推进生态文明建设和经济高质量发展

自然资源部认定首批258个自然资源节约集约示范县(市)

环保在行动

□ 本报记者 张维

258个县(市),近日进入自然资源部认定的首批自然资源节约集约示范县(市)名单中。其中土地资源类183个,矿产资源类57个,海洋资源类18个。

“大力推进资源节约集约利用既是基于我国特殊国情和发展阶段的现实选择,也是破解资源瓶颈约束、保护生态环境的首要之策。”自然资源部开发利用司有关负责人说。

自然资源节约集约示范县(市)创建活动正是为此而来。据上述负责人介绍,此举旨在以示范县(市)创建为平台抓手,指导推动各地以标准为基础、指标为依据、创新为动力、示范为导向,着力提升自然资源节约集约利用整体水平,推进生态文明建设和经济高质量发展。

盘活利用存量资源要素

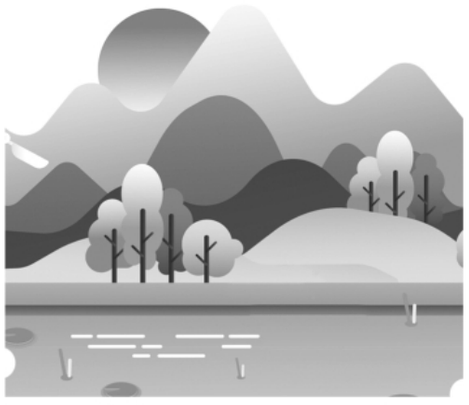
江苏省南京市秦淮区,有着“江南锦绣之邦、金陵风雅之薮”之称。作为古都金陵的起源,辖区国土面积仅49.11平方公里的秦淮区,承载着源远流长的城市文脉和历史记忆,辖区内全国重点文保单位占全市21%,历史文化街区占全市2/3。

“如何让古韵新貌自然交融,成为存量时代‘城市更新’的必答题。”南京市规划和自然资源局秦淮分局有关负责人说。

存量用地盘活不仅仅是土地利用问题,更要求理顺各类资源要素产权关系。辖区内布局散乱、建筑质量较差的老旧危房及棚户区,权属类型复杂、群众诉求多元,秦淮区以理顺产权关系权责利为切口,加强区级配套政策供给,针对小西湖历史地段微更新等项目实施,陆续出台涵盖规划、用地、不动产登记管理等多个领域的专项政策,既为厘清复杂产权关系、维护群众权益提供政策依据,也为存量用地盘活利用后不动产增值、运营增效提供产权保障。

核心阅读

近日,258个县(市)进入自然资源部认定的首批自然资源节约集约示范县(市)名单中。自然资源部将继续指导地方立足创建工作,做好拓展延伸,切实发挥创新精神,把政策用足、用好,为自然资源开发利用重点任务、重大工程、重大政策等提供更多实践样本。



针对辖区内唯一的省级开发区实际管辖范围较小的特点,秦淮区坚持以“小而全”推进全域利用、“小而优”提升用地效率、“小而特”引导产业特色化,园区114公顷的有限土地,土地开发率100%,土地建成率近98%,建成用地地均固定资产投资约1.1亿元/公顷,地均税收770万元/公顷。

面对辖区增量稀缺现状,秦淮区坚持以“零增地”导向倒逼内涵挖潜,盘活有限资源。军用南京大校场机场市内异地搬迁置换,整理出近10平方公里主城中心城区城市建设用地。有序推进地下空间规模化、区域化开发,结合周边地块实现了近100万平方米地下空间高效复合利用。经统计,新城地区“十三五”时期基础设施、公建配套及由土地出让带动产业投资实现约929.6亿元,超过预期700亿元目标,实现了“零增地”土地资源的增量增效。

因积极探索存量更新路径,开创性推进了基于历史文化保护和民生改善的存量资源要素盘活利用新路径,以存量用地增值增效,推动了历史名城特质、百姓宜居品质、创新空间潜质的综合提升,秦淮区成为首批自然资源节约集约示范县(市)中的一员。

建立监管考核评价体系

秦淮区在土地资源的节约集约中表现优异,浙江省长兴县则在矿产资源的节约集约中成功“出圈”。

城如其名,长兴,寓意长治久安、兴旺发达。长兴位列全国县域经济竞争力百强县第30位,是全国文明城市、国家生态文明建设示范区。

长兴县的在册矿山只有14家,绿色矿山建成率100%,其中纳入全国绿色矿山名录库6家。整个县域的矿山数量此前一度达到了400家。不过,平均单个矿企年生产规模却自少变多,曾经的6万吨提升至192万吨。

