

专家解读新环保法修订亮点

近日，全国人大常委会通过了修订后的《环境保护法》。这次新修订的环保法将在 2015 年的 1 月 1 号开始施行，今天我们请来两位专家为大家解读一下这部修订后的环保法。

“最严厉”环保法 体现在责任的规定

主持人：环保法是大家非常重视，并且是和我们普通民众息息相关的一部大法。这部大法在修订时肯定有新的意见加进来，包括有一些新的内容和各方面的亮点，尤其是针对现在在环境友好型社会建设上有很多突出问题，在环保法上都有所体现。二位先跟我们介绍一下这部环保法在修订后有哪些亮点？

周珂：环保法亮点非常多，最近媒体、公众议论也非常多。我把这些亮点概括为三方面：第一，理念方面，比较宏观的，指导思想上、原则上的一些亮点。比如这次环保法把可持续发展写入法律当中，体现环境保护的优先性。另外，在生态安全方面等，这些都是环境保护地位比过去大大提高了。以往人们理解保护环境就是把企业的污染控制住就行了，这次法律修订之后，大家看到这部法律和我们每个人的利益都是密切相关的。

第二，机制方面也有一些亮点。以往环境保护的机制比较单一，就是政府的行政管理。这次非常强调的是一种综合性、全社会参与、公共治理的一种机制。比如环保法第六条规定，政府需要如何，市场需要如何，公众需要如何，也就是说动员整个社会都来参与到法律当中去。

第三，力度方面的亮点，这很明显了。力度亮点体现在两方面：一是管理方面强制的力度。二是法律责任的力度。这些都是这次环保法修订的重要亮点。

主持人：听了周教授的亮点介绍之后，大家有了概念上的了解。很多媒体说这部法时都说是最严厉的环保法，那王教授觉得严厉在什么地方？

王灿发：一个是责任的规定。比如对行政机关，如果滥用职权，如果不严格执法，就有相应的行政责任，甚至追究刑事责任。二是加大处罚力度。比如按日计罚，被学界呼吁了很多年，其他法律都没有规定进去，但是惟有这部法律把它规定进去了。所以以后再违法，从你责令改正那一天开始，你不改，就会按照每一天一次罚的进行罚，而且没有上限，这一下就非常厉害了，如果违法的时间长了，有的会被罚几百万、上千万。还有一点大家应该注意的，特别是企业应该注意的，在规定环境违法评价责任的时候，原来你不做环境评价可以补办手续，这次规定不允许补办了，就直接罚款，责令停止建设，罚款和恢复原状。责令停止建设不停，后面就有行政处罚。所以这个是非常严的，对违法建设的建设单位很有威慑力。

主持人：二位能不能给我们总结一下这次环保法都针对哪些现在所看到的突出的环保问题？

周珂：现在环境保护方面的问题很多，但是如果要从根源上来分析，最重要的，首先是政府责任的问题。中国环保法有一个特点，它是一种政府主导型或者行政主导型的法律。因此，政府的责任就是很重要。在行政主导状态下，政府应当发挥什么样的作用，履行什么样的职责，如果你没有做到，需要承担什么样的法律后果，这些是法律重点规范的问题。但是从我们国家以往环境保护的制度规定来看，政府主导主要体现在政府的一些权力上，但是没有能行使这个权力，没有尽到职责需要承担什么样的法律后果。接下来带来的一个问题就是环境违法成本低，一方面是政府的一些官员不履行自己的职责，法律上没有什么后果。更重要的是在企业上，政府都没有发挥好自己作用，环保力度上不够，企业违反了环境保护法律规定之后，法律上对他没有应有的处罚力度。环境违法成本相对于他违反环境法律获得的利益来说是非常低的，这相当于纵容了一些违法者无视环境保护法的规定。这次环保法也是针对这一点增加了违法的成本，加大了惩罚力度。

同时，我们国家现在在环境问题和以往不同了，以往环境问题主要是企业环境污染，我们经常说的三废问题等等，是一个企业表现为一个一个点，所以环保法律规定主要是管这些点，这些点又关注的是末端的治理，就是污染之后怎么处理。但是随着我们国家经济社会的发展，环保问题已经远远超出这个范围。比如流域污染，导致饮用水的安全问题，这是很大区域甚至全国性的问题，包括雾霾污染，这也是大范围国土的环境污染问题，已经不是过去点源的污染问题，所以管住一两个企业解决不了这样的问题。

