R深度观察

以高水平保护支撑高质量发展

新环保法实施以来，我国持续提升生态环境执法水平，推动生态环境质量持续改善

本报记者　寇江泽　姚雪青　史自强

习近平总书记强调，“用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境”。党的二十届三中全会提出，“加快完善落实绿水青山就是金山银山理念的体制机制。”

被称为“史上最严”“长了牙齿”的新环境保护法自2015年1月实施以来，已满10年。随着新环保法的深入实施，生态环境部门持续提升生态环境执法水平，全社会环境守法意识显著提升，绿水青山就是金山银山理念深入人心。

新环保法实施取得哪些成效进展？如何进一步提升生态环境执法水平，以高水平保护支撑高质量发展？记者就这些问题进行了采访。　——编　者

新环保法“钢牙利齿”作用充分发挥，压实环保责任

春节前，江苏省南京市生态环境综合行政执法局三级高级主办李红卫来到江宁滨江经济开发区，为这里上百家工业企业开展普法宣传。

执法人员不是很忙吗，怎么有空到企业搞服务了？这位在岗位上干了20年的“老执法”笑呵呵地说：“新环保法实施以来，不仅全社会环保意识提高了，违法案件少了，而且执法人员腰杆子挺起来了，执法流程更高效了。”

“过去，企业环境违法成本低，有些企业宁可缴纳罚款也不愿意上马环保设备。”李红卫表示，新环保法规定对环境违法行为公安部门可以实施行政拘留，对构成犯罪的案件追究刑事责任，“这明确了环境执法和行政司法衔接工作机制，让执法更有底气。”

前段时间，南京市一家负责运维污水处理厂污染源自动监控设施的公司，被发现多次篡改设备系统参数，造成监测数据失真，给企业偷排留下可能。“类似这样的问题，在新环保法实施前很难处理。执法人员调查取证困难，也缺乏有效手段固定证据。”李红卫说。

如今，根据新环保法的规定，重点排污单位应当保证监测设备正常运行，保存原始监测记录；第三方机构在有关环境服务活动中弄虚作假，对造成的环境污染和生态破坏负有责任的，承担连带责任。“这就堵住了可能的漏洞——即便设备因没有维修导致的数据监测失真，也要严厉追责。”李红卫告诉记者，南京市生态环境局依法对这家企业相关设施进行查封扣押，有效地固定了违法证据，及时将运维公司涉嫌环境污染犯罪行为移送公安部门，进行严厉打击。

环境保护法作为生态环保领域基础性、综合性的法律，在生态环保法律体系中处于核心地位。2014年，全国人大常委会对环保法进行全面修订，并于2015年1月实施。新环保法在创新环保理念、强化政府责任、完善监管制度、加大惩处力度方面取得突破性进展。

“新环保法被称为‘史上最严’，是一部‘长了牙齿’的法律，环境监管执法一改之前偏软、偏松的状态，其中关键在于压实环保责任，新增了按日连续处罚、查封扣押、限产停产等手段。”清华大学法学院教授、环境资源与能源法研究中心主任邓海峰表示，新环保法实施以来，我国生态环境执法水平持续提升，推动生态环境质量持续改善，推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。

环境监管执法力度显著增强。生态环境部生态环境执法局局长赵群英表示，10年来共查办按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留和涉嫌环境污染犯罪等5类案件共计19万多件，查办环境行政处罚案件129.5万件，罚款金额总计860.2亿元。“其中，‘十三五’期间共查办83.3万件，相较‘十二五’增长了1.4倍，充分发挥了新环保法的‘钢牙利齿’作用，生态环境违法高发态势得到遏制。”

环境监管执法模式不断创新。“在执法过程中，我们广泛应用技术手段，包括遥感、在线监控、大数据分析、物联网等。”赵群英介绍，大气监督帮扶持续优化问题筛选机制，综合运用热点网格、用电用能监控、污染源自动监测等技术手段，问题线索精准性达到80%以上。充分整合全国11万余条入河（海、库）数据与涉水重点排污单位、工业园区、自动监控、河流监测断面等数据，初步构建涉水环境执法“一张图”。

环境公众参与水平不断提升。“新环保法在总则中明确规定了‘公众参与’原则，并对‘信息公开和公众参与’进行专章规定。”邓海峰表示，目前，我国已构建了较为全面的公众参与环境保护法律规则体系，环境公众参与已实现立法、执法、司法全流程法律保障，并在生态环境保护督察等领域拓展，公众获取环境信息、参与和监督环境保护的权利得到切实保障。

