

法治头条

◆本报记者陈媛媛

“企业环境违法,股市反应真的太强烈了,以前顶多下跌1~2个百分点,最近动不动就跌停。”一位资深股票投资者感慨道。

最新一期《中国环境管理》的一份研究报告得出结论:在环保处罚公示当日,调查的49家“两高”(高污染、高能耗)上市公司股价大幅下跌,带来显著的异常收益率,最多的下跌了7.72%,并且这种影响可以持续到次日。



一个月内6家上市公司被罚4000万元

环境违法导致市值一路下跌

专家建议,逐步建立和完善上市公司强制性环境信息披露制度

上市公司违法屡禁不止/ 股价从不为所动到应声下跌

近一个月来,多家上市公司和挂牌公司因环保问题领到罚单。

4月17日,山西三维集团违规倾倒、排放工业废渣、废水,严重破坏周边生态环境,被媒体曝光。生态环境部已第一时间将三维集团环境违法信息通报证监会,并依据上市公司环境违法联合惩戒备忘录对其进行联合查处。

4月20日,江苏辉丰生物农业股份有限公司(以下简称辉丰股份)因违反环保规定被生态环境部通报。通报显示,辉丰股份存在非法处置危险废物、违规转移和贮存危险废物、长期偷排高浓度有毒有害废水以及治污设施不正常运行等问题。

记者初步统计,近一个

月来,凯马B、广济药业、和胜股份、龙鳞佰利、辉丰股份、南京熊猫等6家上市公司和挂牌公司发布了涉及环保的处罚整改公告,罚款金额累计近4000万元。

生态环境部环境规划院王依和北京师范大学经济与工商管理学院龚新宇研究发现,2006年~2015年这10年间,受到环保处罚的上市公司从29家上升至198家,受到环保处罚的上市公司数量逐年递增。

研究报告指出,如此众多的环保处罚,一方面可能是由于上市公司环境违规行为增多,但与国家的政策结合考虑,环保处罚事件的数量更多地反映出环境规制强度的加强和执法力度的加大。

目前,环境问题已经成为上市公司发展中的掣肘,部分上市公司或因此而陷入股价下跌的怪圈,或是重组融资受阻。2010年、2013年、2015年,归真堂就因活熊取胆问题3次申请上市,均告失败。

企业环境违法事件对市值形成一种负面冲击。有研究人员发现,与国外股票市场相比,我国现有关于环保违规的市场反应,经历了从市值不受影响到应声下跌的过程。

研究人员王通和李君媛以我国2003年~2012年3月上市公司149起环境事件为样本,检验了我国股票市场的绿色有效性,

认为我国上市公司环境事故和未通过环保核查等负面信息的披露还没有成为股票价格下行的显著信号。

研究人员陈燕红和张超以我国上市公司2000年~2015年发生的90起环境污染事件为样本,研究了污染事件披露后的股价响应,认为负面的环保信息不能对企业股价造成十分显著且持久的影响,投资者对该类信息的反应相对不足。

在此基础上,王依、龚新宇手工搜集了2007年~2017年49家“两高”上市公司的67个环保处罚样本,涉及化工、钢铁、煤炭开采等6

个行业,估算了每个环保处罚事件给企业带来的市值损失。

研究发现,在环保处罚公示当日,股价大幅下跌,带来显著的异常收益率,最多的下跌了7.72%,并且这种影响可以持续到次日。从事件日后的第二天开始,这种负面影响不再显著,表现为平均异常收益率不再显著。但其造成的股价下跌是短时间内无法恢复的,因其累积平均异常收益率持续显著为负。在市值损失方面,67家上市公司平均损失了约2.85亿元,最多的损失了约48.5亿元,整个样本的总市值损失约为191亿元。

上市公司环境信息披露制度有待完善

之前上市公司股价不为所动的重要原因,是投资者及社会公众难以获知上市公司环境污染信息,投资导向监督和社会监督难以发挥威力。股价应声下跌的原因是,上市公司环境信息披露制度正逐步建立和完善。

过去几年间,在各方的共同推动下,中国绿色金融已上升为国家战略。去年8月31日,中国人民银行、发改委等七部委联合发布《关于构建绿色金融体系的指导意见》。证监会修订并公布了公开发行证券公司信息披露内容与准则,到2020年年底所有上市公司都将被要求进行环境信息披露。

