

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？

李静云



编者按

1个中级法院、7个基层法院,22起刑事案件、7个被告单位、53名被告人,20年有期徒刑,个人155万元罚金。2020年11月30日,江苏省响水天嘉宜化工有限公司“3·21”特大爆炸事故一审公开宣判。这是迄今为止涉及环境犯罪被判刑期最长的一起案件,必将对今后污染环境违法行为产生巨大的震慑作用。案件尘埃落定之后,我们应该反思什么,让悲剧不再重演。本文作者从一线生态环境监管部门的视角,为我们深入剖析这起案件。

启示一

高度重视危废监管能力的提升

实践证明,危险废物环境监管是生态环境监管中专业性、复杂性、技术性最强的领域,也是环境追责最多的领域。响水“3·21”特大爆炸事故中,长期违法贮存危险废物是导致事故的一个重要因素。

危废具有毒性、腐蚀性、易燃性、反应性、感染性等特性,造成的环境污染不可逆、难以治理,社会公众对危废造成的环境污染问题也十分敏感。近年来,有关危废污染的群众举报也呈上升趋势,中央生态环境保护督察公布的典型案例中,危废污染相关案例也是数量比较多的。

自2013年6月施行的“两高”办理环境污染刑事案件司法解释增加对“非法排放、倾倒、处置危险废物三吨以上”的认定为构成环境犯罪以来,涉危废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。

生态环境主管部门要高度重视对危废监管能力的提升,针对所辖区域的产业、行业和企业的特点,加强对监管和执法人员危废相关专业知识和相关法律、法规、标准和规范的培训,打好监管执法基础。

启示二

制定辖区内企业危废监管清单

危险废物来源广泛、种类繁多、特性各异、复杂多变,监管难度大。加之过去对于危废相关的监管和执法培训较少,造成对企业现场监督检查往往关注大气污染和水污染较多,关注危废的环境污染问题不够。危废相关环境监管和执法尚未有效纳入日常监督检查的范畴,也是这次事故需要吸取的教训。

生态环境主管部门要尽快对辖区内企业产生危废的种类、产生量、流向、贮存、处置等信息开展摸底调

查,制定危废监管清单。需要提醒的是,虽然《固废法》第78条要求,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。但是,危废监管不能仅仅依靠企业申报的情况,更不能以为企业不申报就不产生危废,这也是从这次事故中需要吸取的教训。

江苏响水天嘉宜化工有限公司(以下简称天嘉宜公司)在明知“硝化废液”具有燃烧、爆炸、毒性等危险特性情况下,始终未向生态环境主管部门申报登记,甚至通过在“硝化废液”堆垛前摆放“硝化半成品”牌子、在硝化废液吨袋上贴“硝化粗品”标签的方式刻意隐瞒欺骗。

启示三

加强对危废相关重点行业的监管

刚刚修订发布的《国家危险废物名录(2021年版)》,提升了列入名录的危险废物的精准性和科学性,删除了2016年版中的第四条“列入《危险化学品目录》的化学品废弃后属于危险废物”。《危险化学品目录》中包含2828种化学品,天嘉宜公司的“硝化废液”就是废弃的化学品。2021年版《国家危险废物名录》中列明的危险废物有五大类467种,比2016年版减少了12种。

虽然名录中的危险废物几乎涵盖了国民经济的绝大多数行业,但是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,所产生的危废占到总量的一半以上,是产生危废的重点行业。

所以,辖区内如果涉及到这5个行业的生态环境主管部门,不要掉以轻心,要绷紧危废污染监管和执法这根弦,最好是设立专门的危废监管机构,配备专业人员,加强对产生危废重点企业的日常监督检查,依靠“双随机一公开”的方法,将企业危险废物有关信息纳入日常环境监管和执法,督促企业落实相关法律法规和标准规范要求。

启示四

加强对中介机构的监督管理

不少生态环境主管部门通常以环评报告、竣工验收报告等技术论证报告作为监管和执法基础依据。但是,有些中介机构在其中唯利是图,企业要什么结论就写什么结论,甚至帮着企业隐瞒欺骗以图蒙混过关。

