



推动开启全球生物多样性治理新征程

环保在行动

□ 本报记者 张维

12月7日至19日,COP15(《生物多样性公约》缔约方大会第十五次会议)第二阶段会议将在(生物多样性公约)秘书处所在地加拿大蒙特利尔举行。

生态环境部自然生态保护司司长崔书红近日透露,中国将继续作为COP15主席国,领导大会实质性和政治性事务,“生态文明:共建地球生命共同体”的主题和会标等大会主要元素保持不变。中国政府将派出由生态环境部、云南省人民政府、外交部、财政部、自然资源部、农业农村部、水利部、国家林业和草原局、中国科学院、香港特区政府等多个部门和单位组成的中国代表团赴蒙特利尔参会。目前,会议各项准备工作基本就绪。

“我们期待,COP15第二阶段会议能够顺利通过国际社会期待已久的、兼具雄心和务实平衡的‘2020年后全球生物多样性框架’,为未来全球生物多样性保护设定目标、明确路径、擘画蓝图。”崔书红说。

COP15是人类与自然“停战”契机

即将召开的COP15第二阶段会议,令全球生物多样性的重要意义在此刻更加引人关注。

过去半个世纪里,全球野生动物锐减60%。2019年的一份联合国报告警告说,目前全球对这种物种加速流失的反应还不够,“需要进行变革性改变来恢复和保护自然”。

“当前物种灭绝速度是过去1000年平均水平的数十到数百倍,而且还在加速。逾百种植物、哺乳动物、鸟类、爬行动物、两栖动物、鱼类和无脊椎动物处于危险中,其中许多物种灭绝将在几十年内发生。”联合国秘书长古特雷斯说。

核心阅读

生态环境部将持续推动生态保护红线工作,以国家生态保护红线监管平台为依托,建立生态保护红线生态破坏问题监管流程,及时发现生态破坏问题并监督整改落实,保障生态保护红线持续提供优质生态产品,维护国家和区域生态安全。



COP15被看作“是人类与自然‘停战’契机”。去年10月在中国昆明成功举办COP15第一阶段会议,是联合国首次以生态文明为主题召开的全球性会议。来自150多个缔约方国家、30多个国际机构和组织的代表共5000余人参会。

这一以“生态文明:共建地球生命共同体”为主题的会议,也展示了中国将这一愿付诸行动的努力。在这次会议上,中国宣布了一系列务实有力的东道国举措:率先出资15亿元人民币,成立昆明生物多样性基金;加快构建以国家公园为主体的自然保护地体系,正式

设立第一批国家公园;将陆续发布重点领域和行业碳达峰实施方案和一系列支撑保障措施,构建碳达峰、碳中和“1+N”政策体系……

就连会议召开地昆明丰富的生物多样性,都给与会者留下了极其深刻的印象:缤纷色彩从这里蔓延,株株挺立的梧桐树,姹紫嫣红的各色花卉;讲述“逛吃逛吃,一路溜达”的云南大象北上及返回之旅故事的《“象”往云南》宣传短片,生动诠释了什么叫共建地球生命共同体;滇金丝猴、亚洲象、绿孔雀等野生动物元素的各种装饰,吸引了不少嘉宾驻足拍照……

作为会议的重要成果——《昆明宣言》的通过,更是为全球生物多样性治理进程注入强大政治推动力。

从昆明出发,全球生物多样性治理进程就此全新开启。

中国率先作答发出保护最强音

共建美丽地球家园,中国不仅善于发现问题、勇于提出问题,更敢于率先作答。

在COP15第一阶段会议上,中国发出了保护生物多样性的最强音。在此后一年的时间里,中国更是积极行动,用中国担当、中国智慧、中国方案,给全球生态环境治理注入更多的信心和动力。

“过去一年,是我和我的同事工作最忙碌、过得最快的一年,也是非常充实的一年。”崔书红说。

这一年,我国生物多样性保护主流化迈出了新的步伐。生物安全法、长江保护法、湿地保护法深入实施,颁布了畜牧法、种子法,更新国家重点保护野生动植物名录。第一批国家公园正式设立,涵盖近30%的陆域国家重点保护野生动植物种类。北京、广州国家植物园挂牌并向公众开放,开启了国家植物园体系建设的序幕。

