法治日报 LEGAL DAILY
2021年2月6日 星期六
编辑:温远灏 美编:李晓军 校对:邓春兰 电子信箱:fzrbshidian@126.com

中央生态环保督察对国家能源局国家林草局进行为期一个月督察

公开诸多短板问题并限期整改

● 随着中央生态环保督察结果的公开,国家能源局、国家林草局在生态保护方面存在的诸多短板问题被公开

● 两轮中央生态环境保护督察发现并反馈大量涉能源领域的生态环境问题,国家能源局一定程度上存在"与己无关"的心态

● 对国家林草局的督察发现,野生动物保护督导检查对发现的问题仅作口头反馈,森林草原执法专项行动14个省份以文件代替落实

□ 本报记者 郄建荣

从第二轮第二批督察开始,中央生态环保督察首次将国务院有关部门纳入督察范围。去年9月,中央第六、第七生态环保督察组(以下简称督察组)进驻国家能源局、国家林业和草原局,对两个部门进行了为期一个月的督察。

近日,随着督察结果的公开,两个部门在生态保护方面存在的诸多短板问题也被公开。督察组指出,国家能源局布局煤电项目"该建的没建、不该建的建了",在煤炭法等相关法律起草和修订过程中降低生态环保要求。对国家林草局的督察则发现,野生动物保护督导检查对发现的问题仅作口头反馈,森林草原执法专项行动14个省份以文件代替落实。

督察组指出,山西霍东矿区部分煤矿违规超采甚至无证开采岩溶地下水,与国家能源局审核把关不严直接相关;华北地区现存最大的内陆咸水湖察汗淖尔成为季节性湖泊,则要归咎于国家湿地政策体系不完善不健全,监督指导不到位。

督察组提出,国家能源局、国家林草局要在30个工作日内向党中央、国务院报送整改方案。整改方案和整改落实情况要按照有关规定向社会公开。

环保督察工作有序推进 首次对两部门试点督察

2019年,中办、国办印发《中央生态环境保护督察工作规定》。规定明确,中央生态环境保护督察包括例行督察、专项督察和"回头看"等。例行督察的对象包括各省、自治区、直辖市党委和政府及其有关部门,承担重要生态环境保护职责的国务院有关部门,从事的生产经营活动对生态环境影响较大的有关中央企业和其他中央要求督察的单位。

从2016年到去年9月,中央生态环保督察(包括中央环保督察)相继完成了对31个省市区的督察全覆盖;2019年开始进行第二轮督察。在2019年启动的第二轮第一批督察中,首次将中央企业纳入督察范围;2020年9月,中央生态环保督察进行了第二轮第二批督察,在这批督察中,首次对国家能源局、国家林草局这两个国务院部门进行试点督察,这也是第二轮第二批督察最值得关注的部分。

据督察组介绍,对国家能源局、国家林草局的督察重点聚焦两部门贯彻落实习近平生态文明思想和新发展理念,建立健全生态优先、绿色发展的政策体系情况;职责范围内存在的突出生态环境问题及其处理处置和推动解决情况;落实"管发展、管生产、管行业必须管环保"的"一岗双责"情况。

至于首次试点督察为何选中国家能源局和国家林草局,中央生态环保督察办公室有关负责人透露,选择这两个部门是经过党中央、国务院研究确定的。同时,这两个部门在蓝天保卫战、长江大保护、黄河生态修复等重点工作中承担重要职责。选择这两个部门开展督察试点,不仅有利于推动打好污染防治攻坚战和加强生态环境保护,而且在推动落实生态环境保护"一岗双责"方面具有示范引领作用。

忽视生态环境突出问题 致使能源行业粗放发展

在国家能源局一些人的意识里,国家能源局在能源领域最重要的任务就是保供。但在督察组看来,正是这种误解导致我国能源行业长期粗放式发展。

督察组指出,国家能源局在煤电项目布局中未严格控制大气污染防治重点地区煤电新增产能,导致"该建的没建、不该建的建了"。九大煤电基地新规划建设的输电通道明确配套煤电规模约8800万千瓦,截至2020年8月底投产规模仅约4200万千瓦。而2017年至2020年下达给部分东部省份煤电投产指标,则远超地方规划。大气污染防治重点区域中12省市煤电装机仍在增加,能源产业更密集地布局于大气污染防治重点区域。

