



编辑:张维 美编:李晓军 校对:邓春兰

# 法治政府

LEGAL DAILY

## 专刊

信箱: jingjub666@163.com

2021年2月19日  
星期五

# 中央生态环保督察第二轮督察天津发现 第一轮交办183件举报整改不力或问题反弹

### 核心阅读

中央第二生态环境保护督察组督察天津时发现,天津市污染防治攻坚战存在薄弱环节。有关部门不顾国家煤电规划建设风险红色预警,坚持上煤电机组;工业园区“围城”;自然保护区被侵占等问题也在督察组的反馈报告中被提及。第一轮督察交办的群众举报有183件整改不力或问题反弹。

## 环保在行动

□ 本报记者 鄒建荣

3000余家涉VOCs排放企业中,超六成普遍采用低效治理设施,武清等远郊区生活污水收集率普遍偏低,大量污水直排污染环境,住建委、水务局等部门监管缺位,违规处置污泥问题多发。

这是2月5日中央第二生态环境保护督察组(以下简称督察组)向天津市反馈督察情况时点到的问题。督察组指出,天津市污染防治攻坚战存在薄弱环节。有关部门不顾国家煤电规划建设风险红色预警,坚持上煤电机组;工业园区“围城”;自然保护区被侵占等问题也在督察组的反馈报告中被提及。

值得注意的是,督察组已是第二轮进驻天津,但是,从督察组反馈的情况看,一些问题仍然突出,第一轮督察交办的群众举报有183件整改不力或问题反弹。

督察组要求,天津市要切实解决群众反映强烈的突出生态环境问题,依规依纪依法严肃责任追究,对失职失责问题,责成有关部门进一步深入调查,分清责任,并按有关规定严肃、精准、有效问责。

### 不顾红色预警上煤电机组

去年9月,督察组对天津市进行了第二轮督察。督察发现,天津市一些地方和部门对高水平保护、高质量发展认识不深,工作出现反复,全市工业结构偏重、能源结构偏煤,运输结构偏公问题依然突出。

“在煤炭消耗量较大的情况下,有关部门不顾国家煤电规划建设风险红色预警,先后投运3台煤电机组,外受电比例从2017年的26.04%下降至2019年的

23.39%,在京津冀地区垫底。”督察组在近日的反馈会上透露,天津市六大高耗能产业在第二产业中的比重由2017年的33.5%上升至2019年的35.4%。全市铁路专用线钢铁运输量占比不足50%,未达国家要求。其中,华电国际天津开发区分公司、天津忠旺铝业有限公司等企业铁路专用线建设进展滞后,铁路运输“最后一公里”未完全打通。

督察组同时发现,2019年除9家主力燃煤电厂外,天津市其他规模以上企业煤炭消费量较2018年增加44.06万吨,对当地大气污染防治工作带来不利影响。

此外,天津市未严格管控供热企业煤炭消耗情况。“仅简单汇总统计,数据严重失真。”督察组说,2017年,东丽区供热站大毕庄分站上报耗煤量比实际耗煤量少20%;东丽区新立花园供热站弄虚作假,伪造台账应付督察。放松落实蓝天保卫战三年行动计划要求,天津市发展改革委把关不严,集中供热半径15公里范围内大量燃煤锅炉应关未关。

天津工业园区“围城”问题也是督察组向天津反馈的问题之一。督察组指出,天津市314个工业园区治理应于2020年年底前完成,但截至督察时,应整合的园区还有3个未完成,应撤销取缔的园区还有41个未完成。已完成整合的112个园区,有22个未取得环评审查文件,9个未建成污水集中处理设施,部分已建成设施还存在收集管网不完善,运行不正常等问题。

督察组说,天津市城管委责任传导不到位,对垃圾渗滤液处置等第一轮中央环保督察指出的老大难问题整改落实不力,渗滤液处理能力缺口依然很大。天津市8个大型垃圾填埋场共积存渗滤液约144万吨。

督察组特别提出,大韩庄垃圾填埋场渗滤液污染问题虽经多次督办,但整改责任一直落实不到位,问题久拖不决。场内垃圾渗滤液已积存26万吨,部分渗排周边水沟,环境风险突出,同时,一些部门和地方对

