

自今年3月1日起所有排污单位都要持证排污 生态环境部严格依据排污许可证监管执法

环保在行动

□ 本报记者 邵建荣

从今年3月1日开始,所有排污单位都要持证排污。这是国务院发布的《排污许可管理条例》(以下简称《条例》)作出的明确规定。

生态环境部环境影响评价与排放管理司司长刘志全指出,《条例》对无证排污、超标排污等违法行为和罚款处罚力度都有所提高,同时还可以实施按日计罚,责令限制生产、关闭。对逃避监管违法排污的,可以依法拘留或者追究刑事责任。他指出,《条例》的实施,将改变以往政府包办式、保姆式管理的做法。

生态环境部法规与标准司司长别涛透露,已经纳入排污许可管理的370多万家固定源排污单位的相关信息可以通过全国排污许可证管理信息平台查询。

据生态环境部有关负责人介绍,截至去年底我国已经实现排污许可全覆盖。刘志全表示,《条例》实施后,生态环境部将加大对排污许可证证后监管,严格依证监管执法。

固定污染源排污许可基本全覆盖

2016年,国务院办公厅印发的《控制污染物排放许可制实施方案》要求,到2020年,要完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作。

据介绍,为实现全覆盖目标,从2019年开始,生态环境部进行了排污许可证清理整顿试点。刘志全说,按照“先试点、后推开,先发证、后到证”要求,2019年选取了8个省份24个重点行业开展了排污许可清理整顿试点,通过试点形成了“摸清底数,排查无证、分类处置、整改清零”工作方法,为2020年实现全覆盖提供了宝贵经验。

在清理整顿的同时,生态环境部制定了全覆盖“路线图”。印发了《关于做好固定污染源排污许可清理整顿和2020年排污许可发证登记工作的通知》,将2020年全覆盖任务划分为三个阶段,即第一阶段完成2020年前应发证登记的33个行业清理整顿,建立固定污染源清单;第二阶段,2020

年9月底基本完成2020年应发证登记的91个行业发证登记;第三阶段开展排污许可全覆盖“回头看”。

《法治日报》记者了解到,截至去年8月,全国共计发放排污许可证341万余张,对250万余家企业进行了排污登记,管控大气污染物排放口155.1万个,水污染物排放口114.8万个。同时,全国固定污染源清单也已经建立,发证登记率已达98.9%。到去年底,已经基本完成固定污染源排污许可“全覆盖”。

此外,全国统一的排污许可证管理信息平台也在去年建成并实现稳定运行。这个平台标志着全国排污单位电子地图初步建成,借助这一平台,生态环境部加快推进整合“一企一档”。

政府包办式保姆式管理将成历史

有专家曾形象地将环境执法与守法比喻为“猫捉老鼠”。生态环境部副部长赵英民指出,排污许可证制度的实施将终结“猫捉老鼠”式的环保监管模式。

刘志全认为,随着《条例》的实施,将改变以往政府包办式、保姆式管理的做法,理清政府部门和市场主体在许可证核发、执法环节的责任边界,落实企业环境治理的主体责任。

事实上,这也是《条例》制定和实施的一个关键点。

据了解,全国有逾万家企业排放污染物,而生态环境执法人员大概8万人上下。“怎么监管?理论上不可能实现。”生态环境部有关负责人说,排污许可证制度就是要解决环保人员不在的情况下企业也能守法,也能达标排放。这位负责人指出,排污许可证制度不仅可以规范监督执法,提升环保监管的精细化水平,还可以取消大量的自由裁量权,提高执法效力。

刘志全说,按照《条例》要求,我国将实现固定污染源全覆盖。他认为,这个全覆盖包括污染物产生量、排放量和对环境影响程度的全覆盖,同时,还有管理要素的全覆盖。他指出,《条例》提出,依照法律规定实施排污许可,依法将水、大气、土壤和固体废物等污染要素纳入许可管理,逐步将噪声等污染要素通过修法全部纳入管理。“今年,生态环境部准备研究将固体废物污染防治法相关要求纳入许可证。”刘志全

说,目前正在出台相关指南,最终实现环境要素的全覆盖。

据别涛介绍,《条例》还对排污单位和技术服务机构这两类主体的环境信用做出约束。他说,针对排污单位,环保部门将根据排污单位的信用记录等因素来合理确定对排污单位的检查频次和方式,还将企业违法行为的处罚决定纳入国家信用信息系统,并向社会公开。针对服务机构,别涛说,如果有弄虚作假的,环保部门将解除委托关系,并把其弄虚作假的违法信息纳入社会征信系统。在别涛看来,这样规定的目的是为推动形成环境守法诚信企业处处便利,失信企业处处不便,处处受阻的良性机制。

