

# 天津发布《关于审理环境污染刑事案件有关问题的意见》 规范司法行为 统一执法尺度

本报记者郭文生 见习记者任效良

天津市高级人民法院近日召开环境资源刑事审判新闻发布会,发布了《天津市高级人民法院关于审理环境污染刑事案件有关问题的意见》(以下简称《意见》)及3起环境污染案典型案例。

2011年5月《中华人民共和国刑法修正案(八)》将“重大环境污染事故罪”罪名修改为“污染环境罪”后,天津市各级法院已受理一审环境污染类刑事案件43件,截止到今年7月,已审结38件,处理犯罪嫌疑人71人。其中37个案件中69人被处以刑罚,1个案件中2人检察机关撤回起诉。在做出判决的案件中,被判处有期徒刑(实刑)以上刑罚的有45人,占65%以上,并处罚金总额达240余万元。

《意见》旨在规范司法行为,统一执法尺度,确保打击效果。

## 重视环境资源刑事审判工作

从思想认识和工作布局的角度,要求天津市各级法院高度重视环境资源刑事审判工作,将这项工作纳入美丽天津建设和全市经济社会健康发展的大局中进行谋划和推动,全面加强组织领导,努力实现环境资源刑事审判法律效果和社会效果的有机统一。

## 强化证据审查判断

从环境资源刑事案件取证难度大、事实认定困难的实际情况出发,对此类案件的证据采信方法和规则提出了指导意见,强调要强化证据的审查

发布会上,天津市高级人民法院刑事审判第一庭庭长程庆颐公布了已宣判的3起环境污染典型案例,并简要分析了案件的特点。

## 案例一 无证处理危险废物

被告人宋某为牟取个人利益,在无处理危险废物的资质和能力情况下,购置了“解放”牌罐车和“东风”牌罐车各一辆,并雇佣被告人孙某为司机,雇佣被告人刘某、孙立某为跟车小工。

2013年1月~2013年2月25日,宋某指使孙立某、孙某、刘某等人,多次将河北省唐山市丰南区宝丰冷轧钢厂和唐山市丰南区群利冷轧钢厂的除锈剂废液以及唐山市爱信汽车零部件厂的废水拉回,倾倒在宋某租用的某饭店院内存放池、下水道及林亭口镇后村村外水渠边等处。

2013年2月25日13时许,当孙某驾驶“解放”牌罐车伙同刘某在塘承高速上倾倒排放除锈剂废液时,被高速公路养护人员发现并报警,公安民警当场将孙某、刘某抓获,并扣押了“解放”牌

## 特点:

被告人在没有处理资质和许可证的情况下擅自从事危险废物处理业务,倾倒在未经处理的危险废物,造成严重的环境污染,这种形式是天津目前所处理

## 案例二 违法小电镀废水直排地下

被告人张凤某自2008年开始,未经主管部门批准,许可,即在静海县子牙镇小黄庄村自家院内从事电镀生产,利用盐酸、硫酸镍、铬酸酐等化学物质对乐器零部件进行电镀,并雇佣被告人张新某、孟某一起生产。期间,3人将

本案记者陈媛媛北京报道 当前,我国生态环境问题进入高发频发阶段,建立系统完整的制度体系,推进生态文明建设显得尤为重要。为此,环境保护部、中国法学会近日决定以“生态环境法治保障”为主题举办大型系列活动。

此次大型系列活动包括主题征文、制度创新事例征集、地方调研、中央部门座谈会、高峰论坛等。由全国人大常委会、全国人大常委会法制工作委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国土资源部、农业部、食品药品监管总局、国务院法制办、国务院发展研究中心、国家司法文明协同创新中心等12家作为支持单位。

