

两会风向标

# 环境法治:春风一拂千山绿

本报记者王玮



三月春风惹人醉。

自从有了全国两会,三月再也不仅是文人笔下的“烟花三月”、“阳春三月”。三月,是全国人大代表和政协委员们齐聚北京、共商国是的日子。

近年来,随着重污染天气的频发,以大气污染为代表的环境问题也成了每年两会期间代表委员们热议的话题、媒体关注的焦点。

就在3月4日,十二届全国人大五次大会举行的首场新闻发布会上,就有媒体问:“今年全国人大在环境治理方面还会有哪些动作,如何推动相关问题的解决?”大会发言人傅莹坦言,“环境问题媒体是年年关注,我们是年年回应,大家也是年年努力。”

2013年至今,履职四周年,十二届全国人大都做了哪些努力呢?努力使环保领域改革于法有据。

党的十八大以来,中央对环保工作的新要求以及严峻的环境形势,迫切需要

通过改革为环境保护提供强大动力。

力。习近平总书记强调,凡属重大改革都要于法有据。十二届全国人大审时度势,多个环境立法项目列入规划。

我们看到,在2013年十二届全国人大常委会公布的68件立法规划中,与环境保护工作直接相关的环境保护法(修改)、水污染防治法(修改)、大气污染防治法(修改)和土壤污染防治法等4件全部列入一类立法规划(共47件),也就是条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案。2015年8月,十二届全国人大常委会重新将立法规划调整为102件,确保立法主动适应改革和经济社会发展需要,环境保护税法列入其中。

努力把立法决策与改革决策相结合。

法律是治国之重器。2014年4月24日,历经两届人大、四次审议,新修订的《环境保护法》获得高票通过。这部法律是25年来的首次修改。25年来,环境保护的基本理念发生了重大变化。特别是这部法律修改期间,恰逢党的十八届三中全会将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局,党的十八届三中全会提出必须建立系统完整的生态文明制度体系,用制度保护生态环境。环境保护法修订通篇贯穿生态文明理念,规定了环保领域一系列基本制度,奠定了其作为环保领域基础性、综合性法律的地位。

2015年8月29日,新修订的《大气污染防治法》不仅体现了新环保法的立法理念,更是抓住大气环境质量改善这条主线,契合了新时期的环境保护工作。而去年底通过的《环境保护税法》,则是中央提出落实“税收法定”原则要求后,全国人大常委会审议通过的第一部单行税法。

努力监督环保法律实施效果。

执法检查、听取报告、专题询问是全国人大常委会开展日常监督的三种具体方式。据统计,履职四年来,十二届全国人大常委会连续三年分别对大气污染防治法、水污染防治法、环境保护法实施情况进行执法检查,并听取报告。两次分别就水污染防治法和环境保护法实施情况开展专题询问。有力推动了相关环保法律的实施,也为科学立法提供了参考。

2014年5月~9月,全国人大常委会组织开展了大气污染防治法执法检查,并指出五大问题:结构性污染问题突出,一些地方政府及部门执法监管责任落实不到位,部分企业防治污染的主体责任不落实,应对区域性复合型大气污染的工作措施不完善,大气污染防治法律法规不够健全。

2015年8月,全国人大常委会听取关于检查水污染防治法实施情况的报告并开展专题询问,国务院副总理汪洋代表国务院到会应询,在他旁边,是近十位共和国的部长。2016年6月,全国人大常委会首次对新修订的环境保护法实施情况进行检查,并于当年11月,联组审议环保法执法检查报告并进行专题询问。

四年来,正是有了全国人大不懈努力,环保部门不再是“单打独斗”,环保法律制度日趋完善,正在长出“钢牙利齿”。

最是一年春好时,中国环保改革前行的法治保障必将更加坚实。



在全国政协十二届五次会议小组讨论中,全国政协委员巩富文建议扶贫、环保及其他国家专项资金的使用应纳入法律监督,并增加专项资金审计工作,使这些资金落到实处。他今年准备了15个提案,准备再细化筛选之后向大会提交10个。

