



## 全国人大代表张全建议进一步修订完善《水污染防治法》 建立跨行政区管理协调机制

本报记者刘晓星

在正在举行的全国两会上,全国人大代表、上海市环保局局长张全在接受记者采访时表示,为推动“水十条”各项目标和任务全面完成,切实改善水环境质量,《水污染防治法》急需尽快修改完善。

2016年12月19日,《水污染防治法修正案(草案)》(以下简称“修正案草案”)正式亮相,提请十二届全国人大常委会第二

十五次会议审议。修正案草案全面对接“水十条”,衔接修订后的《环境保护法》,进一步完善总量控制与排污许可、饮用水安全保障等水污染防治制度,加大了处罚力度,具有较强的针对性。“但还存在社会共治的理念未充分体现、跨行政区的流域管理协调机制未建立、水资源价格机制和污染治理机制不完善等问题。”张全表示。

### 水环境保护需要全社会共同参与

水资源、水环境都属于公共产品,保护水环境人人有责。过去,解决水污染问题主要靠环保部门通过末端治理推动,实践证明,并未能从根本上遏制水环境恶化。张全建议从政府、企业和社会3个层面进一步细化各自的责任、权利和义务。他提出,在产业准入、信息公开和应急管理等方面强化政府责任;强化企业方面的治污主体责任,进一步明确其污染防治、环境信息公开和损害担责等方面的责任;社会方面主要发挥公众和社会组织的作用,鼓励公众厉行节水生活消费方式。

一条跨省河道,上游A省水环境功能区IV类,下游B省的水环境功能区II类,如何实施有效保护?有环境执法人员坦言,目前流域监管尚未形成合力,在跨区域界面上水质水质上,对有毒有害物质的监测不到位,信息共享机制有待改进,针对水质超标的整改计划落实不力,造成纠纷不断。一旦发生水污染事故,跨区域的生态补偿又难以兑现。张全认为,我国缺乏统一的流域发展和保护规划,各地未从流域整体出发,统筹优化整个流域产业布局,限制自身重污染行业发展。“这些问题的核心是现有的流域管理机构难以起到跨行政区域的统筹协调作用,跨行政区的流域联防联

控体制机制和管理制度不健全、不到位。”值得借鉴的是,为应对重污染天气,长三角、京津冀等地区建立了区域大气污染防治联防联控协调机构,环境保护部部际联席会议发挥了组织、协调、监督作用。“这一做法可以推广,通过水污染防治法修订将流域联防联控制度化,有效统筹跨流域的经济发展和环境保护,建立起国家层面的协调统筹机构。”张全建议,在修正案草案第三章“水污染防治的监管”中增加一条,规定“国家建立跨省流域水污染防治联防联控协调机制,统筹跨流域的发展和保护规划、水环境功能区划定及重大污染事故应对,督促地方政府完成规划确定的水环境保护目标任务。流域水污染防治联防联控协调机制,由环境保护部会同有关部门组织实施。”

对于跨省流域水污染生态补偿制度缺失问题,他建议增加一条:“对跨界水体断面未达到水污染防治规划确定的水环境保护质量目标要求,并造成下游水污染损失的,上游省级政府应当对下游的直接经济损失给予补偿。对下游地区因特殊的水环境质量要求,需要上游地区限制开发建设或者采取专门的生态保护措施的,下游地区应当对上游地区给予适当补偿。”

### 完善政策和市场环境,加快水价改革

近年来,尽管我国水资源的价格体系在逐步完善,水价也多次调整。但是有专家指出,目前排污收费的征收标准普遍偏低,远低于生产或治理成本,水价并未真实反映水资源价值和供求关系。

