法治抵抗病

编辑/张维 见习编辑/刘欣 美编/李晓军 校对/邓春兰

LEGAL DAILY

主编/徐强

让守信者获绿色名片得实惠减压力

各地积极探索环保信用监管模式形成一批创新成果



□ 本报记者 张维

作为环境监管的一把"戒尺",环保信用评价所 发挥的作用日益突出。

今年早些时候,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》(以下简称《意见》),明确提出完善生态环保信用制度。全面实施环保、水土保持等领域信用评价,强化信用评价结果共享运用。

从2013年年底《企业环境信用评价办法(试行)》 (以下简称《办法》)推出算起,我国在环保信用建设 方面已经走过了近十个年头,取得了积极成效。各地 都在积极探索环保信用监管模式,形成了一批可复 制、可推广的制度创新、实践创新成果。

5种颜色区分企业信用

绿、蓝、黄、红、黑,这5种颜色在江苏省生态环境 领域有着特殊意义。

它们是区分企业环保信用评价等级的标识。环 保信用等级较高的企业,可以享受到更低价格的信 贷,水电等要素资源和更多的声誉资源。

江苏某建筑公司对于这一标识印象极其深刻。 2021年3月,这家公司A区工程项目未经审批夜间施 工被南京市生态环境局实施了两次行政处罚。同年4 月,该公司B区另一工程项目同样因未经审批夜间施 工导致噪声扰民被群众投诉,被再次实施行政处罚。 根据《江苏省企事业环保信用评价办法》,这一公司 环保信用等级被评定为红色,属于环保失信企业,评价结果被江苏省生态环境厅推送至江苏省银保监局 等部门和省公共信用信息平台。随后,金融机构根据 环保信用等级对该公司实施了差别化信贷政策,该 公司因为环境失信导致贷款受限。

信用惩戒像一把利剑让企业感受到了切肤之

核心阅读

如今, 环保信用评价已被广泛应 用于绿色金融、市场监管、价格调节 等领域, 成为企业发展道路上的绿色 名片和绿色动力, 守信者"得实惠、减 压力", 享受到更好的行政服务、融资 服务、公共服务和更低的市场成本。



痛:该公司不但被南京市生态环境部门列为重点监察对象,还同时被多家银行催缴和限制贷款,且行政处罚公示期内,不能参加政府采购、工程招投标,面临资金链断裂的风险,经营压力巨大。

痛定思痛,该公司主动和南京市生态环境部门沟通,积极申请信用修复,及时反馈整改情况。公司组织全体员工专题学习环保法律法规,全方位强化员工在施工过程中的守法行为和诚信意识教育。在各个施工现场对照各项生态环保标准,加强施工现

场监控管理。严格落实夜间施工审批手续,不敢再触 碰法律红线。

2021年10月,公司未再出现环境违法行为,行政 处罚公示期满,环保信用得到修复,总额近10亿元的 贷款受限额度得到恢复,资金链风险得到解决,企业 经营重新走上正轨。

据统计,截至2021年底,江苏省内主要银行机构对全省参与环保信用评价企业贷款余额1.99万亿元,较上年末增加8023亿元。其中,对绿色、蓝色等级企业贷款余额合计1.98万亿元,余额占比99.25%,较上年末增加8007亿元。对红色、黑色等级企业采取督促整改、压缩退出、清收处置等措施,共涉及贷款余额37亿元,余额占比仅为0.19%。

评价企业超74万家(次)

"社会信用体系应用在生态环保领域,可发挥巨大价值。"西南财经大学金融学院教授李志勇说。

在李志勇看来,生态环保信用是社会信用体系建设的重要组成部分。完善生态环保信用制度,将推动信用体系与绿色发展相互促进,完善绿色金融标准体系及评价机制,助力我国现代化经济体系高质量建设和发展,为我国实现碳达峰,碳中和目标作出重要贡献。

早在2013年年底、《办法》就已将污染防治、生态保护、环境管理、社会监督四个方面21个指标纳入评价体系,对污染物排放总量大、环境风险高、生态环境影响大的企业,进行环境信用评价,并对环保诚信、良好、警示、不良企业进行分类管理。

