

党的十八届四中全会聚焦全面推进依法治国重大议题

生态文明法治建设路向何方?

本报见习记者王昆婷

党的十八届四中全会将于10月在北京召开,会议将研究讨论“全面推进依法治国”重大议题。

依法治国是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障,是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。四中全会的召开,依法治国方略的全面实施,必将为生态环境法治建设提出更高的要求。

环境保护部政法司会同政研中心组织召开专题研讨会,就“依法治国与生态环境法治建设”议题进行探讨。

环境保护部政法司司长李庆瑞表

正确认识环境法治在依法治国中的地位

“法”的对立面是按潜规则办事、按长官意识办事

“依法治国的法是统称。其对立面不是政策,政策是明规则,也属于法的一部分。依法治国中的‘法’的对立面应是按潜规则办事、按长官意识办事。”环境与经济政策研究中心主任夏光说。依法治国中强调的法治思维和法治方式就是下一步推进环境法治建设的方向。

环境的公益性决定了必须要通过立法去界定环境资源的产权;环境形势的严峻性决定了需要严格的法制去改善;环保的基础性决定了只有通过严明的政策法规,才能约束其他领域。

“环境法被视为部门管理法,得不到必要的尊重和敬畏,执行中缺乏地方政府和其他部门的配合,这种状况必须纠正。只有通过环境法调整资源开发等行为,强化对地方政府和产业主管部门的制约,才能提高环境法治意识,改善环境执法处境。”清华大学教授王明远说。他提出,法治要从工具和手段,上升为价值和目的。

夏光指出,从成效角度讲,环保部门非常重视相关法律,法治思维比较强。但我国环境法治还远未达到“价值

环境立法要既“硬”且“良”

专业化、综合化的环境法需要大量授权立法及配套立法

环境法呈现高度专业化、综合化

特点,包括行政管理、民事侵权、国

际合作等方面内容,需要大量授权立法及配套立法。

要在依法治国的战略中推进法治建设,夏光认为,首先要明确未来环境法治建设的指导思想:用法来调整人与自然的的关系。环境法要一方面坚持环境优先、保护优先,一方面坚持经济和环境协调,改善环境质量、优化经济发展。

中国政法大学教授王灿发认为,依法治国,要完全依法办事,解决以权压法、以人代法。在环境法方面,要改变环境法是软法的现象。在过去几年中,环境刑事犯罪责任追究获得了很大进步,未来要使环境法更加硬起来。

他建议,制定“生态文明建设促进法”,将国家建设生态文明的方针政策制度都纳入其中,之后制定其他法律时,都要考虑此法。“生态文明建设促进法”由环保部门协同其他部门参与立法。在这个法律下,应包括自然资源法、生态保护法、环境保护法三大法律。具体的立法需围绕完善这些体系,两条腿走路,一条是综合性的立法,另一条是具体法律的制定。如自然保护区法、湿地保护法,化学品管理法、电磁辐射管理法、生态损害补偿修复法、民事环境损害赔偿法(包括健康损害)、环境信息公开和公众参与法等。

周珂则认为,生态文明法治建设,首先必须落实“保护优先”原则。我

和目的”的地位,甚至作为“工具和手段”都仍存在一些问题。

对我国环境法治的现状,夏光概括为:缺、短、小。

“缺”是指法治领域的立法相当缺乏,尤其按照党中央改革要求,很多没有变成法律法规。

“乱”是指执法乱象多,包括执法不作为、乱作为、背黑锅等,总体评价环保系统的公信力不是很强。

“小”是指司法系统在环保中的作用小,司法资源有限,导致法院不愿受理案子,参与环保积极性低。

华北环保督查中心副处长刘传义则认为,在目前的法治环境下,主要困难是环境执法难、不到位。一是环境执法说的多做的少,很多环境执法机构还是参公单位,执法制约多。二是自身问题多,人员素质不够。

在环保领域践行依法治国方略,要理顺法与政策的关系,软法硬法都要落实。中国人民大学教授周珂建议,借鉴美国国家环境政策法,环境基本国策立法具有特殊地位,主要管政府,各州法律法规都要服从它。

