

生态环境法典污染防治编草案二审稿亮相

禁止在人口集中地区露天焚烧秸秆

□本报记者 朱宁宁

继今年4月生态环境法典草案首次提请十四届全国人大常委会第十五次会议审议,生态环境法典污染防治编草案二审稿(以下简称草案二审稿)近日再次提请十四届全国人大常委会第十八次会议审议。

污染防治编草案是生态环境法典草案中条款最多的一编,作为生态环境法典草案的核心内容之一,该编遵循以人民为中心的立法指导思想,将实践证明行之有效的成熟经验上升为法律制度,以法律形式确认和巩固新时代生态文明建设成果。

草案二审稿吸收各方意见,强化了污染防治工作的总体要求,从多个方面进行了修改,重点更加突出,制度更为完善。从内容上看,草案二审稿进一步充实了污染防治工作的总体要求,增加了改善生态环境质量、保障公众健康的内容,并从多方面完善了污染防治相关制度规定。

解决污染防治领域突出问题

除进一步整合现行法律污染防治规定外,草案二审稿加强农业和农村、重金属、挥发性有机物、地下水、内河船舶、建筑垃圾、化学物质等污染防治,增加放射性污染监测机构资质管理制度,通

过精准治污解决污染防治领域的突出问题。

草案二审稿加大农业农村污染防治资金保障力度,加强农业面源污染防治;进一步加强重金属污染防治;完善挥发性有机物污染防治标准,加强重型货车大气污染防治和对机动车船等排放检验造假的监管,明确船舶的大气污染物排放状况等监督检查要求。

在防治水污染方面,草案二审稿增加地下水状况调查评价的内容,并进一步加强进入内河船舶的水污染防治。同时,草案二审稿完善固体废物污染防治规划和工业固体废物污染防治标准,强化建筑垃圾污染防治,增加规定国务院生态环境主管部门会同有关部门制定工业固体废物中有毒有害物质含量控制标准,并明确任何单位和个人不得擅自倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾。

此外,草案二审稿明确了取得放射性污染监测机构资质的条件,完善化学物质污染防治制度。

明确环境健康风险防控制度

分组审议时,委员们认为,草案二审稿提炼总结相关污染防治共性制度,将现行多部污染防治单行法编纂纳入,是我国深化生态文明体制改

革,以美丽中国建设全面推进人与自然和谐共生的现代化的有力举措。

同时,委员们提出了对草案二审稿进一步修改的意见和建议。

在吕志梅委员看来,污染防治编草案各分编应更加突出回应人民群众的关切,保障老百姓在清洁环境中生活、食、住、行安全,落实好宪法规定的保护和改善生活环境的国家任务。

“污染防治编草案不仅要防治环境污染,还应重视环境污染导致的公众健康损害问题。”傅自应委员建议明确环境健康风险防控制度,将其作为适用于污染防治编的基础性制度,将保障公众健康的内容全面融入环境污染防治各环节。

蒋卓庆委员建议在立法层面上,将国家有关区域污染协同治理工作机制的制度规定法治化,为解决跨区域治理难题、促进区域协调发展提供法律支撑。

“预防为主、防治结合、综合治理”是我国环境保护的基本方针,在环境保护法中已有明确规定。“杜小光委员建议在草案二审稿第一百四十五条“坚持精准治污、科学治污、依法治污的方针”后,增加“坚持预防为主、防治结合、综合治理的原则”。在污染防治编草案中重申这一内容,有助于强调源头防控和系统治理的理念,与后续各项具体制度相呼应,使基本原则更加完整。

生态环境法典法律责任和附则编草案再审议

光污染将被依法追责

□本报记者 朱宁宁

生态环境法典法律责任和附则编草案近日再次亮相——法律责任和附则编草案二审稿(以下简称草案二审稿)提请十四届全国人大常委会第十八次会议审议。

草案二审稿根据其他编的内容作了相应调整,进一步优化和调整罚款相关规定,对类似违法行为的法律责任作了衔接协调,充实生态破坏和违反绿色低碳义务的法律义务,增加与人民群众息息相关的土壤与地下水污染、生态环境服务机构造假、光污染等方面的法律责任,体现了坚持最严格制度、最严格法治保护生态环境。

草案二审稿进一步落实过罚相当原则,优化

调整罚款相关规定,增加从重处罚,从轻减轻处罚、不予处罚等一般适用规定。将行政处罚五年追诉期限的适用情形,明确为造成环境污染、生态破坏等危害后果的违法行为。同时,总结执法实践情况,对社会反映较为集中的部分条文中的行政处罚规定,区分不同违法主体、违法情形,调整计罚标准,作出相应修改完善。

