

# 生态文明法治建设要补哪些“缺”?

『国合会』提出,完善法律制度设计,整合环境管理资源,明确环境资源公共属性,开启立法新模式

本报记者董克雍

2014年10月,十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,强调“用严格的法律制度保护生态环境”。

结合实施新《环境保护法》,中国环境与发展的法制化进程正在迎来重要的窗口期和机遇期,生态文明法治建设必将为生态文明建设提供更加有力的法律保障。

中国环境与发展国际合作委员会(以下简称“国合会”)特设立“法治与生态文明建设研究”课题组,从2015年~2016年开始研究,充分考量环保新常态面临的机遇与挑战,为2015年~2020年的窗口期和机遇期提出符合生态文明法律制度要求、推动实现国家治理体系与治理能力现代化目标的法律保障。

## 完善法律制度设计,填补环境立法“空白”

“与实践的需要相比,我国生态文明建设领域还存在明显的立法空白。”课题组中方组长、天津大学法学院院长孙佑海表示。

目前,土壤污染和危险化学品对人体健康和生态环境的损害问题已逐步暴露出来。但是,土壤污染和危险化学品相关领域的基本情况却还不清楚,而部门之间职责的交叉重叠以及缺乏有效的法律制度体系和严密的风险防控手段,加之缺乏独立的监管机制,使得环境和社会风险已不容忽视。

孙佑海认为,要解决这个问题,就要改革危险化学品多部门的分管体制,建立统一、独立、高效的危险化学品安全监管和环境风险控制体系,并相应制定适用全部危险化学品的《危险化学品安全与环境风险应对法》。

课题组建议,要改变目前多个部门涉及有毒有害化学品管理的行政监管职能,建立由环境保护部门为主的统一监管体制,并参照发达国家相关法律规定,建立统一的化学物质危害识别与风险评估制度、完整的新化学物质申报登记制度和化学品“市场准入”制度。

同时,要明确规定高风险化学品的限制、淘汰以及含量限制等要求,并制定化学品的全生命周期过程风险管控。为预防和应对突发性环境事件,要建立完整的事后应急响应和环境污染处置的管理制度体系,并明确生产者、使用者和监管者各自的法律职责。

此外,课题组还建议修改完善现行的《环境影响评价法》,进一步明确环境影响评价对各级政府政策、规划制定的约束力以及对产业结构、产业布局的约束力,增强环境影响评价的独立性和科学性,扩大适用范围,完善内容和程序,并确立环境影响评价制度为综合性评价制度。在完善环评专业技术审查的同时,强化环评制度在协调社会各方利益诉求中的平衡功能,并进一步加大对各类环评违法行为的法律责任追究力度。

对于土壤污染防治立法,课题组建议尽快出台全面、综合性的《土壤环境保护法》,制定污染场地管理的配套法律法规等,构建一个完整科学的土壤污染标准体系,逐步形成土壤污染管理的法律法规体系。

## 提升环境标准的法律效益,整合环境管理资源

环境法律制度之间的“内耗”,是生态文明法律体系中存在的一个重要问题。首先是具备生态环境整体性、系统性的法律制度被不同管理部门人为切割。

以水环境保护为例,水功能区和水环境功能区;流域综合规划、水资源保护规划和流域水污染防治规划;水体纳污能力指标、水环境容量和总量指标等相同或相近的水资源保护制度和污染防治制度,被当前的法律制度人为分开。

“在自然生态保护方面也存在类似的问题,物种保护和栖息地保护分离,动物和植物分离,陆生和水生分割,都使完整的自然生态系统管理被不同的管理部门和不同的法律法规切割。”孙佑海说。

其次,部门内部管理制度的人为分割和碎片化现象以及《环境保护法》中主要法律制度重复规定问题也比较严重。

因此,课题组建议,根据环境保护向环境质量管理的转型要求,完善环境标准制定程序,强化环境标准的法律效力,将一些重要的环境质量标准和排放标准



指标直接纳入环境保护法律或者法规中;改革环境保护部门的内部管理体制,整合排污许可以及环境标准、环境监测、环境影响评价、“三同时”验收、排污申报、总量控制、环保设施监管、排污口设置管理等各相关环境管理职能,减少环境管理的重复交叉和内耗,有效发挥排污许可在环境标准实施和环境综合管理中的统领作用,并分别研究制定《排污许可法》和《环境标准法》。

