

# 《化学物质控制法》亟需制订 ——欧盟的经验及对我国的启示

■ 常纪文\* / 中国社会科学院

**摘要** 有毒有害的现有化学物质和新化学物质对人体健康和环境造成了严重危害或存有潜在危险,我国必须在立法方面予以规制。欧盟的化学物质立法是当前全球最完善的,在立法体系、立法目的、管理体制、基本原则、主要制度等方面均有值得其他国家和地区借鉴的经验。目前,我国化学物质立法缺乏一部基本立法,在国际贸易自由化和环境问题全球化的今天,已经不能适应促进我国化学物质国际贸易和国际环境保护的需要,应当予以关注。《化学物质控制法》应当以有毒有害的现有化学物质和新化学物质为主要调整对象,以化学物质的安全、环境风险预防和控制为主要的规范领域。只有这样,才能体现其立法价值。

**关键词** 化学物质 控制 立法

化学物质是现代社会不可缺少的生产资料和消费品,并作为医药、农药、化学肥料、塑料、纺织纤维、电子化学品、家庭装饰材料、肥皂和洗衣粉、化妆品、食品添加剂等被广泛应用。一些化学物质,如持久性生物累积性化学物质、内分泌干扰物质、臭氧层消耗物质等基因改变物质、生育危害物质一旦进入环境,就会对人体健康和环境造成严重危害或潜在危险。基于这些环境风险和危害,20世纪60年代以来,欧盟加强了化学物质的控制立法。欧盟的化学物质立法体系分为新物质和现有物质的立法两类,主要包括1967年的《关于协调各成员国法律、法规和行政规章有关危险物质分类、包装和标识规定的理事会指令》、1988年的《关于协调各成员国法律、法规和行政规章有关危险配制品分类、包装和标识规定的理事会指令》、1993年的《评估和控制现有化学物质风险的理事会条例》等从1967年到2007年实施的40余部条例、指令和决定。目前欧盟的化学物质立法是全球最发达的,在立法体系、立法目的、管理体制、基本原则、主要制度等方面均有值得各国借鉴的经验。尤其值得指出的是,2007年6月1日欧盟实施的《化学物质注册、评估、授权和限制条例》(以

下简称REACH)对现有的立法体系进行了调整,被广泛认为是欧盟20年来立法中最重要的立法,并对全球工业产生了巨大影响,尤其值得我国关注。

## 制订《化学物质控制法》的必要性

### 完善我国化学物质控制立法体系

目前,欧盟化学物质控制立法所覆盖的化学物质范围很广,中国向欧盟出口的化工产品和化工下游产品正面临注册、环境风险安全评估、许可、限制、替代问题,中国企业需要了解化学物质的安全特性,了解哪些化学物质会对人体和环境产生危害,同时还要有实验数据的支持。这也是我国化学物质立法工作的一个重要切入点,我们可以针对REACH的要求,把我国的化学物质控制的立法提升到一个新的高度。

我国现有的环境保护法律体系,其主要规范领域包括清洁生产、循环经济、损害预防和污染治理几个方面。如果制定一部化学物质控制基本法律,在它的统帅和协调下,化学物质控制立法体系能基本定型。那就等于在现有的环境保护

\* 常纪文,中国社会科学院法学研究所研究员,社会法研究室执行主任,研究方向为环境法。

法律体系中加上了风险预防和控制一大块,使环境保护法律体系规范的领域变为风险预防+风险控制+损害预防+治理+清洁生产+循环经济。这能弥补我国环境法律体系结构的缺憾,使我国的环境保护法律体系完整化。

#### 拓展和提升我国化学物质控制立法目的

目前,欧盟的化学物质控制立法,其目的大致可归结为以下几点:一是高水平地保护环境和人体健康;二是保护脊椎动物免受不必要的测试;三是快速分享信息,提高信息的透明度,利于监管,提高化学物质流通和监管效率,避免工作重复;四是促进化学物质在市场中自由流动;五是促进竞争,促进机构改革;六是分类管理,分期实施,符合实际;七是广泛参与,各负其责,公平地分担费用,保护相关研究和开发者的知识产权;八是促进中小企业的经济发展;九是促进国内立法之间的衔接及国内立法与国际协定的衔接。

反观我国现有的化学物质控制立法,其目的一般限于化学物质的安全管理以及防治环境污染和生态破坏,如《危险化学品安全管理条例》第1条规定:“为了加强对危险化学品的安全管理,保障人民生命、财产安全,保护环境,制定本条例。”《新化学物质环境管理办法》第1条规定:“为加强对新化学物质的环境管理,防止环境污染,保障人体健康,保护生态环境,制定本办法。”立法目的和欧盟相比,差距还不小。我国化学物质立法目的的拓展和提升,任务比较繁重,涉及的立法众多,在中国的立法模式传统下,理想的方法是制定化学物质控制基本法——《化学物质控制法》,在基本法的层次上对这一问题进行提纲挈领地解决。

