

# 多少应当? 多少不得? 多少可以?

## ——新《环境保护法》规定了企业哪些义务和权利?

### ◆本报记者张杰

新修订的《环境保护法》实施一个月,就有好几篇企业负责人因为违法排污被拘留的报道,还有一些企业由于拒不改正违法行为而受到按日连续处罚。有些企业负责人说,过去对《环保法》确实不是很了解,不清楚必须履行什么法定义务,也不知道自己拥有多少权利。

如果说,修订前的《环保法》相对比较软,遇事时企业临时翻翻也来得及,那么,现在不行了。

新《环保法》强化了企业的环境责任,也规范了企业享有的权利。不履行责任义务,将受到相应处罚,而且处罚比修订前的《环保法》要严厉得多,特别是查封扣押、按日连续处罚、行政拘留等,都是新增条款。企业守法经营,当然包括严格遵守新《环保法》。不懂法,最终是要付出代价的。同时,企业严格按照新《环保法》办事,也可以有效保护自己的合法权益。

那么,新《环保法》规定了企业哪些义务和权利呢?我们梳理认为,可以概括为10个“应当”、7个“不得”和8个“可以”。

### 企业的法定义务是什么?

法律条文规定义务,一般以两种行为模式出现。一种模式是应当干什么,也就是“应为”,应该做出某种行为,比如应当达标排污、应当清洁生产;另一种模式是禁止做什么,或者是不应当做出某种行为,也就是“不得为”,比如不得违法排污、不得未批先建。这些都是法律规定的义务,即法定义务,必须履行。“应为”而没有“为”的,“不得为”而“为”的,都属于违法,要承担法律责任。

新《环保法》较修订前,增加了企业应当清洁生产、按照排污许可证排污、公开排污信息、建立环境保护责任制度和安装使用监测设备等具体规定。这些内容,有的在单行法或者部门规章里已有规定,新《环保法》吸纳了其他法律、法规、规章以及文件的有关规定,进行了统一规范。

关于企业的法定义务,主要有4个方面。一是清洁生产的义务,包括应当优先使用清洁能源,采用资源利用率高、污染物排放量少的工艺、设备,不得生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药,不得将不符合标准的污染物施入农田等。二是减排、合法排污义务,包括应当防止污染和危害,不得通过暗管等逃避监管的方式违法排污,应当按照排污许可证排污



新修订的《环境保护法》要求,排放污染物的企业要建立环境保护责任制度,明确单位负责人和有关人员责任。近期,吉林石化、吉林油田、长春客车厂等企业积极贯彻落实新《环保法》,开展了环境检查专项活动,加强涉重危险废物、在线仪表、清洁生产以及环保“三同时”的监督,确保环境安全。  
马喆 王硕 杨阳 摄

和不得超标、超总量排放污染物等。三是环境管理义务,包括应当建立环境保护责任制度,应当安装使用监测设备,应当制定突发环境事件应急预案。四是接受监管、监督的义务,包括不得未批先建、应当接受现场检查,应当公开排污信息等。

### 企业需要承担哪些责任?

企业如果没有履行法定义务,需要承担哪些责任呢?概括起来,有民事、行政和刑事3类责任。

民事责任是指,当造成污染损害时,需要主要承担排除危害、恢复原状和赔偿损失等责任。

行政责任包括,被查封、扣押排污设施、设备;受到行政处罚,比如罚款、停业、关闭;被环保部门作出行政命令,比如责令改正违法行为;受到行政处分,对于企业中由国家行政机关任命的直接负责的主管人员或者其他直接责任人员,如果从事了违法建设、生产或者经营行为,一般给予降级处分,情节较重的给予撤职或者留用察看处分,情节严重的给予开除处分。

刑事责任是指,企业的行为构成犯罪时,法院判处企业罚金,判处直接负责的主管人员和其他责任人员有期徒刑、罚金等。

总之,企业如果不履行新《环保法》规定的环保义务,就可能被查封、扣押排污设施、设备,被罚款、按日连续处罚,被责令改正违法行为、责令

停止建设、责令恢复原状、责令限产、停产整治、责令停业、关闭,甚至拘留、判处有期徒刑等。

新《环保法》规定的责任方式较修订前更加严厉了,增加了查封、扣押排污设施、设备的强制措施,按日连续罚款和拘留。如果企业违法排污拒不改正,很可能受到按日连续处罚,直接负责的主管人员和其他责任人员可能受到行政拘留处罚。正如有的企业负责人所说,再不能心存侥幸了,再不可能像以前那样缴了罚款,就可以继续违法排污了。

