

绿色和平对《中华人民共和国环境保护法修正案（草案）》修改的具体建议

十一届全国人大常委会第二十八次会议初次审议了《中华人民共和国环境保护法修正案（草案）》，并向社会公开征集意见。绿色和平作为致力于环境保护的一个全球性环保组织，对此非常关注。绿色和平希望立法部门能够利用此次机会，从切实促进环境的保护以确保社会主义现代化建设的发展与环境保护相协调的角度出发，加强政府监督管理职责，加强对企业破坏污染环境行为的监督，赋予并支持广大人民群众监督环境污染破坏行为的切实可行的公民权利，修改并完善环保法。绿色和平的主要修改意见和相关说明如下：

征求意见的草案文本	绿色和平的修改建议及原因	绿色和平修改后的文本
<p>第一条 为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展，制定本法。</p>	<p>建议改为：“为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进经济社会的可持续发展，制定本法”。</p> <p>原因：环保法作为保护环境的部门法，应当以促进环境的保护为基本原则和主要目的。环保法与公司法、经济法等促进经济建设和发展的部门法的立法目的不同，将环保法的立法目的规定为“促进社会主义现代化建设的发展”并不特别适合，因而建议修改为“促进经济社会的可持续发展”。</p>	<p>第一条 为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进经济社会的可持续发展，制定本法。</p>
<p>第四条 环境保护工作应当依靠科技进步、发展循环经济、倡导生态文明、强化环境法治、完善监管机制、建立长效机制。</p> <p>国家采取有利于节约和循环</p>	<p>建议改为：（1）加入“落实环境优先原则”。</p> <p>原因：作为环保法必须明确“环境优先”，理清环境保护与经济建设和社会发展的关系。</p>	<p>第四条 环境保护工作应当依靠科技进步、发展循环经济、倡导生态文明、强化环境法治、完善监管机制、建立长效机制。</p> <p>国家采取有利于节约和循环</p>

<p>利用资源、保护和改善环境质量、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，健全生态补偿机制，使经济建设和社会发展与环境保护相协调。</p>		<p>利用资源、保护和改善环境质量、促进人与自然和谐的经济、技术政策和措施，健全生态补偿机制，落实环境优先原则，使经济建设和社会发展与环境保护相协调。</p>
<p>第六条 一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权利对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告。</p>	<p>建议改为：“一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权利对污染和破坏环境的单位和个人向行政机关进行检举和向司法机关进行诉讼”。</p> <p>原因：如此简单的修改可以给单位和个人进行检举和控告环境破坏行为提供了明确的指导，明确了如何检举和控告，向谁检举和控告，因而使得环保法为公民切实行使环境监督权提供了清晰的法律指导和明确的法律依据。此外，建议将“控告”改为“诉讼”，因为“控告”是一个带有阶级色彩的词语，法律用语也应当随着时代的变化而与时俱进。</p>	<p>第六条 一切单位和个人都有保护环境的义务，并有权利对污染和破坏环境的单位和个人向行政机关检举和向司法机关进行诉讼。</p>

<p>第九条 科学确定符合我国国情的环境基准。国务院环境保护行政主管部门应当使环境标准与环境保护目标相衔接，制定国家环境质量标准。</p>	<p>建议删除：“科学确定符合我国国情的环境基准”。</p> <p>原因：环境基准是指环境中污染物对特定对象（人祸其他生物）产生不良或有害影响的最大剂量或浓度。¹换句话说，环境基准是指当环境中某一有害物质的含量为一定值时，人或生物长期生活在其中不会发生不良的或者有害的影响。环境基准的制定应当与保护人的健康相适应，而不是与国家的国情相适应。“符合我国国情的环境基准”这一说法从科学角度上来说站不住脚。</p>	<p>第九条 国务院环境保护行政主管部门应当使环境标准与环境保护目标相衔接，制定国家环境质量标准。</p>
<p>第十条 国务院环境保护行政主管部门会同有关部门根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家排放标准。</p>	<p>建议删除：“会同有关部门”或者将其改为“征求有关部门意见”。</p> <p>原因：第一，环保部作为最主要的环境保护行政管理职能部门，应当由其承担制定国家环境质量标准的职责，“会同其他部门”制定侵害了环保部独立行使行政职能的权利。</p> <p>第二，会同有关部门将导致环境质量标准制定的决策效率低下。会同意味着环境质量标准的制定需要得到所有会签部门的一致同意，操作起来非常困难。</p> <p>第三，会同意味着不是环境优先，而是经济优先。这种立法理念与环保法修改草案中第四条提到的“使经济建设和社会</p>	<p>第十条 国务院环境保护行政主管部门征求有关部门意见，根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家排放标准。</p>

