

## 第二轮第三批中央生态环保督察问题清单曝光

# 8省(区)已有1391名领导干部被问责

### 环保在行动

□ 本报记者 鄢建荣 文/图

7月20日,中央生态环保督察向山西省、安徽省、辽宁省反馈督察情况。至此,第二轮第三批中央生态环保督察对山西等8省(区)的督察情况全部结束,督察问题清单也随之曝光。

今年4月,中央生态环保督察对山西、辽宁、安徽、江西、河南、湖南、云南省以及广西壮族自治区进行了为期一个月的督察进驻。需要指出的是,对8省(区)的督察已是第二轮。从第二轮督察曝光的问题清单看,违法违规上马“两高”项目,生态破坏等问题不仅突出,而且也是共性问题。此外,督察组在督察中还发现一些“个性”问题,这些“个性”问题同样不可小觑。

据督察组介绍,截至今年6月底,山西等8省(区)已有1391名领导干部被问责。其中,河南省问责人数最多,达到622人。

对于督察发现的问题,督察组要求8省(区)制定整改方案并向社会公开。

#### 违法上马“两高”项目

针对“两高”项目,督察组查出,山西省计划上马178个“两高”项目,101个在建或已建,其中72个手续不全,比例高达71.3%。不仅如此,晋中、吕梁、运城3市“十三五”期间多次未完成年度能耗双控考核目标,煤炭消费量急剧增加,被国家有关部门通报批评;“十四五”仍在大力发展焦化、钢铁等“两高”项目。其中,平遥煤化工违法扩建,违规从周边村庄抽取地下水,导致周边两个村吃水困难,引发群众强烈不满。

在违法违规项目的同时,“政绩考核指挥棒”作用发挥不够,非化石能源占能源消费比重等约束性指标未纳入目标责任考核体系。”督察组说,太原市清徐经济开发区违法建设“两高”项目等问题突出,2020年考核仍被评为“优秀”等次。

督察组在山西还发现,山西省存在钢铁行业去产能弄虚作假情况。“全省2017年以来批准实施的18个钢铁产能置换项目中,只有一个减量置换比例符合要求。”督察组透露,按照淘汰任务要求,吕梁市中国钢铁



图为今年4月,中央第三生态环保督察组在安徽省合肥市新站区现场检查。

公司一座120吨转炉应于2019年10月关停,有关地方上报已关停并经省工业和信息化部门现场验收,但现场督察发现该转炉仍处于生产状态。

违法违规上马“两高”项目在安徽同样存在。督察组指出,安徽省经信部门未落实“大气污染防治重点区域严禁新增铸造产能”要求,长期未制定铸造行业产能置换办法,各地铸造项目盲目无序发展,新增产能10.9万吨/年。省发展改革部门监管不到位,“两高”项目违法建设问题突出。六安市安徽金日晟矿业有限公司150万吨/年球团项目未取得环评审批手续,2019年违规开工建设,省、市、县三级发展改革部门明知其违法行为却不制止。蚌埠市安徽丰原集团有限公司4台共16万千瓦的热电机组等项目未经环评审批,违规建设,新增耗煤量100万吨/年。

辽宁省“有的地方政府甚至违规推动项目建设”。督察组说,铁岭昌图县召开县长办公会违规推动“两高”项目建设,要求相关审批和主管部门不得对未办理审批手

续的项目予以处罚;锦州市将“两高”项目作为年度重点工程,成立专班推动,导致相关项目在未取得节能审查、施工许可等手续的情况下擅自开工建设。对未完成能耗双控考核的地市,辽宁省既未按要求实施问责,也未实行高能耗项目缓批限批、能耗双控考核问责。

河南省安阳市作为京津冀大气污染传输通道城市,按要求应于2020年组织淘汰4.3米以下焦炉,涉及焦化产能660万吨/年。但是,督察组发现,安阳市不顾产业结构偏重、环境空气质量在全国排名长期靠后的实际,违反“以钢定焦”要求,将安钢集团淘汰并按政策外迁的180万吨/年焦化产能“一女二嫁”,焦钢比达0.58,高出国家要求45%。

