



# 浙江立法统领生态环保单行法规

□ 本报记者 王春  
□ 本报通讯员 吴攸 吴露萍

浙江省历来重视生态环境保护和地方立法工作,曾先后就水、大气、固体废物、海洋、生活垃圾、机动车排气污染等污染防治和资源环境保护方面出台了相应的单行法规。

5月27日,浙江省十三届人大常委会第三十六次会议通过了《浙江省生态环境保护条例》(以下简称《条例》),共7章71条,将于8月1日起施行。《条例》是浙江省生态环境保护领域1+N法规体系中的“1”,其他单行法规主要解决某一领域某一方面的问题,而这部《条例》主要解决生态环保领域普遍性、综合性的问题,它在生态环境保护领域的地方性法规体系中起统领作用。

“制定《条例》是推进环境治理体系和治理能力现代化、高水平建设美丽浙江的迫切需要。”浙江省人大常委会副主任委员、一级巡视员尹林介绍,《条例》是浙江省生态环境保护领域的综合性法规,也是推进高质量发展建设共同富裕示范区的重要法规,坚持系统观念,突出改革导向和问题导向,具有鲜明的浙江特色。

## 全方位全过程合力护生态

《条例》在总则中明确了浙江生态环境保护的理念和原则,即遵循人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、山水林田湖草沙是生命共同体的理念,坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、损害担责的原则,重点从污染防治、碳达峰和生物多样性保护、生态产品价值实现、监督管理、法律责任等方面,对全省生态环境保护工作作出明确法律规范。

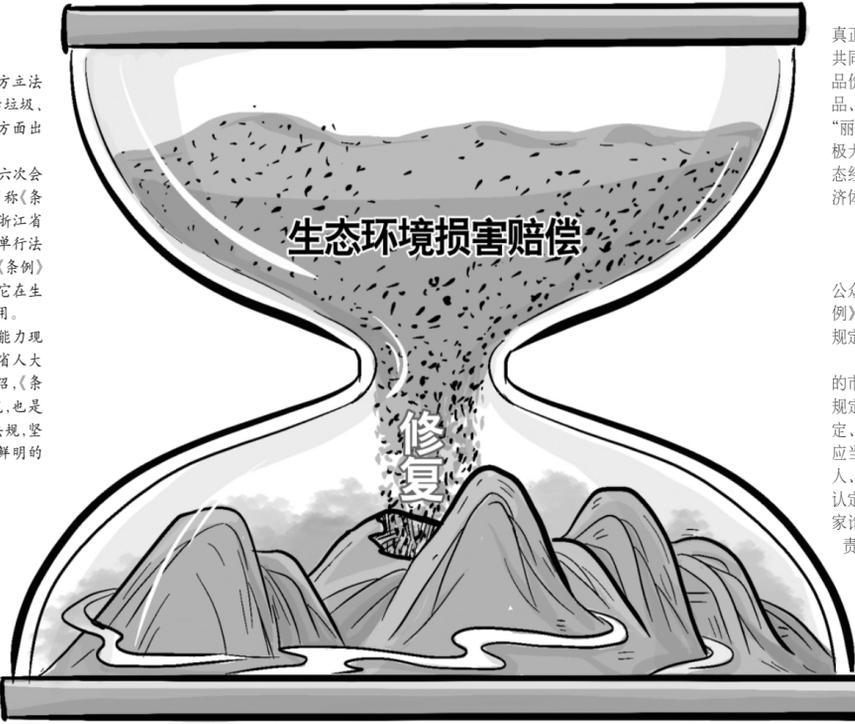
《条例》第一章从各级人民政府,县级以上人民政府生态环境主管部门,企业事业单位和其他生产经营者,行业协会、新闻媒体、公民等方面,明确了生态环境保护的权责与义务。

同时,《条例》对污染防治创新措施作了规定,明确“三线一单”制度,规划环评与建设项目环评联动机制,先行验收制度,环境污染防治协议制度,全省统一的排污权有偿使用和交易制度。

