

推动文化产业发展 关注环保民生

——2014年全国政协委员万捷“两会”提案

《雅昌》编辑部

提案一：关于环境公益诉讼主体资格的提案

案由：

2013年，备受社会关注的《环境保护法修正案》经过了三次审议，关于环境公益诉讼主体资格的条款成为业界和社会关注的焦点，从一稿中只授权给中华环保联合会，到三稿放宽至全国性环保组织，有了本质上的进步。但事实上，我国各地的司法实践已经远远走在了前面，近年来多家民间环保组织已经以原告身份提起过几十起环境公益诉讼，均产生了积极正面的影响。国际经验也证明，公益诉讼的发展有利于借助各方力量推动环境保护工作。因此，目前修正案提出的规定已经滞后于现实实践，放宽环境公益诉讼主体资格有利于在未来我国生态文明建设中发挥社会各界积极力量，共同推进中国经济的可持续发展。

问题：

10月21-25日召开的全国人大常委会对《环境保护法修订草案》进行三审，三审稿中对环境公益诉讼主体范围修改为：“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。”

三稿中的描述虽然用普适性原则进行了约定，但在关键性规定上存在描述模糊、不符合法律语言的问题。“信誉良好的”并非一个明确的法律定义，“社会组织”也并非法律概念，没有指出具体的法律资格



万捷委员讲述“两会”提案

主体，在具体司法实践中会造成操作困难，给人为意志留下非常大的空间。所以，我们建议删除“信誉良好的”的说法，明确和限定“社会组织”的定义。

将具备公益诉讼主体资格圈定在了“在国务院民政部门登记”、“全国性社会组织”的范围内，虽然在很大程度上可以避免滥诉现象，但我们认为过分限制了诉讼主体资格，无法达到环境公益诉讼制度的应有效果。

分析：

目前，符合该规定的组织在全中国不超过10家，且均为政府背景成立的事业单位，同时中国的环境问题却每天在每一个角度发生着，仅



SEE 阿拉善环讨论关于环保的提案

仅靠这几家政府背景的机构，在人力财力有限的情况下，远远不足以在环境公益诉讼方面发挥应有的作用，最终会导致环境公益诉讼制度成为摆设。

另一方面，中国各地活跃着一批环保公益组织，经过了 20 年的初期成长，很多组织都已经在各级民政部门正式注册，越来越多的组织正在朝着更加专业、正规的方向发展，完全可以在环境法律践行中起到积极的作用。近年来，由这些组织发起的环境公益诉讼事实上已经进入了司法实践，并且大部分为环境法律进步贡献了重要的实践经验。作为一部环境保护领域的基本法，在立法时需同时考虑操作性、风险控制 and 前瞻性，而我们认为将诉讼主体资格赋予这些数量有限、长期从事专业领域工作的环保公益组织（社团、基金会、民办非企业单位），既能够有效避免滥诉，又能够利用民间资源和力量补充政府监督力量的不足，在合理范围内鼓励司法实践，为更为长远的立法、司法积累经验。