企业环境治理力度不断加大，全社会环境守法意识显著提升

走进位于河北省衡水市桃城区的河北艾科赛林新材料科技有限公司，干净整洁的厂房里，数台机器正在运转。企业负责人介绍，公司经营严格遵守新环保法，从管理思维到实际运行都有了全面提升。就在两年多前，这家公司还曾因未按要求对开式循环水进出口进行总有机碳检测、未开展地下井自行监测等，被生态环境部门处罚过。

“以前，我们没有充分认识到相关工作的重要性，仅关注废气、噪声等的监测，缺乏主动性和自觉性。”公司环保科科长王静说，被处罚后，环境执法人员上门指导，详细讲解环保法律法规和相关政策。如今，企业已将环保理念融入经营管理各个环节，监测更加规范、严格，在节能减排、资源循环利用、清洁生产等方面也加大了投入，全面提升了企业的管理水平。

随着新环保法深入实施，企业环境治理力度不断加大，全社会环境守法意识显著提升，生态环境处罚案件呈现下降趋势。“2023年，全国共办理处罚案件8万余件，其中5类案件8300件，较最高峰时期的2017年分别下降66%和79%。”赵群英介绍。

“企业达标排放是底线。”邓海峰表示，必须严格环保执法，守住生态环境保护的底线。坚持以“零容忍”的态度依法查处环境违法行为，促进实现市场公平和竞争公正，让守法企业不吃亏。

走进南京钢铁股份有限公司，厂区内绿树掩映，堆场里看不到裸露的原材料，作业线上看不到粉尘。“用矿不见矿、用煤不见煤、运料不见料、出铁不见铁的背后，是我们落实新环保法减少污染物排放要求，进行全流程超低排放改造。”南钢公司安环部副部长卞双喜介绍。

这家企业耗资数十亿元，建设4座铁矿封闭大棚、24座煤筒仓、39个焦炭仓，对原料场进行封闭式管理。仓棚内部还实行无人化操作，鹰眼雾炮一旦监控到粉尘含量超标立即启动喷淋。过去依靠汽车来回倒料的传送方式，也被皮带自动化传输取代。

花这么多钱进行改造升级，是否划得来？“算算生态账，改造后，企业吨钢二氧化硫、氮氧化物、颗粒物排放量分别下降61%、73%和82%。算算经济账，企业每年节约环境税6000万元、差别电价1.2亿元、物料损失1.3亿元，再加上煤气等回收利用，每年直接减少支出约5亿元。”卞双喜介绍，为了鼓励企业进行超低排放改造，南京市生态环境局帮助企业成功申请了中央大气污染防治补助资金支持，累计超过1亿元。

值得一提的是，2024年3月，南钢成为江苏省首个长流程钢铁A级企业。“在秋冬季重污染天气应急管控时，重点行业限产停产，但A级企业可以自主安排生产，保障持续生产，节能环保给我们带来真金白银的实惠。”卞双喜说。

守底线和促发展相结合，执法既有力度、又有温度

春节前夕，河北省邯郸峰驰精密制造有限公司，生产车间里一片繁忙。“在生态环境部门的帮扶指导下，我们持续提升环境治理水平，被纳入监督执法正面清单，重污染天气应急响应期间也会得到优先保障。”企业总经理陈琳说。

原来，2023年，生态环境部门对企业进行一对一帮扶。“组织环保专家深入生产一线，实地查看生产设备、污染治理设备、危废暂存间、台账记录等，帮助我们制定整改提升措施，并通过现场查验，纳入正面清单。”陈琳介绍。

纳入“正面清单”有啥好处？邯郸市生态环境局峰峰矿区分局执法大队大队长杜鹏说：“对于已经纳入正面清单的企业，我们通过分表计电平台数据分析，实施非现场监管，对企业‘有事帮扶，无事不扰’，以实际举措助推生态环境高水平保护和企业高质量发展。”

陈琳介绍，公司营收连年增长，2024年营收比2023年增长20%，比2022年营收增长68%，发展不断迈上新台阶。

“近年来，我们积极探索执法与服务相统一、守底线和促发展相结合，帮助引导企业自觉守法，让执法既有力度、又有温度。比如着力抓主要矛盾，对弄虚作假、偷排偷放等严重违法问题依法严惩，对轻微违法企业依法实施不予处罚，给予适度的容错空间。”赵群英表示。

2024年，全国共实施生态环境轻微违法不予处罚案件1万余件，免罚金额15.5亿元。同时，指导各地落实监督执法正面清单制度，将信用好、风险低的企业纳入正面清单，原则上以非现场监管为主。截至2024年9月底，全国各地纳入正面清单企业5万余家。

