分公司能否独立承担环境行政责任?

——以四川查处的一起环境违法案件为例

李晓晰 刘永涛

案情

生产用煤露天堆放,罚款3万元

最近,某县环境执法人员在A页岩砖厂检查时,发现厂区内的生产用煤既未采取密闭措施,也未设置不低于堆放物高度的严密围挡,同时还未采取覆盖措施防治扬尘污染,露天堆放。

经执法人员调查,A页岩砖厂在县市场监督管理部门登记注册为B有限责任公司的分公司,并单独办理营业执照,对外的名称为B有限责任公司A页岩砖厂(以下简称"A页岩砖厂"),其负责人为李某。

对此问题,县生态环境局拟根据《大气污染防治法》第一百一十七条第(二)项的规定,责令A页岩砖厂立即改正违法行为,处3万元罚款。

分歧

分公司没有法人资格,能否直接处罚?

第一种意见认为,根据《公司法》第十四条第一款规定,公司可以设立分公司。

设立分公司,应当向公司登记机关申请登记,领取营业执照。分公司不具有法人资格,其民事责任由公司承担。由于A页岩砖厂(分公司)不具有法人资格,所以县生态环境局不能直接处罚A页岩砖厂,而应处罚B有限责任公司,即违法主体应认定为B有限责任公司。

第二种意见认为,A页岩砖厂(分公司)虽然不具有法人资格,但是A页岩砖厂同B有限责任公司在财务上实行独立核算,A页岩砖厂属于《行政处罚法》第三条中规定的"其他组织",可以独立承担行政责任。所以,县生态环境局可以直接处罚A页岩砖厂(分公司)。

笔者同意第二种意见。

根据法律规定,分公司不具有法人资格。那么,生态环境部门在查处企业环境违法行为的案件中,能否将分公司作为行政处罚当事人呢?

笔者认为,就行政处罚的对象来说,在《行政处罚法》的相关条款中,并没有规定被处罚的单位一定是具有法人资格的要求。所以无论是公民、法人还是其他组织,只要从事了违法行为,都可以给予行政处罚。也就是说,生态环境部门同样可以将具有违法行为的分公司作为行政处罚当事人,其理由如下:

法人的分支机构属于其他组织范畴

根据《行政处罚法》第三条第一款规定:"公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为,应当给予行政处罚的,依照本法由法律、法规或者规章规定,并由行政机关依照本法规定的程序实施。"从本条可以看出,行政机关可以对不具法人资格的"其他组织"实施行政处罚。那么分公司属不属于"其他组织"呢?

《行政诉讼法》第一百零一条规定:"人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定。"本条是关于人民法院审理行政案件适用民事诉讼法的规定。也就是说行政法对于其他组织没有明确规定的前提下可以参照民事诉讼法的相关规定执行。

而《民事诉讼法》第四十八条规定:"公民、法人和其他组织可以作为民事诉讼的当事人"。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十二条规定:"民事诉讼法第四十八条规定的其他组织是指合法成立、有一定的组织机构和财产,但又不具备法人资格的组织,包括:……(五)依法设立并领取营业执照的法人的分支机构……"。这一解释明确了法人的分支机构属于其他组织范畴。

所以,根据以上有关规定,法人依法设立并领取营业执照的分支机构(分公司)属于《民事诉讼法》《行政处罚法》中规定的"其他组织",生态环境部门可以将其作为行政处罚的主体。

换句话说,分支机构(分公司)可以作为行政处罚案件的当事人。但需要注意的是,根据《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第五十三条规定:"法人非依法设立的分支机构,或者虽依法设立,但没有领取营业执照的分支机构,以设立该分支机构的法人为当事人"。因此,只有满足"领取营业执照"这一条件的分公司才能成为诉讼当事人,否则诉讼主体只能是总公司。

经查,在本案中,B有限责任公司成立的A页岩砖厂属于"合法成立、有一定的组织机构和财产,但又不具备法人资格的组织"。因此,生态环境部门可以直接处罚A页岩砖厂(分公司)。

