

我国化学物环境管理立法体系有待完善

常纪文

一、欧盟层次的化学物环境管理立法体系

欧盟的化学物立法体系分为新物质和现有物质的立法两类，主要包括 67/548/EEC、76/769/EEC 等从 1967 年到 2006 年实施的 40 余部条例、指令和决定，内容涉及：危险物质和危险配制品分类、包装和标记；特定化学物和配制品上市和使用的限制；危险配制品特殊信息系统的建设；评估和控制现有化学物质风险；杀生产品；阻燃剂；清洁剂；危险化学物的进出口；对特定优先物质的进口者或制造者强加测试和信息的义务等方面。

2006 年 12 月 8 日，欧盟通过了将于 2007 年 6 月 1 日生效的《化学物注册、评估、授权和限制条例》(以下简称 REACH)。REACH 对现有的立法体系进行了调整，如规定自本条例生效之日起废除 1991/155/EEC 指令；从 2008 年 6 月 1 日起，废除 1993/105/EC 指令、2000/2/EC 指令、1993/793/EEC 条例和 1994/1484/EC 条例；从 2008 年 8 月 1 日起，废除 1993/67/EEC 指令；从 2009 年 6 月 1 日，废除 1976/769/EEC 指令。REACH 被广泛认为是欧盟 20 年的立法中最重要的立法，并将影响全球的工业。

和现有欧盟化学物立法相比，REACH 的主要特色表现在：一是它是化学物登记、评估、授权和限制的综合性法律；二是规定登记的行为仅由生产、加工和进口引发；三是强调业界对化学物风险评价的责任。

REACH 是欧盟各国广泛协商后的妥协产物，因此并不能排除各国采取比 REACH 规定更加严格的或者特殊的措施规定。为此，REACH 第 128 条规定：“在本条例与国内有关化学物质的生产、入市或者使用立法不协调的情况下，不得援用本条例的任何条款来阻止成员国维持或者规定保护劳工、人体健康和环境的立法。”

二、欧盟化学物环境管理立法体系的特色

一是体系齐全，基本上涵盖了化学物环境管理的各领域。虽然在欧盟层次缺乏一部真正意义上的化学物环境管理基本法，但是欧盟的大多数成员国基本上都制定了集安全管理和环境管理于一体的综合性化学物基本法或者条例。如德国的《化学物质与化学品法》、瑞典的《化学品法令(处置、进出口禁止)》、丹麦的《化学物质与化学品法》等。

二是区域立法和各成员国的立法相互衔接，如欧盟 1998 年制定了《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》，德国在法律的层次上于 2002 年 6 月 28 日实施了《杀虫剂法》，并对德国《化学物质和化学品法》第 (a) 部分进行了修订。

三是各化学物指令和条例相互引用。如 REACH 第 31(3)条规定：“如果配制品不符合 1999/45/EC 指令第 5、6、7 条规定的危险物质分类标准，且具有以下情况，供应者应当在被要求时，为接受人提供符合附件 2 要求的安全数据册……”

四是各立法避免重复规定。如 REACH 的导言规定：“由于已经有了特殊的立法，故本条例不适用于通过铁路、公路、内陆水路、海路或者航空方式运输危险物质或者危险配制品的行为。”

五是各立法明确规定不与其他立法相抵触。如 REACH 规定：“本条例在自己的适用范围内，其适用应当不违背 1976 年 7 月 27 日《关于协调成员国有关化妆品立法的理事会指令》(1976/768/EEC)规定的有关化妆品成分使用和上市禁止和限制性要求。为保护人体健康依据 1976/768/EEC 使用脊椎动物测试化妆品成分的方法应当逐步被淘汰。”

六是现有的立法体现了环境风险的预防原则和化学品的风险管理原则。

三、我国化学物环境管理立法体系存在的问题

一是缺少一部综合性的化学物污染防治法律或者行政法规。我国现行的《安全生产法》、《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》虽然具有一定的综合性，但前两部立法偏重于安全管理，没有充分考虑化学物的生态毒理学特征以及可能造成的环境损害；《废弃危险化学品污染环境防治办法》偏重于废弃的危险化学物污染防治，难以担当综合性地预防和治理环境问题的责任。

二是在杀生产品方面，在化学物的安全评价方面和化学物的环境影响后评价方面，缺乏专门的立法。

三是现行的污染控制法缺乏化学物的污染预防性的规定。虽然《清洁生产法》注重污染的全过程控制，但是，对于化学物的登记、安全评价等内容，此法还是难以进行周全规定的。而在这方面，欧盟的立法，特别是 REACH 充分体现了环境风险的预防原则。

四是现行的危险化学物安全管理行政法规和相关规章，着重于危险化学物的安全管理，对有毒化学物的环境影响关注不够。特殊化学物的专项管理规定或者技术规范，包括农药、药品、食品和化妆品等，侧重于对人体健康的危害控制，对生态环境影响关注很少。

五是《新化学物质环境管理办法》虽然立法理念和国际接轨，提出了新化学物质的生产前和进口前的申报登记制度，注重于对新化学物质的毒理学和生态毒理学数据的评估，融入了对新化学物质的暴露评价、环境污染防治措施和安全防护措施的要求，贯彻了预防为主、源头控制的原则，但是它的法律位阶低，仅限于新化学物质的管理，因此难以有大的作为。

总之，在我国，由于缺乏一部化学物环境管理的基本法，加上部门立法现象严重，现有立法的目的和调整领域难以得到有效的协调，不可避免地出现体系凌乱、规定缺乏、规定不衔接及缺乏可操作性等问题。

四、完善我国化学物环境管理立法体系

首先应当按照我国的立法传统，制定化学物环境管理的基本法，如果目前条件不具备，可以先制定化学物环境管理的基本条例。基本法或者条例应当符合以下基本要求：一是起统帅目前化学物环境管理条例、规章和技术规范、标准的作用。二是和《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》等法律衔接。三是既确定化学物环境管理的基本规定，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》等法律及《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、安全标准衔接的接口，这样就可以避免规定重复。四是统一化学物环境管理的调整范围、管理体制，统一规定国家的基本方针和环境管理的原则，统一化学物环境管理的法律责任。

在此基础上，还应进行以下两个方面的工作：一是制定以下几个方面的专门立法，杀生产品的环境管理条例或者规章；化学物的环境安全评价条例；综合性的化学物登记条例；化学物销售条例；中间体与单体环境管理条例；综合性的化学物分类、包装和标签条例等。二是对《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》和《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》、《新化学物质环境管理办法》等条例、规章的化学物环境管理内容进行立、改、废，使它们之间相互协调。这项工作由于涉及部门立法的协调和部门职权的重新分配和整合，因此有一定的难度。协调后的法律应该做到，在交叉交叉的时候要相互引用，并采取不与其他立法相抵触的措施。