群众反映的突出问题解决不到位,第一轮督察交办的群众举报有183件整改不力或问题反弹。

### 大量生活污水直接排放

蓝天、碧水与净土保卫战是污染防治攻坚战的核心所在。但是,督察组在天津却发现,天津市污染防治攻坚战存在薄弱环节。

大气方面存在的突出问题是,应于2019年12月前完成的7家钢铁企业超低排放改造等综合整治,仍有2家未完成。同时,天津市鑫北供热有限公司应于2020年9月前完成5台燃煤锅炉超低排放改造,但8月才进场施工。

督察组说,天津市VOCs治理设施建设、运行管控不到位,3000余家涉VOCs排放企业中,超六成普遍采用低效治理设施。现场抽查还发现,宝坻区鼎峰钢结构工程有限公司、天津三和众成石油制品销售有限公司唐官屯储油库等均存在VOCs收集处理不到位等问题。

水污染防治方面,督察组指出,静海区团泊新城西区污水处理厂规划建设管网72.3公里,实际仅建成约40公里。武清、滨海新区、宝坻、蓟州、静海等远郊区生活污水收集率普遍偏低,大量污水直排污染环境。至2020年7月,天津市仍有12个拟保留的工业园区未完成污水集中处理设施整改任务。农村生活污水治理设施建设滞后或建成未运行问题突出,部分坑塘、沟渠水体黑臭现象普遍,严重影响农村人居环境。

“武清区东马圈镇安堡村东侧水塘水质严重超标,当地不仅未组织治理,反而用建筑垃圾一填了之。”督察组说,《天津市河口海湾综合整治修复方案》明确的大神堂、马棚口两个岸线修复项目无实质性进展,区域大量构筑物依然存在。《天津市渤海综合治理攻坚战生态修复项目实施方案》要求的渤海湿地项

目进展滞后。中新天津生态城管委会为完成岸线修复任务搞变通,将渤海攻坚战任务下达前大部分已完工的3公里东围堤工程,顶替进度滞后的北堤防潮工程。

督察组指出,天津市固体废物污染治理存在漏洞,存在的突出问题包括全市仅1家表面处理(酸性)污泥处置单位,且长期无法正常运行,存在较大环境风险。天津市九园绿源污水处理有限公司将工业废水剩余污泥按生活污水转移处置;津南区大韩庄垃圾填埋场非法填埋104吨渗滤液处理产生的污泥;天津渤天化工有限公司和原汉沽营城磷肥厂内露天堆存电石渣约150万吨,未采取防渗、防流失措施,污染周边环境。

此外,天津市住建委、水务局等部门监管缺位,违规处置污泥问题多发。天津北方创业市政工程集团有限公司青碱侯污泥填埋场综合处置项目长期闲置,约42万吨污泥未按规定处置,近10万吨倾倒在西青区卢北口村空地上,还有25万吨风干污泥堆存于绿洲苗圃角落。海天环保科技有限公司违规接收10万吨生活、工业污泥,堆存在150亩农田上,督察时尚未清理完毕。

督察组说,天津市非正规垃圾堆放点整治不到位,也成为督察期间群众举报的热点问题。

### 一些项目侵占自然保护区

督察组向天津市反馈的问题还包括部分自然保护区因监管不力导致被侵占等问题。

盘山既是天津市级自然保护区,又是国家级风景名胜。督察组指出,天津市有关部门和蓟州区统筹发展与保护自觉性不够,风景名胜保护区总体规划编制滞后,导致管理无据可依。“蓟州区在总体规划批准前即在风景名胜区内建设房地产、旅游设施等项目,一些项目甚至侵占自然保护区核心区,部分房地产项目在总规批复前突击获批。”督察中还说发现,中上元古

□ 本报记者 万静

住房和城乡建设部近日印发《关于进一步加强历史文化街区和历史建筑保护工作的通知》(以下简称《通知》),要求各地应充分认识保护历史文化街区和历史建筑的重要性与紧迫性,加大保护力度,坚决制止各类破坏历史文化街区和历史建筑的行为。根据《通知》要求,各地应严格历史文化街区和历史建筑拆除管理,任何单位和个人不得损坏或者擅自迁移、拆除经认定的历史建筑,不得随意拆除和损坏历史文化街区中具有保护价值的老建筑。

