



资料图片 本报记者 宇文国摄

目前没有相关法律法规就排污许可证核发和监管等作出具体规定,立法缺失导致对企业无证排污或超证排污无统一可操作性的法律措施

# 排污许可办法 早“生”早好!

## 山东受理首例大气 污染环境公益诉讼案

本报讯(记者丛民)日前,中华环保联合会就德州晶华集团振华有限公司污染大气的行为提起公益诉讼,索赔金额为2820万元,此案3月24日已由山东省德州市中级人民法院立案受理。据悉,这是新环保法施行以来,我国首例针对大气污染行为的环境公益诉讼案件。

据记者了解,被告企业德州晶华以生产浮法玻璃为主,该公司共有三条浮法玻璃生产线,其中一号线于2011年就已停产,此后一直由二、三号线进行生产,其中三号线脱硫除尘设施已建成投运,二号线脱硫除尘设施建成但运行不正常。此外,二、三号线均未建设脱硫设施。该企业因多次因超标排污被当地环保部门处罚,甚至被环保部点名。

3月19日,由环保部主管的环保组织中华环保联合会向山东省德州市中级人民法院提交民事起诉状,对德州晶华判定被告立即停止超标排放,增设大气污染防治设施,在省及以上媒体公开道歉等。具体索赔要求为:赔偿因超标排放污染物造成的损失2040万元以及因拒不改正超标排放污染物行为造成的损失780万元,合计2820万元。诉讼请求赔偿款项支付至地方政府财政专户,专用于德州市大气污染防治。

24日,德州市中级法院决定受理这一案件,并于当天下午3时40分向中华环保联合会的委托律师张猛送达了受理案件通知书、廉政监督卡等材料,履行了告知诉讼权利义务等。

■ 本报记者 罗娟

3月25日,环保部传来消息,其下属环评机构在2016年前全部脱钩或退出建设项目环评技术服务市场。和环评“红顶中介”退市类似,实行排污许可证管理制度被认为是《环境保护法》的另一“虎牙”。

《环境保护法》第四十五条规定,国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。

记者了解到,此前,广东、湖南、山西、浙江等大多数省、直辖市、自治区出台了各自的排污许可证管理办法,但是配套落实《环境保护法》的国家排污许可证管理办法却一再“难产”,总也“生”不出来。

2014年11月27日,环保部在其官方网站上发布了《排污许可证管理暂行办法》的征求意见稿,向社会广泛征求意见。这一征求意见稿出现,就被指没有新意,是回到过去排放总量控制的老路上。在征求意见稿中规定,“自2015年1月1日开始执行”,但截至目前,记者尚未获悉该办法已经出台的的消息。

早在2008年,环保部就打算制定《排污许可管理条例》,但该规定至今仍未出台施行。

### 排污需持证

“正如驾驶员驾驶机动车必须先取得驾驶证一样,排放污染物的企事业单位应当先申请取得排污许可证。”广东东方昆仑律师事务所律师合伙人、全国律师协副会长朱征夫接受记者采访时表示,建议我国建立统一完善排污许可管理制度。

朱征夫介绍,排污许可证制度是要求向环境排放污染物的企事业单位通过申请许可证之后,按照排污许可证所规定的排放种类、浓度、总量及去向等要求排放污染物的环境

行政管理制度的。

一位基层环保官员告诉记者,排污许可证是一项国际通行的排放管理办法,“其优点在于,即便企业满足了相关排放标准,但如果影响到环境,可以利用排污许可证进一步收紧其排放限值。”他举例说,如果某条河流沿岸有5家企业,河流水质是劣V类,主要污染物是总氮、总磷;为了改善河流水质,可以通过排污许可证制度,灵活控制总磷、总氮排放大户,在达标的基础上进一步收紧。

目前,美国、日本、德国以及我国香港等已对污染物排放行为实行许可证管理。

不过,环保部的一项调查报告指出,有地方把发放许可证作为应付环保部门检查的摆设,有地方只管发证,把证后管理抛到一边,有地方甚至仅把这一制度作为一项权宜之计。

### 无证排放屡禁不止

“超过标准,就超过了法律的红线。”在很多地方,这一减排指标虽然刚上墙了,但相应减排观念并未真正树立起来。工业偷排和无证排放现象屡禁不止。

全国政协常委、经济委员会副主任李毅中接受记者采访时说,工业占了全社会能耗的70%,是主要污染源。

河北唐山是污染较严重的地区之一,和其主导的钢铁、煤炭产业关系莫大。“现在钢铁企业非常困难,如果出现超标排放等行为,那么按照日连续处罚的规定,企业确实受不了。一旦违法,就只能关门。”天柱钢铁集团董事长孟兰芝告诉记者,钢铁企业目前在环保治理上处于两难,从情感上减排保护环境人人有责,“但对于一个中小型钢铁企业来说,环保设备改造投资3亿多元,2014年每吨钢成本增加80元,确实难以承受。”

