

关于《中华人民共和国环境保护法 修正案（草案）》的说明

——2012年8月27日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上

全国人大环境与资源保护委员会主任委员 汪光焘

全国人民代表大会常务委员会：

我受全国人大环境与资源保护委员会委托，

作关于《中华人民共和国环境保护法修正案（草案）》的说明。

一、环境保护法若干条文 修改的提出

从1979年试行到1989年正式实施的环境保护法明确了立法目标“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”,同时定义“环境是指影响人类生存和发展的各种天然的和经过人工改造的自然因素的总体”,确立了环境标准、环境影响评价、排污收费、限期治理等一系列基本制度。从上世纪八十年代开始,全国人大常委会根据污染防治和生态保护各领域特点,相继制定了海洋环境保护法、水法、草原法、大气污染防治法、固体废物污染环境防治法、水污染防治法、环境噪声污染防治法、环境影响评价法、清洁生产促进法、循环经济促进法和节约能源法等二十余部法律,以法律制度和科技促进产业结构调整、促进经济增长方式转变、保护和改善环境,为推动建设资源节约型、环境友好型社会,不断改进和完善了我国环境和资源保护法律。从1995年八届全国人大三次会议到2011年十一届全国人大五次会议,全国人大代表共2474人次以及台湾代表团、海南代表团提出修改环境保护法的议案78件,反映现行环境保护法是经济体制改革初期制定的,已经不适应经济社会发展要求,社会各方面修改呼声很高。十一届全国人大常委会将修改环境保护法列入了五年立法规划的论证项目。

根据常委会立法规划,我委结合办理代表议案和建议,梳理了历年来有关修改环境保护法的全国人大代表议案和建议内容,收集了国务院有关部门和有关专家的意见,从2008年到2010年开展了环境保护法及其相关法律的后评估工作,根据各项后评估成果,形成了一系列论证报告,

认为环境保护的相关法律比较完善,编纂环境保护法典是长期任务,修改现行环境保护法推动法律的实施和行政责任的落实是当务之急。当前修改现行环境保护法应当体现进入新世纪以来国家提出的指导思想,强化政府责任和监督,加强法律责任和追究,修改与后来制定的单行法的一些不衔接规定,推动专项法律的实施。十一届全国人大常委会第十八次会议审议同意了环资委的意见,将环境保护法修改列入全国人大常委会2011年立法工作计划。

2011年1月,全国人大环资委启动了环境保护法条文修改工作,成立了以蒲海清副主任委员为组长的修改小组,多次听取环境保护部等国务院有关部门和有关专家的意见,并于4月至9月分别赴湖南、湖北、重庆、福建、江苏、陕西等地进行调研,并在江苏省徐州市召集各省、自治区、直辖市人大环资委、提出议案的部分全国人大代表及全国人大常委会法工委对环境保护法修改进行研讨。我委还专题就环境保护规划、环境监测、排污收费和限期治理等召开了专家和部门的座谈会。在草案起草过程中,书面征求全国人大常委会法工委、最高人民法院、中编办等18个中央机构与国务院部门和31个省、自治区、直辖市人大的意见后进一步研究和修改,今年3月又在上海听取全国人大五次会议四件代表议案领衔人和地方意见。经全国人大环境与资源保护委员会第二十七次全体会议审议,并再次修改形成了目前的草案。

二、环境保护法条文修改 的主要内容

本次条文修改的指导思想是,认真落实中国特色社会主义法律体系形成后要更加注重法律修改完善工作的要求,围绕十一届全国人大常委会

第十八次会议同意的环境保护法议案审议意见,明确新世纪环境保护工作的指导思想,加强政府责任和监督,衔接和规范法律制度,推进环境保护法及其相关法律法规的实施。

本次条文修改遵循的原则是,修改主要针对条件比较成熟、各方面意见比较一致、现实中迫切需要修改、在环境保护工作中具有共性的条文,不涉及要求对其他现行法律规定进行修改的内容,注意相关法律之间和相关法律制度之间的关联,实现保护和改善环境质量。

在本次条文修改中,有的部门提出增加行政管理体制和职责方面的要求,有的提出排污许可制度、环境污染责任保险、环境功能区划等意见。对这些意见,现行环境保护法未涉及,并且国务院相关业务主管部门之间意见分歧较大,建议进一步研究和实践,通过适时修改有关法律或者建立和完善行政法规来解决,因此,本次修改未采纳这些意见。

修改后的法律草案共七章四十七条,修改现行环境保护法二十一条,新增四条,合并八条。现就主要修改内容说明如下:

(一) 修改总则,充分体现新时期对环境保护工作的指导思想

在改革开放和现代化建设的新时期,全面贯彻落实科学发展观,重点是处理好经济和社会发展与资源利用和环境保护的关系。现行环境保护法第四条关于环境保护工作的总体要求是将其纳入国民经济和社会发展规划,显然不符合时代要求。因此,草案顺应时代要求,在总则中进一步强化环境保护的战略地位,依照《国务院关于落实科学发展观加强环境保护决定》以及《国务院关于加强环境保护重点工作的意见》确定的总体要求,将环境保护融入经济社会发展。草案规定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、完善监管体制、建立长效机制;制定环境保护规划,应当坚持“保护优先、预防为主、综合治理、突出重点、全面推进的原则”;明确国家采取相应的经济、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。