负责起草能源发展和有关监督管理的法律法规送审稿和规章,是国家能源局的一项重要职责。但是督察组发现,在此过程中,国家能源局在煤炭法、能源法等法律修订及建议稿中降低生态环保要求。

据督察组介绍,国家能源局在起草煤炭法修订草案时,将大气污染防治法已明确的"禁止进口、销售和燃用不符合质量标准的煤炭",由"禁止"修改为"限制";将"新建煤矿应同步建设、已建成煤矿应限期建成配套的煤炭洗选设施",由"应"修改为"鼓励",使得大气污染防治法的生态环保要求在煤炭法中被降低。同时,在提出能源法建议稿及送审稿时,对促进能源清洁低碳转型发展等方面聚焦不够;电力法修订过程也存在体现中央最新生态环境保护要求不够等。

对建设项目及各级规划依法环评不仅是环评法的要求,而且也被视为源头控制污染的重要措施。但是,"2013年至2017年,国家能源局审批的煤炭矿区总体规划中有22个规划早于环评审查意见,其中11个规划环评滞后,其余11个至今尚未办理规划环评。"据督察组介绍,2013年9月,国家能源局批复的《内蒙古胜利矿区总体规划(修编)》,将原有胜利西二矿田拆分为西二、西三两个矿田,进一步加剧对典型草原的破坏。

同时,产能公告与项目环评缺乏衔接,部分煤矿公告产能与环评批复产能不一致。督察组抽查3个省(区)发现,121个煤矿公告产能大于环评批复产能30%以上。督察组指出:"2016年以来,两轮中央生态环境保护督察发现并反馈大量涉能源领域的生态环境问题,国家能源局一定程度上存在'与己无关'的心态。"

据督察组介绍,在对国家能源局的督察中还发现,燃煤发电项目核准权限下放后,由于监管不到位,部分重点区域仍在违反有关规定新上燃煤发电项目。督察还发现,国家能源局《大气污染防治行动计划》《打赢蓝天保卫战三年行动计划》等措施要求落实不到位,计划2017年底前建成投产的12条输电通道,有两条滞后一年,一条至督察时还未建成。

野生动物保护督导检查 发现问题没有跟踪盯办

"2019年5月,国家林草局开展的野生动物保护督导检查,对发现问题仅作口头反馈,没有跟踪盯办,'查而不处'问题突出。"督察组在对国家林草局进行督察时发现的类似问题不止这一个。

据督察组介绍,针对"绿卫2019"森林草原执法专项行动中,14个省份以文件代替落实,13个涉草原省级单位未报送查处案件。2016年通报30个国家级自然保护区突出违法问题后没有跟踪督办,直至2020年1月才要求地方加快整改进度。

督察组还特别谈到了政策制度问题。督察组指出,2017年,原国家林业局明确要研究制定《林业自然保护区监督管理办法》《自然保护区生态旅游监管办法》,但迟迟未出台。推动湿地保护、自然保护地等领域法律法规建设缓慢。要求2020年基本建立的天然林保护修复法律制度和监督评价等体系,截至督察进驻仍无标志性成果。《林业产业发展"十三五"规划》对森林质量、生态功能等没有提出约束性指标。《建设项目使用林地审核审批管理办法》变相放松了"建设项目征占用林地不得化整为零审批"要求,一些地方违规拆分审批的问题长期得不到纠正。野生动物保护法相关配套法规制度跟进调整滞后,《森林和野生动物类型自然保护区管理办法》1985年出台,至今尚未修订。

督察组指出,在野生动物保护方面,繁育管理不规范,相应管理机制欠缺,一些关键制度未落地;《国家重点保护野生动物名录》系统调整滞后,一些应重点保护的物种长期无法进入保护名录或动态调级;栖息地保护管理亟待完善,法律明确要求的重要栖息地名录至今没有出台,无法实现科学、动态管理。

"在湿地保护方面,基础性工作严重滞后,相关保护规划标准和正负面清单制度不完善,分级分类管理制度没有落实,大量有重要生态价值的湿地长期游离在有效保护范围外。"督察组表示,纳入保护范围的湿地也未得到有效保护,对侵占湿地公园的备案工作缺少程序规定和管理要求,对湿地公园调整审批工作失之于宽、软,一些滨海、滨河、滨湖湿地被侵占蚕食。

两起典型案件触目惊心 均存在履职不到位问题

根据要求,对国家能源局及国家林草局的督察,重点之一是检查两部门职责范围内存在的突出生态环境问题及其处理处置和推动解决情况。但是,实际督察情况显示,两部门都有不尽责的问题。

