哈尔滨新年首战要『降』霾

监测先行 执法开放 违法曝光 惩改同督

本报记者王轶慧

重污染天气阵阵来袭,环保工作者战霾有担当。进入新年的第一个工作日,黑龙江省哈尔滨市环保局就在全市范围内打响了污染防控第一役——环境犯罪百日严打战役。

哈尔滨市环保局局长张欲非在进行具体部署时强调,2017年环保部门要以高压态势,严厉打击大气污染物超标排放环境违法行为,震慑犯罪分子,提振广大群众的信心。

从1月1日至3月底,哈尔滨市将对全市各类排污单位大气污染物排放情况进行全面监测,严查大气环境违法行为。 资料图片

■ 聚焦冬季环境空气质量,联合行动确保成效

根据"百日严打战役"方案,从1月1日至3月底,哈尔滨市将通过不断健全完善常态化打击污染环境行政执法与刑事司法衔接工作机制,有效震慑污染环境违法犯罪,切实改善哈尔滨市冬季环境空气质量。

据了解,本次检查将采取"监测先行、执法开放、违法曝光、惩改同督"的方式,对各类排污单位大气污染物排放情况进行全面监测。对超标排放、篡改伪造监测数据或者故意损坏干扰大气污染源自动监测设施等违法犯罪行为予以严厉打击。

此外,哈尔滨市公安局、市环保局将联合成立打击整治污染环境违法犯罪专项行动领导小组,确保此次行动取得良好成效。

■ 确定四项行动重点,严查大气环境违法行为

此次严打战役确定了四方面行动重点。首先将本着"监测先行"的原则,对全市各排污单位大气污染物达标排放情况进行逐一监测。监测范围包括供热、工业、商服等各类燃煤锅炉、对列入国家重点监控名单的石油石化、有机化工、水泥建材、金属冶炼、钢铁、焦化等大气重点污染源企业工艺废气。对监测能力不足的地区要通过建立第三方监测机制,确保污染物超标排放环境违法行为第一时间得到处理。

根据方案,环境监测部门将对大气污染物超标排放企业及时进行复测,对持续超标排放的,采取按日连续处罚、限产停产等措施,确保违法问题整改到位;对通过不正常运行污染防治设施以及篡改、伪造监测数据等逃避监管的方式违法排放污染物的违法行为,采取查封扣押、停产整治等手段,予以重点打击;对适用行政拘留和涉嫌环境污染犯罪的违法案件,移送公安机关等有关部门依法处理。

二是对污染防治设施运行情况重点检查。重点检查大气重点污染源企业二氧化硫、氮氧化物、颗粒物及特征污染物治理情况以及煤场、料场防尘措施落实情况。对大气污染源自动监控设施建设、运行和运维情况进行检查,重点查处应安装自动监控设施未安装、自动监控设施运行不正常、未通过季度有效性审核、运维不规范、参数设置不正确、伪造、篡改监测数据等违法行为。

三是重点检查城市大气污染综合治理情况。按照职责分工,环保部门将联合有关部门,对建筑施工扬尘、街路扬尘综合治理、集市摊床燃煤取暖锅炉治理以及煤场、料场、渣场防尘措施落实情况进行现场检查;对餐饮服务经营场所油烟污染治理及街头路边烧烤摊点管理情况进行检查。

四是重点检查燃煤小锅炉淘汰情况。环保部门将对全市建成区内燃煤小锅炉进行全面排查,加大污染物超标排放、污染防治设施不正常运行等环境违法问题查处力度,通过严格执法倒逼小锅炉淘汰,严格质量标准取缔一批、加强执法检查关停一批、开展技术革新改造一批、实行集中供热置换一批,确保如期完成淘汰工作任务。

■ 实行开放执法,推动全民参与

据了解,本次行动还与哈尔滨市正在开展的冬季大气污染防治专项工作紧密结合,加强夜间执法检查,严查利用夜间进行偷排偷放、不正常运行污染防治设施等恶意环境违法行为。对起停炉阶段燃煤锅炉运行状况及大气污染防治情况进行突击检查,严查冒黑烟、操作不规范等违法违规问题。在重污染天气预警期间,开展"重污染巡查",对大气重点污染源应急响应措施落实情况进行现场检查,督促排污企业严格落实应急、应对措施。

据有关负责人介绍,开放执法将首次成为此次严打战役的工作重点。为此,环保部门将每月组织开展一次"执法开放日"活动,邀请新闻媒体和市民代表参与检查,使环境执法活动在阳光下进行。同时加强信息公开,对污染物超标排放等环境违法问题要第一时间进行曝光。

