

## 以高水平生态环境保护实现高质量发展 制度创新让绿色成为自贸区最亮眼“底色”

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

生态兴则文明兴。承担着高质量引进来和高水平走出去历史使命的自由贸易试验区、当有高水平的生态环境保护,为高质量发展提供不竭的绿色动力。近日,生态环境部专门就自贸区的综合规划与政策典型案例予以公布,以期这批可复制、可推广的制度创新、实践创新成果,能够供有关部门、地方在工作中借鉴。

这也再次证明了,生态环境是自贸区的竞争力和发展基础,我国的自贸区需要不断加强生态环境保护工作,早日让绿色成为自贸区发展的最亮眼“底色”。

#### 第三方监理成监管有力抓手

生态环境部门“人手不足”“大事小事亲力亲为”怎么办?企业污染源自动监控设施来解围,污染源自动监控系统监控点多、数据量大,监控效果怎么保证?第三方监理来帮忙。

在生态环境部公布的这批典型案例中,中国(江苏)自贸试验区苏州片区探索开展的“第三方辅助执法”机制,颇具代表性。在这一机制下,通过政府采购的方式引入第三方监理单位,辅助进行污染源自动监控系统的管理工作。

据了解,第三方监理通过“大数据识别+人工判别”的方式,对自动监控数据发布平台进行实时巡查,问题筛查、专业指导和初步判断,在发现污染源异常排放数据之后,按照问题性质和发生频率进行分类管理。在具体做法上,发现企业异常排污时,首先通知企业自查异常原因,监理人员初步分析,再针对性作出简化处理或

#### 核心阅读

自由贸易试验区是我国统筹沿海沿江沿边和内陆开放的最高水平开放平台,承担着高质量引进来和高水平走出去的历史使命,在贯彻新发展理念、构建新发展格局中肩负着重要责任。我国的自贸区需要不断加强生态环境保护工作,早日让绿色成为自贸区发展的最亮眼“底色”。



重点核查的决定,现场检查与数据平台巡查的联动,有效减少了执法现场检查的频次。

苏州工业园区生态环境执法部门还依托第三方监理,将区域内污染源自动监控系统划分为“绿色简化监管”“黄色一般监管”“红色重点监管”,推动自动监控差异化分级管理。

如今,第三方监理已经成为生态环境部门开展环境监管工作的有力抓手。2021年,在第三方监理的辅助下,苏州片区在污染源自动监控系统管理工作中发现异常数据并异常询问近两千次。经过远程沟通和人工

判别后,仅对其中约10%的企业进行了现场检查,发现了企业不规范行为290个,提供8条涉及违法行为线索,其中被环境执法立案处罚未保证监测设备正常运行的违法案例1起,立案处罚废水超标违法案件1起,另有1起违法行为正在查处过程中。据统计,平均进行两次现场检查就能发现一个问题,大大提高了执法效率。

对于所发现问题,第三方监理进行了整改跟踪,对企业提供整改技术指导。这让企业既有了自我监管的责任压力,又在技术指导的支持下有了自我管理的动力。

差异化管理的成果也逐渐显现。在2021年共计496厂次的现场检查中,针对红色管理等级企业(存在较大风险)检查108厂次,发现问题94个;针对黄色管理等级企业(存在一般风险)检查116厂次,发现问题93个;针对绿色管理等级企业(存在低风险)检查225厂次,发现问题103个。

#### 加强自贸区环境管理是方向

在自贸区,这样的创新比比皆是。

中国(北京)自贸试验区科技创新片区海旋组团实施生态环境监管执法正面清单,利用先进技术手段提高非现场检查效能,探索了行之有效的差异化监管、精细化服务新模式,取得“降低政府监管成本、提高监管执法效能”与“降低企业制度成本、提高精细化管理水平”的双赢效果。

