

法治周刊

环保部门到企业去检查要报地方批准,而且限制什么时间能去,什么时间不能去;对环保审批、排污收费等竟制定限制性的政策……一些地方环境执法中出现的障碍,使得环境执法在有的地方的执法效力大大下降,甚至形同虚设。



清除“土政策” 拔掉保护伞

国务院通知要求明年6月底前全面清理 不能让“特殊”企业长期游离于环境监管之外

◆本报记者陈媛媛

针对一些地方或明或暗地存在的土政策,近日,《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》(以下简称《通知》)要求明年6月底前,地方政府必须全面清理、废除阻碍环境监管执法的“土政策”。

或明或暗的土政策

“各部门对同一企业同一事项的检查一年不超过一次”;“投资在一定数量以上的企业,免收一切行政事业性费用”;“有关部门进工业园区检查,必须得到园区管委会的批准”……

各地环保“土政策”纷繁复杂,形式多样。主要表现为“四个三”:“三零(宁)”:宁静日、零收费、零处罚。“三制”:检查准入制、处罚核准制、收费审批制。“三免”:免缴排污费、免办环评手续、免建环保设施。“三个隐形”:某些政府或者部门的挂牌保护;政府领导挂点、蹲点企业;有意延长限期治理时间和长期以“试生产”名义开展生产,不执行环保“三同时”。

环保“土政策”既包括一些地方政府公开的红头文件、规章制度,也包括地方领导的口头表态、指示,或者心照不宣的实践规则。

在2006年左右,“土政策”频繁出现在很多地方政府对外招商引资的承诺中,这些以红头文件或者以口头承诺出现的规定,表面上似乎是地方政府为企业发展营造了一个不受干扰的环境,实际上已经为污染企业撑起了保护伞。

2007年7月13日,监察部和原国家环保总局联合印发《关于进一步清理违反国家环境保护法律法规的错误做法和规范性文件的通知》,要求各级监察机关和环保部门对地方规范性文件中违反国家环境保护法律法规规定的进行全面清理。

经过此番清理,包括招商引资时给出一些环保相关的优惠条件,减半

征收排污费,同时不能去企业进行环保检查,或者简化环评手续检查等类似地方“土政策”基本清理完毕。

但是,以保护地方利益为目的的规定和做法仍然或明或暗地存在。停产治理有名无实;“未批先建”环境违法屡查不止;“姗姗来迟”的限期治理通知,“遥遥无期”的限期治理过程;不论污染程度如何,执行下限罚款;对环境影响少的建设项目,用环评备案替代了环评审批……

某市一名环保局副局长说,环境执法过程中,他们最害怕政府打招呼,有时上级领导即使没有直接打招呼,但是因为企业对地方经济发展贡献大,或者大型建设项目急需上马显政绩,他们也不敢严格执法,恪守履行审批规定。

地方保护主义屡禁不止

为何有些地方要制定违反国家法律规定的“土政策”?为何地方保护主义屡禁不止?究其原因,我国转型期的政治体系建设有待完善,监督机制尚不健全,政治制度化水平较低,一定程度上制造了环保“土政策”滋生的土壤。

现有的国家和个人小、地方和基层组织大的“两头小,中间大”政治格局,是环保“土政策”产生的政治基础。

环境污染事件频发,与地方政府未能落实中央环保政策制度有很大关系。多年来,中央一直开展环保专项行动,曾出台多种政策加大环保监督和执法力度,试图杜绝严重污染环境、破坏生态的违法行为。部分地方却以政府名义出台“土政策”、“土规定”,明文限制环保部门依法行政,保护违法行为,导致一些“特殊”企业长期游离于环境监管之外。

中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员刘维新认为,“这种将保护地方利益放在首位的思想,导致落实具体国家政策时缺乏全局观念,不能有效贯彻。”

从表面上看“土政策”是规则体系的选择之争。而规则之争,说到底又是利益之争。地方政府千方百计保护当地企业,其根本原因就在于企业能给当地政府带来实实在在的利润。

为了招商引资,地方政府制定了形式多样的“动员机制”与“奖惩机

制”,对各部门分配招商引资的任务额,层层分解、施压,奖惩分明,形成了一套明确的“目标管理责任制”。环保局局长甚至“变身”招商局局长,只要是能吸引投资,则“来者不拒”。同时,以GDP为核心考察指标的“政绩评价体系”则将政府、官员的发展目标和任务紧紧锁定在经济目标上,稍有不慎,则“乌纱帽”难保。