(二) 调整篇章结构,突出强调政府责任、监督 and 法律责任

落实政府和排污单位责任,是历年代表议案突出关注的问题,也是修改时增加的重要内容。近些年,涉及环境与资源保护的行政人员违法案件呈上升趋势。对政府及其有关部门滥用行政权力和不作为的监督缺乏法律规定是现行相关法律法规的共性问题。现行环境保护法关于政府责任仅有一条原则性规定,草案将其扩展增加为“监督检查”一章,强化监督检查措施,落实政府责任。现行环境保护法第二章的标题由“环境监督管理”相应地修改为“环境管理”。

政府对排污单位的监督。针对当前环境设施不依法正常运行、监测记录不准确等比较突出的问题,草案增加了现场检查的具体内容。

公众对政府和排污单位的监督。环境信息公开是保障公众环境知情权的基本手段和公众监督机制的重要内容。草案新增了一条关于环境信息公开的内容,规定国务院环境保护行政主管部门统一发布国家环境综合性报告和重大环境信息,政府及其环境保护行政主管部门应当依法公开环境信息的责任以及公民、法人或者其他组织可以依法申请获取环境信息。

上级政府机关对下级政府机关的监督。加强地方政府对环境质量的监督,草案增加规定了环境保护目标责任制和考核评价制度,并规定上级政府及主管部门对下级部门或工作人员工作监督的责任。

发挥人大监督作用。政府定期向人大报告环保工作是实践中促进和加强环保工作的一项行之有效的的工作经验。草案增加规定了政府应当定期向本级人大常委会报告本行政区域环境状况和环境保护目标的完成情况,对发生重大突发污染事件的,还应当专项报告,突出了人大常委会监督落实政府环境保护的责任。

同时,对应条文修改,草案完善了法律责任一章的内容,重点补充了依法追究相关行政机关及其责任人和国家工作人员法律责任的规定。

(三) 完善环境管理基本制度,保护改善我国环境质量和生态环境

草案补充完善现行环境保护法第二章规定基本制度,增强针对性和可操作性。

完善环境质量标准制度。环境基准是指环境要素中污染物等对生态系统和人群健康不产生不良或有害效应的最大限值,是国家进行环境质量评价、制定环境保护目标与方向的科学基础。目前,符合我国国情的环境基准缺失,现行我国环境标准主要是在借鉴发达国家环境基准和标准制度上制定的。构建符合我国区域特点和社会经济发展条件的国家环境基准体系,支撑我国环境标准的制定工作,是“十一五”和“十二五”环境保护科技规划的重要内容,国家现已建立了重点工程试验中心,建立国家环境基准已具备基本框架。为此,草案增加了要求科学确定符合我国国情的环境基准的规定,这也是我们国家自主自立的体现。

完善环境监测制度。环境监测制度是生态环境评价和保护的重要制度。现行环境保护法及其相关法律对环境监测提出了原则要求。较长时间以来,我国同一地区、同一流域不同部门公布的环境质量数据不同,环境质量评价不一,对社会有负面影响。环境评价监测点的设置和监测数据

是环境质量评价的依据,监测数据依法公开是实现公众参与的基础。草案通过规范制度来保障监测数据和环境质量评价的统一,规定国家建立监测网络和监测数据信息体系,统一规划设置监测网络;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;从事环境监测工作应当遵守国家监测规范,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。

规范环境保护规划制度。长期以来将环境保护规划分成两部分,分别制定以污染防治为主的环境保护规划和生态保护规划。现行环境保护法规定了环境保护规划的原则要求,污染防治和生态保护的脱节已难以实现环境保护法保护人居环境和生态环境的立法宗旨。草案按照现行环境保护法关于环境的法律定义,规定国家环境保护规划的内容应当包括自然生态保护和环境污染防治的目标、主要任务、保障措施等。

衔接环境影响评价制度。2002年全国人大常委会通过了环境影响评价法。草案与现行的环境影响评价法做了衔接性规定,并将现行环境影响评价制度与环境保护的其他制度和相关工作进行了衔接。

完善跨行政区污染防治制度。这是现实迫切需要法律规范完善的制度。近十年国务院已经批准了一批跨地区或跨流域规划,处理跨行政区域的协力合作问题,包括建立目标、建立相关地方政府间的保护和改善环境的义务和责任。对于跨行政区污染防治,现行环境保护法仅在第十五条做出有关政府协商解决的原则性规定。因此,草案明确规定跨行政区重点区域、流域污染防治和生态保护工作,应当依据国务院批准的重点区域、流域污染防治和生态保护规划和相应责任做出决定,并规定了规划的具体内容。