这是长兴县以投入最优化,产能规模化,产业集中化为目标,盘活矿地资源,在采点多、面积大的集中开采区统一规划,建设万亩级战略平台,重塑产业格局的结果。

据长兴县自然资源和规划局有关负责人介绍,长兴县探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、开发式治理、市场化运作”的矿山恢复治理新模式,累计完成废弃矿山治理1400多万平方米、在产矿山治理124万平方米,陈湾石矿生态修复及开发利用被自然资源部评为第一批“社会资本参与国土空间生态修复”典型案例。立足废弃矿山独特的地势风貌、科普潜质,长兴县打造出旅游“金名片”,实现由“治理包袱”到“生态亮点”的华丽转身。

长兴县还利用矿业废弃地孵化工业项目。5年来,结合废弃矿地建成各类工业平台6个、总面积7.7平方公里,目前平台已落地亿元以上项目36个。将矿山生态修复与全域土地综合整治相结合,如和平镇结合虹东矿生态治理项目与镇域规划,复垦耕地558亩。

在海洋资源的节约集约上,浙江舟山市嵊泗县、江苏盐城东台市、辽宁大连长海县等示范县(市)坚持规划先行,充分发挥国土空间规划对用海用岛空间和布局的引领作用,建立良性循环的海洋经济系统。

浙江台州市椒江区、山东烟台蓬莱区、广东汕头龙湖区、广东深圳盐田区等示范县(市),对兼容性高、互补性强的用海项目,采用海域使用权立体分层设权方式进行审批,拓展海域开发利用的深度和广度,逐渐由“平面化”管理过渡至“立体化、精细化”管理。河北唐山曹妃甸区探索开展适用于立体用海的三维海籍登记模式,实现海域垂向空间的明晰化管理。

江苏省连云港市赣榆区对于重大涉海项目,一律实施事前“主动介入”、事中“跟踪服务”、事后“积极监管”的全过程服务模式。河北唐山乐亭县积极探索建立节约集约监管考核评价体系,并将自然资源节约集约利用情况纳入领导班子考核体系。

引导各地转型绿色发展

上述这些示范地区在自然资源节约集约方面各有千秋,但又都符合一套共同的标准。

据自然资源部开发利用司有关负责人介绍,土地方面,主要从推动节约用地、减量用地,优化土地利用结构和布局,加大存量土地盘活利用力度,提升用地强度和效率等角度考察。据矿产资源保护监督司有关负责人介绍,矿产方面,主要从推动降低矿产资源开发利用损失,减少矿产资源消耗,降低单位GDP矿产资源消耗等角度考察。据海域海岛管理司有关负责人介绍,海洋方面,主要从降低海域海岛资源消耗,提升单位面积用海用岛的经济社会和生态综合效益,挖掘低效海域海岛资源再利用潜力,优化海域海岛利用结构和布局等角度考察。

据了解,本次评选出的自然资源节约集约示范县(市)示范期为2023年至2025年,2025年将评选第二批。

自然资源部开发利用司有关负责人表示,通过示范创建,引导各地转型绿色发展,改变以牺牲生态环境为代价换取一时经济增长的做法,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,激励各类资源要素更好服务新发展格局;探索资源节约集约利用的制度创新、模式创新、政策创新和技术创新,强化正向激励,更好发挥示范县(市)在节约集约领域的首创作用,力争以有限资源保障更为长远的发展,以更小的资源消耗支撑更大规模的经济增长;在全社会营造自然资源节约集约利用的良好氛围和行动自觉,推动人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一,实现保护和经济高质量发展双赢,为实现高质量发展提供有力的服务和支撑。

值得注意的是,党的十八大以来,我国资源利用水平稳步提升,环境质量持续改善,绿色生产生活方式逐渐形成。但是,我国人均资源量少、后备资源不足的国情没有改变,无论是土地、矿产还是海洋资源,都难以承载高消耗、粗放型的发展,节约集约利用水平都还有巨大提升空间。

“未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期,我们必须正确处理人与自然的关系、保护与发展的关系,贯彻新发展理念,既要坚持底线思维,防范化解重大自然资源风险,也要考虑经济社会发展现实需要,下大力气推动自然资源节约集约利用,这是绿色转型发展的必然要求,也是高质量发展的必由之路。”自然资源部开发利用司有关负责人说。