为了确保系列活动开展富有成效的研讨,为中央提供决策参考,环境保护部、中国法学会近日开展生态环境法治保障

判断,客观、准确认定犯罪事实,确保案件的审判质量。

## 从严把污染标准的适用

从法律适用的角度,对污染物认定、污染标准的适用、单位犯罪的认定等问题提出了指导意见。强调在污染标准的适用上要从严把握,对既有国家标准又有天津市地方标准的,按较低标准认定。也就是说,行为人排放的污染物超过任何一种标准的限制,都将被追究刑事责任。明确了单位污染环境罪的认定标准,旨在加大对单位犯罪行为的处罚力度,防止用个人罪责取代单位罪责。

## 对环境犯罪“宽严相济”

根据“宽严相济”刑事政策的总体要求,从刑罚裁量的角度,对污染环境犯罪行为的处罚提出了意见。

一方面,强调现阶段对环境污染刑事犯罪,总体上要加大打击力度,保持高压态势。要谨慎适用缓刑、单处罚金刑或免于刑事处罚等较轻缓的刑罚措施;要加大罚金刑的适用力度,并通过追缴违法所得、没收犯罪工具等刑罚措施,剥夺犯罪分子的再犯能力和条件。

同时避免以罚代刑。要从严惩处与环境污染犯罪相关的渎职、贪污、贿赂、窝藏、包庇、妨害公务、妨害作证、帮助毁灭、伪造证据等上、下游犯罪行为。

另一方面,强调对犯罪情节、后果一般,确属初犯、偶犯,犯罪后积极采取补救措施,防止危害结果扩散或者加剧,认罪、

悔罪态度较好的,可适当从宽处理。



悔罪态度较好的,可适当从宽处理。

## 加强案件审判专业化建设

从环境资源刑事审判的机制建设上,要求加强专业化建设,案件多发的地方可以建立专业审判合议庭,可以吸收环境问题专家进入人民陪审员队伍,提高审判的专业化水平。

## 加大司法公开力度

强调要加大环境污染刑事案件的司法公开力度,扩大审判的社会影响,培养社会公众的环境意识。

在谈到《意见》出台的背景时,天津市高级人民法院审判委员会专职委员

李颖表示,由于环境污染刑事犯罪属于新类型的犯罪,即便在全国范围,可供借鉴的司法经验也少之又少,审判人员对法律规定的理解还不够全面透彻,对环境问题专业知识的了解和认知还十分匮乏。受这些因素的制约,天津市的环境资源刑事审判确实面临很多困难。

“比如对证据标准、证明标准的把握还不够到位,在案件的法律适用上还不够统一等等。这种情况与中央的要求和‘美丽天津·一号工程’建设的需要不相适应。因此,天津市高院党组决定研究制定环境资源刑事审判的指导意见,来规范司法行为,统一执法尺度,确保打击效果。”

# 天津高院公布三起典型案例

经现场采样分析,张风某经营的电镀厂内渗井中六价格的含量超标1619倍;镍的含量超标1477倍。电镀厂车间地面上的废水中六价格的含量超标251倍;镍的含量超标2079倍。

法院生效判决认为,张风某、张新某、孟某的行为均已构成污染环境

## 特点:

被告人采用秘密手段向地下排污,使地下水受到严重污染,直接威胁到人畜饮水安全,这种犯罪行为

## 案例三 直接外排危险废物

被告人薛某是天津市静海县某金属加工厂的经营管理者,被告人胡某在加工厂负责销售和污水处理工作。加工厂于2010年建成污水处理站,用于对本厂生产过程中产生的废水进行净化处理,且经天津市环境保护局同意,加工厂可以将转移在生产中产生的危险废物,同时生产中剩余的废盐酸由供应企业回收。

2013年6月中旬,加工厂污水处理设备出现故障无法对产生的污水进行处理。为追求利益,不影响生产经营,薛某未及时修复污水处理设备,而是让胡某疏通厂院内备用的下水管道,将废水通过管道直接排放到厂东侧的坑内。同年7月25日,公安机关接群众报警后赶赴现场进行查处。

