

## 违规上马化工项目 擅自开发无居民海岛 放任无证非法取水 多地监管不力致生态环境问题多发被通报

### 环保在行动

□ 本报记者 张维

2023年末,第三轮第一批中央生态环境保护督察组(以下简称督察组)再次曝出5个典型案例。至此,已有25个典型案例在此轮生态环境保护督察中出现,整体来看,这25个典型案例几乎都伴随着监管问题。

此次公布的5个典型案例为例,虽然被督察发现的生态环境违法违规行为表现各异,分别存在无居民海岛违规开发利用、地下水超采、建筑垃圾管理粗放、违规上马化工项目、矿山生态环境综合整治不彻底等突出问题,但通报中无一例外地提出共同的关键词,即“监管”(或“监督”)。在上述这些问题的背后,或是“监管不力”,或是“监管责任普遍不落实”,或是“监管不严”,或是“执法监管缺失”,或是“监管存在‘宽松软’问题”。

根据中央生态环境保护督察协调局公布的消息,截至12月31日,本轮生态环境保护督察中已有党政领导干部623人被约谈,289人被问责。

#### 污染问题严重暴露监管缺失

“高水平生态环境保护不仅不会阻碍经济发展,而且会为经济发展增添新动能,推动高质量发展。”在2023年十四届全国人大一次会议首场“部长通道”采访活动上,生态环境部部长黄润秋如是说。

如何做好经济发展与生态环境保护之间的关系问题,是一道摆在各地面前的必答题。然而,有的地方“做题”做得并不好,甘肃省兰州新区就在此轮督察中被指“对黄河流域生态保护和高质量发展认识不深刻,生态优先、绿色发展理念树得不牢,法治意识淡薄”“违规上马化工项目,所辖化工园区污染治理和环境应急

### 核心阅读

被督察发现的生态环境违法违规行为虽然表现各异,但背后都普遍存在监管缺失或监管不严等类似问题。截至12月31日,第三轮第一批中央生态环境保护督察中已有党政领导干部234人被约谈,180人被问责。



设施不到位,执法监管缺失”等。

督察发现,2020年至今,兰州新区未落实产能置换规定,备案批准化工园区上马5个烧碱项目,其中备案产能20万吨/年兰州何尉项目已建成投产;10万吨/年甘肃富鹏项目,30万吨/年甘肃耀望项目正在建设;30万吨/年兰州农牛项目,60万吨/年滨兰新材料项目已完成备案,以上项目总产能达150万吨/年。

水污染问题严重,水环境风险突出,是兰州新区存在的又一个生态环境问题。督察发现,兰州新区化工园区专精特新化工科技产业园A、C区内产生第一类污染

物及其他有毒有害污染物的企业,均未按分类收集、分质处理的要求建设废水处理设施。2023年以来,化工园区30余家企业将未经预处理高浓度有机废水运至园区污水处理厂,个别企业废水化学需氧量浓度高达17.9万毫克/升,远超园区6500毫克/升的纳管标准。

化工园区污水处理厂尾水经兰州新区北部片区污水入河排口排入水阜河,后经蔡家河汇入黄河。在线监测数据显示,2023年8月至11月,对照地表水环境质量Ⅲ类标准,水阜河总磷、化学需氧量、氨氮等多种常规污染物出现超标,其中总磷日均值超标32天,最高超标10.6倍;2023年5月至9月,二氯甲烷、三氯甲烷、四氯乙烯等出现超标。

大气污染物也存在超标排放的问题。督察发现,兰州新区在线监控平台共接收化工园区78家企业数据,截至2023年10月,74家仍未与省监控平台联网,无法上传至国家监控平台。2023年1月至11月,兰州新区重点污染源在线监测数据显示,化工园区43家重点企业大气污染物超标排放,占废气监控企业总数的56%。

