

全国首部相关地方性法规通过将于6月施行 我国“无废城市”建设按下快进键

环保在行动

□ 本报记者 张维

近日,上海市十六届人大常委会第十二次会议表决通过《上海市无废城市建设条例》(以下简称《条例》),自2024年6月5日起施行。这是全国首部关于“无废城市”建设的地方性法规,按下了我国“无废城市”建设的快进键。

在今年早些时候召开的2024年全国生态环境保护工作会议上,生态环境部部长黄润秋已明确,今年将“加强固体废物和新污染物治理”,高标准推进“无废城市”建设,打造一批“无废城市”建设标杆。

记者从生态环境部了解到,2023年,全国113个地级及以上城市和8个特殊地区印发了“无废城市”实施方案,各地安排工程项目3200余个,涉及项目总投资超1万亿元。15个百分点有序推进“无废城市”建设。

固废污染防治形势不容乐观

“过去一说垃圾转运站,都条件反射地掩鼻,但是现在好像闻不到臭味了,也没啥噪音了。据说这是绿色环保垃圾处理新方式带来的结果。”广东省深圳市的李女士,提到位于南山区华侨城的垃圾转运站,连连点赞。

在这里,整个垃圾处理流程是:在生活垃圾运输车驶入后,工作人员将密闭的垃圾桶卸下后即放置在处理设备,然后由有关设备自动压缩垃圾,再次装车运往东部能源生态园进行焚烧发电处置。

据了解,这里的地理式垃圾处理设备的压缩箱等均位于地下室,能有效隔离垃圾压缩产生的噪音,同时地下室配置负压抽风与喷雾除臭系统。这种环保、无害的生活垃圾处理方式,与“无废城

核心阅读

近日,上海市十六届人大常委会第十二次会议表决通过《上海市无废城市建设条例》,自2024年6月5日起施行。这是全国首部关于“无废城市”建设的地方性法规,按下了我国“无废城市”建设的快进键。



市”建设理念高度契合。如生态环境部所阐释的那样,“无废”并不是没有固体废物产生,也不意味着固体废物能完全资源化利用,而是指以新发展理念为引领,通过推动形成绿色发展方式和生活方式,持续推进固体废物源头减量和资源化利用,最大限度减少填埋量,将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。“无废城市”建设的远景目标是最终实现整个城市固体废物产生量最小、资源化利用充分和处置安全。

“无废城市”建设,与我国固体废物污染防治密切相关。固体废物污染防治,一头连着减污,一头连着降

碳,是生态文明建设的重要内容,也是深入打好污染防治攻坚战的重要任务。努力让城乡“无废”,环境健康安全是实现美丽中国建设目标的重要方面。

目前,我国固体废物污染防治的形势依旧不容乐观。据生态环境部固体废物与化学品管理技术中心综合业务部副主任李淑媛介绍,目前,我国一般工业固体废物、危险废物、建筑垃圾、电子废物、农业固体废物等产生量依然比较大。全国每年新产生固体废物100多亿吨,历史堆存总量高达600亿吨至700亿吨,占地超过200万公顷。

李淑媛坦言,由于部分地区危险废物管理薄弱,危险废物处理能力不足,监督执法不严等问题的长期存在,以及危险废物处置价格偏高等原因,导致环境风险隐患十分突出,多地相继发生固体废物非法倾倒、处置等环境污染事件,尾矿库等引发的突发环境事件也较多。

“无废城市”建设方案加速落地

近年来,我国加大了对固体废物污染的防治力度。严厉打击危险废物环境违法犯罪,已成为生态环境部、最高人民法院、公安部连续4年开展的有关专项行动的主要内容,该行动有力惩治了危险废物环境违法犯罪行为,对污染环境破坏生态的犯罪行为形成强大震慑。

有关政策制度也在不断完善中。近日,生态环境部相继印发《固体废物分类与代码目录》(以下简称《目录》)和《固体废物污染防治信息公开指南》(以下简称《指南》),《目录》的印发,标志着我国首次对固体废物的种类进行归并,并对代码进行统一,基本实现了固体废物种类全覆盖,为后续加强固体废物环境管理奠定了基础。《指南》则旨在用于指导地方依法开展固体废物污染防治信息公开发布工作,提高公众和社会对固体废物污染防治工作的认识,增强公众参与能力。二者有助于推动固体废物环境管理的规范化、精细化、数字化,有助于提升固体废物综合管理水平。

