

立法力度最大 制度出台最密集 监管执法尺度最严

最严最强法治保障我国创造生态和绿色发展奇迹

环保在行动

□ 本报记者 张维

星河璀璨的梦幻星轨，是摄影爱好者们无法拒绝的美好。

但是，拍摄出星轨作品并不简单，除了专业的器材、特定的时间地点外，它对天气条件的要求更是堪称“苛刻”。诸多攻略中反复强调着一句话：“必须是非常通透，万里无云的好天。”

近日，生态环境部部长黄润秋公开晒出了一张以故宫午门为背景的夜晚天空星轨图，“夜空中繁星闪烁，在天空中划出一道道明亮的迹线”，并以此作为“北京这些年空气质量改善的一个真实写照”。

北京的空气质量近年来的确是肉眼可见的越来越好。犹记得，此前“APEC蓝”“阅兵蓝”一度让人惊艳，但到今年的“冬奥蓝”来临时，人们已然习惯了，常态的蓝天白云不再是奢侈品。

党的十八大以来这十年，是生态文明建设和生态环境保护认识最深，力度最大，举措最实，推进最快，成效最显著的十年。以空气质量改善为代表，我国创造了举世瞩目的生态奇迹和绿色发展奇迹，走出了一条生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路，美丽中国建设迈出重大步伐。

治理大气污染最快

北京的蓝天白云，有足够的数据可以为其注解。记者近日从生态环境部获悉，2013年北京的PM_{2.5}是89.5微克/立方米，到2021年，这一数字已经变为33微克/立方米，降低了63.1%，下降了近三分之二。北京的重污染天数也从2013年的58天，降到了去年的8天。而今年，到目前为止只有两天。

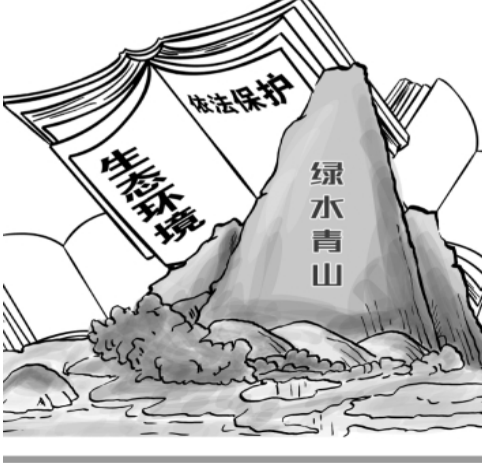
家住北京市通州区的杜先生，近期在朋友圈分享了自己的一幅得意作品：在夜幕苍穹中绚丽斑斓的星轨映射下，作为京杭大运河北端标志性景观的“三庙一塔”建筑群显得神秘壮观。

画面太美，以至于很多人都怀疑“是合成照片”，杜先生对此反倒有些小骄傲：这恰恰说明了自己拍得够好。他也坦言这也得益于“空气越来越好”。

曾几何时，在家门口拍星轨对他来说是一件难以完成的任务。回忆起前些年，“空气很差，通透度很低”，一年里甚至都找不出一天适合拍星轨。日常生活中也总有恼人的雾霾、刺鼻的味道等。

核心阅读

生态环境领域现行法律达到了30余部，初步形成了覆盖全面、务实管用、严格严厉的中国特色的生态环境保护法律体系。



如今，身边的环境越来越好。杜先生说，在他们的圈子里，不少摄影爱好者都拍到了星轨。

北京的变化是我国空气质量变化的一个缩影，实际上在京津冀、长三角、珠三角，乃至全国各地，这十年空气质量都显著改善。来自生态环境部的数据显示，十年来，74个重点城市PM_{2.5}平均浓度下降了56%，也超过一半，重污染天数减少了87%；2021年，全国地级及以上城市重污染天数比2015年减少了51%。

“我国是第一个治理PM_{2.5}的发展中国家，被誉为全球治理大气污染速度最快的国家。”黄润秋说。

根据美国彭博新闻社的报道，2013年到2020年这7年，中国空气质量改善的幅度相当于美国《清洁空气法案》启动实施以来30多年的改善幅度。

中国工程院院士、美国国家工程院外籍院士、清华大学教授郝吉明评价说：“中国用不到十年时间，完成了美国近三十年的空气质量改善成效，成为我国生态文明建设的一个亮点。”