霍东矿区地处沁水煤田西南部,位于山西晋中国家煤炭基地内,规划区域涉及霍泉泉域等重要生态环境敏感区域,霍东矿区与霍泉泉域重叠区域达360平方公里,属于主体功能区规划确定的限制开发区域。

霍泉泉域面积1272平方公里,水质优良,既是山西省19个岩溶大泉之一,也是临汾市洪洞县重要的农业灌溉和县级集中式饮用水水源地。为了保护泉域水资源,1998年1月山西省出台了《山西省泉域水资源保护条例》,明确规定泉域重点保护区内禁止打井,重点保护区以外范围应控制岩溶地下水开采,取水实行总量控制。

但是,督察组在督察中发现,2015年地方上报的山西霍东矿区总体规划未提及霍泉泉域保护,当年国家能源局在批复时也没有提出异议。2016年12月,矿区总体规划环境影响报告书的审查意见指出这一问题后,也没有引起重视。

不仅如此,霍东矿区与霍泉泉域重叠区域内有26家煤矿,22家全部存在开采岩溶水行为。长治市沁源县黄土坡鑫能煤业、临汾市古县西山登福康煤业等16家煤矿虽然取得取水许可,但有11家存在超采行为,2018年以来超采量近100万立方米。据水利部门统计,2015年至2018年,霍泉年度总水量由9422万立方米减至9094万立方米,年平均流量由2.99立方米/秒降至2.88立方米/秒。

督察组认为,霍东矿区案件与国家能源局审核把关不严直接相关。

在对国家林草局的督察过程中,督察组也发现了同样的问题。察汗淖尔位于河北省张家口市尚义县大营盘乡与内蒙古自治区商都县交界处,距离北京直线距离240公里,周边分布着10万亩天然草场,是华北地区现存最大的内陆咸水湖。湖泊集草原、沼泽、咸水湖三种生态系统于一体,不仅是遗鸥、小天鹅等130余种鸟类繁殖的理想场所和南北迁徙的重要通道,也是京津冀地区抵御浑善达克沙地南侵的最后一道防线。

出人意料的是,生态意义如此重要的一个湖泊,如今却沦为季节性湖泊。据督察组介绍,近年来,由于流域内耕地和水浇地面积大量增加,农业灌溉等长期大量超采地下水,导致察汗淖尔水面大幅萎缩。2000年后,察汗淖尔逐渐成为季节性湖泊。2017年以来,湖泊的湖底全部裸露出来,只在夏季雨水频繁时才能形成小范围水面。

在督察组看来,造成察汗淖尔水面萎缩、生态退化的原因是多方面的,但作为行业主管部门,国家林草局在湿地保护管理方面也存在问题和不足。督察组说,主要是政策体系不完善、不健全,不能满足当前湿地保护修复的形势和需要。由于罚则不明确,大量湿地的损毁、破坏等问题得不到及时纠正和惩处。

《法治日报》记者从中央生态环保督察办公室获悉,今年将启动第二轮第三批督察。届时将有哪些国务院部门接受督察,特别是如何通过督察推动国务院部门在生态环保方面更加尽职尽责,均值得关注。

制图/李晓军

无障碍环境建设须法治护航

现实生活中无障碍设施布满人为障碍 专家呼吁

□ 本报见习记者 孙天骄
□ 本报记者 陈 磊

近日,无障碍环境建设成为地方两会上热议的话题。在北京,有政协委员提出应推动无障碍设施均衡化普及;在上海,有人大代表建议无障碍环境建设应彰显城市温度;在安徽,有人大代表认为应建立无障碍环境建设联席会议制度……

《法治日报》记者实地走访发现,无障碍厕所堆满杂物、盲道上堵着共享单车、缘石坡道设计坡度过大等现象普遍存在,令残障人士直呼无障碍设施布满人为障碍。

如何普及无障碍设施?如何建设无障碍环境?接受《法治日报》记者采访的专家呼吁,在《无障碍环境建设条例》以及地方无障碍环境建设立法的基础上出台专门立法,提升无障碍环境建设立法层次,为我国普及无障碍设施提供法治化保障,依法落实各方责任,推动无障碍环境建设。

无障碍设施布满障碍 难以满足残疾人需求

日前,《法治日报》记者来到北京市朝阳区望京街道残疾人活动中心采访。

陈女士今年57岁,下半身瘫痪,平时出行必须依靠轮椅。谈到无障碍设施,她不无感慨地说:"这么多年来,国家无障碍设施越来越好了,但是还是会有一些问题。"