邯郸河北永洋钢铁公司董事长杜庆申说起环保,态度坚决,但他也提到,仅仅脱硫脱氮设备使用就给每吨钢增加成本20元,“所有节能减排处理设备的运营成本是每吨钢铁130

元至140元”。记者了解到,由于产能过剩和市场低迷,一吨粗钢的利润有时还不足20元。

环保设备投入多、运营成本高,是很多企业偷排和环保设施不正常运行的原因。杜庆申说,目前的环保监管确实严了。“无线远程监管排放量,半夜还会突击检查。不达标企业重要停产整顿”。

环保部部长陈吉宁在今年全国两会上透露,当前污染物排放量仍然处在一个非常高的水平上,已经接近或者说超过环境容量,在一些地方、在一些时间段,超过还比较多。

### 排污许可管理权威性受质疑

“上位法现在没有完全做好,执行时很多事情就没有依据。虽然各省都有自己的规定,但操作时的统一性、严密性都是不一样的。”朱征夫认为,目前的排污许可管理制度中,存在不少漏洞。

他发现,“十一五”以来国家严格实施重点污染物总量控制及减排措施,但排污许可证承载的排污量与区域核定的排放量不对应。总量减排的任务也与环保部自己制定的排放标准相矛盾。公开数据显示,以火电厂的二氧化硫排放为例,就算是按照2011年以前的火电排放标准,如果全国的火电厂都达标排放的话,减少的二氧化硫排放量也是总量控制目标减排量的数倍以上。

他还指出一项关键漏洞,“环评批复的排放条件、速率、浓度、总量等不能直接规定体现到许可证之中,尤其在建设项目试运行阶段,缺乏许可的必要约束”。

排污许可管理执行过程中的问题也不少。据一份调查报告披露,截至2014年年初,国内多个地区尚未全面执行水污染物排放新标准。在浙江、江苏、广东、福建和山东5省中,只有浙江和福建两省较为严格地执行了新标准,广东、江苏、山东三省未完全实施新标准。

“没有统一的制度,各地申请排污许可的程序、审核条件各异,不利于统一管理,也不

利于污染物排放的总量控制”。

据了解,目前多地排污许可证制度由于发证时间滞后,导致企业在排污后仅仅将其作为一种事后的许可,同时由于环保部门对企业申报的排污指标没有进行实质性的审查,很多以不超环评批复量为依据,使得排污许可证在实践中根本不具有权威性。

### 排污许可立法待完善

值得注意的是,从2005年至今,各地减排任务频传佳绩,但是环境质量恶劣的形势却未能扭转。

“即使企业全部按标排放,也有可能超过环境容量,”前述环保官员介绍,排污许可证制度实行的初衷,要求企业实现各种污染物的达标排放,要求企业的排放与环境的容量和质量挂钩。根据环境质量改善需求,可以对排污单位实施环境标准中的特别排放限值,甚至更加严格的限值;特别是年许可排放量概念的使用,对环境质量改善来说,是手段上的一大革新。

山西太原市人大副主任傅建荣在两会上表示,目前还没有相关法律法规就排污许可证核发和监管等作出具体规定,立法缺失导致对企业无证排污或超证排污无统一可操作性的法律依据。“加快排污许可立法非常必要。”

“如同开车要有驾照一样,驾照既是资格证也是违法记录平台。排污许可证也具有这样的双重功效,既是行政许可,也是执法手段。企业排了什么,有没有超标,这里都有记载。”朱征夫认为,排污许可证将极大约束偷排、超排等非法行为。

朱征夫说,应当以严密、统一的许可程序,实现排污许可制度全覆盖,建立“排污必持证,无证禁排污”的管理体系。建立排污许可证与环境影响评价、总量控制等制度形成有机的制度体系,以环评许可控制源头,以排污许可管制过程,对已有、新增污染源的排污行为进行全面监管。

# 砍树需办证 任性 会犯罪

阳春三月,正是人们植树“旺季”,但山西晋城日前却发生了“数百棵行道树遭砍伐”事件,引发市民的质疑。后当地有关部门回应称,交通拥堵、地下管网老化、容量不够、人行空间不足以及树与树之间、树与建筑之间、树与地下管网建设之间的矛盾日益凸显,“不得不忍痛割爱”。