补充总量控制制度。总量控制制度是环境保护工作从控制污染物排放浓度到保护和改善环境质量的重要措施。我国从20世纪末开始实行总量控制制度，在“十一五”和“十二五”国民经济和社会发展规划中重点污染物减排指标还列为约束性指标。水污染防治法和大气污染防治法修改时都已对总量控制制度作了规定，根据生态环境保护的要求，总量控制将涉及更多方面。因此，草案一是规定国家对重点污染物实行排放总量控制制度。二是建立对地方政府的监督机制。对尚未达到环境质量标准的重点区域、流域，以及超过国家重点污染物排放总量控制约束性指标的地区，国务院和省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门可以暂停审批新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。地方政府应当确定该重点区域、流域总量控制的污染物种类及控制指标，在规定期限内达到环境质量标准，以促进地方政府调整产业结构，推动地方开展清洁生产审核工作。三是明确规定企业事业单位应当遵守国家或者地方政府确定的重点污染物总量控制约束性指标。

完善保护环境的具体措施。为了推动解决资源开发利用中的环境破坏、农村环境污染、城市环境保护基础设施建设不足等问题，在现行环境保护法有关条款规定基础上，草案一是规定在资源开发利用中应当依法制定并实施有关保护生态环境和恢复治理的方案。二是规定加强农业生产环境保护监管，明确通过财政预算支持农村环境治理。三是规定重点加强城市环境保护公共设施建设。

(四) 进一步明确企业责任，完善防治污染和其他公害的制度

草案从明确企业污染防治责任和突发事件应

对的责任出发，相应完善了防治污染和其他公害的制度。

进一步完善企业污染防治责任制度。这次修改时要着重解决违法成本低、守法成本高的问题，同时明确企业不仅要减少排放污染物负责，也要对排放污染物对公共环境质量造成的影响承担责任。草案一是规定了环境保护责任制度，进一步明确排污单位的环境保护责任，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机制的规定。二是规定了企业事业单位应当依法开展监测，并依法公开监测数据的规定。三是规范了关于限期治理的规定，补充了企业应当制定并组织实施限期治理计划，接受政府监督的内容。四是完善排放污染物申报和收费制度，将现行环境保护法超标排放收费修改为申报和收费制度。规定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，对排污费的缴纳和使用做出原则性规定，并为今后国家设立环境税留有空间。

衔接突发环境污染事件应对的规定。突发环境污染事件已经成为影响社会和谐稳定的重要问题之一，突发事件应对法已对突发事件作了规定，草案增加了与之衔接的条款，并针对环境污染事故的企业责任和防治次生灾害作了衔接性规定。一是应当依法加强环境污染风险的控制；二是在应对突发事件时，应当避免或减少对环境造成损害；三是在突发环境污染事件应急处置工作结束后，应当及时组织评估事件造成的环境影响和损失。

草案还做了一些文字修改。

《中华人民共和国环境保护法修正案（草案）》和以上说明是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国环境保护法修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2013年6月26日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张鸣起

全国人民代表大会常务委员会：

十一届全国人大常委会第二十八次会议对环境保护法修正案(草案)进行了初次审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省(区、市)和中央有关部门、社会团体等单位征求意见。中国人大网全文公布草案，征求社会公众意见。法律委员会、环境与资源保护委员会和法制工作委员会联合召开座谈会，听取全国人大代表、有关部门、环保组织和专家的意见。法律委员会、法制工作委员会还到山西和山东调研，并就草案中的主要问题同环境与资源保护委员会、国务院法制办公室、环境保护部交换意见，共同研究。法律委员会于5月30日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会和国务院法制办公室、环境保护部有关负责同志列席了会议。法律委员会认为，在修正案草案初次审议和征求意见过程中，常委会组成人员和各有关方面对环境保护法的定位、基本制度及主要内容等提出了许多修改意见和建议，根据党的十八大对推进生态文明建设提出的新要求和各方面的意见，有必要对修正案草案作进一步修改完善。6月17日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现

将环境保护法修正案(草案)主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委会组成人员、部门提出，目前环境保护方面的法律有30多部，行政法规有90多部，应当将环境保护法定位为环境领域的基础性、综合性法律，主要规定环境保护的基本原则和基本制度，解决共性问题。征求意见中，各方面都赞成这个意见。法律委员会经研究认为，草案修改中应注意把握好这个定位，对相关内容进行分析取舍，同时，要充分体现党的十八大关于生态文明建设的精神，建议作如下修改：一是在环境保护法第一条中增加“推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”的规定。二是增加规定“保护环境是国家的基本国策”，并明确“环境保护坚持保护优先、预防为主、综合治理、公众参与、污染者担责的原则。”三是进一步明确“环境保护依靠科学技术进步。国家支持环境保护科学技术的研究、开发和应用，鼓励环境保护产业的发展，促进环境保护信息化建设，提高环境保护科学技术水平。”

二、有的常委委员、部门和专家提出，环境保护法应当强化保护环境是全社会共同责任的理念，明确政府、企业事业单位和公民都有义务保

护环境。法律委员会经研究，建议规定：“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”“企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染，承担污染环境、破坏生态的责任。”“公民应当增强环境保护意识，自觉履行保护环境的义务。”

三、有些常委委员、地方、专家和社会公众提出，应当在法律中强化环境保护宣传和教育，引导公民自觉履行环境保护义务。法律委员会经研究，建议增加规定：“各级人民政府应当加强环境保护宣传，鼓励基层群众性自治组织、社会组织开展环境保护法律、法规以及环境保护知识的宣传工作，营造保护环境的良好风气。”“教育行政部门、学校应当将环境保护知识纳入学校教育内容，培养青少年的环境保护意识。”“新闻媒体应当开展环境保护法律、法规以及环境保护知识的宣传，对环境违法行为进行舆论监督。”