而且现在污染有来自生产领域的，也有来自消费领域的。因此，这次环保法的规定，对于公众的责任和义务也作出了规定，环境需要政府努力，企业也要遵守法律，我们每个公众都要关注这个法律，都要理解我自己也有责任。比如提倡公众的低碳生活，公众要提高自己的环保意识。我们还有一个问题就是公众环境意识水平低，总体来看，大家有这样的认识，我们不仅是在恶化的状况有关管理工作水平，这个不仅仅只是政府或者有关管理部门的问题，和我们每个公众都有关系。



● 中国人民大学周珂教授 周珂、中国政法大学王灿发教授 王灿发

因此，这部法律中规定，公众要提高自己的环境意识，强调环境的宣传教育等等，针对公众环境意识水平低的问题，法律作出了针对性的规定。当然还有许许多多具体的问题，比如这次规定生态红线制度，实际上就是我们国家面临的环境安全问题、国土安全问题，不下这道死命令，把红线作为一个不可触动的一个法律强制性规定，那我们的环境保护工作是不能适应目前问题的。

主持人：我们说过现在面临的突出问题，实际上在环保法当中都有涉及，尤其是雾霾，雾霾是和每个民众在日常生活中关系最大的一部分，这部分问题确实引起了全社会共同的关注，包括大家的热议。这次环保法在雾霾上也有一些特殊的规定，包括对雾霾污染的限制和要求。请王教授给我们介绍一下。

王灿发：对于雾霾，主要是环境标准的制定，要让每一个企业排污时要符合标准，让每一个地方的人民政府都要按规定达标，就是这个城市要制定达标规划。再一个，跨行政区的联防联控。空气具有流动性，仅仅靠一个地方来治，可能不能解决。比如北京市一点煤不烧也可能有雾霾，就是因为京津冀和内蒙，包括山西，都有大量的燃煤。在这种情况下，就要联防联控。这次环保法对这些都作出了规定。

主持人：这些规定有了，包括有法律的限制，但问题会得到解决吗？

王灿发：仅仅靠环保法这一部法律，想解决全部问题是不可能的。所以还需要有其他配套的法律，比如现在正在修订大气污染防治法，就是对空气污染的问题作出比较全面和细致的规定。环保法作为一部综合性的法律，不可能对每个方面都规定的很具体、很细致。

新环保法强调企业违法风险

主持人：我们也希望有一个综合性的要求，包括在一些具体方面，联合发力，使雾霾得到更好的解决。二位在介绍新修订环保法的新意和亮点时提到了处罚措施。比如“行政拘留、引咎辞职、按日计罚”等制度，这些制度对今后环保法执行中有什么作用？

王灿发：肯定会有很大的作用，有和没有是大不一样的。现在我接触很多企业，现在他们都开始让我们给他们培训了。就是新环保法颁布之后，对很多企业具有很大的环境风险。比如你偷排，被查处以后要追究刑事责任，最高法院已经有解释了。环保法也规定了，禁止利用暗管排污的行为，规定的特别严厉。特别是违法建设的，现在违法建设，特别是企业越大，他不做环评就开工建设的很多，以后这条路走不通了。那有些人还会沿着原来的思维去做，如果我们不宣传，不让大家知道这一点，真的会有人继续做。只要环保部门严格执法，公安部门配合上去，可能很多人就要被行政拘留。在这种情况下，对他们确实有风险。另外就是按日计罚，罚款将要达到很高的数额。

美国有一个公司按照按日计罚，被罚 31 亿美元。中国有的责令你改正，你不改正，每一天都罚 20 万，那得罚多少钱。所以对违法企业压力很大。在这种情况下，肯定会有作用的。