《条例》指出,要建立和实施全省统一的排污权有偿使用和交易制度,省生态环境主管部门应当依托省公共数据平台建立全省统一的排污权交易系统,为排污权交易提供信息发布,供需对接等服务,加强对排污权交易全过程监督管理。

据悉,浙江省排污权有偿使用和交易试点始终走在全国前列,截至2022年5月,浙江累计排污权有偿使用和交易金额达146亿元,约占全国的二分之一。

“浙江已形成一套较为完善的机制,但也存在区



域政策差异等问题,影响排污权高效流转。”浙江省生态环境厅党组书记、厅长郎文荣说,“《条例》的出台,明确建立和实施全省统一的排污权有偿使用和交易制度,以‘一个平台,一套准则’的思路,进一步把制度统一好,让市场的作用发挥好。”

《条例》还有一大亮点就是明确通过建立健全生态环境问题发现机制,数字化生态环境监督管理系统,企业环境信息依法披露制度,生态环境保护考核制度、督察制度和问责制度,构建全过程监督管理体系。

## 绿水青山转化为金山银山

浙江省是“两山”理念发源地,在“两山”转化实践中作了很多有益探索。为贯彻中央和省决策部署,以法治手段推进生态富民惠民,助力共同富裕示范区建设,《条例》专设一章对生态产品价值实现作了规定,也是全国首次以地方性法规的形式构建生态产品价值实现的基本制度框架。

《条例》明确,省发展改革部门应当会同省财政、

自然资源、生态环境、农业农村、林业、水利、文化旅游、统计等部门,建立健全生态产品价值评价机制,建立行政区域单元生态产品总值和特定地域单元生态产品价值评价体系,明确生态产品价值核算指标体系、核算方法、数据来源和统计口径等,推进生态产品价值核算标准化。

同时,《条例》也支持创建生态产品区域公用品牌和区域特色农产品品牌,建立品牌培育、推广、激励、保护等机制,支持有条件的地方开展林业、海洋碳汇交易,鼓励探索生态产品价值权益质押融资,建立全省统一的生态产品经营管理平台,推进供需对接,建立政府主导、社会参与、市场运作、可持续的生态产品价值实现机制。

山是江浙之巅,水有六江之源,森林覆盖率达81.7%,空气、水环境质量常年位居全国前列,生态环境状况指数连续18年位居浙江省第一,是浙江省乃至华东地区的重要生态屏障……一张张生态“名片”彰显的是丽水殷实的“生态家底”。

守着天蓝山青,如何全面拓宽“两山”转化通道,真正变“绿水青山”为“金山银山”,是近年来丽水全市共同探索的议题。2019年,丽水成为全国首个生态产品价值实现机制试点市。“丽水山耕”生态有机农产品、“丽水山居”农家精品民宿、“丽水山景”乡村旅游、“丽水山泉”优质水产业等“山”系品牌集成发展之路,极大提升了生态产品的附加值。丽水加快建设以“生态经济化、经济生态化”为显著特征的现代化生态经济体系,推动实现GDP和GEP“两个较快增长”。

## 生态环境损害赔偿促修复

健全生态环境损害赔偿制度,是维护环境公平正义、公众环境权益与社会和谐稳定的重要保证。为此,《条例》对建立生态环境损害赔偿和赔偿制度作出明确规定。

其中,《条例》明确生态环境损害发生后,省、设区的市人民政府或者其指定的部门、机构应当根据国家规定组织开展生态环境损害调查、鉴定评估,责任认定、修复方案编制等工作,涉及公共利益的重大事项应当向社会公开,并邀请专家和利益相关的公民、法人、其他组织参与。对于生态环境损害事实清楚,责任认定无争议、损害结果较小的,可以通过专家意见、专家论证会等方式形成专家评估意见,确定损害事实、责任认定、修复和赔偿标准等。

省、设区的市人民政府或者其指定的部门、机构应当根据生态环境损害鉴定评估报告或者专家评估意见,就修复启动时间和期限、责任承担方式等与侵权人进行磋商。侵权人不同意磋商或者经磋商未达成一致的,省、设区的市人民政府或者其指定的部门、机构应当及时提起生态环境损害赔偿诉讼。

