

## 全面推进美丽中国建设

### 核心阅读

生态环境部坚持依法依规审批,对于适用《建设项目环境影响评价管理条例》中不予批准情形的项目,坚决不予受理审批项目环境影响评价文件,同步做好指导服务,说清“不行”的制约因素和怎么“才能行”。



□ 本报记者 张维

## 去年全国审批建设项目环评文件12.95万个 以严格生态环境准入维护国家生态安全

1月15日,四川大渡河丹巴水电站迎来最终环境影响评价结果。

生态环境部在其官网公布了《关于四川大渡河丹巴水电站环境影响评价报告书的批复》。在这篇长达5000多字的批复中,生态环境部指出:“项目实施将对水环境、生态等产生不利影响,在严格落实环境影响评价报告书中提出的各项生态环境保护措施和本批复所提要求后,不利生态环境影响可以得到一定缓解或控制。我部原则同意环境影响评价报告书的总体结论和拟采取的生态环境保护措施。”

在此之前,丹巴水电站初期设计并不符合规划要求,生态环境部指导其通过调整正常蓄水位等工程参数,符合法定要求后予以批复。

“依法审批刚性不松、底线不破”,正是生态环境部在环评方面始终坚持的原则之一。“坚持依法依规审批,对于适用《建设项目环境影响评价管理条例》中不予批准情形的项目,坚决不予受理审批项目环评文件,同步做好指导服务,说清‘不行’的制约因素和怎么‘才能行’,”生态环境部环境影响评价与排放管理司司长王志华说。

### 统筹高质量发展高水平保护

“更好统筹高质量发展和高水平保护”,在刚刚闭幕的2025年全国生态环境保护工作会议上被着重强调。无论是在生态环境部党组书记孙金龙的话中,还是在生态环境部部长黄润秋所作的工作报告中,均有提及。

在这方面,环评扮演着重要的角色。一方面,要做好重大项目环评保障;另一方面,要始终坚持底线思维,以严格生态环境准入维护国家生态安全,推动绿色低碳发展。

2024年,生态环境部切实扛起生态环境部门在支撑高质量发展大局中的政治责任,全力做好环评保障工作。

据王志华介绍,在严守生态红线的基础上,生态环境部环境影响评价与排放管理司全年共审批引大济引水工程、长赣高铁、虎林到长春天然气管道、陕西榆林1500万吨/年煤炭分质清洁转化示范项目等重大环评文件54个,涉及总投资9800多亿元。全国各级环评审批部门共审批建设项目环评文件12.95万个,同比增加4.4%,涉及总投资约21.9万亿元。

诸多细节决定了这一成绩的取得绝非偶然。“我们积极主动抓服务,为每个重大项目明确负责人,提前对接建设单位和环评单位,指导环评文件编制。”王志华说,生态环境部主动对接国家发展改革委、自然资源部、水利部、国家林草局等部门,建立了重大项目部际联合办公机制,掌握项目前期进展,协调产业政策、自然保护地政策等,履职尽责、共同把关,为同步推进项目环评提供支撑。2024年先后会同相关部门、地方等,组织召开重点行业调度20次,重大项目专题对接超过200次,纳入台账的项目中约一半项目已完成环评手续,其他正在开展前期工作。

同时强化监督抓效率。生态环境部建立内部监督机制,对技术评估、内部审查、发文流程各个环节进行监督,督促提高项目审批效率,在法定时限内加快审批。其中,重大基础设施和行业发展重点项目,平均审批时间较法定时限压缩了近40%。

### 实施2500多次避让等措施

对于重大建设工程项目,要保障,也要守底线。如王志华所说:“我们既重视在战略层面做好支撑和服务,也重视在战术层面把好关,在推动重大规划和项目落地建设的同时,防范根本性、颠覆性、不可逆的生态环境问题。”

在过去的一年间,生态环境部严格“两高”(高耗能、高排放)项目准入和区域削减措施落实,全国1700多个煤电、石化、化工等“两高”项目,通过环评“以新带老”“区域削减”,可削减二氧化碳年排放量4.71万吨、氮氧化物6.27万吨、颗粒物2.61万吨、挥发性有机物1.32万吨,实现增产减污,为污染防治攻坚战消除后顾之忧。通过优化选址、选线、严格保护要求,对各级各类法定保护区区域累计实施2500多次避让、减缓、修复和补

