



中央生态环保督察曝光多起违规上马“两高项目”典型案例

生态环境部出台指导意见坚决遏制“两高项目”抬头

环保在行动

□ 本报记者 郗建荣

眼下,正值“十四五”开局,生态环境部调查发现,部分地区上马高耗能、高排放项目(以下简称“两高项目”)有抬头倾向。而今年4月进行的第二轮第三批中央生态环保督察在督察过程中发现多地出现违法违规上马“两高项目”问题。

生态环境部有关负责人指出,“两高项目”抬头会影响碳达峰目标实现和区域环境质量改善。

近日,生态环境部印发《关于加强高耗能、高排放建设项目生态环境源头防控的指导意见》(以下简称《意见》),《意见》从严格“两高项目”环评审批、依排污许可证强化监管执法、强化责任追究等多个方面全面遏制“两高项目”抬头。

生态环境部有关负责人指出,对于地方政府落实“两高项目”生态环境防控措施不力问题突出的,依法实施区域限批,并纳入中央和省级生态环境保护督察。

一些地方“两高项目”抬头

据专家介绍,每个五年计划之初都不可避免地面临地方发展冲动问题。今年是“十四五”规划的开局之年,同样的问题在一些地方再次出现,而这次的表现是一些地方违法违规上了一些“两高项目”。这一点从今年4月进行的第二轮第三批中央生态环保督察公开的典型案例可见一斑。

据中央生态环保督察组介绍,今年,中央第一生态环保督察组进驻山西省督察时发现,晋中市介休、平遥、灵石等(市)不顾水资源禀赋和环境承载能力,盲目上马一批高耗水、高耗能、高污染的焦化项目,带来严重生态环境问题。

督察组披露,晋中市大部分位于黄河流域,水资源严重匮乏,人均占有量不足全国平均水平的六分之一,属极度缺水地区。2020年12月,介休市、平遥县由于地下水超采被水利部暂停新增取水许可。

事实上,山西省在经济发展过程中,过分依赖“两高项目”问题,在第一轮及“回头看”督察时就被督察组指出。为此,山西省在整改方案中提出加强焦化、煤化工等行业建设项目环评审批管理,停止违法焦化项目建设。

但督察组在今年4月的督察中却发现,晋中市未依法依规严格落实建设项目水资源论证、环境影响评价和节能评估审查等法定要求,焦化项目违法违规问题严重。包括山西省平遥煤化工集团134万吨/年焦化项目、介休市昌盛煤气化公司180万吨/年焦化项目等在内的5个项目在未完成水资源论证和节能评估,部分项目未获得环评批复情况下,从2019年初开始陆续违法开工建设。其中,山西宏源富康新能源210万吨/年焦化项目已于2021年1月部分建成投产。

除了山西省这些项目被督察组公开曝光外,江西省九江市也被督察组查出,“十三五”期间能耗总量控制不力,高耗能项目不断扩张,违法违规建设问题突出,“十四五”时期能耗总量控制形势严峻。

督察组公开披露,《江西省“十三五”节能减排综合工作方案》明确,九江市“十三五”期间能耗增量为228万吨标煤,到2020年,全市总能耗不超过1408.86万吨标煤。但九江市“十三五”期间能耗增长控制不力,从2019年开始突破“十三五”控制目标,达到1421.14万吨标煤。

更为严重的是,九江市发改委不但没有制定更加

严格的节能措施,甚至反其道而行之,以能耗增量指标已用完为由,不再对县区2020年能耗总量下达控制目标。督察组透露,九江市总能耗持续增长,2020年达到1464.92万吨标煤,超过控制目标56.06万吨标煤。

此外,督察组还查出,辽宁省一些地方“两高项目”管控不到位,有的地方政府甚至违规推动“两高项目”建设,辽宁省减排降碳、持续改善环境质量压力较大。

能耗总量控制形势严峻

就山西省晋中市违规上马的5个“两高项目”,督察组认为,5个焦化项目全部建成投产后,将比2019年实际新增焦化产能692万吨,每年将新增用水约1200万吨,新增用煤约1000万吨,并大幅增加主要大气污染物和二氧化碳排放量,将给当地产业结构和能源结构调整、大气污染防治、地下水超采区治理、碳达峰等工作带来严峻风险和挑

战。江西九江违规上马的“两高项目”,在能耗总量突破“十三五”控制目标的情况下,2020年九江市又有22个高耗能项目未落实能耗替代,并获得江西省发改委能评批复,新增能耗167.22万吨标煤。目前大部分项目已开工建设,少数项目已投产,“十四五”时期能耗总量控制形势严峻。