此外,《条例》还授权省政府组织制定生态环境损害赔偿具体办法,指出省人民政府应当根据国家有关规定,组织制定生态环境损害赔偿具体办法,明确生态环境损害赔偿评估程序、赔偿标准、赔偿金使用管理、修复情况评估等内容。

日前,杭州市中级人民法院在一起盗伐林木案中判决被告王某某赔偿生态损失费用共计人民币35187元,款项用于购买“碳汇”,并刊登声明公开道歉。本案中,被告王某某购买的“碳汇”量将抵消盗伐后生态环境受损的碳排放量,从而实现“碳中和”,弥补了以往补栽补种判决不能“第一时间”推动全方位修复生态的不足。这也是杭州检察机关首次将生态环境损害赔偿款用于“森林碳汇”认购的民事公益诉讼案件。

《条例》还明确省人民政府应当会同省检察机关建立生态环境损害赔偿制度与生态环境公益诉讼制度的衔接协调机制。负有生态环境保护监督管理职能的部门与检察机关应当加强沟通协调,完善信息共享、线索移送、专业咨询、支持起诉等协作机制。

漫画/高岳

# 自建房不能随意建 相关法律问题要注意

## 你问我答

□ 本报记者 张雪泓

近年来,随着乡村经济的快速发展,许多农村自建房改建后用作饭店、旅店、超市等经营场所,这些自建房往往缺乏专业设计,施工不规范,安全隐患突出。

哪些房屋属于自建房?自建房有没有产权?建设自建房应当履行哪些手续?在使用用途上又有哪些限制?本期【你问我答】,将由北京市昌平区人民法院杨杰法官与我们讲解与自建房相关的法律问题。

问:什么是“自建房”?其是否具有合法的产权?

答:严格地讲,“自建房”并不是一个法律概念,实践中是指拥有土地使用权的单位或个人,为满足自己的生产生活需要,自己组织并通过雇佣他人施工而建造的房屋和建筑,具备自建、自住、自管特征,一般可以分为居民自建房和农民自建房。

自建房是否能够拥有合法的产权,要看其是否履行了规划和审批手续,对于未取得规划和审批手续建设的房屋,应属于违法建设。

问:自建房应当履行何种的规划审批手续,需要提交什么材料?

答:按照我国城乡规划法规定,在城市、镇规划区内进行建筑物、构筑物建设的,建设单位或者个人应当向城市、县人民政府城乡规划主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府确定的镇人民政府申请办理建设工程规划许可证。申请办理建设工程规划许可证,应当提交使用土地的有关证明文件、建设工程设计方案等材料;在乡、村庄规划区内使用原有宅基地进行农村村民住宅建设的规划管理办法,由省、自治区、直辖市制定,需申请并取得《乡村建设规划许可证》。建设单位或者个人在取得乡村建设规划许可证后,方可办理用地审批手续。

问:自建房在建设过程中应当注意哪些问题?

答:依照我国土地管理法、城乡规划法、建筑法及《关于加强村镇建设工程质量安全管理的若干意见》的规定,自建房有以下几个问题需要注意:

农民自建房不准修建高层房屋,可建设层数由各地根据情况自行规定,一般不允许建三层以上房屋。以北京为例,目前只允许建二层及二层以下的房屋。

建设高层房屋的住宅承建方需要具有相应建筑资质。“自建低层住宅”是指两层(含两层)以下住宅,

农民自建两层(含两层以下)的住宅承建方可不需要建筑资质,而三层(含)以上的住宅,承建方必须具备相应的建筑资质。同时,还要注意以下几点:

不准未批先建。建房前,应先由建筑公司或专业施工团队出具施工图纸,并向所属政府递交申请,经过审批后才能动工,不得边批边建。

不准超面积标准建造。在城市、镇规划区内建房的,应当严格按照审批面积建房。对于农村自建房,实行“一户一宅”原则,各地农村宅基地占地面积一般由地方土地管理法作出规定。

不得少批多建,不得超出审批的范围占地建设住宅,否则将被相关行政机关按照《土地管理法》的规定认定为违法建设,若不自行拆除将会被强制拆除。

不准随意翻修翻建房屋。翻修翻建旧房、危房时,需要向城乡规划主管部门或者村委会递交申请,审批通过后获得建设工程规划许可证或乡村建设规划许可证后方可动工。

不得违反国家有关工程建设标准,不得违反相邻建筑物的通风、采光和日照。

问:自建房的使用用途有哪些限制?

