

“散乱污”企业如何淘汰?拒不执行重污染天气应急措施会不会被行政拘留?

大气污染防治强化监督常见法律问题解析

曹晓凡

编者按

根据《京津冀及周边地区2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动强化监督方案》,强化监督检查从第10轮次开始,将围绕清洁取暖及燃煤替代、工业炉窑污染治理、重污染天气应急措施等重点任务落实情况,聚焦重点区域、重点行业、重点时间节点,进一步推动地方各级党委政府及相关部门落实大气污染防治责任,持续改善重点区域环境空气质量,巩固大气污染防治成效。

在大气污染防治强化监督中,强化监督检查组如何行使监督检查权;哪些“散乱污”企业会被淘汰取缔;产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动,未按照规定使用污染防治设施的违法行为应该如何查处……本报编辑部特邀专家就这些法律适用问题一一进行解析。

1 哪些行为违反监督检查制度?

《大气污染防治法》第29条规定,生态环境主管部门及其环境执法机构和其他负有大气环境保护监督管理职责的部门,有权通过现场检查监测、自动监测、遥感监测、远红外摄像等方式,对排放大气污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行监督检查。被检查者应当如实反映情况,提供必要的资料。实施检查的部门、机构及其工作人员应当为被检查者保守商业秘密。

监督检查权是行政机关进行日常监管活动,实现行政目的的一项具有基础性、普遍性的权力。在大气污染防治强化监督中,监督检查可以督促排污企业事业单位和其他生产经营者采取措施积极防治大气污染,促使排污企业事业单位和其他生产经营者加强管理,减少大气污染物的排放、消除大气污染事故隐患。

违反监督检查制度的主要表现为以拒绝进入现场等方式拒不接受监督检查,或者在接受监督检查时弄虚作假、阻碍国家机关工作人员依法执行职务和以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务等几种形式。

以拒绝进入现场等方式拒不接受监督检查,或者在接受监督检查时弄虚作假的,应依据《大气污染防治法》第98条的规定责令改正,处以罚款。

阻碍国家机关工作人员依法执行职务的,应依据《治安管理处罚法》第50条处罚或者罚款;情节严重的,处5日以上10日以下拘留,可以并处罚款。本行为中的阻碍,是指行为人以主动且非暴力、威胁的方式实施的阻挠、妨碍行为,如吵闹、谩骂、无理纠缠、撕毁封条、拒不

2 不正常运行污染防治设施的,如何处罚?

《大气污染防治法》第20条第2款规定,禁止通过以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。

实践中,受经济利益驱使,一些不法企业通过各种方式逃避监管,违法排放大气污染物。如有的为降低运行成本,只在生态环境部门检查时运行防治污染设施,平时不运行或者时开时停,造成大量污染物的未经处理直接排放,严重污染大气环境。对这些行为,必须予以严厉打击。

根据《大气污染防治法》第99条、第123条,《环境保护法》第63条的规定,对通过逃避监管的方式违法排放大气污染物的行为,应处以罚款、责令限制生产、停产整治、停业、关闭、按日连续处罚、对直接负责的主管人员和其他直接责任人员予以行政拘留等。

《大气污染防治法》第45条规定,产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动,应当在密闭空间或者设备中进行,并按照规定安装、使用污染防治设施;无法密闭的,应当采取措施减少废气排放。产生挥发性有机物废

接受检查情节恶劣等。

在执法实践中,具有下列情形之一的,可以认定为“情节严重”:

- 1.煽动、纠集他人阻碍国家机关工作人员依法执行职务的;
- 2.是聚众阻碍国家机关工作人员依法执行职务的首要人员和骨干人员的;
- 3.不听人民警察教育劝阻的;
- 4.泼洒污物阻碍国家机关工作人员依法执行职务的;
- 5.抢夺、扣留、污损国家机关工作人员执行职务使用的交通工具、公务标志、器械等物品的;
- 6.因阻碍执行职务,造成国家、集体、个人财产损失的或者造成恶劣影响的;
- 7.当场撕毁执法机关依法执行职务的法律文书的;
- 8.因阻碍国家机关工作人员依法执行职务,导致国家机关工作人员未能依法履行职务的。

