响水“3·21”特大爆炸事故宣判对企业的警示——

涉危废企业如何守住风险底线?

李静云

响水“3·21”特大爆炸事故同时造成周边多家企业受损严重,江苏响水天嘉宜化工有限公司(以下简称天嘉宜公司)目前正处于被多家企业诉讼的多个财产损害赔偿官司中,将面临着巨额财产损害赔偿。惨痛教训值得深思,作为企业,尤其是产生危险废物的企业,需要从事故教训中得到一些警示,从源头上防范此类事故发生。以下谈一点粗浅的认识,以期抛砖引玉。

警示一

法定代表人承担首要责任

《刑法》里涉及对企业追究环保和安全相关刑事责任的表述为“直接负责的主管人员和其他直接责任人员”。《安全生产法》规定,“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责”;《环境保护法》要求企业直接负责的主管人员和其他直接责任人员担责。

根据两高司法解释,“生产经营单位主要负责人”是指对本单位生产经营负全面责任,实际领导、指挥生产经营单位日常生产经营活动的决策人。一般情况下,“生产经营单位主要负责人”是其法定代表人。

根据“两高”办理危害生产安全刑事案件司法解释,“直接负责的主管人员”是指生产经营单位的负责人、管理人员、实际控制人、投资人,“其他直接责任人员”是指对安全生产设施或者安全生产条件负有管理、维护职责的人员。

2019年2月20日,“两高三部”发布办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要,其中明确:“直接负责的主管人员”,一般是指对单位犯罪起决定、批准、组织、策划、指挥、授意、纵容等作用的主管人员,包括单位实际控制人、主要负责人或者授权的分管负责人、高级管理人员等;“其他直接责任人员”,一般是指在直接负责的主管人员的指挥、授意下积极参与实施单位犯罪或者对具体实施单位犯罪起较大作用的人员。

具体来说,就是有限责任公司或股份有限公司的董事长、总经理,其他生产经营单位的厂长、经理、矿长、投资人等。某些公司制企业特别是国内外一些特大集团公司的法定代表人,往往与其子公司的法定代表人(董事长)同为一人,他们不负责日常工作,通常是在异地或者国外。在这种情况下,那些真正的决策人就不一定是董事长,而是总经理(厂长)或者其他人。还有一些不具备企业法人资格的生产经营单位不需要并且也不设法定代表人,这些单位的主要负责人就是其资产所有人或者生产经营负责人。

从响水爆炸案中法院的判决也可以看出,董事长、总经理、法定代表人是对企业违法行为承担首要责任的。

警示二

仔细识别危险废物的风险源

国务院事故调查组报告认定,“3·21”特大爆炸事故“是一起长期违法贮存危险废物导致自燃进而引发爆炸的特别重大生产安全责任事故”。而非法贮存危险废物以及非法储存危险物质,是触犯《刑法》的违法行为,是要被依法定罪的。

危险废物是企业面临的专业性、复杂性、技术性最强的领域。自2013年6月“两高”办理环境污染刑事案件司法解释出台以来,涉及危废的环境污染刑事案件逐年增加,且成为环境污染刑事案件中数量最多的一种。响水爆炸事故再次充分说明了这一点。

2020年11月27日发布的《国家危险废物名录(2021年版)》,其中列明的危险废物有五十大类467种,几乎涵盖国民经济的绝大多数行业。不过,其中化学原料及化学制品制造业、有色金属冶炼及压延加工业、有色金属矿采选业、造纸及纸制品业和电气机械及器材制造业等5个行业,所产生的危废就占到总量的一半以上,是产生危废的重点行业。天嘉宜公司属于化学原料及化学制品制造业。

如果涉及以上这5个行业的企业,一定不能掉以轻心,既要仔细梳理识别企业自身产生的危废的风险源,也要了解危废的爆炸性、毒性以及腐蚀性等特性,分门别类做好管理,并对所产生的危废的种类、产生量、流向、贮存、处置等信息,制定详细的危废管理清单。企业要始终绷紧风险管理这根弦,最好专门配备危废和危化品管理人员,督促企业在生产运行的各个环节,严格遵守相关法律制度和标准规范要求,并加强对危废和危化品等风险源的日常管理。

