



法治政府

LEGAL DAILY

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

2021年10月22日
星期五

确保唯一没被开发建坝的长江支流永不被污染

生态环境部首次在赤水河流域启动“三合一”执法检查

核心阅读

近日，生态环境部启动了集入河排污口排查、生态环境执法检查以及水生生态监测三项任务于一体的赤水河流域系统调查。这种对一个水系全流域采用“三合一”形式进行排查并执法检查的做法尚属首次。



图为生态环境部组织的前期排查发现，有的工业企业排污口被植物遮挡。

生态环境部执法局供图

环保在行动

□ 本报记者 鄧建榮

四分之三流域在大山中穿行，河水清澈见底，干流未建一座大坝……因此，赤水河流域被称为“我国唯一一条没有被开发并保持自然流态的长江一级支流”。

近年来，赤水河干流虽然保持Ⅱ类优良水质，但是，部分区域的生态环境问题日益凸显，特别是一些中小支流水质更加不容乐观。

为确保护赤水河流域生态环境良好，10月19日，生态环境部副部长翟青宣布，集入河排污口排查、生态环境执法检查以及水生生态监测三项任务于一体的赤水河流域系统调查启动。

生态环境部执法局有关负责人告诉《法治日报》记者，对一个水系全流域采用“三合一”形式进行排查并执法检查尚属首次。生态环境部将对排入赤水河流域的所有排污口登记入册，同时对重点河流水质和水生生态进行监测，在此基础上，对污水来源及突出问题成因开展执法检查。

虽未被污染但有隐忧

发源于云南省镇雄县场坝镇的赤水河是长江一级支流，也是国内唯一没有被开发建坝的长江一级支流。它也是长江上游重要的生态屏障，我国生物多样性的

重要保护区，生态完整性高，生态价值弥足珍贵。

据介绍，赤水河流域分布着多个国家级自然保护区，是长江鲟、胭脂鱼等45种长江上游特有鱼类的重要栖息地和繁殖场所。保护好赤水河，对于长江生态环境保护与修复意义重大。

生态环境部执法局这位负责人说，多年来，四川泸州、贵州遵义、毕节、云南昭通等地不断加大赤水河的保护力度，积极整治流域环境问题，取得积极成效。2020年，赤水河5个国控断面水质均稳定保持在Ⅱ类水平。

“但近年来，一些长期积累的生态环境问题日益凸显，一些中小支流水质不容乐观。”这位负责人说，尤其是一些开发强度大、企业集中区域的水环境问题突出。

这位负责人透露，今年上半年，生态环境部组织赤水河调研时，抽测了5条河沟水质，其中4条属于劣Ⅴ类水质。个别河段COD(化学需氧量)超标10倍左右，一些地区污水处理能力不平衡不协调，有的污水处理厂吃不饱，实际负荷不足50%；有的超负荷运行，大量污水溢流，还有部分养殖场粪污直排乱排等。

这位负责人说，从调研情况来看，赤水河流域水系复杂，水生态环境敏感，流域工业、人口布局具有“大分散，小聚集”特征。同时，赤水河干流还分布有长江珍稀

鱼类保护区，也是城镇居民、大型国企取水源地。

生态环境部长江流域局开展的赤水河流域水生态环境监测显示，赤水河流域有的溪沟自上游而下，底栖动物种类减少了四分之三以上。

公开资料显示，赤水河流域内白酒酿造、矿产开发、畜禽养殖等污染问题依然突出，部分支流和溪沟水生态环境面临威胁。

显然，赤水河，长江上这条唯一未被污染的河流污染隐患不容小觑。

据介绍，目前，生态环境部已经完成赤水河全流域2万平方公里区域的卫星遥感分析，初步识别出工矿企业聚集区、城镇生活聚集区布局等，也明确了排查重点。在书面征集云、贵、川13省4市14个区县的意見后，初步形成了全流域排查思路及措施。

全面摸清排污口底数

赤水河干流全长444.5公里，流域面积达204万平方公里，涉及四川泸州、贵州遵义、毕节、云南昭通等3省4市14个县区168个乡镇。

参加这次排查的生态环境部华南所专家陈浩告诉《法治日报》记者，对赤水河流域入河排污口排查，采取

“河流测水质、沿岸数排污口、溯源查污染源”的系统排查方式，通过水质监测为精准执法提供线索，执法检查为河流污染找出原因，最终形成一个系统的诊断分析。

生态环境部执法局副局长史庆敏说，赤水河流域入河排污口排查涉及赤水河干流、51条一级支流以及72条中小支流。“如果说赤水河干流是‘主动脉’，那么51条一级支流就是‘次动脉’，72条中小支流就是‘毛细血管’。”在史庆敏看来，这些河段生态环境敏感，开发强度较高，环境问题相对突出。在全面摸清“1+51+72”河段上每一个排污口的排污情况基础上，再用几年时间，完成赤水河入河排污口“监测、溯源、整治”。