#### 无居民海岛因围填海岛体灭失

在福建省平潭综合实验区,对无居民海岛的违规开发,也少不了一味看重经济发展而忽略生态环境保护的问题,其根源也在于监管不力。

海岛保护法规定,未经批准利用的无居民海岛,应当维持现状;禁止采石、挖海砂、采伐林木以及进行生产、建设、旅游等活动。而督察发现,平潭综合实验区无居民海岛违规开发利用问题多发。

平潭综合实验区在未取得海岛使用权证情况下,于2015年对大屿岛实施开发。陆续建设基地用房及配套设施等建筑物,并配套建设1000吨级码头、环岛栈道、观景台等设施。

而早在2015年,平潭白青丰田相关项目将无居民海岛红紫礁、南澳仔岛相连,海堤连岛改变无居民海岛

自然属性。2023年12月17日,督察组现场督察使用无人机拍摄,就发现了南澳仔岛存在填海连岛行为。

督察还发现,平潭综合实验区大沙屿2018年违法平整场地10余亩,地方有关部门跟踪监管不到位。2020年7月,该岛又发生违法采石问题,岛屿生态遭到严重破坏。

值得注意的是,一些围填海行为严重改变岛体形态,甚至导致岛体灭失。平潭综合实验区中楼乡芦南村等陆续在无居民海岛大结屿周边实施围填海,填海面积3.38公顷。大结屿已基本被围填海项目合围,海岛自然岸线完全消失。同时岛体还被违法占用,修建道路、房屋等设施,面积10636平方米。大结屿岛体形态已发生根本性改变,海岛自然境丧失。此外,大结屿北部围填海区域还存在露天船舶维修作业点,塑料泡沫等固体废物随意丢弃,污染环境。督察发现,平潭综合实验区的本连屿、茶仔头岛等5个无居民海岛因围填海而灭失。

平潭综合实验区违规组织无居民海岛旅游的现象时有发生,对海岛生态环境造成一定程度破坏。此外,2018年,平潭综合实验区东甲岛违规建设了房屋和相关旅游配套设施,开展旅游活动。

督察组指出:“平潭综合实验区对无居民海岛生态环境保护的重要性认识不到位,相关部门监督执法不力,违规开发利用问题突出,海岛生态系统面临严重威胁。”

#### 监管责任不落实整改流于形式

在河南省周口市部分地区地下水超采问题突出这一典型案例中,有着“监管责任普遍不落实”的问题。

周口市地下水超采问题,早在第二轮中央生态环境保护督察中就被发现。为此,河南省整改方案明确,2022年底前建成南水北调调水工程,实现南水北调水全面替代沈丘县、西华县、项城市、市城区地下水水源。但督察发现,沈丘县南水北调调水工程至今仍未完成。

## 确保所立之法行得通真管用得民心

### 陕西省司法厅做好生态环境领域行政立法工作

□ 本报记者 孙立昊洋 马金顺  
□ 本报通讯员 石国锟

高水平保护是高质量发展的重要支撑,生态优先、绿色低碳的高质量发展只有依靠高水平保护才能实现。

那么,怎样实现对生态环境的高水平保护?陕西给出了自己的答案:立法是基础,是关键,是重要的一环。

近年来,陕西省司法厅立足实际,贴近民生,全力做好生态环境领域行政立法工作,为美丽陕西建设提供坚实法治保障。

#### 生态环境立法按下“快进键”

“修订这个条例应当统筹经济社会发展需要,兼顾湿地自然资源属性,不能仅强调单个部门的要求,必须坚持生态惠民、生态利民、生态为民理念,强化对湿地的系统保护和可持续利用。”回忆起《陕西省湿地保护条例》修订之初的考虑,陕西省司法厅立法二处一级调研员易徽说道。

而在此之前,对于修订该条例,有关部门均提出了不同意见,难以达成一致。为此,省司法厅多次组织召开立法项目征求意见座谈会,充分听取各方意见建议,围绕争议焦点,找准立法项目均衡点,确保所立之法行得通、真管用、得民心。