环境法规政策常常成为招商引资、经济发展的“拦路虎”。这种情况下,地方形式多样的环保“土政策”便“新鲜出炉”,以达到“弱化”、“虚置”环境法律法规和环境执法,“全心全意”发展经济的目的。

废除土政策,关键在政府

近年来,随着社会治理理念的进步,国务院各部门取消下放2400多项审批事项,接近原有审批事项总量的70%,此举目的是减少政府管制,激发市场活力。中央取消和下放审批权后,各个地方舍不得放权,或者对取得审批的事项换个马甲,甚至增设新的,这就是备受诟病的“土政策”。

新《环境保护法》即将于2015年1月1日起实施,对史上最严格的环保规则仍然会遇到令不行、禁不止的问题。在很多地方,工业项目依然被看成是“经济发展的生命线”。只要经济增长快,便能“一俊遮百丑”。对于一些高耗能高污染项目,只看中利润迅速增长带来的GDP,部分地方政府违反中央精神和政策以及法律法规,加快项目上马。

“土政策”属土,但是许多“土政策”却以红头文件出现。红头文件我们并不陌生,它是权威、严肃、庄重、规范的象征,地位仅次于法律、法规。但是现实中红头文件却成为少数人谋取利益、随意利用的手段。

那么,谁能约束红头文件?2000年通过的《立法法》,对于行政法规、规范性文件做出一定的约束,但对于没有纳入规范性文件的红头文件,反而缺乏足够的约束力。按照《立法法》的原则,等级低的规范要服从等级高的规范。如果制定的行政法规之间出现抵触,应该由上级行政机关立法机关进行审查。

“如果所谓的红头文件、通知、‘精神’等违反或不遵守法律法规,法律系统便无能为力。”清华大学法学院副教授

程浩表示,红头文件不在目前的法律体系中,没有规定由上级行政机关审查,这也给红头文件制定“土政策”留下了空间。

如何约束红头文件?程浩认为,可以推进行政复议和行政诉讼改革,通过对红头文件进行审查,大量减少“土政策”。

由地方本位主义引致的地方保护主义已成为我国法律统一严格实施的最主要障碍。“解铃还须系铃人”,取消环保“土政策”的关键是依靠各级地方政府的力量。

首先,在新形势下,强化和落实地方政府在环境监管方面应承担的责任。新《环境保护法》强化了政府环保责任,让地方政府平衡经济发展和环境保护的关系。有专家认为,当务之急,是制定“权力清单”、“理清”“责任清单”,地方政府对本区域环境监管执法负责,并要建立环保部门对环保工作统一监督管理的工作机制。

其次,通过加大对阻碍环境监管的责任追究,清除挡在环境监管执法前面的“土政策”或者红头文件,将有利于减少地方政府的干预,让环境执法免遭地方权力干扰。

为了让多项规定形成合力,《通知》同时明确了对地方政府和相关部门有关人员未尽职责或违纪违法情况的责任追究事项。下一步将实施生态环境损害责任终身追究,建立倒查机制,对发生重特大突发环境事件、任期内环境质量明显恶化、不顾生态环境盲目决策且造成严重后果、利用职权干预或阻碍环境监管执法等情况,要依纪依法追究有关领导和责任人的责任。

我为环境执法建言献策

环境保护部环境监察局
中国环境报社 合办

本栏目投稿邮箱:jyxc2014@sina.com

广西通报十起环境违法案件

8人因污染环境罪被处拘役或有期徒刑

本报讯 广西壮族自治区环保厅近日通报了今年查处的10起重点环境违法案件。这些案件涉及造纸、酒精、冶炼、采矿、建筑材料、钛白粉、城镇生活污水等多个行业。违法行为包括偷排废水、污泥,非法转移、处置或倾倒危险废物,非法生产、未批先建、在线监控设备弄虚作假等。

这10起环境违法案件分别是:扶绥县洋桦酒业有限公司环境违法行为、灌阳县金鑫有色金属选矿厂非法建设炼铜生产线导致湘江污染事件、北流市清湾镇新建建筑材料厂非法转移化工废液环境违法案件、崇左市新和酒业有限公司私设暗管偷排酒精废液案件、岑溪恒信钛白有限公司环境违法案件、广西金河矿业股份有限公司拉么锌矿环境违法案件、梧州粤海环保发展有限公司长期偷排污泥环境案件、广西网联电线电缆有限公司涉嫌环境犯罪案件、南宁振宁工业投资管理有限责任公司(蒲庙造纸厂)环境违法案件、贵港市原红砖厂内非法炼铅点违法案件。