际合作等方面内容,需要大量授权立法及配套立法。

要在依法治国的战略中推进法治建设,夏光认为,首先要明确未来环境法治建设的指导思想:用法来调整人与自然的的关系。环境法要一方面坚持环境优先、保护优先,一方面坚持经济和环境协调,改善环境质量、优化经济发展。

中国政法大学教授王灿发认为,依法治国,要完全依法办事,解决以权压法、以人代法。在环境法方面,要改变环境法是软法的现象。在过去几年中,环境刑事犯罪责任追究获得了很大进步,未来要使环境法更加硬起来。

他建议,制定“生态文明建设促进法”,将国家建设生态文明的方针政策制度都纳入其中,之后制定其他法律时,都要考虑此法。“生态文明建设促进法”由环保部门协同其他部门参与立法。在这个法律下,应包括自然资源法、生态保护法、环境保护法三大法律。具体的立法需围绕完善这些体系,两条腿走路,一条是综合性的立法,另一条是具体法律的制定。如自然保护区法、湿地保护法,化学品管理法、电磁辐射管理法、生态损害补偿修复法、民事环境损害赔偿法(包括健康损害)、环境信息公开和公众参与法等。

周珂则认为,生态文明法治建设,首先必须落实“保护优先”原则。我

环境执法要“按章不按长”

执法者以法律为依据,而不是按领导意志办

法律的生命力在于实施。推动环境法治建设,不只是立法的问题。环境执法要有独立性,才能保证公平正义,才能保证法治而不是人治。

法治有两方面涵义:一是法律正当,立法是良法;二是法律至上,即法律说了算。环境独立执法,即执法者以法律为依据,而不是按领导意志办,“按章不按长”。张居正说:“车之前也,马不力也,不策马而策车,何益?”执法者有积极性,才可以激活法律。

胡静认为,调动环境执法人员的积极性,需要职业保障,即严格执法不需要

国生态保护主要借鉴俄罗斯,生态法与自然资源法是一体两面,自然资源法注重开发利用,生态法强调保护优先,用生态保护对冲资源利用的负面效应。保护优先不仅仅是环保部门的事,在生态保护领域,尤其是资源开发利用都应适用这一原则。

二是要明确地方政府环境责任,要从管理法向责任法转变。过去的《环保法》是管理法,主体是管理者与相对人,修订后的《环保法》向责任法转变,突出规定政府责任,这需要逐步落实。

刘传义结合基层执法经验强调,环境立法要注重配套细则规定。北京理工大学教授罗丽提出,要进一步完善《环保法》和单项法的衔接修改。

判断环境合法的标准,离不开时间空间背景。同一行为,在北京属于违法,在甘肃可能属于合法。中国政法大学副教授胡静和刘传义都提醒,要给予地方环境立法充足的空间。

除了制定新法,对于不合时宜的旧法也应当及时进行排查和清理。北京市环保局法规处调研员相华林提出,清理、修订和《环保法》不相符的政策法规是十分必要的。

他建议可以借鉴美国20世纪70年代的做法,从国家层面发通知,要求国家各部委和地方政府对本部门本级政府的政策、法规进行清理,定期提交清理报告。

国外经验

◆吴乔松

当前,我国大气环境形势的日趋严峻对《大气污染防治法》提出了更高的要求,在修法的过程中,适当借鉴国外经验,对于防治我国大气污染大有裨益。

我国对于污染源的新认识经历了一个漫长的过程。2011年1月1日开始,环境保护部发布的《环境空气PM₁₀和PM_{2.5}的测定重量法》开始实施,首次对PM_{2.5}的测定进行了规范。但是对于PM_{2.5}的研究和检测还非常不完善,覆盖的城市面也有限,这是接下来的法律修订需要关注的方面。

同时期的法国巴黎,也经历了一个对新污染源的认识过程。2011年,在法国科学院大气系统实验室主持下,多国参与的研究团队对2009年~2010年巴黎地区PM_{2.5}情况进行了综合研究。

这一项目利用地面、高空及遥感监测手段,应用法国国家空气质量模型CHIMERE(现为欧盟空气质量预报模型)对PM_{2.5}污染物进行检测。巴黎市区的自动空气检测点正在进一步扩大当中,检测结果6小时内公开一次。这些科研、检测和报告制度有一定的借鉴意义,我国在修订法律和制定具体检测制度时,可以在这些现有的经验上制定出适合自己的制度。