建议：

因此，建议在下一轮全国人大常委会的审议中，适当放宽环境公益诉

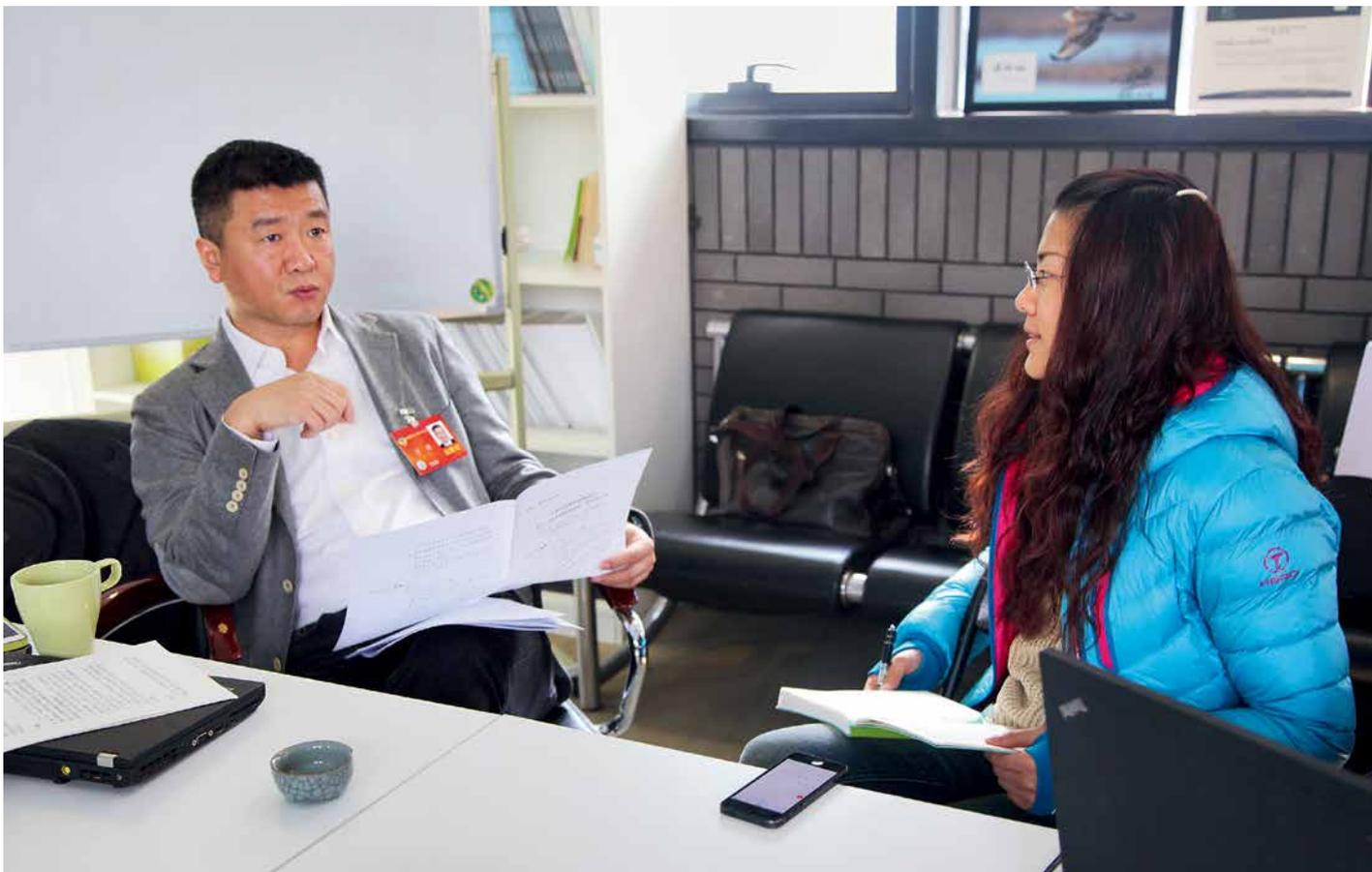
讼主体资格，取消过于模糊不清的限定和描述，将主体资格进行较为明确的界定，以此有效的指导司法操作，既提升法律部门的工作效率，更能够通过立法真正推动中国的环境保护事业。具体条款修改建议如下：

对新增的第四十八条的修改建议：“对污染环境、破坏生态，损害社会公共利益的行为，依法在各级民政部门合法登记，专门从事环境保护公益活动连续五年以上的社团、民办非企业单位、基金会可以向人民法院提起诉讼。”

提案二：关于全面公开地表水环境质量信息的提案

案由：

近期，雾霾天气笼罩我国大部分地区，大家切身感受到了生存环境的日趋恶化。同样，地表水作为我国最主要的饮用水源，其质量水平也直接影响公众的健康安全。环保部门全面公开地表水环境质量信息，有助于增加公众环境知情，从而扩大公众参与，有利于促进对污染排放的社会监督，引导公众更加积极地参与环境保护，推动产业结构调



万捷委员与 SEE 阿拉善成员商讨提案

整和污染减排，以改善水环境质量水平。

问题：

目前我国地表水环境质量总体较差。工业废水排放、城市化发展、化肥农药滥用等使得江河湖泊等地表水水质日趋恶化。我国主要的饮用水源为地表水，2009年中国水利水电科学研究院研究显示，全国约有55%的地表水水源地水质不合格。

地表水环境质量数据现由环保部门独家公布，依照地表水环境质量标准为24项，而大多数地方环保部门仅用其中4-5项做评价和发布，导致评价结果与实际结果严重不符，甚至有把劣五类水评价为一类水的现象，从数据上给相关决策部门和公众严重的误导。

