

新《环保法》将打出治理环境污染“组合拳”

近日，被称为史上最严的新环保法将于2015年1月1日正式实施。为了配合这个史上最严的新法动了真格，环保部正在抓紧制订一系列实施措施，并将在年内印发。环保部门将对环境违法行为打出一套有力的“组合拳”。新《环境保护法》有哪些亮点？这套“组合拳”又会打出什么样的效果？我们请到了中国政法大学环境资源法研究所副教授胡静，就公众关心的相关话题做以解读。

主持人：新修订的《环境保护法》有哪些考虑呢？

胡静：新环保法主要是针对眼前我们国家环境状况比较严峻，主要有两块问题：第一块，直接排污的企业存在违法成本低这样一个问题。另外，环保部门在执法过程中既有自己能力的问题，同时也有受到其他，比如相关部门干扰的问题。出于这样一些原因，对环保法进行了一些修改。

主持人：“组合拳”这中间包含了哪些内容？

胡静：“组合拳”包括多方面的，基本法有两个基本类型，一个是政策法，一个是制度法。政策法主要是给政府施加一些义务和职责。制度法主要是给企业施加一些义务和职责。新的环保法在这方面都作出了比较大的努力。比如在企业这块，这次公开征求意见的4个文件有按日连续处罚、查封扣押、限产停产、信息公开都是针对企业。在政府问责这块比如人大专项报告和政府工作报告当中要有一些环境保护的篇章，包括在干部任用方面等都要有一系列的措施，所以这是一套“组合拳”。

环境保护涉及到各行各业，涉及到各种主体，所以一套拳肯定不够用，对同一个违法行为可能触犯多个法条。比如违法排污的行为就完全有可能同时触及到按日计罚的条款、查封扣押以及限产停产，所以针对这样的违法行为可能会有若干个法条等着对他进行处理。从这个意义上讲，第一，整个涉及既包括对企业的，也包括对政府的，这是一个组合。第二，对某一个违法行为可能有一套法律处理的措施等着他。从这个意义上说，这也是一个组合。

主持人：刚才您提到按日连续处罚，包括对企业有一定约束，对政府也有约束，各方面都组合起来进行环境保护的制约。那您能不能给我们拎出来几个关键词，比如说公众参与以及新法中说的按日连续处罚，包括政府约束这块。

胡静：一个关键词就是对政府进行问责。在新的《环境保护法》当中，对政府责任的落实大概有这样几点：第一，对地方政府的主要领导以及环保局负责人有一个考评机制。这个考评机制会将考评的结果与官员的升迁制裁相联系，监察机关会介入，这样会对地方政府形成比较大的压力。

对于企业来说，比如按日计罚，媒体是比较关注的，因为这样一个制度是针对这样一种违法行为，就是他违法排污，接受了行政处罚款，但做罚款处理的时候一定要责令他停止违法行为，责令他改正。如果他没有改正，让违法行为持续一天那就多罚一天款。比如罚款是10万块钱，那责令你改正，你没有改正，这样一个违法行为每持续一天你的罚款数额就增加10万，所以这样30天下来就是300万，这样极大扭转了眼下的违法成本偏低的不好状态。

另外，公众参与。眼下做的最多的就是环评这块。环评这块的公众参与是主要方面，但不是所有的，将来还会在别的方面做一些拓展。在公众参与这块有一个重要的亮点，就是企业的环境影响评价的报告书全文公开，原来公开的是简本，这样老百姓觉得不解渴，担心企业会不会把一些关键信息给屏蔽掉了，这也是一个很大的进步。

公开全本就可以使公众参与在科学的基础上，从而使公众参与真正落到实处。还有一个关键词与公众参与有关，但是具有独立性，就是公益诉讼。这次在新《环境保护法》提出公益诉讼的NGO组织设定了两个条件：一是在社区的市级民政部门登记；二是设立满5年并且有违法记录。这样给符合条件的NGO提起公益诉讼的机会，这样是对环境法实施的重大调整。

主持人：新环保法一提出来就被很多人冠上了“史上最严”的做法，最严主要是严在哪里？是处罚力度更高了？还是监督更广了？还是约束力更大了？

胡静：应该说各个方面都有。处罚这块确实增加了，并且增加的还不少，比如按日计罚，原来可能罚10万，现在如果你一个月没有停止违法行为就罚300万，甚至资不抵债、倾家荡产。另外一个违法行为就是未批先建。就是这个项目在建设之前没有通过环境影响评价的审批就擅自开工建设。

过去的做法是限期补办手续，但是补办没有任何严重后果，这样大家觉得补办的时候没有后果，那我就先不申请、先不办手续，最后等着你来通知我补办。老的法只有补办、没有处罚，如果补办了那就没有任何严重后果。这样大家就存在着侥幸心理，甚至是钻空子。

