



法治政府

LEGAL DAILY

主编：杨新顺
编辑：侯建斌
美编：李晓军
责校：邓春兰
信箱：jingjubu666@163.com

2021年9月24日
星期五

国家级保护区内小水电该退不退 饮用水源保护区违规建设房地产项目 中央生态环保督察披露地方存在保护区监管不严问题

环保在行动

□ 本报记者 鄧建榮

近日,第二轮第四批中央生态环保督察(以下简称督察组)公开通报7起典型案例,其中两起涉及保护区问题。一起是湖北省通山县九宫山国家级自然保护区核心区和缓冲区小水电清理整改工作滞后;另一起是四川省眉山市在集中式饮用水源地周边违规开发房地产。

督察组指出,目前,九宫山国家级自然保护区核心区和缓冲区内共有6座小水电站,其中,核心区3座,按照规定,这6座小水电均应在去年年底前退出。“2018年4月以来,眉山市、仁寿县在黑龙滩饮用水水源保护区内共审批房地产项目20个。”据督察组介绍,黑龙滩水库北部及西北部区域大量植被遭到毁损,原有林木已被成片高楼和洋房取代,水源涵养功能基本丧失,影响了黑龙滩水库生态系统的原真性和完整性。

通过这两起典型案例不难发现,当地方面临要发展经济还是要保护生态环境或者如何实现二者双赢时,仍然有一些地方难以做出正确选择,更不该发生的是,通山县企图以调代改,继续保留这些小水电站。而眉山则为保护区内的房地产开发“开绿灯”。

督察进驻时仍有5座小水电站运行

1982年,经通山县人民政府批准九宫山自然保护区成立,1988年2月,这一保护区成为湖北省第一批省级森林和野生动物类型自然保护区,2007年4月,晋升为国家级自然保护区。九宫山自然保护区是华中地区生态系统保存完好的保护区之一,国家珍稀濒危保护野生植物十分丰富,保护区内国家一级、二级保护动物多达39种,在生物多样性保护和长江中下游生态环境建设中具有十分重要的作用。

2018年,国家有关部门联合印发《关于开展长江经济带小水电清理整改工作的意见》,根据意见要求,2020年底前,位于自然保护区核心区或缓冲区内的水电站原则上要退出;在保护区批准设立前合法合规建设的水电站,可以限期退出,但不得超过2022年。

今年9月,督察组进驻湖北后发现,九宫山自然保护区核心区和缓冲区内共有6座小水电站,分别为集潭一级、安平二级、集潭二级水电站;缓冲区内3座,分别为太阳、石凯、安平三级水电站。随后,督察组对这6座小水电的清退情况展开调查。督察组通过对地方提供的资料进行核实发现,这6座小水电站均应在2020年底前退出,但通山县却放松要求,将退出时间延迟至2022年底。督察组指出,截至督察进驻时仍有5座小水电站在运行。



图为黑龙滩饮用水水源保护区内部分正在邻水而建的低层楼房。

督察组供图

督察组还发现,石凯水电站不仅不退出,反而扩大产能。2014年,在未办理相关审批手续的情况下,石凯水电站进行改造扩建,装机容量由400千瓦和1250千瓦各一台改造为两台400千瓦。

“位于保护区核心区的集潭二级水电站在相关材料中称其首次投产日期为2003年5月,并以其在环评生效时间(2003年9月1日)前建设为由,认为无须办理环评审批手续。但督察发现,集潭二级水电站两台水轮发电机组铭牌标识的出厂日期分别为2003年12月和2005年1月。”督察组指出,集潭二级水电站不可能在2003年5月投产发电,水电站应办理环评审批手续,却一直没有办理。

同时,按照国家有关部门加强长江经济带小水电站生态流量监管的要求,要确保小水电站稳定足额下泄生态流量,并于2020年12月底前安装动态视频在线监控设备,开展生态流量监测工作。

但督察组发现,九宫山自然保护区内的6座小水电站均未设置能保障稳定足额下泄生态流量的设施,也未开展生态流量监测。其中,集潭二级水电站还存在私自封堵生态流量泄放通道行为。今年9月3日督察组现场督察发现,集潭二级电站在大坝中间新挖一个放水口作为生态流量泄放通道,但该通道却被挡板封堵,无生态流量下泄,导致下游河道干涸。