解析

独立核算即可独立承担行政责任

具备行政责任能力就能成为被处罚主体

但是,在执法中需要注意的是,生态环境部门在对每一个违法行为主体实施行政处罚前,必须要调查清楚被处罚人对其违法行为是否具有承担行政处罚责任的资格。所以,笔者认为,只有一个单位具备行政责任能力,他才能成为被处罚的主体。否则,就不能成为被处罚的主体。

也就是说,执法人员在调查一个具有违法行为的单位是否具备行政责任能力时,主要是看这个单位有没有自己可以独立支配的财产并以其财产承担法律义务与责任的资格。

如果一个单位有自己可以独立支配的财产,即使这家单位没有法人资格,他也具有行政责任能力,当其从事违法行为时,生态环境部门照样可以对其实施行政处罚。

反之,如果被处罚人(分公司)没有自己独立的财产,他的人员和财产要受所属的总公司支配,那他就不具备行政责任能力,那么生态环境部门就不能把他作为行政处罚的对象,其违法行为的责任应由其所属的总公司承担。

在执法中,有执法人员提出,如果分公司的财产不足以支付对其施行的罚款(财产罚)时怎么办?

根据《民法总则》第七十四条规定:"法人可以依法设立分支机构。法律、行政法规规定分支机构应当登记的,依照其规定。分支机构以自己的名义从事民事活动,产生的民事责任由法人承担;也可以先以分支机构管理的财产承担,不足以承担的,由法人承担"。

根据《最高人民法院关于人民法院执行工作若干问题的规定》(试行)第七十四条第1款规定:"被执行人为企业法人的分支机构不能清偿债务时,可以裁定企业法人为被执行人。企业法人直接经营管理的财产仍不能清偿债务的,人民法院可以裁定执行企业法人其他分支机构的财产"。

依据以上规定,环境执法人员在案件调查过程中,通过对分支机构(分公司)的调查取证,如果能够掌握当事人违法行为的全部事实,并且证据确凿,有法定依据,就可以对分支机构(分公司)作出行政处罚。

在案件执行上,如果被处罚的分公司拒不履行生效的行政处罚决定书时,生态环境部门可以依法申请人民法院强制执行。人民法院在执行时也应当先执行被处罚的分公司的财产,不足时再执行具有法人资格的公司的财产,仍不足时可以执行这家公司其他分公司的财产。

综上,生态环境部门在对违法企业实施行政处罚时,不是看被处罚企业是否具有法人资格,而是应看违法企业是否具有行政责任能力。只要具有行政责任能力,就可把违法企业作为被处罚的主体。

第三方连带责任不因委托方授意而免除

贺震

一直以来,虽然国家和地方对第三方治理单位在有关环境服务活动中应承担的责任有着明确的规定,但执行得并不严格,当前阶段,到了必须严格落实环境服务第三方机构的连带责任,严厉打击其违法行为的时候。

这既是树立正确的政策导向,净化环境服务市场,促进环境服务业健康发展的需要,也是解决突出环境问题,推进环境质量改善,确保打赢污染防治攻坚战的需要。

该追究什么责任就追究什么责任

首先,应明确第三方机构在有关环境服务活动中弄虚作假行为的认定标准。

笔者认为,以下情形应当认定为弄虚作假:一是环境影响评价机构明知委托人提供的材料虚假而出具严重失实的评价文件的,在公众参与环节虚构参与人信息,编造公众意见的。二是环境监测机构或者从事环境监测设备运营、维护的机构,篡改监测数据的,故意隐瞒委托人超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标事实的。三是从事污染防治设施运营、维护的机构,故意不运行或者不正常运行环境监测设备或者污染防治设施的。