如何进一步提升生态环境执法水平，以高水平保护支撑高质量发展？

“新环保法实施成效显著，不过也存在一些不足之处。”邓海峰认为，部分条款操作性有待提高；随着长江保护法、青藏高原生态保护法等实施，我国生态环境立法呈现出多层次、跨地域的特征，客观上增加了跨区域、跨层级政府部门协调配合和信息共享的难度，限制了部分环保措施的实施效果。

邓海峰建议，通过立法细化、政策补充等方式进一步完善环境法律法规体系，结合生态环境法典编纂这一契机，对原则性条款进一步细化规定。对新兴领域环境问题，可以通过政策试点先行先试，待条件成熟后上升为法律规范。

“同时，强化部门间协同配合，加强跨部门、跨地域监管主体之间共享环境信息，统一裁量基准。进一步建立系统完善、全面覆盖的环境执法体系，实现清单式执法。推动科技赋能环境执法，提升环境执法人员的数字化运用能力。”邓海峰建议，要明确生态优先、节约集约、绿色低碳发展的制度预期和责任边界，让企业有不想违法的格局、不用违法的动力、不敢违法的压力、不能违法的制约。

赵群英表示，生态环境部门将积极推进监督执法正面清单，研究制定环境执法助力优化营商环境的文件，加强对企业技术帮扶和政策引导，减少对企业不必要的干扰。

“我们将更加注重运用先进科技手段，继续运用水质指纹、卫星遥感、人工智能等技术手段，发现并推送违法问题线索。进一步研究拓展用电用能监控、工况视频监控等非现场执法手段。针对污水处理、废气治理等重点行业和新污染物、土壤与地下水、固废‘新三样’等新领域，编制执法检查技术指南，今后形成规范的执法流程和模式。”赵群英说，将持续提升生态环境执法水平，深入打好污染防治攻坚战、建设美丽中国，以高水平保护支撑高质量发展。

①

②

③

④

⑤

图①：长江岸边，江西九江柴桑区赤湖公用码头，采用全封闭胶囊式穹顶进行仓储、装卸，有效控制和降低扬尘、噪声。　**朱海鹏**摄（人民视觉）

图②：江苏盐城湿地珍禽国家级自然保护区，丹顶鹤展翅飞翔。　**汤德宏**摄（新华社发）

图③：安徽合肥骆岗中央公园，人行步道、城市建筑、蔚蓝天空构成一幅冬日画卷，美不胜收。　**马二虎**摄（人民视觉）

图④：湖北武汉东西湖区金银湖国家城市湿地公园，冬景怡人。　**王　江**摄（人民视觉）

图⑤：浙江台州长潭水库，执法人员正在水上巡逻。　**喻跃翔**摄（人民视觉）

R专家点评

夯实守护绿水青山的法治根基

竺　效

进入新时代以来，我国生态环境法律和制度建设进入了立法力度最大、制度出台最密集、监管执法尺度最严的时期，为推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化提供了制度保障。

我国坚持在法治轨道上推进生态文明建设，形成“1+N+4”生态环境保护法律体系。其中，“1”是指基础性、综合性的环境保护法；“N”是指生态环境保护领域专门法律；“4”是针对特殊地理、特定区域或流域的生态环境保护所进行的立法。经过长期努力，我国已经形成了涵盖30多部法律、100多件行政法规、1000多件地方性法规的生态环境保护法律制度体系，立法成就举世瞩目。

我国生态环境保护法律体系涵盖广阔、特色鲜明，既有一般环境法共性的污染防治、生态保护、能源利用等传统领域，还开创性地从区域、流域尺度开展各类生态环境要素的系统保护和治理，比如长江保护法、黄河保护法、青藏高原生态保护法等。

徒法不足以自行。为有效提升环境执法水平，我国不断从纵向垂直与横向综合两个层面探索生态环境行政执法体制改革。比如，推动建立生态环境保护综合执法队伍，在省以下实行生态环境监测监察执法垂直管理改革，解决独立性欠缺、多头执法、重复执法等问题，不断提升生态环境监管执法效能，推动法律落实。

目前，生态环境法典编纂正在稳步有序研究推进，以法典化的方式系统整合现行生态环境保护法律体系，令人期待。不断夯实守护绿水青山的法治根基，亮出有法必依、执法必严、违法必究的利剑，将为全面推进美丽中国建设、加快推进人与自然和谐共生的现代化提供更加扎实有力的制度保障。

（**作者为中国人民大学首都发展与战略研究院研究员、法学院教授，**本报记者**寇江泽**整理）

本版责编：**寇江泽**　版式设计：**张丹峰**