陈女士最在意的是厕所——如果不是坐便、没有扶手,她完全无法使用,但很多商场和超市都没有设置残障人士专用厕所。"每次出门前我都会先在家上厕所,出门在外一口水都不敢喝。有的厕所还有台阶,对我们来说一个台阶难如登天。"

该残疾人活动中心负责人苏女士也有腿部残障,她在一旁补充道:"有的地方明明有残障人士专用厕所,但是并不能使用,不是厕所门锁住打不开,就是在里面堆满杂物。"

今年70岁的刘女士属于视力残障,虽然并不是全盲,但她总觉得眼前就像被泼了一摊墨水,看什么都看不清。

刘女士直言,城市盲道在使用过程中有太多吐槽的地方。"共享单车、汽车都堆在盲道上,我们根本过不去。盲道上还有各种杂物,我被绊倒过好多次。"各种不便让刘女士平时在无人陪同的情况下根本不愿意出门。

残障人士有定期去医院就诊的需要。但据陈女士和苏女士说,她们每次去附近医院就医都很艰难。

她们外出需要骑残障人士摩托车(简称残摩车)。残摩车比一般的摩托车体积大,本应该停在专用的残疾人停车位,然而医院的停车场不仅不让她们进,而且工作人员还不让她们把残摩车停在医院附近,说她们这车像"拉黑活的"。有时候,陈女士和苏女士只能把残摩车停在离医院很远的地方,无形中增加了她们就医的困难。

她们出门坐公交车也不容易。公交车上下车门处多配有无障碍坡道设计,但需要人帮忙按键。陈女士说,这么多年她坐公交车从来没有用过无障碍坡道,也没有人帮她把坡道放下来。陈女士只能用手撑着身体往上爬。渐渐地,陈女士不愿意出门了。

中国残疾人联合会调查数据显示,2010年末,我国各类残疾人总数达8502万人,预计2020年或突破1亿人。无障碍设施的使用难题,对庞大的残障人士群体来说是巨大的困扰。《法治日报》记者在实地走访中发现,路边盲道被共享单车和私家车占据、部分小区未设置无障碍坡道……无障碍设施布满人为障碍的现象不胜枚举。

北京市朝阳区花家地南里职业康复站站长张平说:"其实很多残疾人朋友外出都非常自觉,生怕给人添麻烦。但是本来用来便利残疾人的无障碍设施却布满障碍,而这些障碍很多还都是人为的。"

中国人民大学法学院教授、残疾人事业发展研究院副院长黎建飞在接受《法治日报》记者采访时表示:"对残障人士权利的保障,不应视为一种人道、一种慈善或一种施舍,而是其作为一个人的正常需求。"

无障碍建设观念滞后 现有规定陈旧且分散

1990年12月,第七届全国人大常委会第十七次会议审议通过残疾人保障法。

2008年4月,第十一届全国人大常委会第二次会议对残疾人保障法进行修订,规定了国家和社会采取措施,逐步完善无障碍设施,推进信息交流无障碍,为残疾人平等参与社会生活创造无障碍环境。

2012年6月,国务院公布《无障碍环境建设条例》,自2012年8月1日起施行。

2018年10月,第十三届全国人大常委会第六次会议再次对残疾人保障法进行修订。

根据中国残疾人联合会在《巡礼"十三五"残疾人事业这五年》一文中提到的数据,全国人大及其常委会通过的282部法律中有80多部包含了直接保护残疾人权益的内容,国务院通过的608部行政法规中有70多部包含了直接保护残疾人权益的内容。

中国残疾人联合会数据显示,截至2020年底,全国19个省区市出台《无障碍环境建设条例》地方实施办法。全国省、地(市)、县共制定无障碍环境与管理的法规、政府令和规范性文件537部。

黎建飞认为,从无障碍环境建设的专门立法来看,"到现在为止,我们只有一部生效8年多的《无障碍环境建设条例》,并没有上升到法律层面"。很多法律如民用航空法、道路交通安全法等包含有无障碍及残疾人保障的条款,但这些规定都是不具体和分散的,很难受到人们的重视,而且实际中也没有办法落实。