2019年，生态环境部曾启动对长江入河排污口的排查。赤水河是长江的一级支流，赤水河排查与长江入河排污口排查有何不同？陈浩说，对长江的排查主要是沿干流两岸开展，而对赤水河的排查则实施全流域排查，既查干流、又查支流，还要查老百姓身边的小沟、小渠、小池塘等“小微水体”，涉及赤水河整个水生态循环系统，难度更大。这次排查将赤水河流域内90%以上的城镇居民生活聚集区、95%左右的工矿企业聚集区以及全部珍稀特有鱼类保护区等生态敏感脆弱区域基本上全部囊括其中。

而就赤水河流域排查面临的难点，生态环境部华南所吴仁博士认为，赤水河流域作为跨省界河流，其上下游、左右岸、不同地区、不同部门之间在水污染防治上需要更好地协调与合作。赤水河全流域整体衔接和协调模式还处于探索阶段，各地河长办围绕本行政区内河段保护管理需求而编制的“一河一策”实施方案，往往因上下游、左右岸治理方案间缺乏有效衔接，造成整条河流上出现“一河多策”，对问题有不同认知，也需要统一的行动。

翟青指出，赤水河流域入河排污口排查将以流域水生态环境质量改善为目标，沿岸数排污口、下河测水质、溯源查污染源，全面摸清流域入河排污口底数，了解掌握流域突出生态环境问题，建立流域水生态环境治理“诊断图”。

对突出问题立查立改

“对赤水河流域所进行的不仅仅是入河排污口排查，

同时，还要开展企业执法检查，重点关注集中式污水处理设施、白酒酿造、采掘及养殖等行业污水排放情况。”史庆敏说，还要实施水生态环境监测，即对重点河段进行水环境、水生生态监测，了解流域突出生态环境问题。

据介绍，针对这次排查检查，生态环境部会同地方开展了广泛调研。调研显示，赤水河流域是茅台酒、郎酒、习酒等名优白酒的核心产地和全国主产区，流域内白酒酿造企业以及酿酒作坊所占比重相对突出；习水县、古蔺县、镇雄县和仁怀市等地区工矿企业相对集中，调研还发现，流域内一些无主矿井涌水及尾矿、煤泥淋溶水未经处理排放；一些养殖场打着“还田还土”的幌子将粪污乱泼乱倒。

据陈浩介绍，“一些地区酿酒企业高度集中，上千家酒厂沿河谷分布，重点乡镇里基本占用了除生活用地之外的所有适宜开发的土地。个别酒厂利用喀斯特地形向地下溶洞排污，影响十分恶劣。”据其透露：“上千家酒企污水集中排放，污染量惊人。”

而据参加前期调研的轻工环境保护研究所博士薛鹏丽介绍，在调研的25家企业中，发现依然有较多偷排或漏排现象。分析其中原因，薛鹏丽说，收集管网铺设困难是一个重要原因。“污水收集需要投入一定时间和财力去铺设管网，而赤水河流域地无三尺平，地形陡峭，地形地势的先天地限制，给污水收集管网的铺设带来一定的困难。”此外，下游污水处理厂处理能力有限也是原因之一。

“对赤水河流域所进行的生态环境执法检查不同于一般的工作调研，这次执法检查高度重视生态环境问题的查处，更加强调依法采集并固定证据，做到依据、程序和事实清楚，以更好地帮助地方发现问题、解决问题。”生态环境部执法局这位负责人说，对赤水河流域生态环境执法检查中发现的突出问题，生态环境部将联合相关省生态环境厅审核汇总后，由生态环境部统一转交地方进行整治。

对于发现的问题，生态环境部要求地方明确整改措施和整治时限，扎实推动突出问题整治。“对于一些严重危害生态环境、损害群众环境利益的违法行为，在排查过程中就要迅速解决。”这位负责人说。

