

企业环保合规“一案三查”的新挑战、新趋势

作者：史昭君 | 严瑾丽¹

随着碳达峰、碳中和工作的“施工图”日渐清晰，中国以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系的构建也按下了“快进键”，2021年以来日趋呈现“法律、法规、制度”纵深强化，“行政监管、刑事司法、公益诉讼”横向联通的新格局，给企业环保合规提出新挑战。

一、行政监管重心前移、精准治污

在《环境保护法》《固体废物污染环境防治法》等法律大背景下，《排污许可管理条例》于2021年初公布实施，相关配套制度也紧锣密鼓地制定出台。近期，多项细则和重点工作，向社会公开征求意见。《重点排污和环境风险管控单位名录管理规定（征求意见稿）》，明确重点排污和环境风险管控单位的定义、分类和筛选标准；《排污单位自动监测数据异常标记规则（征求意见稿）》，落实排污单位对污染物排放自动监测数据真实性和准确性负责、发现传输数据异常及时报告等主体责任；《关于开展工业固体废物排污许可管理工作的通知（征求意见稿）》，则界定工业固废纳入排污许可的实施范围、实施方式、许可内容等。这一系列举措都体现了行政部门对排污单位的事前事中管理。

同时，从事后行政执法层面来看，也呈现高压态势。2021年1-6月，全国生态环境执法机关共下达环境行政处罚决定书5.52万份，罚没款数额总计43.32亿元，案件平均罚款金额7.84万²。以下特点值得关注：

一是非现场监管机制不断推行。行政机关在污染物排放浓度自动监测基础上，融合视频监控和环保设施用水、用电监控等物联网监管方式，积极利用无人机、无人船等科技手段，利用大数据分析实现预警管理。例如：福建省南平市生态环境局使用无人机查获三家非法排污企业，江苏省苏州市生态环境局运用“用电监控预警”和大数据分析查处治污设施不正常运行³。

二是对测评机构、环评文件审查加强。2020年，生态环境部开展了环评文件复核工作，对发现的违法线索交办地方生态环境局查处，近期一批环评文件严重质量问题行为被严惩。例如：安徽省阜阳市某材料科

¹ 龚雅玲女士对本文的写作亦有贡献。

² 《生态环境部通报2021年1-6月环境行政处罚案件与〈环境保护法〉配套办法执行情况》，https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202107/t20210723_849844.shtml。

³ 生态环境部通报优化执法方式第三批典型案例，https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjywnews/202107/t20210706_845531.shtml。

技有限公司环境影响报告书存在抄袭情况，阜阳市生态环境局对该公司罚款、没收违法所得、并失信记分，对主要编制人员失信记分，五年内禁止从事环评文件编制工作⁴。

三是举报奖励制度不断健全。2020年4月，生态环境部印发《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》。各地纷纷制定奖励办法，例如山东省将举报奖励提高到最高50万元。2020年全国共实施奖励案件13,870件，同比增加44%；奖励总金额719万元，同比增加100%。目前，已有30个省级和313个地市级生态环境部门制定出台了举报奖励规定⁵。

二、行刑衔接升级，破坏环境刑罚再加码

（一）行刑双向衔接

2021年10月11日，最高人民法院发布《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》，继续将行政执法与刑事司法的衔接推向深入，并着重强调了“双向衔接”。事实上，行刑衔接制度已探索实践多年。在2021年7月15日实施的新《行政处罚法》第27条规定，违法行为涉嫌犯罪的，行政机关应当及时将案件移送司法机关，依法追究刑事责任。这一规定的核心是将“构成犯罪”改为“涉嫌犯罪”，降低了行政机关移送司法机关的门槛，进一步避免“以罚代刑”。

同时，“刑事优先”不等于不进行行政处罚。《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》明确，行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件前已经作出的警告，责令停产停业，暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照的行政处罚决定，不停止执行。依照行政处罚法的规定，行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件前，已经依法给予当事人罚款的，人民法院处罚金时，依法折抵相应罚金。

（二）刑事处罚加重

严惩高发多发破坏生态环境资源犯罪一直是公安、检察院的办案重点。最高检发布的《服务保障长江经济带发展检察白皮书（2020）》显示，2020年1月至11月，长江经济带11省市检察机关对破坏生态环境资源犯罪案件批准逮捕2,140件3,335人，提起公诉13,358件22,543人⁶。

随着《刑法修正案（十一）》自2021年3月1日起施行，《刑法》第338条污染环境罪也更加严厉，刑罚从两档调整为三档，增加四种加重处罚情形，最高刑调整为有期徒刑十五年。加重情形中，对于饮用水水源保护区、自然保护地核心保护区等依法确定的重点保护区，国家确定的重要江河、湖泊，以及农田，加强保护。以往破坏环境刑事案件中，往往追究自然人犯罪多，追究单位犯罪少。而今，越来越多的单位成为刑罚对象，其直接负责的主管人员和其他直接责任人员也受到刑事处罚。其中也不乏中外合资企业、外籍高管被处罚的案例。

⁴ 《生态环境部加大环评问题交办力度 严惩环评文件严重质量问题行为》，
https://www.mee.gov.cn/ywgz/sthjzf/zfzdyxzc/f/202109/t20210903_896868.shtml。

