

用法治力量破解难点堵点问题

全国人大常委会环境保护法执法检查组在福建检查侧记

随行李

□ 本报记者 赵晨熙 文/图

白墙黛瓦的楼房错落有致地排列在金溪河畔，水流淌，风景如画。5月17日下午，全国人大常委会环境保护法执法检查组走进福建省三明市将乐县常口村，很难想象在20多年前，这里还是一个“三无”村——村里没有一条宽敞的水泥路，没有几幢新房子，没有几盏明亮的路灯。

那时，村民虽然坐拥好山好水的天然地理优势，却并未脱贫致富。常口村改变的“秘诀”，就在村口那一面用醒目字体书写着村规民约的墙上。

“绿水青山、金山银山、永续利用、惠泽子孙……”站在村规墙前，全国人大常委会代表、常口联村党委书记张林顺以林业碳票为例称，如今老百姓已经真正把绿水青山变成了金山银山。

2021年5月18日，张林顺代表全村领取了一张编号为“0000001”的林业碳票。他介绍，碳票是林地林木的碳减排量收益权凭证，是将一片森林的固碳释氧功能作为资产交易的“凭证”，村里去年光靠碳票就收入14万多元，环境保护真正变成了真金白银。

作为全国首个省级生态文明先行示范区和国家生态文明试验区，福建省一直将生态环境保护放在最重要位置。

5月16日至5月19日，全国人大常委会副委员长沈跃跃率全国人大常委会环境保护法执法检查组在福建省开展执法检查，检查组先后到福州市、三明市、莆田市等地，通过实地检查、召开座谈会等方式开展执法检查。

沈跃跃指出，福建是习近平生态文明思想重要孕育和实践地，是践行这一重要思想的先行省份。习近平总书记在福建工作时高度重视环境保护、生态文明建设，提出一系列生态文明建设生动实践，提出一系列生态文明建设创新理念，为福建生态文明建设奠定了坚实基础。

构建完备法规标准体系

碧波粼粼，榕树滴翠，水清河畅，岸绿景美。5月16日上午，执法检查组来到福州市仓山区流花溪串珠公园，许多市民在此散步休闲，“推窗见绿、出门见园、行路见荫”已成为他们如今的生活常态。

执法检查组成员、全国人大代表、福建省永泰县希安油茶专业合作社负责人卢玉胜的家就住在附近，他还记得曾经的流花溪水体黑臭，岸边垃圾遍布，人们避而远之。

福州城区内河四通八达，水网密布，但随着城市化进程的加快，水体黑臭等问题愈发严重。

“2014年环境保护法修订后，福州市开展了有史以来规模最大的城区内河综合整治工程。”福州市副市长朱训志介绍说，为推动内河治理，福州市全面推行河长制，由市委书记担任总河长，官方河长、百姓河长、企业河长等各方力量共同参与河道保护。同时，将每月14日设为“河长日”，开展集中巡河护河、协调解决有关问题。目前，福州市内河黑臭问题已基本消除。

福州市内河治理只是福建省开展水资源保护工作的一个缩影。水资源丰富的福建省一直坚持依法治水护水，让水资源保护有法可依、有规可循，有标可鉴。福建省水利厅厅长刘琳介绍说，“十三五”以来，福建省先后制定修订了水资源条例、城乡供水条例、河道保护管理条例等3部条例和河长制规定、河道采砂管理办法、节约用水管理办法等3部规章，并制定实施



5月18日，全国人大常委会环境保护法执法检查组在福建省莆田市三棵树涂料股份有限公司开展执法检查。

了省级河湖健康评价、行业用水定额等技术标准。

“目前，福建省已构建起较为完备的地方环境保护法规标准体系，力争用最严格、最严密的制度守护好蓝天碧水净土。”福建省省长赵龙在检查组汇报工作时指出，党的十八大以来，福建省人大常委会制定修订了生态文明建设促进条例、生态环境保护条例、水污染防治条例、大气污染防治条例等20多部地方性法规，将成熟经验做法转化为法律法规，织密筑牢了涵盖大气、水等各种环境要素的地方性法规规章。

开展多种形式法治宣传

执法检查是宣传法律的重要途径之一，执法检查期间，每到一处检查点，检查组都会询问当地环保法律法规宣传普及情况。普法宣传工作也是福建省贯彻落实环境保护法的一项重要工作。

福建省在宣传普及环境保护法中的一大亮点就是在呼吁全民守法的同时，通过激励举措来构建生态环境社会共治体系。

福建省生态环境厅厅长许碧瑞介绍说，福建省出台了《福建省生态环境违法行为举报奖励暂行办法》，最高奖金达30万元，以此激励引导群众举报身边生态环境问题。

企业是落实环境保护法的重要主体，为引导企业自觉守法，福建省出台了《福建省企业环境信用动态评价实施方案（试行）》《福建省生态环境信用评价联动助推高质量发展的实施意见》等制度，推进环境信用评价结果应用到绿色信贷、上市融资等领域，逐步建立起“守信激励、失信惩戒”的环境信用监管机制。