### 尽快完善保护名录

住建部有关负责人介绍,近年来,各地贯彻落实中央城市工作会议要求,积极推动历史文化街区划定和历史建筑确定工作,取得明显成效,但一些地方工作进展缓慢,存在漏查漏报等情况,拆除破坏历史文化街区和历史建筑、盗卖历史建筑构件和异地迁建等问题时有发生,对城镇风貌和文化遗产保护造成不可挽回的损失。为强化历史文化保护,出台了《通知》。

而此次《通知》首要工作是,加强普查认定,尽快完善保护名录。

根据《通知》要求,各地要进一步加强历史文化街区和历史建筑普查认定工作,按照应保尽保的原则,对照《历史文化街区划定和历史建筑确定标准(参考)》,查漏补缺,及时认定公布符合标准的街区和建筑,纳入保护名录。扩大普查地域空间范围,重点加强对历史悠久和历史建筑数量偏少的市县的普查认定力度,确保所有市符合标准的建筑均纳入保护名录。延展普查年代区间,全面梳理和发掘不同历史时期的历史文化遗存,尤其是将近现代、新中国成立以后、改革开放以来有代表性的建设成果纳入保护名录。

丰富历史文化街区和历史建筑的内涵和类型,及时将符合标准的老厂区、老港区、老校区、老居住区等划定为历史文化街区,将符合标准的公共建筑、工业建筑、居住建筑和交通、水利等工程设施等确定为历史建筑。创新工作方法,广泛动员公众参与普查认定工作,采取多种形式,发动多方力量征集历史建筑线索。

这位负责人强调,各地应于2021年底前基本完成现存历史文化街区和历史建筑普查认定工作,由省住房城乡建设(规划)主管部门对保护名录进行更新、汇总,审核后报住建部。同时,建立长效机制,定期开展普查认定工作并补充保护名录。

### 严格规范拆除工作

伴随城镇化进程的加速,城市不得不开展大规模的旧城改造,不少历史文化街区、建筑被拆除或改建,以腾出土地给新建项目。在这个过程中如何保护历史文化建筑?如何规范历史文化街区、历史建筑的拆除工作?

《通知》明确,任何单位和个人不得损坏或者擅自迁移、拆除经认定的历史建筑,不得随意拆除和损坏历史文化街区中具有保护价值的老建筑。不得借“必要的基础设施和公共服务设施”的名义,在历史文化街区内新建、改建与街区保护无关的项目。

## 坚决制止破坏历史文化街区历史建筑行为 拆除更新要充分听取社会公众意见

中国人民大学法学院教授刘俊海分析说,目前我国很多地方的历史文化建筑的保护观念与方式非常落后。一方面,地方政府对历史文化街区和历史建筑的重要性没有科学认识,城镇建设求大、求新、求洋,求怪,不注重传统街区和建筑的保护利用,使大量传统街区和优秀历史建筑被拆除;另一方面,文物建筑的保护主要针对建筑单体,建筑周边的街区环境、文化背景等缺乏保护,传统街区保护仍停留在街区立面改造上,对建筑功能、街区产业没有进行重构升级,起不到活化街区的作用,反而对历史文化街区原有的空间格局和建筑肌理造成破坏。

为此,《通知》强调,对历史文化街区、历史地段内建筑物或构筑物的更新改造和拆除,要充分听取社会公众意见,保障公众的知情权、参与权和监督权,对不得不拆除的,应坚持先评估、后公示、再决策的程序,组织专家对拟拆除的建筑进行评估论证,广泛听取公众意见,并符合《历史文化名城名镇名村保护条例》等相关规定。

住建部还要求,各地住建及城市规划主管部门要加强指导和监督检查,定期更新、汇总、上报本地区历史文化街区和历史建筑台账,建立专家组定期巡回督导、社会公众监督等机制,加大历史文化街区和历史建筑保护力度,对违反历史文化街区管理政策,破坏历史文化街区格局风貌,拆除或异地迁建历史建筑,盗卖历史建筑构件的,要依法依规及时通报处理并严肃追究相关责任。

