

企业在中国的环保法律责任与污染强制保险

本文就中国境内企业在现有法律下的行政责任、民事责任、刑事责任以及法院、环保部门的实践与最新进展，结合代表性的司法案例以及实践经验，介绍如下。

一、企业在我国现有环保类法律下的责任

企业对环境的破坏和污染是不可避免的，我国环保类法律项下，相应的企业环保责任通过行政责任、民事责任、刑事责任的方式体现。民事责任，我们将于第二部分展开，在此部分我们仅简要讨论企业的行政责任以及刑事责任。

（一）行政责任

1、 责任承担主体

环境违法行为的行政责任由企业和企业相关责任人承担。相关责任人是指直接负责的主管人员和其他直接责任人员，即违法行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，直接排放、倾倒、处置污染物或者篡改、伪造监测数据的工作人员等。¹

¹公安部、工业和信息化部、环境保护部、农业部、国家质量监督检验检疫总局制定的《行政主管部门移送适用行政拘留环境违法案件暂行办法》（公治〔2014〕853号）中明确规定：“直接负责的主管人员是指违法行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；其他直接责任人员是指直接排放、倾倒、处置污染物或者篡改、伪造监测数据的工作人员等”

2、 责任形式及适用

就企业对于环境的污染及破坏，目前有多种惩罚措施，但是对已构成的危害结果则必须治理。因此，具体来说，企业对其破坏与污染行为所应承担的为惩罚与治理相结合的责任。

2.1 惩罚责任

1) 罚款

特别值得注意的是《环境保护法》在第 59 条规定了“按日计罚”制度。

第 59 条规定“企业事业单位和其他生产经营者违法排放污染物，受到罚款处罚，被责令改正，拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。”即为“按日计罚”制度。2015 年 1 月 1 日实施的《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》进一步就“按日计罚”的适用范围、实施程序和计罚方式做出了规定。

简要说来，“按日计罚”有三个特点：必须有违法排污行为；必须受到罚款处罚；及环保部门责令改正，却拒不改正。一旦符合三个条件，企业就要自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚，即逾期 1 天将被处以原处罚决定书确定

的罚款数额连续计罚，上不封顶。

根据 2017 年 9 月 30 日，环保部通报的 2017 年 1-8 月《环境保护法》配套办法执行情况。1-8 月，全国适用《环境保护法》配套办法的案件总数 24777 件。其中，按日连续处罚案件共 721 件，罚款数额达 90783.174 万元。²

此外，关于具有处罚权限的单位，《环境保护法》做了如下规定：

第 61 条规定“建设单位未依法提交建设项目环境影响评价文件或环境影响评价文件未经批准，擅自开工建设，由负有环境保护监督管理职责的部门责令停止建设，处以罚款，并责令恢复原状”；

第 62 条规定“重点排污单位不公开或者不如实公开环境信息的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令公开，处以罚款，并予以公告。”

2) 限制生产、停产整治，责令停业、关闭

《环境保护法》第 60 条规定“企业超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的，主管部门可以责令其采取限制生产、停产整治等措施；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。”

此外，2015 年 1 月实施的，环保部制发的《环境保护限制生产、停产整治暂行办法》，规定了限制生产、停产整治和停业关闭的适用情形，亦有对调查取证、审批、决定、实施整改、解除、后督察等实施程序的规定。

3) 行政拘留

行政拘留是对尚未构成犯罪的 general 违法行为给予的一种最为严厉的行政制裁。如《环境保护法》第 63 条规定“企业直接负责的主管人员和其他直接责任人员因环境违法被处以行政拘留的情形：①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；②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；③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；④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。”

关于行政处罚的全国案件处理情况，根据我们的实践经验来看，国家环保部门在加大监管力度，且采取各种处罚手段相结合的方式进行监管。据环境保护部环境监察局局长田为勇介绍，2017 年 1-8 月，全国处理环保类处罚案件总数 24777 件。其中，按日连续处罚案件共 721 件，罚款数额达 90783.174 万元；查封扣押案件 10885 件；限产停产案件 5718 件；移送行政拘留 5600 起；涉嫌犯罪移送公安机关案件 1853 起。³