环境保护法第九条规定，教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容，培养学生的环境保护意识。

“福建省的法律宣传普及注重深入基层，从下一代抓起。”福建省人大代表、福州白岩山生态农业发展有限公司员工何希斌举例称，福州市启动“护河爱水、清洁家园”行动以来，闽清县教育部门动员全县师生员工响应号召。为便于儿童理解，通过运用通俗语言、形态语句等易记忆文字把环境保护法的部分内容编成儿歌来普法宣传。

以案释法是福建省普法宣传的又一形式。

福建省高级人民法院审判委员会专职委员王珩介绍说，福建省法院将法治宣传工作与司法审判工作同谋划、同部署、同落实，对重大环境污染和破坏生态案件开展庭审直播和公开宣判活动，并邀请专家进行法律评析，以庭审现场作为生态警示教育课堂。

实现生态环境动态监测

“5月17日早上7点，福州市PM2.5浓度值17，PM10浓度值30”“主要流域国考断面106个，优良比例95.2%，劣V类数量0个”……5月17日上午，在福建省生态环境厅内，一面大屏幕详细记录着福建省当天的实时空气质量、水环境质量等各项数据。

这套系统是福建省生态环境大数据云平台（以下简称云平台）。福建省生态环境厅副厅长徐威介绍说，2015年以来，福建省生态环境厅按照“大平台、大整合、高共享”的思路建设了云平台。平台汇聚了来自省、市、县三级环保系统及部分相关厅局的业务数据，构建了

环境监测、环境监管和公众服务三大信息化体系。

“云平台通过接入大气环境质量监测点、水环境质量监测点、核电厂周边监测点、污染源在线监测点等，目前已实现了对水、大气、土壤、核与辐射环境的统一动态监控。”徐威表示，平台监测数据与执法实时联动，一旦发现数据异常，系统会将数据标红并进行电子预警，执法人员会及时到现场了解情况。

云平台格外重视群众针对环境问题的投诉以及处理结果。

在一起蔡女士投诉晋江市东石镇细流塑料制品厂散发恶臭的案件中，云平台不仅记录了投诉人、投诉对象、投诉原因等内容，还详细记录了办理结果及投诉人满意度情况。平台还会将收集来的各项投诉数据汇总分析，统计出哪个地区投诉量高、哪种环境污染类型投诉量大。

“十四五”时期，我国生态文明建设进入了以降碳为重点战略方向，推动减污降碳协同增效，促进经济社会发展全面绿色转型，实现生态环境质量改善由量变到质变的关键时期。对此，云平台也专门开设了碳市场综合服务平台，设有宣传降碳减排的相关内容及有关政策等供公众和企业学习。

“通过云平台建设对曾经的人找数据向数据找人进行转变。”徐威表示，要充分运用大数据、人工智能等前沿技术，持续改善提升全省生态环境质量。

执法检查组指出，福建要以习近平生态文明思想统一认识，提高站位，坚持生态立省不动摇，把生态文明建设作为重中之重，用法律武器破解难点堵点问题，在法治轨道上深入打好污染防治攻坚战，持续改善生态环境质量。

罗辉补充指出，一些行政执法部门在执法过程中缺乏规范取证意识，对证据的收集固定仅停留在行政处罚所需标准上，致使一些涉嫌刑事犯罪案件移送司法机关时出现关键证据灭失，影响案件事实认定。他建议进一步加强行政执法部门及人员的专业化培训教育，尤其是提升强化执法人员的程序规范意识、法律适用能力。

行政执法与司法联动机制尚需完善

执法检查组组长、全国人大环资委副主任委员李锦斌在介绍此次执法检查的目的和工作内容时指出，本次执法检查的重点内容包括检查环境执法监管情况和行政执法与刑事司法衔接等情况。

“推进行政执法与刑事司法衔接，是福建省贯彻落实环境保护法中的一项重要工作。”许碧瑞介绍说，2017年省高院、省检察院、省公安厅、省环保厅等11家单位联合出台的《福建省建立生态环境资源保护行政执法与刑事司法无缝衔接机制的意见》中明确了衔接案件范围，细化了衔接单位职责，并建立了生态环境资源保护联席会议、案件咨询、督办预警、信息共享等衔接工作机制。

但在实际工作中，行政执法与司法协调联动机制仍需完善。王珩以法院工作为例称，目前全省各级法院与生态环境相关职能部门联系面还不够广，比如与森林公安和水资源管理部门联系密切，与土壤环境防治、大气污染防治部门联系较少。此外，信息共享不顺畅，协作机制不完善等情况也制约了联合打击效率和效果。

