

# 推进行政审批改革 加大海洋环境违法处罚力度

## 人大常委会分组审议《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》

**本报记者鄂薇北京报道** 十二届全国人大常委会第二十四次会议11月1日分组审议了《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》。这次“海洋环境保护法”的修改,主要聚焦3个方面:一是与修订后的环保法相衔接,二是推进行政审批制度改革,三是加大违法处罚力度。常委会组成人员和部分人大代表在审议中认为,《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》吸收了各方面对初次审议稿的意见建议,目标明确,精准发力,基本实现了针对溢油事件处理、与修订后的环保法衔接和行政审批制度改革等有关要求,已经比较成熟,建议本次常委会会议审议修改后提请表决通过。同时代表、委员们也对《中华人民共和国海洋环境保护法修正案(草案)》提出了进一步修改的意见和建议。

沈跃跃副委员长说,“海洋环境保护法”修正案(草案)与修订后的环保法做了比较好的衔接,增加了国家在重点海洋生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等海域划定生态保护红线、实行严格保护的内容;推进行政审批改革,减少了行政审批事项;加大了对海洋环境违法行为的处罚力度,针对海洋环境保护工作的实际做了比较好的修改,已经比较成熟,赞成本次常委会会议审议修改后提请表决通过。

董中原委员说,根据“海洋环境保护法”第五条规定,海洋环境保护的主管部门有5个,分别是环保、海洋、海事、渔业、军队。每个部门都有海洋环境保护的执法权,每个部门都能在各自的领域,按照法律程序完成自己相关的职能,但它们只对程序负责,不对结果负责。而海洋是互通和相连的,要真正实现中国的强国梦,使我国成为海洋大国和海洋强国,使海洋得到

充分利用、开发和保护,对海洋就应进行一体化治理和保护。第二,建议第六条修改为“国家海洋行政主管部门会同国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民政府,根据国家海洋保护规划,并结合国家海洋主体功能区规划等,拟定全国海洋功能区划,报国务院审批。”第三,建议第十四条增加第四款、第五款的内容,表述为“国家海洋行政主管部门会同环境保护行政主管部门及其他有关部门,协同制定对入海排污口的污染物监测、检测标准和方法,协调海陆环境监测标准。”“国家海洋行政主管部门应统一近海与远海的海洋环境质量监测网络、监测方法以及标准等。”理由是国家海洋行政主管部门负有组织管理全国海洋环境监测、监视网络,定期评价海洋环境质量,发布海洋巡航监视通报等职责。而陆源入海污染物对海洋环境的影响很大,入海排污口的位置选择由设区的市级以上人民政府环境保护行政主管部门审查批准。如果不加强两部门的合作,无法实现海洋环境的有效监测。同样,近海与远海的监测也应协调统一。

王其江委员说,建议在国家海洋行政主管部门的职能中增加修复职能的规定。“海洋环境保护法”第五条第二款规定,“国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监测、管理,组织海洋环境的调查、监测、监视、评价和科学研究”,考虑到当前一些地方海洋环境中修复工作也是一项非常紧迫的任务,因此建议将这一条修改为“国家海洋行政主管部门负责海洋环境的监督管理,组织海洋环境的调查、监测、监视、评价、科学研究和修复。”

令狐安委员说,鉴于渤海对中国北方气候变化的影响和其特殊功能,要重视渤海海域治理问题。建议在第五章第四十二条增加一款,即对中华人民共和国内水海岸建设工程填埋海域要实行更

加严格的控制。“土地法”规定基本农田的审批要报国务院审批,对内水海域的填埋审批,应该视同或者比照“土地法”对基本农田的控制,报国务院审批。现在由海洋主管部门和环境主管部门,协调沿岸地方政府处理这个问题,到底力度有多大,从实施的结果来看,效果不明显。

罗清泉委员说,草案取消了现行法第七十条规定的5项有关船舶作业活动的审批,保留了散装液体污染物危害性货物过驳作业的审批。保留这一项是必要的,但是其他5项是否都要取消,应该慎重。例如第二项,“船舶在港区水域内进行洗舱、清舱……等作业”,但是船舶有很多种类,有些就是运输危化物品的,对这一类船的洗舱、清舱是要严格管理的,因为这类危化物品运输船舶的洗舱、清舱造成的污染,可能比保留的第五项“散装液体污染物危害性货物的过驳作业”造成的污染更严重。当前我国海洋环境的形势总体看还是比较严峻的,特别是近海,对可能造成污染的污染源管理一定要严格,不能松懈。

