



以法之手擦亮首都高质量发展绿色底色

“2022年中华环保行”北京采访侧记

□本报记者 朱宁宁 文/图

2023年1月1日起,又一部有力保护生态环境的地方性法规《北京市土壤污染防治条例》将施行。这是近些年来北京市打出立法“组合拳”,为打赢污染防治攻坚战提供坚实制度保障的又一有力举措。

十年来,北京市以最严格制度、最严密法治保护生态环境,污染防治力度空前,首都生态环境持续改善,生态环境实现历史性变化,人民群众对美好生态环境获得感显著增强。如今,北京蓝天底色更纯、含金量更足,“清水绿岸、鱼翔浅底”的自然美景逐渐成为北京市民生活的背景。

“我们按照市委以首善标准做好新时代北京人大工作的新要求,坚持人大‘主动、担当、精准、有效’的工作理念,认真履行立法和监督职责,为首都生态文明建设提供了及时、有力、到位的民主法治保障。”北京市人大常委会党组成员、副主任侯君舒说。

11月4日,由全国人大常委会办公厅牵头举办的中华环保世纪行2022年宣传活动在京启动,并在北京市通州区进行实地采访,了解北京市生态环境保护工作的相关情况。

生态环保里程碑式突破

2022年9月29日,位于北京市通州区的城市森林公园对外开放,这座由原东方化工厂变身而来的“城市绿肺”,也是北京城市副中心绿色空间布局中一个重要的结构点。

这里是北京城市更新过程中注重融入绿色发展、绿色转型、绿色管控理念,实现建设绿色北京战略的又一力作,在全国起到示范作用。

秋日的午后,公园里共计6000棵高大彩色叶乔木形成了金色星型景观大道,三三两两的市民沿着公园环形路,或健身跑步,或欣赏美景。

“从开园至今,城市森林公园土壤生态环境的多样性、稳定性和持续性不断提升。无论是落实土壤污染防治法,还是制定《北京市土壤污染防治条例》,我们全过程促进土壤资源有序利用,推进了新时代首都建设。”北京市生态环境局土壤生态环境处处长许艺凡介绍说。

城市森林公园的成功改造也是近年来北京生态环境保护工作取得历史性成果的一个缩影。

2021年,北京市空气质量首次全面达标,细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度降至33微克/立方米,优良天数达到288天,较2013年增加了将近四个月的好天气,大气污染物实现协同控制,大气污染防治取得里程碑式突破。北京大气污染防治被联合国环境署评价为“北京奇迹”。

数据显示,2021年,北京市I-III类水质河长占比达到75.2%,国、市考断面动态消除劣V类;北京市生态环境质量指数(EI)为70.8,生态系统质量和稳定性持续提高,全市水域覆盖程度提高,生物多样性更加丰富,城市蓝绿交织格局初步显现。此外,北京市绿色低碳发展也在全国前列,2021年单位地区生产总值能耗和二氧化碳排放较2017年



位于北京市通州区的大运河森林公园。

分别累计下降19%、21%以上,能源利用效率和碳排放强度为全国省级地区最优水平。

形成污染防治法规体系

“北运河通州段治理前,大运河污染最严重的时候河面宽度才80米,现在最宽处达400米,城市段也在200米宽。”在大运河森林公园,望着眼前开阔的水面,北京市人大代表韩克非十分感慨。

举目远眺,通州大运河水清岸绿,秀美的风光让人沉醉其中,生态治理效果一目了然。从曾经的又脏又臭到现在的变清变活,韩克非亲眼见证了这些年北运河的变化。

韩克非生在通州,长在通州,儿时运河清澈的样子始终留在她的记忆中。从1997年当选北京市人大代表,韩克非连任至今,作为人大代表,25年来,她一直心系运河。当选代表第一年,她就针对治理北运河提出建议,还跟着老代表们一起去实地调研运河的污染情况。常委会组成人员和代表们一起对北运河水系进行视察,亲自取流域各阶段水样进行研究,最终形成了上万字的调研报告。回顾这些年来大运河的治理工作,韩克非觉得成功的关键就在于通过人大制度将人民群众阶段性水样进行研究,最终形成了上万字的调研报告。回顾这些年来大运河的治理工作,韩克非觉得成功的关键就在于通过人大制度将人民群众阶段性水样进行研究,最终形成了上万字的调研报告。