“无废城市”建设也被提上议事日程,相关顶层设

计更是加快推进。2018年12月29日国务院办公厅印发的《“无废城市”建设试点工作方案》(以下简称《方案》)提出,要通过推动形成绿色发展方式和生活方式,持续推进固体废物源头减量和资源化利用,最大限度减少填埋量,将固体废物环境影响降至最低的城市发展模式。

《方案》明确了六项重点任务:强化顶层设计引领,发挥政府宏观指导作用;实施工业绿色生产,推动大宗工业固体废物贮存处置总量趋零增长;推行农业绿色生产,促进主要农业废弃物全量利用;践行绿色生活方式,推动生活垃圾源头减量和资源化利用;提升风险防控能力,强化危险废物全面安全管控;激发市场主体活力,培育产业发展新模式。

加速推进“无废城市”建设,成为实现“双碳”目标的重要举措,有关理念和具体的建设方案在越来越多的县市落地和推广。此次在地方立法上先行先试的上海,更是作出了有益探索。

据业内人士介绍,目前,在固体废物污染防治、循环经济以及清洁生产等领域,国家层面和上海已有相关法律法规和政策性文件,但并无专门的“无废城市”建设立法。《条例》的出台,将为上海高标准建设“无废城市”、加快建设人与自然和谐共生的美丽上海提供有力的法治保障。

“上海市作为一个典型的超大城市,人口、产业高度密集,固体废物产生强度高,生态环境容量有限,‘无废城市’建设尤为迫切。”上海市生态环境局局长姜波表示,上海将打造超大城市“无废”标杆,努力打造美丽中国先行区,绘就美丽上海新画卷。

法治有效保障“无废城市”建设

上海迈出这一步,也是对《方案》的践行,《方案》指出,鼓励试点城市制定相关地方性法规和规章。

“先立后破,通过《条例》发挥正向促进作用,建立健全制度、技术、市场、监管4个体系,为建设‘无废城市’提供支撑保障。”上海海事大学法学院副院长殷骏

说,《条例》也为全国“无废城市”建设提供了可借鉴的经验和模式。

在“无废城市”的建设中,法治扮演着重要角色。除立法外,《方案》还提出依法严厉打击各类固体废物非法转移、倾倒行为,以及无证从事危险废物收集、利用与处置经营活动。持续打击非法收集和拆解废铅酸蓄电池、报废汽车、废弃电器电子产品行为,加大对生产和销售超薄塑料购物袋、农膜的查处力度。加强固体废物集散地综合整治,对固体废物监管责任落实不到位、工作任务未完成的,依法依规严肃追究责任。

目前,地方实践中所积累的相关经验中,离不开法治作用的有效发挥。例如,浙江省宁波市成立市政府领导为组长的工作领导小组,高起点编制“无废城市”建设方案,印发实施政策性文件40多项,并坚持边探索、边总结,从制度层面予以规范和创新。在全省发布首个区级“无废指数”,牵头完成省“无废工业园区”等3个“无废细胞”建设指南修订,研究出台《宁波市再生资源回收利用管理条例》(宁波市建筑垃圾管理条例)(宁波市生活垃圾垃圾分类管理条例)3部地方性法规,立法数量居全省首位。

广东省于去年3月1日起正式实施《广东省建筑垃圾管理条例》(宁波市建筑垃圾管理条例),全过程管理,综合利用等作出规定。至今,广东已制定《广东省关于加快推进城镇环境基础设施建设的实施方案》(广东省塑料污染治理行动方案(2022—2025年))等政策文件,构建各类环境基础设施体系。

值得注意的是,去年7月,全国生态环境保护大会将加强固体废物综合治理,加快“无废城市”建设作为落实美丽中国建设要求的重要任务进行部署,明确了“无废城市”建设在生态文明建设和美丽中国建设中的战略定位。对照2035年美丽中国基本实现的建设目标,生态环境部已明确,将进一步强化顶层设计,加快研究全国“无废城市”建设的实施路径,有序推进“无废城市”建设相关工作,推动城市全面绿色转型。

金融监管总局发布2023年法治政府建设年度报告

持续加强法治建设为金融业发展保驾护航

法治政府建设部委答卷

□ 本报记者 李立娟

加强监管制度统筹规划,制定2023年弥补短板方案,出台部门规章6件,规范性文件18件,为金融业高质量发展夯实法治基础;2023年,处罚银行保险机构4750家次,处罚责任人8552人次,罚没合计78.38亿元……