上海市临港新片区,在全国范围内首创环评、水保、排污许可“两评一证”合一新制度:环评文件和水保方案,可选择同一家编制单位编制成一本报告;建设单位可以通过“一网通办”平台一次性提交;综合审批时限由原来的分开办理多于30个工作日压缩至7个工作日。这一新制度的实施,进一步降低建设单位审批成本、节约审批时间,尤其是为急、重、大、准项目提供了高效的解决方案,从而推进临港新片区项目快速落地,体现新片区速度,充分发挥临港新片区集中行使行政事权的系统集成改革效力。

……

生态环境部有关负责人指出,自贸区是我国统筹沿海沿江沿边和内陆开放的最高水平开放平台,在贯彻新发展理念、构建新发展格局中肩负着重要责任。

“生态环境高水平保护是自贸区高质量发展的重要内涵和必要条件。只有实现高水平的生态环境保护,才能真正实现高质量的发展。”生态环境部环境规划院党委书记、副院长陆军说。

加强自贸区生态环境管理也是国际普遍共识。“目前自贸区、自贸园区以及特殊经济区都呈现出加强环境管理,推动环境与贸易相互支持的趋势。”生态环境部环境与经济政策研究中心高级工程师张彬介绍,国际上大部分自贸区均设置有生态环境要求。据统计,85%已签署并生效的自贸区设置有环境条款,其中30个自贸协定还设置了独立的环境章节。

#### 打造生态文明制度建设先行区

党的十八大以来,自贸区在生态环境领域不断深化改革、简政放权,加大生态环境保护力度,形成了一批创新成果。

例如,上海市生态环境局印发了《关于支持中国(上海)自由贸易试验区临港新片区高质量发展环境管理的若干意见》,浙江省自贸试验区开展新区规划环评,坚持将生态环境保护工作要求融入经济社会发展各项规划中。

在关注点上,生态环境部环境规划院研究员董战峰总结发现有以下几个方面:自贸区重视从加快绿色发展转型根源上解决环境问题,如发挥“三线一单”对区域发展的指导作用,严格重点区域、重点行业环境管理;持续深入推进生态环境质量改善,如加强大气污染防治源头减排,减少使用水性涂料、低毒低挥发有机溶剂,开展燃煤污染治理,精准抑制扬尘污染;生态环境

管理工作主要集中在“放管服”,如深化环评审批简政放权,简化和豁免环评手续,实施环评告知承诺制,推出区域规划环评和差别化清单分类管理的环境审批新模式;不断深入探索生态环境管理体制创新,如加强生态环境监管队伍和能力建设,实施环境污染治理专业化、社会化第三方托管服务。

“这些工作都取得了显著成效,但是自贸区在区域布局、经济结构和能源结构方面还面临多重挑战,生态环境治理能力和治理水平有待进一步提高,生态环境国际合作还有更广阔空间。”生态环境部有关负责人指出。

也正是在此背景下,为加强自贸区生态环境保护,努力将自贸区打造为协同推动经济高质量发展和生态环境高水平保护的示范样板。2021年6月,生态环境部、商务部、发展改革委、住房城乡建设部、人民银行、海关总署、能源局、林草部八部门共同制定并印发《关于加强自由贸易试验区生态环境保护推动高质量发展的指导意见》(以下简称《指导意见》)。

为推动自贸区生态环境制度创新,《指导意见》明确了三个重点任务:一是推动生态环境管理制度改革;二是推动完善异地开发生态补偿机制;三是推动建立全领域、全要素智慧环保和决策支撑平台,支持开展绿色技术创新转移转化示范。

《指导意见》印发以来的一年多时间里,成效显著。对于未来的发展,董战峰建议,自贸区要打造生态文明制度建设先行区。继续深化环评审批改革,上级生态环境部门进一步赋权,下放自贸区内建设项目的审批权限。对于行业集中的区域,考虑使用区域环评替代项目环评。鼓励根据建设自贸区生态环境保护管理机构。

陆军建议加强跟踪评估。“自贸区建设目的之一就是进行更大开放力度的‘压力测试’,先行先试、改革创新,为全面深化改革和扩大开放探索新路径、积累新经验。”