以暴力、威胁方法阻碍国家机关工作人员依法执行职务的,应依据《刑法》第277条第1款规定,处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金。所谓暴力,是指对国家机关工作人员实施殴打、捆绑或者其他人身强制行为,致使其不能正常履行职务或者职责。所谓威胁,是指行为人以杀害、伤害、毁坏财产、破坏名誉等相威胁,对国家机关工作人员进行精神强制,以迫使其放弃或者不正确履行职务或职责。

针对此类违法行为,查处时需要特别注意的是,对于尚未构成违反治安管理行为的,不能由公安机关予以处罚。如对以拒绝进入现场等方式拒不接受监督检查,或者在接受监督检查时弄虚作假的行为,尚不属于“阻碍国家机关工作人员依法执行职务、情节严重”的行为,不得适用行政拘留的处罚措施,更不能擅自追究刑事责任。当然,对于构成犯罪的行为也应该严厉打击。

气的生产和服务活动,是指企业通过不同方式排放挥发性有机物或挥发性有机物废气的生产活动,以及排放挥发性有机物废气的服务活动。

根据《大气污染防治法》第108条的规定,产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动,未按照规定安装、使用污染防治设施,或者未采取减少废气排放措施的,应责令改正,处以罚款;对拒不改正的,责令停产整治。

针对此类违法行为,查处时需要特别注意的是,根据《立法法》第92条的规定,同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定。《大气污染防治法》第20条和第99条是一般规定,《大气污染防治法》第45条和108条是特别规定。所以,产生含挥发性有机物废气的生产和服务活动,未按照规定使用污染防治设施的违法行为应依据《大气污染防治法》第108条的规定予以处罚,而不适用《大气污染防治法》第99条、第123条和《环境保护法》第63条的规定予以处罚。

3 淘汰类工艺、设备和产品的执法主体有哪些?

《大气污染防治法》第27条规定,国家对严重污染大气环境的工艺、设备和产品实行淘汰制度。生产者、进口者、销售者或者使用者应当在规定的期限内停止生产、进口、销售或者使用列入规定目录中的设备和产品。工艺的采用者应当在规定的期限内停止采用列入规定目录中的工艺。被淘汰的设备和产品,不得转让给他人使用。

我国的大气污染很大程度上是由于企业在生产过程中,使用落后的生产工艺、设备和产品所导致的。这些落

后的生产工艺、设备和产品的大量使用,导致大气污染物的产生量和排放量居高不下,增加了末端处置的压力。目前大多数企业的末端治理措施,只能在一定程度上控制大气污染的进一步恶化,不能从根本上改变或缓解大气污染的现状,其危害也很难通过源头得到控制。

根据《大气污染防治法》第101条规定,生产、进口、销售或者使用国家综合性产业政策目录中禁止的设备和产品,采用国家综合性产业政策目录中禁止的工艺,或者将淘汰的设备和产品转让

给他人使用的,应责令改正,没收违法所得,并处罚款;拒不改正的,责令停业、关闭。

针对此类违法行为,查处时需要特别注意的是,本类违法行为的执法主体包括3类:一是县级以上人民政府经济综合主管部门;二是出入境检验检疫机构;三是海关,进口行为构成走私的,由海关依法予以处罚。

对严重污染大气环境的淘汰类工艺、设备和产品,个人认为,不属于环评审批的范围,不能由生态环境主管部门按“未批先建”和“未验先投”的违法行为进行查处。

4 建筑施工未采取措施防治扬尘污染,可否按日计罚?

《大气污染防治法》第69条规定,施工单位应当在施工工地设置硬质围挡,并采取覆盖、分段作业、择时施工、洒水抑尘、冲洗地面和车辆等有效防尘降尘措施。建筑土方、工程渣土、建筑垃圾应当及时清运,在场地内堆存的,应当采用密闭式防尘网遮盖。暂时不能开工的建设用地,建设单位应当对裸露地面进行覆盖;超过3个

月的,应当进行绿化、铺装或者遮盖。

建筑施工及建筑材料运输过程中所造成的扬尘污染,主要与施工过程中的管理有关。

根据《大气污染防治法》第115条、第123条的规定,对建筑施工未采取有效措施防治扬尘污染的行为,应处以罚款,被责令改正拒不改正的,应责令停工整治,可以按日连续处罚等。

5 哪些料堆经营者有扬尘防治责任?