别涛指出,《条例》规定,国务院生态环境主管部门应当加强全国排污许可证管理信息平台的建设。他透露,目前,全国排污许可证管理信息平台已经建成并投入运行,纳入排污许可管理的370多万家固定源排污单位,不管分布在哪个地方,通过这个平台都可查询其信息。

加大对无证排污行为处罚力度

据介绍,《条例》虽然是一部行政法规,但是,《条例》实现了与水污染防治法、大气污染防治法等上位法的充分衔接,因此,对无证排污以及超标排污等违法排污行为的罚款处罚力度大幅增加。

其中,《条例》法律责任一章明确提出,对于未取得排污许可证排放污染物,被依法撤销、注销、吊销排污许可证后排放污染物等行为,生态环境主管部门可以责令改正或者限制生产、停产整治,处20万元以上100万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。

《条例》第34条还规定,通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行污染防治设施等逃避监管的方式违法排放污染物。生态环境主管部门可责令改正或者限制生产、停产整治,处20万元以上100万元以下的罚款;情节严重的,吊销排污许可证,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。对这一违法行为,《条例》第44条规定,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照环境保护法的规定处以拘留。

中国政法大学教授王灿发说,《条例》专设“监督检查”一章。“这一章的内容主要是关于执法程序和执法手段的规定,解决了困扰环境执法机构多年的执法手段使用和执法证据认定问题,为今后固定源排污监管的环境执法提供了有力保障。”他指出,《条例》明确了排污许可执法检查的频次和检查方式由生态环境主管部门合理确定,避免生态环境执法检查的随意性和盲目性。

《条例》第39条规定,如果排污单位拒不配合生态环境主管部门监督检查或者在接受监督检查时弄虚作假,将被处2万元以上20万元以下的罚款。王灿发说,《条例》的这些规定,将对生态环境执法起到有力的促进作用。

“排污单位的自行监测数据与生态环境主管部门现场检查的监测数据不一致时,到底以谁的数据为准?”对此,《条例》第29条第2款规定,以生态环境主管部门及其所属监测机构收集的监测数据作为行政执法依据。王灿发说,这实际上是以行政执法的形式确立了生态环境主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据的效力,有利于保障行政执法的顺利开展。

刘志全指出,《条例》用30%的篇幅明确了生态环境部门、排污单位、排污许可技术机构的法律责任。他说,《条例》创新设置,对违反环境管理台账制度和执行报告等行为,首次规定了按次处以罚款。同时,细化按日连续处罚规定。他说,《条例》还规定了以欺瞒、贿赂等不正当手段申请取得排污许可证或伪造、变造、转让排污许可证的,三年内不得再次申请排污许可证。

“《条例》实施后,生态环境部将推动建立以排污许可证为主要依据的生态环境日常执法监督体系,研究编制重点行业依证监管的日常执法检查程序、指南等。”刘志全说,生态环境部还会将排污许可证执法检查按照《条例》要求纳入各级生态环境部门执法年度计划中。

刘志全指出,生态环境部将统一制定执法手册,统一执法尺度,公开执法信息。重点检查许可事项和管理要求落实情况,通过现场检查、核查台账、检查执行报告等手段,督促排污单位按证排污。生态环境部还将严厉打击各类排污许可证违法行为,及时曝光一批无证排污的典型案列。

法治政府建设年度报告第三方评估报告出炉 北京28项核心指标全部达标

□ 本报记者 黄洁

中国社科院法学所近日公布《法治政府建设年度报告》发布情况第三方评估报告(2020),该报告显示,在对34家国务院部门、31家省级政府和49家较大的市的2019年法治政府建设年度报告评估中,北京成为全国唯一一家各项评估指标内容全部达标的省(市)。

记者了解到,中国社科院法学所开展的“法治政府建设年度报告”发布情况评估对“法治政府建设年度报告”的发布方式和报告内容两个方面进行了评估,其中发布的内容涵盖了推进法治建设第一责任人履职情况、上一年度披露地方立法立法数据、矛盾纠纷化解、完善执法程序、完善重大行政决策机制等28项核心指标。北京在这些指标的评估中全部达标。