分析：

良好的监测和评价制度基础：我国具备完善的水环境保护法律法规、

水环境质量监测标准、水环境质量评价方法等。在水环境保护法律法规方面，已有《水法》、《水环境保护法》、《水污染防治法》，其中明确了水环境质量信息的发布责任为环保部门；2002年国家环境保护总局颁布实施了《地表水环境质量标准（GB3838-2002）》中规定：地表水环境质量标准基本项目为24项，集中式生活饮用水地表水源地补充项目5项，集中式生活饮用水地表水源地特定项目80项；近年，环保部又颁布实施了《地表水和污水监测技术规范（HJ/T91-2002）》和《地表水环境质量评价办法（试行）》，规范了全国地表水环境质量评价工作。

良好的数据管理基础：我国已建立了完善的水环境质量监测体系和数据上报制度。环保部已建立地表水环境监测网，在全国重点水域共布设759个国控断面，监控318条河流，26个湖（库），共262个环境监测站承担国控网点的监测任务。另外，环保部现已在我国重要河流的干支流及一系列重要节点上建设了100多个水质自动监测站，监控包括七大水系在内的63条河流，13座湖库的水质状况。各级地方环保部门还设立有数千个地表水监测断面和点位。各级环境监测



万捷委员向深圳卫视记者讲解提案相关内容

站每小时、每周、每月都会及时的按照相关标准和技术规范对其管辖的水环境质量进行监测，并作出评价分析。

良好的发布程序经验：在环境空气质量信息全面公开方面，我国已有成功的实践经验。2012年2月29日，环保部发布了新版《环境空气质量标准（GB3095-2012）》和《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）、（HJ633-2012）》。现在全国113个重点城市已全面落实新标并实时发布空气环境监测数据。因此，环保部门对于特定环境质量信息的准确、及时、系统公开，已经有丰富的经验可循。

建议：

在水环境问题凸显、公众意识不断提升的情况下，基于保护公众健康，维护公众环境权益的需要，根据相关的法律法规和政策，环境保护部及各级环境主管部门应建立统一机制，推进地表水环境质量信息全面公开，具体包括：

公开内容：建立系统、完整的地表水环境质量信息公开体系，包括监测数据和评价结论；监测数据应按照《地表水环境质量标准（GB3838-2002）》规定的监测项目，按照《地表水和污水监测技术规范（HJ/T91-2002）》要求进行监测，除公开各项监测数据外，还应公开超标因子和倍数；评价结论应按照《地表水环境质量评价办法（试行）》进行评价。

公开时限：国控和地方的自动监测站应实时公开全部监测因子，规定手工站向社会公开数据的时限。

公开平台：各级环保部门应利用现有网站在首页位置公开所管辖范围内监测断面地表水环境质量信息。

政策支持：参照《环境空气质量指数（AQI）技术规定（试行）、（HJ633-2012）》，制定地表水环境质量指数技术规定，以规范地表水环境质量指数的报告要求和程序。

管理机制：建立配套的管理机制对地表水环境质量信息公开体系进行运营和维护；鼓励各级环保部门利用创新的互联网手段进行公开；将以上要求纳入各级环保部门的政绩考核体系，出台相应的奖惩措施

提案三：关于建立公平开放透明的市场规则，规范网络拍卖发展的提案

案由：

在党的十八届三中全会“市场在资源配置中起决定性作用”精神指导下，建立公平、开放、透明的市场规则，规范网络拍卖发展，有利于“拍卖”这种交易方式充分发挥其在资源配置中的优势作用。

问题：

随着互联网的快速发展，网络拍卖也随之兴起并迅速发展起来。参与网络拍卖活动的用户数量不断攀升，拍卖成交额急剧增长。各种在线竞价、网络拍卖平台也大量涌现，这些形式上的创新为拍卖市场带来新的活力，但是目前大量电子商务企业、网络公司以及拍卖公司火热开展的网络拍卖活动也越来越凸显出一些问题亟待解决。

市场规则不统一，导致市场存在不公平竞争。同是网络拍卖活动，组织方不同，约束的法律也不同，要承担的法律责任和义务也不同，拍卖企业组织网络拍卖活动除了受《合同法》等基本法的约束外，还受《拍卖法》、《拍卖管理办法》等相关法律法规的约束和调整，而网络公司组织的拍卖活动却不需要遵守拍卖相关法律。