此外,督察组在广西壮族自治区、湖南、江西等省(区)也查出违规甚至违法上马“两高”项目问题。

#### 生态破坏问题突出

仔细翻阅各督察组的情况反馈报告,不难发现8省

(区)生态破坏问题依然突出。

督察组指出,山西省矿产资源无序开发加剧生态破坏。督察组抽查晋中、吕梁10家露天煤矿,9家存在越界开采问题,面积达8182亩;8家存在违规排土问题,压占土地超过27万亩。忻州市300余处尾矿砂堆存点,违规压占耕地林地约2725亩;南峪口、宏盛铁矿侵占臭冷杉省级自然保护区核心区268亩土地非法堆放尾矿砂。

督察组点名批评说,山西焦煤集团斜沟煤矿批建不符等问题长期整改不到位,违规处置煤矸石3000多万吨,削山取土,加剧水土流失,省国资委在明知未完成整改情况下予以销号。

督察组在安徽省同样发现了生态破坏问题。据督察组介绍,合肥市为获取建设用地指标,多次假借“残次林”土地整理名义,毁林造地,2018年以来,毁林造地面积超1400亩。马鞍山市向山矿区硫铁矿,合肥市钟山铁矿长期粗放开采,酸性淋溶水污染问题突出,生态破坏严重。池州、安庆等市矿山治理标准不高,效果不好;宣城市狸桥三岔路采石场以绿色防尘网“遮羞”。

“大连斑海豹国家级自然保护区核心区区内仍存在大量养殖活动,铁岭开原黄旗寨白鹳省级自然保护区核心区、缓冲区内存在违法建设旅游设施问题。”督察组在辽宁督察发现,辽宁省湿地保护不到位,省林草部门被批“未按要求编制全省湿地保护‘十三五’规划,未制定一般湿地认定标准和管理办法,也未开展湿地利用和生态状况动态监测,全省违规侵占湿地问题突出,仅工业和港口码头项目侵占湿地就超过21.8公顷。林地保护不到位,受项目侵占林地等影响,林地保有量下降。”

督察组在河南、云南、广西、湖南、江西等地同样发现生态被破坏问题。督察组说,河南省焦作市博爱县原太焦高铁馒头山取土(石)场“治理”造成生态破坏面积约100亩;黄河流域保护区区内仍有大量鱼塘未清退,部分已退出鱼塘也未恢复原貌。云南省昆明市围绕滇池“环湖造城”“贴钱开发”,环滇池湖滨带特别是环草海湖滨带大量被房地产等项目侵占,滇池生态空间受到严重挤压。

#### “个性”问题不可小觑

除了上面提到的共性问题外,督察组在8省(区)还查出一些“个性”问题。

7月16日,督察组向湖南省反馈督察情况时公开的

#### 核心阅读

第二轮第三批中央生态环保督察对山西等8省(区)的督察情况反馈目前已全部结束。督察组要求,8省(区)对失责失责问题要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,要按有关规定办理。

一个细节令人回味。督察组透露,湖南省住建厅发布的长沙市生活污水集中收集率高达100.92%。

按理说长沙市生活污水集中收集率最高也就100%了,多出的0.92%是怎么来的呢?对此,督察组给出的答案是“湖南省住建厅对城市污水管网改造造数部署,轻督促,对任务完成情况只调度,不核实。”不仅如此,督察组说,他们两次提供的老旧污水管网改造数据有明显出入。

云南省的滇池与安徽省的巢湖是我国污染防治史上最早启动的污染防治项目“三湖”中的两个湖泊。至今两个湖泊的污染问题均未完全解决。

督察组在云南省督察发现,长腰山是滇池山水林田湖草沙生命共同体的重要组成部分。2012年以来,昆明诺仕达(企业)集团在长腰山大肆进行房地产开发。第一轮督察曾指出昆明市滇池面山以内城市扩张问题,但昆明市并未引起重视,违规批准昆明诺仕达(企业)集团在长腰山规划建设大量别墅、多层和中高层楼房,其中滇池二级保护区已建成别墅167栋,在建47栋,导致长腰山90%以上区域被钢筋混凝土替代,长腰山变成“水泥山”,基本丧失生态功能。