四、有些常委委员、部门和社会公众提出，应当将环境保护工作中一些行之有效的措施和做法上升为法律，完善环境保护基本制度。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是修改完善环境监测制度，增加“建立环境信息共享机制”的规定。二是增加规定“未依法进行环境影响评价的建设项目，不得开工建设。”“建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件，擅自开工建设的，由环境保护行政主管部门责令停止建设，处以罚款，并可以责令恢复原状。”三是明确联防联控协调机制，规定“国家建立跨行政区重点区域、流域环境污染和生态破坏联防联控协调机制，实行统一规划、统一监测，实施统一的防治措施。”四是增加环境经济激励措施，规定“企业事业单位和其他生产经营者，在污染物排放已经达标的基础上，通过采取技术改造等措施，进

一步减少污染物排放的，以及按照产业结构和城乡规划布局调整的要求关闭、搬迁、转产的，人民政府应当依法采取财政、价格、信贷、政府采购等方面的政策和措施予以支持。”五是进一步强化地方各级人民政府对环境质量的职责，增加规定“未达到国家环境质量标准的重点区域或者流域的有关地方人民政府，应当制定限期达标规划，并采取措施按期达标。”六是加强对引进外来物种等行为的规范，规定“引进外来物种以及研究、开发和利用生物技术，应当采取有效措施，防止对生物多样性的破坏。”七是增加规定“国家建立、健全生态保护补偿机制。”

五、有些常委委员提出，目前农业和农村污染问题严重，应当强化对农村环境的保护。法律委员会经研究，建议作如下修改：一是增加规定各级人民政府应当“促进农业环境保护新技术的使用，加强对农业污染源的监测预警，统筹有关部门采取措施”，保护农村环境。二是增加规定“县级人民政府应当提高农村环境保护公共服务水平，推动农村环境综合整治。”三是规定“施用农药、肥料等农业投入品及进行灌溉，应当采取有效措施，防止重金属及其他有毒有害物质污染环境。”四是规定，畜禽养殖场、养殖小区、定点屠宰企业应“采取有效措施，对畜禽粪便、尸体、污水等废弃物进行科学处置，防止污染环境。”五是增加规定“县级人民政府负责组织农村生活废弃物的处置工作。”

六、有些常委委员、部门和社会公众提出，环境保护需要全社会的共同参与，应当建立公众有序参与的机制。法律委员会经研究，建议对环境信息公开和公众参与作专章规定。一是明确公众的知情权、参与权和监督权，规定“公民、法人和其他组织依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利。”“各级人民政府及其有关部

门应当依法公开环境信息、完善公众参与程序，为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护提供便利。”二是明确重点排污单位应当主动公开环境信息，规定“重点排污单位应当向社会公开其主要污染物的名称、排放方式、排放浓度和总量、超标情况，以及污染防治设施的建设和运行情况。”并规定了相应的法律责任。三是完善建设项目环境影响评价的公众参与，规定“对依法应当编制环境影响报告书的建设项目，建设单位应当在编制时向公众说明情况，征求意见。”“环境保护行政主管部门在收到建设项目环境影响报告书后，除涉及国家秘密和商业秘密的事项外，应当予以公开。发现建设项目未充分征求公众意见的，应当责成建设单位征求公众意见。”四是明确环境公益诉讼制度，规定“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会可以向人民法院提起诉讼。”

七、有些常委委员、地方和部门提出，目前环保领域“违法成本低、守法成本高”的问题突出，应当加大对违法行为的处罚力度。法律委员会经研究，建议作如下修改：增加规定“企业事业单位和其他生产经营者通过暗管、渗井、渗坑、高压灌注或者以其他逃避监管的方式排放污

染物，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第三十条的规定予以处罚。”另外，还规定“企业事业单位违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令限期改正，逾期不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以按照原处罚数额按日连续处罚。”同时，对政府及有关部门的工作人员在执行职务过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的行为，相应加大了处罚力度。

还有一个问题需要汇报。这次环境保护法的修改是以修正案的方式提请常委会审议的，在审议和征求意见过程中，有些常委委员、地方、部门和专家提出，环境保护法作为环境领域的基础性、综合性法律，应当回应环境保护的制度需求，解决环境保护的突出问题，建议采用修订方式对这部法律作全面修改。法律委员会建议对这一问题作进一步研究。

此外，还对修正案草案作了一些文字修改。

修正案草案二次审议稿已按上述意见作了修改，法律委员会建议提请本次常委会会议继续审议。

修正案草案二次审议稿和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国环境保护法修正案 (草案)》修改情况的汇报

——2013年10月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第五次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张鸣起