主体不明确。目前，对于“网络拍卖”，没有相关的法律、法规进行界定，导致网络拍卖的主体不明确。在我国，商业性的拍卖活动由拍卖企业组织，受《拍卖法》的约束；一些网络公司组织的网上竞价活动，虽然也叫网络拍卖，这些网络公司为主体组织的网拍拍卖活动不受《拍卖法》的约束。这种主体上的模糊，对消费者产生了误导，消费者认为参加拍卖活动是有《拍卖法》的法律保障的，同时消费者在参加网



络拍卖过程中，权益得不到保护。

相关法律法规滞后。由于《拍卖法》、《拍卖管理办法》出台时间较早，只对拍卖活动各个环节做了规定，并未考虑到网络在拍卖中的应用。网络拍卖相关的法律法规呈现滞后、缺失的现状，不利于规范网络拍卖的发展。

分析：

拍卖的优势是更容易发现商品的真实价格，通过拍卖方式可以避免对手交易的主观随意性，更直接地反映市场需求，发现商品价值，实现资源有效配置。而网络拍卖使拍卖信息更加公开，有利于打破信息的不对称格局，使拍品得到充分招商，受到拍卖各方当事人的认可。但同样属于网络拍卖活动，由拍卖企业组织或由互联网企业组织，组织主体不同即遵守不同的市场规则，这有失市场最基本的公平原则，难以发挥拍卖这种交易方式配置资源的优越作用。

2004年商务部出台了《拍卖管理办法》，并于2005年1月1日起施行。其中，第五十八条提出“利用互联网经营拍卖业务的管理，原则上参照本办法执行，具体办法另行制定。”至今还未制定具体办法。2011年12月15日，“商务部关于“十二五”期间促进拍卖业发展的指导意见”发布，提出“建立适合网络拍卖活动的交易规则和流程”、“将信息化成果应用到工商报备、统计报送、诚信建设等领域。切实维护网络拍卖活动参与各方的权益，推动网络拍卖健康发展”。目前，网络拍卖中统一的交易规则还未落实制定。虽然中国拍卖行业协会已经报批国家标准《网络拍卖规程》，但网络拍卖的主体目前不明确，既有拍卖企业，也有互联网企业，单以拍卖协会的力量无法规范跨行业的经营行为。

建议：

在市场规则不统一，法律法规不健全的现状下，建立公平开放透明的网络拍卖相关市场规则，实行统一的市场监管，有益于企业间的公平竞争，有利于维护网络拍卖活动各参与方权益。具体做法建议如下：由商务部牵头对现行《拍卖法》进行修改，增加网络拍卖相关内容。商务部修订《拍卖管理办法》，明确网络拍卖主体，在办法中增加网络拍卖相关内容，建立公平开放透明的市场规则，规范网络拍卖的发展。在相关法律、法规完善之后，由各级工商行政管理部门对网络拍卖活

动实行统一监管。

提案四：关于加强书画艺术品版权保护的提案

案由：

书画艺术品是著作权保护的重要对象。近年来，随着书画艺术品收藏的不断升温，一些不法分子瞄准这一市场，恶意大量制售假冒他人署名书画欺骗消费者，这种侵权盗版行为不仅损害了书画著作权人和消费者的合法权益，也严重扰乱了文化市场秩序，甚至给国家形象带来负面影响。加大对书画艺术品的版权保护力度有着现实性、迫切性和必要性。

问题：

近年来，我国销售假书画艺术品的情况相当普遍，已经大体上形成了一个比较完整的半地下产业链。假书画交易主要集中在传统文化街区、古玩市场、书画艺术聚居区、建材市场、旧货市场、宾馆饭店、机场和一些书店。网上书画产品也是鱼龙混杂，包含大量假书画。市场上交易的假书画种类有：临摹仿制的名人书画，假冒名家、名人署名的书画，印刷复制品等；交易方式分为街头直接兜售、门店销售、摊位销售、宾馆饭店机场销售以及网上交易等多种形式。

分析：

我国《著作权法》第四十八条第（八）款规定：制作、出售假冒他人署名的作品的，属于侵权行为，应当根据情况，承担停止侵害、消除影响、赔礼道歉、赔偿损失等民事责任；同时损害公共利益的，可以由著作权行政管理部门责令停止侵权行为，没收违法所得，没收、销毁侵权复制品，并可处以罚款；情节严重的，著作权行政管理部门还可以没收主要用于制作侵权复制品的材料、工具、设备等，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

制售假冒他人署名书画艺术品行为是恶意的侵权盗版违法活动，损害了书画著作权人和消费者的合法权益，严重扰乱了文化市场秩序，给国家形象带来了负面影响，必须予以坚决打击。