### 银行业监督管理法修订草案征求意见

## 补齐主要股东实控人责任义务短板

□ 本报记者 周芬楠

为落实党中央、国务院关于健全金融法治的决策部署,加强和完善现代金融监管,提升金融监管透明度和法治化水平,银保监会近日公布《中华人民共和国银行业监督管理法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》),向社会公开征求意见。

《中华人民共和国银行业监督管理法》(以下简称《银行业监管法》)于2004年施行,至今已十多年,而我国银行业机构和业务已经有了很大变化,原法律部分规定相对滞后,某些重要领域存在空白,难以满足监管实践的需要,迫切需要全面修订。

#### 行业法律均有变化

银行业监管法于2003年12月27日经全国人大常委会审议通过。西北政法大学经济法学院教授强力说,2003年原银监会从中国人民银行分离出来,担负起监管整个银行业的重任。银行业监管法应运而生,该法确立了原银监会的法定地位和职责,确定了监管目标和原则,界定了监管对象和范围,明确了监管措施和法律责任,因此该法是银保监会履行银行业监督管理职责的基本法律依据。

银行业监管法自2004年2月1日起施行,2006年修改时增加了相关调查权的规定。中国政法大学教授、中国法学会银行法学会副会长刘少军,曾参与《征求意见稿》的起草讨论。他说,十几年来我国银行业机构和业务已经发生了非常大的变化。这些变化主要表现在三个方面:

首先是国内银行业情况的变化。经过十几年改革

发展,银行业机构的类型不断丰富,数量大量增加。这些新的银行业机构基本上都是公司制组织形式,且中小型机构以民营资本为主,银行业经营风险已经成为常态化现象。在此条件下,以传统国有银行业机构为核心的监管思路已经难以适应现实需要。

其次是银行业国际化的变化。目前我国已形成具有一定国际化程度的银行业体系,国内的银行业机构在国外存在大量的分支机构,几乎世界所有重要的银行业机构也都在我国设立有各种类型的机构。在这种情况下,一方面,必须加强对涉外银行业机构的监管,与国际相关监管协议、监管政策相协调;另一方面,必须保障我国自身的国家金融安全。而这些内容都是现行银行业监管法相对欠缺的。

再次是相关法律政策的变化。我国已修订证券法,颁布了期货和衍生品法,并决定修改人民银行法和商业银行法,制定金融稳定法,这些都与银行业监管具有直接或间接的联系,为此,银行业监管法必须进行相应调整。

#### 制度短板亟待补齐

修改银行业监管法的一个特别重要的原因,诚如银保监会有关负责人所说,是银行业监管法存在制度短板:一是对银行业金融机构主要股东、实际控制人的监管力度不够,事中监管、事后惩戒依据不足;二是银行业金融机构风险处置和市场退出的相关规定过于原则,存在早期干预机制不完善,缺少有效处置工具等突出问题;三是金融违法成本偏低,银行业违法违规活动日益复杂,现行法律责任覆盖面有限,处罚力度不足,调查手段较为单一。

据中银律师事务所高级合伙人刘晓宇介绍,因银行业金融机构股权结构不透明,违规开展关联交易易引发金融机构风险事件,尤其是中小银行风险事件频发,破产风险加大,加之现行法律对违法违规行为的处罚力度不足,法律责任覆盖不够全面,处罚手段缺乏针对性等问题,这些都亟须通过修订法律从制度层面加以解决。

银保监会本着坚持问题导向原则,出台《征求意见稿》,据银保监会有关负责人介绍,此次修改力争实现监管全覆盖。这表现为:加强股东监管,将机构主要股东、实际控制人纳入监管范围,建立事前准入审批、事中持续监管、事后处置处罚的全流程监管制度;增加对银行业第三方机构的监管授权,明确勤勉尽责义务,授权监管机构有权要求其报送信息资料;增加域外适用条款,贯彻落实党中央关于健全涉外法治体系建设的决策部署,增加域外适用条款,明确跨境信息提供的基本规则。