现实中,中介机构环评报告水平低下或者与企业串通恶意造假,以至于误导监管和执法的教训已经不少,这次事故一个很大的教训也是当地生态环境部门在监管和执法过程中过分依赖中介机构。

例如,国务院事故调查报告中指出,“盐城市生态环境局在天嘉宜公司苯二胺项目硝化工段验收工作中,发现其工艺流程变动后,没有认真核查,对环评机构弄虚作假事实,仅凭天嘉宜公司委托苏州科太环境科技有限公司出具的与事实不符的

建设项目变动环境影响分析报告结论,就对苯二胺项目硝化工段等出具了验收合格意见,致使不符合规定的项目通过了竣工验收。”

事实上,企业如果有专业中介机构帮忙在技术上专业弄虚作假,生态环境部门有时很难识别。响水这起事故中,本来企业提出将“硝化废液”补充到论证报告中,但是中介机构提出“增加硝化废液属于重大工艺变更,需要重新进行环评、审查和竣工验收”,于是企业怕麻烦要求中介机构不要写了,中介机构听从了企业的意见,最终造成论证报告与实际严重不符。而此论证报告作为生态环境部门危险废物管理和执法的基础依据,又误导了环境监管和执法人员。

因此,生态环境主管部门要加强对中介机构的监督管理,不能仅根据中介机构编制的环评报告、竣工验收报告等技术报告进行监管和执法,更不能依赖第三方中介机构进行监督管理。

启示五

依法履行危废监管职责是重中之重

《行政诉讼法》第63条明确规定“人民法院审理行政案件,以法律和行政法规、地方性法规为依据。”“人民法院审理行政案件,参照规章。”从“3·21”特大爆炸事故的国务院事故调查报告以及法院的判决书中可以看出,对企业、中介机构以及监管部门责任认定的依据都是法律或者行政法规。

各级生态环境主管部门应当严格按照《固废法》《危险废物经营许可证管理办法》《国家危险废物名录》等有关法律法规要求,履行监管职责,监督所辖区域内的企业以及各类产生危险废物的单位,是否制定了危废管理计划,是否按照国家标准贮存、利用、处置危废,是否将危废混入非危废中贮存,是否超存的危废超过一年,是否建立了危废管理台账,是否向所在地生态环境主管部门申报危废的种类、产生量、流向、贮存、处置等有关资料等。



(生态环境部门在危废监管方面的具体职责请见本报2020年9月4日六版《新固废法中生态环境部门的履职重点》)

生态环境主管部门若发现危废有关违法行为,则按照新《固废法》第114条进行处罚,最高可以罚500万元,这在生态环境保护法律中,是最高额度的处罚。

需要特别强调的是,一些有关危废的违法行为,不仅违反《固废法》要求,还可能触犯刑法构成犯罪,应当依法追究刑事责任。

例如,非法排放、倾倒、处置危险废物达到三吨(含三吨)以上的,无危险废物许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的,以及明知他人无危险废物许可证,向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物的,根据“两高”办理环境污染刑事案件司法解释规定,认定为构成环境犯罪,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年以上7年以下有期徒刑,并处罚金;同时构成《刑法》第225条“非法经营罪”的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

启示六

监管重点要放在是否有污染后果上

“3·21”特大爆炸事故对危废环境监管的深刻教训是,生态环境主管部门对企业监管重点应放在是否有污染后果,即企业的“三废”是否会造对环境的影响上,而不是在是否做了环评、是否做了验收这些过程上。

天嘉宜公司有关环保的审批程序都很完备,前后委托多家中介机构编制环评报告、竣工验收报告、固废污染防治专项论证报告,以及环保整治产报告等,但这些弄虚作假的报告反而为其环境违法行为披上了合法的外衣。

环保审批程序再完美、再完善、再完备,也不能保证环境守法的结果,从而不能避免环境污染的后果。不要说造假,即使是认真做了环评报告,但却又不按照环评报告要求或者不完全按照环评报告要求去做,也会造成对环境的不良影响,甚至造成较恶劣的污染后果。也有企业既做了环评,也竣工验收合格了,但是环保设施闲置或者不正常使用,超标排放或者直接排污,也会造成对环境的污染和生态的破坏。而生态环境主管部门被迫刑责的原因也是造成了环境污染的后果。