¹参考百度百科对“环境基准”的定义。 <http://baike.baidu.com/view/3520468.htm>

	<p>发展与环境保护相协调”不一致。</p> <p>第四，修改草案中规定国务院环境保护部门“会同有关部门”根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家污染排放标准的话，与其他的一些法律法规或单项法相冲突。例如，2008年刚修订的《水污染防治法》²第十三条明确规定：“国务院环境保护主管部门根据国家水环境质量和国家经济、技术条件，制定国际水污染物排放标准”。</p>	
<p>第十一条 国家建立监测网络和监测数据信息体系。</p> <p>国务院环境保护行政主管部门会同其他有关部门，建立监测制度，制定监测规范，组织监测网络，加强对环境监测的管理。</p> <p>监测网络包括环境质量监测网和重点污染源排放监测网。国家环境质量监测站（点）应当由国务院环境保护行政主管部门会同有关部门统一规划设置。重点污染源排放监测站（点）设置应当符合有关法律法规规定和监测规范的要求。环境质量和污染物排放监测数据应当纳入监测数据信息体系，作为评价环境质量的依据。</p>	<p>建议：保留第一、二、六、七段内容，删除第三、四、五段的内容。</p> <p>原因：第三、四、五段的内容太具体，不适合放在基本上位法中，应该在具体部门规章中规定，例如制定专门的《环境监察条例》。</p>	<p>第十一条 国家建立监测网络和监测数据信息体系。</p> <p>国务院环境保护行政主管部门会同其他有关部门，建立监测制度，制定监测规范，组织监测网络，加强对环境监测的管理。</p> <p>国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。</p> <p>海洋环境监测活动，依照海洋环境保护法的有关规定执行。</p>

² 《中华人民共和国水污染防治法》由中华人民共和国第十届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议于2008年2月28日修订通过，并于2008年6月1日起施行。全文请见：
http://www.gov.cn/flfg/2008-02/28/content_905050.htm

<p>有关行业、专业环境质量监测站（点）应当按照有关法律法规规定和监测规范的要求设置。环境质量和污染物排放监测数据作为评价环境质量依据的，应当经环境保护行政主管部门批准。</p> <p>从事环境监测工作，应当遵守国家监测规范。监测机构应当使用符合国家统一标准的监测设备，监测机构负责人对监测数据的真实性和准确性负责。监测数据依法公开。</p> <p>国务院和省、自治区、直辖市人民政府的环境保护行政主管部门，应当定期发布环境状况公报。</p> <p>海洋环境监测活动，依照海洋环境保护法的有关规定执行。</p>		
<p>第十二条 国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关部门，根据国民经济和社会发展规划纲要编制国家环境保护规划，经国务院宏观经济调控部门综合平衡后，报国务院批准并公布实施。</p> <p>……</p>	<p>建议删除：“经国务院宏观经济调控部门综合平衡后”。</p> <p>原因：《环保法》的立法理念应当由“经济和社会发展先行”的指导思想转变为“环保先行”的指导思想。环保规划如果必须经过发展部门的平衡将无法体现草案中第四条提到的“使经济建设和社会发展与环境保护相协调”。</p>	<p>第十二条 国务院环境保护行政主管部门会同国务院有关部门，根据国民经济和社会发展规划纲要编制国家环境保护规划，报国务院批准并公布实施。</p> <p>……</p>
<p>第十九条 国家对重点污染物实行排放总量控制制度。</p> <p>国务院发展改革部门会同有关部门应当遵循公平、科</p>	<p>建议：（1）将“国务院发展改革部门会同有关部门”改为“国务院环境保护行政主管部门”。（2）建议在此条中</p>	<p>第十九条 国家对重点污染物实行排放总量控制制度和排污许可制度。</p> <p>国务院环境保护行政主管</p>

