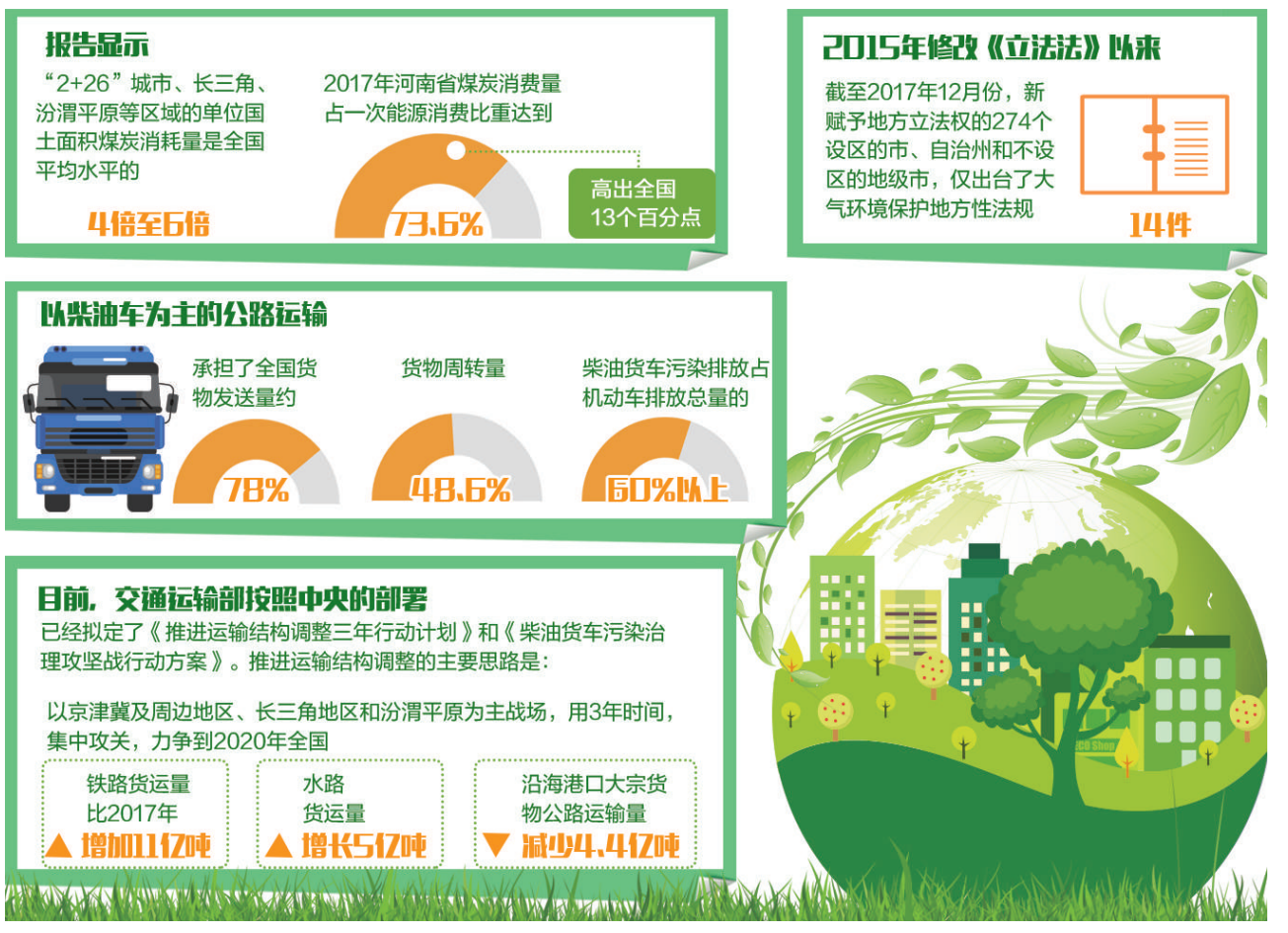
用法治力量保卫蓝天

经济日报·中国经济网记者　张　雪

关注立法



“山西临汾市出现大气环境质量造假窝案。2017年4月份至2018年4月份，6个国控站点被人为干扰上百次，监测数据严重失真。”

“陕西关中地区每年散煤燃烧量达2000万吨以上，城市老旧小区、棚户区、城乡接合部和农村地区散煤燃烧大量存在，相关治理工作尚未有效开展。”