省政府年度立法计划是指导行政立法工作的“风向标”,是用最严格制度、最严密法治保护生态环境的具体体现。

陕西省司法厅紧扣全省工作大局,认真落实中央生态环境保护督察“回头看”和大气污染防治专项督察反馈问题整改要求,着眼生态环境领域急需,坚持问题导向、实践导向、目标导向,提出立法项目设立建议。

据统计,近三年,陕西省司法厅提出涉生态环境

领域立法项目建议共计21项。省本级涉及生态环境领域年度立法审议项目数量连续占年度立法审议项目总数的33%以上。

在陕西省司法厅立法二处处长周沐军看来,正是得益于年度立法计划的“倾斜”,全省才得以快速搭建起生态环境保护制度的“四梁八柱”。

在推进生态环境领域行政立法工作中,陕西省司法厅严格按照省委、省政府有关文件要求,推动生态环境保护各项举措入法入规。

自2018年起,陕西省司法厅先后完成了《陕西省秦岭生态环境保护条例》《陕西省渭河保护条例》等32项地方性法规、省政府规章的“立改废”任务。

#### 构建一体化保护的制度体系

“仅对天然林进行保护是不够的,应当加入修复的内容,才能更好把自然恢复与人工修复有机统一起来,最大限度维护天然林生态系统的原真性、完整性。”在制定《陕西省天然林保护修复条例》过程中,陕西省司法厅会同省林业局在对中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《天然林保护修复制度方案》进行认真学习研究和深入调研基础上,对天然林的保护有了更进一步的认识。

基于此,陕西省司法厅将草案名称从《陕西省天然林保护条例》修改为《陕西省天然林保护修复条例》,并将保护修复内容贯穿条例始终,促使全省天然林工作实现了从“保护”向“保护修复”并重的巨大转变。

在涉生态环境领域行政立法中,为积极构建从山顶到海洋的保护治理大格局,陕西省司法厅积极统筹协调各有关起草单位,创新立法方式方法,以需求牵引供给,结合立法实践,参与立项并审查修改了一批立法项目,使“山水林田湖草沙”七类生态环境要素初步具备一体化保护和系统治理的法治基础。

比如,出台《陕西省秦岭生态环境保护条例》,助力秦岭美景永续、青山常在、绿水长流;出台《陕西省

渭河保护条例》,不仅开创了渭河法治保护新模式,而且为黄河流域高质量发展提供了有效生态保障;出台《陕西省封山禁牧条例》,最大限度保护黄土高原脆弱的生态环境,助力陕北实现从黄沙飞舞到绿波荡漾的“华丽转身”等。

#### 提高生态环境行政立法质效

立法是基础,提高立法质效是立法工作的永恒主题。

陕西省司法厅党组成员、副厅长姚会芳认为,提升生态环境领域立法质效的重点在于加强制度建设。

2023年7月,陕西省司法厅出台了《关于提高行政立法质量的意见》,积极做好与省人大常委会各专门委员会、相关省级部门的立法协同配合,充分收集反馈生态环境领域立法需求和现实情况,合理分配立法力量和资源,突出重要性,排出优先级,并通过“小切口”“小快灵”精准立法,逐一解决现实难题。

为持续规范生态环境领域法规制度,作为行政立法工作的审查部门,陕西省司法厅在充分调研论证的基础上敢于拿出“切一刀”的意见建议,并牵头起草或审查修改有关法规规章草案。

2018年以来,陕西省司法厅累计审核省政府拟制定涉及生态环境领域文件90件,提出合法性审核意见168条;接收各设区市政府和省级部门报送省政府备案的行政规范性文件47件,审查纠错3件;清理秦岭、长江、黄河流域省政府规章36件、市政府规章15件;梳理生态环境领域行政规范性文件601件,其中已废止122件,修改5件,拟废止15件,拟修改7件。

“下一步,省司法厅将进一步强化责任担当,深入调查研究,科学合理确定立法项目,坚持‘时、度、效’相统一,将科学立法、民主立法、依法立法各项要求落地落细落到位,真正实现以高质量立法托举高水平保护,进而以高水平保护支撑高质量发展。”陕西省司法厅党组书记、厅长杨国锐说。