<p>学、合理原则，研究提出国家重点污染物总量控制约束性指标分配意见，报国务院批准。</p> <p>.....</p>	<p>增加污染物排放许可制度。</p> <p>原因：发改委的工作是负责节能，而环保部的工作是负责减排。由发展部门根据经济发展需要来计划并制定污染物排放总量的约束指标，是实现不了优化经济发展的功能，也无法确保通过控制或约束污染物的排放总量来促使经济发展和环境保护相协调。</p> <p>关于污染物排放许可制度，此种管理制度可以通过将总量指标分解开来对污染物进行行之有效的控制和分配。这种制度在环境法当中的多个单项法已经规定了，在现实中这可行政许可制度也操作了很多年。因此建议将污染物排放的行政许可制度在新的环保法中被确定下来，实现和其他单向法的立法衔接。</p>	<p>部门会同有关部门应当遵循公平、科学、合理原则，研究提出国家重点污染物总量控制约束性指标分配意见，报国务院批准。</p> <p>.....</p>
<p>第二十四条 产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度，包括企业负责人的环保责任制度和向职工代表大会报告环保工作并接受监督的机制.....</p> <p>排放污染物的企业事业单位，应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备，对其所排放的污染物进行监测，并保存原始监测记录。监测数据应当纳入国家监测数据信息体系，依法予以公布。</p>	<p>建议：（1）与草案第二十四条的规定相对应，在修改后的草案第六章“法律责任”的第三十七条增加对企业违反法律规定未安装监测设备或未公布监测数据所承担的法律任。 （2）建议删除：“向职工代表大会报告环保工作并接受监督的机制”。</p> <p>原因：如果在法律条文中只能找到对企业规定的义务，但是找不到相对应的企业不履行义务的法律责任和法律后果，则该法律条文缺乏对企业的真正监督，义务也形同虚设。</p>	<p>第二十四条 产生环境污染和其他公害的单位，必须把环境保护工作纳入计划，建立环境保护责任制度，包括企业负责人的环保责任制度.....</p> <p>排放污染物的企业事业单位，应当按照国家有关规定和监测规范安装使用监测设备，对其所排放的污染物进行监测，并保存原始监测记录。监测数据应当纳入国家监测数据信息体系，依法予以公布。</p>