这位负责人透露,对示范县(市),自然资源部已明确了一系列政策措施予以支持,相信可以对地方更好地开展节约集约工作提供更大的空间。“我们将继续指导地方立足创建工作,做好拓展延伸,切实发挥创新精神,把政策用足、用好,为自然资源开发利用重点任务、重大工程、重大政策等提供更多实践样本。”

加强法治政府建设提高依法行政水平

慧眼观察

□ 邢斌文

党的二十大提出,加强宪法实施和监督,健全保证宪法全面实施的制度体系,更好发挥宪法在治国理政中的重要作用,维护宪法权威。全面贯彻实施宪法,关键在于“全面”二字,行政机关严格依据宪法和法律行使职权,是全面实施宪法的重要途径之一。加强法治政府建设,提高依法行政的水平,对于推动宪法全面实施具有重大意义和重要作用。笔者认为,加强法治政府建设主要可以从以下四个方面进一步推动宪法全面实施:

第一,自觉接受人大监督,维持人大与政府之间规范、和谐的宪法关系。坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇是坚持依宪治国、依宪执政的必然要求。按照宪法规定,各级人民政府是同级国家权力机关的执行机关,由同级人大产生,对它负责,受它监督。对于各级人民政府而言,“自觉接受人大监督”不仅包括依法自觉向人大报告工作、自觉接受人大代表的质询和询问,也包括积极配合人大常委会执法检查,依法向人大常委会报送备案行政法规和规章等规范性文件。随着备案审查工作的深入推进,行政机关认真研究、回应和处理人大常委会工作机构的备案审查意见,真正做到“有错必究”,显得愈发重要。各级人民政府自觉接受人大监督,既是严格遵守宪法和法律的直接体现,也是彰显我国人大制度优势、提升人大监督质量、实现人大正确监督、有效监督、依法监督与行政权依法正确行使有机统一的有效途径。

第二,进一步提高立法能力,在立法过程中把好宪法关。一方面,行政机关在法律和地方性法规的立项、起草和审议过程中发挥着重要的作用。2016年党中央印发的关于加强党领导立法工作的意见提出,完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的科学立法工作格局。行政机关在法律起草环节的作用尤其明显。现行有效法律,许多是由国务院相关部门牵头起草的。行政机关在法律和地方性法规立法过程中的相关环节把好宪法关,对于提高人大立法质量、保证法律和地方性法规的合宪性具有积极作用。另一方面,行政机关在制定行政法规、规章和其他规范性文件的过程中,也应当充分发挥宪法的作用,重视行政立法以及重大行政决策的合宪性。例如,国家市场监管总局在2021年的立法工作计划中提到,“起草规章草案应全面准确理解把握现行法律法规,确保规章内容符合宪法、法律、行政法规的规定”,“法制审查要对标规章备案审查要求,围绕规章草案的合宪性、合法性、适当性进行审查,确保权限合法、程序合法、实体合法”。在充分发挥人大在立法工作中主导作用的同时,重视行政机关在立法过程中“把好宪法关”的作用,能够进一步实现“通过完备的法律实施宪法”。

第三,完善政府系统的备案审查机制,提高备案审查能力和质量。行政机关内部的备案审查是我国备案审查制度的重要组成部分,行政机关也是人大备案审查工作的重要参与者。完善政府系统的备案审查机制,能够进一步发挥备案审查的功能,提高备案审查工作效率,并为全国人大常委会的合宪性审查、备案审查工作提供线索。一方面,国务院对部门规章、地方政府规章的备案审查,省、自治区人民政府对设区的市、自治州人民政府制定的地方政府规章进行备案审查,是备案审查工作的重要内容。应当进一步加强政府法制机构建设,提高政府系统内部的备案审查能力和质量。另一方面,立法法规定,国务院可以向全国人大常委会提出审查要求,其他行政机关可以向全国人大常委会提出审查建议。行政机关可以根据实际情况,依法以适当的方式向全国人大常委会提出合宪性审查要求或者建议,深化对全国人大合宪性审查工作的参与程度。行政机关进一步探索参与合宪性审查工作的方式,积累经验,有助于推进宪法监督的规范化、程序化建设,及时发现和有效解决合宪性审查实践中的难题。