此次修改还侧重于以下方面:健全处置机制,提升风险防控前瞻性;加大监管力度,提高违法成本;提升监管能力,落实法治政府建设要求。

#### 新增监管职责12条

据了解,银行业监管法与《征求意见稿》在立法目的与章节安排上完全相同。在立法目的方面均明确:“为了加强对银行业的监督管理,规范监督管理行为,防范和化解银行业风险,保护存款人和其他客户的合法权益,促进银行业健康有序发展,制定本法。”且均为六章:总则、监督管理机构、监督管理职责、监督管理措施、法律责任和附则。但条文数目却相差巨大:前者仅

52条,后者92条,整整增加40条。

刘少军从条文角度分析指出,修订最多的首先是监管职责和措施。《征求意见稿》在监管职责中新增12条,包括机构设置监管、机构变更监管、股权投资和资本工具、股东义务、股东出资、信息报告监管,以及银行业机构的消费者权益保护等。监管措施中新增了14条,包括第三方机构监管、中介机构监管、股东监管措施等。

其次是明确了风险监管与处置的具体措施,包括机构准入、机构变更、重大股权变动、发行资本工具、大股东和实际控制人义务、恢复与处置计划、股东强制措施,以及进行早期干预,实施撤销、接管、重组、破产等措施。基本上形成了一套完整的银行业机构风险监管和危机处置体系。这就使得当银行业机构出现经营风险时,监管机构能够依法进行有效的预防、干预、化解、处置,并与相关司法程序实现良好的衔接,防止单个银行业机构的风险扩散,守住系统性银行业风险的底线。

再次是明确了主要股东和实际控制人对银行业机构的责任。刘少军认为,本次修订对主要股东和实际控制人对银行业机构的责任进行特别规定,补齐了相关法律规定中存在的短板。在修改的内容中,有关主要股东和实际控制人的义务或责任的规定有15条以上,包括股东审查、资料报送义务、重大股权投资、发行资本工具、股东义务、恢复和处置计划、任职资格、监管强制措施等。这是市场化、法治化对主要股东和实际控制人的必然要求,更是近些年来相关经验的总结,也符合国际上的通行规范。

刘少军说,值得关注的是,《征求意见稿》比较充分地尊重了被监管对象的权益,设专门条款规定了“债权人和股东权益保护”。在他看来,《征求意见稿》还有许多内容可圈可点。比如,明确规定了对第三方机构的监管职责,专门增加了这方面的条款,填补监管漏洞;比较充分地考虑到了监管的成本与效率,增加了“监管和附则”;加大了处罚力度。

□ 本报记者 孙立昊洋  
□ 本报通讯员 董春瑜

## 西安莲湖湖构建立体行政执法监督体系

近年来,陕西省西安市莲湖区作为全国首批法治政府建设示范地区,以全面提升行政执法质量和效能为导向,积极构建三维立体行政执法监督体系,在落实行政执法“三项制度”、创新行政执法方式等领域精准发力,全力打造新时代法治监督工作“莲湖样板”。

依法行政,立法是基础,执法是关键,而监督则是保障。莲湖区将强化行政执法监督,构建重点监督维度,促进运行规范作为良法善治的重要抓手。

近年来,莲湖区紧紧抓住全面落实行政执法“三项制度”这个“牛鼻子”,打出了一套行政执法监督“组合拳”,建立行政执法工作重点指标任务台账季度报送制度,细化分解165项指标任务,联合西北政法政法大学陕西建设协同创新中心组织开展行政执法“三项制度”第三方评估、行政执法案卷评查等工作。

针对重点领域开展硬核监督。开展了食品安全、应急管理等领域专项执法检查监督,对与群众切身利益密切相关的重点领域的执法活动进行实地监督检查,协助执法单位查找问题、补足短板,让广大人民群众感受到基层执法既有力度,又有温度。

行政执法的关键环节在行政执法队伍建设。莲湖区搭建的“行政执法人员培训云平台”,连续两年开展行政执法网络培训,1228人次参加,实现了行政执法人员及公职律师培训全覆盖。同时,加强对行政执法人员资格和证件管理,审查执法证件人员信息890余人次,组织全区行政执法资格考试,行政执法“三项制度”在各类行政执法中全面推行。