偿措施,切实维护生态安全。

推动生态环境质量只能向好、不能变差。生态环境部在审批陕西榆林1500万吨/年煤炭分质清洁转化示范项目时,推动地方政府对238个固定源采取减排治理措施,实现“增产不增污”,确保项目实施后,不影响区域大气环境质量改善。在审批长赣高铁等重大环评时,针对城市高层住宅集中区域,通过采取全封闭声屏障,开展区域综合整治等措施,切实改善区域声环境质量。

王志华坦言,“重大工程建设,难免会对生态环境产生一定影响,这就要求我们在审批时,充分征求相关部门和各方面意见,共同把好准入关,采取系统全面严格的生态环境保护措施,确保区域生态环境不发生本质性、颠覆性的变化。”

同时,要统筹推进生态优先、绿色发展。生态环境部在环评审批中,严格遵循生态环境分区管控要求,优先避让重点保护单元;对位于其他管控单元的项目,优化工程内容或强化保护措施,推动实现绿色发展。

生态环境部在审批引大济引水工程环评时,通过取消和优化沿线动能回收电站等工程内容,避免永久占用大熊猫国家公园等重点保护单元。在审批长江流域波罗水电站、焦岩水利枢纽等重大环评时,坚持将“把修复长江生态环境摆在压倒性位置”,发挥大型水利水工程“以新带老”作用,通过推动支流小水电整改等恢复河流生态连通,推动建设绿色健康河流。

### 严惩重罚环评弄虚作假行为

环评制度是保护生态环境的“第一道关卡”,一旦弄虚作假,必将对生态环境保护带来极为不利的影响。

2019年,修订后的环境影响评价法生效,环评门槛进一步降低,有能力的建设单位可以自行编制环评报告。然而,环评弄虚作假的案例也频频被曝光:靠抄表半小时就能编一份环评报告,环评师到现场勘察摆样子甚至有的从未出现过现场,许多报告编制人员的署名为代签……

其中最影响的莫过于山东锦华案、江西展航案。例如,在被称为“环评造假人刑第一案”的山东锦华案中,在环评工程师未参与任何编制,公司未开展任何环评工作的情况下,伪造环评工程师签名,违法者将盖有公司印章的环评报告资质页对外出售,用于编制虚假环境影响报告书、报告表900余份;在江西展航案中,一年不到的时间内,违法者在仅有一名环评师的情况下,为全国753家企业出具虚假环评报告,涉及全国20余个省份的100多个县市区。

王志华表示,针对资质取消后环评市场出现的弄虚作假等问题,生态环境部始终坚持“零容忍”,严惩重罚,综合施策,既猛药去疴,又打典型案件,又努力完善机制,在制度和实践上取得突破,推动环评打假进入增量、清存量阶段。

2021年3月1日,刑法修正案(十一)正式实施,首次将环评造假纳入刑法定罪量刑,最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,细化环评造假的定罪量刑标准。在上述两个案例中,12名环评相关人员获刑,一些存量案件正在加快查办,对违法从业的单位和人员形成空前强大的震慑。

生态环境部正加大执法监管力度。据王志华介绍,自2022年生态环境部组织开展第三方环保服务机构弄虚作假问题专项整治行动以来,将环评造假作为专项整治的重点内容,已查处环评领域违法单位150多家。生态环境部累计将550多家环评单位和540多名编制人员列入限期整改名单或失信“黑名单”,依法限制或禁止从业。

王志华表示,下一步,生态环境部将以高压态势严惩造假,着力推进第三方环保服务机构弄虚作假问题专项整治,强化行政执法与刑事司法衔接,加快完善环评造假刑事案件查处,持续形成震慑,以清理整顿铲除造假土壤。常态化开展“挂靠”环评工程师和“空壳”环评单位清理整顿工作,不断压缩违法环评单位的生存空间,规范环评从业行为,引导环评市场健康发展。