近日发布的《国家金融监督管理总局2023年法治政府建设年度报告》(以下简称《报告》)显示,2023年金融监管总局持续加强金融法治建设,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,为金融业发展保驾护航。

健全制度推动发展

在金融监管法律制度体系和推动行业高质量发展方面,成效显著。

《报告》显示,金融监管总局夯实根基积极推动金融立法工作。科学完备的法律制度体系,是依法监管的前提和基础。着力推动金融领域基础性、综合性法律的制定和修订取得实质进展,进一步强化穿透监管,完善风险处置机制,提高违法成本,及时消除法律制度空白和盲区。配合全国人大常委会、司法部推进重要金融法律修改工作,进一步完善金融监管法律制度体系,为金融业持续规范运行夯实法治保障。

突出重点弥补监管制度短板。加强监管制度统筹规划,制定2023年弥补短板方案,出台部门规章6件,规范性文件18件,为金融业高质量发展夯实法治基础。发布《商业银行资本管理办法》《银行保险机构操作风险管理办法》,推动银行保险机构强化风险管理水平。出台《商业银行金融资产风险分类办法》,推动银行真实反映信用水平。制定《保险销售行为管理办法》,统一保险销售行为监管要求。优化保险公司偿付能力监管标准,进一步释放保险业发展红利。

持续优化营商环境。完善准入前国民待遇加负面清单管理模式,吸引更多外资金融机构和长期资本来华投资兴业。修订完善行政许可实施办法,进一步放宽境外机构入股资产管理公司的准入条件,取消非银机构发行非资本类债券审批、金融资产管理公司财

务部门和内审部门负责人任职资格核准事项,改为事后报告制,不断加大简政放权力度。修改行政许可事项申请材料目录及格式要求,进一步精简申请材料,减轻行政相对人申报负担。

标本兼治防范化解风险。坚持市场化法治化原则,加快推进中小金融机构改革化险,加强指导协调,推动“一省一策”“一行一策”“一司一策”制定风险处置方案,部分高风险金融机构处置取得实质性进展,推动保险公司下调寿险产品预定利率,有效防范利差损风险,强化保险产品“报行合一”,推进保险合同回归本源,突出保障功能。规范信托业务分类,严肃整治金融租赁业务乱象,推动消费金融公司、汽车金融公司等特色化、专业化发展,推动非银机构聚焦主业。

推进执法加强保护

在持续推进严格规范执法和金融消费者保护方面交出的成绩单,同样可圈可点。

《报告》显示,提高监管执法震慑力。聚焦影响金融稳定的“关键事”,造成重大金融风险的“关键人”,破坏市场秩序的“关键行为”,持续加大处罚力度。严肃惩处违法违规股东和实际控制人,严厉打击恶意操纵、套取资金、掏空机构等行为。严格执行双罚制度,加大对高管人员的处罚力度,坚决打击监守自盗、内外勾结、利益输送等行为。2023年,处罚银行保险机构4750家次,处罚责任人8552人次,罚没合计78.38亿元。

切实提高监管有效性。建立科学规范的现场检查对象选取机制,对重点机构、风险高发领域加大检查力度,对风险评级持续较好的机构降低检查频次,提高现场检查的精准性、专业性和有效性。运用提级交叉检查方式,增强现场检查效果。查实部分中小金融机构突出风险,提高金融风险监测分析前瞻性,对风险早识别、早预警、早暴露、早处置。大力推进智能分析工具研发,丰富穿透式监管和行为监管工具箱,提升对隐性股东、企业关联关系等领域穿透识别能力。

根据《报告》,在金融消费者保护方面,打击非法金融活动效能明显。重拳打击非法集资等非法金融活动,一批重大案件得到查处,亿元以上存案结案率大幅提升。非法集资监测“一张网”作用有效发挥,全年预警各类风险主体1200多家。非法集资源头治

理有序推进,“守住钱袋子 护好幸福家”防非宣传月品牌持续打响,共组织开展各类活动100余万场,覆盖群众超2.2亿人次。

扎实推进消费纠纷多元化解。在金融领域坚持和发展新时代“枫桥经验”,持续推动线下调解服务扩面提质,同步加大线上纠纷调解力度,不断健全完善专业高效、便捷便民的金融纠纷调解机制。2023年,全年调解案件31.65万件,帮助金融消费者实现经济利益363.69亿元,促进矛盾纠纷及时就地妥善解决。