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第三次会议对环境保护法修正案草案进行了二次审议。会后，法制工作委员会在中国人大网公布修正案草案二次审议稿，再次向社会公开征求意见。法律委员会、法制工作委员会到黑龙江和河北调研，并召开有关部门、企业、专家座谈会，听取意见，就主要问题同环境与资源保护委员会、国务院法制办公室、环境保护部、国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部等部门交换意见，共同研究。法律委员会于9月29日召开会议，根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，对草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、国务院法制办公室和环境保护部有关负责同志列席了会议。10月15日，法律委员会召开会议，再次进行了审议。现将环境保护法修正案（草案二次审议稿）主要问题的修改情况汇报如下：

一、有些常委委员、社会公众提出，目前环境污染形势严峻，治理污染和保护生态的任务繁重，应当进一步明确政府责任，增加环境保护财政投入，并采取有力措施支持环保产业发展。法律委员会经研究，建议增加规定：“各级人民政府应当加大保护和改善环境、防治污染和其他公

害的财政投入，提高财政资金的使用效益。”“国家采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施，支持环境保护技术装备、资源综合利用和环境服务等环境保护产业的发展。”

二、有些常委委员、代表、部门和社会公众提出，应当进一步处理好经济发展与环境保护之间的关系，政府制定经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，实现科学决策。法律委员会经研究，建议增加规定：“国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府组织拟订经济、技术政策，应当充分考虑对环境的影响，听取有关方面和专家的意见。”

三、有些地方、部门提出，目前企业违法排污情况严重，环保部门缺乏有效手段及时制止，应当赋予环保部门相应的执法手段。法律委员会经研究，建议增加规定：“县级以上人民政府环境保护行政主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以依照有关法律的规定查封、扣押企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物的设施、设备。”

四、修正案草案二次审议稿第十五条第一款对环境保护目标责任制和考核评价制度作出了规定。有些常委委员、代表、部门和社会公众提

出,应当进一步落实政府责任,把环境保护目标完成情况放在考核的突出位置,加强对负有环境保护监督管理职责的部门的考核。法律委员会经研究,建议将这一款修改为:“国家实行环境保护目标责任制和考核评价制度。国务院和地方人民政府将环境保护目标完成情况作为对本级人民政府负有环境保护监督管理职责的部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当作为对考核对象考核评价的重要依据,并向社会公开。”

五、有些常委委员提出,生态保护补偿机制是落实环境保护工作任务的一项重要举措,本法应进一步明确生态保护补偿的机制。四月常委会会议听取了国务院关于生态补偿机制建设工作情况的报告,报告提出要建立生态补偿长效机制,明确了生态补偿机制的主要方式。法律委员会经研究,建议增加规定:“国家加大对生态保护地区的财政转移支付力度。有关地方人民政府应当落实生态保护补偿资金,确保其用于生态保护补偿。”“国家鼓励和引导受益地区和生态保护地区人民政府通过协商或者按照市场规则进行生态保护补偿。”

六、有些常委委员、代表提出,土壤污染已经成为当前环境保护面临的突出问题,有关方面正在加紧研究起草土壤污染防治法,本法作为规定环境保护基本制度的法律,应当对土壤环境保护问题作出原则规定。法律委员会经研究,建议增加规定:“国家建立土壤环境调查、监测、评估和修复制度。”

七、有的常委委员、部门提出,保护环境是全社会的共同责任,国家机关应当起表率作用,带头使用节能环保产品。法律委员会经研究,建议增加规定:“国家机关和使用财政性资金的其他组织应当使用节能、节水、节材和有利于保护

环境的产品、设备和设施。”

八、修正案草案二次审议稿第三十六条对环境公益诉讼作出了规定。二审后,环境公益诉讼制度受到较多关注。有些常委委员、部门和社会公众提出,环境公益诉讼主体范围较窄,建议扩大诉讼主体范围。也有些常委委员、部门和社会公众提出,环境公益诉讼主体不宜过宽,对环境违法造成的损害,可以通过行政执法、刑事制裁和有关受害人提起民事诉讼等多种渠道予以救济,环境公益诉讼是一种补充的救济措施。法律委员会经研究,考虑到环境公益诉讼是一项新制度,宜积极稳妥地推进;确定环境公益诉讼主体范围也需要考虑诉讼主体的专业能力、社会信誉等因素,防止滥诉。据此,建议将这一条修改为:“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,依法在国务院民政部门登记,专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好的全国性社会组织可以向人民法院提起诉讼。其他法律另有规定的,依照其规定。”

九、有些常委会组成人员、部门和社会公众提出,要解决环境“违法成本低,守法成本高”的问题,对一些严重违法行为,应当增加对企业事业单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员的人身处罚。法律委员会经研究,建议将修正案草案二次审议稿第三十八条修改为:“企业事业单位和其他生产经营者通过暗管、渗井、渗坑、高压灌注或者篡改、伪造监测数据等逃避监管的方式排放污染物,或者生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药,造成环境污染事故,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》第三十条的规定予以处罚。”同时,有些常委委员、部门和社会公众提出,对环境影响评价服务机构

弄虚作假的行为应规定法律责任。法律委员会经研究，建议增加规定：“接受委托为建设项目环境影响评价提供技术服务的机构在环境影响评价工作中弄虚作假，致使环境影响评价报告书严重失实，对建设项目造成的环境污染和生态破坏负有责任的，除依照有关法律规定予以处罚外，还应当与项目建设单位承担连带责任。”