在水污染治理领域,城镇污水处理等环境公共产品和服务项目主要依靠国家和地方财政投入。但是,由于投入能力有限,水污染治理虽然取得了一定成效,但并不显著。地方在推进环境污染防治和PPP模式时因合法权益保障不足、法律责任界定不清、缺乏退出机制等诸多原因,社会资本观望居多,项目落地实施较难。为此,张全建议,加快水价改革,优化水资源费、污水处理费、环境税(排污收费)在综合水价中的结构。比如全面实行居民阶梯水价制度和非居民用水超定额、超计划累进加价制度,推进农业水价综合改革,通过经济杠杆引导节约用水。调整污水处理费标准,不低于污水和污泥实际处置成本,确保水价全面体现环境治理成本。加快推进排污收费向环境保护税征收的平稳过渡。同时,积极引导社会资本进入水污染治理市场,合理划分政府与市场边界,明确水污染治理投入主体和职责分工。

张全提出,可在修正案草案第三章“水污染防治的监管”中增加两条。

一是“企业事业单位和其他生产经营者可以委托具有相应能力的第三方机构运营其污染治理设施或者实施污染治理。委托第三方机构运营其污染治理设施或者实施污染治理的,应当签订委托治理合同,并按照规定向环保部门报告。接受委托的第三方机构应当遵守环境保护法律、法规和相关技术规范的要求,履行委托治理合同约定的义务。排污单位委托第三方机构运营其污染治理设施或者实施污染治理的,不免除排污单位的法律责任。违反本条规定,接受委托的第三方机构,未按照法律、法规和相关技术规范的要求实施污染治理,或者在实施污染治理中弄虚作假的,由县级以上人民政府环保部门责令改正,处罚款。”

二是“环保部门应当按规定采集、记录企业事业单位和其他生产经营者、第三方机构等企业及相关负责人环境信用信息,并定期进行信用评价。环境信用信息应当通过政府网站等方式向社会公开,同时记入社会诚信档案。环保部门应当会同相关行政管理部门建立环境信用奖惩机制,将环境信用信息作为行政监管的依据。”

### 强化《水污染防治法》和《水法》的衔接

《水污染防治法》与《水法》的衔接问题由来已久。在2008年修订水污染防治法时,就已经被注意到。张全认为,从统筹水资源和水环境管理、改变部门立法弊端的角度考虑,修正案草案还要在水功能区管理和相关法律责任设定上,继续做好衔接工作。他建议,修订要顺应我国行政管理体制改革要求,借鉴发达国家先进经验,提前开展“清洁水法”立法研究,以推进水资源和水环境一体化管理。

记者在采访中发现,违法成本低、守法成本高的问题被反复提及,可以说,违法成本低是企业从事违法行为的内在动力,是环境违法普遍的主要原因。在目前的法律责任体系下,对环境违法企业仍以追究行政责任为主。由于生态环境损害赔偿制度缺失,“企业污染、群众受害、政府买单”的困局长期存在。“环境污染成本外部化、环境资源生态功能价值未得到重视,使得企业缺乏主动治污的动力。”张全说。

党的十八届三中全会明确提出对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制

度。2015年底,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》,探索建立生态环境损害的修复和赔偿制度,并已在吉林等7省(市)开展改革试点。

张全认为,应及时总结试点实践经验,在修正案草案中将水生态环境损害赔偿制度法制化,将企业违法成本内部化,切实提高违法成本。“根据‘环境有价、损害担责’的原则,建立以水生态环境损害赔偿、生态修复为基础的法律责任体系。”

张全建议,在修正案草案第七章“法律责任”中增加一条:“企业事业单位和其他生产经营者违反环境法律、法规规定,除依法承担相应的行政、民事责任和刑事责任外,造成环境损害或者生态破坏的,还应当承担相应的生态环境损害赔偿责任。县级以上人民政府是本行政区域内生态环境损害赔偿权利人,应当对相关赔偿义务人提起索赔。赔偿义务人应当对受损的生态环境进行修复。生态环境损害无法修复的,实施货币赔偿,用于替代修复。”



安徽代表团形成了19件建议,提交十二届全国人民代表大会第五次会议,其中包括《关于加强土壤污染防治工作的建议》、《关于粮食主产区农业面源污染防治的建议》等。

土壤污染问题已经成为继大气污染、水污染之后引起全社会高度关注、急需解决的重大环境问题。从国务院有关部门进行的土壤污染状况调查结果来看,我国的土壤环境总体上形势严峻、不容乐观,部分地