由于生态环境领域各单行法的制定修改时间不同,一些处罚规定差别较大,草案二审稿对类似违法行为的法律责任作了进一步衔接协调,并根据总则编草案、污染防治编草案的修改情况进行了动态调整,适当充实生态保护、绿色低碳发展方面的法律责任。

从内容上看,草案二审稿聚焦与人民群众生

产生活息相关的生态环境问题,针对地下水保护、油烟污染、光污染等方面的突出问题,完善相关法律责任。具体包括:加强地下水污染防治,完善土壤与地下水一体污染责任规则,增加擅自取用地下水的法律责任;加大对生态环境服务机构在有关生态环境服务活动中弄虚作假,出具虚假报告等行为的处罚力度;完善擅自倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的处罚规定;聚焦油烟污染这一老百姓身边的问题,增加油烟产生单位与居民协商以及采取有关预防、补救措施的规定;增加光污染防治相关法律责任;完善有关诉讼程序,对生态环境损害赔偿制度与民事公益诉讼的衔接、生态环境相关诉讼中的禁止令保全措施等作出进一步规定。

充实农业污染防治相关内容

污染防治编草案高度重视农业污染问题,用多个条款专门作出规定。分组审议中,多名委员特别提到了农业污染防治问题。

草案二审稿规定,地方各级人民政府应当加强秸秆、落叶等焚烧的组织和管理。禁止在人口集中地区、机场周围、交通干线附近以及省级以上人民政府划定的其他区域和规定的时段露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质。

“污染防治编草案对破解农业农村生态保护难题、夯实农业强国建设根基具有里程碑意义。要更好地处理秸秆问题,必须综合考虑历史传统、地方实际和生态循环等因素。”李纪恒委员建议增加一款规定,强调“秸秆的综合利用要最大限度尊重传统、尊重当地实际、尊重生态平衡规律”。

孙其信委员建议对草案二审稿有关秸秆焚烧的相关条款作更加精准的描述,平衡大气污染防治和保障农业安全发展的关系。他指出,面源污染是难啃的污染治理,包括一些重点湖泊超标治理的主要原来自面源污染。目前草案二审稿用分散条款来规范和治理农业面源污染仍然不够,需要就农业面源污染作出更加集中的法律规定,进一步明确综合性措施。

在对草案二审稿进行分组审议时,委员们就进一步完善相关法律责任提出了修改意见和建议。

吕志梅委员建议进一步突出人对自然的责任,增加体现生态环境法典的价值追求和核心理念的法律责任条款。

鹿心社委员建议进一步统筹法律责任的精准设置,统筹各编的禁止性规定,按照协调一致、过罚相当的原则来设置,避免出现一事两罚的情况。

刘俊臣委员建议适当补充规定与绿色低碳发展编相关的内容,增加违反绿色低碳义务的有关责任。同时,进一步完善关于免责事由的规定,对包括海洋环境污染在内的环境污染、生态破坏等行为的免责事由进行重新梳理和整合。

□本报记者 朱宁宁

十四届全国人大常委会第十八次会议近日对全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国食品安全法》实施情况的报告进行分组审议。

委员们认为,报告较为全面客观地反映了当前各地方,各部门执行食品安全法的情况,总结了实施食品安全法取得的成效,深入分析了存在的主要问题,并有针对性地提出了意见和建议,具有很强的指导性、针对性和可操作性。与此同时,结合报告内容和当前食品安全领域存在的突出问题,委员们就进一步加强食品安全监管工作、更好保障“舌尖上的安全”、完善食品安全法治保障等积极建言献策。

严字当头强化执法监督

多名委员在发言中提及应进一步加强食品安全执法监管力度。

“近些年来食品安全问题屡禁不止,究其原因还是食品安全法执法还存在不严、不细、不实的问题,根本还是责任不落实。”谭天星委员建议在“最严”上下功夫,严格落实全链条责任,加强源头治理,强化经营监管执法,加大对违法行为特别是劣质校园餐、网售和预制劣质食品的惩处力度,让违法者付出最大成本。

古小玉委员建议,持续深化食品安全监测执法能力建设,强化科技支撑,加强信息共享,切实提升食品安全治理效能。要通过加强源头治理,开展专项行动,强化行刑衔接等手段,始终保持对食品安全违法犯罪行为的高压打击态势。