饮用水源保护区违规开发房地产

位于眉山市仁寿县的黑龙滩水库是眉山市区、仁

寿县、乐山市井研县近300万群众的饮用水源地,生态功能和地位十分重要。但是,今年9月,督察组深入眉山市仁寿县下沉督察时却发现,近年来,眉山市、仁寿县违法在黑龙滩饮用水水源保护区内规划建设大量房地产项目,对保护区生态功能造成严重影响。

督察组下沉督察发现,2017年12月,四川省人大常委会会议批准《眉山市集中式饮用水源地保护条例》(以下简称《条例》),《条例》禁止在自然保护区内新增居民集中居住点。但督察却发现,2018年4月以来,眉山市、仁寿县违反《条例》规定,在黑龙滩饮用水水源保护区内大肆开发房地产项目,导致自然保护区内居民集中居住点大量增加。

其中,长岛未来城、天府生态城两个片区已审批房地产项目20个,规划建设楼房1097栋(其中低层楼房542栋),总用地面积约3222亩,建筑面积约332万平方米。督察组说,截至目前,两个片区已建成楼房322栋(全部为低层),占地约546亩,建筑面积约37万平方米;在建楼房775栋(其中低层楼房220栋),占地约2676亩,建筑面积约295万平方米。大量低层楼房邻水而建,严重挤占饮用水源地生态保护空间。

督察组现场调查发现,黑龙滩饮用水水源保护区违规建设的房地产项目严重破坏黑龙滩水源地生态环境。

据督察组介绍,《四川省饮用水水源保护管理条例》规定,地表水饮用水水源保护区内,禁止非更新性、非抚育性采伐和破坏饮用水水源涵养林、护岸林和

其他植被。但督察发现,2018年以来,四川省林业和草原局违规为有关房地产项目办理林地使用手续,导致黑龙滩饮用水水源保护区342.56亩林地被侵占,其中防护林63.45亩。同时,由于监督管理不到位,2018年以来,黑龙滩流域内还发生88件破坏林地案件,涉及林地面积761.58亩,其中防护林56.80亩。

督察组在现场看到,黑龙滩水库北部及西北部区域大量植被遭到毁损,原有林木已被成片高楼和洋房取代,水源涵养功能基本丧失,影响了黑龙滩水库生态系统的原真性和完整性。此外,根据四川省人民政府批准的《四川省黑龙滩生态环境保护试点总体实施方案》,眉山市应于2017年年底前建成生态环境保护工程项目53项。截至此次督察时仍有8个项目未完成甚至未实施,其中应建设的4000亩生态涵养林只完成了192亩,仅占4.8%。

地方政府为违规房地产开发“开绿灯”

《湖北省长江经济带小水电清理整改工作实施方案》要求,退出类水电站应制定“一站一策”退出方案,同时还要明确退出时间,拟定退出程序。2019年10月,通山县发布《通山县小水电清理整改“一站一策”工作方案》,提出要逐步制定退出类小水电站具体拆除方案,“但之后一直没有编制具体拆除方案,也没有启动实质性工作。”督察组指出,通山县还以“部分地块保护区内大肆开发房地产项目,导致自然保护区内居民集中居住点大量增加。”

督察组下沉督察发现,2017年12月,四川省人大常委会会议批准《眉山市集中式饮用水源地保护条例》(以下简称《条例》),《条例》禁止在自然保护区内新增居民集中居住点。但督察却发现,2018年4月以来,眉山市、仁寿县违反《条例》规定,在黑龙滩饮用水水源保护区内大肆开发房地产项目,导致自然保护区内居民集中居住点大量增加。

其中,长岛未来城、天府生态城两个片区已审批房地产项目20个,规划建设楼房1097栋(其中低层楼房542栋),总用地面积约3222亩,建筑面积约332万平方米。督察组说,截至目前,两个片区已建成楼房322栋(全部为低层),占地约546亩,建筑面积约37万平方米;在建楼房775栋(其中低层楼房220栋),占地约2676亩,建筑面积约295万平方米。大量低层楼房邻水而建,严重挤占饮用水源地生态保护空间。