警示三

加强对危险化学品的管理

危化品是许多企业生产的重要原料,且来源广泛、特性各异、复杂多变,管理难度也非常大。有的危化品也具有和危废一样的特性,即有毒性、腐蚀性、易燃性、反应性或者感染性等特性。

《危险化学品目录》中包含2828种化学品,天嘉宜公司的“硝化废料”就是废弃的化学品。《国家危险废物名录(2016年版)》第四条规定,“列入《危险化学品目录》的化学品废弃后属于危险废物”。但是,目录中的危化品并不是都具有环境危害特性,废弃危化品不能简单等同于危废,例如“液氧”“液氮”等仅具有“加压气体”物理危险性的危化品。

因此,最近发布的《国家危险废物名录(2021年版)》删除了2016年版第四条,但这并非简单的删除,而是将有关内容进一步完善和细化后,纳入到名录具体的附表中,一一列明哪些危化品是需要纳入危废名录严格监管的,进一步明确纳入危废环境管理的废弃危化品的范围,更加科学和严谨,同时更加便于企业管理。

警示四

开展与中介机构的良性合作

国务院事故调查组报告指出“中介机构弄虚作假,出具虚假失实文件,导致事故企业硝化废料重大风险和事故隐患未能及时暴露,干扰误导了有关部门的监管工作,是事故发生的重要原因。”

企业要从响水爆炸事故的教训中认识到,开展环评、安评、竣工验收等报告的编制,是通过专业的中介机构,对企业投资的建设项目实施后可能造成的环境影响,进行分析、预测和评估,提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施,帮助企业遵守环保和安全的有关法律法规,为企业避免环境风险和安全风险,从而保障企业持续正常生产,企业才能挣钱盈利,而不是像天嘉宜公司这样花钱和中介机构串通,靠隐瞒的方式来“买通过”“走过场”,最终付出惨痛代价。

同时,企业也不能过于依赖中介机构。实践中,有的“老油条”中介机构,知道生态环境主管部门在审批过程中比较关注诸如危废、工业固废、污泥等问题,审批时也比较严格。所以,有的中介机构为了省去被严格审批的麻烦,早点拿到企业的付费,在环评、竣工验收等报告中,对生态环境主管部门关注的问题避重就轻,甚至是避而不谈,以便捷的方式蒙混过关。

天嘉宜公司在这方面就是一个典型的教训。因此,企业要开展与第三方中介机构的良性合作,真正通过开展科学、客观、公正的环评、安评、竣工验收等工作,帮助企业遵守环保和安全的有关法律法规,为企业避免环境风险和安全风险,而不是要中介机构帮着出主意规避审批难点,蒙混过关,从而留下严重隐患,最终得不偿失。

警示五

制定危险废物管理计划和台账

新《固废法》第78条规定,产生危险废物的单位,首先要按照国家有关规定制定危险废物管理计划;其次,危险废物管理计划应当报产生危险废物的单位所在地生态环境主管部门备案。危险废物管理计划的内容,应当包括减少危险废物产生量和降低危险废物危害性的措施以及危险废物贮存、利用、处置措施。

此条还规定,产生危险废物的单位,应当建立危险废物管理台账,如实记录有关信息。

根据《新固废法》第112条,违反上述规定,就要对产生危废单位进行处罚,即由生态环境主管部门责令改正,处10万元~100万元的罚款,没收违法所得;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,可以责令停业或者关闭。

同时,新《固废法》第77条还要求,对危险废物的容器和包装物以及收集、贮存、运输、利用、处置危险废物的设施、场所,应当按照规定设置危险废物识别标志。企业如果没有设置危废识别标志,罚则同上。

法律要求产生危废企业制定危废管理计划、建立危废管理台账、设置危废识别标志,都不是新要求,2005年版的老《固废法》第53条就有此要求。这次新《固废法》修改,不过是加大了对企业不制定危废管理计划或者危废管理台账,以及不设置危废识别标志等违法行为的处罚力度。

