

聚焦环境保护法修订案审议(下)

回应民众的关注与期待

◆本报记者郭薇

要强调提高违法成本

“《环境保护法修订案(草案)》(以下简称《草案》)在法律责任方面还很不给力。”侯义斌委员认为,目前环境污染问题严重,但环境违法成本低,所以应当在《环境保护法》的法律责任中提高环境违法成本,然而目前《草案》在有关法律责任方面仍显不足。

侯义斌说,例如,《草案》第五十五条针对在环境污染方面实施非常恶劣的行为提出:尚不构成犯罪的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第三十条的规定予以处罚。

对此,侯义斌提出,在环境保护责任问题上,我国《治安管理处罚法》不会有非常明确的规定。他认为,在专门的《环境保护法》里没有提出相应责任,也没有相应的处罚标准,反而依据《治安管理处罚法》进行处罚,这样的做法是不合适的。

此外,侯义斌还指出,在《草案》通篇的法律责任里,从经济处罚的角度来看,仅第五十八条规定提到“主管部门处以一万元以上十万元以下罚款”,除此之外,《草案》中没有更具体、更高的经济处罚额度。侯义斌指出,在整

个法律责任当中,我们能看到的经济处罚额度,最高的就是10万元。

再有,《草案》第六十二条规定,“违反本法规定,造成土地、森林、草原、水、矿产、渔业、野生动植物等资源的破坏的,依照有关法律的规定承担法律责任。”

对此,侯义斌认为,有人违法了,我们却要拿另外的法律作为处罚的依据,这有点不可理解。他建议,在这次法律修订过程当中,对法律责任部分做彻底、完全的修改,真正提高环境违法犯罪的成本。

针对采用暗管、渗井、高压灌注进行排污的人身处罚问题,全国人大代表吴青注意到《草案》第五十五条做出了规定,即造成环境污染事故,构成犯罪的,依法追究其刑事责任;不构成犯罪的,依照《治安管理处罚法》的规定予以处罚。

吴青指出,《环境保护法修正案(草案)》二次审议稿向社会公众征求意见的时候,就有公众提出:“两高”司法解释中指出,对于采用暗管、渗井、渗坑或者高压灌注的方式排放污染物污染环境的,不需要看其造成的结果怎样,只要实施了这样的行为就可以直接入罪。

吴青认为,采用上述方式进行排污,

本身就是一种故意行为,并且这种行为非常恶劣,社会影响又极坏。所以,吴青提出本次法律修订应该和“两高”司法解释保持一致,对上述违法排污行为不以行政处罚,而是直接入刑。

“现在处罚的力度太低。”吕薇委员认为,一定要加大处罚力度,否则一些污染企业宁愿缴纳罚款,也要继续违法生产,即使这样他们也还可以赚到钱。

吕薇说,他们在进行企业技术进步调查的时候发现,因为污染企业的成本低,守法企业成本高,结果导致了环保守法的企业干不过违法排污的企业,污染企业低价竞争甚至打击了守法的企业。到底怎么处罚应该算细账,但现在处罚确实太低了。

全国人大代表刘正军提出,目前环境质量没有得到根本遏制的一个重要原因是法不责众。他认为,当下,很多城市的环境质量都在恶化,我们除了对污染企业采取关停的办法以外,还应当考虑采用市场手段进行调整。

例如,将企业违法排污、污染环境所产生的利润给予没收。刘正军认为,如果制定这样一条规定,对绝大多数违法排污企业而言,将会具有很强的威慑力。

公民环境权应具体细化

杜黎明委员更加关注公民环境权的入法问题。“国务院在发布的《国家人权行动计划》中,将环境权作为公民应当享有的基本权利之一,而《草案》中通篇都没有提到公民个人的环境权利。”