督察组现场调查发现,黑龙滩饮用水水源保护区违规建设的房地产项目严重破坏黑龙滩水源地生态环境。

据督察组介绍,《四川省饮用水水源保护管理条例》规定,地表水饮用水水源保护区内,禁止非更新性、非抚育性采伐和破坏饮用水水源涵养林、护岸林和

在区域由原国家级自然保护区核心区和缓冲区调整为一般控制区,企图以调代改,继续保留这6座小水电站。

而在黑龙滩饮用水水源保护区内违规建设房地产问题中,督察组指出,2020年4月,眉山市人大法工委在无法解释的情况下,向仁寿县人民政府出具违背立法本意的法律解释。

据督察组介绍,2018年2月,眉山市城乡规划委员会在审议天府生态城、长岛未来城片区项目规划时明确,眉山市人大常委会要对《条例》有关禁止性条款作出书面说明。“眉山市人大常委会法制工作委员会在无法解释的情况下,分别于2018年3月、2020年4月向黑龙滩风景区管委会、仁寿县人民政府出具书面说明,违背立法本意,将《条例》中‘禁止在自然保护区内新增居民集中居住点’的规定,解释为‘本款规定的立法原意是禁止在自然保护区内场镇规划区外的农村地区新增居民集中居住点’。”督察组认为,这实际上是为保护区内房地产开发“开绿灯”,由此,直接导致黑龙滩饮用水水源保护区内20个房地产项目相继违法开工建设。

针对湖北、四川两地保护区存在的问题,督察组指出,通山县态度消极,对自然保护区核心区、缓冲区内的小水电站整改不力;对小水电站不能稳定足额下泄生态流量问题监管不力,影响生态环境。眉山市、仁寿县贯彻落实生态优先、绿色发展理念存在偏差,没有正确处理发展与保护的关系,对黑龙滩水库的特殊重要地位认识不到位,饮用水源地保护不力。

以人民为中心推进法治政府建设

智慧眼观察

□ 韩春晖

近期,中共中央、国务院印发《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》),它是立足新发展阶段深入贯彻以人民为中心的基本原则,推动新时代法治政府建设再上新台阶的纲领性法治文件。从《纲要》的文本内容来看,它系统完整且清晰地展现了法治政府建设“为了人民”“依靠人民”和“保障人民”的基本理念。

其一,“为了人民”是法治政府建设的目标导向。关于加强重要领域立法,《纲要》规定,要积极推进国家安全、科技创新、公共卫生、文化教育、民族宗教、生物安全、生态文明、防范风险、反垄断、涉外法治等重要领域立法,健全国家治理的法律制度,满足人民日益增长的美好生活需要必需的法律制度。关于全面推进严格规范公正文明执法,《纲要》强调,要着眼提高人民群众满意度,着力实现行政执法水平普遍提升,努力让人民群众在每一个执法行为中都能感受到风清气正,从每一项执法决定中都能感受到公平正义。

其二,“依靠人民”是法治政府建设的可靠力量。为了提升行政决策质量,《纲要》提出,涉及社会公众切身利益的重要规划,重大公共政策和措施,重大公共建设项目等,应当通过举办听证会等形式加大公众参与力度,深入开展风险评估,认真听取和反映利益相关群体的意见建议,为了加大重点领域执法力度,《纲要》规定,要畅通违法行为投诉举报渠道,对举报严重违法违规行为和重大风险隐患的有功人员依法予以奖励和严格保护。

其三,“保障人民”是法治政府建设的行动属性。为了保护企业权益,《纲要》规定,要依法平等保护各种所有制企业产权和自主经营权利,切实防止滥用行政权力排除、限制竞争行为,要规范涉企行政检查,着力解决涉企现场检查事项多、频次高、随意检查等问题。为了保护公民权益,《纲要》强调,要广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式,努力做到宽严相济、法理相融,让执法既有力度又有温度。全面推行轻微违法行为依法免于处罚清单,要健全规范急危救助处置、使用个人信息机制制度,切实保护公民个人信息。