注重可操作性及责任条款

提高标准、加大处罚力度、变更处罚方式,是法律修订时一个很重要的因素。法律的生命力在于执行,如果标准过低则达不到立法的效果,如果处罚力度不够则使法律不足畏惧,如

果处罚方式不当则降低了违法成本。借鉴英国伦敦的经验,英国政府对于法律的制定和修订都以“高标准、严处罚”为特点,比如《工作场所健康和安法》等控制排污行为的法律,把污染物的排放量标准一提再提,且以高额的罚款和严厉的处罚为法律保障;对于小汽车尾气排放,伦敦市中心还专门设立污染监测点,赋予警察拦截车辆、进行检测、处以罚款的权力。

今年2月,欧盟对英国治理空气污染不力采取法律行动,高额的罚款(超过3亿欧元)让英国心痛不已,未来违法行为甚至可能与刑事责任挂钩。

再者,欧盟的处罚是以欧洲法院裁决作出,因此并非是一次性的罚款,换言之,如果英国对空气污染治理仍无措施,这样的罚款还将继续。

综上,我国大气污染防治虽然有标准,但标准比较模糊且过低,没有细化防治措施,这无益于法律效果的实现。接下来的法律修订应该进一步提高标准,并且规定地方可以制定不低于国家的标准。

另一方面,法律后果也未能明确、严格地规定,大多数的罚款都是一次告终,企业的违法成本大大降低。后续的法律修订应该加大处罚后果、变更处罚方式,提高违法成本。

环境司法要发挥制约监督作用

环境执法要与司法相衔接,强化对政府的约束

司法支持、加强、补充行政执法,并在某些方面发挥制约监督作用。“环境执法要与司法相衔接,应强化环境审判、推进公益诉讼,包括行政诉讼,强化对政府的约束。”王明远说。

日本司法制度在环境法的实施中发挥了重要作用,如针对民事赔偿建立了迅速救济机制,当地居民通过行政诉讼对道路、火电等建设行为进行合法性监督,值得借鉴。

这种司法能动性的发挥对于监督、制约环境执法很有效果。胡静说,法院实行能动司法,不是法官主

用法治方式推进绿色转型

经济增长模式也要符合环境基础法的要求

目前,一些地方还存在盲目投资、产能过剩、盲目开发、填海挖山等与可持续发展相违背的发展方式,某些地方政府领导的决策行为仍需对其进行约束。

相华林提出,要贯彻预防为主的原则。通过严格约束地方政府的投资政策和产业政策,严格进行项目环评和规划环评,逐步推进政策环评,彻底扭转GDP至上意识,真正做到科学决策、民主决策和依法决策。

另外,加快环境立法进程,在税收、信贷等方面给绿色企业支撑。加大知识产权保护力度,鼓励污染

防治技术的科研和应用,保护绿色生产的知识产权,修订《清洁生产促进法》等环境资源法。明确生产企业对生产的产品回收义务,如借鉴日本3R做法。

从立法角度看,周珂提出,经济绿色转型,《环保法》要成为基础性法律。这要求《环保法》要得到其他部门法的配合,不限于环保单部门法,经济增长模式也要符合环境基础法的要求。

从执法角度看,李艳芳提出,要增强依法行政和依法执法意识,该查处就查处,提高违法成本,倒逼经济转型。

罗丽建议,对于信息公开、公众参与、政府责任等制度的落实,要增强法律强制性,避免流于形式。

李艳芳建议,环境执法部门要与检察院、法院相配合。如意大利最高法院院首要职责是为政府提供行政咨询,协助行政机关依法行政。

动找案子,而是加强司法审查,不仅审查行政决定的合法性,而且审查其合理性。能动司法还影响了立法和行政,如日本法院通过公害审判推动了环境损害赔偿立法,我国环境法庭通过发布禁止令介入了环境执法。环境法庭专业能力加强后,甚至可能开展对环评、排污许可决定的合理性审查。