近年来,北京市人大常委会持续推进完善污染防治类法规,出台大气污染防治条例、水污染防治

条例、生活垃圾管理条例、危险废物污染防治条例等23部生态环境保护地方性法规,着力推动形成覆盖大气、水、土壤等主要环境要素的污染防治法规体系;制定危险废物污染防治条例,强化预防为主、源头减量、全程管控、污染担责的原则;制定土壤污染防治条例,创新制度设计,健全防治监管体系,强化源头治理,加大处罚力度,完善污染防治全过程管控措施。

与此同时,保障建设国际一流和谐宜居之都的生态底色和生态安全,北京市还制定了生态涵养区生态保护和绿色发展条例,以法治方式推动践行“两山”理论;制定野生动物保护管理条例,为维护生态安全和生物多样性提供法治保障;开展节水条例立法,同步修改本市实施水办法,从取用排排的全过程健全了具有首都特色的节水法律制度。

依法监督法律法规实施

推动绿色北京战略,不但有法有规,还有执法检查等监督手段的不断跟进。

作为一名老代表,韩克非参加过多次相关执法检查,让她印象深刻的是,2018年,为巩固通州大运河治理成效,北京市人大常委会专门组织了执法检查,相关委办局跟着检查组对通州大运河两岸的排污口进行了全面梳理。

近年来,北京市人大常委会点面结合,多向发力,全面推动生态环保法律法规落地落实。进一步

发挥执法检查作用,连续五年开展7项生态环保领域法律法规执法检查。本届以来,北京市人大常委会主任李伟带队开展生态环保领域立法监督工作检查调研多达35次。在检查环境保护法这一基础性、综合性法律实施情况的同时,还主攻中观层面,检查大气、水、土壤、固体废物污染防治,生态涵养区生态保护和绿色发展条例、野生动物保护等法律法规的实施情况。

新环保法实施以来,北京市人大常委会依法坚持和完善环境报告制度,连续七年听取审议环境报告,将环保报告确定为“定期报告”事项,纳入人大监督常规议程,推动环境报告制度常态化、长效化、制度化。报告以大气、水和土壤等环境状况为重点,针对人民群众对优美环境的新要求新期待,增加了固体废物、危险废物、噪声、气候变化等内容,同时,示范带动各区,指导16个区落实环境报告制度,实现了本市区全覆盖。

对于新立法例,北京市人大常委会坚持正确监督、有效监督、依法监督,以检促施,让法律牙齿有力“咬合”。对于机动车和非道路移动机械排放污染防治条例、生态涵养区生态保护和绿色发展条例,在颁布实施后立即启动了执法检查。

北京市人大常委会有关负责同志表示,下一步,将坚决贯彻落实党的二十大精神,立足首都城市战略定位,深入实施绿色北京战略,以高水平保护推动首都生态文明建设高质量发展,不断增强人民群众的蓝天幸福感、绿色获得感,为建设国际一流的和谐宜居之都筑牢绿色根基。

聚焦议案建议高质量办理

□本报记者 蒲晓磊

2019年以来,全国人大代表提出的关于强化平台经济反垄断监管的建议较为集中,其中,2021年关于平台经济反垄断的14件建议被全国人大常委会办公厅列为重点督办建议。

对于代表普遍关注的互联网平台经济领域垄断行为、资本无序扩张、增强反垄断执法力量、强化平台反垄断监管执法以及数据安全等问题,市场监管总局高度重视,充分发挥代表建议推动科学决策的作用,切实加强平台经济反垄断监管执法,维护平台经济领域公平竞争市场秩序,促进我国平台经济规范健康持续发展。

推动完善监管制度

在代表所提的建议中,平台经济领域的竞争问题较为突出。

考虑到平台经济具有区别于传统经济的显著特点,为进一步完善相关制度措施,为规制平台经济领域垄断行为提供坚实的法律保障,市场监管总局抓紧研究完善平台经济反垄断监管的制度规则,不断筑牢法治根基。

随着我国社会主义市场经济的发展,特别是随着平台经济等新业态快速发展,迫切需要明确反垄断相关制度在平台经济领域的适用规则,加强反垄断监管,进一步完善反垄断相关制度规则。2022年6月24日,十三届全国人大常委会第三十五次会议表决通过修改后的反垄断法。根据平台经济领域竞争方式和特点,修改后的反垄断法既有原则规定,比如在总则中规定“经营者不得利用数据和算法、技术、资本优势以及平台规则等从事本法禁止的垄断行为”;同时也结合具体垄断行为提出细化的规则条款,比如在滥用市场支配地位一章中规定,具有市场支配地位的经营者不得利用数据和算法、技术以及平台规则等从事本法规定的滥用市场支配地位的行为。