但目前环境信息披露制度仍存在不少有待完善之处。比如没

有明确统一的环境信息披露格式;强制上市公司披露环境信息的情形还较少,多数还是以上市公司自愿披露为主;上市公司不如实披露相关信息等。

深交所经核查发现,山西三维2016年度报告和2017年度半年度报告均未披露在报告期内多次受到环保部门行政处罚的信息。

北京林业大学生态法研究中心主任杨朝霞建议,在法律上,应加快推进金融立法的生态化,重点是及时修改《证券法》,强制性要求上市公司披露有关环境信息。具体而言,可优先在冶炼、钢铁、化工、水泥、造纸、印染等重污染行业开展试点,不断总结经验,待条件成熟时,再制定绿色金融

方面的专门性部门规章乃至行政法规。条件成熟时,还应修改《环境保护法》,切实规定绿色金融制度,从而形成健全完善的绿色金融立法体系,使绿色金融真正成为能落地生根的法律制度。

通过对违反强制性环境信息披露义务的金融惩处,让“环境违法风险”切实转换为“融资和财务风险”。另一方面,也要通过制度设计,使绿色企业的融资成本低于同等条件下的非绿企业,并加强对绿色企业上市融资的支持、服务和激励,让“环境守法行为”变为“融资和财务利好”。此外,还应不断完善环境信息公开机制,尽快建立环保部门与交易所的环境信息共享机制,等等。

法治动态

福建开展“清水蓝天”专项执法行动

抽查突出环境问题查处和整改情况

本报讯 为推进中央环保督察反馈问题的整改,打好污染防治攻坚战,福建省环保厅、省公安厅日前下发通知,决定即日起至11月底,在全省联合开展2018年“清水蓝天”环保专项执法行动。

据了解,此次行动将全面梳理中央和省级环保督察发现的突出问题,配合国家和省里开展的环保督察“回头看”,依法查处死灰复燃、污染反弹、整改滞后,以及在整改期间对生态环境造成新的污染和破坏的环境违法行为。围绕清水保卫战、蓝天保卫战、净土保卫战,对各类环境违法行为开展全面深入排查。

专项行动重点包括:严厉打击非法排放重金属、持久性有机物、放射性废物、传染病病原体、有毒物质等污染物,污染源监测数据弄虚作假,非法排放、倾倒、处置危险废物等涉嫌环境污染犯罪行为;通过暗管、渗井、渗坑、裂隙等偷排污染物,不正常使用污染防治设施违法排污等适用

行政拘留有关规定的环境违法行为;污染物超标排放,非法排放、倾倒工业废渣等环境违法行为。

据了解,省环保厅将抽调省、市、县(区)环境执法人员组成9个省级督导组,对“九市一区”专项活动开展情况进行督导,抽查中央和省级环保督察发现的突出问题查处和整改情况。省环保厅与省公安厅将共同督办重大、典型、恶劣的环境违法案件,以及中央和省级环保督察转办的未整改到位突出环境违法问题。

在去年下半年开展的“清水蓝天”环保专项执法行动中,6个月共检查发现环境违法问题3330个,立案处罚2807起,查封扣押案件1059起,按日计罚案件22起,限产停产案件172起,移送行政拘留案件222起,涉嫌环境污染犯罪行为59起,取缔关闭“散乱污”企业406家,一批群众反映强烈、污染问题突出的违法排污企业受到严惩。

魏然

南通通州对违建项目开出“双罚单”

建设单位被罚65万元,直接负责人被罚10万元

本报通讯员崔祝进 见习记者李苑南报道 江苏省南通市通州区环保局日前对某电子科技有限公司违反环评法和建设项目条例问题开出“双罚单”。

据了解,2017年12月27日,通州区环保局在日常检查中发现南通某电子科技有限公司电容器引出线加工生产项目既未执行环境影响评价制度,也未建设配套的环境保护设施,更未履行竣工环保验收义务。未执行环评制度的行为违反了相关法律法规;未建设配套的环境保护设施,未履

行竣工环保验收义务的行为违反了《建设项目环境保护管理条例》。张某作为上述项目的具体负责人,未能履行公司安排的职责,造成该项目未履行《建设项目环境保护管理条例》第十七条第一款、第十九条第一款规定的义务。