经静海县环境保护局现场采样分

## 特点:

此案属于正规企业,有污水处理资质和设备,但在设备出现故障后,企业为了追求经济利益没有修复设备,而是直接向环境中排放废水,这种行

罪。在共同犯罪中,张风某起主要作用,系主犯;张新某、孟某起辅助作用,系从犯。依法判处张风某有期徒刑2年6个月,并处罚金4万元;判处张新某有期徒刑1年,缓刑1年,并处罚金1万元;判处孟某有期徒刑1年,缓刑1年,并处罚金1万元。

为危害较大,且污染一旦形成基本无法处理。

此案中,静海县人民法院对被告人的判决也体现了从重处理的特点。

析,加工车间内酸洗水洗槽内的废水属于危险废物,总铁的含量超过电镀污染物排放标准限值229倍。同日,薛某到公安机关投案,后胡某被传唤到案。案发后薛某的亲属及时采取措施,投入资金对被污染的环境进行治理。经检测,被污染的环境均已达到环保标准。

法院生效判决认为,薛某、胡某的行为已构成污染环境罪。在共同犯罪中,薛某起主要作用,系主犯;胡某起辅助作用,系从犯。薛某构成自首,且其亲属在案发后及时采取措施防止损失扩大。胡某如实供述罪行。依法判处薛某有期徒刑10个月,缓刑1年,并处罚金3万元;判处胡某拘役6个月,缓刑6个月,并处罚金1万元。

为已经构成犯罪。但由于被告人有投案自首和主动消除污染的情形,静海县人民法院综合考虑案件造成的影响,作了从宽的处理,体现了法院贯彻“宽严相济”原则的一面。

## 环境保护部和中国法学会联合开展“生态环境法治保障”大型系列活动

# 向全国征集制度创新事例

地区、单位具有借鉴意义和应用价值。

征集标准:一是真实性。选送的事例来自地方实践探索,禁止虚构和杜撰。二是创新性。选送的事例在建立健全生态环境法治保障体制、机制,或具体保障生态环境制度等方面具有创新的性质。三是实效性。选送的事例对生态环境法治保障建设具有明显的推进作用,收到了良好的实效,产生良好的社会反响。四是典型性。选送的事例具有一定的代表性,对其他

对有价值的研究成果,将报送中央有关部门供决策参考。

制度创新事例征集活动在时间上,以近5年来为保障生态环境进行的制度创新实践为重点。在内容上,属于与生态环境法治保障直接相关的典型事例、创新经验或出台的规范性文件。

主办方将邀请最佳创新事例和优秀创新事例获奖单位出席拟于明年3月在京举办的“生态环境法治保障论坛”,并颁发荣誉奖牌。

对有价值的研究成果,将报送中央有关部门供决策参考。

制度创新事例征集活动在时间上,以近5年来为保障生态环境进行的制度创新实践为重点。在内容上,属于与生态环境法治保障直接相关的典型事例、创新经验或出台的规范性文件。

主办方将邀请最佳创新事例和优秀创新事例获奖单位出席拟于明年3月在京举办的“生态环境法治保障论坛”,并颁发荣誉奖牌。

# 建设项目管理制度改革 需注意的法律逻辑问题

陈天力 张燕婷 冯善拓

建设项目管理制度主要包括环评制度和三同时制度,是《环境保护法》规定的环境监管基本制度之一,为从源头落实污染防治发挥了重要作用。随着

我国社会主义市场经济的逐步建立,有关规定已与新形势和新情况不相适应,在实践中还有一些重要法律逻辑问题不够明确,有待尽快解决。

## 法律逻辑问题

### 建设项目定义不清

一是概念认定存在逻辑争议。现有法律法规对建设项目没有明确定义,环保部门普遍认同是列入《建设项目环境影响评价分类管理目录》(以下简称《目录》)的项目。但其他部门并不认同,如全国人大常委会、国务院法制办、最高人民法院认为:公民个人租赁住宅楼开办个体餐馆的,不属于建设项目。二是存在二次环评审批的逻辑矛盾。如果综合商业楼含有餐饮部分,整体经环评审批后建设;但餐饮部分尚未装修就单独出租承包成为独立的经济体,又需再次环评审批。三是《目录》分类存在逻辑歧义。如“餐饮场所”是指餐饮经营活动,还是在建筑结构,在逻辑上指向并不明确。