近年来,砍树砍出质疑甚至砍出“问题”的事不少。在环保越来越成为人们日常关注话题的当下,树木也越来越受到关注和保护,不仅是在普通人的心中,更是早已写进了法律,不仅是不能乱砍公共空间的树,即便是自己种的树,随便砍伐也有可能被判刑。

### 案例一:砍了自家的几棵树竟被判有罪

王京是北京市房山区人,早年种了一些杨树,这些杨树也属于王京所有。此后,王京在未经林业主管部门批准的情况下,擅自将自己所有的52棵杨树砍伐,折合立木蓄积84.392立方米,价值近3万元。王京以为砍自己种的且属于自己的树不需要任何人批准,哪知砍树的事竟然惊动了公检法。

王京后来经法院依法审判,被判滥伐林木罪,判处有期徒刑三年,缓刑三年,并处罚金三千元。

### 案例二:雇人砍“别人”的树属盗伐林木

北京市民耿平想用点木材又不想花钱,于是他在未经林业主管部门批准和权利人同意的情况下,擅自雇佣他人砍伐了位于北京市门头沟区集体所有的杨树三棵,折合立木蓄积3.57立方米,价值2024元。后经法院依法审判,被告人耿平被判滥伐林木罪,判处有期徒刑六个月,缓刑一年,并处罚金三千元。

### 案例三:单位征地砍树不办证判刑

一家公司为了施工需要征地伐木,就把这件事授权公司员工朱华办理,在与被征地集体签订征地补偿协议,并支付树木砍伐补偿款十万元及林业手续费1万元后,朱华就找人把被征地上的1154棵杨树都砍了,折合立木蓄积306.1立方米。

朱华找人砍树前,并未办理采伐许可证。此案被检察机关依法提起公诉,经过法院审理,最终被告单位因犯滥伐林木罪,被判处罚金人民币十万元。被告人朱华也因犯滥伐林木罪,被判处有期徒刑三年,缓刑三年并处罚金人民币三万元。

### 法官提示:砍树必须申请许可证

在我国《刑法》中涉及保护森林资源的主要有非法采伐、毁坏珍贵树木罪,盗伐林木罪,滥伐林木罪,非法收购盗伐、滥伐的林木罪等。

非法采伐、毁坏珍贵树木罪指的是非法采伐、毁坏珍贵树木的行为;非法收购盗伐、滥伐的林木罪指的是以牟利为目的,在林区非法收购明知是盗伐、滥伐的林木。这两款罪名从字面上非常好理解,但盗伐林木罪和滥伐林木罪就不大好区分了。二者是涉林犯罪中最常见的罪名,但同时也是最容易混淆的罪名。

最高人民法院《关于审理破坏森林资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(下文简称《解释》)对盗伐林木罪和滥伐林木罪的客观要件作了详细规定:以非法占有为目的,具有下列情形之一,数量较大的,以盗伐林木罪定罪处罚:(一)、擅自砍伐国家、集体、他人所有或者他人承包经营管理的森林或者其他林木的;(二)、擅自砍伐本单位或者本人承包经营管理的森林或者其他林木的;(三)、在林木采伐许可证规定的地点以外采伐国家、集体、他人所有或者他人承包经营管理的森林或者其他林木的。在案例二中耿平偷偷砍伐了属于集体所有的杨树,就属于其规定的第一种情形。

该《解释》第五条还明确规定了滥伐林木罪的客观要件。简言之,就是在没有办理采伐证的情况下砍伐了自己的树木,或者虽然办了采伐证却没有按照采伐证的要求进行采伐。在案例一中,王京擅自砍伐了自己所有的杨树,就属于没有办理采伐证砍伐自己树木的情形。

林木是王京自己的,为什么还要向林业行政主管部门申请砍伐许可证呢?因为林木并非单纯的个人财产,也有社会公益性的特征。我国《森林法》采取了林木所有权和采伐权相分离的制度设计。根据法律规定,林木所有权人要砍伐树木,应向林业行政主管部门提出申请,在得到批准后方可进行采伐。(文中人物为化名)

作者单位:北京市西城区人民法院

# 遭遇误炸遇难者能获赔多少?

——从国际法视角看缅甸军机误炸后的赔偿问题

■ 白琳 车玉龙

3月13日,缅甸军机炸弹落入我国境内,造成我国公民5死8伤的惨剧。随后,有媒体报道缅甸政府将以每人7万元的标准对死难者进行赔偿,而后我国官方就“7万元赔偿”的消息予以澄清,称“7万元标准不实,中缅双方仍在进行中”。