广西环保厅相关负责人告诉记者,这些涉案企业违法主观意图明显,且形式多样,手法隐蔽,有的违法行为时间较长,充分暴露出一些行业企业为了追求经济利益,环境守法意识淡薄,无视环境保护法律法规,社会责任缺失等特点。

例如,南宁振宁工业投资管理有限责任公司(蒲庙造纸厂)偷排废水案,企

业擅自将废水在线监控设施的水质采样探头移入清水桶并调整超声波流量计探头,高度造假,掩盖真实排污状况,规避监管。而广西崇左市新和酒业有限公司则在蒸馏车间与酒精废液收集池管路的中间,私设暗管,并暗管直接向地下溶洞排放酒精废液。

目前,这10起环境违法案件的责任主体,均已受到责令停产整治、拆除非法生产设施、罚款等相应处罚,罚款额预计将超过600万元,移交司法机关处理的涉嫌违法人员10多名,其中8人因污染环境罪已被法院判处拘役或有期徒刑。

今年以来,广西进一步加大环境监管执法力度,保持环境监管的高压态势。先后开展了5次环境安全专项行动,采取联防联控措施保障“两会一节”重大活动期间的环境安全。全年共出动7.5万人(次),在全区范围内开展环境安全大检查,检查工业企业2.4万家,排查饮用水源地398个,停产整治404家,取缔关闭563家。组织了13次“绿色卫士·2014”系列突发环境事件应急演练。今年,广西未发生较大以上突发环境事件,发生一般突发环境事件8起,其中因违法排污引发的3起,突发环境事件总数比去年下降47%。相比2012年20起(其中重大1起,较大3起),2013年16起(其中重大1起,较大1起),事件数量、级别均有显著下降。

昌苗苗 孔晓梦 梁玉桥

新疆宣传贯彻新环保法

加快修法进度 举办知识竞赛

本报记者杨涛利乌鲁木齐报道

新疆维吾尔自治区环保厅日前下发《关于进一步加强新环保法宣传贯彻工作的通知》,要求继续巩固前一阶段工作成果,深入开展新环保法的宣传学习宣传贯彻工作,掀起宣传、学习、贯彻落实新环保法的高潮。

通知要求,各地、各有关部门要将宪法宣传教育活动与新《环保法》宣传教育活动紧密结合起来,组织开展多渠道、多层次、多形式的宣传教育活动。要充分利用网络、宪法日、环保六进等多种形式开展宣教活动。要加强与媒体的协作与配合,广泛宣传新《环保法》的新规定、新要求,大力普及新《环保法》的知识和内容,进一步增强全社会的环境法制观念和守法意识。

通知要求,结合今年自治区开展的清理整顿环境违法行为专项行动,大力加强对政府、相关职能部门和企业的宣传、培训,全面提升各级政府及环保等职能部门领导和执法人员依法决策、依

法管理水平,提高企业单位特别是重点排污企业单位相关负责人及环保专职人员的守法自觉性。

同时,要加快《自治区环境保护条例》的修订及其他地方性环保法规的制修订工作步伐,建立完善相关工作制度,规范执法行为,加强环境行政执法与司法的衔接配合,加强环境执法队伍的能力建设,大力提高执法能力和水平。

为宣传好、贯彻好和实施好新《环保法》,大力推进新疆生态文明建设,近日,新疆举办了中泰杯新修订《环境保护法》有奖知识竞赛活动。

此次竞赛活动由新疆环境科学学会、新疆生态学会、新疆环保产业协会、新疆环保老科技工作者协会、新疆环境保护宣传教育和新疆中泰(集团)有限责任公司共同主办,旨在广泛动员全社会积极参与污染减排,倡导低碳、环保、绿色、文明的生产生活方式,提高全区各族干部群众和社会各界的环境意识和守法意识。

“土小”作坊死灰复燃

荏苒取缔小塑料加工点

本报记者董若义 通讯员袁淑青在平报道

山东省荏平县环保局日前配合各乡镇、街道、联合工商、公安、电力等部门,采取停水断电、封闭生产现场等强制措施,依法取缔了14家小型作坊式非法废旧塑料颗粒加工点。

近几个月来,小型作坊式废旧塑料颗粒加工业在荏平县部分镇(村)死灰复燃。此前,在平县环保局曾根据群众举报前往现场查处,责令14个加工点立即停止生产,自行拆除生产设备。但这些加工点在停工10多天后又相继在夜间偷偷摸进行间歇性生产。