加之此前我国在生物多样性保护方面所作出的努力,如今的业绩显而易见。以我们的母亲河长江为例:自2020年1月1日起,长江流域332个自然保护区和水产

种质资源保护区全面禁捕,自2021年1月1日起,长江流域重点水域实行十年禁捕。2020年12月,我国第一部流域法律——长江保护法颁布,为长江生物多样性保护提供了重要法治保障,长江野生生物种生境得到极大改善。长江流域已建立保护长江江豚相关的自然保护区13处,覆盖了40%长江江豚的分布水域,保护近80%的种群。

调查显示,2017年赤水河率先试点全面禁捕后,赤水河鱼类资源量增加了近1倍,特有鱼类早期资源种数由禁捕前的32种上升至37种,资源量达到禁捕前的1.95倍。2020年和2021年,鄱阳湖刀鲚的资源量增加了数倍,已溯河洄游至历史上限洞庭湖水域,多年未见的鳊鱼在长江中游再次出现。在南京,武汉等长江干流江段,“微笑天使”长江江豚出现频率显著增加,部分水域单个聚集群体达到60多头,自由欢快地逐浪长江。

创造性设立生态保护红线制度

在中国经验中,创造性设立生态保护红线制度,也是其中重要一条。

据了解,生态保护红线是我国生态环境保护的一项重要制度创新,是新时期新形势下生态文明建设作出的一项重大决策部署。崔书红介绍说,党的十八大以来,30余份国家法律法规和政策文件均对“划定并严守生态保护红线”作出规定部署。根据党中央、国务院部署,生态环境部协同有关部门,立足生态保护红线监督性监管职责,不断强化生态保护红线生态环境监督工作,取得积极进展。

完成了生态保护红线划定。生态环境部协同自然资源部积极指导31省(自治区、直辖市)完成生态保护红线划定工作,陆域生态保护红线面积约占陆地面积的30%以上,覆盖了所有全国生物多样性保护生态功能区、生态脆弱区和生物多样性分布关键区,90%的重要生态系统类型和74%的野生动植物得到了保护。

构建生态保护红线监管体系。生态环境部联合有

关部门编制印发《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》。聚焦“确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变”的监管目标,生态环境部制定了《生态保护红线生态环境监管办法(试行)》,印发《生态保护红线监管指标体系(试行)》,出台《生态保护红线监管技术管理规范保护成效评估(试行)》等七项标准规范。同时,自2020年起,生态环境部组织天津、河北、江苏、四川、宁夏等省份开展生态保护红线生态破坏问题监管试点工作,探索建立生态保护红线生态破坏问题监管流程,在实践中逐步完善制度。

建设国家生态保护红线监管平台。目前,国家生态保护红线监管平台已经在生态环境部“生态环境综合管理信息化平台”上线试运行,并初步建立了生态保护红线监管数据库。平台正式运行后,可以及时将监测结果推送给管理人员,发挥“天—空—地”一体化立体监测作用,成为生态环境部履行监管职能的“千里眼”“顺风耳”和“预警机”。

崔书红表示,下一步,生态环境部将持续推动生态保护红线工作,以国家生态保护红线监管平台为依托,建立生态保护红线生态破坏问题监管流程,及时发现生态破坏问题并监督整改落实,保障生态保护红线持续提供优质生态产品,维护国家和区域生态安全。

中国持续向全球生物多样性治理贡献智慧、智慧与方案,始终扮演着引领者的角色。即将召开的COP15第二阶段会议虽然移师加拿大蒙特利尔举行,但如COP15主席,中国生态环境部部长黄润秋所说:“虽然举办地发生了变更,但中国推动全球生物多样性治理进程的的决心和行动不会改变,我们将继续发挥主席国的作用,领导大会实质性和政治性的事务,与各方一道推动达成‘2020年后全球生物多样性框架’。”

崔书红透露,会议的各项准备工作进入了最后的冲刺阶段。“我相信在各方共同努力和通力配合下,定能将此次会议办成一届圆满成功、具有里程碑意义的缔约方大会,推动开启全球生物多样性治理的新征程。”