……

这只是全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况报告中列举的几个问题。7月9日，十三届全国人大常委会第四次会议主要审议了这份报告。

让我们的生活抬头可见蓝天白云、繁星闪烁，可以说是百姓的共同期待。这次执法检查报告聚焦的正是生态环境这一关系民生的重大社会问题，反映了当前各地贯彻实施大气污染防治法现状，直截了当地指出问题，甚至点名曝光，“干货”十足，因此广受关注。在分组审议和专题询问时，委员们就此发表了不少真知灼见。

一次“不走寻常路”的执法检查

十三届全国人大常委会履职第一年，把大气污染防治法执法检查作为今年监督工作的重中之重。两个月前，由栗战书委员长亲自担任组长，执法检查组分为4个小组，分赴8个省份开展执法检查工作。同时，委托其他23个省（区、市）人大常委会开展自查，实现了执法检查全覆盖。

5月7日，在全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上，栗战书委员长指出，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权，保证法律得到有效实施的一把“利剑”。

“利剑”出鞘，势必动真碰硬。为了真正发现问题，这次执法检查“不走寻常路”，组织开展了随机抽查，每到一处，根据生态环境部监察局事前暗访摸排的线索，不打招呼、直奔现场，共对12个城市38家企业和工地开展抽查。

果然，问题逐一浮现：在陕西延长石油兴化化工有限公司，检查组发现公司采用偷排、不正常运行大气污染防治设施等逃避监管的方式，排放未经处理的大气污染物；山东华宇氧化铝有限公司氧化铝焙烧炉烟气执行的是《山东省区域性大气污染物综合排放标准》，该标准要求烟气排放浓度按照实测浓度计算，不折算为基准氧含量排放浓度，但该企业焙烧炉烟气在线监测设备上设置了15%的标准氧含量，导致折算浓度不到实测浓度的一半，企业涉嫌在线监测数据弄虚作假……发现问题，剖析原因，说到底还是为了从根本上推动法律制度的落实。

信春鹰委员看到这份报告后直言，报告对执行法律不到位的案例“点名道姓”，不含糊、不掩饰，对落实法律制度的要求明确、具体，有时间表、路线图，让我们感到人大执法检查沉甸甸、有担当、有力度。

“没想到会有调查问卷。”在这次执法检查中，还特别增设了“考试”环节，让不少人感到意外。全国人大环资委相关负责人介绍，把重要的法律条款梳理为调查问卷，是一种检查方式的创新，目的是推动政府部门和企业负责人学法用法普法。除此之外，此次执法检查还召开了五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会，倾听民意、集中民智；同省（区）人大常委会就法律实施情况初步交换意见，上下协力推动法律贯彻实施……

如此周密部署，精心实施，目的只有一个，通过法律实施监督，保证党中央重大决策部署贯彻落实，保证法律得到全面有效实施，推动解决人民群众关注的突出环境问题，以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天。

一场直面结构性污染问题的剖析

“检查中发现，部分地区产业结构偏重、布局偏乱，能源结构调整不到位，运输结构不合理，成为大气污染的主要原因。”执法检查报告中剖析了当前较为突出的结构性污染问题。

大气污染防治法规定，防治大气污染应当以改善大气环境质量为目标，坚持源头治理，规划先行，转变经济发展方式，优化产业结构和布局，调整能源结构。在现实中，法律规定显然并没有落实到位。报告显示，“2+26”城市、长三角、汾渭平原等区域的单位国土面积煤炭消耗量是全国平均水平的4倍至6倍。2017年河南省煤炭消费量占一次能源消费比重达到73.6%，高出全国13个百分点。

“强调源头控制、调整能源结构，是大气污染防治的根本。”程立峰委员说，在执法检查中发现，某省通过关停违法企业，去年下半年突击完成国家下达的前三年减煤任务，其中有一个市去年下半年提前完成省政府下达的“十三五”减煤任务。“这不得不引发我们对减煤潜力还有多大空间、减煤与使用清洁能源、引进外电替代、淘汰落后产能从而倒逼产业结构调整等问题的思考。”

对于运输结构不合理的问题，报告指出，以柴油车为主的公路运输承担了全国约78%的货物发送量、48.6%的货物周转量，柴油货车污染排放占机动车排放总量的60%以上。

吕彩霞委员对柴油货车污染排放问题比较关注。在联组会议上结合审议大气污染防治法执法检查报告作专题询问时，吕彩霞委员说：“这次执法检查发现，有关部门对机动车污染的治理、燃油品质量的监管不到位，机动车和非道路移动机械环境保护召回制度不落实等问题都比较突出。”