除此之外,环境案件的受理也应该受到重视。王灿发和相华林都强调,要明确法院对案件的受理范围,大力推动司法在环境保护中的作用。

国外大气污染防治的立法借鉴

果处罚方式不当则降低了违法成本。

借鉴英国伦敦的经验,英国政府对于法律的制定和修订都以“高标准、严处罚”为特点,比如《工作场所健康和安法》等控制排污行为的法律,把污染物的排放量标准一提再提,且以高额的罚款和严厉的处罚为法律保障;对于小汽车尾气排放,伦敦市中心还专门设立污染监测点,赋予警察拦截车辆、进行检测、处以罚款的权力。

今年2月,欧盟对英国治理空气污染不力采取法律行动,高额的罚款(超过3亿欧元)让英国心痛不已,未来违法行为甚至可能与刑事责任挂钩。

再者,欧盟的处罚是以欧洲法院裁决作出,因此并非是一次性的罚款,换言之,如果英国对空气污染治理仍无措施,这样的罚款还将继续。

综上,我国大气污染防治虽然有标准,但标准比较模糊且过低,没有细化防治措施,这无益于法律效果的实现。接下来的法律修订应该进一步提高标准,并且规定地方可以制定不低于国家的标准。

另一方面,法律后果也未能明确、严格地规定,大多数的罚款都是一次告终,企业的违法成本大大降低。后续的法律修订应该加大处罚后果、变更处罚方式,提高违法成本。

形成法律体系

我国关于大气污染防治的法律和相关法规并未完善,最重要的《中华人民共和国大气污染防治法》也不能满足当前大气污染防治的需求,同时地方各级的相关立法也未建立起来,法律体系还处于建立的过程。

以美国为例,尤其是加利福尼亚州,其大气污染防治法律形成完整的体系;联邦—州政府—州空气管理部门—地方,与此对应的联邦《清洁空气

法》、州《清洁空气法》、《大气污染控制法》、《大气质量标准法》等也划分了明确的权责,保障了法律的实施和完善。

地区合作到国际合作

我国的大气污染防治和大多数国家一样,也是以划分地区来统一规定、检测、实施、报告的,但是在法律修订和完善中,应该更加关注的不仅仅是地区合作,而是国际合作。

空气的流动性和开放性决定大气污染防治必须高度重视国际合作,否则只会事倍功半。

借鉴欧盟的经验,欧盟制定了统一的国际环保合作规则,欧洲国家共同参与、共同承担责任,也共同享受整体规划所带来的环保效应,不必担心其他国家大气污染对自己国家产生不利的影响。

欧盟委员会在欧洲国家大气污染防治工作中,确定了明确而严格的标准、报告制度、问责机构、执行机构,更重要的是,将这些合作规则纳入各国法院和欧洲法院的体系之下,用法律手段而非行政手段保证大气污染防治工作的开展。

在中国和中国所处的亚洲,如此深程度的国际间合作制度还没建立,中国、韩国、日本等国家加强合作的必要性和可能性非常之大。

例如,1993年日本《环境基本法》制定了环境基本计划,到目前为止已经实施了前两个计划,正在实施第三个计划,而在第三个计划中,加强国际合作、创造国际环境保护合作规则是最新也是最重要的想法之一。

我国在大气污染防治的立法和法律修订中,除了要考虑到地区或各国间的统一的标准、检测、报告和执行机构外,也应该考虑到各个地区或各个国家不同的经济发展水平和社会状况,“共同但有区别地”承担大气污染防治义务。

《大气污染防治法》怎么改?

基层执法人员建言注重可操作性,细化责任条款

本报记者李成思 见习记者王昆婷

《大气污染防治法(修订草案征求意见稿)》(以下简称“修订草案”)日前发布,针对修订草案,一些基层执法人员结合实际工作给出了自己的思考及建议。

保证法律可操作性

在日常工作中,环境监测执法人员到现场检查(勘察)后要求当事人在现场检查(勘察)笔录上签字时,当事人往往拒绝签名或者拒不到场。根据最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第十五条规定:被告向人民法院提供的现场笔录,应当载明时间、地点和事件等内容,并由执法人员和当事人签名。当事人拒绝签名或者不能签名的,应当注明原因。有其他人在现场的,可由其他人签名。法律、法规和规章对现场笔录的制作形式另有规定的,从其规定。