## 以变更决定为核心的复议决定体系更能彰显复议功能

### 慧眼观察

□ 余凌云

2023年行政复议法修改的一个重要内容是“细化变更、确认违法等决定的适用情形,调整决定顺序,增加确认无效、责令履行行政协议等决定类型”,从而构建了以变更决定为核心的行政复议决定体系。这是一个可圈可点的巨大进步,更加贴切行政复议功能定位,行政复议也能够进一步避免程序空转,真正回应申请人诉求,实质化解行政争议,发挥出解决行政纠纷主渠道作用。

从理论上讲,行政复议建立在行政机关上下级关系之上,复议机关作为上级领导机关,对行政行为的审查力度要远比法院深,而且,有权直接改变不适当的行政行为。而行政诉讼是司法权对行政权的监督,监督行政机关依法行使职权。在司法审查的深度上,法院却有所顾及,不能打破成规,以司法裁判直接代替行政决定,否则,法院就变成了行政机关的上级机关,抹去行政诉讼和行政复议之间的“楚界汉河”,司法权与行政权合二为一了。因此,“审得深”“变的多”,是行政复议和行政诉讼的重要区别。

但遗憾的是,这在以往历次行政复议立法中,包括行政复议条例(1990年)、行政复议法(1999年)、行政复议法实施条例(2007年),都未得到妥善处理,这或多或少影响了行政复议作用的充分发挥。在本次行政复议法修改中,这个问题得到充分重视,不仅调整了行政复议决定类型次序,建立了变更决定为核心的复议决定体系,还有意拉开与行政诉讼的审查层次,将“明显不当”改为“内容不适当”。

首先,“审得深”。行政复议法(1999年)第1条规定了行政复议的目的是“防止和纠正违法的或者不适当的行政行为”,然而,第28条却将“不当”进一步缩小为“明显不当”。同一部法律之内对审查深度却使用两个不同术语,已有不妥,但与行政诉讼法(1989年)第54条第(四)项规定的“显失公正”至少在用语上有区别。从文义解释上,“显失公正”似乎比“不当”“明显不当”要求高。“显失公正”是指实质违法,属于重大且明显的不公正。“不当”“明显不当”的外延应该更广,还包括一般意义上的不合理、不尽合理,尚未质变为违法。倘若如此,上述行文遣字姑且还是体现了行政复议与行政诉讼之间的差异,但其实不然。当时行政复议立法参与者也是从实质违法意义上去阐述“明显不当”,比如,没有平等对待,与行政诉讼上的“显失公正”无实质不同。2014年行政诉讼法修改后,其中第70条第(六)项、第77条第1款又将先前的“显失公正”改为“明显不当”。至此,行政

复议法和行政诉讼法在用词上的差别也不复存在。

2023年新修订的行政复议法注意到了上述无差别实为不妥,不再沿用“明显不当”,回归了“内容适当”,与第1条“不当”保持一致。第63条第1款第(一)项规定,对于内容不适当的,可以变更,也就是说,不仅明显不当,就是一般不当,复议机关都有权审查并作出变更决定。

这突破了以往在制度设计上仅将行政复议作为行政诉讼的配套制度,也打破了“能够复议的,就能诉讼。反之,亦然”之通常认识。现在,可以申请行政复议,不见得可以提起行政诉讼。新修订的行政复议法第10条规定才变得十分必要,有的放矢,对复议决定不服,要“依照《中华人民共和国行政诉讼法》的规定向人民法院提起行政诉讼”。言下之意,只有对“明显不当”的行政行为,当事人才可以提起行政诉讼,对于一般意义上的“不适当”,复议决定就是终局决定了。

其次,“变的多”。从新修订的行政复议法第63条第1款规定看,对于事实清楚,证据确凿的,或者经过复议能够澄清事实的,仅是未正确适用法律,内容不适当,理由不全面、不准确,允许复议机关直接作出变更决定。这显然比行政诉讼法(1989年)第54条第(四)项、行政诉讼法(2017年)第77条第1款规定的变更判决广得多。法院只能对“明显不当”的行政决定作出变更,或者涉及款额的确定,认定确有错误的行政决定判决变更。