### 完善相关法律法规体系

住建部有关负责人说,历史文化街区和历史建筑是城乡记忆的实物留存,是人民群众乡愁的见证,是城乡深厚文化底蕴和特色风貌的体现,具有不可再生的宝贵价值,各地应充分认识保护历史文化街区和历史建筑的重要性与紧迫性,加大保护力度,坚决制止各类破坏历史文化街区和历史建筑的行为。

中央民族大学法学院教授熊文钊认为,相关的法律法规不完整是导致我国历史文化街区和历史建筑保护不到位的一个重要原因。历史文化街区和历史建筑的定义模糊不清,直至2008年国务院颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》,才明确了历史建筑与历史文化街区的含义。历史文化街区保护规划编制、审批的内容、方法与原则,则是在2014年住建部制定公布《历史文化名城名镇名村街区保护规划编制审批办法》中才明确。但对历史建筑如何保护和利用仍没有明确的规定,历史建筑保护缺乏法律依据。《通知》可以看成是对这项工作的一项重要补充。

刘俊海认为,长期以来对历史文化街区和历史建筑保护还不够重视,没有建立专门的保护机构和配置相应人员。历史文化街区和历史建筑保护是一项长期的工程,需要持续的巨额资金投入,中央和地方政府尚未对历史文化街区和历史建筑设立专项资金。为此他建议,历史文化街区和历史建筑保护专项资金由各级人民政府分别设立专门账户,专款专用,不得挪作他用,同时要鼓励社会资本投资,鼓励公民、法人和其他组织以资助、提供技术服务等方式参与保护工作。



## 北京从严规范长租公寓分散包租 预收租金不能超过3个月

□ 本报记者 王斌

近日,北京市住建委、市场监管局、金融办、网信办、北京银保监局联合印发了《关于规范本市住房租赁企业经营活动的通知》(以下简称《通知》),从限制资金池、强化开业信息报送、加强租赁合同管理、细化装修规定,建立租赁纠纷调解机制,强化联合监管等方面,全面加强分散式长租公寓企业经营活动的全面防范住房租赁行业经营风险,维护百姓住房租赁消费合法权益,限制企业“资金池”是《通知》的核心内容。限制住房租赁企业预收租金数额,《通知》明确规定向租客预收的租金数额不能超过3个月,同时收取租客租金和支付给房东租金的周期必须匹配,明确禁止“长收短付”经营模式。

严格控制“租金贷”拨付对象,银行业金融机构、小额贷款公司等机构不能将租客申请的“租金贷”资金拨付给住房租赁企业。

《通知》还提出北京要建立押金托管制度,要求企业收取的押金数额不得超过1个月租金,收取押金后,必须通过北京房地产中介行业协会建立的专用账户托管,企业不能擅自挪用和挪用。

北京市房地产学会副会长兼秘书长、首都经济贸易大学教授赵秀涛认为,部分长租公寓企业通过“租金贷”“长收短付”等方式形成“资金池”是导致当前企业爆雷的“罪魁祸首”。在租客端被过度金融化的情况下,一旦市场发生波动或企业经营管理不善,极易发生资金链断裂的情况,从而导致房东房客两端受损,《通知》提出了一系列针对性很强的监管措施,将有效促进市场健康平稳发展,保护租赁各方当事人,特别是承租人的合法权益。

《通知》还开出五个“药方”规范市场秩序,化解租赁纠纷:一是加强租赁合同管理;二是进一步强调收房合同(租赁企业与房东签订的合同)和交房合同(住房租赁企业与租客签订的合同)都要在签订后3日内备案;三是细化了装修方面的规定;四是明确押金退还的期限和