骆源委员建议着力提高食品安全监管的针对性、有效性。在主体上,凝聚部门合力,厘清相关法定职责,健全协同配合的监管工作机制;在依据上,整合相关法律法规,推动全面系统,严格规范地贯彻实施;在对象上,规范食品安全标准和完善食品安全信息监管系统,严格食品安全信息录入,全程做到可识别、可查验、可追溯;在手段上,强化行政执法和刑事司法的双向对接,闭合惩治食品安全违法行为的完整链条,切实构建起全过程各环节的高效监管体系。

靶向治理新生食品业态

近年来,生鲜电商、直播带货等新业态蓬勃发展,食品新原料、新工艺以及新型添加剂等不断涌现,由于经营模式灵活,跨区域属性强,数据更新快,新业态食品领域的违法违规行日趋隐蔽化,监管更易出现盲区,带来新情况、新挑战、新问题。

杨振武委员建议加快新业态食品经营数据采集审查,建立协同监管机制,打造网络餐饮共治平台,畅通各方举报渠道,汇聚监管部门、平台与消费者的监督合力,共同营造食品安全清朗空间。

李巍委员建议尽快完善新兴领域相关标准,加快出台外卖食品、网络直播带货食品等新兴食品类别的安全标准和管理规范,使标准涵盖食品供应链各个环节。同时,鼓励食品行业协会和企业参与标准制定和修改,发挥行业自律作用。

提速推进法律全面修订

现行食品安全法于2009年颁布施行,2015年进行了全面修订,后于2018年、2021年和今年进行了三次修正,但仍存在法律空白和监管缺失等问题,亟待抓紧修订和完善补充。

“在执法检查过程中,许多地方和单位都提出要尽快对法律进行全面修订。”作为此次执法检查组成员,古小玉建议承担法律草案起草工作的部门加大工作力度,提高工作效率,启动食品安全法全面修订工作,为确保人民群众“舌尖上的安全”提供更加有力的法治保障。

何新委员建议尽快启动食品安全法全面修订工作,建立健全行政裁量权基准制度,合理确定罚款数额,健全对违法企业的信用惩戒制度,遏制对赔偿制度的滥用。

图为山东枣庄公安民警和市场监督管理执法人员在超市开展食品安全检查。
CFP供图

检察公益诉讼领域扩容

新增文化遗产保护和国防军事利益保护2个领域

□本报记者 潘晓磊

检察公益诉讼法草案(以下简称草案)近日提请十四届全国人大常委会第十八次会议首次审议。

草案在第三条明确了检察公益诉讼案件领域,分项列举现行法律规定的14个领域,新增实践中较为成熟的文化遗产保护、国防和军事利益保护2个领域,并以法律规定的其他公益诉讼案件作为兜底。

在对草案进行分组审议时,多名常委会委员围绕草案明确的检察公益诉讼案件领域提出意见和建议。

蒋卓庆委员指出,实践中,公共利益的具体认定往往需要结合社会背景和价值判断,随着经济社会发展,公共利益的内涵和外延不断拓展,在本法中应作出原则性规定,要求在涉及公共利益立法中,必须科学论证设置公益诉讼制度的必要性,为公益诉讼范围的动态、有序扩展提供法律依据。为此,建议将草案第三条第十六项单独列为第二款,规定为“国家根据经济社会发展和国家利益、社会公共利益保护的需要,在立法活动中对前款规定以外的领域开展公益诉讼制

度论证,确有必要的,通过法律,决定等形式授权检察机关开展公益诉讼”。

卫小春委员说,随着社会进步和科技发展,新的公益损害类型会不断出现,封闭式的案件范围或将使本法在颁布之初即落后于实践,无法为办理新型案件提供法律依据。因此,建议将草案第三条的表述结构调整为“概括+列举+兜底”的模式。

李纪恒委员认为,草案有关制度设计为涉农公益保护提供了良好框架,但结合实践仍有细化完善空间。比如,耕地保护的司法保障亟待强化,部分地区耕地污染隐蔽性强,调查取证难度大,需要法律赋予更有力的调查手段。为强化涉农公益保护工作,建议在草案第三条列举的检察公益诉讼案件领域中,明确将“粮食安全”和“耕地保护”纳入法定范围,为办理涉农案件提供更加清晰的法律依据,避免实践中因相关公益事项界定模糊影响办理力度。

杨振武委员指出,自检察公益诉讼制度改革以来,各级检察机关围绕人民群众急难愁盼问题不断拓展公益诉讼范围,有些重点领域的相关专门立法还没有来得及修改,但已形成制度化做法,有必要在法律中明示。比如,近年来,检察机关围