据北京市司法局有关负责人介绍,近年来,北京市委、市政府高度重视法治政府建设,特别是2019年《法治政府建设与责任落实督察工作规定》(以下简称《督察规定》)出台以来,北京已连续四年在市委常委会和市政府常务会上审议法治政府建设年度情况和依法行政专项工作数据监测情况两个报告,确立了“双报告”制度,以此研究推进法治政府建设的各项工作。其中,“法治政府建设情况报告”主要从宏观视角对法治政府建设年度情况进行综合分析,反映的是全市法治政府建设的整体状况,并通过向社会公开起到宣传引领作用。“依法行政专项工作数据监测报告”则从行政法治信息数据、规范性文件审查和行政复议、应诉等三个专项归集的数据信息为基础,对依法行政的专项工作情况进行分析,反映全市法治政府建设某一方面

的具体情况,通过向行政机关内部通报,起到反馈和督促整改作用。目前,通过市委、市政府的示范引领,“双报告”制度已从市级层面传导到各区各级政府,形成了法治政府建设层层落实的责任闭环体系。

与此同时,北京还以“双评审”“双调查”机制,将规范和引领贯穿于法治政府建设全过程,其中通过对区政府重大行政决策案例评审和法治政府建设示范创建项目评审活动,形成了可学习、可借鉴、可复制的决策样本,有效提升了重大行政决策的科学化、民主化、法治化水平,并确立了海淀区、西城区、朝阳区三个法治政府建设示范区以及平谷区“街乡吹哨,部门报到”、通州区“行政复议规范化建设”等全市法治政府建设示范项目,发挥先进典型的示范和导向作用。此外,“双调查”平台通过开展对区政府重大行政决策个



案情况的调查和对区政府依法行政状况的社会公众调查,让社会公众充分参与法治政府建设的过程,共享法治政府建设的成果。

据悉,下一步,北京还将以报告制度的落实为抓手,促进各单位主要负责人切实履行推进法治政府建设第一责任人职责,进一步做好法治政府建设各项工作。

许昌建安区多元解纷机制助企业渡难关

本报讯 记者赵红旗 通讯员赵栋梁 付屹 春节过后,河南省许昌市建安区人民法院分三个小组深入辖区企业,了解生产经营状况,认真听取企业经营过程中的司法需求,并就如何为企业提供优质司法服务和全力服务企业企业发展征求意见,帮助企业做好法律风险防控,保障企业健康发展。

这是建安区为辖区企业打造“一站式”多元解纷机制、营造法治化营商环境的一个缩影。

许昌市某家居建材城是当地重点招商引资项目,入驻商户近千家。2020年初,大多数商户受疫情影响处于半停产状态,有近400家商户未及缴纳税商租租赁费,商户与建材城的矛盾激化后引发诉讼。建材城诉至建安区法院,要求与商户解除租赁合同、收回商铺。

“现在许多企业受疫情影响,生存艰难,我们还是要多给双方做下工作,鼓励他们互相理解、共渡难关。”建安区法院院长吴涛说,在区委、区政府支持下,建安区法院启动“一站式”多元解纷机制,从保护企业经营发展和促进复工复产的角度出发,精准把握办案重点,主动规避诉累影响,快速启动诉前调解程序。

在调解过程中,承办法官着重强调疫情当前,当事双方应当相互体谅,携手共渡难关,而且建材市场投资巨大,涉及长远利益,只有保住商户才能盘活市场,要着眼长远、“放水养鱼”,不能因小失大、“竭泽而渔”。经过多次悉心调解,该涉众型纠纷终于在诉前圆满化解,建材城和商户的权益均得到了维护,为双方共渡难关创造了有利条件。

截至目前,建安区“一站式”多元解纷机制共妥善处理网络借贷、民间借贷、金融不良债权转让、合同等纠纷1553件,标的额10亿余元,成功调解涉中小微企业案件14件,涉案金额2635万元,依法维护了辖区企业的合法权益,助力区域经济社会发展。

海南加强固定污染源排污许可证后管理

本报讯 记者翟小功 通讯员程明明 近日,海南省生态环境厅印发《关于加强固定污染源排污许可证后管理工作的通知》(以下简称《通知》),进一步加强固定污染源的管理,提高发证排污单位的按证执行力度。

海南省生态环境厅有关负责人说,2020年,海南完成了8272家固定污染源排污许可核发登记任务,提前完成了全覆盖,固定污染源“一证式”管理理念深入人心,排污许可制的先进性和生命力正在不断显现。根据《通知》要求,省级生态环境部门将加大对相关排污单位的指导帮扶力度,不断强化排污者责任,持续发挥排污许可核心制度管控效能。

