



## 全国人大常委会连续三年用执法检查等法治方式加强生态环保监督

# 贡献人大力量 守护碧水蓝天净土



□ 本报记者 朱宁宇

开展大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法执法检查。连续三年，全国人大常委会运用执法检查等法治方式持续加强生态环保领域的监督工作。

规模力度空前，影响效果空前。两个“空前”，是对全国人大常委会加强生态环境保护，助力打好污染防治攻坚战的关键因素。

十三届全国人大常委会履职以来，坚决贯彻落实习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，着眼于群众普遍关注的生态环境问题，紧扣法律制度的执行，通过法治手段守护碧水、蓝天、净土，用法治力量依法助力打好污染防治攻坚战，在厉行法治、保护环境、促进生产方式和生活方式转变、建设生态文明等方面发挥了积极作用，贡献了人大力量。

### 形成监督压力 让法律“牙齿”充分咬合

打好污染防治攻坚战是党中央着眼于全面建成小康社会突出短板问题作出的一项重大决策部署，也是全党全社会共同参与的一场大会战。

“紧扣法律规定开展执法检查，是本届全国人大常委会监督工作的一个突出特点，也是始终坚持的一个重要原则。”全国人大常委会办公厅研究室主任朱锐指出，人大常委会的执法检查不同于行政机关的环保督查，也不同于一般性的工作检查，不直接处理个案和具体问题，也不代行其他国家机关的职权，监督的目的就是推动各有关方面认真贯彻落实

## 三年完成12部生态环保法律和一部决定制定修改工作

# 建立健全最严格生态环保法律制度

□ 本报记者 朱宁宇

制定土壤污染防治法、长江保护法、生物安全法，修改固体废物污染环境防治法、森林法，作出关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定……短短3年时间里，全国人大常委会共完成12部生态环境保护法律和一部决定的制定修改工作。

“十三届全国人大及其常委会深入贯彻落实党中央决策部署，坚持在法治轨道上推进生态文明建设，加强生态环境保护立法修法工作，为全面加强生态环境保护，打好污染防治攻坚战提供有力保障。”全国人大常委会法制工作委员会副主任许安标说。

### 严密法治注重制度创新

谈及近年来生态环保立法工作方面的制度创新，许安标认为，一个方面就是在制定修改生态环境保护专项法律过程中，建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度，不断完善污染防治法律制度体系。这其中，有三件具有代表性的立法：

制定土壤污染防治法，明确土壤污染防治的原则，建立防治基本制度，强化源头预防，加强对未污染土壤和未利用地的保护；落实企业主体责任，为扎实推进净土保卫战，让人民群众吃得放心、住得安心提供法治保障。修改固体废物污染环境防治法，明确减量化、资源化、无害化和污染担责原则，健全固体废物污染环境防治长效机制，明确禁止洋垃圾入境，推行垃圾分类制度，加大对过度包装、塑料污染的治理力度，完善保障措施，从设定法律责任，为打好污染防治攻坚战，保障公众健康提供法治保障。

制定长江保护法，坚持生态优先、绿色发展的战略定位，突出共抓大保护、不搞大开发的基本要求，通过规定更高的保护标准，更严

实党中央决策部署，认真执行法律规定，保证法律得到全面有效的实施。

据朱锐介绍，这几次执法检查均严格按照法律逐条逐项检查，重点了解法律制度的落实情况、法定职责的履行情况，执法检查报告也坚持以法律为依据为准绳，重点报告法律实施总体情况、影响法律实施的难点堵点问题，提出推动法律全面有效实施的意见建议。坚决贯彻落实党中央决策部署，始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，把人民生命健康安全摆在第一位，也是执法检查监督工作的显著特点。比如，大气污染防治法执法检查提出防治成效要看群众的真实感受，水污染防治法执法检查特别关注饮用水的安全问题，土壤污染防治法聚焦农用地和建设用地安全，每到一处，检查组都召开各级人大代表座谈会，召开基层工作者、专家学者、基层群众座谈会，走进企业社区、田间地头，了解实际情况，倾听人民呼声，回应群众关切。

此外，不但执法检查，听取审议专项工作报告、专题询问、专题调研和立法修法，作出决议等各种监督方式得到有机结合，全国人大常委会和地方人大也实现了上下联动。“可以说，人大各项职能作用充分发挥出来了，打出了一套‘组合拳’，为打好污染防治攻坚战作出了人大贡献。”朱锐说。