对此，交通运输部部长李小鹏作出回应。“目前，我们按照中央的部署，已经拟定了《推进运输结构调整三年行动计划》和《柴油货车污染治理攻坚战行动方案》。推进运输结构调整的主要思路是：以京津冀及周边地区、长三角地区和汾渭平原为主战场，用3年时间，集中攻关，力争到2020年全国铁路货运量比2017年增加11亿吨、水路货运量增长5亿吨、沿海港口大宗货物公路运输量减少4.4亿吨。”

市场监督管理总局副局长毕井泉表示，从2015年9月份起，原质检总局会同环保部启动了建立机动车环保缺陷召回制度的调研工作，目前两个部门已经形成《机动车环境保护召回管理规定》部门规章送审稿，力争年内出台机动车环保召回制度。

一次关于配套法规和标准制定问题的建言

“大气污染防治法要求，排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。目前，国务院排污许可管理条例尚未出台。2015年修改《立法法》以来，截至2017年12月份，新赋予地方立法权的274个设区市、自治州和不设区的地级市仅出台了14件大气环境保护地方性法规。”报告指出了当前配套法规不健全的问题。

信春鹰委员认为，这是整个环境保护法律领域普遍存在的问题。“现在有300多个地方立法权主体，地方立法很踊跃，但在环境保护领域的立法力度不够。”她指出，近些年为适应环境保护的新要求，有的法律在国家层面已经作了修改，但是地方立法并未及时跟进。

此次报告中明确要求，2018年底前，各省级人大及其常委会要制定或修改大气污染防治相关条例，结合本地实际进一步明确细化上位法规定，增强法律的可操作性、规范性、约束性，实现大气污染防治地方性法规全覆盖。“这个要求是人大系统在打好污染防治攻坚战的责任和担当，必须不折不扣地落实。”信春鹰委员说。

韩晓武委员认为，大气污染之所以长期解决不了，其中一个重要原因是违法成本过低，违法成本甚至低于守法成本。因此，解决大气污染问题，单靠相关企业自行约束是不行的，必须加大对违法违规行为的处罚力度，增强对违法行为的震慑力。

王胜明委员表示，要坚决贯彻实施大气污染防治法和刑法等法律，对肆意污染生态环境、严重危害人民群众生命健康的，民事上应当承担惩罚性赔偿，并依法追究行政责任和刑事责任。

“希望在环境保护工作中确立惩罚性赔偿机制。”郑功成委员建议，对致污者的惩罚不能只限于当时当地，还应考虑其致污的长期性与严重性，应当追溯其责任，唯此才能对企业有更强的约束力。

排放标准一直是大气环境管理的重要手段之一。但在此次执法检查中发现，当前我国的标准体系并不完善。矫勇委员对此颇为关心。“根据生态环境部网站公布的36项主要工业行业大气污染物排放标准，其中近70%的标准是国务院2013年发布大气污染防治行动计划之前制定的，相对我国现在的产业结构和分布密度，这些标准能否满足大气污染物排放总量控制的要求？有没有进一步从严修订的计划？”他在专题询问时发问。

对此，生态环境部副部长赵英民坦言，目前我国标准体系确实还存在一些问题，比如，现在的标准体系针对煤烟性的大气污染，对颗粒物、二氧化硫、氮氧化物这些常规污染物行业排放标准比较健全，但针对臭氧污染，控制挥发性有机物等污染指标的排放标准还有所欠缺。

问题摆在眼前，赵英民给出了下一步完善排放标准体系的思路。“我们将进一步做好排放标准评估工作，加大标准的制定和修订，主要针对目前在控制VOCs防控臭氧污染方面排放标准的缺陷，并进一步完善国家排放标准体系。同时，在京津冀、长三角和汾渭平原，对重点污染物继续设定大气污染物特别排放限值，进一步严格限制。另外，全面落实达标排放计划，大幅度减少超标排放违法行为，综合运用经济政策手段，推动污染治理技术升级改造，为进一步严格排放标准限值奠定基础。”