以高水平行政执法引领带动法治政府建设

慧眼观察

□ 杨伟东

党的二十大是全面开启建设社会主义现代化强国的政治宣言和行动纲领,不仅进一步指明了党和国家事业的前进方向,而且更为清晰地明确了法治建设在新时代新征程中的地位、目标和任务。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,必须率先取得全面突破。党的二十大对法治政府建设的部署将重点放在行政执法上,法律实施的成效越来越成为法治建设的重点课题。在我国,行政机关的执法和司法机关的司法均担负着法律适用和法律实施的职责和任务,是连接立法与守法的桥梁和纽带。事实上,行政机关是主要的法律实施机关,行政执法是主要的法律实施途径,行政执法是行政机关使用最频繁的行使职权的方式,也是行政机关与人民群众打交道最常用的管理手段。因而,行政执法的水平和质量既关乎我国法治政府建设的成效,也关乎我国法治建设的进程。未来一段时间内,以高水平的行政执法提升法律实施实效,以高质量的法律实施推动法治政府建设和法治建设水平,是全面依法治国的关键性任务。

保障和促进社会公平正义是提升行政执法水平的标准要求和目标指向。行政执法不是把法律规定和条文运用于具体案件的简单而机械的过程,而是涉及事实认定、法律解释、利益衡量等多种因素交织并达成公平正义的复杂而精细的过程。虽然实现公平正义始终是我国行政执法的要求和追求,但由于受各种因素和条件限制,实践中一些领域或地方的行政执法仍然存在失之于简单、失之于机械的现象,行政执法不严格、不公正、不规范、不透明等问题不同程度存在,降低了行政执法的质量和法治政府建设的成效。在新时代吹响以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴,全面建成社会主义现代化强国号角之时,法治作用更为突出,更为重要。法治是治国之利器,不仅是强国之基,而且是强国的题中之义、强国的重要标志。因而,迈向新时代新征程,法治建

设必须与社会主义现代化强国相适应,建设高质量、高水准的法治。在我国实现社会主义现代化强国征程上,保障和促进社会公平正义应当成为包括行政执法在内的所有法治环节的标准要求和目标指向。因而,行政机关应当将公平正义作为衡量行政执法的内在品质,努力提升行政执法的精细化、公正性和公信力。

围绕行政执法的主要任务提升行政执法水平。当前,要紧紧围绕行政执法的主要任务下功夫。要发挥行政程序作用,完善行政执法程序。遵循合理、公平的程序有利于让行政执法者作出合法公正的处理决定,更为重要的是,程序公正本身即是行政执法公平公正的重视体现,行政执法者及时公开相关信息,认真听取对方的意见,采用合理的方式告知对方决定的内容等,可以体现行政执法者对个体尊严、权利的尊重。要健全行政执法裁量基准,规范行政裁量权的行使。裁量公正日益成为评价和衡量行政执法是否公正的风向标。要制定科学合理的行政裁量基准并向社会公布,准确适用行政裁量基准,并向当事人充分说明理由,要对类别、性质、情节相同或者相近事项的处理结果保持一致。行政执法权作为直接影响公民、法人或者其他组织的权力,一旦滥用必然会侵犯公民、法人或者其他组织的合法权益,损害公平正义。要强化对行政执法权力的制约和监督,特别是行政内部和行政系统内的监督,要全面梳理行政执法依据,准确界定行政执法职能,依法科学分解行政执法职权和建立执法岗位责任制,严格规范行政执法人员管理,健全行政执法评议考核,完善行政处罚案卷评查,严格追究行政执法过错责任。

为提升行政执法水平提供坚实的组织性和体制性保障。行政执法水平的提高既要靠行政执法自身水平着手,也要从为行政执法水平提升奠定坚实保障着力。一方面,要在转变政府职能的基础上优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,旨在从整体上为依法行政和法治政府建设提供坚实的体制保障。另一方面,要深化行政执法体制改革,完善基层综合执法体制机制,旨在为行政执法奠定稳固的体制机制保障。当前,在行政执法力量下沉,行政执法权力下放背景下,完善基层综合执法体制机制改革,完善基层综合执法放权,科学赋能基层政府,使基层有人、有权、有物、有责,实现街道、乡镇有权管事,有人干事,有钱做事,有贵办事。要确立基层执法和管理的工作流程和标准,建立健全基层执法和管理的指挥、勤务、保障和监督机制。

(作者系中国政法大学法治政府研究院教授,博士生导师)