防范系统金融风险再加码 对系统重要性银行增附加监管

日常监管要求外附加资本和杠杆率等要求

□ 本报记者 周芬楠

防范系统性金融风险，防范和化解重大风险，作为国家三大攻坚战之一，首先是要防范系统性金融风险不能出现风险。在我国，占社会融资80%的责任由银行业金融机构承担，因此，加强对系统重要性银行的监管，就成为防范金融风险的首要任务。

继中国人民银行、银保监会发布《系统重要性银行评估办法》(以下简称《评估办法》)之后，两部门近日再次联手发布《系统重要性银行附加监管规定(试行)》(以下简称《附加监管规定》)，对纳入系统重要性银行名单中的各商业银行，提出进一步的监管要求。

监管规则框架建成

加强对系统重要性金融机构的监管，自2008年金融危机后，正成为许多国家的共识。

据西北政法大学经济法学院教授强力介绍，2008年10月在美国华盛顿召开的第一次G20峰会，主要议题之一就是讨论应对金融风险危机的危机问题。在2009年峰会上，又建立了金融稳定理事会。G20峰会每年至少召开一次会议。从2011年起，金融稳定理事会每年发布全球系统重要性银行名单，并已经形成比较明确的监管政策框架。纳入这份名单的银行在30家左右，每年进行更新。最初只有中国银行被纳入全球系统重要性银行，目前工商银行、中国银行、建设银行、农业银行四大银行都在这份名单中。

根据巴塞尔银行监管委员会发布的框架指引，各国也结合自身实际建立了国内系统重要性银行监管

政策框架，主要包括评估办法和附加监管规定等。

我国在2017年第五次全国金融工作会议上明确，由人民银行牵头系统重要性金融机构基本规则的制定，牵头组织制定实施系统重要性金融机构恢复和处置计划。2018年11月，中国人民银行、银保监会和证监会联合发布《关于完善系统重要性金融机构监管的指导意见》，明确了我国银行业、保险业、证券业系统重要性金融机构评估识别、附加监管和恢复处置的总体政策框架。

评估认定19家银行

中国法学会银行法学研究会副会长刘少军称，在我国社会融资中，作为间接融资的银行贷款占到社会融资的80%，这和美国等国家直接融资占比很高完全不同。在这些国家，抓住直接融资的证券业金融机构风险防范，就可以防范系统性金融风险发生；在我国，则是要抓住银行业风险防范，而且银行与其他类型金融机构相比，银行负债最高，最易出现风险。

为此，中国人民银行、银保监会率先从系统重要性银行开始入手。2020年12月上述两部门出台《评估办法》，明确了我国系统重要性银行的评估方法、评估范围、评估流程和工作分工，从规模、关联度、可替代性和复杂性四个维度确立了我国系统重要性银行的评估指标体系。近日，两部门联合出台《附加监管规定》。刘少军说，目前还没有看到证券业和保险业有类似规定。

《评估办法》明确，对系统重要性银行以规模、关联度、可替代性和复杂性四项指标进行评估，每类权重为25%。中银律师事务所高级合伙人刘晓宇说，全球系统重要性银行比国内系统重要性银行还多出一

项“跨境业务”指标，每类权重为20%。

无论是全球系统重要性银行还是国内系统重要性银行，按照评估标准均分为5组。国内系统重要性银行评估样本为全国规模前30家银行，得分100分以上者入选国内系统重要性银行名单。

近日，中国人民银行与银保监会基于2020年数据，评估认定了首批19家国内系统重要性银行，包括6家国有商业银行、9家股份制商业银行和4家城市商业银行，按得分从低到高分为5组：第一组8家，包括平安银行、中国光大银行、华夏银行、广发银行、宁波银行、上海银行、江苏银行、北京银行；第二组4家，包括浦发银行、中信银行、中国民生银行、中国邮政储蓄银行；第三组3家，包括交通银行、招商银行、兴业银行；第四组4家，包括中国工商银行、中国银行、中国建设银行、中国农业银行；第五组暂无银行进入。

以后，根据各商业银行经营规模、关联度等评估指标的变化，入选系统重要性银行的名单和分组情况，也会发生变化。

附加一定资本要求

刘晓宇认为，《附加监管规定》是对三部门出台指导意见提出差异化监管要求的落实，同时也是对《评估办法》的细化，强调的是作为系统重要性银行，除满足监管部门日常监管要求之外，还要附加一些监管要求，集中体现在附加资本和附加杠杆率方面。