### 《建设项目环境保护分类管理目录》与《目录》混淆不清

两个目录内容十分相近,实践中往往错误混用。尤其是《目录》是否适用《建设项目环境保护管理条例》(以下简称《条例》),《条例》是否根据《目录》进行管理,是十分严肃的法律问题。

### 非法项目的法律适用不清

参照《安全生产监督管理监察职责和行政执法责任追究的暂行规定》对非法行为和违法行为的认定,非法项目主要指

无法取得必需行政许可的项目,包含不符合法律或政策规定而属禁止类项目。非法项目是否属于建设项目的的问题并不明确,如按建设项目管理,环保部门又将陷入做出责令停止建设并补办手续的处罚决定,而实际又因无法补办手续而不予补办手续的逻辑矛盾中。

### 环评登记表审批法律定位不清

根据《环评法》和《条例》,建设项目对环境的影响很小,不需要进行环评的,填写环评登记表;但同时环评登记表是需要审批的。那么到底环评登记表采用的是事实上备案性质,还是形式上审批性质呢?

### 三同时制度的法律适用不清

环评制度与三同时制度存在相关性,在实践中常被认为是充分必要条件,但两者在法律逻辑上是否为对等关系,还有待辨析,即建设项目是否均需执行三同时制度?《条例》第二十八条是否适用所有建设项目?

### 不同违法行为的量罚失衡

未批先建和环评手续不办的,只要停止建设和补办手续,没有经济风险而且补办手续的期限没有规定;而已经环评做好环评,环保部门尚未批准的,反而要停止建设并罚款。上述法律条款的逻辑关系有违常理。

## 处理法律逻辑问题的建议

### 建设项目概念应明确定义

根据法律制定的层级,全国人大常委会、国务院法制办对建设项目概念的确定更具有权威性。国务院法制办征求全国人大常委会意见后印发《关于环评评价许可是否颁发个体工商营业执照前置条件问题的答复》(国法秘函[2006]403号)及最高人民法院《关于工商行政管理部门审查颁发个体工商户营业执照是否以环评评价许可为前置条件问题的答复》([2006]行他字第2号)中,对建设项目做出了排除性规定,福建省宁德市中级人民法院及浙江省金华市中级人民法院据此做出过行政诉讼案的判决。通过分析上述逻辑关系,可认为概念(即不涉及土建)不产生建设项目概念。

《辞海》中“基本建设项目”词条也明确“简称建设项目”。《国务院办公厅关于严格执行有关农村集体建设用地法律和政策的通知》(国办发[2007]71号)中,明确建设项目所需取得的各部门行政许可之间的关系。可见,建设项目是需要发改部门办理项目审批、核准手续,并依法取得建设规划许可等合法手续的项目。

因此,建设项目应明确一个基本的定义:符合项目立项要求并通过立项来确定,在《目录》范围内且投资在一定限额以上的项目。

### 环评分类管理应注意适用范围

《建设项目环境保护分类管理目录》根据《条例》第七条制定,《目录》根据《环评法》第十六条制定,并且明确《建设项目环境保护分类管理目录》同时废止。虽然两个目录存在实质意义上的内容重合,但两者不仅名称不同,而且制定依据也不同,所以简单替代缺乏法律依据。根据法律逻辑,对建设项目分类管理的法律依据是《目录》,而逻辑上《目录》并不适用《条例》,故环评制度继续适用《条例》存在法律风险。全国人大常委会《关于建设项目环境管理有关法律适用问题的答复意见》(法工委复[2007]2号)中明确了法律逻辑关系,即对建设项目违反环评制度的,依据《环评法》处罚;违反三同时制度的,依据《条例》处罚。