陈喜庆委员说,鉴于海洋环境污染事件或生态环境造成破坏的事件一旦发生,特别是较大或重大的污染事件,造成的环境污染或生态损害范围大,排除危害和生态环境修复的难度大,相应投入的资金也是巨大的。所以为了提高从事海岸、海洋开发建设和运行管理单位对海洋环境保护的重视和风险管理意识,建议在修订草案中增加以下表述:“建立海洋生态环境重大灾害保险制度”,从而支持企业和社会资本的投入,参与海洋生态环境保护,共担风险。

陈蔚文委员说,令狐安委员关于对排放的惩罚规定有4条,其中除了第二项规定“不按照本法规定向海洋排放污染物超过标准采取罚款”,其他3项,包括第一项、第三项、第四项都没有定量,

在执法过程中会比较麻烦。并且规定第一项、第三项处3万元以上20万元以下的罚款,第二项、第四项处两万元以上10万元以下罚款,处罚的数额和实际造成的损失价值不相符,起不到震慑作用,远远弥补不了生态环境受到的损害和民生损失。建议这条除了罚款的两万元、10万元、20万元的规定之外再留有一定的空间,比如补充增加“造成环境生态严重破坏的按实际损害的程度进行评估,加大罚款额度”。

吕彩霞(全国人大环境与资源保护委员会委员)说,建议在第九章的法律责任部分增加对行政主管部门监督管理不到位,造成港口污染相应的追责条款。因为此次修改将原法的第七十条的由管理相对人向行政主管部门报批,改为不再进行批准或核准,而是通过行政管理部的监督管理达到环境保护的目的,如果监督管理不到位,就会造成监管漏洞。因此,法律在规范简政放权的同时,也应该增加对法律赋予了监督管理权的行政管理部门履职不到位的法律追责的相应条款。

刘德培委员说,第八十九条提到“对违反本法规定,造成海洋环境污染事故的单位,除依法承担赔偿责任外,由依照本法规定行使海洋环境监督管理权的部门依照本条第二款的规定处以罚款”,但后面说“对造成一般或者较大海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之二十计算罚款;对造成重大或者特别重大的海洋环境污染事故的,按照直接损失的百分之三十计算罚款。”这个违法的代价实在是太轻了,没有震慑力,建议所有的罚款标准重新考虑。制定法律是对海洋进行全面的、系统的保护,罚款的条款不是考虑事故发生以后罚多少钱,真正的目的是让人们不敢违法,要伸张法律的震慑力,建议重新考虑罚款条款,对违法造成事故的从重处理。

# 1~9月《环境保护法》配套办法执行情况——典型案例

### ■案情简介

2016年7月18日,执法人员对位于广东省佛山市南海区西樵西江路西侧的开发区佛山市南海高格五金制品厂进行检查。发现该厂南围墙处一洞口有废水流到厂外的雨水渠。执法人员进行水样采集,经佛山市南海区环境保护监测站监测,废水中重金属超标3倍以上。针对该厂存在的问题,南海区环保局依法立案调查,并于8月23日将该案移送南海公安分局。

### ■调查处理情况

经查,该厂主要从事摩托车配件浸漆加工,有金属表面处理清洗生产线1条,浸漆及烘干线1条。主要生产工艺为:摩托车配件—表面处理—浸漆—烘干。现场检查时发现,该厂金属表面处理清洗生产线的每个池子有一个溢流口,溢流的废水通过胶管引入废水收集池,执法人员在该废水收集池采取水样一份。该厂金属表面处理清洗生产线南地面有积水,并从围墙处一洞口流到厂外的雨水渠,执法人员在该处围墙排水洞口处采取水样一份,在厂外的雨水渠采集水样一份;该厂金属表面处理清洗生产线北面一酸桶有部分液体溢流到地面,执法人员在桶处采取水样一份。该厂围墙排水洞口处水样中,总锌浓度为57.6毫克/升,超出广东省地方标准《电镀水污染物排放标准》(DB44/1597-2015)表2规定的水污染物排放限值浓度(珠三角)(总锌:1.0毫克/升)的56.6倍。

### ■法律依据

《中华人民共和国刑法》第338条【污染环境罪】:“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。”