提升法治建设保障

2023年,金融监管总局致力于提升法治建设保障。

《报告》指出,强化监管科技赋能,全面升级银行“睿思”风险预警系统,不断完善监管工具手段,推动监管流程数字化再造,增强关键监管活动规范性和透明度,提升监管效能。深入推进监管大数据建设,夯实“五大监管”数据基础。建设智慧监管平台,打造数字化监管核心科技载体。强化数字化监管人力资源建设,打造专业化数据分析团队与数字化监管人才队伍。不断优化金融监管总局“互联网+政务服务”平台使用体验,持续推进电子证照应用。

法治宣传教育常抓不懈。统筹组织开展行业集中教育宣传活动,组织开展“3·15”消费者权益保护教育宣传周活动和“汇聚金融力量 共创美好生活”金融消费者权益保护教育宣传月活动,累计开展线上线下教育宣传活动94万余场。强化消费者风险提示发布,发布风险提示5篇,及时向消费者揭示以房养老、冒用金融监管名义、虚假网络投资理财等诈骗手段,增强金融风险防范意识。

法治能力建设稳步提升。围绕“构建中国特色金融监管体系”和落实“五大监管”任务,组织实施千队队伍专业能力提升工程。举办监管政策大讲堂,开展法治内容专题培训,将法治教育相关内容作为初任培训等重点班次课程培训要点,不断增强法治思维,提升依法行政能力和水平。

《报告》强调,2024年,金融监管总局将持续推进金融法治建设,切实解决制约法治政府建设的突出问题,不断为全面加强金融监管、防范化解金融风险、推动金融高质量发展夯实法治保障,努力开创金融监管法治工作新局面。

法治政府建设中的行政复议功能

慧眼观察

□ 姚岳岳

新修订的行政复议法于2024年1月1日施行,这是对1999年开始实施的行政复议法的一次大修,更是在积极落实中共中央、国务院发布的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》(以下简称《纲要》)总体目标,即将政府行为全面纳入法治轨道,行政执法质量和效能大幅提升,为法治政府建设奠定坚实基础。行政复议既是政府系统自身进行纠错的监督制度,也是解决“民告官”行政争议的救济制度;是推进法治政府建设的重要抓手,也是维护公民、法人和其他组织合法权益的重要渠道。行政复议在我国法治政府建设中承担着重要的责任,也将发挥更积极、更有效的作用。

行政复议是实现实质性化解行政争议的最佳法治政府形态。“发挥行政复议化解行政争议的主渠道作用,推进法治政府建设。”是新修订的行政复议法新增的立法目的,也是我国行政复议的行动目标之一。《纲要》在“健全社会矛盾纠纷预防调处化解体系,不断促进社会公平正义”这一举措中,围绕如何发挥行政复议化解行政争议主渠道作用作出部署。新修订的行政复议法也着力于强化行政复议吸纳和化解行政争议的能力。一是扩大行政复议受案范围,明确对行政复议、政府信息公开等行为不服的可以申请行政复议。二是扩大行政复议前置范围,明确对依法当场作出的行政处罚决定、行政不作为不服的,应当先申请行政复议。三是简易程序与普通程序并行,对事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的适用简易程序,提高效率。而普通程序的准司法式设计最大程度确保事实的查清和申请人合法权益的维护。

行政复议不但具有公正高效、便民为民的制度优势,也拥有在政府内部统筹协调的显著优势。相对于行政诉讼而言,让行政复议担当更多行政争议的实质性化解。大量行政争议先通过行政复议来化解,体现穷尽行政救济原则,最后进入行政诉讼的则是争议性大、法律判断较为复杂的案件。畅通行政复议申请渠道,提高行政复议实质性化解行政争议能力,更加公正高效维护公民、法人和其他组织的合法权益,有效化解矛盾纠纷,从“结案了事”到“案结事了”,让人民群众发自内心的相信行政复议,选择行政复议,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

行政复议是健全我国行政权力制约和监督的有效机制。行政权力制约与监督是我国法治政府建设的重要内容。《纲要》提出,“健全行政权力制约和监督体系,促进行政权力规范透明运行”。行政监督是党和国家监督体系中的一环,与党内监督、人大监督、民主监督、司