杜黎明认为,权利和义务是相对应的,在《环境保护法》里既要讲义务,又要讲权利。所以,杜黎明建议在《草案》中明确公民享有在良好适宜的环境中生活和工作的权利。

“这样既为整部法律找到权利的核心,即以保障和维护公民环境权为起点和归宿,又显示了我国保护和改善环境的决心,也是我们履行国际义务和保障人权的体现。”杜黎明说。

此外,杜黎明还指出,《草案》的一大亮点就是在第五条明确了环境保护的基本原则,其中一个重要原则就是“公民参与”,这是值得肯定的。

“但是,公民究竟有哪些参与的权利?参与的程序和方式是什么?在这部

法律中还不是很明显。”杜黎明认为,目前,对于公众参与的规定只在《草案》第五章第四十八条和第五十二条的部分内容有所表述,但这些规定还不够,“因为任何环保部门都不可能有时间、精力和人力对所有的污染源进行实时监控。这时,污染源附近的居民和群众就是最好的监督者,应该充分调动公众参与环境保护的积极性,建议建立健全公众参与机制,在《草案》第五章环境信息公开和公众参与中细化公众参与的具体内容。”

公益诉讼主体不宜限制过窄

莫文秀委员认为,如果将环境公益诉讼的主体规定过窄,不利于调动公众保护环境的积极性,也不利于形成合力。

莫文秀指出,《民事诉讼法》第五十五条规定,对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。“如果《草案》将环境公益诉讼的主体只限定为专门从事环境保护公益活动,并且是5年以上,且信誉良好的全国性社会组织才可以,那么,这几个限制性规定将与公众对这方面的期盼存在很大差距。”

莫文秀提出,对于环境公益诉讼的主体,建议直接沿用《民事诉讼法》第五十五条的相关规定。

“环境公益诉讼制度涉及到两方面内容。”王毅委员认为:一是在《环境保护法》的修订当中增加政府鼓励建立环保公益组织的条款;二是应该尽量放宽公益诉讼组织的范围。

王毅说:“如果按照全国性的、五年以上的、信誉良好的条件,符合这些条件的组织没有几个,无法应对众多的环境事件。我们过去总是习惯于自上而下的视角去考虑,对社会本身缺乏信任和认识。想要让社会更有序地

发展,应该更大力度地培育各类社会组织,特别是环保公益组织,给予他们更大的信任。”

此外,王毅也提出,之所以把范围定得这么严格,可能有一些考虑。例如,是不是有可能出现滥诉的情况?实际上,环境公益诉讼并非完全为个人,更主要的是为他人和整个社会考虑的,不通过实践如何不断提高环保公益组织的能力?“从国际经验看,环境保护的成效往往是借助公众的压力而不断提高的。所以在这方面不往前多迈一步的话,环境保护的进程就不会那么快。”

“想要把社会引导到法治建设的轨道上去,就应该对公益诉讼持更加欢迎和开放的态度。因为只有公众走上依法维权的道路,社会才能更好地进入法治建设轨道。”吴晓灵委员希望能够通过《环境保护法》进一步扩大环境公益诉讼的主体,鼓励社会公益组织代表公众利益进行诉讼,解决实际问题。

吴晓灵认为,另一方面,通过环境公益诉讼可以更加完善我们现有的法律体系。“我们可以通过诉讼案例促使政府工作的改进,进而对相关法律进行完善。无论是从引导公众走上合法维权的正常轨道来说,还是从完善法律制度来说,我们都应该在更大程度上鼓励环境公益诉讼。”

“建议《草案》不要把环境公益诉讼的主体限制得过窄。”任茂东委员认为,环境公益诉讼制度在我国目前还处在完善阶段,一些具体做法还要在实践中不断摸索。“我们大家最不希望看到的是,由于这一条的规定反而限制了环境保护和公益诉讼制度的发展。”

陈吉宁委员说:“环境公益诉讼主体不应只限制在非政府组织上,建议使地方检察院、环保部门也可以提起环境公益诉讼,而且这也是世界上大多数国家都在进行的一种法律实践。建议《草案》在环境公益诉讼方面不仅把权力赋予社会团体,也要赋予地方检察院和相应的环保部门。”

