

“十一五”全国环境保护法规建设规划

前言

党的十六大提出了到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系的任务。党和国家高度重视立法规划工作，中共中央转发《中共全国人大常委会党组关于〈十届全国人大常委会立法规划〉的请示》的通知指出，实现立法规划，将为到 2010 年形成中国特色社会主义法律体系奠定坚实的基础。这对于进一步健全社会主义法制，促进和保障社会主义物质文明、精神文明协调发展，具有重要意义。

2005 年 3 月 12 日胡锦涛同志在中央人口资源环境工作座谈会上指出，要“坚持依法办事，把人口资源环境工作纳入法制轨道”，对环保法制工作提出了更高的要求明确的目标。今后的五年是落实这一目标的关键时期。环保法规建设规划是环保法制建设的重要基础性工作，是落实国家立法规划的重要组成部分。

“十五”期间，全国环境保护事业取得积极进展，环境法规建设也取得重大成就。国家先后制定或修订了一批环境保护的法律、行政法规、规章和标准，批准了一批国际环境条约，地方也出台了一系列地方性环境法规、规章和标准，我国环境法律体系更趋完善。

环境法律——全国人大常委会制定或修订了《大气污染防治法》（2000 年修订）、《环境影响评价法》（2002 年）、《清洁生产促进法》（2002 年）、《放射性污染防治法》（2003 年）、《固体废物污染环境防治法》（2004 年修订）等环境法律。

此外，还制定或修订了《渔业法》（2000、2004 年修订）、《水法》（2002 年修订）、《草原法》（2002 年修订）、《防沙治沙法》（2001 年）、《海域使用管理法》（2001 年）、《土地管理法》（2004 年修订）、《野生动物保护法》（2004 年修订）、《种子法》（2004 年修订）、《可再生能源法》（2005 年）、《文物保护法》（2002 年修订）等与环境保护密切相关的重要法律。

环境行政法规——国务院制定了《农业转基因生物安全管理条例》（2001 年）、《报废汽车回收管理办法》（2001 年）、《危险化学品安全管理条例》（2002 年）、《排污费征收使用管理条例》（2002 年）、《退耕还林条例》（2002 年）、《医疗废物管理条例》（2003 年）、《危险废物经营许可证管理办法》（2004 年）、《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（2005 年）等行政法规和法规性文件。

环保部门规章——国家环保总局发布了建设项目环境影响评价行为准则与廉政规定（总局令第 30 号，2005）、国家环境保护总局建设项目环境影响评价文件审批程序规定（总局令第 29 号，2005）、污染源自动监控管理办法（总局令第 28 号，2005）、废弃危险化学品污染环境防治办法（总局令第 27 号，2005）、建设项目环境影响评价资质管理办法（总局令第 26 号，2005）、环境保护法规制定程序办法（总局令第 25 号，2005）、地方环境质量和污染物排放标准备案管理办法（总局令第 24 号，2004）、环境污染治理设施运营资质许可管理办法（总局令第 23 号，2004）、环境保护行政许可听证暂行办法（总局令第 22 号，2004）、医疗废物管理行政处罚办法（总局令第 21 号，2004）、专项规划环境影响报告书审查办法（总局令第 18 号，2003）、新化学物质环境管理办法（总局令第 17 号，2003）、环境影响评价审查专家库管理办法（总局令第 16 号，2003）、建设项目环境影响评价文件分级审批规定（总局令第 15 号，2002）、建设项目环境保护分类管理名录（总局令第 14 号，2002）、建设项目竣工环境保护验收管理办法（总局令第 13 号，2001）、淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法（试行）（总局令第 11 号，2001）、畜禽养殖污染防治管理办法（总局令第 9 号，2001）等一批重要环境保护部门规章和规范性文件，并与有关部门联合发布了清洁生产审核办法、电子信息产品污染控制管理办法等规章。

国际环境条约——近几年来，我国先后参与制定并批准了《巴塞尔公约修正案》、《京都议定书》、《生物安全卡特赫拉议定书》、《关于危险化学品和农药国际贸易事先知情同意程序