因此,应当抓紧修订《环评法》和《条例》,在《条例》中简化甚至删除有关环评制度的规定,重点完善三同时制度,并增加环评机构及设计、施工和运维等中介机构管理的规范性制度体系。

### 非法项目不属建设项目

污染防治类法律都明确了落后工艺和设备的淘汰制度,以及禁止建设不符合国家产业政策的制度,并由发改部门进行查处,或由同级人民政府停业、关闭。而《环评法》和《条例》都对建设项目不符合审批条件,或属禁止准入类项目的处罚情形。从法律逻辑上,非法项目不符合项目立项规定而无法立项,在实践中应当在环评之前就予以否决,因而不属建设项目,也不适用《环评法》和《条例》,属于污染防治类法律规范调整的范畴。

立法项目(主要指违反法律规定,整改后可以取得所需行政许可的项目)符合项目立项的规定,立项后属于建设项目。《环评法》中责令停止建设、限期补办手续、罚款等都不意味着建设项目的取消,其立法本意上就蕴含着建设项

目不是非法项目。

因此,非法项目不属于建设项目,应当由工商、规划、国土、发改等部门分别依据《无证经营查处取缔办法》、《企业经营范围登记管理规定》、《城乡规划法》、《土地管理法》及污染防治类法律进行查处。河北、浙江等地方法规已有明确规定的,可从其规定。

### 环评登记表审批是特殊的行政确认

《环境保护法》第十三条规定:建设污染环境项目,必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的有关规定。根据“法无限制即可为”的原则,从法律逻辑上看,建设无污染项目是不需遵守建设项目管理制度的。填写环评登记表的建设项目对环境的影响很小,不需要进行环评,那么对环评登记表的审批也很难进行准确的预估和预测及明确实质性的污染防治措施,只是对建设项目的地点、工艺、规模等进行书面形式的行政确认,实质是备案性质,只是形式上的审批。《环境影响评价技术导则 总纲》也明确,其适用的环境影响评价文件概念,并不包括环评登记表。

因此,结合简政放权将环评登记表回归本位,采用备案制代替审批制更为合适。可进一步完善《目录》,以《国民经济行业分类和代码》的行业分类为依据,并根据行业污染类别及对环境影响程度分类管理。如钢铁、水泥等重污染建设项目,不适用环评登记表的三产服务业项目等,适用备案制或免审制。

### 三同时制度适用有限范围

《环评法》对“环境影响评价”进行了明确定义。虽然《条例》第二十八条也明确适用环评登记表的建设项目,但也不能否认部分建设项目存在不需要三同时即可达标排放的情形。《环境保护法》和《条例》也明确,建设项目中防治污染的环保设施执行三同时。从法律条文含义来看,大部分填写环评登记表的建设项目,无须提出防治污染的措施,不具备适用三同时的前提条件。

因此,对填写环评登记表的建设项目引用三同时制度条款处罚时应慎重,应当在现场调查过程中,充分查明落实三同时的必要性和可行性,并依法取得相关事实依据。

### 法律责任应梳理一致

根据法律法规规定,在查处建设项目违法行时,应当对所处建设阶段进行调查取证,并引用不同的条款区别对待;而在法律逻辑上,确实存在不主动作为反而可减轻经济制裁的漏洞。

因此需进一步梳理建设项目不同违法行为法律惩戒的逻辑关系,对不主动报批等类型的违法行为增加经济惩戒力度,实现罪责相当。同时明确环评启动时间节点,对限期补办手续的程序和方法做出具体的规定。

作者单位:浙江省杭州市环保局西湖环保分局

## 环保系统公务员

## 学法用法征文