《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》第一条第二项:“实施刑法第三百三十八条规定的行为,具有下列情形之一的,应当认定为‘严重污染环境’:……(三)非法排放含重金属、持久性有机污染物等严重危害环境、损害人体健康的污染物超过国家污染物排放标准或者省、自治区、直辖市人民政府根据法律授权制定的污染物排放标准三倍以上的。”

《广东省高级人民法院广东省人民检察院广东省环境保护厅广东省公安厅关于查处涉嫌环境污染犯罪案件的指导意见》(粤环[2014]129号)第二十一条:“(解释)第一条第三项和第十条第三项规定的‘重金属’不仅指铅、汞、镉、铬,还应包括《重金属污染综合防治“十二五”规划》中列明的镍、铜、锌、银、钒、锰、钴、铈、铊以及类金属。”

## 广西田东南华纸业有限公司篡改污染源在线监测数据移送案件

### ■公司简介

广西田东南华纸业有限公司位于田东县东海工业集中区,公司法定代表人为郭继华。该公司年产9.8万吨卫生纸一期工程项目已获得百色市环境保护局的环评批复(百环管字[2009]48号)和项目竣工环保验收核准(百环验[2014]31号)。

该公司年产9.8万吨卫生纸一期工程项目生产废水经污水处理站处理达标后外排,生产废气经过布袋除尘、炉内石灰石法脱硫以及炉外双碱法脱硫处理达标后外排。

### ■调查处理情况

2016年6月12日,百色市环境监察支队、田东县环境监察大队监察人员联合对广西田东南华纸业有限公司进行飞行抽查时发现数据异常。监察人员随即从烟气自动监控采样点起沿烟气采样管路(伴热管)走向一路排查,发现在即将进入烟气自动监控站房的管路中,伴热管被人为割开并接入一个三通管接头,三通管一头接入一根透明胶管,该透明胶管连接配电房进门右侧角落的二氧化碳储存罐,排查时储存罐阀门处于开启状态。经现场询问相关人员,在伴热管管线安装三通接头通入二氧化碳,目的是降低二氧化硫、氮氧化物的在线监测数据。

2016年6月13日,百色市环境监察支队、田东县环境监察大队监察人员依法制作了现场检查记录和询问笔录,拍摄了现场取证照片,收集了在线比对监测数据、污染源在线监测数据及相关书证等资料。田东县环保局于2016年6月14日对该公司涉嫌篡改污染源在线监控数据的违法行为进行立案,并于2016年7月21日下达行政处罚决定书。

### ■适用法律依据及行政处罚情况

经调查,广西田东南华纸业有限公司通过通入二氧化碳气体篡改污染源在线监测数据的行为违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第二十条第二款:“禁止通过偷排、篡改或者伪造监测数据,以逃避现场检查为目的的临时停产、非紧急情况下开启应急排放通道、不正常运行大气

污染防治设施等逃避监管的方式排放大气污染物”的规定。

在案件调查过程中,广西田东南华纸业有限公司副总经理李家园、安全环保科科长李子祥、生产部经理黄文想,以及动力车间主管潘翠柳、动力车间副主任黄文师、动力车间脱硫工人陈国蒋等人对通入二氧化碳气体、篡改污染源在线监测数据等行为供认不讳。现场监察人员依法制作了现场勘察笔录、调查询问笔录、现场照片等证据材料;依法进行在线对比监测,采集了污染源在线监测数据。

依据《中华人民共和国大气污染防治法》第九十九条规定:“违反本法规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭:……(三)通过逃避监管的方式排放大气污染物的”,针对该公司违法情节,田东县环保局按照行政处罚自由裁量规定,拟对该公司处以伍拾万元的罚款,并于2016年6月15日下达行政处罚事先听证告知书(东环罚告字[2016]43号),告知该公司有陈述、申辩和听证的权利。该公司于2016年7月19日向田东县环保局提交了《行政处罚陈述申请书》。根据《中华人民共和国大气污染防治法》第九十九条第三项的规定,综合考虑该公司在客观上未对周边环境造成重大环境影响,且积极认错配合调查、及时整改等情形,田东县环保局于2016年7月21日对该公司下达行政处罚决定书(东环罚字发[2016]42号),决定处以叁拾伍万元的罚款。广西田东南华纸业有限公司已于2016年7月22日缴纳罚款。