《通知》明确,生态环境及其他相关部门将全面开展已发证排污单位的排污许可证申请材料及副本的质量复核工作,重点围绕排放口是否遗漏,排放标准是否有误,污染因子是否遗漏,许可排放限值是否有误,污染治理技术是否为可行技术,执行报告及信息公开要求是否遗漏,自行监测因子及频次是否符合要求等,必要时还将组织开展现场核查。对发现上述主要问题的排污单位责令立即变更排污许可证;对提供虚假、错误申报服务的技术单位及个人,将按照相关法律法规予以处罚。

《通知》还要求,排污单位要严格落实执行报告制度,排污单位应根据排污许可证的时间节点要求按期上报执行报告,并对执行报告的准确性、真实性、完整性负责,根据各行业技术规范中实际排放量的计算方法进行准确计算上报,市县生态环境部门将对排污单位上报的执行报告按照“年报全审、季报抽查”的频次进行审核。

《通知》强调,将严格落实全省排污许可证后执法检查。对无证排污,违反排污许可证排污,违反自行监测要求,违反其他环境管理要求等行为,将严格按照《海南省排污许可管理条例》予以处罚;对存在限期整改要求的排污单位,将重点核查是否按期完成整改要求;对超期仍未完成整改工作的,将移交核发部门撤销排污许可证。

《医疗保障基金使用监督管理条例》构建了医疗保障基金使用的全方位监管体系,强化了对医疗保障基金的监管,为加强医疗保障基金监管提供了有力法律保障。

□ 本报记者 侯建斌

医疗保障基金是人民群众的“看病钱”“救命钱”,基金的使用安全涉及广大群众的切身利益,关系医疗保障制度的健康持续发展。新春伊始,国务院正式公布《医疗保障基金使用监督管理条例》(以下简称《条例》),这是我国医疗保障基金使用监管方面的首部行政法规。

国家医保局副局长施子海指出,《条例》是依法开展医疗保障基金使用监督管理的一个重要保障。在《条例》制定过程中,国家医保局着力提高医疗保障基金使用监督管理工作的科学化、规范化、制度化水平,努力保障医疗保障基金安全,促进基金有效使用,维护公民医疗保障的合法权益。

中央财经大学保险学院教授褚福灵认为,《条例》构建了医疗保障基金使用的全方位监管体系,强化了对医疗保障基金的监管,为加强医疗保障基金监管提供了有力的法律保障。

《条例》的出台,不仅有利于遏制医疗资源浪费,减少不合理的医疗保障基金支出,确保将有限的医疗资源用到刀刃上,实现医疗保障基金收支平衡;而且有利于完善医疗保障基金监管体系,打击欺诈骗保行为;还有利于维护参保人合法权益,防止医疗保障基金“跑冒滴漏”。

医保基金监管形势严峻

医疗保障基金使用主体多、链条长、风险点多,监管难度大,欺诈骗保问题持续高发频发,监管形势一直比较严峻。

中山大学公共卫生学院教授黄奕祥坦言,2018年国家医疗保障局组建之后,两年多时间公布了数十起欺诈骗取医疗保障基金的典型案例,反映出个人和医药机构骗取医疗保障基金的现象严重,骗保手段层出不穷,花样不断翻新,成为啃噬广大民众“救命钱”的社会毒瘤。

据施子海透露,2019年,全国医疗保障部门共检查定点医药机构81.5万家,采取约谈、责令改正、追回、罚款等方式处理违法违规违约医药机构26.4万家,占被检查机构的32%,追回医保基金115.6亿元。

2020年,国家医保局会同卫生健康部门在全面开展自查自纠基础上,检查定点医药机构60余万家,自查+检查共处理违法违规违约定点医药机构40余万家,追回医保基金223.1亿元。可以明确的是,一半以上定点医药机构不同程度存在基金使用方面的问题。

把织密扎牢医疗保障基金监管制度的笼子作为《条例》的核心内容,坚决防止人民群众的“救命钱”成为“唐僧肉”。施子海介绍说,《条例》不仅对基金使用相关主体的职责进行了明确,而且对构建行政监管、社会监督、行业自律相结合的监管体制作出了规定。

黄奕祥介绍说,《条例》对定点医药机构的协议管理、内部管理考核、财务信息披露公开等,都给出了具体的可操作指南。

比如定点医药机构应当建立医疗保障基金使用内部管理制度,由专门机构或者人员负责医疗保障基金使用管理工作,建立健全考核评价体系;定点医药机构应当组织开展医疗保障基金相关制度、政策的培训,定期检查本单位医疗保障基金使用情况,及时纠正医疗保障基金使用不规范的行为。