李路委员认为,目前,能够提起环境公益诉讼的社会组织设定范围过窄。

李路指出,根据《草案》规定,仅“在国务院民政部门登记”这项规定就排除了在地方民政部门登记的社会组织,仅仅由全国性的环境保护公益组织提起诉讼,忽视了各地区的差异性。而且,全国性的组织处理基层发生的环境违法行为很可能不会力不从心。

另外,李路还提出,“信誉良好”在实践中还存在如何认定的问题,若由受理案件的法院进行认定,这样不免缺乏科学性,如何认定还需再研究。

划定生态红线应纳入立法

艾斯海提·克里木拜委员建议在《草案》第二十四条后增加一条,即“各级地方人民政府应当定期组织开展生态状况调查,在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区

域划定生态红线,制定并实施有利于生态保护的生态红线管理制度”。

艾斯海提·克里木拜指出,生态红线对于维护国家和区域生态安全及经济社会可持续发展具有重要的战略意义,必须划定严格的国土空间及其界限。生态红线划定的主体对象是重要生态功能区,陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域。上述区域是维系国家生态安全和长久发展的关键性自然生态保护空间。

同时,艾斯海提·克里木拜根据生态红线的定义和功能,将其内涵界定为3个方面:一是国家和区域生态安全的底线;二是人居环境与经济社会发展的基本生态保障线;三是重要物种资源以及生态系统生存与发展的最小面积。

“从当前我国环境保护的现状看,尤其是在城市建设上,划定严格的生态保

护红线是非常必要的,也是非常迫切的。”黄献中委员认为,没有严格的要求,不设立严格的生态红线,我们对污染问题的治理是很难的。

那么,对于触动红线的行为要怎样处理?黄献中提出要严格处罚。《草案》中有这方面的内容,对未批先建的项目要严格处罚,并且处罚要具体化。”

李路委员提出,《草案》作为生态文明建设的基本法的特点体现得还不够明显,应该借此修法时机,把这部法律定位为环境领域的基础性、综合性的法律。

“然而,我们看到,《草案》就像一部服务经济发展的‘污染控制法’。”李路建议加强立法的前瞻性,从保护生态安全的角度出发,全面审视环境保护和经济建设的关系,划定经济建设的生态红线。



生态补偿需要硬性规定

黄小晶委员指出,生态补偿制度写得还是软了一点,生态补偿制度要有一定的硬性规定。

“我们现在是要强调按照市场经济规律办事,但在现有体制下,让上下游的地区按照市场经济规律来协商如何补偿,这几乎是不太可能的或者说是非常困难的,这时就需要有硬性的规定加以解决。”黄小晶说,至于具体的办法,他认为可以责成国务院有关部门去具体制订。

全国人大代表江香梅说:

“如何做好生态补偿,关乎国家的生态保护力度如何,应纳入同一盘棋考虑。例如,现在国有林的补偿标准,一亩地一年就是5元钱,集体林的补偿标准是10元钱,南方一根竹子可能是20元钱,一亩地一年的竹子可能有几十根。这一补偿标准,从实施以后到现在,多少年都没有改变过,如果不加大补偿力度,保护就是空话。”

因此,江香梅建议,应将生态补偿纳入国家战略层面考虑,切实做好生态补偿工作,真正做到保护环境的目的。

建立环境灾害救济制度

“如果一旦出现了环境公害、环境灾害,对公众或受害者的生命、身体健康造成了严重损害的时候,是否需要行政救济、社会救济,我觉得法律应该提出要求。”陈光国委员认为,至于采用什么方式,法律作出原则规定以后,国家行政机关可以根据我国的具体情况加以研究,规范界定。

陈光国指出,环境灾害从发生到最后的处置需要一个过程,在这个过程中,受害者的生命

安全、身体健康如何得到及时救助,以便把伤害减小到最低程度?如果等到把环境灾害的原因、责任都查清楚了,再对造成环境灾害的行为人问责求偿,再来解决环境灾害受害者的生命、健康治疗,就会贻误时机,放大伤害。因此,他建议增加“国家建立环境公害(或环境灾害)救济制度”的规定。

