



◆本报记者陈媛媛

《土壤污染防治法》于2018年8月31日由第十三届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过。这部秉承让老百姓吃得放心、住得安心的法律,与已出台并实施的《水污染防治法》《大气污染防治法》一道,完善了我国生态环境保护、污染防治的法律制度体系。

与相关法律相比,《土壤污染防治法》有哪些不同和亮点,下一步将如何做好土壤污染防治工作,请听环境法学专家详细评说。



《土壤污染防治法》创新设置风险管控体系,实行分类化管理,加大处罚力度

“净土保卫战”有了法治保障

目的

让老百姓吃得放心,住得安心

土壤和水、大气一样,是人类不可或缺的生存要素。土壤资源保护形势严峻,首次全国土壤普查结果显示,从点位监测看,全国土壤总的超标率达到16.1%,总体不容乐观。

“《土壤污染防治法》与推动生态文明建设,推进经济社会可持续发展,大的方向完全一致,通篇贯彻了让老百姓吃得放心,住得安心的立法目的。”全程参与《土壤污染防治法》制定起草研究工作的武汉大学环境法研究所所长王树义说。

长期以来,我国缺乏土壤污染防治的专门法律,部分土壤污染防治措施分散于《环境保护法》《土地管理法》《水污染防治法》《农业法》《固体废物污染环境防治法》《农产品质量安全法》《矿产资源法》《草原法》《基本农田保护条例》《水污染防治法实施细则》《农药管理条例》《危

险化学品安全管理条例》等法律法规中。相关规定存在土壤污染防治的标准体系不健全,要求不明确,责任不清晰,监管部门缺少有效的法律依据等不足,难以满足当前和今后土壤污染防治的要求。

“《土壤污染防治法》是我国首次制定土壤污染防治的专门法律,填补了我国污染防治立法的空白,完善了我国生态环境保护、污染防治的法律制度体系。”同样参与立法的北京理工大学环境资源与能源法研究所所长罗丽对记者说。《土壤污染防治法》就土壤污染防治的基本原则、土壤污染防治基本制度、预防保护、管控和修复、经济措施、监督检查和法律责任等重要内容均做出了明确规定,将为我国开展土壤污染防治工作,扎实推进“净土保卫战”提供法治保障。

罚则

加大处罚力度,彰显法律威慑力

“环境立法不能走过去守法成本高、违法成本低的老路。”王树义告诉记者,这部法律处罚的力度比较大,立法中注意让法律显示出威慑力。

一是加大对环境保护主管部门或者依照本法规定行使监督管理权的部门的直接负责的主管人员和其他直接责任人员的处罚力度。罗丽作了进一步分析,《水污染防治法》第八十条仅规定了“环境保护主管部门或者其他依照本法规定行使监督管理权的部门”“对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分”;《大气污染防治法》第一百二十六条仅规定“地方各级人民政府、县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有大气环境保护监督管理职责的部门及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假的,依法给予处分”。而《土壤污染防治法》第八十五条不仅明确做出此类规定,而且还明确规定“依照本法规定应当做出行政处罚决定而未做出的,上级主管部门可以直接做出行政处罚决定”,进一步加大了对相关责任人的行政处罚力度。

二是法律责任的设计更加注重惩戒的有效性和人性化。杨朝霞说,一方面,大大加大了对违法行为的惩处力度,显著提高了违法成本。譬如对出具虚假调查报告、风险评估报告、环境管控效果评估报告、修复效果评估报告的单位和委托其他直接责任人员,进行行政拘留,有的甚至到了“五十万元以上二百万元以下”。还多处规定,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,“责令改正”的运用(共有9处),强调对违法行为的遏制和改正,而不是“一罚了事”。

三是丰富了处罚种类,在“责令改正”“罚款”“责令整治”“责令改正或者责令限制生产、停产整治”“责令拆除,处以罚款”“强制拆除”“责令停业、关闭”等的基础上,增加“没收违法所得”,并在多处规定了“没收违法所得”处罚种类,保障《土壤污染防治法》有关制度和措施的实施。