其次,应健全完善政府、投资者、公众等共同参与的监督机制。探索综合监管模式,实行准入、运营、退出全过程监管;探索实施黑名单制度,将技术服务能力弱、运营管理水平低、综合信用差的环境服务公司列入黑名单,定期向社会公布,对重大典型案件加大媒体曝光力度;依法公开第三方治理项目环境监管信息;有效督促引导污染物排放企业选择合格、诚信的第三方治理企业,并对后者实施有效监管,形成委托方对第三方的监管;完善有奖举报制度和投诉受理机制,借助社会力量加强对第三方机构的监管。

第三,应毫不手软地追究环境服务第三方机构的法律责任。无论是对于第三方机构单方面的环境违法行为,还是对其与委托企业共同的违法行为,都应根据法律法规严肃追究。该追究法人或相关自然人行政责任的追究行政责任,该追究民事责任的追究民事责任,该追究刑事责任的则追究刑事责任。对污染环境、破坏生态等损害公众环境权益的行为,鼓励社会组织、公民依法提起公益诉讼和民事诉讼。

既要监管排污企业,又要监管第三方机构

随着环境污染治理日趋专业化、市场化、产业化,第三方环境服务机构也日益发展壮大。政府环境监管部门应顺应这一形势,改变只监管排污企业,轻视甚至忽视监管第三方环境服务机构的状况。

需要特别指出的是,一是第三方承担的连带责任并不限于民事责任。二是第三方应承担的连带责任并不因委托方(排污企业)的授意而免除。

政府环境监管部门要引导、督促第三方环保服务机构充分认清自身的法律责任与法律风险,认真履行环境社会责任,树立和坚守职业道德,自觉加强行业自律。

第三方环境服务机构要想做大做强、必须重视自己的品牌和诚信形象,依法依规、老老实实治污减排,不做投机取巧砸自己牌子的事;必须坚守"不做企业污染行为帮凶"的底线,不管委托方如何施加压力,如何抛出诱人的条件,都经得住诱惑,宁可少做一单业务,也不迁就、成全企业的违法要求;在坚决抵制企业恶意违法要求的同时,敢于举报,积极配合政府部门查处。

法眼观天下

第八届中国环境院所长论坛在兰州举办

科技创新助力西部生态保护和污染防治攻坚

5月27日,由中国环境科学学会与教育部高等学校环境科学与工程类专业教学指导委员会联合主办,兰州大学、甘肃省生态环境厅和甘肃省环境科学学会承办,江苏一夫科技股份有限公司协办的第八届中国环境院所长论坛在兰州举办。

本次论坛以"科技创新支撑生态环境保护和打好污染防治攻坚战"为主题,来自生态环境部、科技部等国家部委相关部门负责人,清华大学、浙江大学等知名高校、院所的院士专家,以及环境科研机构和环保产业界的代表参加此次论坛,并围绕主题对如何助力西部地区生态环境保护和打好污染防治攻坚战进行深入探讨。

西北地区急需科技助推生态文明建设

甘肃省生态环境厅巡视员张政民在致开幕辞时说道,甘肃既是青藏高原的重要生态屏障,也是防止沙尘暴向内地蔓延的前哨,众多院士专家和企业代表在此次论坛上探讨生态环境领域前沿课题,将大幅提升甘肃省生态环保水平,为实现高质量的绿色发展提供强有力的科技支撑。

生态环境保护和污染防治攻坚战离不开人才队伍的建设,教育部高等学校环境科学与工程类专业教学指导委员会主任委员贺克斌院士致辞时指出,人才培养要围绕"培养什么人、怎样培养人、为谁培养人"这一根本问题,国家提出了高等教育要向本科阶段倾斜,培养应用型人才。中国环境院所长论坛是个很好的平台,将推动政产学研各界深度融合,联手打好污染防治攻坚战。

中国环境科学学会秘书长王志华致辞时说,"希望与会专家学者积极为甘肃、大西北、全国的生态环境保护和污染防治建言献策,中国环境科学学会将秉承大学术、大传播的理念,助力地方生态环境保护和打好污染防治攻坚战,促进政产学研用各界高度融合,以精湛细腻的笔法在中华大地上绘出天蓝、水碧、土净的壮美画卷!"