读案说法

顺风车发生事故保险公司该理赔

本报记者　李万祥

近年来，顺风车在载客中发生事故被保险拒赔的案例屡见不鲜。例如，李先生在一次顺风车业务中不慎发生交通事故，保险公司认为他在事发时从事运营，依据保险条款应免赔。前不久，该案经北京市第三中级人民法院审理认为，保险公司拒赔理由于法无据，应在保险责任范围内赔偿损失。

“以前，保险公司认定只要涉及金钱交易都算营运性质，一旦出险则拒绝理赔。现在看，顺风车的问题争议比较大，性质难界定，相关法律还是空白。”北京三中院法官史智军说，至于一天内跑几单才算运营车辆，还是一日两单之内不算运营，可能需要具体问题具体分析和判断。目前，网约车行业内还没有明确的统一标准。

史智军介绍，2016年11月份，李先生在某保险公司投保交强险和商业险，其中保险责任免除部分包括：被保险机动车改变使用性质，被保险人未及时通知保险人，因改变使用性质导致被保险机动车危险程度显著增加。

2017年7月19日中午，李先生通过网约车线上平台接到一位顺风车乘客，在上路行驶中李先生的车辆撞上道路中心护栏，经交管部门认定为单方责任事故。但是，在李先生向保险公司申请理赔时，保险公司却以涉案车辆实际用于运营，车辆使用性质改变，违反保险法和保险合同约定为由，拒绝理赔。

随后李先生起诉至法院，要求保险公司依据合同约定对他的损失给予理赔。北京通州区法院经审理认为，事故发生时，李先生使用顺风车接单，此举不会导致车辆发生交通事故的危险程度显著增加，因此保险公司不能免责，故判决保险公司应承担保险合同约定的赔偿责任。

保险公司不服此判决，上诉至北京三中院。保险公司认为李先生同时注册了网约车线上平台的快车和顺风车业务，即使是平台上的顺风车，也不同于日常上下班顺路搭乘、分担油费的搭乘，法院不能仅依靠业务名称来认定事实。

“根据李先生的当日接单次数、路线终点与其居住区域相近、收取费用等证据，可以认定李先生在出险时应为顺风车运营。”史智军说，因此李先生并未改变车辆使用性质，合乘也是以车主正常的出行路线和常规使用车辆为基础，不会因此导致车辆的危险程度显著增加。最终，北京三中院二审驳回了保险公司的上诉，裁定维持原判。

根据相关规定，开顺风车遇到事故，保险公司对交强险应按规定赔付。纠纷中，争议较大的主要在于商业险。记者梳理相关案例发现，车主和保险公司之间的争议，主要在于是否更改了车辆的使用性质，以及是否增加了车辆的危险程度。

“上述案例中的一个核心要点是，车主投保的是营运车辆还是非营运车辆。保险公司拒赔的理由是顺风车具有营利性质，保险的缴纳基数与非营运性质是不一样的。”北京市中闻律师事务所律师李亚分析，通常情况下，顺风车不是以营利为目的。《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》中也没有将顺风车纳入监管范围。可见，顺风车不属于网约车营运车辆的一部分。因此，保险公司应该按照合同承担赔偿责任。

根据《网络预约出租汽车经营服务管理暂行办法》，网约车不仅是网络预约出租汽车的简称，亦因其具有经营性质而需办理相关审核和证照手续。顺风车属于私人小客车合乘，是自愿的、不以营利为目的的民事行为，并非运营。

《北京市私人小客车合乘出行指导意见》明确，私人小客车合乘，也称为拼车、顺风车，是由合乘服务提供者事先发布出行信息，出行线路相同的人选择乘坐驾驶员的小客车、分摊合乘部分的出行成本（燃料费和通行费）或免费互助的共享出行方式。合乘出行作为驾驶员、合乘者及合乘信息服务平台各方自愿的、不以营利为目的的民事行为，相关责任义务按照有关法律法规由合乘各方自行承担。

记者调查发现，其他城市关于顺风车的规定与北京市的上述规范基本相同，从中可以看出，顺风车并不以营利为目的，也非营运行为，无需办理车辆使用性质变更。

公安部重拳打击世界杯期间赌球违法犯罪活动

本报讯　记者姜天骄从公安部了解到：近日，针对世界杯足球赛期间赌球活动多发的情况，公安部指挥部署各地公安机关提前研判、缜密侦查，对各类赌球活动强化精准打击。世界杯开赛以来，各地侦破赌球刑事案件300余起、打掉赌球团伙100多个，涉案金额逾10亿元。