研究制定《国务院反垄断委员会关于平台经济领域的反垄断指南》,对平台经济领域相关市场界定、市场支配地位认定等难点问题以及“二选一”、算法共谋、大数据杀熟等典型垄断行为反垄断监管作出系统性规定,增强反垄断法律制度的可操作性和可预期性。平台经济领域公平竞争制度不断完善,为平台经济领域市场主体明确规则,划出底线,设置好“红绿灯”,形成规范和促进平台经济发展的公平竞争制度环境。

加大执法监管力度

2021年全国人大会议期间,全国人大代表赵冬冬提交了《关于系统性强化反垄断的建议》,呼吁强化反垄断执法力度,提高反垄断执法效率,以更好地发挥警示作用,促进广大经营者尤其是用户数量庞大的大型互联网平台企业做好反垄断合规工作。

近年来,市场监管总局加大执法监管力度,选准切入点,把握时度效,有力有序推进平台经济反垄断监管工作。

重点治理社会反映强烈的“二选一”行为,先后依法查处阿里巴巴集团和美团垄断案,分别罚款182.28亿元和34.42亿元,同时发出《行政指导书》,要求涉案企业全面整改。这两起重大典型垄断案件的查处,产生了广泛的社会影响,对防止平台垄断,规范竞争秩序具有重要标志性意义和示范作用,取得了良好的法律效果、政治效果和社会效果。今年5月13日,根据前期核查,依法对知网涉嫌实施垄断行为立案调查,社会各界普遍给予称赞和认可,认为对知网立案调查及时回应了社会关切,有利于促进学术成果传播与共享,改善学术生态环境。

在强化执法的同时,市场监管总局还注重点面结合,通过行政约谈、行政指导等方式全面规范平台经济竞争秩序。

坚持规范发展并重

市场监管总局不断加强反垄断监管执法,平台经济领域“二选一”行为基本停止,平台企业之间的竞争向提升服务质量和创新转变,市场环境不断优化,公平竞争的市场秩序明显好转。充分保护多方主体合法权益。大中小企业良性互动、协同发展良好格局日渐形成。

在网络零售市场,京东、拼多多反映,大量优质品牌商家入驻,为商家和平台带来快速的销售增长。2021年,京东时尚家居业务新增店铺35万家,交易额增长超过450亿元,同比增长27.6%。在网络餐饮外卖市场,责令美团退还独家合作保证金12.89亿元,增强了众多中小商户自主经营的能力,为中小企业纾困解难。平台商家特别是中小经营者获得更广阔空间,在更加公平的环境中与头部平台开展合作、共同发展,消费者能够获得更丰富的商品和服务供给,选择权得到充分保障,不断增进人民福祉。

对于代表提出的强化平台经济领域反垄断监管的建议,市场监管总局将从构建新发展格局,推动高质量发展,促进共同富裕的战略高度出发,深入研究平台经济竞争监管规律,坚持规范与发展并重,精准施策,着力破解平台经济领域垄断难题,综合运用行政执法、规则引导、行政指导、约谈警示、跟进执法等梯次监管工具,注重“点”上执法和“面”上规范相结合,以公平监管保障公平竞争,促进形成公平竞争的市场环境,更深层次、更高水平促进我国平台经济规范持续发展。

立法资讯

全国人大常委会：慈善法修订草案拟于年内提请审议

本报讯 记者朱宁宁 修改慈善法已列入全国人大常委会2022年度立法工作计划。记者近日从全国人大常委会建设委员会获悉,该委成立修法工作专班,深入开展调查研究,形成慈善法修订草案,修订草案拟于年内提请全国人大常委会审议。

今年十三届全国人大五次会期间,有代表提出关于修改慈善法的议案,议案提出,为贯彻落实党中央关于发挥第三次分配作用,推动共同富裕的战略部署,应对慈善事业发展面临的新情况、新问题,建议修改慈善法,增加税收优惠和网络慈善专章,建立健全慈善应急和部门协调机制,完善慈善组织认定和退出制度,健全慈善监管体系等。

据悉,社会委牵头成立了慈善法(修改)工作专班,采取请进来和走出去、线上线下研讨相结合,有关部门和专家学者及慈善组织代表面对面交流等方式,深入开展调查研究,多次召开沟通协调会,走访有关部门和慈善行业组织,认真研讨分析重点难点问题,形成了修订草案征求意见稿,并征求“一府两院”意见。代表议案所提意见建议,在起草过程中均有研究吸收。

守护“绿色活化石”留住“记得住的乡愁”