生态环境部有关负责人指出,一些地方违规上马的“两高项目”会影响碳达峰目标的实现和区域环境质量改善。

2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和是我国政府向国际社会做出的庄严承诺。生态环境部部长黄润秋表示,对照新目标、新愿景、新要求,当前我国生态文明建设和生态环境保护工作任重道远。“主要体现在我国仍是发展中国家,仍在工业化、城镇化进程中,全面绿色转型的基础依然薄弱,生态环境保护结构性、根源性、趋势性

压力总体上尚未根本缓解。”黄润秋说,最突出的是“三个没有根本改变”,即以重化工为主的产业结构,以煤为主的能源结构和以公路货运为主的运输结构没有根本改变,污染排放和生态破坏的严峻形势没有根本改变,生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本改变。

黄润秋表示,当前我国距离实现碳达峰目标已不足10年,从碳达峰到实现碳中和目标仅有30年左右时间,与发达国家相比,我国实现碳达峰、碳中和愿景目标,时间更紧、幅度更大、困难更多、任务异常艰巨。

违法违规上马“两高项目”,除了影响碳达峰目标实现外,生态环境部强调,还将影响区域环境质量改善。

从中央生态环保督察查出一些地方违法违规上马“两高项目”情况看,影响当地环境质量改善是不争的事实。督察组指出,晋中市位于打赢蓝天保卫战重点区域的汾渭平原地区,大气污染防治形势一直比较严峻。违法违规上马的这些“两高项目”将加大当地大气质量改善的压力。

同样,九江市作为江西省工业重镇和唯一通往达海的沿江港口城市,由于“十三五”期间,产业结构偏重态势没有改观,绿色发展转型升级缓慢,2020年,九江市PM_{2.5}浓度为38微克/立方米,是江西省唯一一个未达到空气质量二级标准的地市。

强化追责实施区域限批

针对一些地方不顾国家禁令,强行上马“两高项目”背后的原因,督察组也做了分析。督察组指出,原因在于这些地方对“两高项目”管控不力,把关不严,有的地方政府甚至违规推动“两高项目”建设。

因此,《意见》对如何管控“两高项目”作出多项制度安排。《意见》明确提出对于不符合相关法律法规要求的“两高项目”将依法不予审批;同时,将强化责任追究,对于地方政府落实“两高项目”生态环境防控措施不力问题突出的,依法实施区域限批,纳入中央和省级生态环境保护督察。

生态环境部有关负责人指出,源头防控是遏制“两高项目”盲目发展的治本之策。《意见》通过强化环评和排污许可及监管执法,能够有效实施对“两高项目”的源头严防、过程严管、后果严惩。

《意见》要求,严把建设项目环境准入关。其中,新建、改建、扩建“两高项目”须符合生态环境保护法律法规和相关法定规划,满足重点污染物排放总量控制,碳排放达峰目标,生态环境准入清单、相关规划环评和相应行业建设项目环境准入条件,环评文件审批原则要求,同时,对炼油、乙烯、钢铁、焦化、煤化工、燃煤发电、电解铝、水泥熟料、平板玻璃、铜铝铅锌冶炼等环境影响大或环境风险高的项目类别,不得以改革试点名义随意下放环评审批权限或降低审批要求。

这位负责人表示,按照《意见》规定,各级生态环境部门将严厉打击“两高”企业无证排污,不按证排污等各类违法行为,及时曝光违反排污许可制度的典型案例。《意见》特别强调将强化责任追究,对未依法报批环评文件即擅自开工建设的“两高项目”,或未依法重新报批环评文件擅自发生重大变动的,地方生态环境部门应责令立即停止建设,依法严肃查处;对不满足生态环境准入条件的,依法责令恢复原状。《意见》指出,对不落实环评及“三同时”要求的“两高项目”,应责令按要求整改;造成重大环境污染或生态破坏的,依法责令停止生产或使用,或依法报经有批准权的人民政府责令关闭。对审批及监管部门工作人员不依法履职、把关不严的,依法给予处分,造成重大损失或影响的,依法追究相关责任人责任。