(PIC)的鹿特丹公约》、《关于持久性有机污染物(POPs)的斯德哥尔摩公约》等多边环境公约,同时还签署了若干新的双边环境协定。

地方环境立法——地方环境立法不仅数量多,而且质量不断提高。在立法质量方面,各地更加突出地方特色,更加注重针对性和可操作性。如北京市重点针对大气污染防治,江苏省针对长江流域水污染,黑龙江省突出居民生活环境的保护,重庆市强化三峡库区污染防治,云南省加强高原湖泊的污染治理,陕西省针对石油天然气开发的环境保护,西藏自治区突出自然生态保护,广东省针对危险废物,武汉市针对社会生活噪声,苏州市针对建筑施工噪声,先后制定了一大批具有鲜明地方特色的地方环境法规和规章。福建、广东等地还针对环境执法工作的要求,创设了查封、暂扣违法物品等行政强制手段,具有较强的可操作性。山东省以省政府令形式发布了《环境保护违法行为行政处分办法》,江苏、浙江、上海等地制定了环境保护举报奖励办法,均取得了很好效果。

地方环境立法不仅补充了国家环境立法的不足,适应地方环保工作的实际需要,而且还有力地支持了国家的有关环境立法工作,同时为其他地方的环境立法提供了有益借鉴。

迄今为止,根据《宪法》关于“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”的规定,我国已经制定了环境保护法9部、自然资源法15部;修订后的《刑法》专门规定了破坏环境资源保护罪,为打击环境犯罪提供了有力的法律武器;制定颁布了环境保护行政法规50余项;环境保护部门规章和规范性文件近200件;军队环保法规和规章10余件;国家环境标准500多项;批准和签署多边国际环境条约51项。各地方人大和政府制定的地方性环境法规和地方政府规章共1600余件。符合我国国情的环境保护法律体系更趋完善。

但是,环境法规建设工作还不能完全适应新时期环境保护工作的需要。突出表现在:一是立法空白仍然存在,如有关化学品环境管理、土壤污染防治、核安全管理、生态保护、生物安全等方面的法律尚未制定;二是配套立法进展缓慢,如限期治理、总量控制、排污许可、机动车尾气排放等方面的法规迟迟难以出台。

本规划根据《中共中央关于“十一五”国民经济和社会发展规划的建议》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》的要求,结合依法强化环境保护工作、落实科学发展观、构建社会主义和谐社会、促进人与自然和谐的需要,提出今后五年(2006—2010)全国环境法规建设的目标和任务,把我国的环境法规建设提高到一个新的水平,为完成国家环境保护任务,促进经济社会全面协调可持续发展提供有力的保障。

一、指导思想和目标

(一) 规划的指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻十六届五中全会精神,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观,坚持以人为本,严格以宪法和法律法规为依据,按照依法行政的要求,认真落实中央提出的环境法制建设的目标任务,立足全面统筹兼顾和法制统一的原则,不断完善环境管理体制、机制和法制,理论联系实际,加强环境立法,提高立法质量,促进环境资源保护与合理开发利用,为构建和谐社会提供有力的法制保障。

(二) 规划的目标

根据我国环境立法的现状和我国环境保护的实际需要,我国环境立法发展到2010年,必须实现“一个目标”,把握“两个重点”:

“一个目标”是指坚持现有环境法律体系,通过立足我国具体国情与借鉴国外成功经验相结合,通过制定新法和修订现有法律的结合,到2010年初步建立起促进资源节约型、环境友好型社会和保障可持续发展的环境法律体系。

“两个重点”是指在不断完善我国环境法律体系的过程中,在法规体系建设和立法内容

两个方面，要始终把握重点：

——在法规体系建设方面，要突出重点：通过修改《环境保护法》，制定国家环境保护的基本法——《国家环境政策法》，构建生态保护、核安全法律框架，完善污染防治法律法规。

——在立法的内容方面，要力争重点突破：坚持以人为本，尊重公民的环境权益，畅通公众参与渠道，建立信息公开制度；通过环境税费改革，企业环保成本内部化，加大处罚力度，强化执法手段，明确民事责任，解决“违法成本低、守法成本高、执法成本更高”的问题；强化政府环境责任，建立党政领导干部环保政绩考核评价体系；规范行政管理行为，建立环境保护行政问责制度等。