方污染严重。土壤污染防治事关人们舌尖上的安全,关系到人民群众的切身利益。长期以来,我国土壤污染防治工作基础相对薄弱,没有专门的单行法律,使得各级政府有关部门缺乏有效监管的

法律依据,这一问题亟待解决。去年全国两会,全国人大环资委副主任委员袁驷在回答记者提问时表示,本届全国人大常委会已把土壤污染防治列入立法规划一类项目,由环资委负责牵头起草和提请审议。

### 草案征求意见稿已形成

“我国针对土壤污染防治的规定散见于污染防治、农业环境保护、自然资源保护等领域的法律法规中,缺乏系统性、针对性。”“土十条”的出台在一定程度上为土壤修复提供了政策性指引,然而其约束力有限,尚存在监督管理力度不够、相关部门职责不明确等现象。就现有法律体系而言,水污染、大气污染防治均具备了专门的法律规制,但土壤污染防治立法仍是空白。”全国人大代表周奕丰日前在接受采访时建议,尽快出台土壤污染防治法,依法治土,抓住“预防为主、防治结合”的核心,优化土壤环境管理模式,严格执行“有法必依、违法必究”的奖惩措施,从法律层面保障土壤环境。

作为全国人大代表,全国政协社会和法制委员会副主任、中国环境资源法学研究会副会长吕忠梅已3次领衔提交关于制定土壤污染防治法的议案。“从最早提出环境保护法修改,到2012年启动环境保护法的修改,我中间提了五六次相关议案。像去年我提了水污染防治法的修订、连续3年提了土壤污染防治法的制定,

现在可以看到,这些议案得到了回复、落实,进到了立法程序中。”

记者了解到,环境保护部自2006年起就成立了《土壤污染防治法》立法起草研究小组,着手启动研究工作。公开资料显示,2012年,土壤污染防治立法列入国务院立法工作计划三类项目。2013年,在第十二届全国人大常委会确立的68项立法规划中,土壤污染防治法被正式纳入第一类项目(条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案)中。

环境保护部政策法规司有关负责人表示,2013年年底,全国人大环资委正式委托环境保护部起草草案的建议稿。2014年12月,草案征求意见稿提交全国人大环资委。

2015年以来,全国人大环资委牵头成立了土壤立法专家组、工作组和协调组,制定了立法工作方案,组织召开土壤污染防治立法部门座谈会和专家座谈会,初步形成了征求意见稿草案。

值得注意的是,2016年5月,国务院颁布了《土壤污染防治行动计划》,作为当前和今后一个时期全国土壤污

染防治工作的行动纲领,“土十条”对土壤专门立法的进程起到了推动作用。“土十条”为立法提供了基础,而大气污染防治法和水污染防治法的相继修改,又为土壤污染防治立法提供了成功经验。”全国人大代表刘正军说,土壤污染防治立法时机已成熟,具备出台条件。

由于土壤污染防治与大气、水污染防治相比基础薄弱,全国人大环资委还积极推动地方性法规的制定,建议湖南、湖北、广东、山东、河南、吉林、福建7个省份先行探索。截至去年,福建省和湖北省先后颁布了土壤污染防治专门立法,并建立起一系列土壤污染防治制度,成为地方开展土壤污染防治工作的主要依据,一定程度上为国家立法提供了可参考的借鉴。

据全国人大环资委法案室主任翟勇介绍,土壤污染防治法草案征求意见稿已经形成,目前正在整理相关意见。“这部法律仍然在制定过程中。”他表示,土壤污染防治法正按照计划有序推进,初步计划2017年提请全国人大常委会审议。

### 污染土壤责任主体如何认定?

目前国家立法仍未颁布,但有关土壤污染防治的争论却持续不断。法学界对几个关键问题存在争议,主要涉及立法模式及土壤环境管理模式的选择、污染土壤修复目标的确定及污染土壤责任主体的认定等。

记者在采访中发现,在所有问题中,争议最大的是责任主体问题。

以建设用地为例,在美国,法律规定的连带责任非常广泛,责任主体不仅包括污染物排放者和排放时的业主,还包括这一不动产当前的业主、使用人、经营者,以及危险废物制造者、运输者甚至贷款者等。严厉的连带责任制度已经阻碍了修复者对污染场地的再开发,甚至导致污染场地被废弃闲置。这种做法在我国是否适用?