依据《附加监管规定》，系统重要性银行在满足最低资本要求、储备资本和逆周期资本要求基础上，还应满足一定的附加资本要求，由核心一级资本满足。从第一组到第五组银行，分别适用0.25%、0.5%、0.75%、

1%和1.5%的附加资本要求。

当在得分变化导致分组发生变化时，适应应新的附加资本要求，退出系统重要性银行名单的，则不再要求。

《附加监管规定》要求，系统重要性银行应拥有充足的资本和债务工具，应建立资本内在约束机制，提高资本内生积累能力，以满足附加资本要求，有能力应对可能发生的损失和风险。

另一项附加监管规定是对附加杠杆率的要求，要求系统重要性银行在满足杠杆率要求基础上，应额外满足附加杠杆率要求。附加杠杆率要求为系统重要性银行附加资本要求的50%。强力说，如此算起来，附加杠杆率要求的附加资本，从第一组到第五组，分别适用0.125%、0.25%、0.375%、0.5%和0.75%。

两部门可以根据宏观经济形势等对系统重要性银行的附加杠杆率要求进行调整，报国务院金融稳定委员会审议通过后实施。

强力认为，附加资本的附加要求，说到底就是让系统重要性银行大而不可倒，大而不倒，要求系统重要性银行在落实各项审慎监管要求的基础上，满足更高的监管标准，提高其抗风险能力。

在刘少军看来，值得肯定的是，《附加监管规定》明确由董事会承担相关工作的最终责任，而不是由股东会承担最终责任。“股东的诉求和董事会的目标并不一致，由董事会承担最终责任能够保证商业银行利益最大化。这点在正在修订的商业银行法中已经明确，《附加监管规定》如此规定，是科学的也是先进的。”

依据《附加监管规定》，董事会的职责包括负责推动系统重要性银行达到附加监管要求，并承担最终责任；制定有效的资本规划，建立资本内在约束机制，定期审查评估资本规划的落实情况，确保资本水平持续满足监管要求；负责审批恢复计划和处置计划建议；对恢复计划和处置计划建议的制定与更新承担最终责任等，都是立足于长远，为商业银行发展大计而为。

四川国家工作人员 学法考法平台上线

本报讯 记者马利民 近日，四川省委依法治省办、省委组织部、省委宣传部、司法厅、人力资源社会保障厅、省国资委联合印发《关于运用四川省国家工作人员学法考法平台开展学法考法的通知》(以下简称《通知》)，决定在全省运用信息化系统组织开展国家工作人员学法考法工作。

据四川省委依法治省办相关负责人介绍，学法考法对象为全省国家工作人员，包括国家机关中从事公务的人员；国有企业、企业、事业单位、人民团体中从事公务的人员；国家机关、国有企业、企业、事业单位委派到非国有企业、企业、事业单位工作，检测机构不规范的，不专业，相关从业人员鱼龙混杂，也损害了消费者利益。据了解，上述团体标准从机构管理、人员要求、场所环境、设备设施、管理体系、服务质量等方面对珠宝玉石检测机构提出了更高层次的要求，为检测机构进行自我评价和第三方评价等提供借鉴，同时也为机构发展提供了更加有效的依据。

《通知》明确，每年国家工作人员通过登录四川省国家工作人员学法考法平台或关注“四川普法”微信公众号进行在线学法考法。日常学法累计获得40学分方可参加年度考法，年度考法成绩采取百分制，考试成绩60分以上为合格，每个学员共3次考试机会，成绩高分覆盖低分。四川省委依法治省办将汇总统计各地，各部门(单位)组织学习、参加考法、考法结果等情况，统一进行通报。

上海发布国内首个 珠宝玉石检测标准

本报讯 记者余东明 见习记者张海燕 珠宝检测该选哪家机构?上海市黄浦区市场监管局近日发布了国内首个规范珠宝玉石检测领域的团体标准，通过法治经济快速领域。

随着社会经济的快速发展，人们追求更高质量的生活，珠宝玉石受到越来越多消费者的青睐和喜爱。然而，珠宝玉石行业快速发展的同时，也存在着以假乱真，以次充好等行业乱象。同时，检测机构不规范，不专业，相关从业人员鱼龙混杂，也损害了消费者利益。据了解，上述团体标准从机构管理、人员要求、场所环境、设备设施、管理体系、服务质量等方面对珠宝玉石检测机构提出了更高层次的要求，为检测机构进行自我评价和第三方评价等提供借鉴，同时也为机构发展提供了更加有效的依据。