### 增强监督刚性 不断探索创新方式方法

暗访和抽查170多个单位和项目，点名曝光143个单位。“执法检查组动真碰硬，开展随机抽查工作，执法检查报告如实反映问题，用案例和数据说话，真正形成监督压力，让法律的‘牙齿’充分咬合。”全国人大环境与资源保护委员会副主任委员窦树华说。

除了明察与暗访相结合，常规检查与随机抽查相结合，全国人大常委会执法检查组

## 三年完成12部生态环保法律和一部决定制定修改工作

# 建立健全最严格生态环保法律制度

□ 本报记者 朱宁宇

格的保护措施，强化水污染防治，加强山水林田湖草整体保护，系统修复，改善和恢复生态系统的质和量。另一个制度创新则体现在完善民事、刑事法律制度方面，通过打出系列组合拳，为加强生态环境保护提供有力法律武器。

1月1日起施行的民法典将绿色原则确立为基本原则，在物权编、合同编、侵权责任编中对民事活动节约资源、保护生态环境提出具体要求。特别是在侵权责任编“环境污染和生态破坏责任”一章中，对污染环境、破坏生态行为规定了较为完备的民事侵权责任制度。刑法修正案（十一）则将污染环境罪的法定最高刑提高至15年有期徒刑，并以犯罪情节作为从重追究刑事责任的标准；将环境影响评价造假、伪造环境监测数据的行为明确规定为犯罪，加大对环保领域提供虚假证明文件行为的处罚力度，增加破坏自然保护区生态犯罪的规定。

### 集中清理维护法治统一

2018年7月，全国人大常委会办公厅向国务院、最高人民法院、最高人民检察院有关方面以及各省级人大常委会发出通知，要求各有关方面做好生态环境保护领域法规、规章、司法解释及其他规范性文件的全面清理工作。在此之前，全国人大常委会法工委曾先后于2017年6月、2018年4月，两次组织地方涉及生态环境保护的地方性法规开展专项清理。

“通过专项审查和全面清理，从制度规则上推动解决一批问题。”许安标具体介绍说，一是纠正与上位法不一致，相抵触甚至是立法放水的问题，要求制定机关及时修改。比如，有的地方性法规对单位在饮用水水源一级保护区排放建筑垃圾、生活垃圾等行为设定的行政处罚幅度与水污染防治法不一致。二是发现存在滞后于上位法问题的，提醒制定机关适时调整。如有的地方性法规关于机

按照“依照法定职责，限于法定范围，遵守法定程序”的要求，坚持问题导向，不断创新执法检查的方式方法。比如把推进工作与法治宣传相结合。执法检查梳理生态环境保护法律有关知识题库，先后组织地方、有关部门和企业负责人800多人参加问卷调查。又如引入第三方评估。先后委托中国工程院等单位对水污染防治法、土壤污染防治法等法律实施情况进行评估，包括41位院士在内的230多名专家参与，形成了近20万字的评估报告，以量化分析的方法为执法检查提供了科学支撑和专业意见，提高了人大监督工作的科学性、专业性、权威性。

值得一提的是，委托地方人大同步开展执法检查的重要组成。4部法律检查实现了31个省（区、市）的全覆盖，各级人大上下联动，形成人大监督的强大合力。在水污染防治法的执法检查中，全国人大常委会首次召开会议听取了委托检查的工作汇报。

### 发挥积极作用 让法律制度成为带电高压线

在党中央领导下，经过各地区、各部门、各方面的共同努力，污染防治攻坚战取得关键性进展，生态环境质量持续改善。全国人大常委会通过依法行使职权，对打好污染防治攻坚战提供了重要助力和法治保障。

“我们在执法检查中听到很多地方的同志和群众反映，天更蓝、水更清，山更绿逐步成为现实，大家都亲身感受到了这些年来生态环境保护的巨大成效。”谈及执法检查等监督工作发挥了哪些积极作用，朱锐指出，一个突出表现就是，现在各地彻底扭转了以前铺摊子、上项目，追求眼前利益，以牺牲环境换取经济增长观念和方式，努力走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子。

## 海南省人大代表符良玲建议

# 加强课后托管服务

□ 本报记者 朱宁宇

动车环保检测机构出具虚假检验报告行为进行处罚的规定，未根据2015年修改后的大气污染防治法进行修改。三是督促有关机关和地方，制定完善生态环境保护法律实施所需要的配套法规。如要求各地结合本地情况特点完善大气污染防治法的配套规定。