这样就形成一种行为激励，就是大家都不先做环评，被政府发现之后补办。新环保法取消了限期补办，如果是未批先建就要停止违法行为，要处罚，甚至还要恢复原状。这是非常严格的。

再举一个例子，原来有一个限期治理的制度。但是这个制度有一个期限，限期最长可



以到一年的时间，所以在执行过程中往往有一些违法企业借助这个制度有可能把他的违法行为延续一年，那一年对环境影响的后果是可想而知的。新的环保法是这样的，对这样一些超标超总量的行为要求你限制生产或者是停产，限制生产就是降低生产的负荷，比如我有三台机组现在只开一台，停产整顿就是别干了，先停下来别生产了。

如果情节严重要报政府进行关停。在限期治理是一年时间，一年到了没有完成限期治理的任务才报政府关停，显然两项对比，现在限制生产和停产整治的制度相对于限期治理要严得多。这是对企业。

对政府这块也更为严格。第一，与干部的考评机制挂钩，以前法律当中没有，但是有些在干部任用政策上有，但是没有上升到环保法律这样的高度，这是第一次写到环保法当中来。

主持人：具体是怎么样的？
胡静：就是本级政府要考评两个对象，一个对象是这级政府当中环保局及其局长的表现。二是下一级政府负责人的表现。这些表现都记录在案，供干部考评部门纳入到考评体系，如果做得不好可能就要制裁，也可能环保一票否决，这样在升迁方面会形成很大负面影响。如果你做得好，可能和经济做得好是同样的效果。

主持人：你说的表现主要是在环保方面。
胡静：对。比如你做了几年，环境质量没有改善，甚至有比较大的恶化，那作为地方行政一把手有不可推卸的责任。在环保法上有一个条款，地方人民政府要对本区域的环境质量负责。这就说明你有责任保护、保障本辖区的环境质量是达标的，或者是不恶化，那你没有做到，这个就会纳入考评。你也许会说GDP翻了多少番，但是环境恶化了，一票否决，这样就上升到法律的高度。不再像原来是一个软性的东西，这是一个硬的东西。

另外，新的环保法也延续了水污染防治法的条款，就是区域限批。指的是如果这个地方政府环境保护工作没做好，比如你的辖区内二氧化硫排放超过了总量控制的标准，你再排放二氧化硫的企业就不能入驻这个行政区域，也就是说你在某些方面的招商引资就不能做了，这对地方政府来说还是很有力的利器。地方政府自己环保做得不好，那意味着招商招不来，因为你没有总量控制的环境指标了，这个也是非常严格的。

第三，执法机制上对这个有一个保障，就是公众参与与公益诉讼。环保局或者政府执法时，就会有眼睛盯着你，不再是想怎么执法就怎么执法，如果你执法不好，公众会对你有一些非议，那环保组织也会出面提起诉讼，这样一定会对政府执法行为形成压力。所以在这一点上，他还不不敢不严格执法行为，现在网络这么发达，那局长脸上肯定挂不住，在这些方面体现“严”字。

主持人：也说明中国的环境保护迫在眉睫，也体现了政府执法必严、违法必究的决心。那近期又到了秋冬交替季节，雾霾特别严重，谁在新环保法有没有提出治霾的责任方是谁？对雾霾控制有没有限定呢？

胡静：严格来说，雾霾属于大气污染的范畴。新环保法是环境保护领域基本法或者综合立法，对排污者做了一些具体要求，但没有具体说把“雾霾”这个词写到新环保法当中来。

如果从道理上来讲，责任方包括这样几方面：第一，排污者，就是大气污染物的排放者，比如工业污染源、尾气排放、秸秆焚烧以及城市建筑扬尘等方方面面的来源，这对产生这些污染的主体，尤其是企业要对他进行经常性的执法，这是一方。

第二，政府作为执法者也是责任主体。因

为他有责任来督导企业守法，对于违法行为要追究责任和进行制裁。这两个是法律上的责任主体；另外，广大公民在道义上也有责任，比如说烧烤少吃一点，那露天违法烧烤行业就会萎缩，这对空气净化是有好处的。再有就是开车少开一点，尽量利用公共交通，这样每一个人都会对消除雾霾做到自己力所能及的贡献，但这不是法律上的义务，更多的是出于人们的一种自觉和意识，是自律的行为，所以更多是道义层面。

主持人：雾霾来源非常广，没法说一个法律规定你别开车了或者不吃烧烤，所以更重要的是每个人都贡献一份力量。那这么严的新法，对企业约束很多，又是按日计罚，未批先建不能补办手续了，那很多企业担心新法实施后，比如我本身是一个落后产能的企业，那未来是不是面临关停并转，那企业负担会不会增加很多？另外您认为企业应该怎么适应新出来的环保法呢？