大力调整四个结构

为什么我国空气质量能有如此之大的改善？黄润秋认为，根本在于党中央、国务院的高度重视、科学决策。

党的十八大以来，我国以前所未有的力度向大气



污染宣战，正是为了“还老百姓蓝天白云、繁星闪烁”。

2013年9月，被称为“大气十条”的《大气污染防治行动计划》启动，明确到2017年，全国细颗粒物浓度要下降，其中京津冀地区要降低25%。2018年，《打赢蓝天保卫战三年行动计划》发布，要求到2020年地级及以上城市空气质量优良天数比例达到80%。

有了时间表和路线图之后，一场席卷全国空气保卫战随之展开，并打出了产业结构调整，末端治理，科技支撑的组合拳。

在黄润秋看来，其中，大力调整“四个结构”至关重要。一是大力调整能源结构，加快能源清洁低碳转型。这十年，我国能源消费增量有三分之二来自于清洁能源，全国燃煤锅炉和窑炉从50万台减少到现在的10万台。二是大力调整产业结构，促进产业发展提质增效。这十年，我们淘汰落后和化解过剩产能钢铁达到了3亿吨、水泥4亿吨、平板玻璃1.5亿吨重箱量。三是大力调整交通运输结构，发展绿色交通体系。这十年，我们淘汰老旧和高排放机动车辆超过3000万辆。目前我国新能源车保有量，稳居世界第一。四是大力优化城市环境治理结构，把扬尘治理纳入重点领域。

除了空气质量发生了历史性的变化，生态环境的改善还体现在：水环境质量发生了转折性的变化，据黄

润秋介绍，这十年，我国Ⅰ—Ⅲ类优良水体断面比例提升了23.3个百分点，达到了84.9%，已经接近发达国家水平。地级及以上城市的黑臭水体基本得到了消除，人民群众的饮用水安全也得到了有效的保障。

土壤污染风险得到有效管控，实施了禁止洋垃圾入境，实现了固体废物“零进口”的目标。另外，自然保护区面积占全国陆域国土面积达到18%，300多种珍稀濒危野生动植物野外种群得到了很好的恢复。一幅“人与自然和谐共生”的美景生动展现。

根据美国NASA观测的数据，2000年以来全球新增的绿化面积约25%来自中国，生态系统格局与生物多样性保护整体稳定，给老百姓住住了更多的鸟语花香，田园风光。

中国工程院院士、中国环境科学学会理事长王金南表示，老百姓对蓝天碧水的幸福感和认可度大幅上升，创造了最大发展中国家在经济社会快速发展同时有效保护环境的成功实践。

制度实施效果显著

值得注意的是，在这些成就背后，法治功不可没。如黄润秋所说，这十年，我国生态环境法律和制度建设进入了立法力度最大、制度出台最密集，监管执法尺度

最严的时期。

作为立法力度最大的十年，这十年，我国生态环境立法实现了从量到质的全面提升。首先，作为生态环境领域的基础性、综合性法律——环境保护法经过全面修订，于2015年生效实施，这部法律确立了按日连续处罚、查封扣押、移送行政拘留等制度，被称为史上最严的环境保护法。

据统计，这十年，全国人大常委会制修订了25部生态环境相关的法律，涵盖了大气、水、土壤、固废、噪声等污染防治领域，以及长江、湿地、黑土地等重要生态系统和要素。生态环境领域现行法律达到了30余部，初步形成了覆盖全面、务实管用、严格严厉的中国特色的生态环境保护法律体系。尤其引人注目的是，“生态文明”写入宪法，民法典将绿色原则确立为民事活动的基本原则，刑法及其修正案对污染环境和破坏资源犯罪作出明确的界定。

这十年，是生态文明制度出台最密集的十年。2015年，党中央、国务院出台了《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》两个顶层设计的文件。之后，一系列创新性制度陆续出台，比如中央生态环境保护督察、环保垂改、排污许可制度等，生态环境执法队伍也正式列入了国家综合行政执法序列并实现了统一着装。生态文明“四梁八柱”性质的制度体系基本形成，为推进生态文明建设和生态环境保护提供了重要制度保障。中央生态环境保护督察制度也发挥了极为重要的作用。

这十年，也是监管执法力度最严，法律制度实施效果最显著的十年。生态环境部统计的一组数据显示：2021年，全国环境行政处罚案件是新环保法实施前的1.6倍。2013年至2021年，人民法院审理的以污染环境罪定罪的案件年均超过了2000件，而2013年之前每年也就是几十件，少的时候就是一二十件。此外，2015年新环保法实施以来，按日连续处罚，查封扣押，限产停产，移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪等五类案件共计17万多件。