全国统一的环境影响评价信用平台已于2019年 11月启用。

目前,全国31个省(区、市)在不同程度上开展了环保信用评价工作。自2013年至2021年,据河北、辽宁、江苏、浙江、安徽、福建、山东、河南、湖南、广东、重庆、四川12省(市)不完全统计,已经累计评价企业超过74万家(次)。

各省(区、市)在此基础上,结合地方特色和实际 工作实践探索和创新具有地方特色的环保信用评价 指标。比如,浙江企业环境信用评价总分为1000分,包括环境守法(300分)、环境管理和生态保护(300分)、社会责任(400分)等三个一级指标,一级指标下各设置若干二级指标;甘肃将企业环保标准化建设和企业环保信用评价置于同一框架,采取500分制打分法,指标涵盖环境保护主体责任落实、污染治理设施运行管理等5类27项122个具体要求。辽宁、江苏、湖南和广西等地采取环境行为计分制进行评价,在初始分值基础上根据扣分或加分指标进行相应记分。

"尽管评价标准在各地具有较大差异性,但其内容基本覆盖了企业在污染防治、生态保护、环境管理、社会监督等多方面的环境行为表现,企业若想获得较好的环保信用评价结果,需要切实对照环保信用评价指标改进其环境行为,提升污染治理水平,严格遵守生态环境法律法规。"生态环境部环境与经济政策研究中心副研究员李萱说。

推进信用分级分类监管

如今,环保信用评价已被广泛应用于绿色金融、市场监管、价格调节等领域,用李萱的话来讲,环保信用评价已成为企业发展道路上的绿色名片和绿色动力,守信者"得实惠、减压力",享受到更好的行政服务、融资服务、公共服务和更低的市场成本。

"因为我们企业环保信用良好,很快就拿到了辐射安全许可证,项目也以最快的速度投入运行。"湖州南方物流有限公司(以下简称南方物流)相关负责人说。

在浙江,环保信用已实打实地给守信企业带来优惠。信用等级好的企业,可在各项生态环境保护许可事项、专项资金发放、科技项目立项、评优评奖活动中获得积极支持、优先安排。南方物流就是其中的受益者。2021年,南方物流拟在煤山镇长兴水泥至小浦镇码头5#输送机尾部使用矿用输送带钢绳芯X射线探伤装置,需申领辐射安全许可证。收到企业申报资料后,湖州市生态环境局工作人员通过信用平台对企业进行了信用核查,平台显示该企业信用等级

良好,可享受审批绿色通道。因此,湖州市生态环境局工作人员以最快速度完成了受理和审查,原本承诺8个工作日办理的事项在2个工作日内完成,节省了75%的审批时间。

值得一提的是,浙江还积极推动跨区域、跨部门的环保信用监管新模式。2020年以来,浙江省生态环境厅牵头联合长三角浙江省、江苏省、安徽省、上海市信用部门、生态环境部门印发《长三角区域生态环境领域实施信用联合奖惩合作备忘录(2020年版)》,推动长三角地区环保信用一体化管理。

在推动信用信息共享和结果互认方面,建立长三角地区环保信用评价结果共享推送机制,以统一社会信用代码为基础,将行政许可、行政处罚、环保信用评价结果、严重失信名单认定结果等环保信用信息推送至"信用长三角"平台,实现生态环境领域信用信息归集共享。2020年以来,三省一市在"信用长三角"平台共公布264家严重失信企业,为生态环境领域跨区域信用联合奖惩提供支撑。

未来,在生态环保领域推进信用分级分类监管,以信用风险为导向优化配置监管资源,提升监管精准性和有效性将是必然,这也是《意见》所明确的重要内容。

北京信用学会副秘书长、首都师范大学信用立法与信用评估研究中心研究员薛方说,当前,我国已拥有1.5亿户市场主体,是世界上规模最大的市场主体。面对如此庞大数量的市场主体,传统上以巡查为重点的监管机制显然已经不能适应发展需要。生态环保等重点领域推进信用分级分类监管是通过高度发达的数字技术,借鉴商业化评级机制的运行逻辑,将企业的生态环保风险管理指标予以量化分级,精准描绘出企业的"信用风险证明",监管部门可以按照企业的信用风险状况,对其采取有针对性的监管措施。对于高风险企业、高风险领域、高风险问题可以更多地配置监管资源。对于低风险企业,则可以采取更加宽松灵活的监管方式。由此就可以更加有效地实现精准监管、重点监管、源头监管、信用监管。