从《纲要》的内在逻辑来看,它贯穿始终且系统周到地谋划了法治政府建设的脉络主线,评判标准和时代特色,积极回应人民群众的新的要求新期待。

银保监会对保险公司分支机构准入监管趋严

设立分支机构须连续两季度风险评级B类以上

□ 本报记者 周芬楠

为引导保险公司合理有序设立分支机构,提升监管质效,银保监会于日前出台新版《保险公司分支机构准入管理办法》(以下简称《办法》),对保险公司分支机构的设立、改建、变更营业场所、撤销等流程进行了规范。

专家认为,新《办法》总体上体现了对保险公司及其分支机构准入监管趋严的态势,增加了许多新的要求和条件。

新增分支机构撤销规定

《办法》共六章46条,分别为总则、分支机构设立、分支机构改建、变更营业场所、分支机构撤销和附则。

北京中银律师事务所高级合伙人刘晓宇说,原办法只有35条,新增了11条。新《办法》统一和整合了近年来出台的相关监管规定,同时对现有制度进行补充和完善,提高分支机构设立审批的规范性和系统性。

与旧办法相比,首先是立法依据上的变化,除保险法和《保险公司管理规定》外还新增了行政许可法上位法依据。其次体现在章节方面,新《办法》新增了第四章、第五章,增加了对于保险分支机构变更营业场所、撤销的具体规定。同时还新增了反洗钱和反恐怖融资的规定。

西北政法大学经济法学院教授强力和称,《办法》虽然对保险公司设立分支机构的数量没有明确规定,但随着新开发园区、新城镇的建设等经济发展的变化,保险公司变更、改建、撤销可能会经常发生。保险公司都有扩大经营规模的原动力,为了规范其发展,银保监会对其扩张势力范围设立的分支机构加强监管,也是顺应时代的要求。

依据《办法》规定,保险公司分支机构只是在申请设立时确定的经营区域范围内变更营业场所,不可跨经营区域变更。同时应在符合开业标准后取得上级管理机构的批文,或提交申请材料,出具符合开业标准承诺书。

即使在同一地点,仅仅只是营业场所面积的增加或减少,亦应向机构所在地银保监会派出机构报告并提交相关材料。

强力说,营业场所、分支机构是和老百姓直接打交道的场所,无论是变更营业场所还是撤销机构,都应广

而告之。

《办法》规定,保险公司分支机构因服务能力严重欠缺,存在重大风险隐患等情形,或因战略调整,撤销分支机构均应提交撤销申请。

依据《办法》,分支机构撤销,应进行公告,并通知有关投保人、被保险人或者受益人,对交付保险费、领取保险金等事宜作出妥善安排。

风险综合评级应在B类以上

据刘晓宇介绍,在市场准入方面,新《办法》体现了监管趋严的态势。首先是对保险公司偿付能力提出了新要求。设立省级分公司,省级分公司以外的分支机构,在准入条件方面新增了偿付能力充足率,核心偿付能力充足率两个具体比例要求。设立省级分公司,申请前连续两季度综合偿付能力充足率均不低于150%,核心偿付能力充足率均不低于75%;新增了对公司治理评估结果的要求,在“具备良好的公司治理,内控健全”的基础上,增加“上一年度公司治理评估结果为C级以上”的要求。

并要求提交申请前连续两个季度保险公司的风险综合评级应在B类以上。

记者了解到,2020年第四季度末,纳入会议审议的178家保险公司平均综合偿付能力充足率为246.3%,平均核心偿付能力充足率为234.3%。人身险公司、财产险公司、再保险公司的平均综合偿付能力充足率分别为239.6%、277.9%和319.3%。100家保险公司风险综合评级被评为A类,71家被评为B类,3家被评为C类,3家保险公司被评为D类。

今年初,银保监会对2020年10家保险集团本级公司治理监管作出评估,评级结果为B级的有6家,分别为中国人民保险、中国再保险、中国太平保险、中国太平洋保险、中国平安保险、泰康保险。

相比较而言,禁止性的硬性条件,对保险公司设立分支机构更具威慑力。

《办法》规定,保险公司申请筹建分支机构,不得有五种情形:申请人最近两年内受到金融监管机构重大行政处罚;申请人或其下辖拟就同一层级机构工作人员涉嫌重大违法犯罪,造成不良社会影响,或正被监察部门、司法机关立案调查的;最近一年内受到罚没30万元以上款项、限制业务范围、责令停止接受新业务、吊销业务许可证或其工作人员受到撤销任职资格、行