	<p>向职工代表大会报告环保工作并接受监督的机制在实践中不具有可操作性，建议删除。</p>	
<p>第二十七条 国家实行排放污染物申报和征缴费用制度。排放污染物的企业事业单位应当按照国家有关规定向环境保护行政主管部门申报登记，并按照排放污染物的种类和对环境的危害程度征缴费用，征缴费用的具体办法由国务院根据有关法律制定。</p> <p>征缴费用必须用于污染防治和环境监测的能力建设，不得用于管理工作的日常开支，不得挪作他用。</p>	<p>建议：将污染物排放的费用征缴制度改为税费征缴制度。</p> <p>原因：费改税是一个大趋势，并且已经在十二五计划当中明确提出费改税的主张。排污费用的征缴主要纳入地方政府的财政，而排污费用的税的征缴主要纳入中央的财政和国库，因此费改税可以减少地方政府在环境管理上向地方企业妥协。</p> <p>此外，“税费”既包括“环境税”也包括“环境费用”，将“费用”二字改为“税费”二字，可以为将来费改税留下了立法和执法空间。</p>	<p>第二十七条 国家实行排放污染物申报和征缴税费制度。排放污染物的企业事业单位应当按照国家有关规定向环境保护行政主管部门申报登记，并按照排放污染物的种类和对环境的危害程度征缴税费，征缴税费的具体办法由国务院根据有关法律制定。</p> <p>征缴税费必须用于污染防治和环境监测的能力建设，不得用于管理工作的日常开支，不得挪作他用。</p>
<p>第二十八条 排放污染物超过国家或者地方排放标准，或者超过重点污染物总量控制约束性指标，依法被责令限期治理的企业事业单位，应当制定限期治理计划并组织实施。限期治理计划应当包括：</p> <p>（一）技术改造、污染治理的可行性研究报告，产品更新和淘汰的计划等；</p> <p>（二）相关资金安排和落实情况；</p> <p>（三）限期治理时序安排和</p>	<p>建议：（1）删除限期治理计划中包括的四部分具体内容，即“限期治理计划应当包括：（一）…（二）…（三）…（四）…”；（2）将“并报送环境保护行政主管部门和行业主管部门备案”改为“并报送环境保护行政主管部门和原审批部门进行审批”。</p> <p>原因：限期治理计划中包括的四部分具体内容不适合放在基本上位法中，应该在具体部门规章中进行规定。</p> <p>限期治理的项目不达标的话</p>	<p>第二十八条 排放污染物超过国家或者地方排放标准，或者超过重点污染物总量控制约束性指标，依法被责令限期治理的企业事业单位，应当制定限期治理计划并组织实施。</p> <p>限期治理计划应当经过科学论证，并报送环境保护行政主管部门和原审批部门进行审批，接受监督。限期治理的企业事业单位必须如期完成治理任务。</p>

<p>完成目标的最后期限；</p> <p>（四）相关的环境影响评价文件。</p> <p>限期治理计划应当经过科学论证，并报送环境保护行政主管部门和行业主管部门备案，接受监督。限期治理的企业事业单位必须如期完成治理任务。</p>	<p>应当报环境保护行政主管部门和原审批部门进行审批，而不是报备。因为报备只是意味着将结果告知环境保护行政主管部门和原审批部门，而不管企业限期治理的结果好坏。这样规定的话对企业的污染行为不能很好的监督。</p>	
<p>第三十四条 公民、法人或者其他组织，可以依法向县级以上人民政府及其环境保护等有关行政呢个主管部门申请环境信息。县级以上人民政府及有关行政主管部门应当在国家规定的时间内予以答复。</p>	<p>建议：将“予以答复”改为“予以提供”。</p> <p>原因：“予以答复”意味着只要行政管理职能部门答复了即可，而不意味着被申请的环境信息需要被公开。在实践中很多时候申请信息公开都被答复为：“所申请的信息涉及到企业商业秘密而不予提供”，因此建议将“答复”改为“提供”。这样的话也与修改后的草案第四十五条第（三）款规定政府工作人员未对公民、法人或者其他组织申请获得的环境信息依法提供时需要承担的法律相对对应。</p>	<p>第三十四条 公民、法人或者其他组织，可以依法向县级以上人民政府及其环境保护等有关行政呢个主管部门申请环境信息。县级以上人民政府及有关行政主管部门应当在国家规定的时间内予以提供。</p>
<p>第三十七条 违反本法规定，有下列行为之一的，环境保护行政主管部门或者其他依照法律和国务院规定行使环境监督管理权的部门可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款：</p> <p>（一）拒绝环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门</p>	<p>建议增加：（六）未安装监测设备或不运行监测设备的；（七）未公布或伪造监测数据的；（八）以“商业机密”为由不公布或者拒绝公布环境影响文件、污染物排放信息及其他环境信息的；（九）在环境影响评价中未按规定和程序征求公众意见的环评机构；（十）未按规定及时向政府部门汇报环境事故信息的企事业</p>	<p>第三十七条 违反本法规定，有下列行为之一的，环境保护行政主管部门或者其他依照法律和国务院规定行使环境监督管理权的部门可以根据不同情节，给予警告或者处以罚款：</p> <p>（一）拒绝环境保护行政主管部门或者其他依照法律规定行使环境监督管理权的部门</p>