建议设立生态环境技术调查官制度

生态环境案件案情复杂、专业性强，为推进审判专业化，截至目前，福建省共设立5个集中管辖法院、77个专业法庭，从事生态环境审判人员达300余人。但王珩指出，随着新领域案件不断涌现，对审判人员法律及专业知识要求越来越高，而当前环境资源审判专家在提供咨询意见和案件审理中参与度偏低，作用没有得到充分发挥。

“在生态环境案件审理中引入技术调查官制度，通过一案一聘方式全程参与案件审理，有利于针对环境损害程度、生态修复方案等核心要素给予技术支持，辅助法官查明技术事实，并对技术问题和修复方案作出专业判断等。”王珩建议通过立法设立生态环境技术调查官制度，赋予生态环境技术调查官权力基础和身份正当性，可以有效解决生态司法鉴定供给不足、审判周期长、维权成本高、生态修复措施难以落地等问题，使生态案件的审理取得较好的法律效果和社会效果。

针对这些建议，执法检查组表示将会认真研究，加强法律实施薄弱环节建设，补短板、强弱项，依法推进环境保护工作全面提升。

□ 本报记者 赵晨熙

制度的生命在于执行，法律的权威在于实施。

5月16日至5月19日，全国人大常委会副委员长沈跃跃率全国人大常委会环境保护法执法检查组在福建省开展执法检查。在执法检查中，沈跃跃强调，各级政府和相关方面要严格依法履职，依法监管、依法治理，加大执法和司法力度，严惩重处环境违法犯罪行为，用法律的武器、法治的力量守护绿水青山，保护人民群众身体健康、生命安全。

推进恢复性司法坚持打击修复并重

“2015年以来，全省共办理环境行政处罚案件29万起，处罚金额14.7亿元，办理环境保护法‘四个配套办法’案件11758起，移送刑拘案件730起。”在向执法检查组汇报工作情况时，福建省生态环境厅厅长许碧瑞表示，福建省始终对生态环境违法行为保持“零容忍”，对严重破坏生态环境、损害群众切身利益的突出问题，发现一起，严查一起。

在严惩重处环境违法犯罪行为的同时，福建省司法机关不断推进生态恢复性司法理念，坚持打击与修复并重。

福建省高级人民法院审判委员会专职委员王珩介绍说，1991年，龙岩市长汀县法院便尝试对毁损林业资源案件试行“补种复绿”，自2004年以来全省法院拓展开展“补种复绿”林木修复、“增殖放流”江河修复等多种修复方式。2018年以来，全省法院适用“补种复绿”1300余件，责令被告人补种、管护林木面积6万余亩，放

养鱼苗788.38万尾等。

“全省检察机关始终坚持不断探索践行恢复性司法理念，全面推进生态恢复性司法的应用。”福建省人民检察院副检察长罗辉指出，福建省检察机关以“补种复绿”为切入点，全面推广恢复性司法理念运用，并逐步将生态修复机制从涉林案件拓展到水流、土地、矿产、大气等领域。近年来，通过“补种复绿”、养鱼治污、放流增殖、退茶还林、跨区整治、废矿改造等形式，共对生态领域案件应用生态修复机制1304件。

“实行生态修复机制，在依法惩罚犯罪的同时，又能使受损生态环境得到修复，起到了办理一起案件、恢复一片绿水的效果，被群众称为‘一诉多赢’的恢复性司法。”罗辉介绍说，为进一步推动生态修复机制应用，福建省检察院牵头省法院、公安厅、司法厅联合制定《关于在办理破坏环境资源刑事案件中健全和完善生态修复机制的指导意见》，试行生态修复令机制，通过将生态修复情况纳入社区矫正人员表现考核内容来确保生态修复工作的刚性。目前，全省已发出生态修复令70件，落实67件。

虽然生态恢复性司法应用取得了一定成效，但王珩指出，目前生态修复方式主要采取补植复绿、增殖放流等传统模式，对空气、海洋空间污染还缺乏有效的修复治理实践。此外，由于福建省生态环境损害鉴定机构较少，且鉴定程序、标准、费用保障等缺乏法律规定，导致鉴定周期长、费用贵等问题突出。

“生态破坏修复困难，损害后果评估难是当前实践中面临的难题。”罗辉对此深有体会，破坏生态环境犯罪具有涉及面广、破坏程度深、修复困难等特征，对生态破坏的长期性、隐蔽性等特点也使得生态损害发

立法资讯

制定学前教育法立法条件已经成熟

本报讯 记者朱宁宁 办好学前教育，关系人民群众的切身利益。全国人大常委会近日对外公布2022年立法工作计划，制定学前教育法被列入其中。目前，制定学前教育法的立法时机已经成熟，立法进程不断加速。