### 哪些违法情形将被拘留和追究刑责?

特别需要注意的是,新《环保法》明确了限制违法者人身自由的适用情形。行政拘留和污染环境罪适用哪些情形?关于行政拘留,新《环境保护法》第六十三条规定了4种适用情形:(一)建设项目未依法进行环境影响评价,被责令停止建设,拒不执行的;(二)违反法律规定,未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的;(三)通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据,或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的;(四)生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药,被责令改正,拒不改正的。

对这4种情形,法律规定实行“双罚制”,即拘留直接负责的主管人员和直接责任人员,同时还要处罚排污企业。

污染环境罪实行的也是“双罚制”,即排污企业和负责的自然人都构成犯罪,也就是企业与直接负责的主管人员和直接责任人员都构成犯罪,可以对企业判处罚金,并对直接负责的主管人员和直接责任人员按照相应条款判处有期徒刑或者拘役。

拘留对象,即直接负责的主管人员和直接责任人员怎么理解?公安部、环境保护部等部门联合出台的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》规定,直接负责的主管人员是指违法行为为主要获利者和在生产、经营中有决定权的管理、指挥、组织人员。

我们理解,企业的股东、负责环保工作的总经理、董事以及副总经理等其他管理人员都可能受到拘留处罚,且不以主观“故意”组织、安排实施为要求。只要企业实施了逃避监管的排污行为,相关管理层的人员就会受到拘留处罚;其他直接责任人员并不只指直接实施逃避监管排污的行为者,即使企业的工作人员自己不亲手实施,而是雇用企业外的人员实施,也会被拘留。

关于对环境污染罪的犯罪主体直接负责的主管人员和直接责任人员的理解,检察机关在办案时会参考《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》的规定适用。

义务和权利是对应的,新《环境保护法》规定了企业必须履行的义务,也明确了企业可以享有的权利。这些权利,我们概括为八个“可以”。

### 十个应当

1. 应当清洁生产  
第四十条
2. 应当防止污染和危害  
第六条 第四十二条  
第四十八条 第六十四条
3. 应当接受现场检查  
第二十四条
4. 应当执行“三同时”制度  
第四十一条
5. 应当建立环境保护责任制度  
第四十二条
6. 应当安装使用监测设备  
第四十二条
7. 应当缴纳排污费  
第四十三条
8. 应当按照排污许可证排污  
第四十五条 第六十三条
9. 应当制定突发环境事件预案  
第四十七条
10. 应当公开排污信息  
第五十五条 第六十二条

### 七个不得

1. 不得未批先建  
第十九条 第六十一条  
第六十三条
2. 不得通过暗管等逃避监管的方式违法排污  
第四十二条  
第六十三条
3. 不得生产、销售或者转移、使用严重污染环境的工艺、设备和产品  
第四十六条
4. 不得将不符合标准的污染物施入农田  
第四十九条
5. 不得生产、使用国家明令禁止生产、使用的农药  
第六十三条
6. 不得超标、超总量排放污染物  
第四十四条 第六十条
7. 不得违法排放污染物  
第五十九条

### 八个可以

1. 可以享受财政支持
2. 可以享受税收优惠
3. 可以享受价格支持
4. 可以享受政府采购的优先选择
5. 可以陈述、申辩
6. 可以申请听证
7. 可以提起行政复议
8. 可以提起环境行政诉讼

## 近零排放,是异数还是趋势?

### 话题:

雾霾天气频频来袭,舆论矛头指向了煤炭消费,称煤炭是大气污染的主要凶手。为应对气候变化及雾霾天气,国家有关部门正在研究制定煤炭总量控制政策,这对燃煤电厂将是一个制约。近零排

放概念的提出,引发社会高度关注。赞成者认为,燃煤电厂实现近零排放将开启绿色能源新时代;反对者却坚称,若要实现近零排放,燃煤电厂需要投入大量资金对已有技术和设备进行改造和升级。近零排放究竟是应对控煤政策的行业异数,还是未来发展的趋势?