<p>现场检查或者在被检查时弄虚作假的。</p> <p>(二) 拒报或者谎报国务院环境保护行政主管部门规定的有关污染物排放监测数据和申报事项的。</p> <p>(三) 不按国家规定缴纳排污费的。</p> <p>(四) 引进不符合我国环境保护规定要求的技术和设备的。</p> <p>(五) 将产生严重污染的生产设备转移给没有污染防治能力的单位使用的。</p>	<p>单位及其负责人。</p> <p>原因：此次环保法修改，非常欣喜地看到了对政府行政职能部门在环境管理方面的职责和义务加强了，但是对违法企业所应承担的环境保护的法律责任却没有多少实质性的加强。政府、企业、公众作为环境保护不可缺少的三股力量，应当同时在环境保护中承担其相应的义务以及不承担义务导致的法律责任。只有这样才能改变目前“企业污染，政府买单，环境受害”的怪象。</p>	<p>现场检查或者在被检查时弄虚作假的。</p> <p>(二) 拒报或者谎报国务院环境保护行政主管部门规定的有关污染物排放监测数据和申报事项的。</p> <p>(三) 不按国家规定缴纳排污费的。</p> <p>(四) 引进不符合我国环境保护规定要求的技术和设备的。</p> <p>(五) 将产生严重污染的生产设备转移给没有污染防治能力的单位使用的。</p> <p>(六) 未安装监测设备或不运行监测设备的；</p> <p>(七) 未公布或伪造监测数据的；</p> <p>(八) 以“商业机密”为由不公布或者拒绝公布环境影响文件、污染物排放信息及其他环境信息的；</p> <p>(九) 在环境影响评价中未按规定和程序征求公众意见的环评机构；</p> <p>(十) 未按规定及时向政府部门汇报环境事故信息的企业事业单位及其负责人。</p>
<p>第三十九条 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任</p>	<p>建议：增加“给他人合法权益造成损害的，依法追究其民事责任”。</p> <p>原因：环境污染者破坏污染</p>	<p>第三十九条 违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任</p>

<p>任。</p> <p>.....</p>	<p>环境的后果之一就是对他人的财产和健康造成了损害，应当依法承担民事责任。同时环保法作为环境保护的基本法，为司法机关提供了执法的法律依据，也为环境污染的受害者主张权利和赔偿提供了法律依据。</p>	<p>任。</p> <p>.....</p>
<p>第四十条 对经限期治理逾期未完成治理任务的企业事业单位，除依照国家规定加收排污费外，可以根据所造成的危害后果处以罚款，或者责令停业、关闭，并依法追究相关负责人的行政和法律责任。</p> <p>前款规定的罚款由环境保护行政主管部门决定。责令停业、关闭，须报经有批准权的人民政府批准。</p>	<p>建议：（1）增加：“未制定限期治理计划”或（2）将“行政”二字去掉；（3）将“报经有权批准的人民政府批准”改为“报经国务院环境保护行政主管部门批准”。</p> <p>原因：行政责任是法律责任的一种，因此将行政责任和法律责任放在一起是不恰当的法律用于表达。</p> <p>对逾期未治理的企业的监管应当由环境保护行政主管部门负责。如果由人民政府批准的话，有可能出现为了发展，政府向企业尤其是当地的 GDP 大户进行妥协。</p>	<p>第四十条 对未制定限期治理计划或经限期治理逾期未完成治理任务的企业事业单位，除依照国家规定加收排污费外，可以根据所造成的危害后果处以罚款，或者责令停业、关闭，并依法追究相关负责人的法律责任。</p> <p>前款规定的罚款由环境保护行政主管部门决定。责令停业、关闭，须报经国务院环境保护行政主管部门批准。</p>