建构公平高效的公共服务保障体系



□ 李昕

2012年,《国家基本公共服务体系"十二五"规划》明确指出基本公共服务是指建立在一定社会共识基础上,由政府主导提供的,与经济社会发展水平和阶段相适应,旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。由于政治、经济、文化的原因,不同国家在不同的阶段对公共服务范围的界定、提供方式的选择,以及制度安排各不相同。当前,公共服务是我国政府的一项重要职能,如何回应现实需要,通过法律制度的完善建构公平、高效的公共服务保障体系,是新时代行政法学研究的使命。

我国公共服务改革大体可以分为两个阶段。第一

个阶段是体制改革期(1978年-2002年)。十一届六中全会指出社会主义初级阶段主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,因而以经济建设为中心,解放、发展生产力是社会发展的重心。这个时期,我国公共服务改革的主要特点可以概括为市场化、社会化、地方化三大特点。改革的切入点是事业单位改制,目的在于通过赋予事业单位自主权,提高公共服务绩效,减轻政府财政支出压力。1986年的民法通则将这种自主权与法政府财政支出压力。1986年的民法通则将这种自主权与法政府财政支出压力。1986年的民法通则将这种自主权与法政府财政支出压力。1986年的民法通则将这种自主权与法政府股性,对于事业单位的法人自企权的范围,事业单位的法人与企业法人之间的差异,以及如何协调事业单位的公共性与自主权等深层次的问题,理论与实践均未给予应有的关注。1992年至1997年,政事分开和事业单位社会

化成为事业单位改革的重点,事业单位社会化、民间资本的引入,打破了政府提供公共服务的单一供给模式,形成了公共服务供给的多元化雏形,为多元办医体制、多元办学体制等公共服务供给端改革奠定了基础。

2002年,我国公共服务改革正式进入了的第二阶 段,这一阶段可以称为制度完善期(2002年至今)。党的 十六大报告首次明确了公共服务是一项重要的政府职 能。2017年,党的十九大明确中国特色社会主义进入新 时代,我国社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好 生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,保障与 改善民生成为当前的重要议题。随着国家发展的民生 取向不断强化,我国逐步推动了以"基本公共服务均等 化"为目标的公共服务体系建设。在完善公共服务体制 的目标下,事业单位改革被列入行政体制改革的总体 方案中,中央确立了事业单位改革的目标以及整体规 划,分类推进事业单位改革,同时,逐步明确了公共服 务保障中的政府责任,旨在通过社会政策体系构建、公 共财政体制改革和公共服务供给机制创新,提高基本 公共服务的普遍性、可及性、公平性和均等化水平。 2018年,国务院办公厅印发《基本公共服务领域中央与 地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,将基本 公共服务事项列入中央与地方共同财政事权范围,在 一般性转移支付下设立共同财政事权分类分档转移支 付制度,明确了基本公共服务领域中央与地方共同财 政事权的支出责任分担方式,2021年颁布的《国家基本 公共服务标准》进一步将基本公共服务分为9个方面、 22大类、80个服务项目。当前我国公共服务相关制度日 益完善并逐步呈现出以下特点:其一,划分基本公共服 务与非基本公共服务,明确不同类型公共服务保障中政府的职能定位,实施公共服务分类保障制度;其二,效率与公平的平衡是公共服务的制度核心;其三,确立了多元化的公共服务供给体制。

对于法学研究而言,政府职能调整的意义在于以法律为载体,以社会基本权利保障为目的,界分国家,社会和市场的关系,明确政府的法定职责。政府"公共服务"职能的履行,涉及"公共服务"范围的界定,服务方式的选择,以及目前承担国家确立的九大类型"公共服务"职能的事单位与国有企业的改革。如何完善基本公共服务保障制度?设立公共组织还是依靠市场供给,哪种是更为有效率的"公共服务"提供方式?决定模式选择的相关因素有哪些?如何通过法律制度的完善实现公共服务供给中的公平与效率平衡?这些问题亟须理论研究予以回应。