不幸的结果已经发生,唯有追究相关国家责任,要求赔偿,才能告慰死难者。但缅甸政府是否需要对此次事件负责,承担责任时又采用何种赔偿方式与标准,都需要从国际法的角度进行深入分析。

### 军机误炸导致国家责任

国家责任是国际法的一项基本原则,即当一国对别国犯下国际不法行为时,就会产生国家责任。从概念上看,判断一个国家的行为是否导致国家责任主要考量两个因素:一是国家的行为是否是国际不法行为,不法行为因素是判断是否承担国家责任的核心;二是看这一不法行为是不是由这个国家所为。

国际不法行为,通俗地讲是说一国的行为违反了国际条约、国际惯例或国际习惯所规定的义务。相互尊重领土主权,不仅是《联合国宪章》明确规定之一,更是“和平共处五项原则”之一,是每个国家都应遵循的国际义务。中国与缅甸同为联合国的会员国,作为支持“和平共处五项原则”的邻邦,军机误炸显然侵犯了我国的领土,是严重违反国际义务的行为。

除了要考虑国际不法行为这一要素外,可归责性也是构成国家责任的重要因素。国家作为一个抽象的概念,无法自己实施行动,只能通过被授予的官员和代表行事。根据习惯国际法规定,任何国家机关(包括根据一国国内法拥有该地位的任何人或实体)的行为,即便该行为逾越了有关官员的法律授权或违背指示,甚至构成国际不法行为,都应被视为国家的行为,其产生的法律责任都应当由该国家承担。因此,只要是缅甸军方的战机所做出的行为,就应视为国家行为,具有可归责性。

毫无疑问,缅甸军机的行为已经构成国际法意义上的国际不法行为并具有可归责性,因此,缅甸政府必须承担相应的国家责任。

### 国家责任必然引起赔偿

如果一国出现了国际不法行为,则必须对其所造成的损害(既包括物质损害又包括精神损害)进行赔偿,赔偿义务是自动产生的,不需要任何国家提出要求或抗议,这是一种国际惯例。

国际上通行的赔偿方式主要包括:一是恢复原状。这是指恢复到国际不法行为实施前存在的状态。二是补偿,通常指责任国以货币或实物补偿受害国遭受的损失的一种赔偿方式。三是抵偿,这属于一种非金钱性质的赔偿,通常指官方道歉、惩处负有责任的下级官员或者对行为非法性的正式承认等。

这三种方式并没有顺序、优劣之分,只要能够赔偿受害国的损失,可以单独使用也可以一并使用。需要特别指出的是,国际法语境下的“补偿”与中文语境下的“赔偿”含义并不一样,国际法语境下的“赔偿”所包含的内容要比中文语境下的“赔偿”更为宽泛,而中文语境下的“赔偿”实质上等同于国际法语境下的“补偿”。

一旦一国实施了国际不法行为,当事人大多寻求通过外交协商、谈判解决,特别是在是非对错非常明显的情况下。同时,国际上有很多国际机构也能够受理因国际不法行为产生的争端,比如国际法院、国际海洋法庭、解决投资争端国际中心等国际机构,都可以处理相关问题,但是不同机构处理争端的程序、处理争端的范围并不相同。

此外,通过国家谈判解决争端与通过国际机构解决争端并不冲突,有些国家就是在启动国际机构解决争端程序后,又进行外交谈判的。

在此次事件中,缅甸军机的行为造成我国公民的人身财产重大损失,缅甸政府必须对受害国、受害者进行赔偿,这不仅是对自身国家形象的挽回,更是必须履行的国际义务。

### 赔偿需要通过外交解决

如上所述,国际不法行为的赔偿方式主要包括恢复原状、补偿、抵偿,但对于此次事件中的死难者家属来讲,直接的物质补偿可能是最有效的赔偿方式。关于赔偿数额的确定,既不是依据实施不法行为为国家的国内法,也不是依据受害国的国内法,而是依据相关的国际法进行评估。但是国际上对于评估标准又没有具体的规定,只是明确了进行“充分补偿”的原则,即是为了补救国际不法行为造成的实际损失(包括物质损失与精神损失),并不承认惩罚性的赔偿。

虽然没有具体规定,但是国际法院在一些判例中确认的计算方式可以作为参考。如对于人员伤亡的损失,可根据对受害人或其亲属支付的抚恤救济金数额来确定,同时还应当包括行政管理、医疗等开支;还可以按照死亡继承人的损失计算,即假如死者未遇害可能为索赔人提供的资金额,加上死者在照顾、教育或监护索赔人方面的经济价值,再加上合理补偿索赔人可能实际遭受的精神痛苦。