黄润秋特别提及，执法过程中，充分运用了现代遥感、大数据等现代信息科技手段，以及走航车、无人机、无人船这样一些现代化执法装备，构建了“空地”一体化的问题发现机制，精准识别问题和线索，大大提高了对恶意排污行为的发现能力。

“下一步，我们将持续完善生态环境法律和制度体系，推进精准、科学、依法治污，同时加大对企业的指导帮扶力度，助力高质量发展。”黄润秋说。

图为生态环境部部长黄润秋画出的夜晚天空星轨图。

生态环境部供图

构建公共服务行政法势在必行

慧眼观察

□ 于安

构建公共服务行政法，是优化行政法的体系结构和建设现代化法治政府的必由之路。党的十八届四中全会对法治政府建设提出的首要目标是全面依法履行政府职能。为了实现这一基本目标，行政法治建设应当注重面向公共行政，推进行政法体系结构与政府职能体系结构的一致化，及时和充分地回应政府履职过程中的规范需求和保障制度供给。在我国服务型政府的职能体系中，政务服务和公共服务是两个基本领域并形成我国服务型政府职能的二元结构。在我国行政法治的发展中，涉及政务服务方面的行政法治建设已取得众所周知的进步，但是在公共服务方面的行政法治建设，亟待着手进行系统化建构工作。

积极回应我国现代化进程中对政府公共服务系统化需求，是构建公共服务行政法的重要目标，也是形成行政法公共服务制度板块的基本要求。民生方

面公共服务的系统化，表现为在人的生老病死全生命过程中，各类公共服务的关联度不断提高。我国新的人口政策执行方面的公共服务，已经在生育、养育、教育等方面直接联结起来，包括基础教育方面的“双减”管理措施和对资本无序扩张的规制措施。城镇化、数字化、创新性人才培养等重要方面的公共服务，也都反映出各个部门性的、局部的工作必须通过相互关联才能实现服务宗旨。公共服务的系统化进程和体现社会主义的公共服务价值观，对普遍性和共同性程度更高的行政法法律制度有了更为迫切的需求，因此行政法应当通过提高其制度形成能力和实际规范能力，形成公共服务行政法来及时回应这种需求。

既有的行政法基本制度及其行政法理论，尚不足以作为履行政府公共服务职能提供整体和全面的规范支持。相比行政处罚，行政强制和行政许可等秩序保障性 and 准入限制性制度及其权利救济手段，公共服务方面的法律制度不但比较分散、整体性不强，而且在法律形式、效力形成和救济手段方面的特殊性都缺乏完整的制度安排，尚不能为系统性比较高的政府公共服务活动提供基础性规范。行政给付和行政合同的传

统理论及其制度模式，虽然与政府公共服务职能关联度比较高，但由于尚没有完成现代化转型，不能切合我国政府公共服务规范要求，也不能充分反映我国公共服务领域改革进程。

以教育、医疗、文化、托幼、养老、殡葬及其城乡基础设施服务和公用设施服务为代表的必需类公共服务，在经历了早期阶段的企业模式和市场化尝试后进入转型期。根据科学发展观和新发展理念，承担主要公共服务职能的事业单位从2011年开始进行公益导向的分类改革。这一改革现在已经取得很大进展并且仍在继续进行，同时也遇到极大挑战。受到挑战比较严重的领域，也是目前公共服务中矛盾比较突出的地方，突出表现为医疗领域中的过度医疗、医药费用过高和医疗质量堪忧及由此引起的医患矛盾，教育领域的中小学生学习与培训负担过重等问题。

上述诸方面问题的症结，很大程度上都可以归结为公共服务固有的公益性和市场机制内在的趋利性之间的矛盾，因为，在部分公共服务中，为提高效率或者改善财务状况引入了市场机制，或者面临外部市场的不合理同业竞争，根据2011年事业单位分类改革的

要求，在对行政性和经营性事业单位进行剥离后保留的公益服务性事业单位，分为完全公益性的一类单位（例如属于基础教育的中小学），保持部分市场机制的二类公益单位（例如高等学校和公立医院）。这种公共服务的新体制是在相关事业单位自主权框架下实行的。事业单位及其决策者对市场机制的利用能力、对同业市场的竞争能力，以及对公共服务中的公共利益的保护能力甚至保护意愿，实际上也是不健全和不完备的。尤其是在对服务提供过程的体制监督和外部参与尚不充分的情况下，公共服务中的公益流失和引发社会矛盾实际上就难以避免。