银保机构大股东行为监管办法公开征求意见 交叉持股不当干预等划为红线

□ 本报记者 周芬楠

金融机构的稳定涉及金融安全,涉及金融消费者合法权益,涉及服务实体经济,这一切与作为具有压舱石作用的大股东密不可分。

银保监会日前就《银行保险机构大股东行为监管办法(试行)》(征求意见稿,以下简称《办法》),向社会公开征求意见。

多位专家评价说,在之前开展的一系列强监管基础上,《办法》的发布正当其时。

严格规范是总基调

《办法》作为专门针对大股东行为的监管规定,共八章五十八条,包括总则、持股行为、治理行为、交易行为、责任义务、银行保险机构职责、监督管理、附则。开宗明义第一条就是:为加强银行保险机构公司治理监管,规范大股东行为,保护银行保险机构及利益相关者合法权益制定本办法。严格规范是《办法》的总基调。

靶向大股东,是因为金融机构具有不同于其他企业的特性。

中国政法大学教授刘少军说,银行保险业机构是典型的以少量资本经营大额社会资金的经营行为,它们的日常经营基本上不以自有资金为主,而是以存款或投保等方式筹集的资金为主,这同普通工商业企业形成鲜明的对比。在此条件下,按照谁承担风险谁享有决策权、谁享有利益权就承担利益责任的原则,必须对银行保险机构的股东、特别是大股东的权益和行为进行特殊的规范。

也就是说,“银行保险业机构与其他企业的差别,核心在于经营资金来源与经营模式上的差异,也正是由于这一差异才导致对其大股东的要求是最严格的。”刘少军说,对银保机构大股东有严格的资质要求,如果大股东本身经营管理就存在问题,如何能够保证主要受其影响的银保机构不出现问题。对银保机构投资人,我国一直坚持严格要求,这也是世界绝大多数国家的做法。

中国人民大学法学院教授刘俊海认为,作为风险外溢的银保机构,其经营稳定的核心在大股东,一方面应该对大股东的品行有要求,必须是经营合规,有诚信、有公信力、有底线、有担当者。如果大股东品行有瑕疵,把利益归为自己,包袱甩向社会、麻烦交给政府,作为社会公器的金融机构,对社会经济秩序造成的不良后果是非常严重的。当然从资金上看,必须是有足够的自有资金,诚如《办法》规定的:“大股东应当使用来源合法的自有资金入股银行保险机构,不得以委托资金、债务资金等非自有资金入股。”

另一方面,由合格者担任银保机构大股东,股权结构比较固定,经营也比较稳定,很难被收购,在宏观上也是好事。

银保监会持续强监管

银保监会主席郭树清高度重视金融企业公司治理。2020年7月在其署名文章《完善公司治理是金融企业改革的重中之重》中指出,我国金融机构公司治理不能完全适应金融业快速发展。主要表现的问题有:一些机构股权关系不规范,股东行为不合规不审慎,董事会履职有效性不足,高管层职责定位存在偏差,监事会监督不到位。就中小银行和保险、信托公司而言,最突出的不良案例是,大股东操控、内部控制,行政干预比较普遍。

事实上,银保监会近年来也持续进行强监管。据金融律师康家昕统计,从2018年至2020年,银保监会系统组织开展“农村中小银行股东股权三年排查

整治行动”,有3898家农村中小银行全部完成了机构自查和监管检查。整治中发现有农村中小银行大股东在审计报告中虚增收入8000余万元,将实际经营亏损篡改改为盈利,隐瞒真实资质。

2020年7月,银保监会首次公开银保机构的38名重大违法违规股东,12月公开第二批共9名重大违法违规股东。在2021年5月公布的第三批名单中,大量资金被挪用引发四川信托爆雷的大股东赫然在列。

2020年,银保监会在银保机构公司治理监管工作要点中明确,针对部分机构大股东利用控制地位直接插手干预经营,甚至利用关联交易违规套利,掏空金融机构的情形,研究制定大股东行为指引,防范“一股独大”可能形成的相关风险,不断完善治理制衡机制。

2020年6月2日,银保监会下发《银行保险机构公司治理准则》,对银保机构股东课以诸多义务和责任,既反映了金融法领域的特殊监管要求,又体现了监管机构对近期多家银保机构因大股东行为不合规不审慎造成风险溢出的现实问题的警觉。

从严划定法律红线

《办法》列举多项大股东禁止行为。禁止交叉持股,规定银保机构大股东与银保机构之间不得直接或间接交叉持股,国务院另有规定的除外。在交叉任职方面,要求大股东及其所在企业集团的工作人员,原则上不得兼任银保机构的高级管理人员。

明确规定,大股东不得以所持银保机构股权为非本单位及其关联方的债务提供担保,不得利用股权质押形式,代持银保机构股权、违规关联持股以及变相转让股权。严禁大股东滥用股东权利。