主持人：我们在法律上有了这样的规定，让这些法律付诸实施，取得很好的效果，那执行上还要加强，包括多部门的联动。

王灿发：现在确实给环保部门增加了很大的责任，既然有这么严格的法律，总得有人去执行。环保部门是主要的执法者，当然也需要其他部门的配合。比如说要追究环境犯罪，环保部门把案件移送给公安部门，公安部门得去侦查，检察院要去起诉。所以在这方面还需要其他部门的配合。

经济发展 与环境冲突时环境优先

主持人：这也显示了我们国家对于环境保护的决心和力度。我们看到，新修订的环保法明确规定“保护优先”的原则。这说明了什么？

周珂：保护优先实际上是相对的，是相对于什么优先，应当说它是相对于开发利用经济建设的行为。我们国家坚持开发建设、经济发展作为第一位。在新修订前的环保中基本上也是这个思路，环境保护要与经济建设、社会发展相协调，至少是从文字上体现了经济优先的原则。此外，在我们国家其他领域的法律规定中，基本上也是开发建设优先，特别是关于自然资源的一些开发利用上，在土地等自然资源利用上是开发建设的优先性。当然，我们现在追求这些利益能够统一起来，就是环境效益和社会效益应当一致起来。但是如果它们发生冲突了，而且在实践当中往往会发生冲突，发生冲突时必须要有个优先考虑谁的问题。这次法律明确规定，环境优先作为一项原则。这意味着什么呢？例如我们在经济开放过程中，污染物排放总量超过了有关部门规定的指标。在这种情况下，发生了这个矛盾必须要体现环境优先。再比如，生态保护上，对于一些自然资源的开发利用，自然保护区的建设等等，发现了，对生态平衡造成了破坏，在这种情况下一定要把保护优先的体现出来。

王灿发：我补充一点。对于环保法，大家都认为里面要有几个原则，原来教科书或者什么都提出来，环境保护与经济社会发展相协调，这是一条处理经济发展与环境保护关系的一个原则。但是通过这次立法看出来，这不是一个原则了，而是一个目标，就是在第四条里规定了，通过采取什么措施来实现经济社会发展与环境保护相协调这样一个目标，后面是原则。按道理讲，应该有一个大的原则，就是怎样来处理经济社会发展与环境保护关系的问题。在开始时我们说是协调发展，环境保护与经济社会发展相协调。在 2005 年，国务院落实科学发展观加强环境保护的决定当中，把这个调了一下，经济社会发展与环境保护相协调，说明我们的发展方式在慢慢转变。这次立法的时候，很多人提出来应该有一个原则，叫环境优先或者环境保护优先。这里用了保护优先，这个保护优先可以做几种解释。一个是防治与污染防治来比，应该保护放在前面。在保护与开发相比，应该保护优先于开发利用。比如在自然保护区，在风景名胜、重要饮水水源地，开发利用和保护发生冲突的时候应该保护优先，而不是开发优先。在这方面还没有完全实现大的原则，就是环境优先。但是北京市在今年有效的大气污染防治条例里就规定了明确的原则，环境优先。这就是处理经济发展与环境保护总体的一个原则。

王灿发：当经济发展和环境保护产生不可调和矛盾的时候，发生冲突的时候，要把环境放在优先的地位，宁可牺牲一些经济发展也要保护环境，这是原则的本意。

主持人：这是不是就是说我们在很多方面要进行政策环评？

王灿发：政策环评在这里还没有显示出来，因为它不仅仅是处理发展与保护之间关系的。

周珂：从保护优先作为一项原则、理念提出，实际上更加强调的是放在一个政策的层面上来考虑，就是指导思想上、原则上要符合。从环评来看，比如美国等一些国家，重点是放在政策性环评，包括政策规划，甚至法案，都要符合环境保护的原则和理念要求。从我们国家来看，长期以来，环评一直放在建设项目作为重点。现在也越来越看到，除了对具体的建设项目要按照环境影响评价法的要求进行评价之外，更重要的，像现在有规划环评。除了规划相对于比较宏观的事项要进行环评之外，人们越来越看到，对于更加宏观的，像经济战略等其他规划，甚至我们制定一些法律的时候，符不符合环保的要求，尤其是环境优先的要求，这个已经提到了日程上了，人们都需要考虑。环境优先更主要的是一种宏观的认识，而这种宏观认识需要通过制度来保证它。所以在我看来，这项原则的提出将会推动我们国家政策环评的发展。