二、主要任务

（一）制定环境保护基本法律——《国家环境政策法》

在各单项环境法律逐步到位的基础上，制定一部更高阶位的基本法律——《国家环境政策法》，宣示国家环境政策，是落实科学发展观和环境保护基本国策、确保实现全面建设小康社会环境目标的需要，也是我国环境法律体系进一步发展的内在要求。

实现全面建设小康社会的目标，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路；落实科学发展观，建立促进可持续发展的机制；构建和谐社会，促进人与自然和谐，都对新时期的环境立法工作提出了新的重大课题。环境保护涉及的社会关系具有全局性、长远性、普遍性、根本性，应由全国人民代表大会通过国家基本法律予以调整和规范。

我国环境法律体系的立法模式，主要是通过制定各单项法律，以单个环境要素为其调整对象。随着各单项法律的先后制定和相继修订，在各单项法律之间导致彼此不协调，特别是与之相伴的某些主要管理制度和措施的规定，在不同的单项法律之间存在不协调，需要通过环境基本法进行有效整合。

作为国家基本法律，《国家环境政策法》应当规定以下基本事项：国家环境保护的目标、原则和基本政策，环境保护的基本制度和体制，环境保护事务与其他经济社会发展事务的协调机制，政府、企业和公众等不同主体的基本环境权利和义务，特别是各级政府的环境责任以及相应的监督考核机制，环境管理的基本权能和执法手段，基本法与其他环境保护单项法律的关系以及其他基本事项。

环境保护基本法律的出现，表明环境保护立法经历了从单项立法到综合立法的发展过程。它要求国家从对单个环境要素的法律保护，发展到将环境作为一个整体加以保护。这是法律体系发展的基本规律和趋势。

中国环境立法在1979年起步之初，就有制定环境保护基本法律的设想。25年来的环境立法实践，为环境保护基本法律的制定奠定了基础。目前，按照《环境保护法（试行）》制定之初的设想，修改《环境保护法》，并将其上升为国家基本法律并由全国人民代表大会审议通过的时机已经成熟，应当努力推进。

（二）填补环境保护法规空白，完善法规体系

完善环境保护法律法规体系，填补环境保护领域法律空缺，主要体现在以下几个方面：

一是为建设资源节约型、环境友好型社会，需要制定相关的法律法规，如《循环经济促进法》。

二是为填补生态保护的法律空白，需要制定相关的法律、法规和规章。主要包括：《自然保护区法》、《生物安全法》、《土壤污染防治法》、《遗传资源保护法》、《生态保护法》等法律，《西部开发生态保护监督条例》、《农村环境保护条例》、《畜禽养殖污染防治条例》、《生物物种资源保护条例》、《生态功能保护区建设与管理条例》等行政法规，《生态示范管理办法》、《有机产品管理办法》、《生态功能区划管理办法》、《国家级自然保护区监督检查办法》、《环保用微生物环境安全管理办法》、《转基因生物环境安全管理办法》等部门规章。

三是为完善核安全领域的法律空白，需要制定相关的法律、法规和规章。主要包括：《核安全法》、《民用核设备安全监督管理条例》、《放射性物质运输安全管理条例》等法律、行政法规和部门规章。

四是为填补污染控制领域中某些方面的空白，需要制定相关的法律法规。如《有毒有害化学物质控制法》等。

五是为进一步明晰环境侵权的民事责任，需要制定相关的法律法规。如《环境污染损害赔偿法》、《环境污染损害评估办法》、《跨界环境污染损害赔偿补偿办法》等。

六是为完善环境管理制度，规范执法行为，需要制定相关的法律法规。如《环境监测管理条例》、《环境监察工作条例》、《环境行政违法行为行政处分办法》等。

（三）制定配套法规，增强可操作性

一是法律法规有明确立法授权的，抓紧完成授权立法。如《排污许可证管理条例》、《饮用水水源保护区污染防治条例》、《环境污染限期治理管理条例》、《利用危险废物经营许可证管理规定》等。

二是需要在上位法规定的行政处罚的行为、种类和幅度范围内做细化规定的。如，为了明确《环境噪声污染防治法》中“给予罚款”的具体数额和幅度，需要制定《环境噪声污染防治行政处罚办法》。