兰州大学书记袁占亭在致辞中介绍,西北地区地貌类型多样,生态环境敏感脆弱,建校110年来,兰大人用"勤奋、求实、进取"的精神坚守西部,取得了一系列显著成果,希望在此次论坛上,各位专家为西北地区的生态安全建设提出宝贵意见和建议。

院士专家主旨报告指明方向

在生态敏感脆弱的西北地区,保护生态环境和打好污染防治攻坚战,技术引领、人才培养、产业发展、数据支撑等核心要素必不可少。出席此次论坛的知名院士专家在主旨报告中,从不同角度为西北地区实现绿色高质量发展建言献策。

会议现场

在西北地区要实现高质量发展,离不开低能耗和环境友好的绿色技术。科技部社会发展科技司副司长苏海红在报告中指出,应坚持绿色理念、市场导向、完善机制和开放合作四个基本原则,培育壮大绿色技术创新实体、强化创新导向机制、推进创新成果转化等方式,形成研究开发、应用推广、产业发展各环节贯通融合的新局面。生态环境部科技与财务司处长禹军在报告中强调,今后要面向环境管理需求和基层实际需求,全面提升深化科技体制改革,创新科技服务组织方式,增强科技创新服务供给能力,打造生态环境科技铁军,助力打好污染防治攻坚战。

确定了绿色技术的引领,必须有人去实施,这就需要环境应用型人才。清华大学贺克斌院士在报告中指出,包括兰州大学在内的国家多所重点院校都在强化本科阶段教育,培养应用型人才,环境人才培养要面向国家重大需求重构课程体系,强化生物、材料和信息工程等学科建设。兰州大学副校长潘保田介绍了兰大近年来通过强化学科建设、推进科学观测台站建设、完善监测体系等方式,为西北地区生态环境质量改善贡献力量。潘保田表示,兰州大学将与各界一道用心呵护西北每一片土地,以科研创新构筑丝路生态新文明。

有了绿色技术引领和人才队伍培养,西北地区实现高质量发展离不开产业。张政民从切入点、需求侧、供给侧和支撑层面等角度,阐述了在青藏高原发展有机生命健康产业的必要性和可行性,如中草药和有机农产品种植、牦牛肉加工等相关产业链,呼吁相关政府部门将其纳入相应发展规划,号召科研单位和产业界协同参与。生态环境部卫星环境应用中心主任高吉喜在报告中指出,包括甘肃省在内的整个西北地区有丰富的生态资源,可考虑通过多种途径实现其生态价值。他以浙江省吉安县为例,介绍了吉安县曾因污染严重而被国务院"黄牌警告",随后坚持生态立县方针发展生态友好型产业,成为第一个国家级生态县,实现了绿水青山向金山银山的转变,这能为西北地区的生态修复和污染防治提供借鉴经验。

在论坛举办期间,与会代表切实感受到兰州街头花红柳绿、空气清新,当地人也反映近几年兰州的重污染天数明显减少,空气质量大幅改善。这在生态环境部环境规划院院长王金南院士的报告中也得以体现。他说,近年来,我国城市空气质量明显改善,如北京的$PM_{2.5}$浓度已降至60微克/立方米以下。不过,我国空气质量改善工作还任重道远,陕甘宁青新西北五省区空气质量未达标的地级市超过一半,还需要强化重点区域的空气治理。

无论是生态环境保护还是污染防治,都离不开环境监测数据的支持。中国环境监测总站站长陈善荣在主旨报告中指出,我国在大气、水、土壤、噪声等领域已形成遍布全国的监测网点布局,今后将进一步提升监测数据的及时性、前瞻性和精准性,为西北地区和全国的生态环境保护和污染防治攻坚战提供翔实可靠的数据支撑。

