

环保法在保护治理 高原湖泊中存在的立法缺陷及完善的思考

——以云南大理洱海的保护治理为视角

罗金洪

(西南大学法学院,重庆北碚 400716)

摘要: 环境保护法的实施,在保护治理高原湖泊过程中发挥了重要作用,但也暴露出一些立法缺陷,亟需在今后的立法工作中加以完善。

关键词: 高原湖泊治理;立法缺陷;立法完善

中图分类号: D912.6 **文献标识码:** B **文章编号:** 1671-2404(2017)79-0072-04

云南有 9 大高原湖泊,多年来,云南各级党委、政府十分重视对高原湖泊的保护治理,尤其是 1989 年 12 月国家环境保护法颁布实施后,各地依照环境保护法的规定,结合各地实际制定实施湖泊保护条例,基本上做到了“一湖一条例”,如《大理州洱海保护条例》。为全国“依法治湖”积累了有效经验。云南“依法治湖”战略的实施,有效保护了云南的 9 大高原湖泊。

2014 年 4 月第十二届全国人大常委会第八次会议审议通过,2015 年 1 月 1 日施行的《环境保护法》,在修订过程中广泛听取了社会各方面的意见建议,很好地总结了自 1989 年环境保护法实施以来遇到的各种问题,可以说,重新修订的环境保护法是一部相对完善的环境保护法。其实施近 2 年来,在云南高原湖泊治理过程中发挥了重要作用,但也暴露出一些立法缺陷,亟需在今后的立法工作中加以修改完善。

1 新环境保护法在保护治理高原湖泊中实施的基本情况

新环境保护法实施近 2 年来,涉及高原湖泊保护治理的地方党委、政府能很好地贯彻落实环境保护法,具体表现在以下方面:

1.1 地方政府环境质量负责制的理念得以树立

新《环境保护法》第六条第二款规定:保护本地

环境生态质量,是地方各级政府的首要责任。为贯彻落实“地方政府环境质量负责制”,大理白族自治州人民政府出台了相关规定,一是实行州、县(市)、乡镇、村党政领导班子层层负责制以及政府职能部门责任制,层层签订目标责任书,对洱海保护治理做得好的就给“票子”(重奖)和给“帽子”(提拔重用),对洱海保护治理做得不好的就“罚票子”(重罚)和“摘帽子”(免职或降职)。二是变过去的“大招商”为现在的“大选商”,只要是有可能对环境造成破坏,对洱海可能造成污染的项目,不管前景有多好,效益有多可观,一律拒之门外,不以引进;三是加大对环境保护治理的财政投入。以前,不少政府官员错误地认为,环境保护方面的财政投入是见效较慢的投资,错误地认为,环境保护方面诸如地下排污管道等等的财政投资都是上级看不到的“里子工程”,不愿意在这些方面搞财政投入。树立地方政府环境保护责任制之后,地方政府在环境保护治理方面的财政投入比较大,如洱海保护治理的“2333”工程实施方案明确规定,每一年对洱海的保护治理财政投入 2 个亿。

1.2 开展环境保护宣传,营造保护环境的良好风气

新《环境保护法》第九条第一款规定:做好生态环境保护的宣传和普及是地方各级政府的工作职责。第九条第二款规定:“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,培养学生的环境保护意识”。

云南省大理白族自治州在洱海的保护治理过程中,扎实开展环境保护宣传,营造保护环境的良好风气。一是制作洱海保护治理的宣传歌曲《洱海情》。

收稿日期:2016-09-01

作者简介:罗金洪,硕士研究生,中国致公党大理州委员会专职副主委,主要从事民法等方面的研究。

宣传歌曲《洱海情》将日常生活中人们应该如何保护洱海写成歌词,谱上优美的曲,制作成KTV在大理市各辆公交车上播放,在大理州电视台、大理市电视台播放。《洱海情》由于歌词朗朗上口,曲也谱得比较优美,加之宣传播放的范围比较广泛,现在不少大理市民都会唱这首歌曲,为洱海的保护治理营造了良好氛围;二是编制本土环境保护的中小学教材。将环境保护的相关知识编入教材,真正做到环境保护从小抓起、从小做起。

1.3 新闻媒体对环境违法行为进行舆论监督

新《环境保护法》第九条第三款规定:对破坏环境生态的违法行为舆论监督是各类新闻媒体义不容辞的责任。

云南省大理白族自治州为落实新闻媒体对洱海环境保护治理的舆论监督权,分别在当地的主流媒体《大理日报》、《大理时讯》、大理州电视台的《大理新闻》、大理市电视台的《大理市新闻》开设“曝光台”栏目,对违反环境保护法律、法规,破坏洱海生态环境的行为进行曝光,以教育人民群众引以为戒。