## 新时代行政执法监督规范体系的实践探索

### 慧眼观察

□ 李媛辉

行政执法监督是上级行政机关对下级行政机关行政执法工作进行的内部层级监督。行政执法监督为推进行政机关严格规范公正文明执法,保证法律、法规、规章正确实施,加快法治政府建设提供有力的制度保障。

目前,全国多个省份已制定了行政执法监督地方性法规,如湖南、陕西、新疆、浙江、安徽、宁夏、西藏、四川、江西、吉林、内蒙古、河北、广东、山东、黑龙江、重庆、甘肃、云南等都有其行政执法监督条例。青海正在开展其行政执法监督条例的立法调研。山西、辽宁、福建、河南、湖北等也在其行政执法条例中用专章规定了“行政执法监督”。北京、天津、上海、江苏、广西、海南、贵州等制定了各自的行政执法监督的地方政府规章。

一些国务院部门也制定了本系统的行政执法监督规章或者规范性文件,如《公安机关内部执法监督工作规定》《水行政执法监督检查办法(试行)》《自然资源行政执法监督规定》《邮政行政执法监督办法》《市场监督管理行政执法监督暂行规定》《统计行政执法监督检查办法》《安全生产行政执法监督办法》《林业行政执法监督办法》等。

新时代以来,伴随着中国特色法治政府建设深入

推进,行政执法监督工作面临新形势新要求。2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议提出:加强省市县乡四级全覆盖的行政执法协调监督工作体系建设。《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》要求加强行政执法:“完善政府内部层级监督,改进上级行政机关对下级行政机关的监督,建立健全常态化、长效化监督制度。”《法治政府建设实施纲要(2021-2025年)》明确提出,研究制定行政执法监督条例。2022年10月,党的二十大报告强调“强化行政执法监督机制和能力建设”。2023年8月,国务院办公厅印发的《提升行政执法质量三年行动计划(2023-2025年)》要求“加快出台行政执法监督条例”。2024年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强行政执法协调监督工作体系建设的意见》,为行政执法监督作出顶层制度设计。2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革,推进中国式现代化的决定》进一步强调“健全行政执法监督体制机制”。

在相关政策法规的引领和保障下,我国行政执法监督工作稳步推进,取得了一系列重要进展。2024年11月和2025年1月,司法部先后发布第一批和第二批共16个行政执法监督典型案例,聚焦群众身边事、平常事,突出涉企执法检查,着力解决不规范检查、过度检查等问题。同时,发挥行政执法监督的纠错纠错功能,推动类案整治,带动行政执法质量整体提升。

鉴于行政执法领域面临新环境、新问题,行政执法

监督条例的制定成为必然。2024年12月《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》发布,以及随着民营经济促进法等法律在不久的将来落地出台,这些都对行政执法机关和行政执法工作提出了新的更高要求,迫切需要加强行政执法监督制度体系建设。因此,为全面贯彻落实党中央、国务院的决策部署,深入解决行政执法不规范、行政执法监督依据不充分等问题,有必要制定相关条例,这样也能够解决有关行政执法监督的制度规范较为分散,省级法规规章效力层级不够高,影响行政执法监督制度化、规范化、程序化的问题。

令人欣喜的是,这一立法进程正在有序推进中。2024年12月30日,司法部发布《行政执法监督条例(草案征求意见稿)》,向社会公开征求意见。制定《行政执法监督条例》意义重大,影响深远。其一,这是将党的十八大以来党中央、国务院关于行政执法监督工作的决策部署和实践中的有效做法转化为法律制度的重要举措。其二,这是将地方和部门在行政执法监督方面形成的经验总结提升,以国家立法的形式确定下来的有益探索。其三,这是解决行政执法监督机制不畅、职责分散、措施不硬、方式单一和责任弱化等突出问题的必然要求。抓紧推进制度完善的行政执法监督规范体系建设,确保行政执法监督工作始终在法治轨道上行稳致远。

(作者系北京林业大学人文社会科学学院副院长、教授、博士生导师)

### 以“监管护商”为目标助力营商环境再优化

## 抚顺强化行政执法“前中后”全链条监督

□ 本报记者 韩宇

□ 本报通讯员 杜江宏

严格规范公正文明执法是优化营商环境的重要保障。2024年以来,辽宁省抚顺市司法局以“监管护商”为目标,不断强化行政执法“前中后”全链条监督,努力提升行政执法质效,优化营商环境。

