

十二届全国人大常委会第五次会议10月24日第三次审议引起社会极大关注的《环境保护法修订案(草案)》(以下简称《草案》)。本次会议将“修正案”改为“修订案”,一字之差意在《环境保护法》进行全面的修改完善。

参与审议的人大常委会组成人员普遍认为,《环境保护法》修改既是一

修订面对“最严格”挑战

王毅委员说,《草案》三审稿与二审稿的最大区别是从二审的“修改”变成三审的“修订”的方式,既然下决心以修订的方式来做,那就要把《环境保护法》全面修改好。目前的三审稿在研究论证和咨询修改方面还不够充分,还没有反映出过去20多年发生的新变化。如果进一步修订的话,应该在以下几个方面做比较大的改进:

第一,我国环境保护工作虽然取得了很大成绩,但同时也面临很多严重问题,最根本的是如何处理环境与发展的关系。为了体现环境与发展之间的关系,除了环保主管部门之外应该让更多的部门参与环境保护,特别是综合经济部门能够参与到环境保护工作当中来,在经济结构的转型、产业调整和布局以及转方式方面有更明确的制度安排,这样才能真正摆脱过去我们仅靠GDP评价的传统观念。

第二,在三审稿中对环境保护目标责任制有了进一步明确的说明,但仍然不够。“十二五”规划已把一些主要污染物规定为约束性指标,建议将五年的环保目标规定列入《环

境保护法》。再有,建议将“环境不退化”的原则和目标写入在《环境保护法》的修订草案当中。他说,我们总是说最严格的考核和最严格的制度,但是如果我们连这一点都写不进去的话,就难以做到“最严格”。

第三,《环境保护法》已经执行20多年了,中国的环境状况出现了很多新的变化,《环境保护法》修订应适应这些变化。我们对未来环境状况的判断是,未来10~20年,中国处于区域性、流域性复合污染的格局,这样我们在环境污染治理的思路上,就要从综合的、区域性和流域角度,考虑创新性制度安排来解决跨行政区污染问题,例如设置环保部门的区域、流域派出机构。还有消费领域的污染也是新的不断上升的问题,比如汽车尾气排放,过去考虑不多,因此,消费领域的污染治理要有完善的制度安排。再有一些新的概念,比如环境健康、生态系统服务、环境整体性等新的理念,如何在《环境保护法》的修改中纳入进来,这都是《环境保护法》修订必须要面对的挑战。

关、法院、公众的参与。如果有一个强大的第三方主体来监督政府和企业,“软法”才能变成“硬法”。所以,在立法的过程中,怎样体现在政府和企业之外的第三方主体的监督,是非常重要的。

全国“两会”特别是人代会,不是应该在政府工作报告、计划报告和预算报告之外,再增加一个环境保护报告,不仅仅是向常委会报告,而是向人民代表大会报告,如果向人民代表大会报告那就完全不一样。环境问题离老百姓最近,每个人都有切身的体会,因此,如何强化人大对环境工作的监督,在立法中要把这个制度设计好,才能使最大的“软法”变为“硬法”。

任茂东委员说,《环境保护法》一直被认为是执行效果较差的法律,有一个原因就是违法成本太低,一些地方官员因某些利益因素而严重忽视环境保护等突出问题。这次修改体现了要解决这类问题的规定,但仍不够。

比如《草案》第六十三条,规定了对一些违法行为的处罚,他认为处罚力度仍显不够,第六十三条列举的这些行为都是一些存在主观故意的渎职行为,处罚仅仅是记过、记大过、或者降级,只有“造成严重后果的”,才撤职、开除等。

大家都知道,环境污染严重后果的出现具有滞后性,不一定立刻显现出来,相当一部分官员在位时间可能仅仅3年多,所以这一条的规定在实践中会造成很大的执行难度,惩罚措施显得苍白无力,对这种渎职行为的震慑力远远不够。建议应进一步增加监管人员的处罚力度,同时增加对领导干部提拔任用,先对他们所辖区域进行环境评估,评估合格方可任用。

建立地方领导任期环保审计制度

黄小晶委员说,要建立地方领导任期环境保护审计制度并向全社会公开,作为政绩考核的重要内容,关键是中期审计和任期审计,这两条都应该有。现在在环境保护的问题上,作为地方领导负主要责任,环境搞得好不好,在你的任期里是优化了还是恶化了,可以比较明显地看出你这一任的执政理念。所以,在政绩考核这个问题上,环境保护应该有个审计的标准。

王胜明委员说,要进一步强化监管者的责任。环境保护,企业是基础,但监管是关键,环境改善是管出来的,否则,放任自流,只能每况愈下。《草案》第六十三条规定了政府及其有关部门的责任,查处是有关部门的基本职责,有举报要查,没有举报也要查,建议删去举报的前提,只要要及时查处,造成严重后果的,有关负责人和直接责任人就要承担相应责任。需进一步加强人大对环境保护工作的监督。县级以上政府应当定期向本级人大报告环境保护工作,建议环境污染严重的地区,应当每年报告。