在黎建飞看来,《无障碍环境建设条例》在立法位阶上属于行政法规,不能完全发挥法律的效力和影响力,也不能有效地在无障碍环境事项上依法追究相关违法者的法律责任。

四川大学法学院教授周伟在接受《法治日报》记者采访时提到,2001年,原建设部、民政部、中残联联合发布《城市道路和建筑物无障碍设计规范》,对无障碍设施如小区公共场所、公共交通设施等方面作了强制性规定。2012年,《无障碍设计规范》上升为国家强制性标准。但现实中,包括很多专业人士在内,大家对国家强制性标准并不熟悉,"对标准不清楚,导致很多场所的无障碍设施没有严格按照标准来执行"。

周伟认为,社会对于无障碍环境建设的理念也有些滞后。无障碍设施通常被误解为是残障人士才可以使用的,其实不然。

据黎建飞介绍,无障碍环境建设不仅是针对残障人士或者特定社会群体,老年人、儿童、孕妇、病人,这些群体都需要无障碍设施,可以说无障碍环境建设是一件社会共同需求、共同受益的大事。

黎建飞举例说,无障碍设施遭遇违法行为难以受到监管和处罚。如果有人在盲道上停一辆车,对于一个出行的盲人来说,可能是致命的障碍。"但是,你不知道该找谁,该由谁来管理,车主该承担什么样的责任。"

专家呼吁无障碍立法 适应老龄化社会需要

即将提交十三届全国人大四次会议审议的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出,健全老年人、残疾人关爱服务体系和设施。

黎建飞呼吁,要真正解决无障碍设施的现存问题,完善无障碍环境建设,须制定专门的无障碍法律。无障碍立法是社会性立法,首先要明确其调整对象不仅是残障人士,更包括老人、婴幼儿、孕妇、病人等。"这是一部事关每一个人的法律。"

黎建飞建议,扩充无障碍法律调整的内容。"目前我们的无障碍环境建设多关注公共设施的部分,而信息无障碍和社区无障碍同样需要关注。"在他看来,我们既要继续坚持建筑、道路、公交和运输等无障碍设施的建设,同时还应该考虑到就业场所、服务车位、生活需求和居室安全。在人们日益依靠互联网信息的当下,信息无障碍应该涉及公共卫生、医疗救助、网络交流、考试升学、电视电影、图书资料等多个方面。而社区无障碍方面尤其要注意家庭无障碍,"疫情之下让住宅安全和便捷的重要性更加凸显"。

黎建飞认为,制定无障碍专门法律,需要增加监督管理和法律责任的内容,就谁来监督、谁来管理、如何处罚进行规定。"监督、管理、处罚,这三者必须跟上,让无障碍设施存在的'障碍'能像交通违法一样及时受到处理。"

在周伟看来,无障碍的社会需要相匹配的社会知识以及社会必要成本。根据无障碍环境的现有条件和推进程序,要适当调整现有的一些标准和技术要求,使无障碍环境建设能够适应老龄社会和所有需要使用无障碍设施的人的需求。"小到幼儿园和学校,大到政府执法部门,都应该为无障碍环境建设配备专门人员或机构。"

无障碍环境建设离不开教育和知识的普及。周伟建议,从幼儿园开始,不仅要普及无障碍的知识,而且要对残障群体全纳式教育,让残障群体能够真正融入同龄群体,让包容社会的理念从小深入人心。

周伟认为,无障碍环境建设需要逐步推进,最终实现城乡一体。我国有约3000个县级行政区划,目前的无障碍环境建设仍没有得到普及,农村的无障碍设施难度更大。"首先需关注省会城市和一二线城市,其次是设区的市,再次是县一级城市,最后落实到乡镇和农村,逐步推进无障碍环境建设。"

感光度

▲ 1月28日,江西高速交警七支队十一大队全警出动,通过悬挂春运宣传横幅、发放手册、检查重点车辆等方式,向司乘人员宣传春运高速行车注意事项。

本报记者 黄辉 本报通讯员 陈怜 摄

▲ 春节将至,为确保边境地区安全稳定,云南德宏州边境管理支队遮放边境派出所执勤民警坚守在中缅边境一线。图为民警对过往车辆和人员进行查验。

本报记者 杨晋峰 本报通讯员 田洪涛 摄

▶ 为确保雪天道路安全畅通,西宁市公安局交警支队民(辅)警全员上岗,在市区各主要路段、路口定点执勤和流动巡逻,加大路面管控和指挥疏导力度。

本报记者 徐鹏 本报通讯员 张博远 杨世天 摄