面对公共服务的新体制，既有的法律制度也不能完全适应并有效发挥规范作用。我国的行政法和民法是相互分离的。这种分离难以适应在公益导向的公共服务中利用趋利性市场机制的情形，传统行政法的制度和理论也没有提供现成的答案。所以，为了适应我国公共服务新体制和运行机制的需要，我们必须积极研究公共服务行政法的理论和实务，在公共服务的政府供给责任、公共服务的供给人、公共服务的生产者和生产方式、公共服务的提供者和提供方式、公共服务受益人的受益权利和救济机制等诸多方面给出系统的回应。

（作者系中国法学会行政法学研究会副会长，广东外语外贸大学云山工作室首席专家）



重庆彭水确保生态环境损害赔偿案件追责到位

本报讯 记者**战海峰** 通讯员**陈小燕** 近日，重庆市彭水苗族土家族自治县生态环境局联合县公安局、县检察院、县农业农村委等相关部门，督促非法捕捞人员彭某通过增殖放流的方式投放成鱼4.8千克、鱼苗12000余尾，以修复其破坏的乌江水域生态环境。

2021年7月18日，彭某在国家规定的禁渔期、禁渔区内使用电鱼作业工具在芙蓉江河段非法捕捞渔获物1.2千克，彭某的电鱼行为导致了渔业资源和生态环境的破坏。经专家鉴定，彭某非法捕捞导致水生生物资源损害的经济损失约为3629元，应承担生态环境损害赔偿责任，履行生态损害修复义务。

根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国民法典》等法律法规及《重庆市生态环境损害赔偿制度改革实施方案》等办法的规定，彭水县农业农村委与彭某签订了生态环境损害赔偿协议，要求其在非法捕捞处水域通过实施增殖放流的方式对非法捕捞造成的渔业资源损害和生态环境损害进行修复。

彭水县生态环境局有关负责人表示，此次生态环境损害赔偿增殖放流活动，对非法捕捞行为起到了极大的震慑，同时也对受损的渔业资源及生态环境的修复起到了积极的促进作用。增殖放流过程中，彭某深刻反省了自己的非法捕捞行为，并引以自戒，表达了以后要保护水域生态环境的决心。

据了解，近年来，彭水县生态环境局深入推进生态环境损害赔偿制度，积极协调有关部门各司其职，确保生态环境损害赔偿案件实现追责到位、赔偿到位、修复到位，不断推动“环境有价、损害担责”的生态环境保护理念深入人心。

行政复议体制改革进行时

□ 本报记者 余东明
□ 本报见习记者 张海燕

“本案已查明，申请人驾驶的小型客车车厢内载有担架车，高度已超过车窗，基本事实清楚，争议焦点为法律适用问题，即适用道路交通安全法实施条例第六十二条第三项处理是否合法？”

近日，上海市普陀区举行了一场特殊的行政复议案件研讨会，之所以说“特殊”，是因为这次案审会是由普陀区副区长、区政府行政复议委员会主任委员蒋龙主持，而普陀区区长肖文高则全程参与旁听，并在会后对案件执法的合法性和执法效果等问题作出点评。据悉，由政府一把手参与旁听和点评行政复议案件在上海尚属首次。

会上，被申请人上海市公安局普陀分局交通警察支队的支队长张振翔陈述了行政处罚的事实、证据与法律依据。参与审议的5位非常任委员分别是高校教授、市级部门专家、律师、公职律师和人大代表，他们各自从不同的视角对道路交通执法的必要性、法律适用准确性、处罚的合理性和执法的效果等方面提出建议，4位常任委员也各抒己见、充分讨论，按照一人一票、少数服从多数的原则表决形成审议意见。

“行政复议改革重在‘开门办案’，通过让被申请人的负责人到现场接受询问，将每一个行政处罚行为晒于阳光下，既能让老百姓在每一个行政复议案件中感受到公平正义，又能让行政执法人员提升依法行政的

能力和水平。”肖文高说。

上海市司法局行政应诉与协调处处长宋健认为，首创行政复议审议点评“二合一”活动，既要具备高水准的软硬件条件，还要有“动真格”的决心和信心，通过持续开展类似活动，可以极大地提升行政复议行为的公信力和权威性，充分实现行政复议程序政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