对此,四川省通江县环境监察大队副大队长刘永涛建议,在修订草案第二十一条中增设检查人员的权力,即增加“现场检查时可以勘察、采样、监测、拍照、录音、录像、制作笔录和查阅、复制生产记录、排污记录和其他与环保有关的材料”的规定。并在后面的条款中增加“检查(勘察)记录由当事人签名确认,当事人拒绝签名的或者不能签名的,应当注明原因。有其他人在现场的,可由其他人签名”的规定。

许多产生恶臭气体的企业即便科学选址、设置合理防护距离并安装净化装置,在风大的时候也没有办法完全避免对周围群众的影响,基于此,湖北省武汉市环境监察支队主任科员王立斌建议在第五十六条中增加“当风力大于4~5级时,应当停止施工、作业”。

北京市环境监察总队的尹学庆建议,将第五十三条中的“物料”改为“原料”,一是因为条文中所列举的属于原料,二是如果工业废渣、煤渣等密闭贮

存不符合国情。

辽宁省大连市环保局甘井子分局综合管理科的王博提出,第八十三条中提出了“禁燃区”,但并没有详细界定,执法时会无法判断。

对于第七十八条第二款中“处违法排污治理费用2倍以上5倍以下罚款”,尹学庆认为以排污治理费用作为计算处罚的依据,测算因素未明确,实践中容易引起争议。刘永涛则建议修改为“可以处以10万元以下的罚款”。

注重完善责任条款

刘永涛建议在“法律责任”一章中增加“需要配套建设的大气污染防治设施未建成、未经验收或者验收不合格的,主体工程正式投入生产或者使用的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令停止生产或者使用,直至验收合格,处一万元以上三十万元以下的罚款”的规定。

刘永涛还建议增加环境行政复议和诉讼制度。根据《行政诉讼法》第三十九条规定,公民、法人或者其他组织直接向人民法院提起诉讼的,应当在知道做出具体行为之日起3个月内提出,法律另有规定的除外。为避免在执法中对法律条款的理解产生不同的争议,保护当事人的合法权益,建议在修订草案的“法律责任”中增加“当事人对行政处罚决定不服的,可以申请行政复议,也可以在收到通知之日起十五日内向人民法院起诉;期满不申请行政复议或者起诉,又不履行行政处罚决定的,由作出行政处罚决定的机关申请人民法院强制执行”的规定。

修订草案第二十一条中规定“检查部门有义务为被检查单位保守技术秘密和商业秘密”,然而在执法过程中,仅靠一条规定并不能使被检查单位足够放心。王博建议,应该对此设置责任条

款,增加被检查单位对监察执法人员的信任,以便顺利提供必要材料。

尹学庆提出,第三十四条规定严格控制粉尘和气态污染物的排放,但并没有规定罚则,工业无组织排放还是空白。

对于第七十九条第一项规定的罚款,尹学庆认为存在不妥。修订草案规定当大气污染防治设施正常运行时,先由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正,拒不改正的才处罚款,这与加严处理措施和力度的总趋势不符合,尹学庆建议沿用现行法律直接处罚。

规范行政权力衔接配合

环保大格局的形成离不开环保部门与其他部门之间的合力,环境权力的实施需要其他行政权力的配合。

针对与其他行政权力的配合工作,刘永涛提出以下建议。

为严格控制饮食娱乐服务项目的选址,建议在修订草案第五十七条第二款中增加“不符合本款规定的,环境保护、食品药品监督、公安消防等管理部门不再核发相关证照,工商行政管理部门不予办理登记”的规定。

增设环境影响评价的前置审批规定。建议增加“建设项目环境影响报告书、环境影响报告表或者环境影响登记表经依法批准后,项目审批部门方可批准该项目建设,土地行政管理部门方可办理征地审批手续,矿产资源主管部门方可颁发采矿许可证,城市规划行政主管部门方可核发建设用地规划许可证”的规定。同时建议增加“对环境可能造成重大影响或者产生恶臭、异味、油烟、噪声等直接影响公众生活环境的项目,需要办理企业注册登记或营业执照的,其环境影响报告书、环境影响报告或环境影响登记表经依法批准后,工商行政管理部门方可核准登记、发给营业执照”的规定。