1.4 环境保护公众参与的原则落实较好

新《环境保护法》第五条确立了生态环境保护人人参与的原则。

在洱海的保护治理过程中,当地政府能较好地落实环境保护的公众参与原则,一是洱海源头和洱海周边的所有机关事业单位都较好落实清洁水源、清洁田园、清洁家园的“三清洁制度”。定期不定期地组织干部职工对洱海周边村庄、道路、沟渠的环境卫生进行大扫除,从源头上保护治理洱海;二是开展“爱我大理 保护洱海”志愿者服务活动。为进一步深化和提高广大市民对保护洱海“母亲湖”行动的认识,用保护“母亲湖”的实际行动引领青少年生态建设活动,有效增强环保意识,全面加强洱海保护治理工作,在全市人民群众中营造人人都来关心洱海、人人都来保护洱海的良好氛围,共青团大理市委、大理市妇联、大理市洱海保护管理局联合开展了“爱我大理 保护洱海”志愿者服务活动,以此吸引广大人民群众参与环境保护。

1.5 “环保行政拘留”的法律规定开始执行

2015年1月1日,被称为“史上最严环保法”的新《环境保护法》正式开始施行。何为最严?其中之一就是在该法中明确规定了“环保行政拘留”。该法第六十三条规定,对通过地渗等行为排放污染

物的,经环保部门查证后移送公安机关,对违法人员可以进行行政拘留。

2016年以来,位于洱海边的某客栈业主张某,利用地渗等方式,将经营客栈产生的污水和污染物直接排入洱海。2016年6月,经环保部门查证后移送大理市公安局,对违法人员张某处以7日行政拘留的处罚。该案在当地影响较大,使不少干部群众受到教育。

2 新环境保护法在保护治理高原湖泊过程中反映出的不足之处

经过2年多的实施,被誉为“史上最严环保法”的新环境保护法,在保护治理高原湖泊过程中发挥了重要作用,最为明显的是它让环境保护执法人员将以前“无法可依”而逍遥法外的违法人员因为“有法可依”而绳之以法。但同时,新环境保护法在保护治理高原湖泊的实施过程中也反映出不足之处。

2.1 企业配合环保执法检查的意识不强

新《环境保护法》第二十四条赋予了环境保护执法部门现场检查权,同时规定了被检查单位有如实反映情况和提供必要资料的义务。

但现实的执法环境是,多数排污企业总是以种种理由不让执法人员检查,即使接受环保检查也是拒绝提供必要资料,甚至伪造必要资料,更有甚者,有的企业负责人看到环保执法人员来执法检查就纠结单位保安队,企业员工围攻执法人员,给环保执法的调查取证以及随后的处罚带来很大的困难。

2.2 政府向人大作“环境报告”的理念还未树立

新《环境保护法》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大常委会报告环境状况和环境保护目标完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人大常委会报告,依法接受监督”。

虽然法律规定了政府向人大作“环境报告”,但是政府的作报告理念还未树立。政府只是在《政府工作报告》中以“生态环境逐步得到改善,美丽乡村建设稳步推进”的描述简要带过。

2.3 环保信息公开不够

新《环境保护法》第五十三条规定:“各级人民政府环境保护主管部门,应当依法公开环境信息,为公民、法人和其他组织参与和监督环境保护工作提供便利”。第五十五条规定:“重点排污单位应当如

实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,超标排放情况,以及防治污染设施建设和运行情况,接受社会监督”。

法律实施的情况是,政府部门对环保信息要么不公开,要么公开的信息专业术语性比较强,普通人民群众根本就看不懂,因为看不懂,所以给参与环保监督工作带来不便;重点排污单位根本就不向社会公布排污信息。

2.4 关于环境公益诉讼的立法缺乏科学性

新《环境保护法》第五十八条规定:“对污染环境,破坏生态,损害社会公共利益的行为,符合下列条件的社会组织可以向人民法院提起诉讼:(一)依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记;(二)专门从事环境保护公益活动连续5年以上并且无违法记录。”

云南是一个欠发达的边疆少数民族省份,经济不发展,社会组织更是欠发展,就大理来说,根本就没有上述法条规定的社会组织。那么,没有符合条件的社会组织,就不能进行环境公益诉讼吗?我想从设立环境公益诉讼制度的价值取向来说,新环境保护法的上述规定已经在云南大理显示出立法的“不够接地气”,显示出立法的不科学。

2.5 “生态保护补偿机制”仍然“无法可依”