环评、竣工验收不是监管的目的,环评也不是监管的唯一依据。环境监管的目的是保障环境质量,环评、竣工验收是保障环境质量的程序性过程,并不是企业做了环评、组织了竣工验收,就不是企业就一定处置得当。

因此,生态环境主管部门的监管重点要放在是否造成了环境污染后果上,而不在于是否做了环评、是否组织验收等程序上。无论企业是否有环保审批手续,监管重点都放在企业危废是否非法倾倒处置,是否造成对环境的不良影响,是否造成环境污染等实质影响上。

启示七

执法重点要放在是否整改到位上

“3·21”特大爆炸事故发生后,国务院事故调查组发现生态环境主管部门之前对天嘉宜公司处罚过多次,仅2016年至2019年事故发生之

前,就对其处罚多达8次,但都是罚款交到位,整改不到位;甚至天嘉宜公司总经理、法人代表张勤岳,之前因非法倾倒、处置危险废物124.18吨,于2017年1月被江苏省江阴市人民法院判处有期徒刑一年六个月,缓刑两年。国务院事故调查报告指出天嘉宜公司的6项违法行为,其中5项都是环境违法行为。

《行政处罚法》第23条明确要求,“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或者限期改正违法行为。”无论是《固废法》,还是生态环境领域的任何一部法律法规,对违法行为的法律责任条款,都是首先要“责令改正违法行为”,然后才是并处罚款。因此,执法不能以罚代改,整改才是执法的目的,在执法检查 and 现场排查中对发现的违法行为,要做到“三不放过”,即“不查清不放过、不处理不放过、不整改不放过”。

在环境执法上睁一只眼闭一只眼,从长远看,企业和监管部门是双输的结局。“3·21”特大爆炸事故再次证明了这一点,天嘉宜公司总经理、法人代表张勤岳2017年因污染环境罪被判刑后仍不整改,这次被判有期徒刑二十年,剥夺政治权利五年,并处罚金155万元,成为有史以来因环境犯罪被判刑期最长的一人。

因此,环境执法重点要放在企业的违法行为是否整改到位上,整改不能流于形式和表面,止于材料和照片。执法不留情面,整改实实在在,确保将问题扼杀在萌芽,把问题终结在摇篮,实际上是帮助企业。

启示八

切实提高危废利用和处置能力

生态环境主管部门对于危废,既要严监管,也要勤疏导。在严厉打击危废相关违法行为的同时,危废利用和处置能力建设也是一块需要继续补足的短板。危废利用和处置能力,跟不上危废产生的规模和速度,是从源头上堵住危废非法倾倒、填埋和处置的重要举措。

党中央、国务院高度重视危废利用和处置工作,持续推进基础设施建设,近年来危废利用和处置能力有了较大提升。截至2019年底,全国危废利用处置能力超1.1亿吨年,其中,利用能力和处置能力比“十二五”末分别增长了1倍和1.6倍。

生态环境主管部门要加强对危险废物产生、利用处置能力和设施运行情况评估,科学制定并实施危险废物集中处置设施建设规划,实现危险废物利用处置能力与实际需求基本匹配,与实际需要总体平衡。

例如,长三角、珠三角、京津冀和长江经济带其他地区等,可以开展危废集中处置区域合作,跨省域协同规划、共享危险废物集中处置能力。开展区域合作的省份之间,优化危险废物跨省转移审批手续、明确审批时限、运行电子联单,为危险废物跨区域转移利用提供便利。还可以探索建立危险废物跨区域转移处置的生态环境保护补偿机制等。如此,就能对危废问题标本兼治,守护好我们的绿水青山。

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

C/E/N 法治动态

服务和保障雄安新区规划建设

河北立法保护白洋淀生态环境

本报记者张铭贤石家庄报道 河北省十三届人大常委会第二十次会议近日对《白洋淀生态环境治理和保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)进行第四次审议,决定将《条例(草案)》提请明年1月召开的河北省十三届人民代表大会第四次会议审议。