还有一个问题需要汇报。有些常委委员、代表提出，现行环境保护法制定较早，应当采用修订方式对这部法律进行全面修改。法律委员会经研究，建议将环境保护法修正案草案修改为修订草案。

此外，还对修正案草案二次审议稿作了一些文字修改。

法律委员会已按上述意见提出了环境保护法（修订草案），建议提请本次常委会会议继续审议。环境保护问题社会关注度高，公众的期望也高。面对环境污染的严峻形势，中央高度重视，有关方面采取了一系列预防治理措施，成效是明显的。目前实践中存在的突出问题是：一些地方因经济发展的冲动而忽视环境保护，有些企业单纯追求利润而无视社会责任，环境保护执法不严、处罚过轻、违法成本低，环境保护宣传教育薄弱、公众环境意识有待提高等。对这些问题，草案已作出了一些有针对性的规定，本次常委会会议审议后，还需要根据常委会组成人员的审议意见和各方面意见，进一步深入研究，修改完善。

修订草案和以上汇报是否妥当，请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国环境保护法（修订草案）》 审议结果的报告

——2014年4月21日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上

全国人大法律委员会副主任委员 张鸣起

全国人民代表大会常务委员会：

常委会第五次会议对环境保护法修订草案进行了审议。会后，法律委员会、法制工作委员会认真研究常委会组成人员的审议意见和有关代表议案、建议；先后到重庆、广东、江苏、贵州等地进行专题调研；与一些地方环保部门的同志进行沟通，听取意见；召开北京、天津、河北等地

人大法制机构和政府环保部门座谈会；邀请北京、天津、广东、湖北、陕西等地人大法制机构的同志共同研究修改草案。各方面意见认为，环境保护法作为环境领域基础性的法律，一方面要适应目前环境保护形势的需要，制度能具体的尽量具体，能明确的尽量明确；另一方面对有些新问题要有原则性规定，为单行法律的制定和修改

提供依据。有的地方提出，环境污染有地域性特点，国家立法要为地方立法留有空间，使地方立法更有针对性地解决环境领域的突出问题。法律委员会于4月2日召开会议，根据十八届三中全会决定的精神和常委会组成人员的审议意见以及各方面意见，对修订草案进行了逐条审议。环境与资源保护委员会、国务院法制办公室和环境保护部的负责同志列席了会议。4月14日，法律委员会召开会议，再次进行审议。法律委员会认为，草案经过常委会几次审议修改，完善了环境保护的理念、原则和基本制度，针对环境领域的突出问题，明确了具体措施，尽量吸收了各方面的意见，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于加强环境保护宣传，提高公民环保意识。修订草案对环境保护宣传和增强公民环保意识已作了相应规定。为进一步提高公民环保意识，法律委员会经研究，建议：一是增加规定公民应当采用低碳、节俭的生活方式。二是增加环境日的规定，将联合国大会确定的世界环境日写入本法，规定每年6月5日为环境日。三是增加规定公民应当遵守环境保护法律法规，配合实施环境保护措施，按照规定对生活废弃物进行分类放置，减少日常生活对环境造成的损害。

二、关于生态保护红线。有些常委会组成人员、部门建议在草案中明确生态保护红线。目前环境保护部已经开展这项工作。法律委员会经研究，建议根据十八届三中全会决定的精神，增加规定：国家在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态保护红线，实行严格保护。同时规定，省级以上人民政府应当组织有关部门或者委托专业机构，对环境状况进行调查、评价，建立环境资源承载能力监测预警机制。

三、关于大气污染特别是雾霾的治理和应

对。近年来我国出现了影响区域广、持续时间长的雾霾天气，一些意见建议对雾霾等大气污染治理作出有针对性的规定。法律委员会经研究，建议在修订草案已明确政府责任、加大对违法排污的惩罚力度以及加强监督等的基础上，增加规定：一是在跨行政区域的重点区域、流域联防联控中实行统一标准。二是国家促进清洁生产和资源循环利用；国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施，推广清洁能源的生产和使用。三是县级以上人民政府建立环境污染公共预警机制，组织制定预警方案；环境受到污染，可能影响公众健康和环境安全时，依法及时公布预警信息，启动应急措施。

四、关于明确环境监察机构的法律地位。有些常委委员和环境保护部提出，目前在环保执法一线的主要是地方环保部门下设的环境监察机构，这些机构是事业单位，法律上没有明确其执法权限，导致实践中执法不力，建议明确环境监察机构的法律地位。法律委员会经研究，建议规定：环境保护主管部门委托的环境监察机构，有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。

五、关于完善行政强制措施。环境保护部和一些地方提出，修订草案关于可以依照法律规定查封、扣押违法排放污染物的设施、设备的规定过于原则，而目前有关污染防治的单行法律尚无相应规定，建议本法作出明确具体的规定，落实这项必要的强制措施。法律委员会经研究，建议规定：企业事业单位和其他生产经营者违反法律法规规定排放污染物，造成或者可能造成严重污染的，县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门，可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。