主持人：觉得有些新的环保法在有些方面还是让大家觉得有些新意的，比如公民环保意识作了比较明确的规定，这和我们每个人

息息相关的，我们总觉得我们有权利评价它，但我们也有义务保护它。这次环保法有什么规定？

王灿发：对于提高全民环境意识这一点是非常重要的，法律规定了要进行环境保护宣传教育。比如从幼儿园到大学，整个过程的正规教育宣传。还有就是干部在职培训，还有全民环境宣传教育，比如社区，这在法律当中都涉及到了，作出了规定。现在有关部门正在起草环境教育法，这个法律为另一个法律的制定提供了根据。全民环境意识的提高，对于环境保护是非常重要的，就是人们有了意识，可以节约资源，可以自觉的保护环境，减少污染物的排放，比如低碳生活，这样就会减少很多治理费用。有一个很明显的例子，比如在我们学校办公科研楼，特设有自动关灯系统，由于我是搞环保法的，凡是我所经过的过道，白天我都把灯关了，但是我到不了的地方，白天灯就开了，那要浪费多少电。这就是一个意识问题。所以我们应该从幼儿园开始，一直到领导干部的教育。

主持人：这次在环境诉讼方面是怎么规定的？

王灿发：一般的诉讼没有规定，因为这次关于民事诉讼、环境侵权就用一个准用性的规范，就按照侵权责任法的规定来执行。但是这里规定了环境公益诉讼，这是这次立法很大的亮点。这个稿子经过四审，一审是没有公益诉讼这个条款的，二审审有了，但是规定在一个机构来进行起诉，引起了大家的不满或者反对，包括我们这些教授都给委员长写信，反映这样的问题。第三稿把它扩大了，就是不固定在一个单位上，是由在国务院民政部登记的机构才能起诉，并且规定有 5 年良好的信誉，这样范围就非常小。最后通过的这个稿子扩大到了公益诉讼的主体资格，由辖区的市级民政部门登记的公益机构就可以，把信誉良好也改为无违法记录，这样就大大扩大了环境公益诉讼的范围。

王灿发：据我所知，一些民间环保组织都跃跃欲试，想通过这种公益诉讼的方式来推动环境保护，对排污企业形成压力，对那些不按法定职责执法的行政机关也会形成一定的监督。

主持人：目前环保法很多只是原则性的表述，对跨区域的污染，社会组织该如何向外省污染企业追究诉讼？

周珂：环境保护法作为一部基础性的法律，需要具体专项立法的配合以及相关领域立法的配合。特别是一些创新制度，比如说跨区域的，我们简称叫联防联控的新型机制。这些都是新的问题，这些新问题有可能与我们国家现行的法律规定还有些不是特别配合的地方。比如我们国家从立法上，从管理体制上，还是中央立法，部门立法，地方立法，但是环境保护很多问题是区域或者流域性的问题，环境损害也有可能是由于区域或者流域性问题造成的，比如上游排污对下游造成污染。

比如说雾霾，现在说有输送性质造成的雾霾，这些都需要联防联控的机制。现在从规定来看，重点区域实行统一的管理，其他问题是地方之间的协商或者由上一级行政主管部门协调处理。在诉讼上，如何和这些方面的规定对接起来，这部法律部可能规定的非常细致，需要我们将来在诉讼制度上，包括人民法院可以作一些司法解释以及各个领域立法完善内容，使这些制度规定更具有可操作性，使新的制度实施时能够保证既有效率，同时也能够保证制度的可靠，这些都是需要我们更加严谨的制度上的设计。

主持人：新修订的环保法引人注目的规定是“生态保护红线”の設定。您如何理解“生态保护红线”？

王灿发：“生态保护红线”是这几年环保部一直在研究的，实际上是针对我们国家现在生态破坏比较严重，已经逼近底线了。作为任何一个国家的环境，它都有一个安全底线问题。比如说我们的耕地，耕地就要 18 亿亩红线。作为生态系统，它也有一个红线问题，就是达到什么时候，生态系统崩溃了，这个国家的公民生存可能就要造成很大的问