这是河北省服务和保障雄安新区规划建设的第一部专门地方性法规。

河北省人大常委会法工委副主任何书堂介绍说,为了坚决贯彻中央重大决策部署,切实加强白洋淀生态环境治理和保护,急需制定一部白洋淀生态环境治理和保护的条例,以法治思维和法治方式解决白洋淀突出生态环境问题,提升生态环境质量。为此,河北省及时启动立法进程,将制定《条例(草案)》列为2019年立法计划一类项目。立法工作启动以后,广泛听取了各界意见,使得《条例(草案)》得以不断充实完善,质量得到有效提升。

《条例(草案)》分别从规划与管控、环境污染治理、生态修复与保护、防洪与排涝、保障与监督、法律责任等方面作了规范。《条例(草案)》突出目标导向,聚焦解决白洋淀流域突出的环境污染和生态破坏问题,细化落实上位法重大法律制度,突出防洪、补水、治污一体化建设,建立淀内外、左右岸、上下游、全流域协同治理机制,强化相关法律责任,构建生态环境治理和保护体系,以切实增强白洋淀生态环境治理保护的系统性、整体性、协同性。

据介绍,作为服务和保障雄安新区规划建设的第一部专门地方性法规,河北将继续通过多种途径广泛征求社会各界意见建议,对《条例(草案)》进行进一步修改完善,以促进雄安新区高起点、高标准、高水平规划建设及白洋淀生态环境治理和保护规划任务的顺利落实。



广西壮族自治区首家生态环境损害司法鉴定机构近日正式挂牌,这标志着全区环境损害司法鉴定工作正式拉开序幕,为广西生态环境保护提供了新武器。 黄彦博摄

青海出台高原美丽城镇建设促进条例

确保“一张蓝图”绘到底

本报讯 记者近日从青海省住房和城乡建设厅获悉,《青海省高原美丽城镇建设促进条例》(以下简称《条例》)经青海省第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议表决通过,自2021年3月1日起施行。

《条例》的出台是青海省全面落实习近平生态文明思想和建设“美丽中国”战略的具体实践,是深入贯彻新发展理念、推动生态文明建设、打造美丽城镇样板的制度创新,对奋力推进“一优两高”战略部署,推动青海省城镇治理体系和治理能力现代化,提升城镇品质,提高人民群众幸福指数具有重要意义。

为发挥规划的引领和控制作用,确保“一张蓝图”绘到底,《条例》明确了高原美丽城镇建设规划的编制程序、编制要求,规定要建立高原美丽城镇建设标准体系,制定完善城镇基础设施、公共服务设施等相关标准和不同区域城镇风貌指引,明确城镇风貌管理要求。

《条例》还从生态保护、历史文化资源保护利用、水资源保护、土壤保护、大气保护、绿色产业等方面作了相应规定。同时,明确县级以上人民政府要建立城镇公共安全防控和防灾减灾体系,推进事故灾害综合风险评估和隐患排查治理,提高城镇防灾减灾和应急管理的能力。《条例》符合有关法律法规和青海实际,体现了特色立法要求,是一部创制性、引领性、促进性法规。

夏连琪 刘红

“我们将污染源普查企业纳入排污许可监管范围,实现固定污染源排污许可全覆盖,目前已提前完成所有行业排污单位排污许可证的核发和登记。”5日,福建省南平市生态环境局审核审批科工作人员李馨说。

三年多来,在南平市污染源普查领导小组的领导和部署下,南平市生态环境局、市农业农村局、市水利局、市交通运输局等10多个部门通力合作,市普查办精心组织,各县(市、区)普查机构扎实推进,广大普查对象密切配合,全市投入经费1081.56万元,克服普查范围广、工作任务重、技术要求高等困难,历经前期准备、清查建库、普查试点、全面普查、成果总结等阶段,通过全市近1200多名普查人员不懈努力,建立了一个覆盖工业源、农业源、生活源、移动源、集中式污染治理设施的污染源名录,形成了全市污染源“一张图”。