“《巢湖综合治理攻坚战实施方案》设定水质目标的河流中,8条未达标。”督察组说,巢湖的十五里河、南淝河等4条重污染河流的21个综合治理项目进展滞后;合肥市建成区雨污混接点排查整治工作未按要求在2020年年底前完成。巢湖水环境改善成效仍不够稳定,湖体富营养化指数改善不明显。

督察组指出,山西省水环境治理不到位,汾东污水处理厂“逢雨就排”,安徽省铜陵市郊区对荷花塘水质恶化问题敷衍应对,默许有关单位“撒药治污”;农业面源污染防治不力,多种禁用农药、非标地膜仍在销售使用。辽宁省渤海海域大多数渔港存在审批手续不全、污染防治不到位问题,28座纳入名录管理的渔港中仍有19座未办理环评审批手续;普湾经济区规划建设局在未依法依规办理海域使用等审批手续的情况下,违法组织实施填海工程,破坏滨海湿地面积达150公顷。

督察组要求,8省(区)对失责失责问题,要责成有关部门进一步深入调查,厘清责任,严肃、精准、有效问责。对需要开展生态环境损害赔偿或需要提起公益诉讼的,要按有关规定办理。同时要求,8省(区)抓紧研究制定整改方案,在30个工作日内报送党中央、国务院。整改方案和整改落实情况要按照有关规定向社会公开。

## 补齐证券期货违法行为行政处罚程序不统一等制度短板

# 证监会新规明确立案程序和执法权限

### 新政解读

□ 本报记者 周芬楠

对违反证券期货法律法规的行为进行行政处罚,是证监会的重要法定职责。

证监会在行政处罚方面虽出台了不同规范性文件,但层级较低且分散。按照北京师范大学法学院教授张红的语来说,“证监会在具体行政执法中,存在证监会及其派出机构的稽查处罚程序不统一不规范的,稽查处罚效率有待提高,稽查执法手段不够,行政处罚裁量权过大等问题”。

证监会近日发布的《证券期货违法行为行政处罚办法》(以下简称《处罚办法》)规章,有望解决上述问题。证监会有关负责人称其为“补齐制度短板之举”。

#### 明确立案程序

北京市已任律师事务所高级合伙人龙非律师说,《处罚办法》明确立案条件是其突出内容及亮点之一。《处罚办法》第六条将未超过处罚时效以及“不存在依法不予行政处罚等情形”作为立案的前提条件,这是在行政处罚法基础上对证券期货违法行为处罚的立案条件提出了更为严格的要求。

在北京中伦律师事务所律师康家昕博士看来,新行政处罚法将与立案程序和具体执法权限、措施相关的制度事项授权给了其他依法享有行政处罚设定权的机关。而此前在证券期货违法行为的行政执法中,无论是证券法还是证监会颁布的其他规范性文件,均未就该领域行政处罚案件的立案程序和执法权限、措施进行规定。《处罚办法》填补了这一立法空白,规定发现违法线索,符合《处罚办法》第六条所说的四种情形的,应当立案。

《处罚办法》明确和细化了行政处罚法关于执法权限和措施的规定,包括冻结、查封、扣押、封存、限制出境、限制交易,要求有关主体报送文件资料等措施的实施,以及不配合调查的情形及后果。

不配合调查甚至对执法人员大打出手,在实践中时常发生,都不好处理,但现在不同了,要追究法律责

任。《处罚办法》第三十八条规定,行政执法时遭遇“殴打、围攻、推搡、抓挠、威胁、侮辱、谩骂执法人员、限制执法人员人身自由;抢夺、毁损执法装备及执法人员个人物品”等等情形发生时,依照证券法第二百一十八条的规定,由证券监督管理机构责令改正,处以十万元以上一百万元以下的罚款,并由公安机关依法给予治安管理处罚。

#### 规范调查取证

调查取证直接关系到案件处理结果,是行政处罚的关键。据证监会有关负责人说,《处罚办法》结合相关法律规定和执法实践,对取证要求、调查措施等作了规定。一是进一步明确物证、书证、当事人陈述、电子数据等主要证据类型的调查取证标准和要求,规范案件调查取证工作。二是规定特殊情形下的证据转换:证监会及其派出机构在立案前调查或者监督检查过程中依法取得的证据材料,司法机关、纪检监察机关和其他行政机关保存、公布、移交的证据材料,通过依法建立的跨境监管合作机制获取的证据材料,经审查认定其真实性、合法性及关联性后,可以作为行政处罚证据。三是根据案情需要,可以委托具有法定鉴定资质的鉴定机构、会计师事务所等中介机构,为案件的办理提供专业支持和协助。