杜黎明委员也提出,环境公害一旦发生,往往会导致危

害范围大、涉及人员众多、程度严重的社会性权益损害。“尽管现在政府的应急抢险机制中包含了这方面内容,但我认为在《环境保护法》里应该有这方面的规定。鉴于我国现阶段正处于环境污染事件的高发期,环境污染损害及其赔偿是必须面对的问题。有必要建立科学完善并具有操作性的环境公害救济制度,以保护公众的合法权益。”

此外,杜黎明委员还指出,建立环境责任保险制度对预防和处置环境污染事件具有重要意义。他认为,现在的环境污染案件往往影响广泛、受害人较多,可以说一旦遇到群体性的诉讼,群众等不起、企业赔不起、政府垫不起。因此,建议在《草案》中明确鼓励企事业单位参加环境责任保险,开展环境责任保险于法有据,可以用市场和经济的办法,来减轻受害者、企业和政府的负担。

地下水污染应引起足够重视

《草案》第二十九条规定:国家建立土壤环境调查、监测、评估和修复制度。对此,新疆维吾尔自治区人大常委会副主任董新光指出,我国的土壤污染确实很严重,这里把“土壤”提出来了,但地下水的问题也需要重视。

董新光说:“这些年,我们针对地表水做了很多工作,但全国地下水超采现象也很严重。既然把土壤问题提出来了,地下水问题也应该跟进并定期进行调查、评价。”

“地下水是我国水资源的重要组成部分。”王庆喜委员指出,据2011年统计,我国地下水水源的供水量是1109亿立方米,占总供水量的18.2%,全国655个城市中有400多个地下水为饮用水水源。地下水由于具有隐蔽性,它的污染不容易被发现,容易被忽视。

“环保部门主要是监测地表水,地下水的监测点也有,主

要集中设置在地下饮用水的水源地上;国土部门也进行监测,主要是监测区域性的地下水水质环境;水利部门也进行监测,主要是监测地下水资源开发利用的状况。”王庆喜认为,现在,我国还没有建立全国性的地下水环境监测网,所以很难掌握地下水的污染情况。

同时,他指出,由于地下水水文地质条件复杂,治理和修复的难度比较大,成本也高,一旦受到污染,造成的环境与生态破坏往往很难逆转。

“目前,我国针对污染场地的修复,大部分仅限于污染场地的土壤修复。并且已有的修复试点表明,污染物在土壤与地下水之间互相扩散转移,单纯的土壤修复效果并不理想,这个问题必须引起我们的高度重视。”因此,王庆喜建议将《草案》第二十九条修改为“国家建立土壤和地下水环境调查、监测、评估和修复制度”。

跨区域、流域环境问题应联合执法

《草案》第十八条是关于跨行政区、跨流域的污染治理,其中第一款规定,由有关地方人民政府协商解决,或者由上级人民政府协调解决。对此,全国人大代表吴青有自己的看法。

吴青说:“现在,跨行政区、跨流域的环境污染比较严重,而且治理起来困难比较大,各个行政区自己去治理自己那一段的话,等于是各家自扫门前雪。但是如果隔壁的邻居不去做同样的治理,仅你这一方治理了,效果也不会好。”

吴青认为,应该由上级主导来解决效果会更好。“例如,在广东、深圳、惠州和东莞三地

涉及到的流域治理,由广东省人大重点督办了以后,效果就明显不同了。”

另外,《草案》第十八条第二款规定,跨行政区、跨流域的环境污染,采取联合防治协调的机制,实行统一规划、统一监测,实施统一的防治措施。

对此,吴青也提出了自己的建议:“对跨行政区或者跨流域的环保问题,实行统一规划、统一监测是非常重要的,但在治理方面必须要共同投入、共同治理,而且在环境执法方面要联合执法。建议在‘统一规划、统一监测’后面增加‘统一投入、统一治理、联合执法’。”

生态文明
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

本刊投稿邮箱:hjbslaw@sina.com