题。在这个时候，环保部门提出了红线的问題，实际上这个红线就是哪些地方不能开发，不能进行破坏，这个必须是“硬杠杠”。

由于各个地方追求 GDP 的动力非常大，整个国家没有红线了，就是任何地方都敢去动，包括自然保护区的核心区都会有人进去开矿、采石或者砍树，这是非常危险的，所以提出生态保护红线是对我们国家安全提出一个保障。

主持人：5 月 10 号，杭州余杭区以及周围居民反对建设垃圾焚烧项目，部分居民担心垃圾焚烧场影响他们的身体健康和环境生存质量，二位怎么看？

周珂：首先，这是一种新型的环境问题，因为我们国家环境保护并不关注，城市垃圾一般理解为环境卫生问题，以往的环境保护主要是管企业的三废，固态、液态废物，等于是企业的废物，这是环境保护法所关注的问题。目前我们的环境问题有一种生产领域和消费领域共同污染的问题。甚至随着我们国家城市化的迅速发展，城市垃圾问题，城市生活来源的环境污染问题已经日益提到日程上，而我们的制度在这方面确实规定的不是特别细致。

第二，公众的环境意识比过去关注的程度、环境意识觉悟的程度发展非常快。而且我们的一些制度设计和这种状况没有适应起来，比如公众对于城市垃圾处理到底应当如何，他们要发表自己的意见，这就是一种参与。而现行制度对公众参与途径还存在很多问题，有的是没有规定，有的是作出规定也是不到位，例如说环评中有一些公众听证会，这种听证会究竟怎么样把公众真实的意志更充分体现出来，而且公众意见能够得到有关部门真正重视，至少是一种非常合理的解释，像这些我们的制度都要认真考虑。

另一方面我们也要看到，对于来自城市垃圾的污染还涉及到一个什么问题呢？就是世界各国的都有这个问题，就是不要在我家后院搞。垃圾焚烧场需要建，但是要离我远点，这是全世界普遍面对的问题。面对这个问题怎么办？在我看来，可以从两方面考虑：一是我们的法律规定污染者担责，实际上就是要生出垃圾的主体，这些都是污染者，污染者要担这个责任。这个责任是什么呢？各国都有这样的规定，比如要付费，垃圾要分类处理，这在许多国家，包括我们国家港澳台湾地区，这都是强制性的。

也包括对这种垃圾处理，在城乡规划法上所规定的制度要遵守。垃圾处理，一般方法一个是填埋，一个是焚烧处理。填埋，老百姓表面上反映不是特别强烈，但是从长远来看会造成土壤污染和地下水的污染，尤其是现在垃圾内容比过去复杂多了，化学物质、重金属等等，一定要减少填埋，甚至杜绝填埋的做法。另外一种就是焚烧处理，从各国做法来看，首先是要减少焚烧量，垃圾首先要把它变成资源，比如我们国家做的比较好的是台湾，台湾做法就是把能够作为工业资源的首先要分出去，其他一些可回收利用的资源，比如可以作为肥料、饲料，这些资源也做分类处理，最后用于焚烧的数量是非常少的。我们去了解台湾的情况，有些垃圾焚烧场，焚烧炉闲置。我们在法律上也应该考虑借鉴国外以及我们国家港澳一些成功的做法。

此外，这部分问题不仅仅是环保法来解决，城市环卫应该配合好，最关键的一点，我认为发生这个矛盾和冲突的还与城乡规划法有关系，比如规划的区域，有些区域就是可以建这些工业或者是固体废物处理的设施，这在城乡规划法中规定可以在这些区域建的，但是规划要对公众公开，一定要让公众了解。比如有些国家以及我们国家港澳地区做法，属于这样的区域，建公民居住的房地产项目要受到严格限制，一定非要建的话，地价要非常低。所以一是要告知。二是在规划和建设上都要有一些制度上的配合。

我们现在发生这样的问题，新法和旧法、环保法和其他法的关系都需要配合好，这对将来环保法这部基础性法律，在专项法、领域法以及制度的配合上都提出了新的任务。