严禁不当干预或限制,事项多达十项,比如,严禁不当干预高管正常选聘程序或越过股东大会及董事会直接任免工作人员,不当要求银行机构发放贷款或者提供担保等。

关联交易的禁止性行为是《办法》规范的一大重点。明确规定,大股东严禁通过下列几种方式与银保机构进行不当关联交易,或利用其对机构的影响力获取不正当利益,比如,以优于对其关联方同类交易的条件获取贷款、票据承兑和贴现、债券投资、特定目的载体投资等银行授信,或与保险机构开展资金运用业务或保险业务;通过借款、担保等方式,非法占用、支配机构资金或其他权益等。

据银保监会有关负责人介绍,《办法》还禁止银保机构购买大股东公开发行的债券,严禁大股东通过掩盖关联关系,拆分交易,嵌套交易拉长融资链条等方式规避关联交易审查。禁止大股东利用持股机构名义进行不当宣传,委托他人或接受他人委托参加股东大会等。

同时,不得阻挠或指使银行保险机构阻挠中小股东参加股东大会,或对中小股东参加股东大会设置其他障碍。

刘俊海说,《办法》在许多重大问题上设置了限制条款,比如表决权问题,规定大股东质押股权数量超过其所持股权数量的50%时,在股东大会上不得行使表决权。

值得关注的是,《办法》列举了大股东的义务清单和责任清单。

在义务清单方面,明确大股东具有充分了解银保机构的职能、持续出资及与出资相适应的经营管理水平的义务。

在公司治理方面,有正当行使股东权利、审慎控制关联交易规模、报告关联交易动态管理等义务。

《办法》在责任清单中明确,大股东具有主动学习监管规定,配合风险处置、检查调查责任,具有负责信息报送、声誉风险管理、风险隔离等责任。

海关总署:境外毒品渗透形势严峻 去年以来全国海关缉私部门缴获各类毒品1.6吨



□ 本报记者 蔡红

“当前,境外毒品渗透形势依然严峻,走私传统毒品、合成毒品及新精神活性物质花样翻新,走私制毒物品种类繁多,更加隐蔽。”海关总署缉私局局长孙志杰介绍说。

在今年“6·26”第34个国际禁毒日来临之际,海关总署通报,在国家禁毒委的统一部署下,全国海关统筹抓好口岸缉毒工作,依法严打走私毒品、制毒物品走私犯罪行为。2020年以来,全国海关缉私部门立案侦办走私毒品犯罪案件850起,走私制毒物品犯罪案件16起,缴获冰毒、海洛因、大麻、可卡因等各类毒品1.6吨,易制毒化学品106吨。

据海关总署口岸监管司司长王军介绍,针对当前毒品犯罪形势的严峻性、复杂性,全国海关立足监管现场就是主战场,第一阵地的定位,坚持总体国家安全观,持续加强口岸监管环节毒品查缉工作,保持高压态势。

全国海关通过严密业务现场多维监管,织密筑牢口岸防控网,严防货运渠道夹藏走私,加强对进出境货物查验和运输工具登临检查,加大对陆路进境运输工具车体、箱体等易夹藏部位的检查力度,强化旅检、邮件、快件、跨境电商等“非贸”渠道管控,充分利用先期机检、智能审图等手段,提升非侵入式查验能力,依托业务系统,推动拦截物品识别范围和准确率“双提升”,加大人工查验力度,坚持“存疑必查”,强化边民互市贸易毒品查缉,严格落实互贸商品交易“人到、证到、货到”监管要求,强化监管查验设备运用,充分发挥CT机等设备优势,有效发挥机检设备在智能审图等方面的作用。组织举办两期芬太尼类物质监管查缉工作专题培训班,提升关员对于涉毒物品的敏感性和鉴别能力,完善“人、机、犬、情报”多位一体的查缉模式。

坚持毒品查缉“情报先行、风险研判、察言观色、设备保障”的四维工作思路,充分发挥风险研判作用,积极开展毒品案件查缉情报信息和查获案例分析研判,梳理案件特征及规律,突出查缉重点,细化查验措施,加大布控查验力度,做到“布控必检”“有异必查”“存疑必验”。

此外,海关口岸监管部门加强与风险、缉私等部门合作,建立监管查毒和破案缉毒紧密结合,打防一体的工作长效机制,提升毒品查缉处置能力,有效提升整体监管合力。积极开展跨部门协作,建立现场执法协作、应急联系和情报信息共享机制,着力借助地方优势延伸海关监管实效。