■ 专家说法

依法惩治矿产资源犯罪

喻海松

矿产资源犯罪是对各种严重破坏矿产资源危害行为的统称,是环境资源犯罪的重要类型。2016年12月1日起施行的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理非法采矿、破坏性采矿刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2016〕25号,以下简称《解释》),是1997年《刑法》施行以来最高司法机关就矿产资源犯罪再次发布的专门司法解释,体现了对矿产资源司法保护的高度重视,对于依法惩治矿产资源犯罪,进一步加大对矿产资源的司法保护必将发挥重要作用。

一、"未取得采矿许可证"的认定

《刑法》第三百四十三条第一款关于非法采矿罪客观行为方式的表述中,"未取得采矿许可证"之后跟着3个"擅自……"的表述。无论是"擅自采矿",还是"擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和他人矿区范围采矿",抑或"擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种",均应以"未取得采矿许可证"为前提。基于此,《解释》第二条在《最高人民法院关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释〔2003〕9号,以下简称《2003年解释》)第二条规定的基础上,对"未取得采矿许可证"的具体情形做了明确,即具有下列情形之一的,应当认定为"未取得采矿许可证":(一)无许可证的;(二)许可证被注销、吊销、撤销的;(三)超越许可证规定的矿区范围或者开采范围的;(四)超出许可证规定的矿种的(共生、伴生矿种除外);(五)其他未取得许可证的情形。

在实践中,一些矿山企业在被责令停产停业期间仍然擅自采矿的情况较为普遍,且往往是引发矿难的重大隐患。最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第八条第一款规定:"在采矿许可证被依法暂扣期间擅自开采的,视为《刑法》第三百四十三条第一款规定的'未取得采矿许可证擅自采矿'。"《解释》起草过程中,拟将上述规定吸收为认定"未取得采矿许可证"的情形,并考虑到可能因程序性瑕疵而被暂扣许可证,故限定为"因存在重大安全隐患而被暂扣许可证期间开采矿产资源的"情形。但专家认为,上述规定虽然具有实践合理性,但从法理层面而言不妥。《解释》最终采纳了专家意见。

《解释》起草过程中,对于采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形,是否认定为"未取得采矿许可证",存在不同认识。经研究认为,实践中采矿许可证到期后继续开采矿产资源的情形十分复杂,一律认定为"未取得采矿许可证"恐有不妥,因此,未将此种情形明确列为"未取得采矿许可证"的情形。

二、非法采矿罪的定罪量刑标准

《刑法修正案(八)》对非法采矿罪作了重大完善,将入罪门槛由"造成矿产资源破坏"修改为"情节严重",从而将非法采矿罪由结果犯调整为情节犯。根据法律修改的精神,不宜再将"情节严重"限制在造成灾害后果的情形。基于此,在《2003年解释》规定的基础上,《解释》第三条明确了"情节严重"的具体情形。

1.开采的矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在10万元至30万元以上的。开采的矿产品价值是衡量非法采矿行为社会危害性的基础因素,也是认定非法采矿"情节严重"的基本标准。经综合考虑矿产品价格上涨因素,做出了这样的规定。

2.在国家规划矿区、对国民经济具有很重要价值的矿区采矿,开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,矿产品价值或者造成矿产资源破坏的价值在5万元至15万元以上的。这项标准体现了对"两矿区一矿种"的特殊保护。

3.两年内曾因非法采矿受过两次以上行政处罚,又实施非法采矿行为的。一方面,实践中出现"蚂蚁搬家"式的非法采矿行为,在被查获后行为人往往否认在被抓前存在开采行为,而被查获的矿产品达不到入罪标准。另一方面,实践中一些犯罪分子是长期从事非法采矿的惯犯,特别是其中有一些在受过多次行政处罚甚至刑事处罚后还屡教不改,继续进行非法采矿,应加大对这类人员的打击力度,以起到震慑效果。因此,以因非法采矿受过的刑事处罚次数作为考量情节,将多次实施者认定为"情节严重",纳入刑事处罚范围。

4.造成生态环境严重损害的。《解释》第三条将"环境价值"明确纳入判断"情节严重"的考量因素。实践中应当根据造成生态环境损害的程度判断是否达到"情节严重"的标准,对于达到严重损害程度的,应当以非法采矿罪定罪处罚。

5.其他情节严重的情形。《解释》第三条第一款第五项为兜底项,需要由司法实践根据具体情况裁量适用。

此外,《解释》第三条第二款明确了"情节特别严重"的认定标准。通常情况下,"情节特别严重"和"情节严重"之间为5倍的倍数关系。造成生态环境特别严重损害的,也可以认定为"情节特别严重"。