总之,公共服务改革对行政法的研究内容与研究视角都带来极大的冲击,这种冲击体现为以自由保障为核心的不得侵权的政府义务与公法规则,不足以承载保障公民的社会基本权利和规范政府的"公共服务"职能等现实需要。在以转变政府职能为核心的行政体制改革中,一方面,现实生活具有无限丰富的需求;另一方面,理论与制度供给又存在着严重的匮乏。理论研究的责任决定了行政法的研究必须立足于社会基本矛盾的变化,回应行政体制改革的现实需要,在以公权力规制为核心的制度体系之外,逐步完善以政府职能为核心的责任履行规则。政府职能的调整决定了行政法的研究视角与范围必须走向多元化,这意味着行政法学研究应当突破以公权力为核心的传统行政法的研究领域,转向以政府职能为核心,回应我国行政体制改革的现实。

(作者系首都师范大学政法学院教授)



本报通讯员 贲宇星 摄

.....

上海快审快批压缩核准地理标志周期

本报讯 记者余东明 见习记者张海燕 核准地 理标志原先至少要三个月,现在大大压缩了核准周期。近日,记者从上海市知识产权局新闻发布会获悉,7家企业经核准使用"练塘茭白"地理标志专用标志,作为上海市开展地理标志专用标志使用核准改革试点的首批用标主体,率先享受到"放管服"改革红利。

"试点改革后,相关企业只需向产品所在地知识产权管理部门提出申请,并经上海市知识产权局审核通过,在国家知识产权局备案审查即可,大大压缩了核准周期。"

上海市知识产权局知识产权保护处处长顾惠蓉说。 据了解,上海坚持"放管结合、优化服务",通过简化 地理标志受理、初审、核准流程,大幅压缩地理标志专用标志使用申请核准周期,地理标志专用标志核准改革举措受到服务对象的普遍好评。同时,上海多举措加大地理标志保护力度,加强地理标志及专用标志使用日常监管,开展地理标志保护专项行动,加强地理标志执法联动和协同,加强舆论宣传,扩大地理标志社会认知。

"这些地理标志保护改革措施为促进本市区域特色经济发展和推进乡村振兴提供了有力支撑。"上海市知识产权局副局长余晨说,有关试点工作将进一步扩大至全市各相关区域,力争实现各辖区地理标志专用标志使用者数量达区域内生产者总数60%以上。

□ 本报记者 徐强 □ 本报见习记者 刘欣

江河湖泊是水资源的重要载体,是生态系统和国 土空间的重要组成部分,是经济社会发展的基础支撑。 保护江河湖泊事关人民福祉和民族未来,而水行政执 法是保障河湖安全的重要举措。

近日,水利部、公安部联合制定《关于加强河湖安全保护工作的意见》(以下简称《意见》),推进水行政执法与刑事司法有效衔接,加大河湖安全保护力度。

水利部总规划师吴文庆表示,《意见》的出台对于 维护河湖管理秩序、提升河湖治理水平、全面提升国家 水安全保障能力具有重要意义。

严打水事违法犯罪行为

近年来,水利部联合公安部等部门,深入开展河湖"清四乱"专项行动,严厉打击非法采砂、妨碍行洪、非法取水、破坏水工程等各类水事违法犯罪行为,河湖乱象得到有效遏制,江河湖泊面貌实现根本性改善。

"但要看到,河湖安全是一项复杂的系统工程,保护河湖安全是一项长期的艰巨任务。"吴文庆坦言,特别是,当前一些地方妨碍行洪,侵占河湖、堤防、水库库容,毁坏水库大坝等违法行为时有发生,影响防洪安全、供水安全、生态安全和水利基础设施安全,威胁人民群众生命财产安全和社会稳定。

构建河湖安全保护新模式保障国家水安全

两部门推进水行政执法与刑事司法有效衔接

据初步统计,2018年至2021年全国共查处水事违法 案件8.96万件,其中涉河湖案件4.85万件,占总数的 54.1%。从中可以看出,河湖安全保护现状距离建设幸福 河湖的新要求和人民群众的新期待还有一定差距。

从今年初开始,水利部、公安部有关司局多次深人协商沟通,在总结已有合作实践经验的基础上,共同起

据吴文庆介绍、《意见》突出问题导向,针对妨碍河湖防洪行洪安全,非法侵占水域岸线,破坏水资源、水生态、水环境和水工程,非法采砂等涉及河湖安全的难点堵点,以及阻碍执法、暴力抗法等突出问题,全面加强两部合作,构建河湖安全保护新模式。同时、《意见》强调协同协作,在各自严格履职的基础上,明确水利部门和公安机关协同机制和责任分工,力求形成部门协作、区域协同、流域统筹的河湖安全保护新格局。