在执法监督中强化法治督察协同监督。协同区委依法治区办常态化开展法治督察,组织莲湖区法治政府建设重点任务落实、省级街道法治政府建设强基工程试点工作等专项督察;协同区纪委监委建立法治督察与纪检监察监督协作配合机制,以督察倒逼“全国法治政府建设示范区”创建成果巩固提升;协同区检察院建立行政违法行为监督联络工作机制,加强行政检察监督与行政执法监督、行政复议、行政诉讼等工作衔接,协同开展行政争议预防调处,推进行政争议实质性化解;面对集中行政许可改革中出现的吊销小餐饮经营许可证可诉争议问题,充分发挥行政争议调处职能作用,协调上报陕西省人大常委会进行释法,进一步厘清行政审批部门与监管职能部门间的权责关系,解决了“放管服”改革中的“难点”和“痛点”。

此外,莲湖区司法局在西安市率先先行,探索开展了特邀行政执法监督员制度,聘请了30名来自各行各业的监督员,分类组织参与劳动监察、文化市场、交通运输、食品药品、城市管理等不同领域执法监督工作,发挥多元监督的专业性,制发了《西安市莲湖区特邀行政执法监督员工作手册》和证件,促进特邀行政执法监督员工作程序化、规范化、法治化。

“问事考言,循名责实。”近年来,莲湖区不断发挥督察考核“指挥棒”作用,一切权力循法而行,一项项措施落地有声,莲湖区依法行政建设法治政府的节奏越来越清晰,法治莲湖建设的步伐越来越稳健。

## 重庆渝北复调对接实质化解行政争议

本报讯 记者战海峰 通讯员张藤 “没想到能在行政复议阶段得到圆满解决,这让我们真切感受到了行政复议的“力度”和“温度”。”重庆市渝北区某公司负责人在所涉行政争议成功化解后由衷发出这样的感慨。

为进一步发挥行政复议化解行政争议主渠道作用,为人民群众提供多元、便捷、高效的行政争议解决方式,依法及时就地化解行政争议,近年来,重庆市渝北区积极开展复调对接工作,有效化解行政争议,维护社会和谐稳定。

为了保障调解工作运行,渝北区出台了一系列行政调解工作实施方案,规范行政调解调解工作要求,明确行政调解调解工作的主体、范围、流程等,从制度层面保障行政调解调解工作顺利开展。加强行政调解调解室建设,在行政复议中心设置调解室,形成专门的行政调解调解工作模式,提升行政调解调解的专业性、权威性和化解行政争议的高效性。

联动调解对化解行政争议具有积极作用,渝北区充分发挥行政调解组织作用,形成集复议调解、行政调解、人民调解、司法调解为一体的“四调联动”,功能互补、程序衔接的联动合力,及时依法化解行政争议。构建行政调解与人民调解、行政调解联动机制,将调解贯穿行政复议全过程,充分利用渝北区已建立412个人民调解组织,8个行政调解组织的专业优势,调解行政争议机构移交的相关行业、专业性行政争议案件。

同时,渝北区还创新工作方法,转换调解工作思

路,坚持事前、事中、事后全过程开展行政复议调解工作,加强与行政复议当事人的沟通联系,对于有调解可能性的,积极向当事人阐明调解的优势,引导当事人同意通过调解方式化解行政争议,实现行政复议案件调解全覆盖。2022年以来,通过调解结案实质性化解争议的占比达9.7%。

“下一步,我们将加强对行政复议人员、调解人员的培训,每年至少开展一次行政复议、行政调解、人民调解、司法调解业务培训,推动培训常态化、制度化,不断提高行政复议调解工作水平。”渝北区司法局有关负责人表示。



近日,江苏省如皋市城市管理局联合城南街道徐村农家书屋开展“垃圾分类进乡村”宣传活动,通过发放宣传折页、模拟垃圾分类体验、垃圾分类知识普及等形式,提升村民对生活垃圾分类的重视程度,补足垃圾分类知识短板,倡导居民共同维护家园环境。图为如皋市城市管理局垃圾分类指导员向村民讲解垃圾分类知识。  
本报通讯员 徐慧 摄