经过调查、听证以及现场复核情况,通州区环保局依法做出对项目建设单位罚款65万元和对直接负责人罚款10万元的处罚决定,并责令项目建设单位改正违法行为。

余杭区检察院驻环保局办公室挂牌

移送案件线索 开展专项检查

本报记者钟兆盈 通讯员李雪红 贾宇清杭州报道 浙江省杭州市余杭区人民检察院驻区环保局检察官办公室近日正式挂牌成立。该办公室旨在加强区检察机关与环保部门的协作配合,充分发挥检察职能在生态环境保护工作中的积极作用,共同服务“美丽余杭”建设。

检察官办公室成立后,将进一步强化行政执法与司法联动,依法严惩环境违法犯罪行为。其主要承担依法监督涉嫌环境犯罪案件线索移送、会同环保部门开展环境执法专项检查以及环境公益诉讼、负责日常环境治理和环境执法的日常联络和信息沟通、提前介入疑难复杂案件引导调查取证、向环保部门提出防范和整改建议等职责。

该区人民检察院与区环保局

双方还就污染环境案件办理、环保行政执法情况等进行了座谈交流,并会签了《关于加强环境保护领域行政执法与检察监督协作工作的若干意见》。

近年来,余杭区人民检察院深入开展生态环境保护检察工作,加强与公安机关、环保部门的沟通协作,充分发挥“打击、研判、预防、宣传”一体化办案模式,不断强化生态环境保护。

2014年至今,共办理污染环境犯罪案件21件82人。特别是去年7月1日检察机关被赋予公益诉讼职能后,区人民检察院在2018年办理“4.14”百丈溪污染环境案过程中,与区环保局、区公安分局等部门通力协作,积极开展引导侦查取证、完善公益诉讼证据链等工作,最终成功提起公诉。

新余仙女湖水体保护条例颁布

将饮用水水源的水质保护作为核心内容

本报讯 江西省新余市首部地方性法规——《新余市仙女湖水体保护条例》(以下简称《条例》)近日在江西省第十三届人大常委会第二次会议上全票批准通过,定于2018年6月1日起正式施行。

仙女湖是新余城镇居民生活饮用水最重要的水源地之一,因此,《条例》将饮用水水源的水质保护作为规范的核心内容,特别规定在饮用水水源二级保护区内,禁止网箱养殖、游泳、垂钓或到饮用水水源二级保护区内岛屿进行露营、野炊等娱乐活动;禁止经营餐饮、娱乐项目。同时,针对仙女湖渔业养殖施行“人放天养”,更为严格地确定了“保护区内水域禁止投饵养殖,禁止使用无机肥、有机肥、生物复合肥

等进行水产养殖。有关县(区)人民政府(管委会)应当编制生态养鱼计划和实施有利于净化水质的鱼苗投放计划的举措。

为保障禁止性规定的有效实施,《条例》明确了违反规定的相关法律责任。其中,在饮用水水源二级保护区内游泳、垂钓或到饮用水水源二级保护区内岛屿进行露营、野炊等娱乐活动的,由环境保护行政主管部门责令停止违法行为,可以处200元以上500元以下罚款。在饮用水水源二级保护区内经营餐饮、娱乐项目的,由环境保护行政主管部门责令停止违法行为,处10万元以上20万元以下的罚款;情节严重的,处20万元以上50万元以下的罚款;并报经市人民政府批准,责令拆除或者关闭。

汤柳燕

◆孔谷雨

《环境影响评价法》第三十一条规定,“对于建设单位未依法报批建设项目环境影响评价报告、报告表,或者未依照本法第二十四条的规定重新报批或者报请重新审核环境影响评价报告、报告表,擅自开工建设的”,由县级以上环境保护行政主管部门责令停止建设、罚款,并“可以责令恢复原状”。

在环境执法实践,“责令恢复原状”该如何操作?