中国环境科学研究院副院长柴发合:关于近零排放,我认为,我们应该支持。这样,燃煤电厂既能向着更清洁的方向发展,也能满足国家污染控制要求。现在,电厂排放标准越来越严格,要求烟尘排放浓度不高于20毫克/立方米,二氧化硫排放浓度不高于50毫克/立方米,氮氧化物排放浓度不高于100毫克/立方米。

事实上,我国电力行业在污染防治方面,已经走在重点行业前列。如果建材行业、钢铁行业、玻璃行业以及中小锅炉散煤用户都能像电力行业一样,去挖掘清洁技术,那么,APEC蓝将很快再现。

电力行业超低排放方兴未艾,我们期待所有重污染行业都能像电力行业一样,发展更清洁的生产技术,让近零排

不再只是概念,而是结果。

北京博奇电力科技有限公司副总裁颜炳利:火电厂近零排放是按照燃气机组的排放标准,限制燃煤机组的排放值,也就是说,分别设置二氧化硫、氮氧化物和粉尘排放上限。

比如脱硫,2004年二氧化硫排放限值是400毫克/立方米,经过几年发展,已经实现了从400毫克/立方米到35毫克/立方米的高标准转变,甚至有些地区和企业追求20毫克/立方米或者10毫克/立方米。到底能不能达到如此高的标准呢?

我认为,脱硫达到近零排放的标准完全可以实现。当然,近零排放付出的代价非常大。每提高一次标准,脱硫设施就需要进行一次升级改造。

实现蓝天、白云、青山不仅仅是公众的要求,也是环保企业追求的目标。就目前而言,需要有统一的行业规范、技术标准以及检验标准,更要有长远的分步实施规划。只有用一把尺子、一个标准来规范行业发展,才能够减少重复投资,真正实现近零排放。

内蒙古亿利能源股份有限公司总经理张素伟:关于近零排放,我认为,这是一件利国利民的好事。但是,作为一家民营企业,无论如何,成本、效益始终是企业最关注的。只有盈利,才可以持续发展。

未来能否实现近零排放,我认为,核心技术突破仍是关键。当然,除了核心技术之外,近零排放的实现还必须考虑经济成本。如果成本增加30%,而效益却没有增加,那么企业如何盈利?不盈利,如何投入更多的资金搞研发、搞设计?没有核心技术,又怎能实现近零排放?这是所有企业必须面对的现实。

环保部门将超标排放的在用车记录后,由交警部门负责处罚,至少通过交管的信息系统通知车主,纳入公安交警部门执法系统,从而实现超标车辆异地处罚。如果未能实现,我希望交警部门可以出动警力配合环保部门拦截超标车辆,并授予环境执法人员快速处罚权力。只有打破“现场无法处罚,事后找不到人”的尴尬局面,才能使违法行为得到应有的惩罚。

### ◆李昆生

2014年11月26日,国务院常务会议通过了《中华人民共和国大气污染防治法(修订草案)》(以下简称《草案》),这一轮修订经过各方博弈和妥协,《草案》比2000年版的《大气污染防治法》有了重大调整和进步,但仍存在完善和改进的空间。就《草案》中机动车排放控制相关内容,我提出一些思考和建议。

### 一、环保部门应掌控车用油品的制定权

谁掌握标准的起草权,谁就具有制定标准的话语权。从目前标准的制定进程看,机动车排放标准还会有第六、第七阶段标准,在2018年~2028年前后,至少还有两次提升油品质量的机会,如果环保部门会同其他部门和单位组织制定标准,那么,一定会加大油品升级的幅度。

### 二、应授权环保部门管控排放达标技术路线

尽管大多数国内外专家一致否定,在某些机动车排放标准的技术路线上,并不能稳定实现排放标准。然而,在汽车生产企业和型式核准检测机构的共同努力下却能够通过核准,堂而皇之地登录“大公告”,排放达标技术路线的管理失控是主要原因之一。我认为,《草案》应该授权环保部门成立专家技术委员会,经委员会否定的技术路线不允许应用,彻底解决对重型车排放监管的短板。

### 三、机动车排放不达标的环保召回应由环保部门负责

《草案》要求各地环保部门会同相关部门对新生产机动车和非道路机械的排放进行现场监督检查,限期整改和处罚。那么,我认为,在国家层面就应当是环保部门会同质监部门对不达标车辆实施召回处理,而非质监部门会同环保部门实施召回。

### 四、对上路行驶排放超标的机动车应由交警部门负责

我国大部分城市中排放超标行驶的车辆非常多,但是交警部门不管,环保部门也无权拦截车辆。我建议,环保部门将超标排放的在用车记录后,由交警部门负责处罚,至少通过交管的信息系统通知车主,纳入公安交警部门执法系统,从而实现超标车辆异地处罚。