第四,在具体的行政管理和执法工作中坚持以人民为中心,彰显宪法精神。一般情况下,具体的行政管理和执法工作,不需要直接援用宪法作为依据,并不涉及宪法的直接实施问题。但不可否认的是,行政机关具体的行政管理和执法行为,能够直接、广泛地影响到公民的权利和义务,并深刻影响相关基本权利落实。行政机关在具体的行政管理和执法工作中应当坚持以人民为中心,规范行使公权力,避免和纠正“乱作为”“不作为”,保障公民人身权、财产权、人格权和基本政治权利不受侵犯,保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。这样能够充分彰显宪法精神,也能够让人民群众切身感受到宪法的权威和尊严,有效引导全社会坚定宪法自信,树牢宪法意识,自觉尊崇宪法,更加积极地学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法。

总之,健全保证宪法全面实施的制度体系是一项复杂而长期的工作,行政机关可以而且应当在这项工作中扮演更加重要的角色,为把宪法实施提高到一个新水平作出更大的贡献。

(作者系吉林大学法学院副教授)

青海行政规范性文件精减至2347件

本报讯 记者**徐鹏** 按照中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》和国务院办公厅印发的《关于加强行政规范性文件制定和监督管理工作的通知》对行政规范性文件进行动态清理的工作要求,2022年下半年,青海省司法厅组织全省各级行政机关对现行有效的行政规范性文件进行了第五次全面清理。

此次清理以2020年全面清理结果为基数,除对第四次全面清理中继续有效的规范性文件提出清理意见外,还将2020年7月1日至2022年6月30日两年内公布的规范性文件纳入清理范围,共清理行政规范性文件3360件,清理后决定继续保留2148件,拟修改199件,废止或失效1013件。

经过五次全面清理,全省行政规范性文件总数精减至2347件(含拟修改199件),在第四次清理的基础上又减少了425件,大量与经济社会发展不相适应的文件被废止,为确保制度政策及时制定衔接、维护法制统一、优化营商环境提供了法治保障。

天津海关查获濒危仙人掌科植物制品

图为天津邮局海关查获的濒危仙人掌科植物制品。 尹舸 摄

本报讯 记者**蔡岩红** 近日,天津海关所属天津邮局海关查获一批濒危仙人掌科植物制品,重约4千克。

此前,天津邮局海关在对一件申报品名为“日用品”的进境邮件进行监管时,发现X光机过机图像异常,经现场关员开箱查验,肉眼观察内装物品为10件外形呈现蜂窝状的木头。经天津海关动植物与食品检测中心鉴定,上述物品为仙人掌科植物制品,属《濒危野生动植物种国际贸易公约》(CITES)附录Ⅱ物种。

海关提醒,根据《中华人民共和国海关法》《中华人民共和国濒危野生动植物进出口管理条例》《野生动植物进出口证书管理办法》等相关法律法规规定,除合法持有国家濒危物种进出口管理机构核发的允许进出口证明书或者物种证明外,任何贸易方式或携带、邮寄濒危物种及其制品进出境的行为均属违法,情节严重构成犯罪的将依法追究刑事责任。

交通运输部印发加强交通运输安全生产标准化建设指导意见

依法落实企业主体责任建立安全生产长效机制

□ 本报记者 刘欣

为进一步加强交通运输安全生产标准化建设工作,推动行业高质量发展,提高行业安全生产治理能力和水平,交通运输部近日印发了《交通运输部关于加强交通运输安全生产标准化建设的指导意见》(以下简称《意见》)。

据交通运输部安全与质量监督管理司有关负责人介绍,《意见》坚持人民至上、生命至上,统筹发展和安全,围绕企业安全生产标准化建设‘是什么、谁来做、怎么做、如何管’的问题,压实企业主体责任,加强行业监督服务,切实发挥安全生产标准化建设对企业安全管理水平提升的作用。《意见》明确了坚持“企业为主、标准引领、依法监管、协同共治”的工作原则。

提高安全生产水平

据交通运输部安全与质量监督管理司有关负责人介绍,2011年以来,交通运输行业贯彻落实国务院和国务院安委会有关政策要求,积极引导企业开展安全生产标准化建设。经过实践和发展,行业安全生产标准化建设不断推进,企业安全生产行为不断规范,有效促进了行业安全生产水平的提高。

中国交通运输协会法律工作委员会专家组成员、泰和泰(北京)律师事务所高级合伙人刘汝忠认为,加强交通运输安全生产标准化建设是落实企业安全生产主体责任的必要途径;是强化企业安全生产基础工作的长效制度;是政府实施安全生产分类指导、分级监管的重要依据;也是有效防范事故发生的重要手段。

在工作原则方面,《意见》要求,坚持企业为主。依法落实企业主体责任,将安全生产标准化建设作为安全生产管理的基础,贯穿生产经营全过程各环节,提高企业全员全方位安全管理水平。