警示六

向生态环境部门申报危险废物

根据新《固废法》,产生危险废物的单位,应当向所在地生态环境主管部门申报危险废物的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料。如果不申报,由生态环境主管部门责令改正,处10万元~100万元的罚款,没收违法所得;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,可以责令停业或者关闭。

需要提醒的是,生态环境主管部门对危废的监管,不能仅仅依靠企业申报,更不是企业不申报就可以认定其不产生危废。

天嘉宜公司在这方面同样存在教训。天嘉宜公司在明知“硝化废料”具有燃烧、爆炸、毒性等危险特性情况下,始终未向生态环境部门申报登记,甚至通过在“硝化废料”堆垛前摆放“硝化半成品”牌子、在硝化废料吨袋上贴“硝化粗品”标签的方式刻意隐瞒欺骗。“硝化废料”的特性是,贮存时间越长,越容易发生自燃。

对产生危废企业向生态环境部门申报的要求不是新要求,2005年版的老《固废法》第53条就有此要求。天嘉宜公司既没有向应急管理部门和生态环境主管部门申报,更没有按照国家有关标准将废弃危化品稳定化处理后纳入危废环境管理,最终酿成重大事故,倾家荡产。

向生态环境主管部门申报危险废物,有助于管理部门通过对危废的专业化监管,提出危废有关的环境管理要求,例如不能混合性质不相容且未经安全性处置的危废,贮存危废不得超过一年等,从而帮助企业遵守环保法律法规和标准要求。只有遵守法律法规和标准的要求,才能确保将环境风险扼杀在萌芽,所以生态环境主管部门对企业的监督执法,实际上是帮助企业尽早发现事故风险隐患。

警示七

严格依法处置危险废物

天嘉宜公司产品销路很好,收益也很高,但却为了省一点处置危废的钱,最后落得个倾家荡产不说,老板还要坐20年牢,得不偿失。所以企业要学会算大账,算长远账、整体账和综合账。

新《固废法》第79条规定,产生危废的单位,应当按照国家有关规定和环境保护标准要求贮存、利用、处置危险废物,不得擅自倾倒、堆放。这里提到的“国家有关规定和环境保护标准”,是指《危险废物贮存污染控制标准》(GB18597-2001),2013年有过修改,其中明确规定,“危险废物贮存是指再利用或者无害化处理和最终处置前的存放行为。”

新《固废法》第80条规定,从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的单位,应当按照国家有关规定申请取得许可证;禁止无许可证或者未按照许可证规定从事危险废物收集、贮存、利用、处置的经营活动;禁止将危险废物提供或者委托给无许可证的单位或者其他生产经营者从事收集、贮存、利用、处置活动。

新《固废法》第81条还规定,“从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的单位,贮存危险废物不得超过一年;确需延长期限的,应当报经颁发许可证的生态环境主管部门批准”。这些要求在老《固废法》第58条就有规定。

因此,产生危废的单位,要将其危废交给有许可证的单位进行处置,并且,有许可证的单位贮存危险废物不得超过一年。如果不按照新《固废法》的要求,将由生态环境主管部门对产生危废的单位处以所需处置费用3倍~5倍的罚款,所需处置费用不足20万元的,按20万元计算。

特别需要注意的是,非法处置危废造成严重环境污染后果的,还要追究刑事责任。一是要按照《刑法》第338条“污染环境罪”定罪处罚,处3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3年~7年有期徒刑,并处罚金。二是要按照《刑法》第125条“非法储存危险物质罪”定罪处罚,处3年以上10年以下有期徒刑;情节严重的,处10年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

天嘉宜公司总经理、法人代表张勤岳,就被以“非法储存危险物质罪”和“污染环境罪”,被判有期徒刑20年,剥夺政治权利5年,并处罚金155万元。

警示八

严防触碰法律责任的红线和高压线

新《固废法》在第5条明确了“污染担责”原则。这个责任包括行政责任、民事责任和刑事责任。

行政责任就是企业违反新《固废法》《环境保护法》以及《危险废物经营许可证管理办法》等,由生态环境主管部门和其他负有生态环境监督管理职责的部门依法对企业违法行为而执行的行政处罚。具体来说,就是对企业责令改正、按日连续处罚、处以罚款、没收违法所得,以及责令停产整治、停业关闭等。