《大气污染防治法》第72条第1款规定,贮存煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、水泥、石灰、石膏、砂土等易产生扬尘的物料应当密闭;不能密闭的,应当设置不低于堆放物高度的严密围挡,并采取有效覆盖措施防治扬尘污染。

根据《大气污染防治

法》第117条的规定,对料堆经营者违法进行的行政处罚,是由县级以上人民政府生态环境等主管部门按照职责责令改正,处以1万元以上10万元以下的罚款;被责令改正拒不改正的,责令停工整治或者停业整治,可以按日连续处罚等。针对此类违法行为,查

正的,应责令停工整治,可以按日连续处罚等。

值得注意的是,针对此类违法行为,县级以上人民政府住房城乡建设等主管部门按照职责可以自责令改正之日起,按照原处罚数额按日连续处罚。但是由于住房和城乡建设部尚未颁布实施按日连续处罚的部门规章,所以目前还鲜见按日连续处罚案例。

查处时需要特别注意的是,《大气污染防治法》第72条和第117条列举的是几种最常见的易产生扬尘的物料。此处的“等”字应作“等外”理解,与煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、水泥、石灰、石膏、砂土性质一致的沙石、冶炼渣、化工渣、废矿石、尾矿和其他工业固体废物等,也属于易产生扬尘的物料。

6 拒不执行重污染天气应急措施的,能否行政拘留?

《大气污染防治法》第96条第1款规定,县级以上地方人民政府应当依据重污染天气的预警等级,及时启动应急预案,根据应急需要可以采取责令有关企业停产或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业和建筑物拆除施工、停止露天烧烤、停止幼儿园和学校组织的户外活动、组织开展人工影响天气作业等应急措施。

根据《大气污染防治法》第121条第2款规定,违反本法规定,拒不执行停止工地土石方作业或者建筑物拆除施工等重污染天气应急措施的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门处以罚款。

针对此类违法行为,查

处时需要特别注意的是,对个别企业拒不执行重污染天气应急响应措施,不适用《大气污染防治法》第121条第2款的规定予以处罚。此条款中的“等”字作等内理解,即只适用于“拒不执行或者限产、限制部分机动车行驶、禁止燃放烟花爆竹、停止工地土石方作业或者建筑物拆除施工”。

有个别地方对拒不执行重污染天气应急措施的,采取了行政拘留手段。其依据是《治安管理处罚法》第50条第1项的规定,即拒不执行人民政府在紧急状态情况下依法发布的决定、命令的,处警告或者200元以下罚款;情节严重的,处5日以上10日以下拘留,可以并处500元以下罚款。此外需要注意的是,如果行为人是拒不执行的决定、命令,不是人民政府在紧急状态情

况下依法发布的,而是在一般情况下发布的,则不构成本行为。

根据《宪法》规定,全国人大常委会决定全国或者个别省、自治区、直辖市进入紧急状态;中华人民共和国主席根据全国人民代表大会的决定和全国人民代表大会常务委员会的决定,宣布进入紧急状态;国务院依照法律的规定决定省、自治区、直辖市范围内部分地区进入紧急状态。

实践中,县级以上地方人民政府依据重污染天气的预警等级,启动应急预案,根据应急需要采取的应急措施,个人认为,尚不属于人民政府在紧急状态下依法发布的决定、命令,也就不能依据《治安管理处罚法》第50条第1项的规定对行为人进行行政拘留。

作者单位:河北环境工程学院、河北渤海明达律师事务所

立法前沿

利用经济特区立法权优势主动立法

海南全面实行河长制湖长制

本报记者孙秀英海口报道《海南省河长制湖长制规定》(以下简称《规定》)于11月1日起正式施行,这标志海南省河长制湖长制工作迈上法制化的新台阶。同时也是全国首个以河长制湖长制为主要内容的地方性法规。