胡静：如果新法得到严格实施，如果环保做的不好的企业可能会面临着洗牌，所以会环保作为外力因素对企业进行洗牌，如果原本就是违法的，就是减掉了不应当的负担，这是应当的，你原本就是在“偷排”，环境是大家的，挣钱是你自己的，这样你是用了大家的成本来增加自己的收入，你原来是获利的，只不过是消费了环境，要为消费环境付出成本，这是天经地义的事情，所以如果严格执法一定会增加企业的负担。但是在这个地方，确实也是企业洗牌的机会。

如果说你严格遵守环保法，你有可能及时的升级转型，如果转得不快或者存观望态度，侥幸心理的有可能在这一轮当中出局。所以企业应该看清楚这一点。环保部会与省里面签订一些责任状的，所以这次是动真格的。所以企业应该主动求变，把我的一些设施不合法或者在合法和不合法的边缘，那主动升级换代，主动配备一些环保设施，对有些违法行为校正，这样才能由环保带来的新一轮洗牌冲击之立于不败之地或者有新的发展。

主持人：这是胡教授给大家的一些忠告，经济利益上的约束是看得见、摸得着的。这么严格的新环保法要更好的实施才能达到效果，您认为新法在基层怎么才能保证它的实施？在这中间有什么困难和阻力？

胡静：环保法数量也不少，实施效果有点差强人意。新的环保法这么严格，最后能不能获得大家期待的效果，最终还是取决于执法。引用明代张居正的一句话，我们可以来讨论一下。他说“车之不前也，马不力也，不策马而策车，何益？”就是车子不往前走是马盯不上劲，所以这时候你赶车是没有用的，你应该去赶马。

还有一句话跟法有关系，叫“法之不行也，人不力也，不议人而议法，何益？”。就是这个法没有实施是人不给力，如果光讨论法而不论人那是没有用的。我们回到新环保法上来，一定要在法律当中的人有守法的积极性，在法律当中的人有执法的积极性。

最重要的是执法者，执法者要做到两点：第一，他敢于执法。敢于执法在我们国家可能有特殊的含义，尤其是环保部门，环保部门执法往往是对地方经济会有一些影响，可能不为地方的首长来待见，在这种情况下你要敢于排除干扰，排除一些阻力来执法。但是这样的话，如果我们社会或者国家营造的大环境敢于执法的官员不应该被穿小鞋，原来也发生过，站着的挺不住，挺住的站不住。也就是说有些严格执法的官员就被上级免了，如果你要想不被免，那你就不执法。在这种环境下，法是没法治法的。所以我们要营造一种环境，执法者也许会违背干部的一些志愿，那我们这个国家和社会要保护他个人利益，如果他严格执法被解聘。习总书记引用韩非子的

话也说，“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”。勇于执法的人处于被排挤、被歧视、被打压的地位，那他就弱，那国家就弱。

第二，要让执法者不得不执法。这是外部的压力，对他有一定的约束。公众盯着你，公益诉讼盯着你，或者说人大代表监督，这样使得你没法选择，只能执法。这样让法律当中的人严格执法时，这个法才有效，恐怕最后有可能虽然是史上最严格的环保法，但是不一定会给我们提供与最严环保法相匹配的环境改变的状况。所以新法还是重在实施，法的发明就在于实施，如果有这个法不实施，那还不如没有法。

主持人：那您对新环保实施有什么建议？对组合拳打出之后，对我国的环境保护事业有哪些期待？

胡静：还是很期待的，这次修法有一个背景，就是我们国家对环境保护下了相当大的决心，包括提生态文明，包括在执法机制上作出这么重大的探索。同时我也注意到，十八届四中全会探索检察院提起公益诉讼这样一些提法，包括在政府信息公开这块，也提到以公开为常态，不公开为例外，这就是非常先进的。

所以我有理由推测，这次可能是动真格的，只要是动真格的，法律都写在那儿。就像四个征求意见的文件一样，因为这些文件都是实施细则，实施细则我比喻是给环保法装上牙齿，如果都配齐，使得执法环境是执法敢于执法并且不得不执法，我个人还是比较期待的。

主持人：我想替关心环保的网民提出咨询，很多网民会乐意参与到信息公开、公众监督过程中来的，那您认为怎样的参与方式是合法的？是可以对环境保护造成一些良性监督？对环保法实施也有一定作用的？

胡静：现在我们国家规定，环境信息是公开的，比如违法排污名单没有公布的，那网民可以申请。对一些未批先建的也可以申请公开，这样：第一，网民关心环境实际上给环保部门既有压力，同时也有底气，这样就会对企业形成压力，企业谁也不愿意大名在黑榜上呆着。现在有些地方确实存在着环境信息出来了，看得人不是特别多，关注度不是特别够，这样形成一种反差，一方面我们抱怨环境不好。