目前,大多数国家处理赔偿问题,尤其是在确定赔偿方式、补偿标准方面,主要是通过外交途径解决,我国亦是如此。例如1999年“误炸”我国驻南联盟大使馆后,经过外交谈判,美国后来赔偿我国使馆损失2800万美元。

随着我国国力、国际地位的提高,我国处理国际争端的经验越来越丰富,相信我国会通过外交途径为在此次事件中的死难者家属及伤者讨回公道,为他们争取到最合理的赔偿。

作者单位:北京市石景山区人民法院



## 河北一季度处理环境犯罪 423人

本报讯(记者李昱霖)记者日前从河北省环保厅了解到,自今年1月1日至3月15日,该省共立案侦办157起环境犯罪案件,破获111起,移送起诉96起,抓获环境犯罪嫌疑人258人,查处环境违法治安案件343起,处理环境犯罪人员423人。

河北此次的“铁腕执法”表现在措施突出及行动迅速上,首先是“利剑斩污”以及“零点行动”。“2015利剑斩污”行动重点对偷排偷放、非法排放有毒有害污染源、非法处置危险废物、不正常使用防治污染设施、伪造或篡改环境监测数据等5类恶逆违法行为进行严厉打击。

3月30日后,河北省环保厅、省公安厅联合开展两次“零点行动”,并责成相关市环保局启动了按日计罚程序,同时对新发现超标的6家污水处理厂依法实施处罚。其次,在处罚上河北实现了创新,除对违法企业实行罚款外,还将对污染单位的主要负责人及直接负责的主管人员实施处罚,最高额度可达到污染单位负责人年薪的50%。

## 甘肃启动农民工法律服务活动

本报讯(记者康勤)近日,甘肃省司法厅和省委双联办在甘肃省会宁县甘沟驿镇钟岔村举行进边城务工人员法律服务专项活动启动仪式。从3月中旬至4月上旬,该省有1200名律师将与500个贫困村结对,用“双联法律服务直通车”的形式为进城务工人员提供专项法律服务。

据悉,此次活动中,1200名律师将走村入户,采取举办专题法律知识讲座、开展现场法律咨询活动并发放律师联系卡,务工人员在外工作期间有法律问题可直接与结对律师联系,寻求法律帮助。

## 青海刑案电子版将随案移送

本报讯(记者邢生祥)近日,青海省高级人民法院联合该省检察院、公安厅等相关单位联合下发《关于随案移送刑事案件证据和法律文书等电子版的暂行规定》,要求刑事案件证据和相关法律文书电子版随案移送。该《规定》将于2015年4月1日正式施行。

在实践中,由于绝大部分侦查机关、司法机关、刑罚执行单位和其他相关单位或个人,未将证人证言、被害人陈述、被告人供述和相关法律文书等的电子版随案移送,审查起诉和审判部门的工作人员在制作法律文书时,必须逐字逐句地输入上述材料中的文字、图形等相关信息,不仅增加工作量,而且耗费有限的司法资源。

4月1日后,侦查实施将有刑事案件的证人证言、被害人陈述、犯罪嫌疑人、被告人供述及辩解、鉴定意见、勘验、检查、辨认、侦查实验笔录和法院一、二审、复核裁判文书等相关法律文书及当事人、辩护人、代理人的法律文书等的电子版随案移送,实现电子版资源共享,减少办案工作人员输入文字图形等相关数据的工作量。

## 海南法院开通网上立案

据新华社电(记者傅勇涛 伍鲲鹏)为化解群众立案难,申诉难,海南各高级法院25日起开通网上立案及申诉信访平台,旨在拓宽申诉信访渠道,创新司法便民措施。

海南省高院相关负责人介绍,目前,人民群众向法院申请立案,反映申诉信访的渠道主要是到法院立案和申诉立案大厅提交材料、反映问题。但传统的立案和申诉信访渠道已经难以满足人民群众的多元化需求。建立网上立案和申诉信访平台,可以让人民群众足不出户就完成网上登记、查询、视频接访预约等事项,对进一步优化办理流程,降低诉讼成本,让群众更加便捷地行使诉权。

据记者了解,当事人或代理人只要登录海南高院门户网站“天涯法律网”,便可登录平台进行网上预约立案和登记信访事项,提出预约立案的申请,经审核通过后,在规定的时间内到预约法院办理立案手续。当事人在网上登记信访信息后,便可随时随地查询申诉信访办理进程和反馈结果。

此外,海南此次尝试实施的网上立案只适用于中基层法院一审民事、知识产权和执行案件。