### 五、授予环境执法人员快速处罚权力

如果上述建议未能实现,我希望交警部门可以出动警力配合环保部门拦截超标车辆,并授予环境执法人员快速处罚权力。

许多地方环保部门为了控制机动车排放污染,多次协调交警部门配合上路拦截超标车辆。即使拦截了超标车辆,有些地方为了能够实现现场处罚,对车辆个人仅罚款50元,现场开具罚单,代收代缴。对100元以上处罚,按照《行政处罚法》相关规定,不能按照现场快速处罚程序进行处罚。

### 六、增加设置OBD专项条款

车辆排放诊断系统(OBD装置)对环保部门的日常监管及对车主的排放超标提醒非常重要。但是,我国生产机动车OBD装置设置不合格的情况比较多,由于没有专门条款,无法进行有效处理。

我建议,在环保一致性检测和在用车符合性检测时,若OBD设置不符合标准,厂商应当召回处理,并对汽车厂家进行相应处罚。

### 七、增加对用车大户的处罚条款

目前《草案》中没有对在用机动车排放超标的处罚条款,对单车超标的处罚只是第一步。事实上,当前各地的用车大户,例如出租车公司、公交车公司、汽车租赁公司、汽车运输公司等车辆大量超标比较普遍,仅处罚单一车辆不足以起到处罚震慑作用。因此,还应将对超标3辆以上的所属单位,实行追加从重处罚,从而督促用车大户使用达标车辆。

### 八、增加耐久里程的车辆排放保证条款

国家机动车排放标准规定,汽车生产厂家要保证其生产的国Ⅲ标准车辆在8万公里之内排放达标,国Ⅳ标准车辆在10万公里之内排放达标,国Ⅴ标准车辆在16万公里之内排放达标。但是,这项规定并没有被真正执行。目前,汽车“三包”仅从安全角度考虑,规定汽车销售后,生产厂家负责在5万公里或3年之内的维修和更换相关零部件。因此,《草案》应该规定,如果发现汽车在耐久性里程之内未达标,汽车生产厂家应当召回处理,负责免费更换相关环保零部件,以强化汽车生产厂家的环保责任。

### 九、增加对机动车环保治理设备、检测设备及相关零部件强制认证管理条款

我国目前在机动车环保强制认证这一领域基本上处于空白状态,致使各

# 能不能多给环保一些话语权?

领域、各种治理设备鱼龙混杂,既给治理者选择设备带来困难,也给环保部门增加了监管难度。因此,我建议《草案》修订时应增加相应条款,在国家认证体制范围内,授权环保部门单独与其他部门合作,经过认定、筛选项目后,开展对机动车相关环保治理设备、检测设备以及关键零部件强制认证管理。

### 十、增加对国家质检机构的处罚条款

目前,我国在新生产机动车排放管理领域采用欧洲的标准和管理模式,即对新生产车辆的样车进行型式核准,样车通过各型试验后便可获得型式核准批准。型式核准的正确与否非常重要,是保证车辆达标的重要环节。2014年“3·15”晚会对国家相关检测机构的油耗认证造假行为进行了曝光,这也说明有必要对经证实负责认证工作的检测机构的相关舞弊行为,给予相应惩罚。

### 十一、增加怠速熄火相关条款和相应罚则

北京市在去年出台的《大气污染防治条例》中制定了停车3分钟熄火的条款。但是,由于3分钟的计算不易掌握,并且缺乏足够的执法人员,实施起来有难度,因此并没有设立相应的罚则。

据了解,国外大多数国家设立本条款的,均都设置了相应罚则。我认为,在我国公众环保意识有待进一步提高的情况下,应当设定罚则,将执法权授予交警或城管部门,甚至是环保部门。

### 十二、增加车用燃油清洗剂条款

车用燃油清洗剂的作用是清除发动机进气阀、喷嘴和燃烧室的积炭,以延长车辆保持原有设计排放标准 and 能耗水平的寿命。如果长期不正常添加合格有效的车用燃油清洗剂,会使车辆的排放和能耗不正常上升,甚至超过排放标准。许多发达国家都要求在车用燃油出商品库的环节加入燃油清洗剂。我国车用燃油品质与发达国家还有差距,如汽油的烯烃、芳烃,柴油的多环芳烃高,更容易在发动机中形成积炭。因此,有必要在《草案》中明确规定,在车用燃油中统一添加清洗剂。

作者系北京市环境保护局机动车排放管理处处长