答:《民法典》第二百七十九条规定,业主不得违反法律、法规以及管理规约,将住宅改变为经营性用房。

土地管理法也明确规定,国家实行土地用途管制制度,使用土地的单位和必须严格按照土地利用总体规划确定的用途使用土地。所以自建房仅仅是房屋自建,依然不得擅自改变用途。比如在宅基地上自建的房屋,其设置的目的是保障农村集体经济组织成员基本居住需要,仅限于建造个人住宅,不允许以自建建房的方式改变用途,比如在宅基地上建设工厂、“小产权房”或经营性用房。

问:非本村村民可以购买宅基地上建设的自建房吗?

答:宅基地是法律为了保护本村村民基本的居住条件而设定,非本村村民不得购买宅基地用于建造房屋,这是法律严格禁止的,除非其依法将户口迁入该村,并取得了该村集体经济组织成员资格。

问:由于违规对宅基地上的自建房进行翻建扩建,导致邻居房屋产生安全隐患,应该如何维权?

答:此种情况属于相邻关系纠纷,《民法典》第二百九十五条规定,不动产权利人挖掘土地、建造建筑物、铺设管线以及安装设备等,不得危及相邻不动产的安全。如果协商不成,可以向法院提起诉讼,由法院进行启动司法鉴定程序,对损害的成因和损失的金额进行鉴定后依法判决。

# 落实少捕慎诉慎押应坚持宽严相济

□ 窦永文 刘江敏

贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,是根据刑事犯罪结构变化的客观需要,在依法严惩占比较少的严重刑事犯罪罪的同时,对轻罪依法从宽处理,做到轻重有别、科学处断。这不仅是宽严相济刑事政策在轻罪案件中的体现,同时也是公正与效率兼顾之要求。

近年来,各级检察机关主动适应变化,认真贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,合理降低诉前羁押率,提高不起诉适用率,加强规范羁押必要性审查,取得了良好的办案效果。但是在办理具体案件中,必须综合审查,“当用则用”而非“一律适用”,要区分情况,区别对待,既要用好少捕慎诉慎押政策,又要用好当严则严政策,依法追诉,从严打击,归根到底还是要把握好宽严相济的本质内涵。

笔者经办的一起诈骗案件中,公安机关第一次提请批准逮捕张某某,考虑到张某某诈骗数额较小,犯罪情节轻微,系初犯且无犯罪前科,本人认罪认罚,社会危险性小,且张某某家属主动与被害人达成和解,取得谅解,因此检察机关对其作出批准逮捕决定。然而,张某某在取保候审期间再次犯罪,公安机关第二次提请批准逮捕。此时,该案虽然属于犯罪嫌疑人可能判处三年有期徒刑以下的轻微刑事案件,且犯罪嫌疑人自愿认罪认罚,但考虑到犯罪嫌疑人张某某在取保候审期间再次以同样手段实施诈骗,还有再犯罪的可能性,社会危险性大,遂依法作出批准逮捕决定。一名犯罪嫌疑人,检察机关前后作出两次截然不同的决定,这是宽严相济政策的具体体现。少捕慎诉慎押不是不捕不诉,而是在宽严相

济刑事政策的指导下,坚持区分情况、区别对待。少捕慎诉慎押是具体的政策引领,宽严相济是尺度把握,要做到当宽则宽,当严则严,宽严相济,宽严有度。具体到个案中,应当能动司法,综合考量,积极探索少捕慎诉慎押的刑事司法政策,实现检察机关打击犯罪与少捕慎诉慎押并重,促进案件政治效果、法律效果和社会效果的统一,进而提高司法的公信力。用好少捕慎诉慎押政策,建议从以下三点着手:第一,创新监管。随着少捕慎诉慎押刑事政策在司法实践中落地生根,会有更多的犯罪嫌疑人被取保候审,这就对非羁押强制措施提出更高要求,可以参照社区矫正监管模式,实时动态监控,同时加强对犯罪嫌疑人的法律教育,签订悔过承诺书等;第二,调整方法。作出刑事决定前综合审查,作出刑事决定后动态审查,通过检警衔接,及