绕老年人消费、金融、养老服务等方面开展公益诉讼,取得显著成效,充分彰显了这项制度的必要性和有效性。建议立足现实生活,从损害公共利益突出问题出发,从检察公益诉讼工作的实际出发,进一步研究明确,全面列举检察公益诉讼案件领域。

吕世明委员提出,对第三条检察公益诉讼案件领域范围作出修改,建议把“未成年人保护”和“妇女权益保障”整合修改为“未成年人、妇女、老年人、残疾人等特定群体权益保障”。张太范委员认为,老年人、残疾人与未成年人、妇女一样,都属于需要特殊保护的群体。其他法律法规一般都对未成年人、老年人、妇女、残疾人这四种特殊群体一并予以特殊保护,在检察公益诉讼案件领域中也应体现,建议将老年人和残疾人权益保护纳入检察公益诉讼案件的范围。

王建武委员提出,草案列举了检察公益诉讼案件领域,基本涵盖了公益诉讼大部分范围,但仍有一些涉及公共利益的领域需要关注,比如网络空间领域,数字化时代下,有的网络暴力、网络谣言等问题已对社会秩序造成一定程度的破坏。因此,建议对检察公益诉讼案件领域进一步研究拓展。

全国人大常委会委员建议完善林草机构设置

重点区域应设独立林业站

□本报记者 赵晨熙

十四届全国人大常委会第十八次会议近日对全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国森林法》实施情况的报告进行了分组审议。委员们围绕加强基层林草机构队伍建设、推动森林生态产品发展、健全完善森林法治体系等方面各抒己见,建言献策。

加强基层林草机构队伍建设

“林草事业的根基在基层,政策和重点工作落地落实也在基层。”张妹芝委员注意到,当前很多市县未设置林草机构,导致上下协调不够顺畅,不利于工作推

进。她认为,完善林业机构设置,稳定林业基层队伍,对贯彻实施森林法将有很大推动作用。建议加强基层林草机构队伍建设,实事求是,因地制宜,构建运行高效的林草机构职能体系,为促进林草事业高质量发展提供更加坚实的保障。

“林业具有特殊性,林业的主战场在乡村、山区,林业相关的法律政策有效落地实施主要还是依靠乡镇林业站。”郑建闽委员建议支持林草资源富集、生态区位重要、生态敏感脆弱等地区设置独立的林业站,进一步加强重点区域的林业基层能力建设。

推动森林生态产品数字化转型

如何更好地推动森林生态产品发展,是多名委员

关注的问题。

何新委员提出,要积极探索森林生态产品价值实现机制,完善森林生态效益补偿机制,积极推动林草产业发展,用活用好林草资源,构建以林草资源培育利用为基础,涵盖生态旅游、森林康养、自然教育、社会化服务等方面的现代林草产业体系,在确保生态安全的前提下,积极推动林草产业发展。

汤维建委员针对推动森林生态产品数字化转型提出建议。在他看来,森林生态产品应当积极回应数字经济发展,通过将传统的森林生态产品与数字技术相结合,提高森林生态产品的生产效率和附加值。具体而言,一方面,运用数字化管理和监测的方式进行森林资源的采集、加工和销售,为林农和林企提供技术培训,提高林业市场的数字技术应用程度,最终

实现数字技术赋能,提升森林生态产品供应链的效率与竞争力。另一方面,运用数字技术拓展市场份额和吸引消费者。比如,积极通过电商平台的销售数据分析森林生态产品的市场表现并及时调整竞争策略,积极利用网络直播平台进行森林生态产品推广,提升产品口碑。

加大宣传提高公众守法意识

多名委员就如何进一步完善森林法治体系建设提出建议。

何新建议加快完善森林法配套法规制度体系,增强林草法律制度协同。同时,压紧压实森林资源保护责任,依法严厉打击破坏森林资源犯罪行为。此外,

要加大普法宣传力度,形成全社会贯彻实施森林法的强大合力。

张妹芝指出,《中华人民共和国森林法实施条例》(以下简称《条例》)对落实落细森林法具体条款,增强法律可操作性具有重要意义,但修订后的森林法已施行5年,《条例》却未作进一步修改完善,使得有些条款在工作实践中缺乏具体的实施标准。

张妹芝建议,尽快对《条例》进行修改完善,为推进森林法各项条款落地落实提供更加明晰的法治保障。

张妹芝还建议持续加大法治宣传力度,加强对森林法等相关法律法规的学习宣传和宣传培训,提高林业生产者、经营者、社会公众依法保护森林的自觉性。