加强协作形成执法合力

据水利部政策法规司司长于琪洋介绍,水利部门和公安机关的合作由来已久,有良好的合作机制和扎

实的合作实践。近年来,各级水利部门和公安机关积极探索,不断开拓合作领域、创新协作方式,建立了一系列联合执法机制,在打击非法采砂、侵占河湖水域岸线、破坏水工程等方面取得积极成效。

2020年,水利部、公安部和交通运输部联合建立长江河道采砂管理合作机制,在维护长江正常河道采砂秩序工作方面,进一步深化协作配合,水行政执法与刑事司法衔接更加顺畅。2021年,水利部、公安部联合开展长江河道采砂综合整治行动,共查处非法采砂行为1289起,办理行政处罚案件1099件,有力打击了长江河道非法采砂违法犯罪行为。同时,水利部长江委、黄委、淮委、海委等流域管理机构与公安等相关部门也建立了联合执法机制,与地方一道共同打击流域内河湖违法行为。

在地方层面,地方各级水利部门和公安机关开展了形式多样的合作。例如,山东黄河河务局先后联合省公安厅、高级人民法院、河长办公室,在全河率先建立起联勤联动、联防共治、长效监管三项机制。安徽、广东、江苏、山东、黑龙江等省水利部门与公安机关加强协作,建立联合执法、案件线索移送、跟踪反馈等多项协作机制。

在总结执法经验基础上、(意见)明确在5个重点领域加强协作,包括防洪安全保障、水资源水生态水环境保护、河道采砂秩序维护、重点水利工程安全保卫、水行政执法安全保障。针对这5个领域存在的突出问题,强化水行政执法,加大违法行为查处力度,切实维护河湖良好秩序。

同时,(意见)明确要建立3项协作机制:一是建立健全联席会议机制,双方定期开展河湖安全保护会商,研究解决重点难点问题;二是建立健全水行政执法与刑事司法衔接机制,坚决禁止有案不移、以罚代刑,对案情疑难复杂、社会影响大的案件实施联合挂牌督办;三是建立健全流域安全保护协同机制,以流域为单元,强化上下游、左右岸、干支流、行政区域间水利部门与公安机关的执法协作,形成河湖安全保护的执法合力。

吴文庆表示,水利部将与公安部密切配合,形成强 大执法合力,持续加大水行政执法力度,用法治力量守 护好江河湖泊。

联合开展专项执法行动

"(意见)的出台,是公安、水利两部门多年协作经验的

固化和升华,必将推动两部门协同开展河湖安全保护工作迈上新的台阶。"公安部治安管理局副局长张晓鹏如是说。

张晓鹏表示,下一步,公安部将进一步严打涉水犯罪。会同水利等部门聚焦河湖管理秩序,坚持以打促防,以打促治,依法严厉打击非法捕捞、非法采砂、非法排污等破坏水生态环境,以及妨碍防洪安全、非法围垦河湖,破坏饮用水水源等涉河湖突出违法犯罪活动。严肃查处妨碍执法机关依法履职的违法犯罪行为,依法保障水行政部门执法活动。

同时,指导各地公安机关不断深化与水利等部门的执法协作,健全完善会商研判、资源共享、执法联动等长效工作机制,形成力量联合、资源整合、效能融合的河湖安全保护新格局。对公安机关日常执法中发现的影响河湖安全的问题漏洞,及时通报相关部门针对性强化工作措施,切实提升源头治理能力。

据吴文庆介绍,为推动(意见)落实落地,水利部将把《意见》作为水行政执法业务培训的重要内容,通过线上、线下相结合的方式,深入解读(意见)主要内容,进一步增强执法办案人员的协作意识,提升协作能力。同时,水利部将与公安部联合印发年度工作要点,明确年度重点工作目标和任务,联合开展专项执法行动。此外,加强督促指导,加强经验总结,特别是总结提炼在长效机制建立、案件线索移交,信息资源共享、流域统筹协同、专业技术协助等方面的经验做法,并共同发布两部门合作的典型案例,形成示范效应,为流域和地方开展协作树立标杆,提供借鉴等。