康家昕认为,值得关注的是,《处罚办法》关于调查取证的规定,大量吸收并采纳了诉讼程序中关于调查取证的原则和要求。但两者的最大区别在于行政诉讼程序坚持严格的“卷宗主义”原则。

依据行政诉讼法和《最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定》,行政机关作出的所有行政行为,必须“先取证,后裁决”,奉行“证据在先”原则。当处罚决定形成案件卷宗,如果该决定被起诉到法院时,被告只能依据处罚决定之前调查收集完成的案件卷宗中的所有证据,来证明自己所作的行政行为合法。被告在行政诉讼过程中不得自行收集证据。“卷宗主义”原则可以说是行政诉讼程序倒逼行政机关行为合法,敦促行政机关在采集证据时即按照诉讼程序的标准来调查取证,以充分证明其所作行政行为合法。《处罚办法》中关于证据的规定,既体现了行政诉讼程序对于行政处罚程序的倒逼效应,也有助于证监会及其派出机构准

确把握调查取证过程中的各项要求和标准。

#### 落实三项制度

国务院办公厅于2019年1月发布了《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》。证监会吸收了上述有关“三项制度”的规定,《处罚办法》第七条、第二十八条、第三十五条对其进行了细化。

比如,《处罚办法》第七条规定:“中国证监会及其派出机构通过文字记录等形式对行政处罚进行全过程记录,归档保存。根据需要,可以对容易引发争议的行政处罚过程进行音像记录,被调查的单位和和个人不配合的,执法人员对相关情况进行文字说明。”

康家昕认为,行政执法“三项制度”的核心要义是“三公原则”,将“三项制度”在证券期货违法行为行政处罚中加以落实,能保障《处罚办法》得到有效实施,促进对违法行为进行行政处罚的规范化、程序化和法治化。

张红认为,证监会落实“三项制度”,是与时俱进的举措之一。在有《处罚办法》之前,证监会的行政执法公示制度落实得较好,证监会作出的行政处罚决定书和市场禁入决定书均在官方网站上全文公布,重大执法决定法制审核制度也落实得很好。但在执法全过程记录制度,特别是音像记录方面落实得不太理想。《处罚办法》的多项规定,解决了执法全过程记录等方面的难题。

《处罚办法》还有许多亮点值得关注。龙非认为,《处罚办法》引入“审慎监管原则”,表明证监会将更加关注事前、事中、事后全流程监管标准的衔接,更加注重行政处罚与事前事后监管的系统集成,结合起来发挥整体效应。《处罚办法》对市场禁入措施、证券监管措施等进行了整合,并根据证券执法特点为这些措施作出的主体、程序均提供了相应的制度空间,实现了对证券处罚措施的一体化规范。

特别是在行政处罚法基础上,结合证券期货违法行为的特点,明确了违法所得是指通过违法行为所获利益或者避免的损失,应根据违法行为的不同性质予以认定。《处罚办法》要求具体规则由证监会另行制定,从而为解决长期以来违法所得计算标准难题提供了重要依据。

等新型诉求渠道,推动形成“接待窗口一站式运行、群众来访一条龙服务、信访事项一体化调处、解决问题一竿子到底”的信访问题集约化工作模式。

“维护社会和谐稳定,信访工作是关键,但要做好信访工作绝不是信访部门一家的‘独角戏’,而应该是各部门协同努力的‘大合唱’。因此,信访部门既要当好群众的‘贴心人’和相关部门的‘牵线人’,还要当好化解信访矛盾的‘召集人’和‘建议人’。”松江区信访局负责人表示。

## 上海松江信访部门当好“四大角色”

本报讯 记者余东明 通讯员黄建春 近日,《法治日报》记者在上海市松江区信访局了解到,当地信访部门以“人民满意窗口”标准化创建为目标,主动融入社会治理大局,努力扮演好“贴心人”“牵线人”“建议人”和“召集人”的四大角色,为人民群众排