业禁入等保险行政处罚的等等。

近年受处罚的保险公司一直都存在。据刘晓宇介绍,近年,银保监会对各地保险机构违法违规乱象监管力度不断加大,中国人民人寿、中国平安人寿、中国人民健康保险、都邦财产保险等,都因个别地方支公司未经批准设立分支机构受到行政处罚,对违法单位及主要负责人处以罚款、警告等。

完善设立改建材料要求

强力说,新《办法》亮点很多,其中对保险公司分支机构的设立、改建等流程进行规范,进一步明确行政许可程序和材料要求。

在强力看来,保险公司为了扩大经营规模,会设立相应机构。在有些国家,实行母子公司制,就是建立许多子公司,甚至将其触角伸展至国外;在我国设立总分公司制,分支机构包括省级分公司、地级中心支公司、县级支公司及营业部、营销服务部,除总公司外,都不具有法人资格,便于监管。

因为保险公司的公共属性,所以设立保险公司分支机构,如同设立保险公司一样,实行许可管理。

保险公司设立分支机构需要许多条件。依《办法》规定,保险公司注册资本在两亿元人民币的,在其住所地以外每申请设立一家省级分公司,应增加不少于两千万元注册资本;注册资本在五亿元人民币以上的,可不再增加。

设立省级分公司及其他分支机构,在综合偿付能力充足率等方面均有不同要求。

依《规定》,申请设立省级分公司以外的分支机构,需要的条件包括:上一年度及提交申请前连续两季度,综合偿付能力充足率由省级分公司的均不低于150%降为不低于120%,核心偿付能力充足率均不低于75%;风险综合评级与上一年度公司治理水平,与省级分公司一致,分别为B类和C级以上。

强力说,对于分支机构的改建,可能向上一级改建,也可能向下级改建。新《办法》进一步明确行政许可程序和材料要求。要求申请改建的,要提交改建报告。报告包括:改建的必要性、合理性说明,改建情况,改建对保险业务和投保人、被保险人或者受益人的影响及处理方案,改建机构三年业务发展规划和市场化分析,改建机构与公司风险管理状况和内控状况相适应的说明等等,非常具体,最大限度地保障改建的分支机构安全运营,更好服务大众。

陕西打造依法治河管水新模式保护母亲河

本报讯 记者郑剑峰 通讯员余明 陕西省人民检察院与黄河上中游管理局近日在西安召开联合推动黄河河流域生态保护和高质量发展协作签约仪式。陕西省人民检察院副检察长高洁、黄河上中游管理局局长朱宏伟出席会议并讲话。

本次会议旨在携手建立“流域管理+行政执法+检

察监督”依法治河管水新模式,共同推进黄河流域生态保护和高质量发展。

会上,陕西省人民检察院与黄河上中游管理局签订《联合推动陕西省黄河河流域生态保护和高质量发展工作协作意见》,并发布《建立黄河上中游流域管理监督机制保障黄河河流域生态保护和高质量发展倡议书》。

丽水首次对行政首长出庭应诉情况现场评议

本报讯 记者王春 通讯员叶江 林珊 近日,浙江省丽水市委副书记、市长吴晓东带领市政府领导班子成员,在丽水市中级人民法院第三审判庭旁听了一起行政诉讼案件庭审过程。

吴晓东指出,市政府领导班子成员要发挥表率作用,带头树立法治思维,增强法治观念,带头尊法学法守法用法,严格法定职权、程序履行职责,努力打造职能有限、行政有为、运转高效的法治政府。

据了解,丽水中院此次旁听庭审活动,首次对行政机关负责人出庭应诉情况进行现场评议,首次通过“线上+线下”方式,市县两级政府领导班子成员、31家主要执法单位的主要负责人,以及基层干部等共1.19万人依托“共享法庭”参加了庭审旁听活动。

庭审结束后,市政府领导班子成员以及主要执法单位的主要负责人等34人对行政机关负责人出庭应诉情况进行现场打分,并将评分情况反馈应诉人,提出意见建议。