2.2 治理责任

目前有两种治理方案⁴：

方案一，企业治理。即对其造成的污染，投入相应的人力、物力、财力直至恢复到一定阶段，而恢复至一定阶段的标准由相应环保部门作出评估意见，政府及其有关部门制定，即“谁污染、谁治理”。

³环保局网站：
http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201710/t20171002_422973.htm

⁴中国法院网
<http://www.chinacourt.org/article/detail/2015/10/id/1732946.shtml>

²环保部网站：
http://www.mep.gov.cn/gkml/hbb/qt/201710/t20171002_422973.htm

如 2017 年 7 月 1 日颁布的《污染地块土壤环境管理办法》规定,按照“谁污染,谁治理”原则,造成土壤污染的单位或者个人应当承担治理与修复的主体责任,责任主体发生变更的,由变更后继承其债权、债务的单位或者个人承担相关责任。责任主体灭失或者责任主体不明确的,由所在地县级人民政府依法承担相关责任。土地使用权依法转让的,由土地使用权受让人或者双方约定的责任人承担相关责任。土地使用权终止的,由原土地使用权人对其使用该地块期间所造成的土壤污染承担相关责任。土壤污染治理与修复实行终身责任制。

方案二,由该企业委托国家投入相应的人员、物力、设备等进行治理。即先由环保部门对其投入进行估算,由企业出资,国家治理。企业不可在支付一次性罚金后将治污的责任和负面影响由国家和公众去承担,而应“谁污染、谁负责”。

如 2015 年 1 月 14 日,国务院办公厅发布《关于推行环境污染第三方治理的意见》,鼓励专业化环境服务公司对污染进行治理。该原则可以发挥治污的规模效应,降低治理成本,提高治污效率和效果。排污企业委托第三方治理,治理费用由委托双方协商,前提是必须达到环保标准要求。

(二) 刑事责任

环境刑事责任是指行为人故意或过失实施了严重危害环境的行为,并造成了人身伤亡或公私财产的严重损失,已经构成犯罪需要承担刑事制裁的法律责任。

1、 责任承担主体

环境刑事责任,既制裁单位又制裁相关责任人。2017 年 1 月 1 日实施的《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干

问题的解释》(简称“《**环境刑法案件解释**》”)第 11 条明确规定,“单位实施本解释规定的犯罪的,依照本解释规定的定罪量刑标准,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚,并对单位判处罚金。”

2、 与环境犯罪有关的罪名及刑罚

1) 投放危险物质罪

刑法第 114、第 115 条规定,投放毒害性、放射性、传染病病原体等物质,尚未造成严重后果的,处 3 年以上 10 年以下有期徒刑;致人重伤、死亡或者使公私财产遭受重大损失的,处 10 年以上有期徒刑、无期徒刑或者死刑。

“毒害性”物质系指能对肌体发生化学或物理化学作用,因而损害肌体、引起功能障碍、疾病甚至死亡的物质,如氯化钾、氰化钠、砒霜及其他各种剧毒品。

2) 污染环境罪

刑法第 338 条规定,排放、倾倒或者处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质或者其他有害物质,严重污染环境的,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。2011 年刑法修正案(八)对 1997 年刑法规定的“重大环境污染事故罪”作了修改完善,罪名调整为“污染环境罪”。在该条款下,不论行为人是否造成了污染环境的后果,只要实施了污染环境的行为,即可按此罪量刑。

3) 与固体废物相关联的罪名

刑法第 339 条规定了非法处置进口的固体废物罪、擅自进口固体废物罪和走私固体废物罪。该条规定,将境外的固体废物进境倾倒、堆放、处置的,

处 5 年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；造成重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康的，处 5 年以上 10 年以下有期徒刑，并处罚金；后果特别严重的，处 10 年以上有期徒刑，并处罚金。未经许可，擅自进口固体废物用作原料，造成重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者严重危害人体健康的，处 5 年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处 5 年以上 10 年以下有期徒刑，并处罚金。以原料利用为名，进口不能用作原料的固体废物、液态废物和气态废物的，依照刑法第 152 条的规定定罪处罚。