其中，上海市公安机关成功打掉了一个以民间借贷公司为掩护的网络赌球犯罪团伙，抓获涉案人员14名。经查，该团伙充当境外赌博网站代理人，组织下线人员赌球押注，从中抽头渔利，涉赌资金逾千万元；贵州贵阳市公安机关成功侦破邹某团伙利用境外赌博网站开设赌场案，抓获涉案人员70名。经查，该团伙充当境外赌博网站代理人，组织赌客对世界杯比赛押注，从中抽头渔利，涉赌资金逾亿元；北京市公安机关成功侦破张某团伙利用境外赌博网站开设赌场案，抓获涉案人员46名。经查，该团伙充当境外赌博网站代理人，组织赌客对世界杯比赛押注，从中抽头渔利，涉赌资金逾亿元；广东省公安机关成功打掉广州、佛山7个网络赌球团伙，抓获涉案人员107名。经查，该系列团伙充当境外赌博网站代理人，组织赌客对世界杯比赛押注，从中抽头渔利，涉赌资金逾亿元。

据了解，今年初公安部即部署各地公安机关加大专项打击力度，重点关注研判网络赌博及赌球活动线索，在世界杯开赛前已侦破网络赌博刑事案件2500余起，打掉了一大批网络赌球团伙及平台，查扣冻结涉赌资金逾30亿元。

公安部有关负责人表示，公安机关将持续依法深入打击惩治各类赌博违法犯罪，突出打击犯罪活动的组织者、经营者、获利者和幕后“保护伞”，坚决斩断跨境跨区域赌博犯罪的“人员链”“资金链”“技术链”和“利益链”，切实维护良好社会治安环境和国家经济安全。

依靠法律治理电商平台“二选一”

法治论坛

缪因知

近年来，每逢“6·18”“双11”等网络集中促销活动，一些电商平台强令商家“二选一”，由此引发诸多纷争。今年6月份出台的《2018网络市场监管专项行动（网剑行动）方案》对电商明令禁止“二选一”。

“二选一”属于垄断行为。有人认为，平台和平台内经营者（下称商家）是平等合同关系，前者要求后者“效忠”并非不可。这种说法忽略了“二选一”对市场交易的危害。表面看，虽然每个电商平台都向消费者开放，但由于精力、习惯等因素，大量消费者会“粘住”一个主要的购物平台，希望在一个平台内获取更多的选项，也就是同一个商家会进驻多个平台，供消费者选择。但平台要求商家“二选一”，这无异于剥夺了消费者的选择权。

同样，“二选一”也侵犯了商家的竞争自由。平台与商家并非简单的展示与被展示关系，平台对商家收取的各种费用、结账方式、促销模式、排序算法都会对商家的利益造成影响。若能同时入驻多个平台，商家就有了更多趋利避害的机会，包括在不同平台销售多寡不同的商品，甚至最终离开一个平台。如果被迫提前“锁定”一个平台，商家会倾向于“一动不如一静”，形成经济学上的沉没成本，丧失左右逢源的机会。

此外，电商平台实施“二选一”，还损害了其他平台与商家的缔约自由和发展空间。如果各个平台竞相效尤，必将导致市场被切割而呈现板块化，搞“二选一”的平台则坐拥免于被商家不断评估和挑选的垄断利益。

电商平台“二选一”之弊，并不局限于特殊的销售平台，还关联着实体经济大局，与生产、销售、消费乃至就业等环节息息相关。市场交易平台的割据行为，不仅妨碍了新平台的竞争机会，更令广大企业与消费者的福利消散。

目前，全国人大常委会正在审议的《电子商务法》三审稿明确规定，“电子商务平台经营者不得利用服务协议、交易规则以及技术等手段，对平台内经营者在平台内的交易、交易价格以及与其他经营者的交易实行不合理限制或者附加不合理条件”。这项拟议的法律规范有望突破“优势地位”要件这一传统限制，成为一条“本身违法”的行为禁止规则，即只要电商平台有强令商家“二选一”等相关行为，就构成违法。

随着各行各业“互联网+”程度不断提升，反垄断立法在电商平台领域的探索，有望为实体经济更广泛领域的反垄断规制提供参照与启迪。

（作者单位：中央财经大学法学院）

本版编辑　许跃芝　梁剑箫