法监督、群众监督、舆论监督等有机贯通、相互协调,形成监督合力,确保对行政权力制约和监督的全覆盖,无缝隙。行政复议是行政系统自身内部的纵向监督,而行政诉讼是司法对行政的外部监督。与行政诉讼相比,行政复议对行政权力制约和监督的能力更强,程度更深,效率也更高。

随着经济社会迅速发展,行政管理领域日趋广泛和专业,司法机关在监督疑难复杂行政事务时往往力不从心。而行政复议机构作为行政的子系统,其熟悉行政管理事务和运作规律,更有能力对专利确权、生态环境、食品安全、特许经营以及应急管理专业性较强的行政行为进行实质监督。行政复议监督程度深,其实体纠错空间远远大于行政诉讼,而司法对行政的监督应当遵循谦抑原则,尊重行政机关对行政事务的判断权。行政诉讼一般只审查行政行为合法性,而行政复议则可以全面审查合法性和合理性。行政复议监督效率更高,基于行政上下级领导与被领导的组织关系,被申请人对于上级机关,也即复议机关的决定无条件执行,从而避免了司法监督中因为诉讼程序而消耗过多的财力与人力。而且针对行政管理中的普遍问题,复议机关还可采用适用意见书、建议书、约谈、通报、问责等行政手段,督促被申请人改进行政执法工作。

行政复议具有助推法治政府建设的天然优势,行政复议属于上级行政机关审查下级行政机关行政行为的职权活动,具有明显的行政性。同时,行政复议又是复议机关对行政争议的居中裁决行为,呈现一定的司法性。行政复议既可以实现外部司法监督,又有源自行政自我监督的天然优势。

一方面,强调依法行政,发挥行政复议的监督功能,着力于通过行政复议推动各级行政机关依法行政。建立行政复议决定书以及行政复议意见书、建议书等多种复议手段,针对行政复议案件中反映出的共性问题,各级行政复议机关通过下发行政复议意见书、建议书责令有关行政机关限期改正,实现个案监督纠错与倒逼依法行政的有机结合。

另一方面,有行政复议做铺垫,做实,发挥行政复议的救济功能。一是完善行政复议中的调解制度。依法进行调解与和解的,可以中止行政复议,将行政争议解决于行政复议作出最终决定前。同时还规定行政争议过程中经调解达成协议的,行政复议机关制作的行政复议调解书具有法律效力,最大程度避免僵硬式的行政复议决定。二是建立专业化、职业化行政复议人员队伍,这是行政复议功能得以真正发挥的物质基础。三是坚持了行政诉讼法的双被告制度,即无论行政复议机关维持还是改变,或是不作为都有可能成为被告,这将继续逼使行政复议机关履行监督依法行政的职责。

(作者系华东政法大学副教授)

宜昌猇亭涉企信访办理持续提速

本报讯 记者刘志月 通讯员张明 今年以来,湖北省宜昌市猇亭区持续发力优化营商环境,对涉企信访“当天受理,快速办理”,依法分类处置。记者近日从猇亭区信访局获悉,截至目前,该区涉市场主体信访及时受理率、按期答复率均达100%。

猇亭区统筹信访、调解、仲裁、诉讼等资源,把调解贯穿始终。该区一工程项目因拖欠400余万元预拌混凝土货款,被对方告到法院。受理案后,承办法官调查发现,该工程项目承建方也被拖欠货款达2000余万元,

才导致无力支付预拌混凝土货款,抓住有利时机,法官进行释法说理,积极开展诉前、诉中调解,今年3月份协调双方达成4个月内支付有关款项的和解协议。

猇亭区还创新“一站式”止讼息争工作法,推行信访“马上行”,你呼我应“马上办”“服务,争取“一次就办好”,坚持受理办理高效化、信息互通常态化、风险评估精准化、联动化解多元化、溯源治理系统化,推动涉市场主体重复信访积案实质性化解,受到企业和职工好评。



今年以来,湖北省恩施土家族苗族自治州宣恩县聚焦信访问题源头治理,坚持和发展新时代“枫桥经验”,丰富化解信访矛盾的手段方法,大幅提升信访矛盾一次性化解率和群众满意度。图为宣恩县李家河镇“老支书调解队”近日在该镇板栗园村现场调解村民间的土地纠纷。

本报记者 刘志月
本报通讯员 陈吉华 摄