本报记者王亚京摄

## 立法遏制土壤污染刻不容缓

农工党中央建议转变立法理念,注重多元共治

本报记者童克难 王玮

当前,我国土壤污染严重,不时见诸报端的“镉大米”、“铅污染”等问题及其引发的群体性事件警示我们:土壤污染已成为影响公众健康、社会稳定、国家粮食安全和生态安全的心腹大患。因此,立法遏制土壤污染刻不容缓。

目前,全国人大已启动相关立法工作,全国人大环资委正在就《土壤污染防治法(征求意见稿)》广泛征求各方面意见。为更好推进《土壤污染防治法》的立法工作,农工党中央提出以下几方面建议:

**1. 强化“风险管控”立法理念,实现土壤污染防治立法从末端治理向全过程控制转变**

制定中的《土壤污染防治法》宜从国家发展战略高度,强化“风险管控”立法理念,在“源头预防”与“末端治理”两头发力,完善土壤保护制度的顶层设计,系统解决土壤污染防治问题,明确以下重点内容:

一是建立土壤环境质量基础信息库和信息共享机制。  
二是建立和完善土壤污染等级划分制度,实行土壤的差异化管理和风险排序。  
三是建立土壤污染与人群健康调查、监测和风险评估制度,鼓励开展土壤污染与人群健康风险评估科学研究,确立健康风险评估管理框架,建立健康风险评估指标体系和国家环境与健康风险评估中心。

**2. 构建“多元共治”体制机制,切实提升土壤污染治理能力**

一是明确土壤污染防治由环境保护主管部门统一监管、相关职能部门在法定范围内承担土壤污染防治职责的管理体制,尤其要确定各级人民政府对所辖区域土壤环境质量负总责,环境保护主管部门承担“监管者”责任的法律定位。

二是建立整合式执法体制。以国家土壤环境质量信息体系为基础建立土壤污染防治综合决策、整合执法机制,在各级政府的统筹协调之下,环保、农业、国土、林业、水利、住建、质检、食品药品监督管理等相关部门根据各部门的职能定位和责任范围,适时、适当、适度行使土壤污染防治监管权;通过立法建立地方之间、部门之间、中央与地方之间的土壤污染防治

治执法协同、协调机制,明确协同、协调的形式、程序、方法、标准。

三是建立信息公开和公众参与机制。健全土壤污染、土壤质量信息公开制度,明确各级人民政府、污染责任人以及污染土地使用权人的信息公开义务,确定信息公开方式、公开内容和公开效力;明确社会公众对土壤污染防治工作的知情权、参与权、监督权。同时,明确公众参与的范围、途径和形式,畅通检举、控告、公益诉讼等社会监督渠道。

四是建立土地权益与土壤污染防治义务挂钩机制,结合正在进行的农村集体土地“三权分置”改革,国家所有资源产权制度改革,对不履行土壤污染防治义务的主体,采取限制或剥夺经营权、降低其土地收益等措施。

**3. 注重“系统协调”,健全土壤污染防治的法律制度体系**

一是要全面梳理《土壤污染防治法》与《环境保护法》、《土地管理法》、《森林法》、《草原法》、《水法》、《城乡规划法》等相关法律法规的关系,确立土壤污染防治领域的保护优先、分类管理、风险管控、安全利用、综合治理、污染担责等基本制度。  
二是要综合考虑土壤类型、土地利用方式、土壤肥力与性质、土壤污染情况、土壤质地等因素,结合土壤污染来源广泛、不确定性大等实际情况,针对农业、工业、居民等不同用地类型,建立协调、系统的土壤环境质量标准体系。国家标准重点对本底值、指导值、污染危害临界值等标准值作出规定;地方标准重点结合本地区实际情况细化标准体系和内容。  
三是要建立土壤污染防治经济激励机制。国家采取有利于土壤污染防治的财政、税收、价格、信贷等经济政策和措施,鼓励社会力量以市场运作方式参与土壤污染防治。

设立土壤污染防治专项资金,用于土壤环境调查与监测评估、监督管理、治理与修复等工作,提高财政资金的使用效益。明确土壤污染防治补贴资金使用方式,将土壤污染防治中搬迁工矿企业的职工安置、公众健康受损等内容纳入补偿范围,对于重金属污染区、土壤生态环境严重退化地区实施耕地轮作休耕的农民给予补助。