经调查,这14个废旧塑料小颗粒加工点均未办理任何相关合法手续和证照,属于私自设在偏远乡村设置的作坊式生产加工点,利用回收废旧塑料和简陋设备进行塑料粒子加工与销售,其清洗废旧塑料产生的废水及生产中产生的废气均未经处理直接排放,对周边环境影响较大。

为彻底消除污染源,在平县环保局此次联合多部门共同执法,对违法加工点强制清理取缔,有效地维护了群众环境权益。



燃煤锅炉废气排放是北京市冬季大气污染物排放的主要来源之一,北京市环保部门结合冬季大气污染特点,在采暖期开展执法检查。图为北京市环境保护监测中心的监测人员在企业检测锅炉排放情况。 本报记者邓佳摄

涉刑案件如何取证?

——北京奥俐易公司门头沟废油脂处理中心涉嫌环境污染罪案解析

4月12日晚,由北京市环保、公安、法制晚报记者三方密切合作调查的奥俐易公司涉嫌偷排危险废物案,终于收网。涉案的犯罪嫌疑人韩某、宋某已被警方拘捕,涉案的企业已经被市环保局责令停产,涉案的危险化学品、危险废物等已经被市环保局暂扣,违法排污的暗管已经被查封。

一、案件侦查经过

北京奥俐易经贸有限公司门头沟废油脂处理中心(以下简称奥俐易公司),位于门头沟永定镇。该企业违反环评批复要求,擅自改变生产工艺,采取用强硫酸加热处理泔水,提取其中的油脂作为产品获利,生产过程中产生的酸性废水通过暗管偷排至永定河水系;生产过程中产生的酸性糊状废液(属于危险废物)通过抽水车,偷排至市政管网;提炼过程中产生的漂浮残渣,通过锅炉焚烧。初步统计,每月偷排酸性废水和酸性糊状废液达到200吨左右。

今年3月下旬,市环保局接到媒体记者反映,奥俐易公司存在违法排放危险废物的问题,市环保局领导高度

重视,认为案情重大,立即组织市环境监察总队开展暗中调查。

3月28日~3月31日,市环境监察总队对这家企业周边地形及记者反映可能偷排的地点进行了仔细侦察。

4月1日,联合媒体记者对这家企业可能偷排的地点进行蹲守,进一步掌握企业偷排的规律。

4月8日,市环境监察总队与市公安局治安总队紧急会商,制订联合行动方案。当晚,环保、公安、法制晚报记者三方按预案蹲守,晚22时许,发现这家企业再次向市政管网偷排废液,侦察人员暗中进行了录像取证,并从偷排的废液中取样,后经市环保监测中心检测,pH酸碱度为1.01,化学需氧量12000mg/L,取得了这家企业排放危险废物的关键证据,初步判断这家企业的行为符合“两高”司法解释入刑要件。

4月12日晚21时55分,已经布控多日的联合执法组,终于将正在偷排的韩某当场抓获,负责厂内执法的小组立即入厂执法检查,将厂内偷排的暗管查出,并查封、调查了焚烧残渣的证据,转移并暂扣上百桶强硫酸和未来得及排放的废

酸液。责令该企业暂停生产。

4月15日,市环保局已将前期调查的证据移交公安部门。目前,涉案人员已被公安部门刑拘,案件正在审理中。

二、本案涉及的法律依据

按照《刑法》第三百三十八条,污染环境罪是指违反国家规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物,有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,处三年以下有期徒刑或者拘役,并处或者单处罚金;后果特别严重的处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。

根据《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以下的,即可认定为“严重污染环境”。本案涉嫌犯罪的关键证据是犯罪嫌疑人偷排的污染物的性质界定和偷排数量证据的取得,经过多次跟踪录像、秘密取样等收集到了关键证据。获取的偷排样本,经过市环保监测中心的检测后,由市环保局出具了证明为危

险废物的证据,再根据暗查时和现场抓获时的排放量,确定排放危险废物的量超过了三吨的入刑条件。

三、案件启示

本案在侦破过程中,始终将获取证据作为优先考虑要素,在制定侦察和抓捕等环节,均是在获取了关键要素入刑证据后才实施行动。刑事案件需要的证据比民事案件需要的证据要严密,因此,侦破此类案件,必须与公安部门密切合作,积极配合,方能获取足够充分的证据材料。

北京市环境监察总队供稿

案例解析

环境保护部环境监察局
中国环境报社 合办

本栏目投稿邮箱:hj66556472@126.com