黄浦区市场监管局还通过开展“实验室开放日”活动，邀请市民走进实验室，听取专家讲解珠宝玉石检测知识，为市民答疑解惑，让市民真实体会检验检测的高科技含量。并组织专家精心编写了《珠宝玉石选购指南》宣传册，用通俗的语言介绍相关知识，提升市民对珠宝玉石的认知和辨别能力，将“我为群众办实事”为主题的实践活动落到了实处。

全面推进行政规范性文件法治化

慧眼观察

□ 李昕

行政规范性文件是国家公共政策的组成部分，也是社会管理的重要依据之一。行政规范性文件的法治化水平，不仅直接反映着政府法治建设的水平，更关乎国家治理体系和治理能力现代化的实现，因此，全面推进行政规范性文件法治化是一项事关国家治理的全局性、根本性任务。

行政规范性文件具有制定发布主体多、种类繁杂、内容多样、专业性强的特点。当前，行政规范性文件存在的乱象主要体现在规范性文件制定范围不明、主体宽泛、程序与内容缺乏规范、统一协调性不足、监督审核机制不健全等，上述制度层面的不足成为制约行政效率、影响相对人权益保障的障碍，因此，完善落实行政规范性文件的制定程序，加强行政规范性文件监督

管理，全面推进行政规范性文件法治化成为当务之急。

为此，2015年，行政规范性文件治理被纳入《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》中，该纲要明确限定行政规范性文件不得设定行政许可、行政处罚、行政强制等事项，不得减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务。该纲要同时提出要加强备案审查制度和能力建设，建立行政规范性文件清理的长效机制，实行目录和文本动态化、信息化管理。随后，2018年5月发布的《国务院办公厅关于全面加强行政规范性文件制定及监督管理工作的通知》从国家层面对行政规范性文件的概念、制定程序、监督管理作出全面、系统的规定。2018年12月印发的《国务院办公厅关于全面推行行政规范性文件合法性审核机制的指导意见》对行政规范性文件合法性审核机制的主体、范围、程序、职责、责任等进一步作出明确规定。这两份文件均对我国行政规范性文件治理作出了制度层面的探索。

今年8月中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出加强行政规范性文件制定监督管理，依法制定行政规范性文件，严禁越权发文，严控发文数

量，严格制发程序，建立健全行政规范性文件制定协调机制，防止政出多门、政策效应相互抵消，健全行政规范性文件动态清理工作机制。加强对行政规范性文件制定和管理工作的指导监督，推动管理制度化规范化。全面落实行政规范性文件合法性审核机制，明确审核范围，统一审核标准，严格落实行政规范性文件备案审查制度。

结合当前存在的现实问题，全面推进行政规范性文件法治化的核心任务在于解决林林总总的规范性文件制定与立法行为的差异，维护政府的公信力。社会需要决定着制度供给的目的与内容。从制度建构的角度而言，实现行政规范性文件治理的法治化，需要明确行政规范性文件的调整范围、制发权限，完善评估论证，公众参与、备案审核、监督检查、法律责任等多项制度，既需要对相关的实体问题作出规范，又需要确立行政规范性文件制定、审核、发布等程序性规则。

在完善制度的过程中，首要任务是解决当前行政规

范性文件治理中重点、难点问题，通过法治化回应社会需求。

目前，实现行政规范性文件法治化重点问题集中体现为以下几个方面：其一，明确规范性文件的定性、定位的问题，确定行政规范性文件存在的正当空间，保障行政规范性文件制定的合法性、合理性、必要性；其二，明确行政规范性文件制定权的分配，健全协调机制，解决因职能交叉而导致的规范性文件之间的冲突问题；其三，实现行政规范性文件的制定、审核、发布的规范化，完善信息公开、说明理由、异议审查程序，健全评估论证、公众参与、合法性审核、集体审议、公开发布等制度，突出解决公众参与不足、评估论证不充分等问题；其四，健全责任机制，加强行政规范性文件的备案监督和清理工作，完善监督制度。

总之，行政规范性文件的特点决定了相关治理需要立足于行政规范性文件的制定与立法行为的差异，结合当前的现实情况和社会需求，确立阶段性的工作和任务，法治化的难点在于协调处理好三大关系：协调好效率与其他合法权益的冲突，平衡民主性、效率性、科学性的关系；处理好实体规范与事后监督的关系，在实现事前规范、制度化、标准化的同时，完善事后监督制度。

(作者系首都师范大学政法学院教授)