林志梅(全国人大代表)说,法律责任的条款当中讲到企事业单位违法后要承担什么责任。如果政府决策失误,比如引进的一些项目给环境造成了污染,对社会、当地的老百姓影响非常大,决策失误带来了环境污染,如何承担责任?整个法律责任章节当中没有这样的规定。除了第六十三条“各级人民政府有下列行为的”,这里不够明确,对主管部门、政府决策引起环境污染,决策人是否也应该承担相应的法律责任。很多地方都建立了化工园区,这都是政府招商引资的决策,如果带来了环境污染,决策的政府部门要承担相应责任。

政府决策失误造成污染要承担法律责任

张龙安(全国人大代表)指出,要规范和约束政府行为,防止政府成为环境问题的最大制造者。针对基层实践存在的问题,他建议:

第一,强化环评的真实性,提高全民环保意识,环境不但是政府的事,更是关系全民切身利益的大事。加强环境保护,人人有责,以牺牲环境换取政绩和经济效益应当视为犯罪。现在的环评报告的真实性如何,承担多大的法律责任?应该有很好的法律约束。

生态文明建设 法制建设

专栏

环境保护部政策法规司主办
中国环境报社协办

本栏目投稿邮箱:hjbslaw@sina.com

聚焦环境保护法修订案审议(上)

环境保护法需锤炼成钢

· 部 派

《草案》三审稿与二审稿的最大区别是从“修改”变成“修订”的方式,既然下决心以修订的方式来做,那就要把《环境保护法》全面修改好。

——王毅

《环境保护法》迫切需要强化“第三方”监督主体,包括人大、检察机关、法院、公众的参与。

——辜胜阻

要规范和约束政府行为,防止政府成为环境问题的最大制造者。

——张龙安

需要进一步加强环境信息公开,以信息公开促进严格执法。

——王胜明

现在未批先建已经成为环境司法中的重大难题,什么项目未批先建?都是污染重的项目,不敢做环评,所以要未批先建。

——陈吉宁



强化对环境质量目标完成情况硬约束

陈吉宁委员说,我们一直讲要转变发展方式,特别是转变发展观念。到底谁在做绿色发展,谁没有做绿色发展,目前还没有一个数据来评估一个区域是怎怎样的,这就要求我们应该建立国家环境的统计制度。现在我们连基数很多时候都讲不清楚,如何形成国家的政策、标准和国家的规划?如何引导各地方政府及相关部门进行真正的绿色发展,建立相应的绿色GDP评估制度?没有数据就无法体现这个事情,建议要定期开展环境统计调查研究。

吕祖善委员说,最近全国人大财经委在进行“十二五”中期的评估,从初步调研情况来看“十二五”期间很大一部

以信息公开促进严格执法

王胜明委员说,进一步加强环境信息公开,以信息公开促进严格执法。《草案》第二十条规定环保主管部门有权对排放污染物单位进行现场检查。现场检查结果如何应当公开,即使具体情况难以公开,也应当公开总体情况。《草案》第五十条规定重点排污单位应当公开有关情况,那么公开一次还是公开几次?排污有个过程,公开也应当持续。

王明雯委员针对这一问题提出3点建议:一是进一步明确不同主体环境信息公开的方式、途径和时间要求。比

堵塞环保监管漏洞

张龙安(全国人大代表)说,现在的环境保护机构,厅一级都是行政编制,到区、县一级都是事业编制,在体制上漏洞很大。发达国家行政执法部门都是行政单位,都是中央和地方财政发工资,但是我们国家区、县一级都是事业编制。据了解,一般的小县,现在的环保部门都在200人以上,如果大一点的县,发达地区,环保部门就是四五百人,这些人的工资,地方财政无力支付,所以他们的事业编制就靠罚款、收费来养活自己。体制问题决定了我们整个国家的环保问题。所以事业编制跟我们整个环境保护法律有矛盾、有冲突。要从根本上解决中国的环境污染问题,首先我们的区、县一级的政府要改变体制,如果体制改变不了,我们的法律即使制定了以后还是无法执行。

张全(全国人大代表)则重点关注环境执法监察的体制机制问题。他建议,在第二十条前面应写上国家实行“国家监察、地方监管”的体制安排。他说,从全世界的实践来看,国土面积比较大的国家普遍都是采用这种方法,由国家的监察机构来监督地方对国家法律的执行情况,由地方机构来实施对地方的具体监管。

吕薇委员说,目前环境保护的最大问题是监督实施的问题,尽管现在这部法律还有许多有待改进的地

杜绝“未批先建”须加大处罚力度

陈吉宁委员说,三审稿与二审稿比有进步,但是在法律设置上仍有漏洞,例如对解决存在比较突出的执法成本高、违法成本低的问题没有很好体现,他特别提到未批先建的问题。

有很多专家都在呼吁一定要把未批先建的问题解决,但是仍然没有说明为什么要解决这个问题?现在未批先建已经成为环境司法中的重大难题,什么项目未批先建?都是污染重的项目,不敢做环评,所以要未批先建。有组数据可以说明,2010年对全国钢铁项目进