六、关于环境质量对公众健康影响的研究。

有的代表提出,环境污染对人体健康危害很大,国务院有关部门联合发布了国家环境与健康行动计划,推进环境与健康调查、研究工作,建议本法作出相应规定。法律委员会经研究,建议增加规定:国家鼓励和组织环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

七、关于排污费 and 环境保护税的衔接。目前我国对排放污染物征收排污费。十八届三中全会决定提出推进环境保护费改税,目前这项工作正在开展,环境保护部建议本法作出衔接性规定。法律委员会经研究,建议增加规定:依照法律规定征收环境保护税的,不再征收排污费。

八、关于完善区域限批制度。修订草案第四十条第二款规定,对超过国家重点污染物排放总量控制指标的地区,国务院和省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门应当暂停审批新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。环境保护部提出,为进一步落实重点污染物总量控制制度,应当增加区域限批的约束性指标。法律委员会经研究,建议增加规定:未完成国家确定的环境质量目标的地区,应当暂停审批其新增重点污染物排放总量的建设项目环境影响评价文件。

九、关于完善排污许可管理制度。修订草案第四十一条规定,国家依照法律规定实行排污许可管理制度。一些地方提出,排污许可是环境保护的一项重要制度,现在的规定比较原则,应当进一步细化。法律委员会经研究,建议增加规定:实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证载明的要求排放污染物。

十、关于对举报人的保护。修订草案第五十二条规定,公民、法人和其他组织有权对环境违

法行为和行政机关不依法履行监督管理职责进行举报。有的代表提出,实践中举报人遭受打击报复的情况不少,应当加强对举报人的保护。法律委员会经研究,建议增加规定:接受举报的机关应当对举报人的相关信息予以保密,保护举报人的合法权益。

十一、关于提起环境公益诉讼的主体。环境公益诉讼是本法修改中受到较多关注的问题,修正案草案二次审议稿规定可以提起公益诉讼的主体为中华环保联合会以及在省、自治区、直辖市设立的环保联合会,修订草案扩大到在国务院民政部门登记的相关社会组织。在常委会审议和征求意见过程中,多数意见认为应当进一步扩大提起公益诉讼的主体范围。法律委员会经向民政部进一步了解环保领域的社会组织基本情况,并与环境保护部共同研究,建议将提起公益诉讼的主体扩大到在设区的市级以上人民政府民政部门登记的相关社会组织。同时,明确符合规定的社会组织向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理;提起诉讼的社会组织不得通过诉讼牟取利益。

十二、关于加大环境违法责任。在常委会审议和征求意见过程中,有些常委会组成人员提出,应当进一步加大对环境违法行为的处罚力度,解决违法成本低的问题。一些地方还建议,针对目前对地方性法规设定行政处罚限制较严的情况,本法应当赋予地方性法规更大的行政处罚设定权,以有效制裁环境违法行为。法律委员会经研究,建议:一是规定将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案,及时向社会公布违法者名单。二是明确有关按日计罚规定中的罚款处罚,依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行;规定

地方性法规可以根据环境保护的实际需要,增加按日连续处罚的违法行为的种类。三是增加规定对情节严重的环境违法行为适用行政拘留。四是对有弄虚作假行为的环境监测机构以及环境监测设备和防治污染设施维护、运营机构规定承担连带责任。

此外,还对修订草案作了一些文字修改。

还有一个问题需要汇报。本次环境保护法修改针对环境保护领域的共性和突出问题,修改和完善了一些重要制度。其他在本法施行前公布的环境保护法律的规定与本法规定不一致的,适用本法;本法没有规定的,适用其他环境保护法律的规定。

4月11日,法制工作委员会召开会议,邀请全国人大代表、环保执法人员、专家、律师、法官、企业代表、环保组织代表、环保志愿者等

有关人员参加,就法律的出台时机、可行性、实施效果和社会风险进行评估。总的评价是:草案贯彻了十八大和十八届三中全会精神,回应了社会呼声和人民群众的期盼,定位准确,思路清晰,既有作为环境领域基础性法律的综合性规定,又有针对性的措施,草案经过三次审议,制度越来越完善,规定越来越精细,具有可行性和可操作性,现在出台是必要的、适时的。与会人员还对修订草案提出了一些具体修改意见,法律委员会进行了认真研究,对有的意见予以采纳。

修订草案二次审议稿已按上述意见作了修改,法律委员会建议,修订草案二次审议稿经本次常委会会议审议,如果意见比较一致,作进一步修改后,提请本次常委会会议审议通过。

修订草案二次审议稿和以上报告是否妥当,请审议。

全国人民代表大会法律委员会关于 《中华人民共和国环境保护法(修订草案 二次审议稿)》修改意见的报告

——2014年4月24日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上

全国人民代表大会常务委员会:

本次常委会会议于4月22日上午对环境保护法(修订草案二次审议稿)进行了分组审议,普遍认为,草案已经比较成熟,建议进一步修改后,提请本次会议通过。同时,有些常委会组成人员还提出了一些修改意见。法律委员会于4月23日上午召开会议,逐条研究了常委会组成人

员的审议意见,对草案进行了审议。环境与资源保护委员会、环境保护部、国务院法制办公室的负责同志列席了会议。法律委员会认为,草案是可行的,同时,提出以下修改意见:

一、修订草案二次审议稿第十九条第二款规定,未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设。有的常委委员提出,开发利用规划未

依法进行环境影响评价的,也不得组织实施。法律委员会经研究,建议在这一款中增加规定:未依法进行环境影响评价的开发利用规划,不得组织实施。

二、修订草案二次审议稿第二十七条规定,县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标的完成情况;县级以上地方人民政府对本行政区域发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会提出专项报告,依法接受监督。有的常委委员提出,发生重大环境事件,国务院也应当向全国人大常委会报告。法律委员会经研究,建议将这一条修改为:县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标的完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告,依法接受监督。

三、修订草案二次审议稿第三十六条规定,国家机关和使用财政资金的其他组织应当使用节能、节水、节材和有利于保护环境的产品、设备和设施。有的常委会组成人员提出,对本条规定的节能环保产品、设备和设施,应当在政府采购中优先采购。法律委员会经研究,建议将这一条修改为:国家机关和使用财政资金的其他组织应当优先采购和使用节能、节水、节材等有利于保护环境的产品、设备和设施。

四、修订草案二次审议稿第三十九条规定,国家鼓励和组织环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。有的常委委员提出,应当增加环境与健康监测、调查和风险评估的规定。法律委员会经研究,建议将这一条修改为:国家建立、健全环境与健康监测、调查和风险评估制度;鼓励和组织

开展环境质量对公众健康影响的研究,采取措施预防和控制与环境污染有关的疾病。

五、修订草案二次审议稿第四十五条第二款规定,实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证载明的要求排放污染物。有些常委委员提出,应明确应当取得而未取得排污许可证的企事业单位和其他生产经营者不得排放污染物。法律委员会经研究,建议将这一款修改为:实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。

六、修订草案二次审议稿第四十九条第三款规定,畜禽养殖场、养殖小区、定点屠宰企业等选址、建设和管理应当符合有关法律法规规定,采取措施,对畜禽粪便、尸体、污水等废弃物进行科学处置,防止污染环境。有的常委委员提出,对从事畜禽养殖的单位和个人的环保义务都应当作出规定。法律委员会经研究,建议将这一款修改为:畜禽养殖场、养殖小区、定点屠宰企业等的选址、建设和管理应当符合有关法律法规规定。从事畜禽养殖和屠宰的单位和个人应当采取措施,对畜禽粪便、尸体和污水等废弃物进行科学处置,防止污染环境。

七、修订草案二次审议稿第五十八条第一款规定,提起环境公益诉讼的社会组织需要符合的条件之一是“专门从事环境保护公益活动连续五年以上且信誉良好”。有的常委委员、代表提出,“信誉良好”实践中难以把握。法律委员会经研究,建议将“信誉良好”修改为“无违法记录”。

八、修订草案二次审议稿第六十三条规定了适用行政拘留处罚的环境违法行为。有些常委会组成人员、代表提出,本条列举的有些行为,构成犯罪的,应当依法追究刑事责任。法律委员会

经研究认为,我国刑法对破坏环境资源保护罪有专门规定,修订草案二次审议稿第六十九条也作了衔接性规定,可以依照这些规定追究第六十三条中构成犯罪行为的刑事责任,建议将这一条中相关表述修改为:企业事业单位和其他生产经营者有本条规定的行为之一,尚不构成犯罪的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,由县级以上人民政府环境保护主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员,处十日以上十五日以下拘留;情节较轻的,处五日以上十日以下拘留。

此外,根据常委会组成人员的审议意见,还对修订草案二次审议稿作了一些文字修改。

修订草案建议表决稿已按上述意见作了修改,法律委员会建议本次常委会会议通过。

在常委会审议中,有些常委会组成人员还对大气、水、土壤和固体废物等的污染防治提出了修改意见。这些意见所涉及的问题,有的在环境保护单行法律中已有规定,有的可以在本法通过后修改环境保护单行法律时作出规定。目前,大气污染防治法修改已经列入常委会 2014 年立法工作计划,水污染防治法修改、土壤污染防治法制定也已经列入本届常委会立法规划。法律委员

会建议,在这些法律的修改和制定过程中继续深入研究相关意见,完善相关制度。

有些常委委员、地方和企业还提出,目前环境领域的行政审批环节多、周期长,企业负担重,应当简化。法律委员会建议,各级人民政府及其环境保护主管部门和相关部门在加强执法监管的同时,按照行政审批制度改革的精神对环境领域的行政审批进行整合,减少环节,简化程序,提高效率。

在常委会审议中,许多常委会组成人员和列席会议人员提出,目前我国环境问题的形成,有历史原因,也有现实原因,解决环境问题是一项长期而艰巨的任务,需要全社会共同努力。法律委员会建议法律通过后,各级人民政府及其环境保护主管部门和相关部门应当抓紧做好本法实施的各项工作,一是要做好配套法规、规章的制定和修改工作;二是加强对执法人员的培训,提高执法人员严格、廉洁执法能力,加大执法力度;三是加强宣传和舆论引导,增强全社会的环境保护意识,让环境保护的理念深入人心,确保法律得到有效实施。

修订草案建议表决稿和以上报告是否妥当,请审议。