党的十八大以来，国家连续实施三期学前教育行动计划，推动学前教育取得快速发展，有效缓解了“入园难、入园贵”问题。有数据显示，截至2019年年底，我国学前三年毛入园率达83.4%，普惠园覆盖率达76.01%。

但由于学前教育底子薄、欠账多，学前教育仍是整个教育体系的短板，发展不平衡不充分问题突出，“入园难”“入园贵”问题在一定时期内依然是困扰老百姓的烦心事之一。这些突出问题主要表现为：学前教育资源尤其是普惠性资源不足，公办园在园幼儿占比不高；政策保障体系不完善，成本分担机制有待进一步健全；教师队伍薄弱，教师待遇保障不到位；学前教育监管薄弱，科学保教水平有待提高；幼儿园办园行为不规范，部分民办园过度逐利，幼儿安全问题时有发生，学前教育处于爬坡过坎的关键阶段，需要进一步完善学前教育普惠保障机制，进一步优化完善学前教育管理体制、办园体制，促进普惠性学前教育可持续发展。

今年十三届全国人大五次会议期间，多位代表提出多件议案，建议加快推进学前教育法的立法进程，为解决我国学前教育事业发展中诸多突出问题，促进学前教育事业新形势下的健康有序发展提供法治保障。议案建议，学前教育法应明确学前教育的法律地位，明确学前教育的管理体制与机构，明确政府主导责任，确立学前教育与义务教育衔接机制，确立发展农村学前教育制度，确立稳定的财政保障机制，创新学前教育形式和载体，建立完善的教师培养机制，建立督导评估与问责制度。

近年来，全国人大教科文卫委员会、教育部等部门先后赴各地进行了学前教育立法调研，为正式启动立法进程做了基础性工作。部分省市如江苏、北京、上海、广州、青岛等省市，出台了相应的学前教育条例，为全国性立法提供了重要经验。2020年9月，教育部发布了《中华人民共和国学前教育法草案（征求意见稿）》，明确保障学前教育的公益属性，政府责任，着力解决管理体制、投入体制、办园体制和教师身份待遇政策等根本问题，学前教育立法已取得阶段性成果。

修改科学技术普及法拟于今年提请审议

本报讯 记者朱宁宁 今年是科学技术普及法颁布实施20周年。修改科学技术普及法被列入全国人大常委会2022年立法工作计划。

现行科学技术普及法于2002年6月29日由九届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。该法是世界上首部促进科普事业发展的专门法律，对提高公民科学文化素质，推动经济发展和科技进步发挥了重要作用，推动我国的科普事业发展走上了法治轨道。目前，我国已经初步形成政府主导、社会参与、开放合作的协同工作体系。截至目前，全国先后有25个省（市、自治区）制定了科普条例，4个省制定了实施科学技术普及法的管理办法。

但应当看到，科学技术普及法的贯彻实施过程中还存在诸多问题。主要表现为：部分条款落实落地难。一些条款相对宽泛和原则，导致科普“最后一公里”关键环节不畅通；经费投入结构不合理，法律对区域、城乡科普发展不平衡的调节能力有限，城多乡少的局面仍未改变；体制机制尚不完善。科普主体的权利、责任与义务界定不明确，对科普主体约束力度不够，相应激励和约束机制难以发挥作用；科普理念与手段方法相对滞后，对科技创新发展支撑不足。

今年十三届全国人大五次会议期间，有代表提出修改科学技术普及法的议案。议案认为，随着国家近年来突飞猛进的发展，科学技术普及法目前已不能完全满足新时代、新征程下国家和人民的需求，亟待加以修改。

议案指出，科学技术普及法的总则部分应立足新时代、新起点、新形势，与国家长期发展目标相适应，突出科技自立自强的重要作用；第二章组织管理部分应围绕贯彻落实国务院印发的《全民科学素质行动规划纲要（2021—2035年）》建立切实可行的有效保障制度，进一步加强科协组织建设，积极推动科普工作的社会作用；第三章社会责任部分应突出科普活动的公益性，支持、鼓励各级人民政府、各相关单位、新闻媒体、社会组织及个人开展各类公益性科普活动，展览及宣传；第四章保障措施部分应加大科普经费投入力度，大力加强基层科普设施建设，全面提升基层科普保障力度和服务能力。

为推动科学技术普及法全面有效实施，提高全民科学素质，服务高质量发展，全国人大常委会启动了科学技术普及法执法检查。这是科普法自2002年颁布以来，全国人大常委会首次对该法开展执法检查。据悉，此次执法检查将重点检查科普工作在推动经济社会发展和科技强国建设中发挥作用的情况，政府领导和组织管理科普工作的情况，科普经费保障和使用情况等。