### 搭建执法资格“铁门槛”

抚顺市司法局结合机构改革方案,对农业农村、林草、住建等涉改单位主体进行动态调整,确保行政执法主体资格合法。

严把执法证件“申领关”,仅2024年,全市共2880人参加行政执法资格考试,2736人顺利通过考试并被授予行政执法资格。

严把“能力关”,以“全科、模块化”培训模式开展行政执法人员培训,首次引入“专业法律知识和执法技能”模块,增设了涵盖农业农村、市场监管等39个执法专业和执法技能方面的332项符合行业特色的精品培训课程,全市4322人在规定期限内按照不少于60学时要求

完成培训。

严把“监督关”,定期清理,确认行政执法人员资格,因行政执法过错,未按要求完成培训等原因考核不合格被暂扣证件36人,因机构改革编制调整等原因注销行政执法证件86人。通过有效强化行政执法人员工作职责边界和行为规范意识,依法规范行使行政执法权力。

### 兼顾“严管”与“厚爱”

抚顺市司法局按照“一次检查”“全面体检”原则,核定涉企行政执法检查计划。

审核20家部门75项涉企行政执法检查高频事项,实现执法部门和执法事项同比“双下降”。

制定并公开涉企行政执法检查计划,让企业事前了解行政执法检查内容、检查时间和检查方式。联合市检察院对报送备案的87件重大行政处罚案件开展备案审查,重点审查43件涉企行政处罚案卷,审查发现适用法律错误、同案不同罚等5个方面问题,制发行政执法监督意见书、检察建议书3份。

与市场监管部门建立协作机制,推动部门联合执

法,做到“进一次门,查多项事”,部门行政执法检查联合抽查占比42%。持续推进行政执法包容审慎柔性监管,遵循首违不罚原则对122423件案件不予行政处罚,免除罚款金额1550余万元。

### 夯实执法监督“硬基础”

抚顺市司法局先后与市纪委监委、市法院、市检察院、市数据局联合出台协作工作规定,通过案情通报、联合督查、案件线索移送等方式,实现行政执法监督与司法监督、检察监督、复议监督等监督的有机贯通。

召开专题会议10余次,梳理“12345”平台线索400余件,行政复议机关移交案件线索2件,市司法局、市检察院联合开展专项督查1次。

创新开展行政执法案卷评查工作,主动把接受外部监督作为规范行政执法案件的“法宝”,对涉及市场主体的1000余件行政检查、处罚案卷进行评查,涵盖全市89家主要民营企业,通过评查发现涉企行政处罚案卷执法文书制作瑕疵、自由裁量权适用等问题100余个,制发行政执法监督意见书8份,督促行政执法部门对照整改落实,全市整改率达84%以上。

### 未经备案不得开展涉企行政检查

## 襄阳“无感式”涉企监管执法渐成主流

### 规范涉企行政检查

□ 本报记者 刘志月 刘欢

□ 本报通讯员 陈尚海

快两个月了,仅来检查过一次,且是消防、安全生产、生态环境等多家部门“组团式”检查,事后出具了一份包含多个方面的风险提示书。

“这种形式,大大减轻了我们迎检的负担,也便于一次性整改到位。”面对行政执法的“新变化”,湖北襄阳九天纺织有限公司总经理彭银华真心点赞。

这些新变化,起自襄阳市出台的规范涉企行政执法行为“10项措施”。

2024年9月26日,中共中央政治局召开会议强调,要进一步规范涉企执法、监管行为。为摸清当前涉企行政执法的具体情况,襄阳市委全面依法治市委员会办公室会同市发改委、市工商联、市经管局深入重点行政执法部门和中小企业调研,发现部分行政执法领域检查频次高、自由裁量不当,执法程序不规范等问题时有发生。

究其原因,主要是少数行政执法部门包容审慎监管执法理念还未形成思想共识,部门之间信息互通、协作联动机制还不够顺畅,少数基层行政执法人员能力素质还不适应形势需要,“全程参与此次调研的襄阳市委依法治市办秘书科科长龚文告诉《法治日报》记者,襄阳市委依法治市办将调研报告送市委、市政府。襄阳市委副书记、市长杜海洋要求针对具体问题拿出有针对性、有操作性的具体措施。