褚福灵指出,定点医药机构是否按照有关规定提供医药服务,是管好、用好医疗保障基金的关键。

此外,《条例》还明确界定医疗保障行政部门、医疗保障经办机构、定点医药机构和参保人员的何种行为属于违法,划清了不能触碰的“红线”。

严厉处罚欺诈骗保行为

近几年,医保诈骗呈高发多发态势,一些定点医药机构大肆骗保,一批不法分子倒卖药品骗保牟利。数据显示,仅2020年,全国公安机关就侦办此类案件1396起,抓获犯罪嫌疑人1082名,追缴医保基金4亿多元。

“《条例》着力强化法律责任,加大对违法行为的处罚力度,提高法律的震慑力。”施子海指出,《条例》对医疗保障经办机构、定点医药机构、参保人等人的违法行为均细化了相应的法律责任,对欺诈骗保行为规定了严厉的处罚措施。

在黄奕祥看来,建立处分明确、惩罚有效的法律责任制度,是确保医疗保障基金安全运行的有力手段。《条例》明确了医疗保障经办机构的不作为和违法行为的处罚方式和处罚力度。

如骗取医疗保障基金支出的,不仅由医疗保障行政部门责令退回,还要处骗取金额2倍以上5倍以下的罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

与此同时,《条例》对于定点医药机构在使用医疗保障基金过程中的违法违规行为,如机构内部医疗保障基金管理制度不合规,相关人员违法违规,机构造成医疗保障基金损失、机构骗取医疗保障基金支出,都规定了非常清晰、严厉的定性处分和定量处罚。

《条例》对于参保个人的违法违规行为也明确了法律责任,如将医疗保障凭证借予他人使用,重复享受医疗保障待遇,虚构医药服务项目等骗保行为,给予责令退回医疗保障基金,外处骗取金额2倍以上5倍以下的罚款。对各级医疗保障行政部门的不作为和违法行为,《条例》同时规定要依法依规严肃处理。

黄奕祥认为,《条例》对医疗保障各方主体均规定了清晰明确的法律责任和有效的处罚方式,做到了违法必处罚。

加强监管促进合理使用

过度诊疗,也是造成医保基金浪费的一个因素。从目前医疗保障基金监管实践来看,一些医疗机构存在不同程度的过度诊疗问题。

如何解决过度诊疗问题,施子海说,国家医保局将会同有关部门多措并举,规范医疗服务行为,一方面,加强支付方式改革,让医疗机构增强控制成本的内生动力;另一方面,加大综合监管力度,进一步规范医疗机构的医疗服务行为。

国家卫生健康委医政医管局监察专员焦辉辉说,近年来,国家卫健委出台一系列临床诊疗技术操作规范、临床诊疗指南、临床路径,合理用药指导原则。同时,也督促医疗机构发挥主体责任,监督和指导医务人员合理检查、合理用药、合理治疗。

“通过加大监管力度促进医保基金的合理使用。”焦辉辉透露,国家卫健委建立一系列信息化监管系统,如合理用药监管系统、医疗质量监管系统,从2018年以来,开展三级公立医院的绩效考核,通过发挥绩效考核的指挥棒作用,引导医疗机构加强内部管理,进一步规范医务人员的诊疗行为。

在加强监管上,《条例》强调医疗保障、卫生健康、中医药、市场监督管理、财政、审计、公安等部门分工协作,相互配合,建立沟通协调、案件移送等机制。黄奕祥指出,在医疗保障基金使用现场督查、行政执法,被执法对象利益保障等方面,要求建立监督检查、证据核对、举报投诉和社会监督机制。

在医疗保障监督管理信息发布等方面,既重视相关机构和个人信息保密,又着重规定建立定点医药机构和参保人员的信用管理制度。黄奕祥认为,通过信用评价等级分级分类管理,顺应现代社会治理要求,实现医疗保障基金相关信息交互使用渠道畅通机制,进而形成监督管理的长效机制。

褚福灵透露,《条例》进一步加强了医疗保障基金使用的社会监督。一方面规定政府及其医疗保障等行政部门通过多种方式,广泛听取意见,畅通社会监督渠道,鼓励和支持社会各界参与医疗保障基金使用的监督;另一方面,要求经办机构定期向社会公开医疗保障基金的收支、结余情况,定点医药机构向社会公开医药费用、费用结构等信息,医疗保障行政部门定期向社会公布监督检查结果,加大对违法案件的曝光力度,接受社会监督。

国务院出台首部医保基金使用监管领域行政法规
坚决防止群众“救命钱”成为“唐僧肉”