亮点

调整立法框架,注重风险规制

在总结环境保护法律法规制定和实施过程中的经验后,《土壤污染防治法》做出多处调整和创新。

北京林业大学生态法研究中心主任杨朝霞在仔细研究过法条后对记者说,一是立法体例(立法框架)有了很大调整。《土壤污染防治法》按照“总则——规划、标准、普查和监测——预防和保护——风险管控和修复——保障和监督——法律责任——附则”的逻辑框架进行制度设计,将“监督”与“保障”的内容合于一章,并后移至“法律责任”一章之前。这一点,同《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等立法均是先专章规定“监督管理”不同。

“我们的很多环境问题与规划密切相关,规划做得好,可以避免很多环境污染的产生。过去我们把规划总是放在总则里,带上一两条就算了。现在我们非常重视规划、标准,并与普查和监测,构成独立一个章节。”王树义说。

二是树立和贯彻了风险规制的

思维。专门用一章对土壤污染状况调查、土壤污染风险评估、风险管控、修复、风险管控效果评估、修复效果评估、后期管理等风险规制的内容进行了全面规定。

三是运用了类型化的方法和技巧。按照土壤污染程度和相关标准,将农用地划分为优先保护类、安全利用类和严格管控类,对农用地进行分类管理,分类施策,而不是简单僵化地“一刀切”。

四是环境保护的思维模式有了重大转变。此前,很多环境立法基本上偏重于重视生产生活行为对环境的不利影响,注重通过规划制度、环评制度、许可证制度等进行规制,没有或很少关注已有环境的状况对拟建项目可能的不利影响(环境质量、人体健康、财产安全等)。《土壤污染防治法》改变了这一思维定式,第五十九条规定,有土壤污染风险的建设用地地块,用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的,变更前应当按照规定进行土壤污染状况调查。“这是一个非常了不起的进步。”杨朝霞说。

执行

完善配套制度,做好法律衔接

法律出台后,如何执行很关键。

罗丽认为,首先应完善配套法律制度,加强土壤污染防治法律制度的实施。根据《土壤污染防治法》第八条关于“国家建立土壤环境信息共享机制”的规定,为落实相关制度,尚须相关主管部门共同努力,建立土壤环境基础数据库,构建全国土壤环境信息平台,实行数据动态更新和信息共享。再如,《土壤污染防治法》第十二条明确规定加强土壤污染防治标准体系建设,生态环境部近日实施的《土壤环境质量 农用地土壤污染风险管控标准(试行)》《土壤环境质量 建设用地土壤污染风险管控标准(试行)》,加强了国家土壤污染防治标准体系建设,保障了《土壤污染防治法》有效实施。同时,地方人民政府也应依据《土壤污染防治法》的相关规定,尽快加强土壤污染防治标准体系建设。

其次应做好相关法律制度之间的有效衔接,保障土壤污染防治法律制度和

措施具体落实。如根据《土壤污染防治法》规定社会组织可以提起公益诉讼,与《环境保护法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》等法律形成有效衔接。同时,根据《生态环境损害赔偿制度改革方案》的规定,当发生《生态环境损害赔偿制度改革方案》所规定的适用范围内的生态环境损害情形时,省级、市级政府及其指定的部门或机构均有权提起生态环境损害赔偿诉讼。这样,为确保相关制度之间的衔接机制,确保相关制度的具体实施。

“土壤污染的预防问题不是仅靠这部法律就可以解决的。”王树义认为,土壤污染的预防还要靠《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》和《放射性污染防治法》等相关法律共同发力。因此,下一步在修订这些污染防治法律的时候,应当特别注意这些法律与《土壤污染防治法》的衔接。

如何正确处罚畜禽养殖环境违法行为?