对照党中央、国务院关于规范涉企执法相关决策部署,结合实践探索,襄阳市委依法治市办于2024年12月9日出台了《襄阳市进一步规范涉企行政执法行为的十项措施》(以下简称“10项措施”)。

为加强事前防范指导,“10项措施”明确实行行政检查备案制度,要求行政执法部门制定年度行政检查计划后,需报同级司法行政部门备案,原则上未经备案的不得开展

涉企行政检查,从源头上遏制企业检查次数。

目前,襄阳市消防支队、市交通运输局等部门已向市司法局报备年度行政检查计划,严格实施“计划外不查”。

“10项措施”要求健全“信用+监管”机制,根据企业的信用状况,实行分级分类动态监管,对信用状况良好的企业,合理降低抽查比例和频次;对严重失信主体,列为重点监管对象,加强监督检查。

“10项措施”同时要求各相关部门前置行政指导,依照法律法规相关规定和权责清单范围,按照“一业一册”的要求,编制行业监管合规手册,一次性告知企业合规经营要求,通过普法宣传、培训指导等方式帮助企业提前防范和化解行政违法风险。

在加强事中审慎监管方面,襄阳市明确推行“不见面检查”,包容审慎监管执法,“综合查一次”等。

在安全生产、生态环境、交通运输等重点领域,襄阳市推行以远程监管、移动监管和预警防控为特征的非现场监管执法,实现在线实时监管监测,推动监管信息共享互认,真正做到“非必要不见面”“无感式”监管执法。

襄阳市生态环境局动态调整发布执法检查正面清单,将全市121家企业纳入正面清单,实行分类差异化监管,对清单内企业更多采用无人机巡查,在线监控平台、走航监测、用电量管控等技术手段开展非现场检查。

“生态环境部门最近没有入企检查过,自然资源和城乡建设部门就我们反映的融资难问题来调研过一次,后续就是不定期线上指导、跟踪询问进度,在办理不动产登记解决企业融资问题上给予很大帮助。”湖北金氟环保科技有限公司综合部部长李华说。

对同一对象的多个检查事项或同一事项的多个检查单位,襄阳市明确由行业主管部门统筹形成“综合查一次”清单,努力实现“进一次门,查多项事”。

围绕企业较为集中的诉求,襄

阳市发改委已召集市场监管、生态环境、文化旅游等重点涉企行政执法部门召开座谈会,提醒在每月初生产经营繁忙时段最大限度减少行政检查,给予企业发展一定的“安静生产期”。

在持续推行包容审慎监管执法方面,“10项措施”提出,探索“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”柔性执法模式,对“四新经济(新技术、新产业、新业态、新模式)”领域企业给予合理的执法“观察期”,优先采用政策辅导、规劝提醒、警示教育、责令改正、走访约谈等包容审慎监管方式。

襄阳市襄阳市积极探索涉企重大行政处罚事前审查机制,保康县则大力推行“首违不罚+公益减罚+轻微速罚”柔性执法模式,最大限度为企业发展“减负”“松绑”。“10项措施”还提出,完善“行政处罚决定书、信用修复告知书同达”机制,督促引导受处罚企业及时整改、修复信用,防止以罚代管。

“我们将落实‘10项措施’规范涉企行政执法行为纳入2025年襄阳市法治惠民惠民十件实事项目,加以督办推进,通过一系列法治‘组合拳’为企业发展‘减负’‘松绑’,稳定社会预期,提振发展信心。”襄阳市委依法治市办副主任、市司法局党组书记、局长何爱群说。



近日,沈阳海关关员在对1件申报为“儿童玩具”的进境邮件监管时,发现机检图像异常,开箱查验发现,内有疑似濒危动物制品。经送专业机构鉴定,该邮件内装有濒危动物制品共计477件,重11191克,包括象牙制品207件、重7167克,珊瑚制品167件、重2370克,鲸鱼制品20件、重1166克,琥珀制品83件、重488克。目前,该案已移送检察机关审查起诉。图为沈阳海关关员在清点查获的濒危动物制品。  
本报通讯员 赵力平 摄