### ■移送查处情况

根据《中华人民共和国环境保护法》第六十三条第三项和《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的有关规定,广西田东南华纸业有限公司通过通入二氧化碳气体篡改污染源在线监测数据的环境违法行为适用行政拘留。田东县环保局已于2016年7月21日将案件移送田东县公安局。目前,田东县公安局对该案正在调查处理中。

### 上接一版

沈跃跃说,从执法检查的情况看,国务院及有关部门、最高人民法院、最高人民检察院和地方政府各级政府认真贯彻落实新修订的环保法,不断加大执法、司法力度,落实法律责任,企业守法意识进一步增强,社会公众参与度明显提高,环境质量有所改善。

环保法规定的主要制度逐步落实:依法落实环境保护报告制度,国务院今年首次向全国人大常委会报告了2015年度环境状况和环境目标完成情况;建立健全更加严格的环境保护标准体系,制定和修订了各类环保标准121项;深入推进环境监察执法体制改革,开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作;严格执行环境影响评价制度,2015年全国清理出违反环境影响评价制度的建设项目14万个,有力遏制“未批先建”问题;推行环境信息公开制度,国家重点监控企业自行监测信息公开率达到85%以上。

强化落实各级政府环境保护责任:我国“十三五”规划纲要将资源约束指标全部列为约束性指标,强化污染物排放总量控制和城市空气和地表水质量目标。今年7月,中央环保督察组在8个省份开展了现场督察,按照“力行力改”原则,集中查办了一批违法案件,有力推动地方政府落实环保责任。

环境执法力度进一步加大:各地普遍建立了网格化环境监管体系,形成“定人、定责、履责、问责”的工作机制。2015年在全国范围内开展了环保大检查,检查企业177万家,查处各类违法企业19.1万家。从2015年到2016年8月份,全国实施按日连续处罚案件1163件,查封、扣押案件8647件,停产、限产案件4990件。2015年,各级环保部门下达行政处罚决定9.7万份,罚款超过42.5亿元,分别比2014年增长17%和34%。2015年共破获各类环境污染犯罪案件6035起,抓获犯罪嫌疑人1.2万余人,分别比2014年增长16%和42%。

环境司法不断强化,最高人民法院出台了环境民事公益诉讼案件,环境侵权责任民事案件等适用法律的司法解释,强化监督指导。从2015年至2016年6月,全国各级人民法院依法受理环境资源类刑事、民事、行政案件共计16.7万件,审结14.8万件;受理环境公益诉讼案件123件,审结61件,有力打击和震慑了环境违法犯罪行为。

强化环境综合治理,推动环境质量持续改善:国务院先后制定了大气、水、土壤污染防治行动计划,坚决向污染宣战。2016年上半年,全国338个地级及以上城市空气质量优良天数比例为76.7%,同比提高4个百分点;主要污染物排放量继续减少,PM<sub>2.5</sub>平均浓度同比下降9.3%;地表水达到或好于Ⅲ类水质比例为68.8%,同比提高4.7个百分点。沈跃跃在报告中同时指出,当前,我国资源约束趋紧、环境污染严重、生态质量退化的形势依然严峻。从检查情况看,各类污染物排放量仍处高位,部分地区环境质量与人民期待有较大差距,一些群众反映强烈的突出环境问题还没有得到解决,环保法律法规还不健全,一些制度落实不够严格,需要引起高度重视。

一是环境保护责任落实不够到位。一些地方政府对保护环境和发展的关系认识不足,环保投入不够,工作推进不力。有的地方考核问责机制不健全,压力传导层层衰减。有的地方领导干部违规干预环境监测和执法,地方保护现象仍然存在。一些企业环保主体责任尚

未落实,擅自停运污染治理设施,自动监控设施不正常运行,甚至存在偷排偷放、数据造假等违法行为。

二是有些法律制度需进一步落实。环境监测网络不够健全,监测与监管结合不紧密。环境信息公开不够及时全面。有的地方政府信息公开滞后。排污许可制度实施不够规范,企业持证排污的要求尚未全面落实。环境影响评价制度推进中一些历史遗留的“未批先建”项目有待清理整顿。跨区域流域环保体制机制不健全,污染治理缺乏整体性。生态保护补偿机制有待进一步完善。

三是一些长期积累的突出环境问题有待解决。产业结构、能源结构仍不合理,散煤燃烧、建筑扬尘和机动车污染等问题在一些地区仍比较严重,部分区域和城市雾霾问题突出。部分城市河道黑臭水体影响居民生活质量,人民群众反映强烈。