三、破坏性采矿罪的定罪量刑

1."采取破坏性的开采方法开采矿产资源"的认定。《2003年解释》第四条规定:"'采取破坏性的开采方法开采矿产资源',是指行为人违反地质矿产主管部门审查批准的矿产资源开发利用方案开采矿产资源,并造成矿产资源严重破坏的行为。"这一规定有其合理性,但也存在不足之处,如现行法律并未规定"矿产资源开发利用方案";在开采过程中,受制于地质等因素影响,采矿权人可能违反矿产资源开发利用方案,但未必会造成矿产资源严重破坏;从技术层面而言,对于破坏性的开采方法的认定,可能会随着技术的发展而不断完善。经慎重研究,《解释》暂不对"采取破坏性的开采方法开采矿产资源"的认定标准做出明确。但是,考虑到其认定的专业性较强,为确保相关案件依法得到稳妥、正确处理,《解释》第十四条仍对其认定程序做出明确,即对是否属于破坏性的开采方法难以确定的,依据省级以上人民政府国土资源主管部门出具的报告,结合其他证据做出认定。

2.破坏性采矿罪的定罪量刑。根据《刑法》第三百四十三条第二款的规定,非法采矿罪只设有一个法定刑档次,即造成矿产资源严重破坏的,处5年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金。在适当考虑矿产品价格上涨因素的基础上,《解释》对入罪标准作了适当提升,同时突出了对"两矿区一矿种"的特殊保护,在第六条规定:"造成矿产资源破坏的价值在50万元至100万元以上,或者造成国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和国家规定实行保护性开采的特定矿种资源破坏的价值在25万元至50万元以上的,应当认定为《刑法》第三百四十三条第二款规定的'造成矿产资源严重破坏'。"

四、矿产资源犯罪专门性问题的认定

办理非法采矿刑事案件,通常涉及非法开采的矿产品价值计算等专门性问题。《解释》第十三条、第十四条对相关专门性问题认定规则做了明确:

1.非法开采矿产品价值的认定规则。《解释》第十三条规定,非法开采的矿产品价值,根据销赃数额认定;无销赃数额,销赃数额难以查证,或者根据销赃数额认定明显不合理的,根据矿产品价格和数量认定。矿产品价值难以确定的,依据国家权威机构出具的报告,结合其他证据做出认定。

2.其他专门性问题的认定规则。根据《解释》第十四条的规定,对案件所涉的有关专门性问题难以确定的,依据下列机构出具的鉴定意见或者报告,结合其他证据做出认定:(1)司法鉴定机构就生态环境损害出具的鉴定意见;(2)省级以上人民政府国土资源主管部门就造成矿产资源破坏的价值、是否属于破坏性开采方法出具的报告;(3)省级以上人民政府水行政主管部门或者国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构就是否危害防洪安全出具的报告;(4)省级以上人民政府海洋主管部门就是否造成海岸线严重破坏出具的报告。

五、矿产资源犯罪其他问题

根据司法实践的情况,《解释》还对矿产资源犯罪的其他问题做了明确:

1.掩饰、隐瞒犯罪所得的矿产品及其收益的处理。《解释》第七条规定:"明知是犯罪所得的矿产品及其产生的收益,而予以窝藏、转移、收购、代为销售或者以其他方法掩饰、隐瞒的,依照《刑法》第三百一十二条的规定,以掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪定罪处罚。"

2.多次实施矿产资源违法犯罪的价值数额累计。《解释》第八条对矿产资源犯罪的价值数额累计规则做了明确,规定:"多次非法采矿、破坏性采矿构成犯罪,依法应当追诉的,或者二年内多次非法采矿、破坏性采矿未经处理的,价值数额累计计算。"

根据这一规定,对于矿产资源犯罪的价值数额累计应当区分情况处理:(1)二年内多次非法采矿或者破坏性采矿未经处理的,价值数额累计计算。对于实施非法采矿、破坏性采矿违法行为,每次均未达到定罪量刑标准,如果未经处理的,应当以二年为限进行累计计算,如果累计数额构成犯罪的,则应当依法定罪处罚。(2)多次非法采矿或者破坏性采矿构成犯罪,依法应当追诉的,价值数额累计计算。申言之,此种情形的数额累计不受二年的限制,而应当适用犯罪追诉期限的规定。

3.单位实施矿产资源犯罪的处理。为了统一裁判尺度,《解释》规定对单位实施非法采矿罪、破坏性采矿罪,与自然人犯罪适用统一的定罪量刑标准。

4.矿产资源犯罪惩治的宽严相济。根据宽严相济刑事政策的要求,《解释》根据矿产资源犯罪的具体情况实行区别对待,突出惩治重点。其中第十条和第十一条做出了具体规定。这两条规定可谓办理矿产资源犯罪案件贯彻宽严相济刑事政策的直接体现,司法适用中应当注意妥善把握。

(作者为最高人民法院研究室法官)

■ 立法动态

保定生活垃圾分类有法可依

餐厨垃圾台账最少保存3年

本报记者周迎久 张铭 贤石家庄报道 《保定市城市市容和环境卫生条例》(以下简称《条例》)日前获准通过,对河北省保定市生活垃圾分类投放、收集、运输和处置做出了具体规定。这标志着保定市以立法的形式来推动建立生活垃圾分类制度。