据了解,海南于2017年底已全面建立了河长制,设立省、市、县、乡四级河长2090名。同时湖长制工作已全面启动,完成工作方案编制近期将印发实施。目前全省水质优良率达93.7%,但一些中小河流和城镇内河(湖)仍存在污染。

在推进河长制工作中,一些河长职责不明确、履职不到位、地方协同、联动机制未建立等问题,制约了河长制湖长制工作的生效落地,需要从法律层面进一步明确河长制、湖长制工作,解决当前综合治水工作中的一些突出问题。

据介绍,此次《规定》的出台,是海南利用经济特区立法权的优势主动立法,在遵循现有涉水法律法规的前提下,对实践中亟需法律保障的薄弱环节予以明确。此外,《规定》还统筹考虑河长制湖长制工作的开展,将河长、湖长全部融入其中,是全国首个以河

长制湖长制为主要内容的地方性法规。

作为一部创制性法规,《规定》在遵循现有法律法规构建的治水责任体系的前提下,针对河长制湖长制实践中亟需法律保障的薄弱环节,对河长制湖长制体制机制予以明确,创设了具有海南特色、符合海南实际的河长制湖长制规范。

《规定》明确了各级河长湖长在职责划分上的差异性。省级总河长是本省河湖管理的第一责任人,全面负责河湖管理保护的组织领导工作,协调解决河湖管理的重大问题。副总河长协助总河长工作。省级副总河长每年巡河湖不少于1次,省级副总河长每半年巡河湖不少于1次,市县级副总河长每半年巡河湖不少于1次,市县级副总河长每季度巡河湖不少于1次。

《规定》还明确了河长制湖长制实施范围,包括江河、湖泊、水库、山塘、渠道等水体,实现陆域水体全覆盖。此外,厘清了河长、湖长职责,强化履职手段,并突出公众监督,鼓励公民、法人或者其他组织积极参与河湖管理保护,为河湖管理提供志愿服务。

鄂州出台湖泊保护条例

禁止将湖泊水域承包给经营者养殖

本报讯 禁止将湖泊水域承包给经营者养殖;在湖泊保护区内实施畜禽养殖,最高可罚款10万元……日前,《鄂州市湖泊保护条例》(以下简称《条例》)正式颁布,从湖泊污染防治、生态修复、监督管理等8个方面对湖泊进行

保护区内养殖畜禽,禁止在湖泊控制区内规模养殖畜禽。湖泊水域将实行人放天养,禁止将湖泊水域承包给经营者养殖。在制定湖泊生态修复规划的基础上,建立湖泊生态修复投入、补偿机制,并明确修复目标。

《条例》明确规定,在湖泊保护区内实施畜禽养殖或者在湖泊控制区内实施畜禽规模养殖的,由环境保护主管部门责令停止违法行为;拒不停止违法行为的,处3万元以上10万元以下罚款。

针对有关主管部门及其工作人员9种违反《条例》规定行为,除了问责处分之外,构成犯罪的,鄂州市还将依法追究有关主管部门和工作人员的刑事责任。

《条例》出台是推进国家水生态文明城市试点建设、环梁子湖湖泊治理国家示范区建设,实施更高标准湖泊保护的必要;是贯彻落实《湖北省湖泊保护条例》,结合鄂州实际,细化保护目标和具体措施的需要。

《条例》颁布实施后,将为鄂州市实施最严格湖泊保护提供法律依据,全市所有湖泊水域实行人放天养,相关部门必须加强湖泊富营养化控制,禁止围栏、围网(箱)、投肥(粪、饵)养殖和珍珠养殖等。

余桃晶 沈一楠

图片新闻



合阳检查大气“一法一条例”落实情况

今年是修订的《大气污染防治法》实施3周年,也是新修订后的《陕西省大气污染防治条例》实施1周年(以下简称“一法一条例”)。日前,合阳县人大常委会召集部分人大代表组成执法检查组,就“一法一条例”贯彻落实情况进行了检查。在随后召开的座谈会上,环保部门汇报了减煤、抑尘、控车和重污染天气应对等7项任务取得的成效,并提出了下一步工作措施。

本报通讯员雷军红摄影报道