

我国化学物环境管理立法建议

常纪文

我国正在抓紧制定规范化学物质、包括化学物质的配制品以及化学物品的基本法。关于其名称,法学界和管理部门存在不同的看法。虽然分歧不小,但却共同认为,无论立法为何名称,它规范的最终对象仍然是化学物质,即以自身形态出现、包含在配制品和物品中的化学物质。

对环境产生风险的仍然是化学物质,通过管理化学物质的方式来管理化学物质,包括化学物质的配制品以及化学物品,有利于避开争执,实现立法管理的目的。

一、是制定法律还是条例的问题

目前,《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》等法律之中都有零散的化学物污染防治内容,而目前制定统一的化学物立法已经被环境现实和法律实施的实践证明是必要的。笔者认为,制定一部化学物环境保护方面的综合性法律比较适宜。制定法律之后,可以结合情况制定实施条例或者其他相关的条例、规章。如果目前制定法律有困难,可以考虑在《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》等法律的指导之下,结合国内外化学物环境管理立法的经验和教训,制定化学物环境保护方面的条例。此条例要与目前国务院颁布的环境污染应急预案协调一致,这样可以避免工作的重复。

无论是制定法律还是条例,对于把化学物环境管理纳入法治的轨道,都是有利的。不过,如果立法机关不愿意制定法律而倾向于制定条例,学界一般认为,对管理体制的协调,对法律责任的设置(如罚款的幅度提高、刑事责任的追究等),对应急措施的设置,以及对现在和将来的化学物立法体系的协调和法律制度的衔接,可能存在不利之处。

二、是采用“化学品”还是“化学物”的措辞问题

如果把立法名称定为《化学品污染防治法》或者《化学品污染防治条例》,则属于一种约定俗成的名称确定方式。此立法所规范的显然并不仅仅是严格意义上的化学品,还包括化学物质及包含化学物质的配制品。

由于化学物包括化学物质、包含化学物质的化学配制品以及化学品,因此,如果把立法名称定为《化学物污染防治法》或者《化学物污染防治条例》,此命名显得更加科学一些。欧盟及其主要成员国的立法名称,如欧盟的《化学物的登记、评估、授权和限制条例》(以下简称 REACH)、德国的《化学物法》等立法,采用的均是“chemicals”一词。按照条文的阐释,这些立法中的 Chemicals 包括化学物质、化学配制品和化学物品。如 REACH 第 3 条就把 chemicals 分成 substance (化学物质)及包括化学物质(sub - stance)的 preparation(配制品)和 article (物品)来各自定义。不过,在我国化学物的称呼与传统通称的化学品称呼不太一致,需要协调。尽管如此,一些法学学者还是赞成在立法名称中采用“化学物”一词。

三、是采用“污染防治”还是“环境管理”的措辞问题

由于化学物的污染防治一般涉及到污染预防和污染治理两个环节,环境管理则不仅包括污染预防、污染治理,还包括安全评价、风险管理、化学物质的环境登记等与环境保护有关的事项,因此,立法名称采取“环境管理”的措辞对于发挥环境保护行政主管部门的化学物职责是必要的。另外,目前对于化学物的登记、管理,还缺乏法律和条例层次上的立法,因此,采纳“环境管理”的立法名称措辞,则可体现现实的需要。

四、我国化学物环境管理基本法的体例设计建议

笔者建议，应首先制定一部化学物环境管理基本法——《化学物环境管理法》，为化学物安全管理和环境管理做出基本的内容安排。在制定化学物环境管理基本法时，可以考虑以下立法体例：

第一章“总则”，包括(1)立法目的、适用范围和有关术语的定义；(2)国家的基本政策和方针；(3)管理体制；(4)基本原则和主要规则。

第二章“化学物质的申报与环境登记”，包括(1)登记的一般条件与程序；(2)化学物的环境安全评价；(3)现有物质登记的时间期限与条件；(4)新物质登记的时间期限与条件；(5)新物质的评审与管理措施建议；(6)登记的形式与实质审查；(7)登记的结果；(8)登记信息的更新与公开；(9)登记的费用。

第三章“优先化学物质、特殊管理化学物质及其制品的环境管理”，包括(1)优先物质的分类标准和名录；(2)优先物质的环境风险评价；(3)优先物质的环境风险管理措施；(4)有毒有害化学物质的包装、标签；(5)通知、通告与申报义务；(6)特殊管理化学物质及其制品的分类标准；(7)特殊管理化学物质及其制品的环境管理。

第四章“化学物的生产、进出口、上市和转让”，包括(1)现有化学物生产、上市和进出口的规定；(2)新化学物质生产、进出口、上市和转让的特别规定。

第五章“化学物的储存、运输、使用和研究开发”，包括(1)现有化学物的储存、运输和使用；(2)新化学物质储存、运输和使用的特别规定。

第六章“污染物排放和转移登记”，包括(1)排放登记；(2)转移登记。

第七章“有毒有害化学物质的替代、测试与咨询”，包括(1)测试机构与方法，国外的测试方法和结果的认可；(2)测试费用；(3)替代化学物质的生产和使用，替代测试方法的推广和使用；(4)测试前的咨询与测试报告的共享；(5)避免重复的实验特别是动物实验。

第八章“废弃化学物的回收、处理与处置”，包括(1)化学物处理与处置的一般规定；(2)危险化学品处理与处置的特别规定。

第九章“劳工保护”，包括(1)年龄与性别的保护；(2)暴露化学物质种类和时间要求；(3)劳保设施。值得注意的是，“劳工保护”也可以通过另外的条例或者规章来规范，但是本立法应明确做出指示性的规定。

第十章“信息交流、共享与公众参与”，包括(1)信息交流与共享；(2)公众参与。

第十一章“监督管理”，包括(1)化学物质、配制品、化学品上市、使用的授权；(2)禁止和限制；(3)专家咨询委员会；(4)监测；(5)现场检查；(6)商业秘密的保护。

第十二章“突发化学物污染的应急预案与应急救援”，应与国务院的应急预案和应急救援规定相衔接。

第十三章“民事、行政和刑事责任及法律救济的方式和程序”。

第十四章“附则”，包括(1)军用化学物质的法律适用；(2)化妆品、农药、兽药、饲料和食品添加剂的法律适用问题；(3)含化学物质的医疗器械的法律适用问题；(4)国际条约的履行；(5)与正文有关的化学物清单附件。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)