据蒋龙介绍，普陀区自2013年起推行行政复议委员会试点工作，迄今已历四届，第三届行政复议委员会遵循“政府主导、专业保障、社会参与、民主决策”的原则，充分发挥专业优势，为行政复议工作建言献策，妥善处置了一批疑难复杂案件。

记者注意到，第四届复议委员会的委员中，有4名区人大代表和政协委员，有2名公职律师和8名执业律师，还有来自重点执法领域的领导专家和来自复旦大学、华东政法大学的法学教授。

“新一届行政复议委员会延续了非常任委员占大多数的优良传统，形成了‘结构更加优化、覆盖领域更加全面、专业力量更加雄厚’的委员队伍。”蒋龙说。

数据显示，普陀区第三届复议委员会履职期间共审议了14起案件并参与了40余起案件的咨询，纠错率达30.8%。普陀区行政复议局成立一年来，通过发挥行政复议监督依法行政、化解行政争议和维护人民群众合法权益的基本功能，案件调解率达51.7%，直接纠错率为4%。

肖文高说：“我们将持续深化行政复议体制改革，加快推进法治政府建设，进一步提升人民群众对法治建设的获得感和满意度，着力推进‘人靠谱、事办妥’的‘法治普陀’建设，推动我区社会经济更高质量更高水平的发展。”

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 毛莹

前不久，浙江省宁波市宁海县人民法院开庭审理了林某诉宁海县自然资源和规划局政府信息公开一案，被告宁海县自然资源和规划局分管法制科的副局长徐叨武出庭应诉。

在庭审过程中，徐叨武详细了解了原告起诉的原因及其真实需求，真诚地承认原信息公开答复行为存在不当之处，当场承诺按照原告要求的方式提供其真实需求的相关政府信息，得到原告的理解和谅解。

在主审法官的协调下，原告当庭表示撤诉。当日，宁海县人民法院作出行政裁定，准予原告撤回起诉。

这是宁波市推行行政机关负责人出庭应诉工作“出庭又出声，出声也出彩”的真实写照，也充分凸显了行政机关负责人出庭应诉在彻底化解矛盾纠纷、提高行政争议的解决效率、提高行政机关负责人运用法治思维和法治方式化解行政争议的能力、提高行政机关依法行政水平、促进法治政府建设、营造法治社会良好氛围等方面的巨大作用。

近年来，宁波市县两级人民政府及其工作部门以贯彻实施《关于全面深入推进行政机关负责人出庭应诉工作的若干意见》为契机，坚持问题导向与制度创新，强化机制、质和量同抓，2022年1月至8月，全市行政机关负责人应出庭应诉的行政诉讼案件（已审结案件）391件，被诉行政机关负责人实际出庭391件，出庭应诉率100%，再创新高。

宁波市各地各部门积极履行出庭应诉职责，将出庭应诉列为负责人工作行程安排“优先”保障内容，尽量协调其他工作调整时间，优先保障负责人出庭应诉。像宁波市自然资源和规划局这样案件数量多、争议大的行政机关，近3年负责人累计出庭200余件，不仅达到出庭应诉率100%“硬指标”，还影响带动行政应诉工作实现从个案处理向类案处理、从案结事了向建章立制、从“握手言和”向提升形象的“三个转变”。

宁波市市县两级司法局与法院建立出庭应诉庭前二次提醒机制，由法院书记员于开庭前7天在钉钉群上传传票，司法局行政应诉工作人员进行备案并及时进行提醒，督促有关部门。其中，海曙区在宁波市首创了“行政机关负责人出庭应诉庭前15分钟签到制”，明确要求应诉行政机关安排专人作为出庭应诉联络员，在开庭前15分钟通过电话、浙政钉方式说明负责人是否到庭，如有问题立即调整，有效杜绝无人出庭或出庭不合规情况。

宁波市将协调化解行政争议贯穿负责人出庭应诉工作始终：庭前详解案情、掌握焦点；庭审中回答当事人疑惑和批评，消除当事人抵触和对抗心理；庭后把握民意，回应民需，解决民困。

宁波市结合“以案治本”专项行动，通过集中培训，旁听庭审观摩、案例评析等活动，切实提升领导干部法律专业素养和应诉技巧水平。如象山县创新建立的行政应诉案件庭审点评制，县委主要领导通过观看负责人庭审表现视频资料进行分级点评，倒逼领导干部不断提升法治能力和水平，取得了良好的法律效果和社会效果。

积极履行应诉职责出庭出声出彩
宁波行政机关负责人出庭应诉率100%