在自然资源的保护方面,课题组建议研究制定有关自然保护区的法律和有关自然资源资产管理的法律。整合自然保护区区域方面的管理体系,制定统一的《自然保护区法》。

“应在优先保护、严格管理和可持续利用的前提下,改革现行自然保护区、风景名胜区、地质公园和森林公园等各类保护区体系混杂、社会功能定位不清、管理机构交叉重叠的体制。”孙佑海表示,要按照保护的类别、严格程度和可持续性,研究建立统一的分类体系及相应的技术规范 and 标准体系,合理整合我国各种保护区,建立健全有效的管理体制。

## 明确环境资源公共属性,防止环保法律效力“严重减损”

课题组认为,在我国民法、经济法、行政法等相关法律中,总体上尚未建立形成有利于生态文明建设和可持续发展的理念、原则与机制,尚未建立形成完整的自然资源和环境资源产权法律制度体系和民事法律责任体系,生态文明的有关法律特别是环境保护方面的法律受其他领域立法的冲击,实际法律效力“严重减损”。

孙佑海介绍,这种“严重减损”在民事立法中,主要体现在环境保护的预防原则缺失、资源使用的可持续利用原则缺失和环境权(包括人身权和物权领域)方面的规定缺失等方面。

而法律中没有明确有关物权的权利人在使用占有、收益、处分等各项权利时必须遵守环境保护的义务,并且我国民事主体制度忽视了公众对干净的水、清新的空气、优美的环境等方面的物质和精神上的要求,对相关的环境权缺乏必要的保护措施,这也是导致“减损”发生的一个原因。

“为解决其他经济和资源领域立法的冲击使得环境法律作用‘严重减损’的问题,在相关法律中规定保护环境的内容十分必要。因此,应当积极研究探索我国整体法律体系的生态化和绿色化,使得有利于环境保护的法律制度和措施在各个领域都能持续不断地发挥应有的作用。”孙佑海强调,民法典编纂已经列入新修改的十二届全国人大常委会立法规划,在民法典编纂的过程中,应当特别注意生态文明建设以及环境保护的理念、原则和重要规范纳入其中。

课题组建议,首先在宪法和法律中明确规定环境的法律内涵和外延,明确规定其公共资源或者公共共用物属性;二是把推进生态文明建设以及保护环境的原则纳入民法典编纂;三是将环境权作为人身权的一项重要内容,建议在民法典编纂过程中,对人身权制度的“绿化”做认真研究,把环境权纳入人身权的有关规定中。而把环境物纳入物权规范,进一步明确物权权使用不应损害公共和私人环境权益以及完善有关侵权责任的规定等内容,也是解决环境法律作用“减损”的具体措施。

此外,课题组还建议在不断完善环境法律体系和整合现行法律制度的基础上,以《环境保护法》和各专项污染防治法为基础,深入开展环境法典的理论研究和体系结构的设计论证,动员各界力量广泛参与,为全面开展环境法典的编纂奠定

深厚的理论和社会基础。

## 开启立法新模式,为环境保护提供科学、有效、可操作的法律依据

“解决环境立法问题,有必要建立党内法规与国家环境法律法规的衔接制定体制。这一建议不仅有利于解决我国当前环境管理的实际困难,即党政不同责问题,更符合十八届四中全会提出的国家治理体系现代化的战略要求。”孙佑海表示。

《水污染防治法》正在修订过程中,课题组认为,可以以此进行试点。《水污染防治法》修订时,在总则中规定“各行政区域的水污染防治工作应定期向同级党委汇报”,同时启动党内环境保护法规的制定工作。按照国家环境保护法律和“水十条”的要求,由中共中央制定党内法规或者通知等规范性文件,规定各省级党委和政府的水污染防治责任,并进行定期考核,把对各行业、各部门和各区域的水污染防治考核结果报中组部,作为干部使用任命的依据或者参考。