以上是刑法规定的与环境犯罪相关的罪名。

4) 与经营管理相关的犯罪

如刑法第 346 条，单位破坏环境资源保护罪：“单位犯本节第 338 条至第 345 条规定之罪的，对单位判处罚金，并对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，依照本节各该条的规定处罚。”第 408 条环境监管失职罪：“负有环境保护监督管理职责的国家机关工作人员严重不负责任，导致发生重大环境污染事故，致使公私财产遭受重大损失或者造成人身伤亡的严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役。”此外，企业还有可能承担刑法第 225 条，非法经营罪以及 231 条单位犯扰乱市场秩序罪等的法律责任。

5) 《环境刑法案件解释》的新规定

2017 年 1 月 1 日最高人民检察院以及最高人民法院联合颁布的《环境刑法案件解释》进一步加大了我国环境刑法方面的企业责任。其结合当前环境污染犯罪的特点和司法实践反映的问题，依照刑法、刑事诉讼法相关规定，用 18 个条文对相关犯罪定罪量刑标准的具体把握等问题作了全面、系统的规

定。

主要包括以下 9 个方面的内容：

- i. 明确了污染环境罪定罪量刑的具体标准。详见《环境刑法案件解释》第一条、第三条。
- ii. 明确了非法处置进口的固体废物罪、擅自进口固体废物罪、环境监管失职罪定罪量刑的具体标准。详见《环境刑法案件解释》第二条、第三条。
- iii. 明确了宽严相济刑事政策的具体适用。《环境刑法案件解释》第四条规定，实施环境污染犯罪，具有一定情形的，应当从重处罚；《环境刑法案件解释》第五条规定，实施环境污染犯罪行为，及时采取措施，防止损失扩大、消除污染，全部赔偿损失，积极修复生态环境的，可以适当从宽处理。
- iv. 明确了环境污染共同犯罪的处理规则。为打源头、追幕后，依法追究危险废物提供者的刑事责任，《环境刑法案件解释》第七条重申了对环境污染犯罪的共同犯罪处理规则。规定明知他人无危险废物经营许可证，向其提供或者委托其收集、贮存、利用、处置危险废物，严重污染环境的，以共同犯罪论处。
- v. 明确了环境污染犯罪竞合的处理原则。环境污染犯罪行为可能同时触犯多个罪名，如无经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动，严重污染环境的，可能同时触犯污染环境罪与非法经营罪；违规排放、倾倒、处置含有毒害性、放射性、传染病病原体等物质的污染物，可能同时触犯污染环境罪与投放危险物质罪。为进一步加大对环境污染相关犯罪的惩治力度，《环境刑法案件解释》第六条、

第八条明确规定了“从一重罪处断原则”，即同时构成污染环境罪和非法经营罪、投放危险物质罪等相关犯罪的，依照处罚较重的规定定罪处罚。

- vi. 明确了环境影响评价造假的刑事责任追究问题。《环境刑法案件解释》第九条规定，环境影响评价机构或其人员，故意提供虚假环境影响评价文件，情节严重的，或者严重不负责任，出具的环境影响评价文件存在重大失实，造成严重后果的，以提供虚假证明文件罪或者出具证明文件重大失实罪定罪处罚。
- vii. 明确了破坏环境质量监测系统的定性及有关问题。《环境刑法案件解释》第十条规定，违反国家规定，针对环境质量监测系统实施下列行为，或者强令、指使、授意他人实施下列行为的，以破坏计算机信息系统罪论处：（1）修改参数或者监测数据的；（2）干扰采样，致使监测数据严重失真的；（3）其他破坏环境质量监测系统的行为。从事环境监测设施维护、运营的人员实施或者参与实施篡改、伪造自动监测数据、干扰自动监测设施、破坏环境质量监测系统等行为，应当从重处罚。
- viii. 明确了“有毒物质”的范围和认定问题。《环境刑法案件解释》第十五条明确将危险废物，持久性有机污染物，含重金属的污染物，以及其他具有毒性，可能污染环境的物质都纳入“有毒物质”的范畴。为便于司法实践准确认定危险废物及其数量，《环境刑法案件解释》第十三条规定，对国家危险废物名录所列的废物，可以依据涉案物质的来源、产生过程、被告人供述、证人证言以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据，结合环境保护主管部门、公安机关等出具的书面意见作出认定；对