⁵ 《生态环境部通报生态环境违法行为举报奖励工作进展情况和典型案例》，
https://www.mee.gov.cn/ywgz/sthjzf/zfzdyxzc/f/202105/t20210525_834374.shtml。

⁶ 《最高检发布〈服务保障长江经济带发展检察白皮书（2020）〉》，
https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202012/t20201211_488710.shtml#1。

三、环保公益诉讼正当时

人民检察院履行公益诉讼检察职责，是《民事诉讼法》《行政诉讼法》赋予检察机关的法定职责。从 2017 年 7 月至 2021 年 6 月，全国检察机关共提起公益诉讼 19,695 件，其中生态环境和资源保护 14,175 件，占 71.97%⁷。经过多年探索实践，环保公益诉讼日趋成熟：

一是公益诉讼的程序更加明晰。2021 年 7 月 1 日起，《人民检察院公益诉讼办案规则》正式施行。该规则在总结各地办案实践的基础上，对公益诉讼一体化办案机制作了规定，建立了办案中的交办、提办、督办、领办以及跨区划管辖机制。

二是公益诉讼越来越得到地方的重视。例如 2021 年 9 月 29 日，四川省十三届人大常委会第三十次会议审议通过《四川省人大常委会关于加强检察机关生态环境公益诉讼工作的决定》，有利于解决调查取证保障不够充分、生态环境资源公益损害赔偿资金管理不够健全、联动协作不够顺畅等痛点问题。

三是环境修复理念在公益诉讼中得到充分体现。例如广西钦州市检察院诉某锰业有限公司等跨省转移危险废物污染环境民事公益诉讼案中，检察机关支持行政机关开展生态环境损害赔偿磋商，磋商未能达成赔偿协议且行政机关不提起生态环境损害赔偿诉讼的，检察机关依法提起民事公益诉讼，追究参与收集、贮存、运输、处置各环节全链条违法行为人污染环境的公益损害责任。12 名被告已赔付到位 4,000 余万元生态环境修复费用，钦州市政府也已组织召开协调会议，并确定酸泥无害化处置的实施单位，有序推进修复工作。

四、ESG 监管成为趋势

2006 年，联合国成立责任投资原则组织（the United Nations supported Principles for Responsible Investment, UN-PRI），UN-PRI 提出的“责任投资原则（PRI）”将环境、社会和公司治理（Environmental, Social and Governance, ESG）相结合，提出了 ESG 理念和评价体系，旨在帮助投资者理解环境、社会责任和公司治理对投资价值的影响。随着近几年 ESG 的快速发展，全球范围内众多 ESG 评级机构涌现，政府及监管组织、国际组织、交易所、ESG 评级公司纷纷制定上市公司 ESG 披露信息的标准，ESG 投资在国际资本市场上受到关注。

相较于成熟的海外 ESG 市场，中国对 ESG 仍处于初识和探索阶段，但是其绿色可持续发展理念与“30·60”双碳目标和长期发展战略不谋而合。2018 年 11 月，中国证券投资基金业协会发布了《中国上市公司 ESG 评价体系研究报告》和《绿色投资指引（试行）》，在充分考察国内外现有研究成果和指标框架的基础上，初步建立了符合中国国情和市场特质的衡量上市公司 ESG 绩效的核心指标体系和基金管理人的绿色投资范围和适用方法。2020 年 3 月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于构建现代环境治理体系的指导意见》。

对于中国企业尤其是上市公司而言，ESG 评价中环保监管首当其冲，在各类投资中，ESG 尽调和自查也日益增加。以往，大多数企业的环保问题受 EHS（环境 Environment、健康 Health、安全 Safety）体系监管，由 EHS 专员负责。很多企业认为这是技术问题，企业的法务合规部门介入较少。事实上，随着资本市场的国际化以及愈来愈严格的监管要求，部分中国公司也逐渐开始将 ESG 纳入管理体系、开始发布 ESG 年度报告。虽然中国公司的 ESG 意识正在提高，但从协助投资者进行的 ESG 尽调中，我们也注意到中国公司在 ESG 所关注的“环境”、“社会”和“治理”三个方面都仍处在摸索和有待深入理解的阶段。例如：

⁷ 《最高检发布检察公益诉讼起诉典型案例》，https://www.spp.gov.cn/xwfbh/wsfbt/202109/t20210915_529543.shtml#1。

对于“环境”而言，中国企业更为熟悉的是排污与治理相关的问题，而比较少关注气候变化是否会为公司的经营带来风险；几乎没有企业进行能源相关的审计；大家都知道中国在碳达峰、碳中和方面的承诺，然而很少有企业关注由此可能带来的经营风险等等。就此，我们建议企业法务合规部门应关注 ESG 体系，定期评估行业性的 ESG 问题可能给企业及高管带来的风险、责任，为随时可能发生的政府调查、融资机会、媒体监督、和社会监督做好预案。

综上所述，企业环保合规案件“一案三查”的格局已日趋明朗，对企业而言，兵来将挡不如未雨绸缪，心存侥幸不如真抓实干，构建全方位、执行到位、不断自查提升的合规体系将是企业管理的必修课。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

史昭君

电话： +86 21 6080 0556

Email: sophie.shi@hankunlaw.com