分目标进展顺利,有些能够提前完成。但是两个方面进展很不理想,一是结构调整和发展方式的转变滞后,有些结构性的矛盾不但没有缓解还显得更为突出,比如产能过剩的问题。二是节能减排指标完成得很不理想,有的指标可能很难完成。这两个方面存在问题说明我们在科学发展和发展方式转变中存在薄弱环节。

为此,《环境保护法》必须强化两个方面,一是强化对环境质量目标完成情况的硬约束,二是提高环境质量的透明度。《草案》第四十条规定“对超过国家重点污染物排放总量控制指标的地区……环境保护主管部门应当暂停审批

如第四十九条,“定期”怎么理解,到底是一个月、两个月,半年还是一年?应该加以细化和明确,否则想公开就公开,不公开也没有办法。再如第五十条,“应当向社会公开”,他认为可以具体明确为“应当每月向社会公开”,这样便于进行监督检查。

二是明确规定要建立一个统一公开的平台,来公开企业的环境信息,便于了解和查询。大家对污染企业的信息都非常关注,在哪个地方公开,应该有一个统一的公开平台,便于有关部门

和公众去了解、查询与监督。

三是在第六章法律责任部分,增加相关规定,对于该公开而未公开的,应该对申请人提供司法救济途径。实际上,老百姓要了解环境信息是非常困难的,作为全国人大常委会委员,在9月份为一个关于土壤污染的调研,到地方农业局和环保局去了解相关情况,却被告知信息涉密,不能公开。全国人大代表都了解到相关环境信息,普通老百姓怎么能够了解到?我们的法律在这方面应该制定得更加详细一些。

董新光(新疆维吾尔自治区人大常委会副主任)说,现在的环境保护是很多部门都各自为政地做一些事情。第十六条规定,“有关行业环境质量监测站(点)的设置应符合有关法律、法规规定和监测规范的要求”,实际工作中这就留了口子,各部门的监测还是以各部门各自为主。现在我们国家地下水监测主要靠国土资源和水利部门,地表水的监测断面都涉及到环境影响评价指标的问题,水利和环保部门都涉及到河道水环境监测管理,而现在是水利不上岸、环境不下河,一个问题两个系统各自为政管理。既然是统一管理,在后面是否可以增加一句话,或者第一步能够做到“由国务院各个部委设置与国家监测系统的环境质量数据,与国家环境保护行政主管部门实现数据共享”。各部门可以监测,按照规定统一监测方式,实现监测的环境数据共享。

二是要处理好中央与地方的关系,即“国家监察、地方监管。”我们这么大的国家,要明确中央政府管什么,地方政府管什么,省里管什么,县里管什么,一定要搞清楚。从国际经验来看,中央政府要管制定环境标准,环境质量检查、评估和信息公布,这些应该国家统一来做。地方要进行一些具体的督察工作,比如重点污染源的检查和排放监测和检查。现在法律中讲到县级以上政府公布环境信息,比如有委员讲到去地方政府要资料人家不给。因为在这种情况下,基层政

行清查,河北省全省炼铁炼钢的产能分别是2.73亿吨和2.86亿吨,在这么大的产能中,将近80%是没有经过环评审批擅自建设运行的,这里有相当一部分是不符合国家产业政策需要淘汰的。

未批先建,一旦建成之后,污染重、落后的产能没有办法淘汰,政府管理部门叫停也停不下来。目前的罚款最高限额是20万元,没有任何用处。一个项目上亿甚至十几亿元,20万元的罚款额度区区九牛一毛,也没有办法追究责任人的法律责任,这些现象已经成为

新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件”。仅有这样的约束是不够的。现在在很多环境污染问题,尽管有排放不达标或偷排的,但大量的环境问题是某些地区环境容量已经超过极限而造成的。

这个问题主要是政府的责任,环境容量已经不允许再增加新的污染物排放,应该由政府控制,由政府采取措施而不是仅仅由环保部门暂停环评就能解决的。所以,必须对政府实施更硬的约束。增加环境质量的透明度,让群众对当地政府进行监督,这比我们考核、评比、检查要管用得多。在法律上应该有明确表述。

三是要明确要建立一个统一公开的平台,来公开企业的环境信息,便于了解和查询。大家对污染企业的信息都非常关注,在哪个地方公开,应该有一个统一的公开平台,便于有关部门

和公众去了解、查询与监督。

三是要明确要建立一个统一公开的平台,来公开企业的环境信息,便于了解和查询。大家对污染企业的信息都非常关注,在哪个地方公开,应该有一个统一的公开平台,便于有关部门

和公众去了解、查询与监督。

环境执法中十分突出的问题。建议《草案》当中一定要增加“未批先建”的内容并提高处罚力度,一是对未批先建的,明确法律处罚依据,二是要大幅度提高惩罚的限额。建议做到用总投资额度的比例,比如1%~5%作为罚款额度,而且不应该只有没有造成重大影响就不罚款,因为这个环境影响是累积性的,很难用一个项目作评估,只要是未批先建的都应该给予处罚,而不是造成污染损害之后才进行处罚,以体现法律的严肃性和正当性。