再比如农用地,一部分专家达成共识认为个体农村散户无法承担土壤评估、修复的责任,但专业大户能否承担尚无统一认识。

目前我国土壤污染修复的主要模式是“先修复,再出让”,修复资金大部分来源于政府的财政拨款,由政府修复并通过验收之后再进入土地流转市场。“这其中,国家应该承担什么样的责任?如果最后所有责任都归结到国家的话,可能国家也承担不了那么多。”有代表指出。

武汉大学环境法研究所所长、中国环境资源法学研究会秘书长秦天宝认为,基于我国土地归国家和集体所有的基本土地制度以及历史遗留污染场地形成原因的特殊性和复杂性,土

壤污染治理责任主体的认定不能简单照搬国外的立法经验。

“我国污染场地的治理修复仍然要坚持‘污染者负担’的原则。”他说,对于历史遗留污染场地要具体问题具体分析,对于能够找到污染者的还是应当要求污染者承担责任,对于因改制或企业破产关闭等原因无法确定污染者的,可以考虑根据“受益者负担”的原则,由现有的土地使用权人进行修复。“当然还是应当建立起一套完整的土壤污染修复责任制度,厘清其中各主体承担的责任范围和责任情形,才能避免将来在确定责任主体时可能出现出现的混乱。其中要特别注意考虑政府在不同情形下不同角色主体中所承担的责任。”

### 法律协调、部门配合等问题待解决

在安徽代表团的讨论中,记者听到了这样的建议,“从国家层面制定土壤污染防治基本法,确立土壤污染防治的基本原则和基本制度,健全土壤污染防治管理体制,尽快形成顶层设计;划清土壤污染防治有关部门的权限和职责,在一个部门统一管理的基础上,建立议事协调机构,加强各部门之间的分工和协调,协同推进土壤污染防治,加快完善土壤环境保护标准体系。”

湖南师范大学法学院教授李爱年表示,关于土壤保护利用,除了土壤污染防治法外还有土地管理法,这使得“一个事情被人为分开了”。这有点类似于“水法管水量,水污染防治法管水

质”。在管理机构上,环保部门和其他部门也是各管一摊。

由于我国在土壤污染防治方面存在多头管理、权责不清的问题,不利于部门间各司其职、相互配合,因此在土壤污染防治立法过程中,应考虑划清有关部门的权限和职责。有代表建议,在坚持环境保护行政主管部门对土壤污染防治实施统一监管的前提下,要明确和强调农业行政主管部门在农产品产地土壤污染防治工作中的作用。

《土壤污染防治行动计划》中也指出,要加快推进立法进程,配合完成土壤污染防治法起草工作,并且要适时修订污染防治、城乡规划、土地管理、

农产品质量安全相关法律法规,增加土壤污染防治有关内容。即不仅要制定土壤污染防治专门立法,而且要注意与现行立法相衔接。

环境保护部政策法规司有关负责人表示,土壤污染防治法的立法思路之一“坚持协调原则”,要处理好与相关法律法规的关系,包括与环境保护法、水污染防治法、大气污染防治法、固体废物污染防治法以及危险化学品安全管理条例等的关系,还要厘清与土地管理法、基本农田保护条例、土地复垦条例等相关法律法规的立法边界,处理好与“土十条”的衔接,以及与地方立法的衔接。



# 土壤污染防治立法有序推进

两会代表委员关心法律起草工作,就立法模式及管理体制等建言献策

本报记者刘晓星 董克雍 霍桃