### 一以贯之积累宝贵经验

“我们将一以贯之地坚持党中央的领导，坚持以人民为中心，坚持系统观念，坚持在法治轨道上推进生态文明

## 海南省人大代表符良玲建议

# 加强课后托管服务

□ 本报记者 朱宁宇

本报讯 记者翟小功 “省教育厅应当加强中小学生和幼儿园儿童课后托管服务，解除家长的后顾之忧，让家长能够正常上下班，全身心投入海南自贸港建设中。”在近日召开的海南省六届人大四次会议上，海南省人大代表符良玲提出建议。

符良玲说，国家全面放开二孩后，许多家庭都有两名子女。但是，对于双职工家庭而言，接送孩子上下学和幼儿园却是一个难题。中小学生的放学时间一般都比下班时间早，在孩子放学和家长接送之间，有一段时间孩子处于无人照看的状态，存在各种安全风险，家长也难以放心。

符良玲建议，利用校园资源开展托管服务，有条件的学校、幼儿园，要充分利用校园内的场所开展托管服务，解决学生午休和下午放学后

执法检查的另一个积极作用是推动各级政府及其有关部门认真履行法定职责。“现在有关部门、单位和各级领导干部依法行政、依法治污的意识明显增强，环境领域执法、司法、守法水平全面提升，公益诉讼有序开展，依法严厉查处了一批破坏生态环境的违法犯罪行为，形成了强震慑，让法律制度成为刚性约束，成为带电的高压线。”朱锐说。

此外，全社会的法治意识和生态环保理念大幅提升。“许多群众主动拿起法律武器，同破坏生态环境的行为作斗争。可以说，生态环保法律率先走到群众身边，走进人民心里。现在社会上简约适度、绿色低碳的生产生活方式已经成为一种时尚，尊法学法守法用法的法治环境正在加快形成。”朱锐说。

### 解决突出问题 推动整改措施落到实处

“通过执法检查也反映出法律实施中仍然存在着不足和短板。”窦树华介绍说，比较突出的共性问题主要有法律宣传教育普及不够广泛深入，法律制度和法定职责落实不到位，法律规定的源头治理仍是弱项，法律要求的标准和规划制定工作没有完全落实，法律强调的科技支撑和资金保障力度不足等等。

那么，执法检查中发现的问题都是如何解决的呢？对此，窦树华介绍说，属于具体执法问题的，已交有关方面依法纠正，督促立法立改，对于执法检查中发现的突出问题，由国务院有关部门纳入中央生态环保督查“回头看”的范畴加以督促解决，带有普遍性的问题，已向国务院有关方面提出建议，推动加强改进工作，完善制度机制，并通过听取和审议相关执法检查报告，审议意见落实情况报告以及各项专题报告等方式进行跟踪监督，属于法律本身的问题，提出具体修改意见，在下一步立法、修法过程中加以研究解决。

明体制改革。”许安标表示，接下来，全国人大常委会将紧紧围绕党中央确定的目标任务，坚决贯彻党中央决策部署，坚持质量与效率并重，更好发挥人大职能作用，按照立法规划和年度立法工作计划，将生态环境保护作为立法的重点领域统筹推进。

下一步，全国人大常委会主要有三类立法任务：一是污染防治方面的立法修法项目，包括环境噪声污染防治法、环境影响评价法修改等；二是生态保护方面的立法修法项目，包括湿地保护、国家公园、野生动植物保护、黄河保护、南极活动与环境保护等方面法律的制定修改；三是资源利用方面的立法修法项目，包括矿产资源法、草原法、渔业法修改等。



□ 本报记者 蒲晓磊

“十三届全国人大三次会议期间代表提出的建议已经全部办理完毕并答复代表。从办理结果看，代表建议所提问题得到解决或计划逐步解决的占建议总数的71.28%。”1月20日，全国人大常委会副秘书长信春鹰报告十三届全国人大三次会议期间代表提出的建议、批评和意见办理情况时说。

对于承办单位办理建议的效率和质量，全国人大常委会、山西省临汾市尧都区贺家庄乡漫天岭村党总支书记张建国深有感触。

2020年全国人大会议期间，张建国提出了关于尽快盘活各地停建、缓建工程的建议。该建议由国务院研究室负责承办。为确保办理质量，国务院研究室成立了工作专班，在向张建国了解情况后，迅速开展调研。在摸清情况、深入分析基础上，国务院研究室形成了两份调研报告，如实反映了停建缓建项目有关情况，分析了问题主要原因，提出了具体建议。

看到建议在短时间内就有了高质量的办理效果，张建国非常满意。“我跟他们说，建议办完了，但我们的微信不能删，以后还要加强联系。”