民事责任就是企业根据民法所承担的对其不利的民事法律后果或者基于法律特别规定而应承担的民事法律责任,具体来说,就是企业违反《民法典》《侵权责任法》《环境保护法》等,因污染环境和破坏生态对他人造成了损害,承担损害赔偿的侵权责任。天嘉宜公司目前就面临着巨额财产损害赔偿。

在环境领域的民事责任中,还有一个非常特殊的环境公益诉讼,包括环保社会组织提起的环境公益诉讼和检察机关提起的环境公益诉讼。

此外,新《固废法》第118条还规定,造成一般或者较大污染环境事故的,按照事故造成的直接经济损失的1倍~3倍计算罚款;造成重大或者特大污染环境事故的,按照事故造成的直接经济损失的3倍~5倍计算罚款,并对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处上一年度从本单位取得的收入50%以下的罚款。

刑事责任就是企业以及企业负责人因实施犯罪行为应当承担的法律责任,按《刑法》的规定追究其法律责任。需要强调的是,一些有关危废的违法行为,不仅违反新《固废法》的要求,还触犯刑法构成了犯罪,依法要追究刑事责任,包括“污染环境罪”“非法经营罪”“非法储存危险物质罪”。

如果企业因为非法处置危废造成严重环境污染后果,尚不构成犯罪的,要按照新《固废法》第120条的规定,由公安机关对法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他责任人员处10日~15日的拘留;情节较轻的,处5日~10日的拘留。

以上关于危废污染担责的行政责任、民事责任、刑事责任的组合拳,是企业一定要注意的红线,尤其是刑事责任。涉危废企业的重中之重就是要严防触碰法律责任的红线和高压线。

作者系武汉大学环境法博士,单位系生态环境部核设施安全监管司政策与技术处

响水“3·21”特大爆炸事故宣判对生态环境监管部门的启示——

危废监管如何避免被追责?

2020年12月18日六版

- 启示一:高度重视危废监管能力的提升
- 启示二:制定辖区内企业危废监管清单
- 启示三:加强对危废相关重点行业的监管
- 启示四:加强对中介机构的监督管理
- 启示五:依法履行危废监管职责是重中之重
- 启示六:监管重点要放在是否有污染后果上
- 启示七:执法重点要放在是否整改到位上
- 启示八:切实提高危废利用和处置能力

财政部司法部印发《综合行政执法制式服装和标志管理办法》

全国生态环境执法人员将统一着装啦

细节解说:

立领造型防寒服,添加可脱卸毛领,防风御寒,轻便舒适。

袖口采用了金色线刺绣”行政执法“四个字,增加着装人员的身份辨识度。

生态环境执法:

臂章盾牌内图案由山水组成,象征“绿水青山就是金山银山”。整体表达环保人守护蓝天、绿地、净水的理念,彰显生态环境保护的重要性。

◆本报记者王玮

2020年岁末,全国生态环境执法人员收到了一个大礼包。经国务院同意,财政部会同司法部近日印发《综合行政执法制式服装和标志管理办法》。根据这个办法,今后,生态环境保护、交通运输、农业、文化市场、应急管理、市场监管等综合行政执法队伍将统一着装。

“就剩下激动了”

消息一出,记者立即远程采访了几位基层生态环境执法人员。

“激动!喊了那么多年,今天终于实现了,可不就剩下激动了。以前与公安等部门联合执法时,我们因为制服不统一总给人一种不正规的感觉,更不用说到异地交叉执法了,人家还以为是假冒的呢。”山东省青岛市的一位执法人员告诉记者。

“终于盼到这一天了。统一着装不仅让基层执法人员有了集体荣誉感,最主要的是便于开展执法工作。以前身边不止一位队友遇到过由于没穿制服被质疑身份,非常尴尬。”江苏省新沂市的一位执法人员说到。

“心情是愉悦的,有种‘千呼万唤始出来’的感觉。作为曾经穿过检察制服的人,深以为穿着制服执法体现的既有一种执法尊严,也有一种受监督的感觉。”安徽省马鞍山市一位执法人员认为。