建议：



万捷委员与 SEE 阿拉善成员商讨提案

国家版权局牵头，联合文化部、中国文联及各专业协会制定《书画艺术品版权保护指导意见》，加强书画艺术品版权保护的制度建设；打造科学的版权登记系统，帮助艺术家进行书画艺术品的版权登记，通过数字化手段维护艺术品市场秩序，保护艺术家、收藏家的权益，使我国的艺术品传承有序。

提案五：关于尽快落实重点污染源信息实时公开的提案

案由：

2013 年两会关于实施重点污染源信息公开的议案得到了环保部的积

极回应，尽快落实在线监测数据实时公开和优化平台建设，将强化对重点企业的环境监管和社会监督，推动污染减排和产业结构调整，促进中国环境的改善。

问题：

在社会各界积极推动下，环保部针对 2013 年两会关于重点污染源信息公开的议案做出了积极回应，一批省区市已经开始了实时公开，但迄今仍有部分省市尚未按照要求发布统一信息公开平台，或已建平台无数据发布。在线监测信息公开的平台缺失和数据匮乏使重点污染企业免于社会监督，影响区域内主要污染源头的识别。

已发布重点污染源信息的实时公开平台数据质量和用户友好性尚待提高。当前重点污染源在线监测信息发布平台存在诸多问题，包括废气国控企业覆盖不全、发布滞后、更新频率低、数据缺失、异常值缺少核查、发布方式查询不便等。污染源排放信息的披露仍然有限，零散、滞后、不完整、不易获取的数据无法向公众全面反映重点污染源的排放现状，难以促进企业实质性减排。

分析：

工业企业排放是环境污染的重要来源。根据环保部更新的《2014 年国家重点监控企业名单》，国家重点监控的废水企业 4001 家，废气企业 3865 家，污水处理厂 3606 家，重金属企业 2771 家，其排放量之和占工业排放总量的 65%，因此在落实污染源信息公开的过程中，继续落实这 14000 余家重点污染源的实时排放数据的全面公开，对推动污染治理有着重要的意义。

新出台政策为继续推进重点污染源信息公开提供实施依据。2013 年 7 月 1 日国务院办公厅《当前政府信息公开重点工作安排》将推进环境保护信息公开作为重点领域信息公开的任务之一，强制公开重污染行业企业环境信息；2013 年 7 月 30 日环保部发布《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》，规定国控污染源公开信息具体内容和监督管理方法，定于 2014 年 1 月 1 日开始执行；2013 年 9 月 14 日环保部《关于当前环境信息公开重点工作安排的通知》再次强调推进污染源监督性监测信息和减排信息的公开，加强信息公开渠道建设和规范信息发布。

污染源信息实时公开技术条件已成熟。当前主要污染物的在线监测技术和标准趋于成熟，环保部门可根据规范全面开展监督性监测，同时得益于互联网和移动互联技术的快速发展，信息发布、传输、接收这一流程日益便捷，用户友好的发布方式能够及时有效地向公众传递环境信息。

建议：

因此，在雾霾已成为 2013 年度关键词、公众环境诉求愈发强烈之际，各地环境保护主管部门应按照相关法律法规和政策的规定尽快落实重点污染源实时排放数据的全面公开，具体包括：

各省市环境保护主管部门应将重点污染源信息实时公开情况纳入考核指标，加强环境信息公开的执行和监督，保证重点污染源信息实时公开落实。

尚未建立平台省市环境保护主管部门应尽快落实《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法（试行）》要求，建立和完善统一发布平台。环境保护主管部门应提升数据发布的全面性、及时性、完整性和用户友好性，尽快督促部分重点监控企业改变数据严重缺失、不能及时更新、重要污染物或排放量无数据的情况，优化平台的易用性，提供历史数据库查询功能，协助公众便捷地获取相关信息。

环境保护主管部门应构建完善的管理监督机制，对重点污染源信息公开平台进行运营和维护。环境监管机构与企业应当明确数据传输有效性的责任机制，可考虑引入第三方机构监督审核来保证监测数据的有效性和准确度，对于出现数据异常或缺失情况，应建立核查机制充分核查并给出合理解释。

环境保护主管部门应向公众发布充分的污染源公开信息，供社会和研究机构进行分析解读，有助于环保部门识别排污大户，携手公众监督，推动环境执法，促使企业减排达标。