部门利益是制约我国环境立法的重要问题,要想确保环境法律法规从上到下都得到有效贯彻落实,应在立法阶段建立超越部门利益的立法启动、起草体制和机制。

课题组认为,对于法律制定或者修改的启动,可以由全国人大常委会根据执法检查或者调研来决定启动,也可以由国务院提请全国人大或其常委会审议来启动。而全国人大或其常委会决定启动环境法律的制定或者修改的,只能由全国人大常委会有关专委会或者工作小组负责草拟条文,不得委托国务院法制办甚至各部委起草草案。全国人大常委会有关专委会或者工作小组进行调研拿出草案后,可以召集国务院法制办和各部委听取意见,但这些意见只能供全国人大参考。

“建立新的立法设计方式的目的在于解决环境法律法规操作性不足的问题。当前我国严峻的环境污染形势主要源于政府的权力过大和法律法规过于原则。”孙佑海说。

如何解决法律法规操作性不足问题,同时限制政府权力,是“以一揽子解决方式改进环境立法工作”这一建议提出的中心所在。

课题组认为,建立新的立法设计方式,主要是为了避免法律制定者希望把法律细化的任务推给法规,而法规细化的任务又推给部门规章的问题出现。过度原则的环境法律不利于执行,而较为详细的部门规章则带有浓厚的部门利益色彩。因此,要转变这种立法设计方式,在制定法律时,就要做出详细的一揽子规定,事先预计可能存在的问题并予以解决。如果同时规定不了的,可以规定配套规范和标准的制定期限。

此外,课题组还建议加大信息公开力度,提高环境立法公众参与程度,并贯彻“多规合一”,促使各规划相互协调,优化污染防治和生态保护的空间结构。

“为保障环保规划的作用得以真正发挥而不是沦为不停改动的‘鬼划’,应当学习国际上的成熟经验,重构环境政策和法规体系,提高环境规划、标准在环境法律体系中的地位。”孙佑海强调。

## 《河北省农村环境保护和治理条例(草案)》提交审议 城市生活垃圾禁向农村转移

本报记者周迎久石家庄报道 污水横流、垃圾围村,你对农村是否还留有这种印象?河北省十二届人大常委会日前召开第十八次会议第二次全体会议,听取了关于《河北省农村环境保护和治理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的说明。

“农村环境保护和治理缺乏法律保障,目前还没有一部独立完整的农村环境保护的法律、法规。”河北省环保厅厅长陈国鹰说,环境立法滞后于农村城镇化进程,导致在解决农村环境问题上不仅力量薄弱,而且适用性不强。面对当前新的发展时期和存在的问题,河北省亟须建立比较完善的、独立的农村环保法律体系。

### 就农村环境保护和治理问题立法

今年以来,河北省人大积极推进农村环境保护和治理立法工作。收到河北省政府提请审议《河北省农村环境保护和治理条例(草案)》的议案后,11月18日,河北省人大城建环资委组织召开立法座谈会,进一步征求各方面意见。11月19日,组织召开城建环资委第九次会议,对《条例(草案)》进行了研究和专题审议,提出了审查意见。

“这是一项创制性立法,非常必要及时,《条例(草案)》内容比较完整,符合河北省实际,具有一定的可操作性。”河北省人大城建环资委主任姬振海表示,《条例(草案)》对农村污水处理、垃圾处理等内容做出具体规定,正式颁布后,或将从立法层面为今后破解垃圾围村之困提供依据。

### 环保部门可聘任农村环境监督员

《条例(草案)》规定,各级人民政府对本行政区域内的农村环境质量负责,乡镇人民政府负责本行政区域农村环境保护和治理的信息报告、协助执法和宣传教育等工作;县级以上人民政府环境保护、发展改革、农业、国土资源等部门按照各自职责做好农村环境保护和治理工作;明确企事业单位、农业生产经营者和其他生产经营者采取措施,防止、减少农村环境污染、损害;村民应当自觉履行农村环境保护和治理责任。