### 延伸阅读

## 地方土壤立法进行到了哪一步?

与大气、水不同,土壤污染防治立法可谓“平地起高楼”,因此全国人大环资委还在积极推动地方性法规的制定,并建议7个省份先行探索,包括:湖南、湖北、广东、山东、河南、吉林、福建。

2016年2月1日,《湖北省土壤污染防治条例》高票通过,并于当年10月1日施行。这是我国首部土壤污染防治方面的地方性法规。

此外,广东省和湖南省的土壤污染防治立法目前正处于草案征求意见阶段。



## 周健民委员谈水污染防治法修改立法目的要明确保障公众健康



十二届全国政协常委、江苏省政协副主席周健民,多年关注长江生态环境问题,今年两会期间不仅呼吁制定《长江保护法》,保障长江生命健康安全,还提出“关于进一步完善《中华人民共和国水污染防治法修正案(草案)》”的建议。

◆本报记者童克难 王玮

目前,全国人大正在网上对《中华人民共和国水污染防治法修正案(草案)》以下简称《修正案(草案)》征求意见。据一位参与修法的人士透露,这部法律预计会在今年上半年修订完成。2017年全国两会期间,全国政协常委、江苏省政协副主席周健民向本报记者表示,《水污染防治法》作为单行法,应与《环境保护法》“保障公众健康”的立法目的一致,而《修正案(草案)》仅仅“保障饮用水安全”是不够的。

**中国环境报:**为什么立法目的要强调“保障公众健康”?

**周健民:**《修正案(草案)》把“保护水生态”作为目的之一,可以理解为水污染防治要保障水生态的稳定或者水生态的安全,这突出了对环境自身保护的诉求,却没有专门强调对公共健康的保障,这有可能导致在制度和措施设计方面忽视对公众健康的保障。因此,建议在立法目的条款中加上“保障公众健康”。

### 完善源头预防和风险控制

**中国环境报:**《修正案(草案)》增加了流域环境资源承载力监测评价,流域环境资源承载力预警、水污染防治设施应当符合经批准的流域环境影响评价文件的要求。这些措施对源头预防水污染将起到积极作用,您认为还需要在哪些方面加以完善?

**周健民:**首先,建立健全水污染物名录制度。建议单独制定一条,明确国家建立健全水污染物名录制度,按照物理、化学、生物等属性对污染物进行分类,按照对环境危害程度进行分级管理,具体名录另行制定。以便明确禁止或者限制向水环境排放物质的范围,便于企业和公众遵守法律。

另外,现行《水污染防治法》和《修正案(草案)》都涉及技术的研究和使用,但是对技术的评估和风险控制未作规定,建议增加这方面内容。

### 做好部门协调、立法协调

**中国环境报:**河湖管理保护是一项复杂的系统工程,涉及上下游、左右岸、不同行政区域和行业。您认为《修正案(草案)》在制度设计与相关法律衔接方面还有什么地方需要完善?

**周健民:**一是健全部门协调机制和协商机制。一方面是在同一行政区域内

的协商和协调,需要在《水污染防治法》修订时明确和细化不同部门的监管职责,明确不同部门对接的程序和协调措施,明确部门间信息交流程序,保障信息交流的及时、准确和充分。

另一方面是跨流域、跨行政区域内的协商和协调,需要明确水量水质冲突的化解、生态补偿的具体程序和措施,形成联防联控、流域共治、协同执法机制。

二是要加强与相关立法协调。《修正案(草案)》第十八条规定“国务院有关部门和县级以上地方政府开发、利用和调节、调度水资源时,应当统筹兼顾,维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位,维护水体的生态功能”。如果从流域角度考虑,对下游水环境质量的保障应予以重视,下游水环境质量好坏,是上游水污染防治效果的显性体现。建议补充“保障下游用水量,防止损害下游水体的自然净化能力”。