因此,在救济方式上,行政复议与行政诉讼迥然不同,行政复议是建立在行政机关上下级关系之上的。行政复议机关应当优先考虑变更决定,撤销并责令重做是例外。“能变,尽变。”与之相反,法院应当优先考虑判决撤销重做,判决变更只是例外。“应撤,先撤。”这体现了司法权对行政权的尊重,法院应当尊重行政机关的第一次判断,尽量不直接替代行政机关作出决定。

新修订的行政复议法第64条规定了撤销决定,理由与行政诉讼法(2017年)第70条规定的撤销判决差不多,包括主要事实不清、证据不足;违反法定程序;适用的依据不合法;超越职权或者滥用职权。但是,放到体系解释上,结合第63条变更决定,应该是在以下例外情形下,复议机关可以撤销并责令重做。第一,复议机关查明事实不清,且行政机关更有条件进一步查清事实。复议机关可以决定撤销,并责令行政机关重做。第二,复议机关查明程序违法,需要行政机关重新履行程序义务。复议机关可以决定撤销,并责令行政机关重做。第三,必须由行政机关处理的事项,复议机关无法或不宜越俎代庖,亲力亲为,应当决定撤销,责令重做。比如,“复议机关发现行政行为适用的依据不合法,超越职权或者滥用职权,但是,还是需要行政机关实质性处理有关问题,复议机关无法直接变更的,可以决定撤销并责令重做。”(作者系清华大学法学院教授、博士生导师)



### 阿克苏地区深化乡镇(街道)综合行政执法改革

## 赋权乡镇(街道)实现放得下接得住管得好

本报讯 记者潘从武 通讯员王妍 2023年以来,新疆维吾尔自治区阿克苏地区坚持把深化乡镇(街道)综合行政执法改革作为推进基层治理体系和治理能力现代化建设的重要举措,阿克苏地委、行署高度重视,地委编办、地区司法局积极牵头组织,确定库车市、沙雅县、温宿县为重点示范县(市),其他县(市)同步推进,每个县(市)选定2个至3个乡镇(街道)重点推进,带动整体提升,有力推动基层依法放权赋能、厘清权责边界,切实减负松绑,提升治理能力。

阿克苏地区严格认领承接赋权事项“三个程序”,深入会商研判,逐项规范审查,加强研究审议,编制行政处罚赋权事项清单,各乡镇(街道)共编制行政处罚赋权事项清单98个,认领行政处罚事项2542条;编制乡镇(街道)权责清单,各县(市)编制乡镇(街道)权责清单98个,涉及职权事项8267条;编制县乡“属地管理”事项责任清单,各县(市)编制县乡“属地管理”事项责任清单9个,责任事项417条,做到事项下得去、接得住。

阿克苏地区还健全完善乡镇(街道)主要领导是执法监督第一责任人、分管领导是具体责任人,综合

执法办公室承担法制审核直接责任的工作格局,规范《行政执法流程、文书参考》(乡镇(街道)行政执法、执法监督制度汇编)(乡镇(街道)综合行政执法人员工作手册),全面推行行政执法“三项制度”,执法人员持证上岗等制度,同步规范办公场所,外观标识、执法装备、执法服装等,按照“谁下放执法权,谁负责业务指导”的原则,建立行政执法联席会议制度,优化协作配合机制,建立包联帮带指导制度,加强综合行政执法与行业主管部门联动,对接,切实做到管得好、有监督。



为切实保障群众饮食安全,营造良好的食品安全环境,江西省九江市公安局濂溪分局森林分局民警近日联合市场监管部门工作人员,深入辖区食品仓储场所、农贸市场和超市等开展食品安全专项检查,有效消除市场安全隐患,切实保障群众“舌尖上的安全”。图为民警和市场监管部门工作人员正在食品企业仓库进行检查。

本报通讯员 游建栋 摄