“记得第一次穿执法服装是1997年,后来取消了,再后来的执法岁月里,多次遇到过管理对象以没穿制服为由拒绝我们进入厂区检查,这次终于实现了盼望20多年的‘制服梦’,生态环保铁军从此有新形象啦。”四川省通江县的一位执法人员回忆道。

“消息令人欢欣鼓舞之余,我深切感受到随着生态文明建设步伐加快,生态环保越发重要,生态环境执法人员地位也更高了。”湖北省巴东县一名扎根基层30多年的执法人员高兴地说。

消息来得并非毫无征兆。早在2018年6月16日,《中共中央 国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》中就明确提出,“将生态环境保护综合执法机构列入政府行政执法机构序列,推进执法规范化建设,统一着装、统一标识、统一证件、统一保障执法用车和装备。”

2019年5月7日,生态环境部办公厅印发的《关于在生态环境系统推进行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的实施意见》也提到,“执法人员在进行监督检查、调查取证、送达执法文书以及实施查封、扣押等执法活动时,必须主动出示行政执法证件表明身份,并按规定着统一执法制式服装和标志。”

你知道统一着装那段历史吗?

这则消息也勾起了一波“回忆杀”。采访中,河北环境工程学院副教授曹晓凡向记者聊起,他早年有幸从原国家环境保护总局环境监察局一位局长那里听到的这段历史:

2002年是我国生态环境执法工作的一个转折点。当年3月,原国家环境保护总局发文,组建国家环境保护总局环境应急与事故调查中心,属司局级单位,对外称环境监察办公室。总局环境监察办公室的成立,表明环境监察由隶属于某一职能司提升为直属总局的一支环境执法队伍。

2002年7月1日,原国家环境保护总局发文要求全国各级环境保护局所属的“环境监理”类机构统一更名为“环境监察”机构。当年8月,原国家环境保护总局办公厅印发《关于统一使用新款环境监察执法标志和服装的通知》。

但就在第二年,国务院办公厅印发的《关于整顿统一着装的通知》(国办发[2003]104号)指出,国家机关工作人员因行政执法需要,要求统一穿着制式服装的,其批准权限在国务院,地方各级人民政府和国务院各部门均无权批准。各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门对本地区和本部门统一着装问题要认真进行清理整顿。2004年,原国家环境保护总局按照国务院要求取消了这一制度。

此后,不断地有人呼吁统一环境执法人员着装问题,特别是在新环保法修订通过前后。没想到这一等就是16年,曹晓凡感慨道。

为什么要统一着装?

“远看像修空调的,走近了才知道是环保部门的。”此前,有生态环境执法人员对媒体调侃。这样的窘迫今后不会再有了。

有人说,统一制服不仅提升了全国生态环境执法队伍的精气神,也提升了执法队伍规范化水平,还制定更新机制,不必一件制服穿10年,非常好。

也有人说,统一着装有助于提升队伍形象,体现执法庄重严肃的权威性,对违法行为能起到震慑作用,同时也将自己时刻放在群众监督之下,有利于规范文明执法。

还有人说,深知“战袍”加身后,生态环境执法人员责任更重大。因此,必须打造一支思想先进、政治可靠、技术一流的执法队伍,坚定完成生态环境保护工作任务。

曹晓凡认为,执法形象关乎国家权威,而统一着装是树立执法形象的最直接方式。

“现在生态环境执法人员着装成了全社会都在关心的话题。”曹晓凡说,他运营的一个微信公号在发出这则消息后,阅读量很快突破10万+。曹晓凡分析,全国生态环境执法队伍的总人数还不到10万人,这说明已经有了系统以外的传播。

一个佐证是他的公号后台,留言一边是生态环境执法人员普遍感慨终于等到了;另一边是诸如卫生健康行政执法、水行政执法、乡镇综合行政执法等执法部门人员留言对这一举措发表的评论。

此外,对统一着装后阻挠生态环境执法甚至暴力抗法的现象是不是就减少的问题,曹晓凡说,他了解到的是这种现象并不常见,只是因为这类违法行为一旦发生很容易引起媒体关注,曝光度高。不过他相信今后统一着装后这类现象还会减少。