去年以来新疆督促整改食品生产经营单位1.37万家次

本报讯 记者潘从武 记者从新疆维吾尔自治区新闻办近日召开的“尚俭崇信 守护阳光下的盘中餐”自治区食品安全有关情况新闻发布会上获悉,去年以来,新疆全区市场监管部门始终把保障“菜篮子”“米袋子”质量安全,打好疫情防控攻坚战作为首要任务,防范重大风险,守牢安全底线,全区食品安全形势不断好转。

据自治区市场监督管理局相关负责人朱长军介绍,去年以来,新疆全区市场监管部门持续整治损害群众利益突出问题,开展食品安全问题联合整治行动,围绕网络餐饮服务,取缔“黑工厂”“黑作坊”“黑窝点”、校

园食品安全,保健食品虚假宣传和违规销售、乳制品、肉制品、固体饮料(压片糖果、代用茶)、食品标识标签管理和食用农产品市场销售等重点领域,组织实施专项整治和综合治理,全区共检查食品生产经营单位41.96万家次,督促整改1.37万家次,取缔违法违规市场主体18个,查办违法违规案件2326件;配合司法机关立案刑事案件87件,移送起诉32件,捣毁犯罪窝点18个,抓获犯罪嫌疑人127人,有效净化了市场环境。

新疆市场监管部门还深化餐饮服务质量安全提升行动,印发《小餐饮店、小食杂店和食品摊贩登记(备案)管理办法》,规范“三小”食品经营行为,针对学校食

堂、中央厨房、农家乐等8类餐饮服务领域,制定出台食品经营规范,9.5万家餐饮服务单位完成量化分级评定,量化分级率达90%,强化网络餐饮服务第三方平台监管,平台分支机构备案率达100%。

据介绍,新疆市场监管部门将持续抓好餐饮环节监管,开展校园食品安全守护行动,严格落实校园食品安全校长负责制,积极推广“互联网+明厨亮灶”,力争年底前各地学校食堂“互联网+明厨亮灶”覆盖率达到60%以上。深入开展餐饮质量安全提升行动,强化“网红餐厅”监管,对发现的问题建立整改清单和台账,通过对账销号消除安全隐患。

武汉推行法律援助“市区通办”见实效

本报讯 记者刘志月 见习记者刘欣 对一审判决不服,辛婆婆近日提起了上诉。2020年7月27日,辛婆婆因人身损害赔偿向湖北省武汉市江岸区法律援助中心申请法律援助。

提了上诉,辛婆婆再次到江岸区法援中心申请法律援助,接到申请,江岸区法援中心没有“一推了之”,而是受理后通过“市区通办”网络平台将辛婆婆的申请转交武汉市公共法律服务中心。

今年6月8日,接到江岸区法援中心转交申请,武汉市公共法律服务中心工作人员周斌当即依法完成了受理、审查指派等工作。

围绕“高效办成一件事”目标,今年1月以来,武汉市公证中心落实“减证便民”制,申请法律援助适

用“经济困难承诺制”,打通全市法律援助工作平台。

以实施“承诺制”为抓手,武汉市公证法律援助工作推进试行“市区法律援助窗口”,即市区法律援助窗口互相代为初审,符合法律援助条件案件可通过线上流转申请材料,审查指派后,援助律师与受援人线下对接。

今年以来,武汉市公证中心受理申请类案件180件,其中适用“承诺替代”案件104件,免于经济困难审查案件76件;所有案件均当场受理、当日审查、当日指派。

“我们将进一步在法律援助工作中深化‘放管服’改革,优化流程,精简环节,把‘为民办实事’贯穿每一起案件,每一次咨询中,让群众在便捷、高效、优质的服务中增强法治获得感。”武汉市公证中心负责人杨博说。

铜仁“发票领开”业务实现全程线上办

本报讯 记者王家梁 通讯员赵晓光 田洋 近年来,贵州省铜仁市税务部门不断深化纳税服务,在实现自助办税终端设备代开发票的基础上,对“铜仁税务”微信公众号进行功能升级,使其具备了“发票领开”这一便民功能。在铜仁市税务局办税服务厅,办税群众用手机关注“铜仁税务”微信公众号,可自行选择“发票领购”“发票验旧”“普票代开”“专票代开”等具体发票业务。

据铜仁市税务局纳税服务科科长邓雪飞介绍,手机“发票领开”功能突破了服务时间、地点限制,将“发票领开”业务由线下的排队等候转为线上的随时办理,实现了全流程线上办理,纳税人随时动动手指即可轻松办理“发票领开”业务。