#### 扩展立法调整对象,加强全面管理

在杀生产品、化学物质的安全评价、化学物质的环境影响后评价等方面,我国缺乏专门的立法,而欧盟有充分的相应立法,如2004年3月31日《关于清洁剂的欧洲议会和理事会条例》、2002年9月25日《关于已上市的按照2000/1896/EC条例第4(1)条规定用于杀生的特定活性物质的额外期限公告的委员会条例》、2003年11月4日《关于98/8/EC<关于市场中杀生产品未经许可出售的欧洲议会和理事会指令>第16(2)条提及的十年工作计划第二个阶段和修订2000/1896/EC条例的委员会条例》等。

配制品、中间体、单体等在欧盟得到了很好的规范,下游用户进入了化学物质环境安全管理的视野,但我国尚缺乏专门的立法。而这些化学物质,我国的生产、进口或者使用已经对环境产生一些问题,因此,亟须通过制定化学物质控制基本法,予以一揽子解决。

#### 理顺管理体制

我国的化学物质的管理体制分为综合管理体制和专业管理体制两类。这种体制的缺陷如下:一是协调不够,管理体制分野太明显,如没有协调执法和联合执法的机制。二是部

门立法扩充部门职权,而忽视其他部门依法享有的法权。我们知道,化学物质的安全事故往往不仅是安全事故,同时也进一步产生环境污染事故,对于这些事故的应急,应当既让环境保护部门参与,也让安全生产部门参与,而且两个部门要相互通报各自的情报和观点,而《危险化学品安全管理条例》由于立法的侧重点在于安全管理,对国务院应急预案赋予环境保护部门的应急指挥和应急指挥咨询的职权没有涉及。三是一些规定不科学,如《危险化学品安全管理条例》赋予环境保护部门的是事后的污染防治权,但事实上,环境保护部门行使清洁生产审计、现场检查等与安全生产有关的职权既是必要的,也是《环境保护法》所认可的,但条例也由于立法主旨的原因,没有体现这一点。也就是说,必须协调现有的立法必须,在立法之中强调部门职权设立的科学性,以及职权行使的相关性和协调性。

#### 确立我国化学物质控制基本原则

虽然我国目前没有化学物质控制基本法,不可能集中规定或者体现化学物质控制的基本原则,但是一些专门的化学物质立法基于特殊的目的和任务也确立了一些具体的原则,如《废弃危险化学品污染环境防治办法》第4条规定:“废弃危险化学品污染环境的防治,实行减少废弃危险化学品的产生量、安全合理利用废弃危险化学品和无害化处置废弃危险化学品的原则。”其他的一些原则,如风险预防、源头控制等原则,也多多少少在《新化学物质环境管理办法》等条例或者规章中得到了体现。和欧盟相比,替代原则、相称原则、良好实验室实践原则在我国还没有成为基本的原则,风险预防和源头控制原则的立法确认和体现还不够。另外,我国缺乏一套针对化学物质环境无害管理的综合性科学管理政策和指导原则。在贸易自由化和全球化的今天,我们必须在法律的层次上借鉴欧盟化学物质控制的基本原则。

#### 构建我国化学物质控制基本法律制度

和欧盟相比,我国的化学物质控制立法的制度建设存在以下几个问题:一是由于没有统一的化学物质控制综合立法,不可能形成内部协调、覆盖所有领域的化学物质控制制度。二是目前的制度,从目的上说,仅是污染防治和风险排除,还没有上升到安全管理和高水平保护人体健康和环境的水平上。三是就主要内容的覆盖范围而言,一些制度和欧盟相比,基本可以媲美,但是制度的内容不够深入。主要表现在配制品、中间体、单体的法律规范和现有有毒有害化学物质的风险评估方面。四是化学物质控制信息的共享程度还不高,数据分享和不必要测试的避免规定缺乏,不利于公众知情权的保障和公众的有效参与。五是安全生产和环境危害控制两块立法缺乏协调,制度和制度之间冲突的地方很多,主要表现在安全生产和环境危害控制制度互相不衔接,如应急制度的建设