流程;五是北京房地产中介行业协会将建立住房租赁纠纷调解机制。

北京房地产中介行业协会会长李文杰认为,住房租赁是老百姓,特别是中低收入群体最基本的安居方式,关系社会安定和谐,是年轻人安身立命的根基和安居乐业的希望,安居才能乐业,“租住稳”才能“社会安”。住房租赁领域矛盾纠纷多发,调处解决不畅也一直是困扰广大房东租客的一个难题。北京住房租赁行业经历了一个过热发展阶段,特别是经过近两年的租赁企业爆雷的洗礼后,政府部门开出药方对症下药,对北京住房租赁行业和租赁市场未来的发展具有重要意义。协会作为行业自律组织,高度关注住房租赁市场秩序规范和租赁纠纷化解的问题,并将继续在促进行业自律经营方面发挥积极作用。

培育发展住房租赁市场政策主基调不变。《通知》明确北京将继续支持专业化、规模化住房租赁企业持有房屋并依法出租,符合条件的住房租赁企业可以按规定享受税收、金融等优势政策。

北京大学教授楼建波说,近些年,住房租赁行业在政策东风与市场需求的驱动下,经历了一个非常快速的发展过程。在这个过程中市场也暴露出不少新情况、新问题。此次北京出台的新规是在行业经历快速发展、企业探索试错,市场波动以及总结经验做法后,提出了一系列非常具有针对性的监管措施,可以说为长租公寓行业发展指明方向,为住房租赁企业今后的经营行为划出了边界,这也与前不久中央经济工作会议提出的“规范发展长租市场”的要求高度契合。新规突出长租公寓发展要合法、规范、专业,决不能理解为把长租公寓“一棒子打死”,住房租赁企业是加大租赁住房供应,大力发展住房租赁市场的重要组成部分,所以北京还是坚决支持专业化、规模化住房租赁企业持有房屋并依法出租,一系列税收、金融等优势政策大礼包,正在赶来的路上。



## 上海发布 法治为民办事实项目

本报讯 记者余东明 实习生冯小瑜 2021年上海市法治为民办事实项目近日正式发布。据悉,上海市委依法治市办在总结深化2020年经验做法的基础上,在全市范围进行征集申报,最终确定重点推进10个市级项目和10个区级项目,市级项目内容涉及反电信网络诈骗、老年人司法保护,中国(上海)知识产权保护中心建设等,此前发布的“城市法典”也将进行实体印刷出版;区级项目内容包括邀请网红民警普法宣讲“法制夜市”,加强未成年司法保护等。

上海市委副书记、市政府副秘书长、市委政法委员会副书记、市委依法治市办副主任赵奇说,2021年,市委依法治市办将与全市各单位、各部门、各区协同配合,共同发力,在法治的轨道上深化改革,扩大开放,开展治理,让法治更好地体现人民利益,反映人民愿望、维护人民权益,用法治保障人民群众安居乐业。

据了解,自2019年底起,上海市委依法治市办开始推进上海市法治为民办事实项目,经过前期动员部署、征集申报,最终确定了2020年法治为民办事实十大项目。一年来,各项目实施单位深入贯彻落实“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,工作推进蹄疾步稳,增强了人民群众的法治获得感、满意度,提升了全面依法治市工作实效。

制图/李晓军

## 南京破产管理人协会会员去年办结案件802件

本报讯 记者丁国锋 罗莎莎 记者近日从南京市破产管理人协会获悉,自2017年12月成立以来,协会的会员单位由刚成立时的64家发展到84家,进入法院名册的机构由原来的25家增加到55家,由协会会员办结的破产案件数从协会成立前5年平均每年141件增长到2020年的802件,为服务全

市法院破产审判,清理“僵尸企业”,优化营商环境,促进社会经济高质量发展作出了积极贡献。

据介绍,协会还在全国创新设立保障“三无企业”破产费用的援助基金会,为破产管理人办理“无产可破”的公司清算和企业破产案件提供资金援助,实行协会和基金会“双机构”协同运作,先后受理了

“三无企业”破产案件援助申请203起,涉及援助金额660余万元,直接推动203个“三无企业”进入了破产程序。此外,还制定出台了全国第一个破产管理行业自律的《惩戒规则》,就惩戒的种类与管辖,违规行为与惩戒的适用等方面进行了规范,为快速发展的破产管理行业铺设“安全轨道”。