坚持标准引领。推动安全生产管理要求纳入标准规范,将安全生产标准化建设与标准规范落实相结合,推动企业以标准化管理和规范化操作保障安全生产。

坚持依法监管。依法依规加强监督检查,强化指导服务,注重宣传引导,推动企业加强安全生产标准化建设,推动交通运输安全生产治理模式向事前预防转型。

坚持协同共治。发挥专业力量、社会团体参与安全生产标准化建设的专业性和积极性,提倡企业互助帮扶,推动安全生产共建共治共享,提升安全生产治理能力和水平。

落实企业法定职责

“目前,安全生产标准化建设已成为行业企业履行法定义务、落实标准规范和管理制度、保障正常生产经营秩序、建立安全生产长效机制的内在要求和有效途径,是交通运输管理部门不断强化安全生产监管服务、夯实安全生产基层基础、提高行业安全生产管理水平的重要措施和有力抓手。”交通运输部安全与质量监督管理司有关负责人表示。

2021年9月,新修订的安全生产法明确提出企业及其主要负责人必须加强安全生产标准化建设的职责要求。刘汝忠说,“企业作为安全生产的责任主体,同时也是建设安全生产标准化的主体。具体来说,安全生产标准化需要安全生产责任的全面落实,具体涉及企业的各操作岗位、从业人员、基层部门、管理人员标准化和规范化安全生产,因此企业落实安全生产的法定职责尤为重要。”

依据《意见》,在压实企业主要负责人的第一责任方面,交通运输从业企业主要负责人要严格履行安全生产法定责任,增强安全领导力。组织制定并实施从业人员安全生产教育和培训计划,建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制,加强企业安全生产工作督促、检查,及时消除生产安全事故隐患。

在落实全员安全生产责任制方面,交通运输从业企业应当依法依规健全全员安全生产责任制,明确从主要负责人到一线人员等各岗位的安全生产责任、范围和考核标准。坚持安全第一、预防为主,建立“层层负责、人人有责、各负其责”的安全生产工作体系。加强岗位履职检查和监督考核,健全激励约束机制,保证全员安全生产责任制落实。

上述负责人表示,“通过落实企业安全生产主体责任和全员安全生产责任制,全面管控生产经营活动各环节的安全生产工作,实现安全生产管理系统化、岗位操作行为规范化、设备设施本质安全化、作业环境器具定置化,进一步推动企业实现安全生产标准化管理,有效防范风险、消除隐患,保障安全生产。”

构建标准规范体系

为发挥安全生产标准化建设对安全管理水平提升的促进作用,《意见》还对各地交通运输管理部门加强行业监督管理提出了明确要求。

一是要进一步加强安全生产标准的制修订工作,构建以强制性国家标准为主体,与行业、地方、团体和企业标准相结合的交通运输安全生产标准规范体系;二是要加强行业监督管理,将企业安全生产标准化建设情况纳入安全生产监督检查内容,采取“双随机、一公开”等方式开展监督检查,加强行政执法;三是要加强行业指导服务,推进企业安全生产标准化建设与平安交通、公路水运工程平安工地建设等工作相结合,完善有关政策措施和激励机制,依法依规为企业安全生产标准化建设提供优质高效的指导和服务。

此外,在推动社会力量协同共治方面,交通运输部安全与质量监督管理司有关负责人介绍,《意见》对发挥社会力量方面提出要求。要推动社会力量协同共治,积极探索新形势下为企业提供安全生产标准化建设服务的新途径、新方法、新内容;要按照“互助管理、共建共治、共同提高、共赢安全”的思路,积极探索企业安全生产标准化建设新模式,实现企业间安全生产管理资源共享、共治与互补。

刘汝忠认为,“《意见》中提出的‘鼓励企业互助帮扶,积极探索企业安全生产标准化建设’这种新模式非常好。根据企业生产类型相同或相近的原则,成立安全生产管理互助联盟。联盟内部通过相互汲取安全管理经验、排查事故隐患、解决实际问题,实现企业间的安全生产管理资源共享与互补,构建企业安全生产自我管理、自我服务、自我完善、自我约束的长效机制。”

为推动《意见》落实,上述负责人指出,“各地交通运输管理部门要高度重视,结合实际研究制定实施方案,加强统筹协调,强化宣传引导,积极探索创新,完善工作措施,强化管理和指导服务,及时解决安全生产标准化建设中的突出问题,抓好贯彻落实。行业协会要加强《意见》落实效果跟踪,及时反映行业和企业有关诉求,开展有利于行业发展的各项活动。”