中,《危险化学品安全管理条例》没有涉及环境保护部门的专业咨询和应急指挥作用。六是缺乏化学物质安全评估报告及下游用户的信息提供和安全评估的内容,化学物质登记、风险评价的门槛制度、风险管理、联合申报、销售代表委任制度、化学物质转移与排放登记制度、相互评论和认证制度不完善。七是对在发达国家环境危害控制中广泛实行的自愿协议制度、工商界责任关怀行动和绿色化学行动等措施,没有及时予以响应。八是化学物质分类和管理重点不明确,目前对于国际上引起高度关注的具有致癌、致突变和生殖毒性以及具有环境持久性、生物蓄积性和毒性的化学物质,我国的有毒有害化学物质和新化学物质控制和管理立法没有或很少考虑将之作为安全管理的对象。因此,迫切需要修改完善危险化学品物质的分类和管理范围,确定环境危险性的分类标准。这些基本制度的创设,需要以法的形式集中予以解决。

### 我国《化学物质控制法》的立法定位

2005年松花江特大环境污染事件发生后,国务院发布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》,明确要求“抓紧拟订……化学物质污染……等方面的法律法规草案”。因此,制定一部综合性的涉及安全、海关监管、质量监督、商务等部门监管职责的化学物质控制法律,目前已成为社会各界的共识。

之所以要立《化学物质控制法》,就是为了弥补现有各污染防治法之不足,弥补新化学物质安全管理之不足,弥补现有化学物质控制行政法规、规章和技术性规范之不足。各污染防治法一般侧重于污染的末端治理。虽然也提出了污染防治原则,但是这一原则与化学物质环境风险预防和控制所强调的预防原则有所不同。化学物质的环境危害控制首先强调化学物质对人、动物和环境的风险预防,这种风险是建立在评估的基础上,与一般的污染防治法所强调的污染损害预防不同,后者强调的是损害结果的预防,而前者强调的是有可能发生也可能不发生的环境风险的预防。其次,化学物质的环境危害控制还强调环境损害的预防,它不仅包括污染防治法所提出的污染防治原则,还包括生态破坏的预防原则。

为体现《化学物质控制法》的立法独特性,应当将其作如下定位。

其一,《化学物质控制法》既要规范化学物质的环境风险管理,又要规范化学物质的安全管理,使其成为协调现有化学物质环境管理、质量监督、进出口管理和安全生产管理行政法规和规章、技术性规范的基本法律。

其二,《化学物质控制法》主要规范工业型的化学物质。基于管理的可能性和现实性,可以把规范的化学物质限定为有毒有害的现有化学物质和新化学物质的环境风险。按照我国化学

物质控制的实际,可以把我国《化学物质控制法》调整的对象物限定为新化学物质和有毒有害的现有化学物质,但不应当包括如下物质:军用化学物质、化妆品、农药、兽药、饲料添加剂、食品添加剂和含化学物质的医疗器械。可以把我国《化学物质控制法》调整的对象行为限定为以上化学物质的申报、登记、生产、进出口、上市、转让、储存、运输、使用和研究开发,污染物排放和转移登记,有害化学物质的替代、测试与咨询,废弃化学物质的回收、处理与处置,突发化学物质污染的应急预案与应急救援等。这与污染防治法所规范的预防排放物的环境损害风险和治理已经发生的环境污染有所不同。

其三,《化学物质控制法》主要规范有毒有害的现有化学物质和新化学物质的环境风险预防和环境风险控制,而水污染、大气污染、土壤污染和固体废物污染等立法和自然保护区等生态立法则主要规范环境风险预防和环境风险控制之后的事情。

其四,《化学物质控制法》主要规范有毒有害的现有化学物质和新化学物质的“物”的环境风险,而《环境影响评价法》则规范建设活动和规划的环境影响。

其五,《化学物质控制法》主要规范工业类有毒有害现有化学物质和新化学物质在生产、运输、流通、使用、回收、后处理的环境风险预防和控制措施,如风险评估、登记、PRTT制度等,针对的是环境污染和生态破坏特别是不确实发生的环境风险的预防和控制,而《清洁生产促进法》和即将出台的《循环经济法》则规范产品在设计、生产、流通、使用、回收、后处理尽量减少环境污染和生态破坏,节约资源,强调可以确实发生的污染的减量化和无害化。

### 制订《化学物质控制法》的指导思想

一是要起统帅目前有毒有害的现有化学物质和新化学物质控制条例、规章和技术规范、标准的作用。这是基本法应当起的作用。

二是要统一化学物质控制的调整范围,要发挥自己的特殊作用,使自己与《农药管理条例》等医药、化妆品等立法在管理对象和监管制度、监管机制上有所区别,使自己统帅现行《危险化学品安全管理条例》等化学品专项管理法规和规章,使自己的监管环节处于《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》等污染防治法律的管理环节之前。