5日下午,南平市生态环境局发布了南平市第二次全国污染源普查工作取得的成果,此次普查共涉及12394家企业,调查了9444个普查对象(其中工业源5835个,园区9个,农业污染源673个,生活污染源2250个,集中式污染治理设施376个,移动源286个)。摸清了全市各类污染源数量、结构和分布等基本情况,掌握了各类污染源产生、排放和处理等情况,获取了最全面、最翔实的生态环境数据,顺利通过国家质量

用活普查数据 释放改革红利

南平市第二次全国污染源普查获阶段性成果

核查、第三方质量评估和总体验收,为生态环境治理打下了坚实的基础。

南平市普查办始终将普查工作和成果运用同部署、同推进,实行普查数据名录调用清单式管理,签订保密承诺书,不得对外公布,确保在安全合理范围内共享利用。目前,南平市已将普查成果应用于排污许可证核发、行业挥发性有机物调查、三线一单、一市一策及大气、污水、土壤污染防治和“十四五”环境保护规划等市级重点工作中,服务全市环境质量改善,为深入打好污染防治攻坚战、推动全市高质量发展提供重要决策依据。

与排污许可证登记工作相结合。为全力做好固定污染源排污许可登记工作,南平市动员各县(市、区)力量,充分利用污染源普查信息,结合下沉走访,宣传排污许可登记工作的重要性,

建立“一天一通报”动态调度机制,将10县(市、区)每日发证登记情况公布在微信工作群,由局长亲自督办,分管领导具体组织,督促进度落后县市加大工作力度,跑出排污许可发证登记工作的“南平速度”。完成排污许可登记4332家,排污许可发证652家。提前41天实现排污许可管理全覆盖、排污许可登记率和发证率“双百”目标。

与环境执法工作相结合。为有效提升环境执法效能,更加精准地打击违法企业,南平市环境执法支队从南平市市普查办调取了全市农业污染源、工业污染源、入河排污口的污染源普查数据,进一步完善了溯源研判基础数据库。同时,在今年3月进行全市小流域专项整治交叉执法检查时,执法人员运用了全市农业污染源和工业污染源数据,大大节省了执法人员的排查时

间,抓住重点和关键点,提升了排查准确性。

与大气污染防治工作相结合。南平市对第二次污染源普查采集到的相关涉气企业信息进行整理,对纳入清单内的涉气企业污染物排放信息开展动态更新,并严格执行大气污染防治措施。

与环境统计工作相结合。环境统计的主要目的是实现环境数据的效益最大化,南平市利用第二次污染源普查成果,对纳入本市环境统计的工业企业进行全面增补,并将结合普查工作采集的相关数据开展环境统计工作,力争进一步提高环统工作准确性。

南平市第二次全国污染源普查以涵盖范围广、内容全面、形式规范、数据准确度较高的特点,为环境治理提供了基础数据。南平市生态环境局普查办相关负责人告诉记者,固定污染

源动态管理系统现有业务数据内容单一,大多缺少污染源类型、状态、产排情况等数据,数据应用程度不高,而南平市第二次全国污染源普查数据的提供大大填补了这部分的空白,实现了固定污染源数据的多元应用,提高了信息化管理水平。

为构建动态更新的固定污染源基础数据库,南平市生态环境局信息中心还通过以南平市第二次全国污染源普查数据为核心的数据比对、去重治理,借助全面推进南平市生态环境大数据“金山银山”平台建设的契机,实现固定污染源动态管理系统与其他污染源相关系统业务数据的数据关联和数据动态更新,整合形成了全市固定污染源基础数据库。各级普查员和普查指导员在普查成果总结过程中,通过分析归纳,把握了政策政策和当前的环境形势,政策水平和业务能力得到全面提升。普查期间,广泛动员社会各界力量,积极参与普查工作,关心支持生态环境保护工作,提高了全社会环境意识。

下一步,南平市将继续加强第二次全国污染源普查成果的开发和利用,不断更新污染源数据库,使其在“十四五”期间为南平市经济发展和生态环境保护上持续发力,为建设天蓝、地绿、水清的美丽南平提供强有力的技术支撑。 王骥