◆于卉

当前,粗放型小规模畜禽养殖场粪污处理设施简陋,对周围人居环境及饮用水水源造成直接危害,由此引发的相关环境信访问题及环保行政处罚案件数量也日趋增多。相比其他行业,针对畜禽养殖环境违法行为的法律适用较为复杂,既可适用一般的环境法律法规,也可适用特殊规定。对此,笔者就畜禽养殖环境违法行为几个相关情形的环保行政处罚适用法律问题做了思考和探究。

对违反环评及“三同时”制度如何处罚?

对畜禽养殖场违反环评及“三同时”制度的行为进行处罚,必须查清这一畜禽养殖场是否属于建设项目,是否需要编制环境影响评价报告书、报告表。

畜禽养殖场是否属于环评及“三同时”制度,要看其是否属于环境影响评价分类管理名录里规定的类别。按照名录规定,畜禽养殖场项目的类别是“畜禽养殖场、养殖小区”。《畜禽规模养殖污染防治条例》第四十三条规定,畜禽养殖场、养殖小区的具体规模标准由省级人民政府确定。对此,江苏省确定的标准为生猪存栏200头以上,或家禽存栏1万只以上,或奶牛存栏50头以上,或肉牛存栏100头以上。达到这一规模,才能称为畜禽养殖场、养殖小区。

畜禽养殖场是否执行“三同时”制度,要看其是否属于环境影响评价报告书、报告表项目。《建设项目环境影响评价分类管理名录》规定,年出栏生猪5000头(其他畜禽种类折合猪的养殖规模)及以上或环境敏感区域的畜禽养殖场、养殖小区,属于报告书项目,其他的属于报告表项目。结合江苏省政府对畜禽养殖场、养殖小区的规定,以生猪为例,生猪年存栏不到200头的为养殖散户,无须办理环评手续;生猪年存栏200头以上不到5000头的,属于登记类项目,要进行备案;5000头以上的,属于报告书项目,要报环保部门审批。

据此,规模养殖场(小区)未报登记类项目报经环保部门备案擅自投入使用的,应当按照《环境影响评价法》进行处罚,责令备案,罚款5万元以下。对属于报告表项目的,应当按照《环境影响评价法》和《建设项目环境保护管理条例》规定,按同时违反环评和“三同时”制度规定进行处罚。

对违反环评及“三同时”制度规定进行处罚

《水污染防治法》对水源保护区内建设项目的要求更为严格,对违反相关规定的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为,处10万元以上50万元以下罚款,并报经有批准权的人民政府批准,责令拆除或者关闭。其中包括在饮用水水源二级保护区内新建、改建、扩建排放污染物的建设项目,应以特别法优先的原则,按照水源保护区内的畜禽养殖场项目进行处罚。

《水污染防治法》对饮用水水源保护区内畜禽养殖散户污染行政处罚有特殊规定。这部法律第九十一条第二款规定,在饮用水水源一级保护区内从事网箱养殖或者组织进行旅游、垂钓或者其他可能污染饮用水水体的活动的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为,处2万元以上10万元以下罚款。

我国《水污染防治法》对饮用水水源保护区内畜禽养殖散户污染行政处罚有特殊规定。这部法律第九十一条第二款规定,在饮用水水源一级保护区内从事网箱养殖或者组织进行旅游、垂钓或者其他可能污染饮用水水体的活动的,由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令停止违法行为,处2万元以上10万元以下罚款。

对违法排污行为如何处罚?