三是对上位法的原则性规定，制定实施性的法规，规定具体制度和措施。如：根据《固体废物污染环境防治法》有关废弃产品的生产者延伸责任的规定，需要制定《特种产品和包装物回收利用处置系列规定》；根据《环境影响评价法》有关环境影响后评估制度的规定，需要制定《建设项目环境影响后评价管理办法》。

四是需要对法律制定实施细则或者单项法规的。如《防治机动车排放污染管理条例》、《社会生活噪声污染防治条例》、《建筑施工噪声污染防治条例》。

（四）根据环境保护的客观要求，适时修订法律法规

抓紧完成《水污染防治法》、《大气污染防治法》的修改，启动《环境影响评价法》、《环境噪声污染防治法》、《建设项目环境保护管理条例》等法律法规的修订。

（五）为履行国际环境条约需要配套制定的法律法规

主要包括：《固体废物进口管理办法》、《消耗臭氧层物质管理条例》、《外来入侵物种环境安全管理办法》、《生物遗传资源与传统知识获取与惠益分享管理条例》以及《危险化学品进出口环境管理办法》等。

（六）将环境保护工作行之有效的管理模式规范化、制度化、法制化

主要包括：《公众参与环境保护管理办法》、《环境友好企业评定办法》、《环保模范城市考核办法》、《企业环境信息公开管理办法》、《生态示范管理办法》等。

（七）积极支持、指导和推动地方环境立法

如《水污染防治法》第 59 条和《固体废物污染环境防治法》第 49 条，分别授权地方制定关于个体工商户水污染防治的办法和关于农村生活垃圾管理的办法。国家环保总局应当积极支持、指导和推动地方制定相关的地方环境法规或者规章。

（八）参与相关立法，更加重视全国人大、国务院和国务院有关部门与环境保护密切相关的立法活动

全国人大、国务院和国务院有关部门许多立法草案，其内容与环境保护密切相关。按照国家立法程序规定，国家环保总局有权通过对相关立法草案提出意见等方式，参与相关立法活动。这种参与立法活动也是环境保护立法的重要组成部分。今后对这种参与立法的活动应当更加重视。如：《海洋工程建设项目环境管理条例》、《民用机场环境保护管理办法》、《取水许可证管理办法》等。

三、保障措施

（一）加大立法经费投入，保障立法工作进度和质量

政策法规制定是总局行使环境保护管理职责的第一职能，是总局各个部门的工作重点。立法前期基础研究、资料收集、实地调研、起草修改、专家论证、部门协调、广泛征求意见、立法听证，以及向国务院法制办、人大法工委、环资委等上级机关汇报、与各部门协调、国外考察等，都需要在经费安排上予以充分保障。经费投入不足，则无法保证立法工作进度和立法质量。

（二）重视立法前期基础性研究工作，为立法工作提供坚实的科研和技术支撑

对环保的基本管理制度和措施，要有计划地列专题、请专人做基础性、前瞻性的科研课题研究，要结合重大环保立法及重要管理制度，未雨绸缪，安排相关科研项目，做好立法的基础工作。

（三）畅通公众参与渠道，完善立法听证机制，建立环保立法的专家库

在立法工作中，要按照《立法法》、《国务院全面推进依法行政实施纲要》的要求，落实公众参与、专家论证和政府决策相结合的决策机制，征求专家和公众意见。对涉及新设行政许可的、涉及公众环境权益的，以及媒体和老百姓关心的热点问题、领导关注的焦点问题等，要畅通公众参与渠道，通过召开立法听证会、专家论证会等形式，广泛听取专家学者和社会各界的意见，拓宽公众参与立法的范围。为充分利用专家的知识资源以及他们在人大、政协、学术界等的深远影响力，要建立专家库和专家网络，构建交流平台，进行经常性、深入的接触，以各种形式推动立法工作。

（四）充分利用不同立法形式，综合采取多种立法方法，分层次推进环保立法工作

既要重视新法的制定，也要重视现行法的修改；既要重视修法的全面修改，也要重视关键条款的小改；既要重视法律、行政法规的制定，也要重视部门规章、技术标准与规范的作用；既要重视中央立法，也要重视推动地方立法。