《修正案(草案)》第五十四条规定“农田灌溉用水应当符合相应的水质标准,防止污染土壤、地下水和农产品。向农田灌溉渠道排放农产品加工和养殖业废水以及城镇污水的,应当符合国家或者地方规定的标准。禁止向农田灌溉渠道排放前款规定之外的其他废水”。考虑到与土壤污染防治的对接,应当补充灌溉取水点水环境质量监测的规定。

### 完善公众参与、健全应急机制

**中国环境报:**防治水污染,公众有哪些权利?

**周健民:**新环保法专章规定了公众参与,对比《修正案(草案)》,公众参与的内容明显不足,建议立法要明确保障公众参与的措施,增加公众在参与水污染防治规划制定、限期达标规划制定、可能造成水污染的建设项目的、饮用水安全保障等方面的知情权和建议权等内容。

**中国环境报:**饮水安全事关公众切身利益,突发的水污染事故导致人民群众供水中断,极易造成可能不必要的恐慌,您认为《修正案(草案)》在这方面还需要如何加强?

**周健民:**《修正案(草案)》在第七十四条和七十五条对水污染突发事故应急方面增加了具体措施,但没有凸显流域水环境风险监控预警与水污染事故应急处置。

建议增加在流域设立专门的突发性水污染事故协调管理机构,负责本流域应急预案的制定、应急培训、水污染信息收集、分析和发布、统一指挥和协调应急救援过程等内容;增加预警和应急宣传教育内容,提高政府、企业、公众预警和应急能力;增加公众水污染风险和事件报告条款。形成“多元共治”的水污染事故应急处置体系。

另外,可考虑建立水污染事故分级控制和分级控制制度,增加水污染责任保险制度和水污染损害救济制度。



## 吴青代表谈水法修改适应最严格水资源管理需要

十二届全国人大代表,金杜律师事务所律师吴青,主要执业领域为环保法律业务。履职4年间,推动并参与了《土壤污染防治法》、《环保法》、《环评法》、《生态补偿法》、《大气污染防治法》、《水污染防治法》、《环保税法》等7部环境立法。

◆本报记者童克难 王玮

《中华人民共和国水法》(以下简称“水法”)自2002年10月1日起实施以来,各级政府合理开发、利用、节约和保护水资源,防治水害,以及实现水资源的可持续利用等方面取得了明显成效。

全国人大代表吴青向本报记者表示,水法实施距今已有10多年时间,部分内容已经不适应新时期水资源保护和开发利用的需要,需对其进行修改,以适应最严格水资源管理的需要。

### 修改水法的必要性

**中国环境报:**环保法、环评法已施行,水法中有哪些方面与其有冲突?

**吴青:**环保法、环评法要求区域、流域的建设、开发利用规划及水利专项规划应当进行环境影响评价。(具体可以参考环保法第十九条、环评法第七条和第八条)但是水法未规定区域、流域开发利用规划及水利等专项规划要进行环境影响评价,与环保法及环评法存在冲突,因此,需要作出修改。

**中国环境报:**党中央、国务院着眼于治水工作大局,做出全面推行“河长制”的决策,这将对水法修改带来什么影响?

**吴青:**环保法规定了环境保护目标责任制和考核评价制度;《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》规定了党政领导干部生态环境损害责任追究制度。《关于全面推行河长制的意见》明确“全面建立省、市、县、乡四级河长体系。”近年来,一些地方的探索表明,河长制是对河湖进行管理的一项有效制度,但河长制中关于目标考核及责任追究等内容要得到有效落实,需于法有据,即需要上位法依据,因此需要修改水法等相关法律法规来解决这一问题。

**中国环境报:**为什么说落实“水十条”,也需要修改水法?

**吴青:**“水十条”提出,实施最严格水资源管理。健全取水总量控制指标体系。对取水总量已达到或超过控制指标的地区,暂停审批其建设项目新增取水许可。对纳入取水许可管理的单位和个人用水大户

### 相关链接

2016年7月2日,全国人大常委会对水法第十九条进行了修改。同年8月,全国人大常委会副委员长吉炳轩作全国人大常委会执法检查组关于水法实施情况的报告,建议适时启动水法修改准备工作,落实新时期中央关于水利改革发展的方针政策,发挥立法对水利改革发展的引领作用。截至目前,水法的修改尚未启动。