

区域限批制裁措施应明确

中国社会科学院法学研究所 常纪文

《水污染防治法(修订草案)》(以下简称修订草案)考虑了我国水环境污染越来越严重的现实,借鉴了相关国家的立法经验,在指导思想、基本方针、基本政策、管理体制、法律制度、运行机制和法律责任等方面均有很大的创新,可以说,这些创新体现了我国环境立法技术和立法内容的与时俱进。尽管如此,修订草案还是存在一些问题,需要进一步完善。

关于立法目的,修订草案第一条(立法目的)和基本原则的规定中均没有体现“经济、社会发展应当与环境保护相协调”的环境法基本原则,建议在第一条之中加上“使经济、社会的发展与水环境的保护相适应”的目的。

关于适用范围,修订草案第二条规定:“海洋污染防治另由法律规定,不适用本法。”这一规定不符合法律逻辑,因为《水污染防治法》也属于法律,建议改为“海洋污染防治不适用本法,另由他法规定”。另外,应当借鉴美国、加拿大等国家成熟的做法,把改变水体温度的行为也视为水污染排放行为。改变水体温度的行为既包括向水体直接排放含热废水的行为,还包括改变水体温度的行为(如水电站的排水行为),建议把第四十四条中的“含热废水”改为“向水体排放含热废水,或者改变水体的温度……”

关于基本概念,在国际上,水污染排放行为既包括水污染物的排放行为,还包括向水体排放能量、噪声以及直接在水体中进行的改变水环境特性的行为。而能量、噪声和改变水环境特性的行为不属于传统的物质。基于此,修订草案第八十七条规定的“水污染”的概念需要改动,应当把“水污染,是指水体因某种物质的介入,而导致其化学、物理或者放射性等方面特性的改变”改为“水污染,是指水体因某种物质、行为或者能量的介入,而导致其化学、物理或者放射性等方面特性的改变。”

关于基本原则,国外在水污染防治领域已经发展形成了谨慎原则、公众参与原则、科学原则、合作原则等基本原则。而修订草案第三条规定的原则已经不适应水环境保护的新需要,应当借鉴国外的做法,改为“水污染防治应当遵循科学性和适当性原则,即以损害预防和风险预防为主,防治结合,注重污染防治措施的整体性、全过程性及与水环境保护相需要的原则;水污染的防治还应当遵循政府主导、市场调控、企业履行责任和公民参与相结合的原则。”

关于公民的水环境保护权利,修订草案第七条第二款太过狭窄,仅限于给已经遭受水污染损害后果者以法律救济,对那些可能处于环境污染危险或者风险的单位和个人,这条并没有规定救济措施。

关于政府和政府部门的职责,修订草案第十三条规定了工业结构布局的合理规划问题,但现在的一些规划是老规划,一些设备落后的老企业现实存在着,对居民区和大江大河构成大气污染和水污染威胁。基于此,建议把企业的水环境风险定期和不定期排查及环境影响评价纳入第十三条的规定之中。

关于排污许可制度,修订草案第十八条第二款存在以下两个问题需要解决,一是“工业废水”、“有毒有害物质”的定义或者范围要明确;二是应当把排污许可证制度的适用范围适当扩充,明确把对环境危害日益增大的餐饮业、洗车业、洗涤业等服务业也纳入进来。

关于水源的污染应急问题,在实践中,环保部门下达了紧急命令,但一些利欲熏心的企业不一定服从,这时只有让公安和武警等部门协助,才能及时把人民群众的损失降到最低,把环境的损失降到最低,故修订草案第三十二条之中应当纳入公安和武警部队相关职责的规定。

关于农业面源的污染控制问题，修订草案应当把实践中的一些成熟做法固定化。如大连市在2000年就规定，沿海周围一定距离不得种植需要喷洒农药和需要大量化肥的农作物品种。虽然这是海洋环境保护的实践，但对于淡水污染的防治也具有重要的借鉴意义。建议在修订草案第四十八条和第四十九条规定，在河流湖泊周围一定距离内不得种植需要喷洒农药和需要大量化肥的农作物品种。

关于污染应急，要履行国务院有关应急预案规定的职责，建议把修订草案第六十一条规定的水环境污染的应急指挥机构，由临时性的机构变成由兼职和专职人员共同组成的常设机构。此条还应当吸收《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的做法，设立分级指挥的规定，明确各级环保部门和政府的应急指挥职责。

关于法律责任，应当在以下4个方面进一步完善：一是为了从市场方面惩罚违法者，建议在修订草案第六十八条第三款之中规定“政府和其他公共机构不得采购违法企业的产品和服务”。二是对于行为犯，修订草案第六十九条和其他相关条款应当规定多次违法加重处罚和屡教不改加重处罚的责任，在必要的时候，可以建立按违法次数或者违法天数计算罚款的制度。三是虽然第七十三条第二款授予县级以上人民政府以“强行拆除”违法排污口的权利，不可避免地会遇到一些抵触情况，建议把“强行拆除”的申请主体、实施主体和实施程序规定清楚。四是应当把“区域限批”、“流域限批”的制裁措施落实到“法律责任”部分之中。五是建议设立强制环境污染保险或者设立污染损害赔偿基金的规定。

此外，在执法机制之中，修订草案没有体现执法机关之间的信息共享和执法联动的内容，建议完善。