一、“责令恢复原状”是行政命令

“行政命令”是行政主体依法要求相对人进行一定的作为或不作为的意思表示。这是一种基于法定职权的单方意思表示,不同于行政处罚的惩戒和制裁性,行政命令更在于制止违法行为后果的扩大。从法律条文上看,《行政处罚法》第二十三条“行政机关实施行政处罚时,应当责令改正或者限期改正违法行为”。因此对照《环境行政处罚办法》第十二条,“责令恢复原状”应属于“法律、法规或者规章设定的违法行为,责令限期改正违法行为的行政命令”的其他具体形式。

二、“责令恢复原状”的适用条件

《环境影响评价法》第三十一条,对环评文件未经审批擅自建设的违法行为,责令停止建设、罚款,“并可以责令恢复原状”,由此可见“责令恢复原状”是一个执法裁量环节,可责令也可以不责令。要做出正确裁量决定,必须考量未批项目的建设可行性,对此可以参照国务院《建设项目环境保护管理条例》第十一条规定,对不符合法定规划、产业政策、区域环境质量要求等,依法不能建设的项目,做出“责令恢复原状”的行政命令;对仅环评手续不全、正在报批依

“状”,由此可见“责令恢复原状”是一个执法裁量环节,可责令也可以不责令。要做出正确裁量决定,必须考量未批项目的建设可行性,对此可以参照国务院《建设项目环境保护管理条例》第十一条规定,对不符合法定规划、产业政策、区域环境质量要求等,依法不能建设的项目,做出“责令恢复原状”的行政命令;对仅环评手续不全、正在报批依

“状”,由此可见“责令恢复原状”是一个执法裁量环节,可责令也可以不责令。要做出正确裁量决定,必须考量未批项目的建设可行性,对此可以参照国务院《建设项目环境保护管理条例》第十一条规定,对不符合法定规划、产业政策、区域环境质量要求等,依法不能建设的项目,做出“责令恢复原状”的行政命令;对仅环评手续不全、正在报批依

“可以”不是自己能力范围无法认定”等的理由,忽略对建设项目违法性的纠正,致使污染扩大,造成履职风险。

二是做出决定。根据最高人民法院《关于审理行政案件司法解释》第十一条规定,“责令恢复原状”不适用行政处罚程序的规定,从理论上讲,环保部门可以根据查实的证据,直接制作并送达“责令恢复原状”决定书。决定书的具体格式可以参考《环境行政处罚文书制作指南》中“样式九:责令改正违法行为决定书”。

值得注意的是单独下达“责令恢复原状”决定书,即便不需要正式告知程序,但从行政执法合理性角度上讲,调查中应当告知相对人违法行为的后果,听取相对人的陈述申辩,并通过执法流程中污染物不甚了解,无法正确判断污染物性质、危害的,可以委托第三方机构或者环评专家进行审核,根据审核结论,征询环评审批机构的意见,对项目的建设可行性做出正确的研判。在此过程中,现场执法人员切勿

“责令恢复原状”写在行政处罚决定书中的,则不能将其列为行政处罚的一项内容。

此外,《环境影响评价法》第三十一条的原文,是“责令恢复原状”而不是“责令限期恢复原状”,从这点上看,依据《环境影响评价法》做出的“责令恢复原状”行政命令是不能对“恢复原状”进行期限裁量的。

三是执行到位。根据《行政强制法》第五十条规定“行政机关依法做出要求当事人履行排除妨碍、恢复原状等义务的行政决定,当事人逾期不履行,经催告仍不履行,其后果已经或者将危害交通安全、造成环境污染或者破坏自然资源的,行政机关可以代履行,或者委托没有利害关系的第三人代履行”。即“责令恢复原状”行政命令做出后,行政相对人不履行的,环保部门可以根据《行政强制法》代履行。

代履行需严格按照《行政强制法》规定法定程序进行。一是要制作并送达代履行决定书,代履行决定书应当载明当事人的姓名或者名称、地址,代履行的理由和依据、方式和时间、标的、

费用预算以及代履行人。代履行应以消除环境危害作为“责令恢复原状”的标准,具体针对已产生的污染物及污染设备,做到“清原料、清设备、清场地”,但不宜以破坏性拆除作为代履行的方式;二是代履行3日前,催告当事人履行,当事人履行时,停止代履行;三是代履行时,做出决定的行政机关应当派员到场监督;四是代履行完毕,行政机关应当到场监督的工作人员、代履行人和当事人或者见证人应当在执行文书上签名或者盖章。

综上,《环境影响评价法》中“责令恢复原状”的行政命令要结合《行政强制法》中“代履行”,依照法定程序方可予以实现。

作者单位:江苏省昆山市环保局

生态环境系统公务员

学法用法征文

电子邮箱:xyfzw@sina.com