云南9大高原湖泊的保护治理,虽然因为湖泊所在的地理位置不同而采取的保护治理措施不同,但是有好多措施是具有相同点的,其中一项保护治理措施就是不折不扣地推进“三退三还”工作。三退就是退房、退田、退鱼塘。三还就是还湖、还林、还湿地。另外还有一项保护治理措施就是在高原湖泊所处的流域全面推广控氮、控磷的农作物种植,为保护治理高原湖泊而改变种植结构,不少农户因为种植业结构的改变,“三退”工作的开展而减少了家庭收入,这就需要建立生态保护补偿机制对人民群众进行生态补偿,避免“三退”工作的开展而使湖泊周围人民群众的收入减少,以实实在在的惠民措施引导人人参与到生态环境保护中来。

但令人遗憾的是,新环境保护法仍然没有对生态保护补偿机制进行立法规定,这是本次环境保护法修订的一大遗憾,也因此而影响着新环境保护法在环境保护治理中作用的发挥。

3 对今后环境保护法修改完善的构想

保护环境是中国的一项基本国策。随着依法治

国战略的不断向前推进,今后中国各行各业的各项工作都将在法律的框架下进行,拥有一部完善的环境保护法,对于美丽中国建设、生态文明建设的推进以及环境保护的执法工作都是十分有利的。笔者认为,今后环境保护法应该在以下方面进行修改完善:

3.1 将严重抗拒环保执法检查的行为纳入“环保行政拘留”

环境执法人员依照现行环境保护法第四十二条的规定,到企事业单位进行环保执法检查,受检查单位不予配合,伪造必要材料情节严重,甚至围攻执法人员的,应该纳入现行环境保护法第六十三条规定的“环保行政拘留”情形,为执法取证工作能顺利进行创造良好执法环境。

3.2 政府向人大作“环境报告”应该作限制性规定

为避免政府向人大作“环境报告”在《政府工作报告》中轻描淡写一笔带过的做法,今后在修改完善环境保护法时,应该在环境保护法中作出限制性规定,政府向人大作的“环境报告”不能以《政府工作报告》代替,而应该像作地方财政预算执行情况和地方财政预算报告一样,向人大作“环境报告”。

3.3 环境保护相关信息不公开应该作相应处罚

阳光是最好的防腐剂。环境保护相关信息及时公开,对于扩大公众对环境保护相关工作的知情权,从而更好地参与环境保护,监督环境保护工作有着积极意义。因此,要在环境保护法中规定政府和企事业单位公开环境保护信息的同时,规定对不公开环境保护信息的作出相应的处罚。

3.4 科学规定环境保护公益诉讼制度

中国是一个幅员辽阔、民族众多的国家,发展的不平衡、发展的差距较大是中国的基本国情之一。在立法考虑环境保护公益诉讼制度时,谁有权利提起环境保护公益诉讼?在诉讼主体的立法考虑方面应该充分地考虑到中国的上述国情。

笔者认为,在今后修改完善环境保护法时,除环境保护的社会公益性组织有权利提起环境保护公益诉讼之外,应该将人民检察院的环境保护公益诉讼权利纳入环境保护法规定,以体现出立法的科学性并符合中国国情。

3.5 将“环境保护生态补偿机制”纳入立法规定,让环境保护生态补偿有法可依

环境保护生态补偿机制涉及到人民群众的切身利益,关系到环境保护工作能否顺利向前推进,关系

到社会的和谐稳定。

笔者认为,在今后修改完善环境保护法时,应该在法律中作出明确规定,国家实施环境保护生态补偿制度,生态补偿所需经费应该列入财政预算,由财政拨款支付。

总之,新环保法实施以来,在云南高原湖泊的治理保护中发挥了重要作用,但也暴露出一些立法缺陷,亟需在今后的立法工作中加以修改完善。

参考文献

[1] 顾佰平.洱海保护治理的启示[J].中国政协,2015(8).

- [2] 李晓安,等.论环境信用法治化[J].法学杂志,2009(1).
- [3] 罗莉.中国环境纠纷司法救济途径研究[J].法学杂志,2009(1).
- [4] 谢冬慧.论环境保护法的价值取向[J].法学杂志,2008(1).
- [5] 赵奇志.州公安局对破坏洱海生态流域生态环境违法行为出重拳[N].大理日报,2017-07-14(1).

A Reflection on Improvement of Legislative Defects in Protecting and Managing Plateau Lakes under the Environmental Protection Law ——From the perspective of protection and management of Erhai Lake in Dali, Yunnan Province

LUO Jinhong

(School of Law, Southwest University, Chongqing400716, China)

Abstract: The implementation of the Environmental Protection Law has played an important role in the protection and management of the plateau lakes, but it has also exposed some legislative defects and needs to be improved in future legislative work.

Key words: management of plateau lakes; legislative defects; legislative improvement