陈国鹰表示,环保部门可以聘任农

村环境监督员,开展农村环境监督工作,农村环境监督员发现有危害农村环境行为的,应当立即报告。环保、农业、林业等部门应当加强农村环境质量监测工作,按职责对农村环境质量和污染源进行动态监测,并向社会公开。

《条例(草案)》还提出,环境保护等部门和乡(镇)人民政府应当建立巡查机制,组织人员对农村环境保护和治理情况进行监督检查,发现问题及时要求整改或者依法处理。

### 禁止城市生活垃圾向农村转移

针对河北省当前农村环境保护和治理工作中急需解决的问题,如农村饮用水安全、污水治理、垃圾处理等,《条例(草案)》进行了法律上的规定,并明确禁止城市垃圾、医废等向农村转移。

《条例(草案)》第二十八条规定,禁止将不符合环境保护要求,应当淘汰的生产工艺、装备和产品向农村转移。禁止将城市生活垃圾、建筑垃圾、医疗废弃物等向指定场所以外的农村转移、倾倒或者填埋。

### 向灌溉渠道倾倒农药等残液残渣可罚3万元

《条例(草案)》规定,从事农业生产,应当按照国家规定使用农业投入品,不得向灌溉渠道倾倒农药、化肥、植物生长调节剂等农业投入品的残液、残渣。违反此规定,由环境保护主管部门责令改正;情节严重的,处1万~3万元罚款。

《条例(草案)》还规定,向湖泊、水库及其支流水体投放化肥和动物性饲料的,由环境保护主管部门责令改正,处2000元~5000元罚款。

在农村生活垃圾收集、运输、处置体系,根据有关技术规范、标准和本地实际,统筹规划建设生活垃圾的收集、处置设施,配备符合要求的运输车辆。对毗邻城市、县城及垃圾处理场的村庄,县级人民政府应当组织将生活垃圾与城市、县城生活垃圾一体处理,并逐步扩大城乡一体化垃圾处理覆盖范围。

## 陕西立法保护地下水

### 建立地下水开采总量和水位“双控制”制度

本报讯 陕西省第十二届人民代表大会常务委员会第23次会议日前表决通过了《陕西省地下水条例》(以下简称《条例》),将于2016年4月1日起正式施行。

《陕西省地下水条例》是一部关于地下水保护管理的专门性法规,共7章61条,内容涵盖总则、规划、开发利用、保护、监测与监督管理、法律责任和附则等内容。整部《条例》紧抓地下水保护管理要害,立足当前、着眼长远,权责明确,措施得力,具有很强的针对性和可操作性。

《条例》以新时期治水思路为指导,强调统筹规划,严格保护、节水优先、采补平衡、防止污染的原则,结合实际,对地下水保护管理作了一系列规范:一是明确了各级政府及相关部门的地下水保护管理职责,并授权地下水管理机构相关管理职责;二是提出建立地下水开采总量和水位“双控制”制度;三是围绕节约保护和科学合理利用地下水,建立了规划水资源论证、地下水影响评价、农业灌溉取水许可、地下水热泵管理、应急

取水等重要制度和一系列管理措施;四是明确了地下水取水工程管理制度,涉及施工方案核查、竣工验收和登记管理等内容;五是严格地下水保护,从地下水涵养、污染防治、污染防渗、禁排等方面做了规定,尤其明确了地下水超采区治理和禁采区、限采区管理措施,约束开采地下水行为;六是明确规定了地下水监测站网建设、监测设施保护、监测资料共享等内容。

据了解,近年来,随着经济社会的快速发展,陕西省水资源短缺矛盾加剧,加之十年九旱的基本省情,大规模开采地下水造成部分地区出现地下水持续下降,导致发生地裂缝、地面沉降等严重地质生态问题,个别地方甚至出现地下水枯竭的征兆,地下水危机已成为制约经济社会持续快速发展的重要瓶颈。《条例》的出台,标志着陕西省地下水保护管理步入了法制化轨道,为严格保护、科学开发利用地下水,实现地下水安全和可持续利用提供了有力的法律保障。张修博