吕梁立法保护古树名木

透视地方立法

□本报记者 马超
□《法制与新闻》见习记者 王泽宇

在山西省吕梁市中阳县宁乡镇庞家会村,有一株东周古槐,树龄已经超过2500年。

这棵古槐之所以历经千年依旧枝繁叶茂,并且成为当地的地标,得益于市、县、乡、村四级组织以及村民的精心保护。

特别是古树名木保护条例的出台,不仅让我们知道了如何更加专业地养护这棵千年古槐,而且保护经费得到了切实保障。”庞家会村村干部许永斌所说的古树名木保护条例就是《吕梁市古树名木保护条例》(以下简称《条例》)。

《条例》是一部极富“吕梁味”的地方性法规,明确了古树名木养护责任,经费保护标准等,全方位、多角度,全流程为古树名木保护提供法治保障。

“党的二十大报告指出,必须牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念,站在人与自然和谐共生的高度谋划发展。”吕梁市人大常委会主任刘振国告诉《法治日报》记者,古树名木是珍贵的历史遗产,一棵古树就是一段历史的见证与一种文化的记录,保护好古树名木,就是保护生态环境,保护物种资源,保护祖先留给我们的精神家园,更是保护老百姓“记得住的乡愁”。

立法保护古树名木

吕梁市共有古树名木1849株,古树群28个27885株,主要有银杏、侧柏、油松、国槐、榆树、枣树

等树种,其中,东周槐、庞涓槐、千年松、唐柏等一级古树多达547株。

这些古树不仅是吕梁悠久历史的见证者,是珍贵的“绿色活化石”“活文物”,还留下了精彩的故事传说,讲述了吕梁的变迁更迭,孕育了绝美的生态奇观,承载着群众的乡愁情思,具有极其重要的生态、历史、文化、科研、景观和经济价值。

但现实中,这些古树名木的保护状况却不乐观。

2020年初,为全方位了解全市古树名木保护状况,吕梁市人大常委会坚持问题导向,以实现古树名木资源有效保护为目标,赴全市13县(市、区),就古树名木保护责任确定、保护经费落实、保护措施实施等情况开展了一次大调研。

调研发现,近年来,吕梁在古树名木保护方面虽然做了大量工作,取得了显著成效,但也在保护意识不强、职责不明、力量不足、经费短缺等问题,造成古树名木养护不善、长势衰弱,甚至非正常死亡和私挖乱采盗伐等现象。

吕梁市人大常委会组成人员认为,吕梁古树名木保护形势十分严峻,强化古树名木保护管理刻不容缓,只有进行立法保护,才是治本之举、长远之计。

2020年3月,经请示市委批准,吕梁市人大常委会迅速启动《吕梁市古树名木保护条例》的制定工作。刘振国担任起草工作小组组长,带领起草组先后深入11个县(市、区)开展立法调研,征求意见建议。

历时一年半,《条例》出台,并于2021年10月1日起施行。

明确刚性保护措施

现实中,对于古树名木的保护工作,有两大核

心和关键问题:一是由谁来具体负责保护,二是涉及的养护费用由谁来出。

“以往古树名木的保护更多是通过人工管理的办法,最常见的是挂牌管理,此外就是靠媒体呼吁,缺乏刚性的法律制度和保护举措。”吕梁市人大常委会立法工委主任郑志刚说,古树名木的养护经费、城乡建设涉及古树名木保护的审批程序、对违法行为的处罚等都无法可依、无章可循。

对此,《条例》明确规定对古树名木实行养护责任制,并确定了八种情形下的养护责任人。要求县一级政府古树名木主管部门要与养护责任人签订养护责任书,明确养护责任人应当履行做好日常养护,发现问题及时报告,接受指导和监督检查三大职责,进一步夯实了养护责任。

关于养护费用,《条例》明确县一级政府要对认定公布的古树名木保护经费按每年株均不低于一千元列入同级财政预算,市政府要对认定公布的一级古树及名木按每年株均一千元给予补助,统筹用于古树名木资源普查、认定、检查、养护、宣传、培训、科研等费用。古树群的保护经费根据实际需要列入市、县财政预算。

此外,《条例》还规定了城乡建设涉及古树名木保护的审批程序以及未采取避让或者保护措施造成古树名木损害的罚则。对于攀树、折枝、挖根摘果果实种子或者剥损树枝、树干、树皮的,在树上刻画、张贴或者悬挂物品等损毁古树名木的情形,也规定了相应处罚。

吕梁市人大常委会农工委主任杨顺平介绍说,造成古树名木死亡的,与砍伐、转让买卖古树名木同等处罚,一级古树或者名木,二级古树、三级古树每株处三十万元至二万元不等的罚款。