三是既有现有化学物质和新化学物质控制的基本规定,又留有与《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《海洋环境保护法》、《安全生产法》、《农药法》等立法衔接的接口,还指导《危险化学品安全管理条

例》、《废弃危险化学品污染环境防治办法》等条例、规章、规范性文件和环境标准、安全标准的修订和实施,这样既可以避免规定重复、又不留下法律空白或者漏洞,防止抢占其他相关立法地盘的现象。基于此,在《化学品控制法》制定后,还可以考虑在以下几个方面制定专门的行政法规和规章:杀生产品的环境危害控制条例或者规章;现有化学物质和新化学物质控制的环境安全评价条例;综合性的现有化学物质和新化学物质控制登记条例;现有化学物质和新化学物质控制销售条例;中间体与单体环境危害控制条例;综合性的化学物质分类、包装和标记条例等。在《化学物质控制法》制定后,还可以考虑修订现有的化学物质安全监管、建立监督、海关监管方面的行政法规和规章。

四是统一现有化学物质和新化学物质控制的调整对象、适用范围、管理体制,统一规定国家的基本方针、政策和环境危害控制的原则,统一化学物质控制的法律责任。

五是基本制度的建设要完备、具有可操作性,既立足于我国各地的化工行业发展实际,又要充分地考虑国外和国际

化工行业的发展现状和趋势,体现我国现有化学物质和新化学物质控制立法的实践性和发展性。

六是既要促进贸易和环境保护的可持续协调发展,又要注意与国际化学物质环境公约要求及国际化学物质控制法规体系接轨。有毒有害的现有化学物质和所有的新化学物质在市场上是商品,它们的贸易需要遵循世界贸易规则。按照WTO等国际贸易公约的要求,《化学物质控制法》要充分地考虑市场机制的作用,促进贸易和经济的增长,把环境保护的要求纳入化学物质贸易的国际化 and 自由化进程之中。按照国际化学物质立法的要求,《化学物质控制法》应当对化学物质的国际贸易进行非歧视性的合理限制,以达到环境保护的目的。在经济全球化的今天,《化学物质控制法》必须充分考虑我国已经签署并核准的化学物质环境公约要求以及发达国家已经建立并得到国际公认的化学物质安全和环境危害控制法规标准体系,力争与国际化学物质控制体系接轨。■

参考文献(略)

## 温家宝:气候变化是全球性问题,需要世界各国通力合作

第三届东亚峰会于11月21日在新加坡举行。中国国务院总理温家宝与东盟10国、韩国、日本、印度、澳大利亚、新西兰领导人共同出席。本次峰会的主要议题是气候变化、可持续发展等。

温家宝在会上发表了题为《携手合作 共同创造可持续发展的未来》的讲话,着重阐述了中国政府在应对气候变化问题上的5点看法和主张:第一、气候变化是全球性问题,需要各国携手合作,共同保护我们的家园。发达国家应该率先减排,并履行对发展中国家的技术转让和资金支持承诺。第二、气候变化从根本上说是发展问题。应将经济增长、社会发展、环境保护统筹协调起来,建立适应可持续发展要求的生产方式和消费方式。应对气候变化的努力应该促进而不是阻碍各国尤其是发展中国家发展经济、消除贫困。第三、《联合国气候变化框架公约》确立的“共同但有区别的责任”和公平原则,凝聚了国际社会共识。应该以公约及其《京都议定书》作为国际合作的基本框架,也欢迎将其他开展务实合作的倡议和机制作为有益的补充。第四、技术进步对减缓和适应气候变化具有决定性作用。国际社会要增加资金投入,扩大信息交流,在技术创新、推广和利用方面加强合作,提高共同应对气候变化的能力。第五、适应气候变化是发展中国家最为关心的问题,是应对气候变化挑战的重要组成部分。发达国家应积极帮助发展中国家提高适应能力,增强应对气候灾害的能力。

温家宝介绍了中国政府为应对气候变化主动采取的一系列政策措施及取得的显著成效,强调中国政府将环境保护作为一项基本国策,将科学发展观作为执政理念,明确提出了节能减排的具体任务,并将继续承担应有的国际责任和义务。温家宝希望东亚国家加强合作,积极应对气候变化、能源、环境等挑战,共同创造可持续发展的未来。

与会各国领导人普遍表示,《联合国气候变化框架公约》及其《京都议定书》是国际社会应对气候变化的核心,各国应按照“共同但有区别的责任”原则,根据自身能力,在应对气候变化方面发挥作用。发达国家应向发展中国家提供资金和技术,帮助发展中国家提高适应能力。