## 案例解析征文启事

为破解环境执法难点、规范执法行为、提高执法水平,特在中国环境报上开辟“环境执法疑难典型案例解析”专栏。

开展此次征文活动,旨在增强各级环保部门及其工作人员依法行政意识,提高各级环保部门及其工作人员科学决策、民主决策、依法决策的水平,提升环保系统工作人员依法执法、依法行政、依法办事的能力,为大力推进生态文明建设,努力建设美丽中国,实现中华民族伟大复兴营造良好的法治氛围。

此次活动由环境保护部环境监察局主办,中国环境报社承办。

一、征文活动内容  
征文要求根据环境执法疑难典型案例,剖析环境执法问题,提高环境执法人员正确理解和准确适用环境法律法规水平,增强环境执法人员的法律意识、法治观念。

二、征文活动时间  
“环境执法疑难典型案例解

析”专栏于2015年12月结束,其中投稿截止时间为2015年12月15日。

三、征文要求

1.凡是参加征文活动的文章,内容要求:案例具有典型特征,解析有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈。

2.征文字数要求在4000字以内。

3.征文不得为已在各种报刊上公开发表的文章和曾参加过案例解析征文活动的投稿。

4.希望各省、自治区、直辖市环保厅(局)积极组织参加征文活动,推荐文章参加征文。

5.广大环保系统工作人员也可以个人投稿。

电子邮箱: hbj6556472@126.com

四、版权声明  
中国环境报在收到征集来的案例解析文章之后,择优予以编辑,并在《法治周刊》“案例解析”固定栏目刊登。征文不设任何奖项。

本报记者蔡新华上海报道 上海全国人大代表2015年“关于加强长江流域水资源保护和污染防治的调研报告”近日发布。报告显示,因船只污染物排放,对长江水道沿线近500个取水口造成威胁,建议加快立法,建立相关制度,保障长江流域水资源。

调研报告显示,长江水道承担了沿江地区85%的大宗货物和中上游地区90%的外贸货物运输量。长江沿线共有生活和工业等各类取水口近500处,涉及人口约1.4亿人。近500处取水口大都为开放式水源地,抗风险能力较差。

据长江海事局统计,1988年~2009年,辖区内共查处船舶污染事故367起,其中重大事故23起。在重大事故中,发生油类污染事故16起,化学品污染事故7起,导致溢油近1500吨、化学品泄漏1400多吨。其中还未包

### 长江船只排污威胁1.4亿人饮水

## 全国人大代表建议立法维护“水安全”

括各类船舶因随意向长江倒泄垃圾、油污引起的水体污染。

调研报告指出,污染物集中排放对长江沿线近500个取水口造成直接威胁。2010年以来,因撞船等船舶事故,上海青草沙水源地采取预防性关闸、停止取水达16次,威胁到黄浦江水源地的有8次。

为此,调研报告建议,全国人大常委会应抓紧启动立法调研,尽快制定《长江法》,立法重点确立相关保护制度,如长江流域水资源保护基金制度、长江流域水

污染责任保险制度、长江流域生态补偿制度和长江流域水污染损害赔偿制度等。

以长江流域水污染损害赔偿制度为例,调研报告指出,从我国的立法现状看,有关环境损害赔偿的规定散见于《侵权责任法》、《环境保护法》、《水污染防治法》等相关法律之中。建议通过立法完善水环境损害赔偿制度,建立惩罚性赔偿制度,以制裁并预防恶性事故的发生。损害赔偿的范围除了赔偿由水环境污染直接造成的经济损失和人身伤

害之外,还应包括恢复被破坏的环境所需生态修复费用。

调研组还建议,《长江法》中应引入《环境保护法》中的“按日计罚”制度,对于连续性违法行为实行“按日计罚”,以增强法律的威慑力。对一些发生环境污染事故或者有严重环境违法行为的企业事业单位,除对当事人进行处罚外,还可以对单位主要负责人和有关责任人员处以相应的罚款。