忧解难,实现“最多访一次”的工作目标。

据悉,松江全区街镇、园区“人民满意窗口”标准化创建完成率,村居服务站“家门口”服务体系创建完成率均达到100%。为了减少信访群众奔波之苦,当地还拓展网上信访,远程信访,指尖信访,代理信访

## 青海玉树全力构筑三江源国家生态安全屏障

# 近31万人享受到生态性补偿吃上“生态饭”

□ 本报记者 徐鹏

生,山美,水美,人美的美丽画卷。

在三江源国家公园体制试点中,通过构建集中统一的管理体制,从根本上解决了政出多门、职能交叉、职责分割的管理体制弊端,彻底解决了自然资源执法监管“碎片化”问题,园区17211名生态管护员实现“一户一岗”。如今三江源区生态环境质量得以提升,生态功能得以巩固,水源涵养功能有所提升,湿地面积进一步扩大,草地覆盖率,产草量分别比十年前提高了11%和30%以上,野生动物种群明显增多,藏羚羊从20世纪80年代不足2万只恢复到7万多只。

玉树州生态环境局局长多加说,该州基本完成了“三线一单”生态环境分区管控体系建设,衔接全州生态保护红线划定成果,相关污染防治规划和行动计划的实施,以及环境质量目标管理及规划环评,行业突出生态环境问题,把握区域差异性生态环境特点,全州共划定60个生态环境管控单元,分为优先保护、重点管控和一般管控三类,制定生态环境准入清单。

“玉树州积极开展城市水环境综合治理,建成治多县、杂多县、囊谦县、称多县、曲麻莱县生活污水污水处理厂及配套设施,各乡镇靠近城区、镇区有条件接入污水处理管网系统的,统一纳入城镇污水处理系统。全州县级以上城镇集中式饮用水水源地规范化建设完成率100%,保证了人民的饮用水质量和用水安全。”多加说,玉树还开展了供热系统锅炉“煤改电”及其他清洁能源工程项目,建成杂多县、囊谦县、治多县县城生活垃圾填埋场扩建项目,开创垃圾分类、收运、处理的“杂多模式”,城乡区域生态环境净化、美化和秩序化水平显著提升,玉树市荣膺“全国卫生城市”。

## 北京拟规范共有产权住房出租管理

本报讯 记者王斌 近日北京市住房和城乡建设委牵头起草的《关于规范共有产权住房出租管理工作的通知(试行)》(征求意见稿)向社会公开征求意见。《通知》共十五条,主要包括出租程序、收益分配、优先租赁和监督管理等具体内容。

《通知》明确,共有产权住房出租房源由市级网络平台统一向社会“首发”后,房地产经纪机构方可为其代理住房租赁经纪业务。无论是自行出租,还是通过房地产经纪机构达成出租的,都要在服务网络平台签订住房租赁合同,并报市住房租赁管理服务平台统一进行备案。目前市级网络平台已基本搭建完成,正在进行数据对接和内部测试等工作,计划在政策实施时同步上线。

《通知》指出,政府租金收益采取定额方式收取,原则上根据区域市场租金水平,按照就低原则,综合确定,在充分体现产权共有的基础上,政府最大程度让利予民,也便于收益收取。比如,同一项目同面积类似户型的房屋,政府份额收益部分按同一标准

定额收取,便于操作管理,简化出租流程。定额标准按项目和套型确定后,将在服务平台公布。政府产权定额租金收益随市场租金水平动态调整,每三年可调整一次,防止租金收益大起大落。

《通知》规定,购房家庭出租房屋需经过代持机构同意。在收到出租意向申请后,代持机构应在10个工作日内回复是否同意出租的意见,通过设定审批工作时限,确保购房人利益。政府定额租金收益标准由代持机构委托专业机构评估的区域市场租金水平综合确定,如购房人确定的租金标准低于区域公租房或代持机构确定的租金标准,代持机构可优先租赁住房,并提供住房租赁经营服务,其他住房租赁企业不能参与。购房人租金收益部分,由代持机构按购房人拟定的租金标准及其持有产权份额比例支付。购房人出租住房前,代持机构要与其签订住房出租使用协议,约定住房拟出租价格、期限、出租方式、租金收益分配等,住房租赁期限原则上不超过三年,便于加强住房租赁监管。