于危险废物的数量，可以综合被告人供述，涉案企业的生产工艺、物耗、能耗情况，以及经批准或者备案的环境影响评价文件等证据作出认定。

- ix. 明确了监测数据的证据资格。为加强环境保护行政执法与刑事司法之间的有效衔接，统一相关部门认识，根据刑事诉讼法的相关规定，《环境刑法案件解释》第十二条明确，环境保护主管部门及其所属监测机构在行政执法过程中收集的监测数据，在刑事诉讼中可以作为证据使用。公安机关单独或者会同环境保护主管部门，提取污染物样品进行检测获取的数据，也可以在刑事诉讼中作为证据使用。

3、司法实践

2016年最高人民法院公布了环境刑事责任典型案例，共计八个典型案例，包括小工厂超标排放、大公司违规排污，该案件具体为：刘祖清污染环境案；田建国、厉恩国污染环境案；浙江汇德隆染化有限公司等污染环境案；王秋为等污染环境案；湖州市工业和医疗废物处置中心有限公司污染环境案；建滔（河北）焦化有限公司污染环境案；白家林、吴淑琴污染环境案；浙江金帆达生化股份有限公司等污染环境案。

该八个案例，以案释法，将法律的适用与处罚明晰呈现，除加大震慑环境污染犯罪力度，亦为相关司法工作的开展提供参考。

二、企业在现有环保法律下的民事责任（侵权责任）

（一）现行法律规定

现行环境损害赔偿责任及法律救济的规定散见于《民法通则》、《环境保护法》、《侵权责任法》、《海洋环境保护法》、《大气污染防治法》、《水法》、

《固体废物污染环境防治法》、《水污染防治法》等法律中。司法实践中有 2015 年 1 月 7 日最高人民法院《关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》（“下称《**环境公益诉讼解释**》”）（该解释规定了公益诉讼的规则）、2015 年 6 月 1 日《最高人民法院关于审理环境侵权责任纠纷案件适用法律若干问题的解释》（下称“《**环境侵权解释**》”）（该法适用于公益诉讼以及私益诉讼）。尤其是后两个司法解释，于我国企业环保民事责任方面具有重要的实践意义。

（二） 民事责任承担

主要包括以下内容：

- 1、 既包括环境私益诉讼案件，也适用于环境公益诉讼案件；
- 2、 既适用于污染环境案件，又适用于破坏生态案件；
- 3、 因污染环境造成损害，不论污染者有无过错，污染者应当承担侵权责任；
- 4、 污染者以排污符合国家或者地方污染物排放标准为由主张不承担责任的，人民法院不予支持；
- 5、 环评机构、环境监测机构等弄虚作假，应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。

《环境侵权解释》对于“弄虚作假”作出了定义：一是环境影响评价机构与委托人恶意串通或者明知委托人提供的材料虚假而出具严重失实的评价文件的；二是环境监测机构或者从事环境监测设备维护、运营的机构与委托人恶意串通，隐瞒委托人超过污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标的事实；