四是环境执法监管亟待加强。一些地区环境执法监管不到位,基层环境执法人员少,业务能力弱,技术支持不够,经费保障不足,不适应繁重的监管任务。环境保护部门未被纳入行政执法序列,环境监察机构属于委托执法,不能施行强制措施,授权执法的规定在很多地方得不到落实。

五是相关法律法规政策还需衔接完善。环保法修订实施后,法律规定的排污许可、环境监测、区域联防联控、生态红线划定、生态补偿等方面的配套法规或规范性文件尚未出台。

沈跃跃在报告中提出6点建议:

一、牢固树立绿色发展理念,进一步提高对环境保护的认识。各级政府和有关部门要认真贯彻落实党中央关于生态文明建设和环境保护的决策部署,牢固树立绿色发展理念,正确处理保护环境与发展经济的关系,把补齐生态环境短板作为供给侧结构性改革的重要方向,把生态环境质量总体改善作为“十三五”时期经济社会发展主要目标之一,严守生态保护红线。

二、依法落实环境保护责任。各级政府要依法对本行政区域环境质量负总责,进一步完善领导干部环境保护目标责任考核制度,严守环境质量底线,将大气、水、土壤等环境质量“只能更好、不能变坏”作为政府责任的红线。要进一步加大生态环境保护督察力度,严格执行生态环境损害责任终身追究制。

各类排污企业要严格落实法定治污主体责任。有关部门要建立健全奖惩分明的企业环境信用评级制度体系,对严重违法失信企业及其有关人员实施联合惩戒,建立“守信激励”机制,让守法企业真正得到实惠,激发企业治污的内生动力。

三、着力解决人民群众反映强烈的突出环境问题。深入实施大气、水、土壤污染防治行动计划,不断提高治污工作科学化、精细化水平,让人民群众在良好的环境中生产生活。

四、进一步提高环境执法能力,加大执法力度。要按照中央改革要求,将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段。建立重心下移、力量下沉的环境执法工作机制,充实基层监察执法力量,提升执法人员能力和水平。要进一步加大环境执法力度,依法严惩暗管排污、非法处置危险废物和有毒物质、不正常运行和使用治污设施、伪造或篡改环境监测数据等恶劣违法行为。

五、不断健全生态环境监测体系。推进国家环境质量监测事权上收,加快环境监测全面设点和全国联网,真实全面反映环境质量状况。加快环境大数据平台建设,构建智慧环保信息化体系。

六、加快完善环境保护相关法律法规政策。

## 2016中国环保技术与产业发展推进会召开 集聚全球创新资源 引领产业高端发展

**本报记者雷英杰宜兴报道** 由江苏省人民政府等主办、中国宜兴环保科技工业园(以下简称环科园)等承办的2016(第四届)中国环保技术与产业发展推进会日前在江苏省宜兴市召开。

本次会议以“集聚全球创新资源,引领产业高端发展”为主题,邀请国内外环保领域专家学者、企业精英和政府官员等,共同探讨环保产业创新发展之路。

江苏省委常委、无锡市委书记李小敏在致辞中表示,宜兴作为无锡的“重要一翼”,坚持把环保产业作为产业发展中的重中之重,发挥基础优势,认真落实新一轮《部省宜兴合作计划》各项任务,进一步提升环科园承载资源、集聚产业、创新示范、人才建设和对外交流的能力和水平,把环科园打造成为具有国际竞争力的节能环保产业基地和名副其实的“中国环保第一园”。

江苏省副省长马秋林说,无锡、宜兴等相关政府部门要以此次推进会为契机,紧紧围绕第二轮部省合作计划内容,进一步面向全球,集聚人才技术资本等资源,着力开发转化先进科技成果,大力培育创新性领军人才和企业,加快提升环保产业发展规模水平,早日把环科园建设成为一流的科技创新园区,使之成为引领全省环保产业跨越发展的加速器。

会上,环科园与河北承德、云南昆明、四川武胜、中信环境分别签署区域环境治理合作协议,和Tigris(麦格理)水务基金、进出口银行南京分行分别签署金融资本合作协议。会上还举行了国际标准化组织工业水回用技术委员会国内技术对口单位揭牌、中国城市污水处理概念厂启动建设仪式。