近年来,浙江省舟山市普陀区践行绿色发展理念,对沈家门渔港区域开展生态环境综合整治,清理海底淤泥,拆除废旧码头,建设滨海生态廊道,着力提升渔港区域环境。图为近日,沈家门渔港中船只正在往来穿梭。
本报通讯员 邹训永 摄

行政复议体制改革进行时

让群众“好办案”帮群众“办好案”

苏州加速推进行政复议体制改革落地见效

□ 本报记者 丁国锋
□ 本报通讯员 王妍妍 邵雯雯

改革伊始,迅速成立由市长任组长的市行政复议体制改革工作领导小组,高规格确立目标,高标准推动实施;改革过渡期间,成立工作专班,组建办案小组,确保办案质量、办案效率、办案标准“三不降”;在省内地市级首家发布改革通告,升级改造办案场所,健全完善工作机制,案件数量、实质性化解率实现“双提升”……

自行政复议体制改革以来,江苏省苏州市以“起步就要奔跑,开局就要争先”的态势,市县两级行政复议机构围绕中心积极履职,复议办案质效持续提升,工作制度机制不断创新,队伍专业化建设迈出新步伐,持续擦亮与城市能级相一致、与法治化营商环境相衔接、与打造社会主义现代化“最美窗口”相契合的“行政复议”苏州品牌”。

申请渠道更加畅通便捷

秉持“复议为民”理念,苏州市积极构建多渠道申请行政复议的途径,把“为民、利民、便民”原则贯穿行政复议工作全过程,努力实现行政复议“零门槛”。2021年7月,苏州拉开行政复议体制改革大幕。根据改革要求,除实行垂直领导的行政机关、税务和国家安全机关外,市、县级市(区)人民政府统一行使行政复议职责,一级政府只设立一个行政复议机构。

“建设一个高标准、规范化的行政复议办案场所是改革的基础和保障,也是提高工作效率、便利人民群众的首要选择。”苏州市司法局副局长吴睿介绍,苏州瞄准改革任务,全面升级改造市本级办案场所,不仅办公面积增加到2600平方米,且科学配置功能区,如今,办案场所集行政复议咨询接待、案件受理、调解听证等多种功能于一身,实现了复议听证录音

录像、记录、示证“三同步”,为行政复议申请人提供了一站式、立体化、全方位的行政纠纷解决途径。

为将行政复议之“路”铺到群众家门口,苏州各级行政复议机关依托市、县非诉讼服务中心和基层司法所,普遍设立“复议联系点”,提供法治宣传、咨询解答和格式文书等,便利申请人与复议机关的沟通联系,合力化解矛盾纠纷。

通过行政复议体制改革,不仅以前群众“找不到”“找不准”复议机关的问题迎刃而解,而且申请复议更加快捷便利,行政复议的社会认知度和群众首选率大幅提升,行政复议化解行政争议的主渠道作用更加突出。

化解争议力促案结事了

今年7月22日,昆山市人民法院开庭审理一起不服行政处罚决定而引发的行政诉讼案件。

“只有既坚持法律底线,又及时关切人民群众合理诉求,有效发挥各类法定矛盾纠纷化解机制的作用,才能真正推动行政争议实质性化解。”庭审中,昆山市委常委、副市长胡健作为昆山市人民政府负责人出庭应诉,认真听取原告方诉求,积极回应质疑。

经法庭辩论,释法说理,原告方充分认识到了自己的错误,承诺不再违法违规。在法院主持下,针对原告因经济困难而提出的减免处罚金额的请求,双方在裁量幅度内达成调解协议,当庭调解结案。

紧盯“实质性化解”,在化解行政争议过程中,苏州行政复议机构按照“应调尽调”“能调尽调”原则,注重运用和解、调解等方式处理案件,推动行政争议得到有效化解。

“推动解决职责配置分散等制约行政复议工作发展的深层次体制机制问题,苏州行政复议体制改革也是对市域社会治理体系和治理能力现代化的积极探索。”吴睿介绍,特别是在征收、城建、环保等重点领域和复杂案件中,苏州统筹调用各方面资源开

擦亮“复议为民”法治底色

深圳首家行政复议服务中心在福田揭牌

□ 本报记者 唐荣
□ 本报见习记者 李文茜
□ 本报通讯员 黄锐凯 黄颖

近日,广东省深圳市福田区人民政府行政复议服务中心揭牌,这是行政复议体制改革以来深圳市成立的首家行政复议服务中心。该中心同时挂牌成立福田区行政争议调解中心。深圳市司法局党委书记、局长蒋小文,福田区政府区长周江涛,深圳市司法局行政复议一处处长孙植晶,福田区司法局党组书记王显军等为行政复议服务中心揭牌。