三是从事防治污染设施维护、运营的机构与委托人恶意串通导致设施不能正常运行的；四是有有关机构在环境服务活动中因其他弄虚作假造成环境污染的情形；

- 6、 针对数人分别或者共同污染环境的情形，《环境侵权解释》明确：数个污染者共同实施污染环境行为造成被侵权人损害的，应当依照侵权责任法相关规定承担连带责任。对于数个污染者分别实施污染环境行为造成同一损害的情形，司法解释则分三种情况进行了规定；
- 7、 法院应当根据被侵权人的诉讼请求以及具体案情，合理判定污染者承担停止侵害、恢复原状、赔偿损失等民事责任。其中，“恢复原状”主要是要求损害者承担治理污染和修复生态的责任，包括原地恢复与异地恢复。如果损害者不治理、修复或者没有能力治理、修复的，人民法院可以委托有关单位代履行，费用由污染者承担。
- 8、 被侵权人提起诉讼，请求污染者停止侵害、排除妨碍、消除危险的，不受环境保护法第六十六条规定的 3 年时效期间的限制。

（三） 司法实践

2015 年最高人民法院公布了十大环境侵权案例。其中包括三起公益诉讼案例（包括新环境保护法实施后全国首例环境民事公益诉讼）：北京市朝阳区自然之友环境研究所、福建省绿家园环境友好中心诉谢知锦等四人破坏林地民事公益诉讼案；中华环保联合会诉德州晶华集团振华有限公司大气污染民事公益诉讼案；常州市环境公益协会诉储卫清、常州博尔物资再生利用有限公司等土壤污染民事公益诉讼案。

其余七起是公民诉环境污染企业环境侵权案，涉及大气污染、水污染、噪声污染和粉尘污染。

三、关于污染责任强制保险

2017年6月11日，由环境保护部（简称“**环保部**”）与保险监督管理委员会（简称“**保监会**”）共同制定《环境污染强制责任保险管理办法（征求意见稿）》（以下简称“**《征求意见稿》**”），此为首次从国家层面提出推行环境责任强制保险。截止到2017年7月10日，环保部与保监会已完成第一次意见征询，我们在此亦将我们跟进了解到的情况简要介绍如下，供参考。

1、企业参加环境责任保险有其必要性。在污染和破坏事故面前，企业无法在短时间内承担巨额赔偿，就算企业可以承担赔偿责任，其发展前景也是不容乐观的。因此，要在确保民事赔偿资金到位的情况下分散企业风险，消除企业发展顾虑。

然而《环境保护法》第五十二条仅规定，国家鼓励投保环境污染责任保险。正如环保部政策法规司副司长别涛所说“由于强制性不足，加之违法成本低、执法不力、赔偿不到位等因素，让企业觉得不投保也可以。”

近年来，保监会与环保部一直在推进污染强制保险。原国家环保总局与保监会在联合调研的基础上，于2007年共同推出环境责任保险制度；随后，原国家环保总局与保监会签署了《关于环境污染责

任保险工作的指导意见》，环境责任保险制度在我国正式“试运行”。2013年1月21日，环保部、保监会联合发布指导意见，明确建议地方环保及保监部门，争取将环境污染强制责任保险政策纳入地方性法规、规章，或推动地方人民政府出台规范性文件。上述指导意见对环境污染强制责任保险试点企业范围也给予了明确，其中，首推的是涉重金属企业。此外，指导意见还将“高环境风险企业”列为“强制”保险范围。

2、目前进展：2017年6月11日，由环保部与保监会共同制定的《征求意见稿》，首次从国家层面提出推行环境责任强制保险。环保部与保监会向社会各界征求意见的日期截止到2017年7月10日。根据《征求意见稿》规定，从事石油和天然气开采；收集、贮存、利用、处置危险废物；化学药品原料药制造等8类企业（单位），今后或将必须投保环境责任险。且不仅8类企业（单位），对于应投保但未投保的企业，环保主管部门可责令限期投保或者续保，并处3万元以下罚款。该规定亦就保险费率监管以及责任限额等作出了规定。

3、迄今关于《征求意见稿》的意见征集情况，环保部以及保监会尚未公开。根据我们与这两个部门的联系沟通，《征求意见稿》获得了来自社会各界的意见，目前两部门正在加快处理进程，该办法有望在2017年底出台。

陈歆 合伙人 电话：86 21 2208 6375 邮箱地址：chenxin_michael@junhe.com
张羽 律师 电话：86 21 2208 6150 邮箱地址：zhangyu@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