### 调研发现多地存在停建缓建工程

张建国之所以针对各地停建、缓建工程提出建议，是源于调研时的发现。

临汾的张台地地方铁路项目，2007年列入山西省“十一五”铁路规划，2010年至2015年连续列为山西省重点工程，2011年初开工建设，2015年3月份停工，累计完成投资18亿元，占全部工程的70%左右，停工后的项目沿线桥墩、涵洞林立，极大影响了城市形象。对于自己家乡出现的停建、缓建现象，张建国在调研后没有护短，而是直接写进了建议中。

“停建、缓建工程在国内很多地方都存在，少则两三年，多则十多年，由此带来的损失非常明显，不仅浪费企业和国家的资金，占用了土地等大量社会资源，影响了当地的经济，更造成了严重的社会不良影响，使政府的公信力遭到重大破坏。”张建国说。

张建国直言，出现这一问题的原因有很多，包括缺乏体制机制保障、新官不理旧账等，但最重要的一个原因是各级政府认识不足，从而导致这一问题一拖再拖，长期得不到解决。

### 盘活相关项目促进招商引资工作

张建国了解到，很多医疗、教育、交通等基础设施建设项目，已经符合国家产业政策和环保政策，而且在省级以上层面早已确定为重点工程，但却因故停建缓建。

“建议组织调研，摸排全国各地停建、缓建工程整体情况，包括投入资金情况、浪费资源情况，造成的社会影响程度。针对调研中发现的问题，建议早日出台相关政策和建立相关机制，杜绝类似问题继续发生，建立问责机制。”张建国说。

在张建国看来，重新启动这些建设项目，远比招商引资后“从零开始”要容易得多。

“集中精力，聚焦重点，突破关键环节，推动停建缓建项目早日复工，必定会有力促进当地社会发展和民生改善。同时，加强停建缓建项目的处置工作，也是对各级政府招商引资工作的有效促进。”张建国说。

张建国建议，尽快、尽早启动，复建这些停建项目，盘活各地停建、缓建工程，让国家、企业的损失减少到最低，让群众早一天受益。

### 承办部门克服疫情影响开展调研

在接到全国人大常委会办公厅交办的建议办理工作后，国务院研究室迅速成立了工作专班，研究制定工作方案，排出时间表，明确责任人。为确保办理质量，工作专班的工作人员先是联系张建国详细了解有关情况，进而迅速开展调研。受疫情影响，当时不便实地调研，工作专班便想方设法多渠道搜集信息。

一方面，委托有关部门汇总各地重点项目停建缓建数据和季度跟踪审计结果等，以便掌握面上情况；另一方面，针对停建缓建项目类型多样，成因复杂的实际情况，对一些具有相关经验的建设单位和金融机构进行电话访谈，通过新华社驻各地记者搜集一线的项目信息，着重了解在处置盘活停建缓建项目过程中，参与方在责任认定、市场手段、政策规定、盘活程序等方面存在的障碍。

在摸清情况、深入分析基础上，工作专班撰写了《一些地方项目停建缓建问题应予重视》和《建议多措并举处置盘活停建缓建项目》两份调研报告。两份报告如实反映了停建缓建项目有关情况，分析了问题主要原因，提出了四点具体建议。

### 加强沟通推动建议转为政策措施

信春鹰在作报告时说，各有关方面按照党中央要求，统筹推进疫情防控和经济社会发展工作，稳中求进，履职尽责，充分尊重代表主体地位，加强同代表的沟通联系，突出代表建议办理重点，完善工作机制，务求取得实效。

国务院研究室在办理代表建议时，也是如此，严格按照全国人大常委会办公厅的规范要求，努力做到一丝不苟、精益求精。

对于预期能取得的结果，国务院研究室也是坚持竭尽所能、实事求是，向代表讲清楚研究室的主要职能，哪些能做到、哪些做不到，讲清楚所反映问题的复杂性，哪些可能立竿见影，哪些需要循序渐进，这些都得到了代表的充分理解。

对于承办单位认真负责的态度，张建国印象深刻。张建国说，工作专班在建议办理过程中，始终和他保持密切联系，不断通报建议办理进度，及时征求意见，较为正式的沟通联系就有7次。尤其是在一些关键节点，比如确定调研方案、草拟调研报告提纲、修改调研报告等，更是充分地加强联系，有每一次电话沟通就要40分钟以上。

“努力做到民有所呼、我有所应，是代表应尽的职责。通过和承办单位的密切联系，了解到自己的建议是如何办理的，最终的反馈是如何作出的。看到自己的建议能够转化为相关政策措施，有望解决实际问题，真的很欣慰。”张建国说。

## 用高质量建议推动停建缓建项目盘活工作

全国人大代表张建国：