原则上,针对畜禽养殖污染物排放超标及不正常使用污染治理设施等违法行为,可以依据相应条款进行处罚。除此之外,法律有特殊规定的,可以根据特殊规定进行处罚。

浙江省三门县环境保护局履行行政处罚决定催告书

三环催字(2018)35号

侯继军: 本机关于2018年3月16日对你作出三环罚字【2017】102号处罚决定书,要求你于收到处罚决定书之日起十五日内,1.位于海游街道土坑村马岭岙的废料加工点废塑料破碎清洗项目停止生产;2.不得利用渗坑排放废水;3.合计罚款六万六千元,你加工点已拆除搬离,但未缴纳罚款。根据《中华人民共和国行政强制法》第五十四条之规定,现依法向你催告,请你自收到本催告书之日起十日内履行下列义务:1.罚款六万六千元;2.根据《中华人民共和国行政强制法》第五十一条第一款和《中华人民共和国行政强制法》第四十五条的规定,逾期未缴纳罚款的,每日按罚款数额的3%加处罚款,即加处罚金人民币六万六千元。请将罚款缴至三门县财政局非税收入待清算专户,帐号:120707112900005093。现根据《中华人民共和国行政强制法》第三十五条的规定,作如下催告: 1.请于本催告书送达之日起10日内履行上述义务,如对履行该义务有陈述、申辩意见的,请在该期限内向本机关提出; 2.如无正当理由,逾期仍不履行该义务的,本机关将依法决定行政强制执行或申请人民法院强制执行; 3.本机关联系方式:83383703。

三门县环境保护局 2018年9月4日

生态环境系统公务员 学法用法征文 电子信箱:xfyfzw@sina.com

武汉大学环境法研究所所长王树义谈土壤污染防治立法 全程参与制定一部法律,此生已无憾



◆本报记者陈媛媛

9月1日一大早,武汉大学环境法研究所所长王树义就在朋友圈里发了一组图,是他这12年来参与土壤污染防治立法起草研究期间的零散照片。他称这是一段“幸福的回忆”。

在我国开展第一次全国土壤污染普查工作的当年,当时的国家环境保护行政主管部门意识到土壤污染防治立法的重要性,由政策法规司和生态司牵头,成立了土壤环境保护法规起草专家组,王树义积极参与其中。这项立法起草研究工作进行了4年。专家组在环境保护部的领导下,理论界和实务界的专家共同配合,拿出了一份土壤污染防治法建议稿。

当时,因为土壤污染防治法尚未纳入国家的立法规划,所以立法起草研究工作结束后,专家们暂时停止了工作,等待立法时机的成熟。

2012年,几十位院士联名上书国务院,指出中国土壤污染的严峻状况。国务院非常重视并做

出了批示。于是,同年,土壤污染防治立法起草研究工作再次启动。此次由环境保护部和国家发改委牵头联合其他部委成立了土壤污染防治立法工作领导小组,同样也成立了起草研究工作专家组。

王树义担任起草研究工作专家组组长,北京大学法学院教授汪劲、中国政法大学副教授胡静、中山大学教授李挚萍、北京理工大学教授罗丽、武汉大学副教授罗吉等都是专家组成员。环境法律工作者虽然熟悉环境立法工作,但对土壤污染防治领域并不熟悉。因此,当时的环境保护部特邀中国环境科学院研究员李发生、中科院地理科学与资源研究所研究员陈同斌、环境保护部南京环境科学研究所研究员林玉锁、青年学者王国庆博士等4位科学家加入专家组。两方面专家优势互补,有效地推动了立法研究工作。

在土壤污染防治立法工作领导小组的指导下,专家组开展了卓有成效的研究工作,召开了无数次的讨论会、研讨会,征求了其

他部委的几百条意见,并对这些意见一条一条进行分析,对采纳或不采纳的意见均给出明确的解释。

“12年,我几乎全过程地参与了这部法律的起草研究。”王树义教授说起这段经历感慨不已。在这期间,专家组反反复复讨论很多稿,经历了一个激烈的讨论。“专家组是一个非常和睦的家庭,大家在一起配合得非常好。”王树义十分怀念那段时光。

尽管这部法律还有一些不尽如人意之处,但土壤环境保护终于有法可依了。就在当天,王树义从武汉大学正式退休。据说,他又在密切关注长江立法的起草研究工作。随着长江经济带发展国家战略的实施,长江立法的问题又被提了出来,而王树义早年带领过的一个团队也曾做过4年长江立法起草研究工作。“为长江立法的时机应当是成熟了”,王树义说,“如果一个人能够全过程地参与两部国家立法的起草研究工作,那该是多么幸福的一件事。”为此他又准备投入新的工作。