时掌握犯罪嫌疑人动态,随时调整强制措施的应用。在取保候审后,在动态审查中出现符合羁押的条件,及时收监执行;在作出逮捕决定后,在动态审查中出现不符合羁押的条件,及时变更为非羁押强制措施,甚至作出不起诉决定;第三,更新理念。要用好少捕慎诉慎押刑事司法政策,必须把握住当严则严刑事司法政策,二者同源而异理。刑事案件审查以严格、充分评估社会危险性为基础,区分情况,区别对待,准确评估社会危险性和起诉必要性,依法作出是否逮捕、是否起诉、是否羁押的决定。对于轻罪刑事案件中情节恶劣,拒不认罪的行为人,要当严则严,该捕即捕,依法追诉,从重打击,保护被害人合法权益,维护社会公平正义。(作者单位:山西省洪洞县人民检察院)

## 政法笔谈

制图/高岳

## 七月新规

进入七月,一批新法新规开始施行:印花税法适当简并税率、乘用车可携带物品有变化、化妆品生产质量管理进一步规范、经营者不得在减价前临时显著“涨价”、提高计划生育家庭特别扶助标准、加大政府采购支持中小企业力度……一起来看看哪些与你我有关。

### 印花税法适当简并税率

《中华人民共和国印花税法》自7月1日起施行。该法总体维持现行税制框架不变,适当简并税率、减轻税负。其中明确了八种免征印花凭证,包括应税凭证的副本或者抄本,农民、家庭农场、农民专业合作社、农村集体经济组织、村民委员会购买农业生产资料或者销售农产品书立的买卖合同和农业保险合同等

### 铁路旅客随身携带酒类饮品限3000毫升

国家铁路局、公安部发布《铁路旅客禁止、限制携带和托运物品目录》,自7月1日起施行。铁路旅客随身携带的包装密封完好、标志清晰且酒精体积百分含量大于或者等于24%、小于或者等于70%的酒类饮品累计不超过3000毫升。香水、花露水、喷雾、凝胶等含易燃成分的非自喷压力容器日用品,单体容器容积不超过100毫升,每种限带1件

### 对化妆品生产全过程追溯

国家药品监督管理局制定《化妆品生产质量管理规范》,自7月1日起施行。规定化妆品注册人、备案人、受托生产企业应当诚信自律,按照本规范的要求建立生产质量管理体系,实现对化妆品物料采购、生产、检验、贮存、销售和召回等全过程的控制和追溯,确保持续稳定地产出符合质量安全要求的化妆品

### 经营者不得在减价前临时显著“涨价”

国家市场监督管理总局发布《明码标价和禁止价格欺诈规定》,自7月1日起施行。明确规定经营者没有合理理由,不得在折价、减价前临时显著提高标示价格并作为折价、减价计算基准。经营者不得采用无依据或者无从比较的价格,作为折价、减价的计算基准或者被比较价格

### 提高计划生育家庭特别扶助标准

财政部、国家卫生健康委联合发布《关于提高计划生育家庭特别扶助制度扶助标准的通知》,明确自7月1日起,提高计划生育家庭特别扶助制度扶助标准。独生子女死亡家庭特别扶助金标准由每人每月450元提高至每人每月590元;独生子女伤残家庭特别扶助金标准由每人每月350元提高至每人每月460元

### 进一步加大政府采购支持中小企业力度

财政部发布《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》,自7月1日起执行。调整对小微企业的价格评审优惠幅度,货物服务采购项目给予小微企业的价格扣除优惠由6%至10%提高到10%至20%。大中型企业与小微企业组成联合体或者大中型企业向小微企业分包的,评审优惠幅度由2%至3%提高到4%至6%