据了解,2021年福田区政府受理行政复议案件404件,数量居全市各区首位,2022年截至目前已接收418件案件。为方便企业和群众办理行政复议业务,福田区政府率先建成信息化、规范化、现代化、一站式行政复议服务中心,统一办理福田区行政复议案件,负责全区行政复议接待咨询及审理等

工作。

为确保行政复议服务中心规范、高效运行,福田区政府组建行政复议咨询委员会,组织高校法学教授、律师、行业专家等为审理重大、疑难、复杂的行政复议案件提供专业咨询意见,定期召开行政复议案件咨询研讨会,提升行政复议案件审理的专业性、客观性、公正性。

根据行政复议工作需要,福田区制定《福田区行政复议案件约谈办法》与《福田区行政复议与行政执法监督衔接联动工作办法》,对被行政复议机关纠错的案件或行政诉讼请求案件,由复议机关约谈被纠错行政机关负责人,对行政机关进行监督、通告,指导整改。行政复议机关联合行政执法监督部门,对经行政复议被纠错的执法类行政行为,进行二次案卷评查。出台《福田区行政复议办公室行政复议听证规则》,对案情复杂、涉重大公共利益的案件实行听证。编撰《市场监管行政复议典型案例》,统一复议机构

展复议调解,全方位化解矛盾纠纷。

此外,苏州在全省率先将行政复议纳入法律援助范围,为行政争议的实质性化解提供了更多途径。截至今年11月中旬,全市行政复议实质性化解率达47.95%,大量矛盾纠纷化解在复议环节实现了案结事了,定分止争,有效促进了社会和谐稳定,实现了办案政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

依法行政促进公平公正

办案质量是行政复议的生命线。苏州始终坚持“以事实为依据,以法律为准绳”,健全完善行政复议委员会工作制度,案件审议会议议事规则,行政复议和行政诉讼案件过错责任处理暂行办法等,敢于有错必纠,强化监督的“牙齿”日趋有力。

以加强行政复议工作规范化建设为关键抓手,苏州建立统一的办案流程规范和工作标准体系,全面规范行政复议申请、受理、审理等各环节工作,同时,综合运用个案纠错、约谈督办、情况通报、考核考评、案例评比等多种手段,精准实施监督指导,定期总结当前依法行政工作的主要特点和普遍性问题,完善研判报送、建议建言机制,及时制发行政复议建议书,有针对性提出完善制度和改进行政执法的意见建议,实现“办结一案,规范一片”,最大限度地从源头上规范行政执法行为,助推法治政府建设。

一套机制促规范,一支队伍提质效。通过充实人员,集中资源,加强培训,苏州有力提升了复议队伍的专业化、职业化水平。同时,及时修订行政复议委员会工作规则和案审会议事规则,提高外部委员参与度,强化外脑智库功能。

在内强素质、外借“脑力”的基础上,苏州市行政复议案件质效明显提升,2021年全市行政复议综合纠错率达41%,复议决定的起诉率为19%,逾八成行政复议申请人,第一时间对复议结果表示认可,行政复议的“过滤器”作用更加明显,公信力显著提升。

对法律与事实的适用和认定,实现“同案同判”,指导行政机关依法行政。

蒋小文说,行政复议是建设法治政府的重要抓手,在解决行政争议,监督依法行政,维护群众合法权益等方面发挥了重要作用,行政复议体制改革后,行政复议的公信力显著提升,有争议申请行政复议的观念深入人心,行政复议已经成为深圳市解决行政争议的主渠道。希望福田区能打造全市行政复议体制改革示范点,为全市甚至全国的行政复议工作提供可复制可推广的“福田模式”。

周江涛表示,福田区的行政复议工作卓有成效,行政复议体制改革后85%的行政争议在复议阶段得到化解,诉讼案件实现“零败诉”。区政府践行“人民至上、复议为民”理念,不断探索工作,优化服务,不断增强群众的获得感、幸福感、安全感,切实提高政府公信力,让人民群众在每一起行政复议案件中都能感受到公平正义。