分论坛聚焦西部地区现实问题

在本次论坛期间,主办方设立了两个分论坛,就当前生态环境和污染防治攻坚战的重点和难点分组探讨交流。

第一分论坛的主题是"聚焦生态文明建设,助力甘肃高质量发展",来自北京大学、兰州大学、中科院西北生态环境资源研究院等单位的专家,为西北地区的生态文明建设建言献策。北京大学城市与环境学院马建民教授在报告中梳理了兰州大气污染研究的现状,并对今后兰州大气污染防治提出了建设性建议;兰州大学资源环境学院王博教授就如何通过环保科技创新和新型环保人才培养来推动我国西北地区的污染防治攻坚战进程进行了介绍;中科院西北生态环境资源研究院冯起研究员介绍了祁连山生态变化的现状、过程和影响因素,提出了祁连山生态环境保护的对策和建议。

第二分论坛的主题是"打好污染防治攻坚战的科技体制机制创新",来自中国环境科学研究院、同济大学、湖北省环境科学研究院等单位的专家,就科技助力打好污染防治攻坚战的体制机制进行了充分交流和讨论,并提出进一步优化科技管理的意见和建议。中国环境科学研究院研究员刘录三介绍了国家长江生态环境保护修复联合研究中心群策群力的组织机制和重点工作;江苏一夫科技股份有限公司高工唐永波指出,企业是推进资源化利用研发和推广的主力军,是污染防治攻坚战中重要的推动力;西安工程大学环境与化学工程学院院长张洛红针对西部地区一线环保人才稀缺的情况提出,西部高校应着重培养"环保工匠",环保工匠要有精湛业务功底和创新意识,能处理复杂环境工程问题,还要在环保一线发挥指导作用。

每个分论坛都设立了交流对话环节,相关高校负责人、地方生态环境科研单位和环保产业界代表,就生态环境保护、污染防治攻坚战的机遇和挑战,科技创新成果转化和人才需求等话题面对面交流,提出了许多颇具建设性的观点。

论坛倡议关注西北地区生态环境保护

在本次论坛的闭幕式环节,中国环境科学学会秘书长王志华指出,第八届中国环境院所长论坛旨在探寻新时代科技创新支撑生态环境保护和打好污染防治攻坚战之道,与会各方联合发布七项倡议:坚持习近平生态文明思想,提升污染防治理论指导;加强科技创新,夯实环境治理技术基础;强化科研供给,促进关键核心技术研发;健全研究平台体系,优化科技创新基地布局;壮大科研队伍,强化污染防治人才支撑;加强交流合作,建立科技创新协同机制;关注重点地区,构筑国家生态安全屏障。

尤其是在第七项倡议中提出,重点关注甘肃祁连山地区、秦巴山脉长江上游地区、甘南高原黄河上游地区等生态敏感脆弱区的生态环境保护与污染防治,加快建立生态环境监测、预警、治理于一体的保护体系,切实加强对冰川、湿地、森林、草原、戈壁、沙漠、河湖等生态脆弱区的抢救性保护,充分践行"山水林田湖草是生命共同体"的生态文明思想,为我国构筑起坚实的生态安全屏障。

高校与企业签署协议助推产教融合

教书育人的高校和环保第一线的企业如何实现跨界融合,本次论坛也提供了成功范例。

中国环境科学学会在闭幕式上组织了签约仪式,由陕西科技大学与河北省皮革产业技术创新联盟,常州大学与江苏维尔利科技环保股份有限公司分别签署合作协议。企业为高校提供环保课题需求和教学实践基地,高校则为企业清洁生产和排放治理提供技术支持和人才培养。

加强科技创新及成果转化对生态环境保护有极端重要性,中国环境科学学会将继续发挥平台和智力优势,在科技创新、管理支撑、学科发展、人才培育等方面建言献策,促进政产学研各界深度融合,助力生态环境保护和打好污染防治攻坚战。

在论坛结束之际,主办方宣布,由四川大学承办的第九届中国环境院所长论坛将于2020年在成都举行。 季江云