但是另一方面，要以自己的行为触动环保局及企业做一些变更。同时作为消费者来说，咱们关注这样一些信息，就是这个企业的环境保护表现如果有劣迹的，哪怕它的产品再价廉物美，咱们可以考虑一下购不购买它的产品，因为你的购买行为可能在不知不觉当中，在你不经意的行为当中就鼓励他的违法排污，当然这个也需要一些信息披露，所以环保组织和政府也可以做一些这样基础性工作，哪些企业是违法排污的，把名单公之于众，让大家知道。

这样我相信一定会有越来越多的人、关心环保的人用自己的消费行为、用自己的购买行为、用自己在市场上的选择来左右这个企业的生命，这是更大程度上的公众参与，这种公众参与与每个人都可以做到，而不再是个别的。如果13亿人都以这种方式来做的，违法排污的企业是没有出路的。

延伸阅读
新环保法为基层执法带来哪些突破

新修订的《环境保护法》即将于2015年1月1日正式实施。通过与旧法对比，结合基层环保工作经验，笔者认为新法在技术手段、监管手段等方面有重大突破。

首先，技术手段得到加强。旧法在科技、

教育培训方面一语带过，新修订的《环境保护法》则在经济投资、教育、科技等方面作出规定。新法规定，建立资源环境承载能力监测预警机制，实行环保目标责任制和考核评价制度，制定经济政策应充分考虑对环境的影响，对未完成环境质量目标的地区实行环评限批，分阶段、有步骤地改善环境质量等。这些规定，将成为推行绿色国民经济核算，建立基于环境承载能力的发展模式，促进中国经济绿色转型的重要依据。

其次，监管模式开始转型。传统的环境保护监管模式是以点源为基准，一个一个企业去监管。现在，环境污染多是区域性、流域性的。对此，新法修改也规定了一些流域、区域的调整方法，比如对农业面源污染，要求屠宰场、养殖场的选址必须符合有关规定，因为屠宰场、养殖场容易产生面源污染；甚至包括农村农药、化肥的施用，也做出了相关规定。

第三，监管手段出硬招。比如对查封、扣押权的修改，《水污染防治法》修订的时候提出了拆除权，一直到新修订的《环境保护法》对违法排污设备规定可以查封、扣押，这些措施有利于查封违法行为。还有行政代执行，如果出现污染不治理，可以找人治理，费用由污染者承担，这种硬招在基层比较实用。对于那些环境违法企业，可以采取综合性调控手段。例如，国土部门审批的时候不批土地，产品出口不给配额，想上市不给上市，甚至不供水、不供电。这些综合性的监管手段都非常强，有利于企业开展绿色生产和清洁生产。

第四，监督与参与体现环境民主的原则。旧法分为准则、环境保护监督管理、保护和改善环境、防治污染和其他公害，法律责任，负责，总共6章。这次新法修改为7章，法律责任之前专门设立了一章为信息公开和公众参与，其中明确，公民享有环境知情权、参与权和监督权。新法要求，各级政府、环保部门要公开环境信息，及时发布环境违法企业名单；企业环境违法信息记入社会诚信档案，排污单位必须公开自身环境信息；鼓励和保护公民举报环境违法，拓展了提起环境公益诉讼的社会组织范围，保护了公民的参与权。同时，要让县级以上人民政府接受本级人民代表大会的监督，每年到人大常委会汇报环境保护工作。民主参与和民主监督发挥出应有作用。

第五，法律责任严厉。比如对以下行为情形可作出拘留：建设项目未依法进行环境影响评价，被责令停止建设拒不执行的；违反法律规定，未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污拒不执行的；通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据，或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物。

第六，建立现代环境治理体系。新修订的《环境保护法》改变了以往主要依靠政府和部门单打独斗的传统方式，体现出多元共治、社会参与的现代环境治理理念。其中，各级政府对环境质量负责，企业承担主体责任，公民对违法行为进行举报，社会组织依法参与，新闻媒体进行舆论监督。在此基础上，新法进一步完善了跨行政区污染防治制度。对此，现行《环境保护法》仅在第十五条作出有关政府协商解决的原则性规定。而新法明确规定，国家建立跨行政区域的重点区域、流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测，实施统一的防治措施。此外，新法还规定，划定生态保护红线，健全生态保护补偿制度，国家机关优先绿色采购等。

新法将使基层环境执法人员工作起来更加有理有据。笔者相信，随着新法的实施，以及相关配套规定的相继出台，基层环保工作会更上一个台阶。

（新华网