《条例》规定,保定市及下辖县(市、区)人民政府应当统筹建立城市生活垃圾的分类投放、收集、运输和处置制度,逐步实现城市生活垃圾的减量化、资源化和无害化。单位和个人应当自觉进行生活垃圾分类投放、维护居住区的整洁,不得在屋顶和公共场所堆积垃圾、杂物。

针对餐厨垃圾,《条例》规定,产生餐厨垃圾的单位和个人应当按照规定单独收集和贮存,将餐厨垃圾交给有资质的单位运输,并建立餐厨垃圾处置台账,台账保存期限不少于3年。

针对建筑垃圾,《条例》规定产生建筑垃圾的单位应当将建筑垃圾交给具有建筑垃圾处置资质的企业处置。运输建筑垃圾单位不得超出核准范围承运建筑垃圾。

湖南启动生态环境损害赔偿改革试点

出现三类情形将被追究责任

本报记者刘立平 通讯员文萍长沙报道 湖南省政府办公厅日前正式印发《湖南省生态环境损害赔偿制度改革试点工作实施方案》(以下简称《方案》)。这意味着,今后湖南省一旦发生生态环境损害事件,相关责任人将被追究赔偿责任。

三类情形出现一种即追责

《方案》明确,以下3种情况将追究生态环境损害赔偿责任:

一是发生《国家突发环境事件应急预案》中特别重大、重大和较大突发环境事件的;二是在国家和湖南省主体功能区规划中划定的重点生态功能区、禁止开发区发生环境污染、生态破坏事件的;三是在重点生态功能区和禁止开发区以外的其他地区直接导致区域大气、水、土壤等环境质量等级下降,或造成耕地、林地、湿地、饮用水水源地等功能性退化的。

《方案》规定,经国务院授权,湖南省人民政府为本行政区域内生态环境损害赔偿权利人。机关、企业事业单位、社会组织和个人实施建设工程、生产经营和其他社会活动造成生态环境损害的,应当作为赔偿义务人。

长期从事环境诉讼研究的湘潭大学法学院副院长吴勇认为,鉴于湖南省政府部门很难做到对所有生态环境损害事件情况全面掌握,仍需进一步确定承担诉讼和鉴定等工作的机构。

《方案》明确,强化生产和经营者对生态环境保护的法律责任,实行损害必偿,促使赔偿义务人对受损的生态环境进行修复或进行货币赔偿,用于替代修复。

根据《方案》,赔偿义务人可自主修复;无修复能力的,可委托具备修复能力的社会第三方机构进行修复。无法修复的,根据评估价格实行资金赔偿。赔偿资金作为政府非税收入,全额上缴地方国库,由财政部门列为专项资金管理,专款专用。

《方案》规定,一旦发生生态环境损害事件,赔偿程序分5步走,即提起赔偿、调查和损害鉴定评估、赔偿磋商与诉讼、赔偿实施、绩效评估。

研究建立赔偿金管理制度

为确保《方案》有效实施,湖南将成立湖南省生态环境损害赔偿制度改革试点工作领导小组,统筹协调解决试点过程中的重点难点问题;建立健全生态环境损害赔偿相关管理制度,包括生态环境损害鉴定评估工作制度、生态环境损害赔偿磋商制度和完善生态环境损害赔偿诉讼机制、生态修复管理制度等;加强经费和政策保障。

据悉,湖南省相关部门目前正在研究建立生态环境修复保证金制度或生态环境损害责任保险制度。同时,还将研究建立系统完整的生态环境损害赔偿资金管理制度。

根据《方案》,湖南省环保厅要牵头开展建立生态环境损害鉴定评估工作制度,制定出台《湖南省生态环境损害鉴定评估工作管理办法(试行)》,建立生态环境损害鉴定评估专家库,支持生态环境损害评估机构取得法定资质等工作。

"以前的生态环境损害赔偿主要针对人,不针对环境本身。现在明确了生态环境属于国家所有、产权明晰之后,企业等组织对于生态环境造成损害,就应该承担治理或赔偿的责任。"吴勇认为,湖南试点方案的出台体现了环境损害赔偿制度的重大创新,"走出了具有可操作性的一步"。

吴勇认为,生态环境损害赔偿制度改革,目的是为了探索法制化手段,破解生态环境损害中"企业污染、群众受害、政府买单"的难题,从而转向"谁污染、谁治理;谁破坏、谁恢复"的合理解决途径。

■ 图片新闻

邵武环境执法用上无人机

福建省邵武市环保局日前添置了专业无人机作,对重点地区环境现状进行实时监控、对污染问题进行航拍取证,为迅速锁定污染问题发生地,有效获取证据,及时查处环境污染行为奠定了基础。

邵武市环保局供图