

# 浅议超标排污行为

卢德裕

(澄海市环境保护局, 广东 澄海 515800)

**摘要:** 针对有关法律对超标排污行为定性不明确, 与之相关的排污收费制度和限期治理制度在实践中暴露出许多弊端, 提出有关法律应明确规定超标排污行为是违法行为, 必须承担法律责任; 发现超标排污行为必须及时制止, 责令其改正并予以处罚; 与之相关的排污收费制度和限期治理制度必须进一步完善和革新。

**关键词:** 排放污染物; 行为; 超标; 违法

中图分类号: X830 文献标识码: B 文章编号: 1006-2009(2002)06-0010-02

环境标准是国家为了维护环境质量、控制污染, 保护人体健康、社会财富和生态平衡, 按照法定程序制定的各种技术规范的总称。污染源排放到环境中的污染物浓度或数量超过污染物排放标准所规定的限量就是超标排污。超标排污行为究竟是不是违法行为, 现就超标排污行为的法律性质和法律后果谈些看法。

## 1 有关法律对超标排污行为定性不明确

《中华人民共和国环境保护法》第 28 条第 1 款规定: “排放污染物超过国家或地方规定的污染物排放标准的企事业单位, 依照国家规定缴纳超标排污费, 并负责治理。水污染防治法另有规定的照水污染防治法的规定执行。”而水污染防治法对于超标排污也只规定了收取超标排污费并负责治理。从我国的有关规定来看, 污染物排放标准是具有法律性质的技术规范, 是强制性标准, 具有法律的约束力。按照《标准化法》的规定, 强制性标准必须执行, 违反了强制性标准就是违法, 要处以罚款, 直至追究刑事责任。我国的环境保护基本法没有规定超标排污是违法行为及其应承担的法律责任。因此, 《标准化法》的法律权威性也就无法体现。

## 2 相关的制度不完善

### 2.1 现行的排污收费制度不完善

从法律性质看, 征收排污费是一项行政征收, 属于具体行政行为, 具备如下特征: (1) 是行政主体依法对公民、法人及其他组织实施的一种单方面具体行政行为; (2) 是行政主体以强制方式无偿取得行政相对人的财产; (3) 行政征收的前提, 必须是行政相对人负有行政法上所规定的缴纳义务。征收

排污费带有惩罚和补偿的性质, 但又不仅仅是对污染损失的一种补偿, 更不是行政处罚, 只有行政相对人拒绝履行义务时, 才可能导致行政处罚。

在我国, 征收排污费的目的是为了促进企事业单位加强经营管理, 节约和综合利用资源, 治理污染和改善环境, 是利用经济杠杆的调节作用, 从外部给企业一定的经济压力, 使企业排污量的大小同经济效益直接联系起来, 但这并不能及时制止超标排污行为的发生, 对其进行处罚。随着环境问题的日益突出, 处理超标排污已不可能再依赖于这种作用有限的经济手段。

### 2.2 限期治理制度存在弊端

《中华人民共和国环境保护法》第 28 条第 1 款规定了排放污染物超过国家或地方规定的污染物排放标准的企事业单位的治理责任, 但没有明确规定治理的限期和违反该条款应承担的法律责任。

限期治理制度是指有权机关对严重污染环境的单位下达在限定的时间内完成限定的治理任务的命令, 逾期未完成任务的要承担法律责任的制度。这项制度是根据我国国情, 在特定经济条件下建立起来的一项具有中国特色的环境管理制度。限期治理决定从法律性质上讲, 是一项行政命令, 属于具体行政行为, 它具备如下特征: (1) 由行政主体依法作出, 非行政主体如法院等, 无权作出; (2) 只为行政相对人设定义务, 而不赋予权利; (3) 行政相对人违反行政命令, 行政主体可以对其进行制裁。

《中华人民共和国环境保护法》第 29 条第 1 款对限期治理对象作出了规定: “对造成环境严重污

收稿日期: 2001-12-05; 修订日期: 2002-10-05

作者简介: 卢德裕(1971-), 男, 广东澄海人, 大学, 工程师, 从事环境管理工作。

染的企业事业单位,限期治理。”但是,如何认定“严重污染环境”?法律无明确统一的标准。因此适用标准的模糊性和适用范围的狭窄性,导致限期治理制度在实施中逐渐暴露出许多弊端:(1)主观任意性大,不利于公平执法和企业的公平竞争。对污染程度的认定,缺乏统一的标准,只能由执法者裁量,具有很强的主观色彩,容易因时、因地、因人而异。同样的污染企业会因为处于不同的行政区域,或决策者的认识不同等,受到不同的处理,从而影响了企业的公平竞争,也会引起企业的抵触情绪。(2)容易造成治理对象的遗漏。限期治理的决定权在各级人民政府,但是政府缺乏对所有的污染源进行经常地、全面地监测了解的机制。现时确定限期治理对象往往是将已发生了严重污染事故或者是群众反映强烈的污染单位列入治理范围。(3)不利于促进超标排污企业的及时治理。限期治理对象并不包括所有的超标排污企业,而是指向个别污染严重的企业,所以未列入限期治理范围而又超标排污的其他企业没有治污的明显压力,会产生松懈、观望,甚至置之不理的现象,妨碍了对本地区污染源的及时治理。

### 3 建议

#### 3.1 法律应明确规定超标排污行为是违法行为

《中华人民共和国环境保护法》是环境保护的基本法,作为其他环境保护单行法的立法依据,它仅规定了超标排污的企事业单位必须“依照国家规定缴纳超标准排污费,并负责治理。”而没有明确规定“必须达标排放”,也没有明确其应承担的法律责任。在2000年4月份修改,2000年9月1日生效实施的《中华人民共和国大气污染防治法》中明确规定“企事业单位排放污染物必须符合国家或地方规定的污染物排放标准”,违反该条款必须承担的法律责任:“可处以罚款1万元以下。”说明了超标排污行为是违法行为,应承担法律责任。因此进一步整理完善环境保护法,明确规定超标排污行为的法律责任,根据超标排污的不同情况,给予警告、罚款和责令停止生产、停业、关闭等行政处罚,并使各部法律之间衔接和配套,是当前环境保护工作的迫切需要。

#### 3.2 取消限期治理制度

限期治理制度是在70年代末,针对我国环境污染严重,治理资金有限,只能集中有限资金解决

突出的环境问题而提出的。后经多次完善,并于1989年颁布实施的《中华人民共和国环境保护法》中作了明确规定,从而成为一项法律制度。在当时的特定经济条件下,限期治理由政府统一筹划,权衡利弊,考虑对实现国家经济发展计划的影响及治理资金的统一调配和安排,既适合当时国情又促进了污染源的治理,对改善环境起到了积极作用。随着市场经济机制的建立,治理资金主要由投资者及企业自己筹集,不符合环保要求污染严重的企业应该在竞争中被淘汰。限期治理制度与当今的社会形势已不相适应。

超标排污行为是违法行为,是法律所禁止的,因而其存在于任何情况下都是违法的,处罚本身不能换取其合法性,责令其限期改正是无先决条件的必然要求。《中华人民共和国行政处罚法》第23条规定,“行政机关实施行政处罚时,应当责令当事人改正或限期改正违法行为。”责令改正从法律性质上讲是一种具体行政行为,属行政制止性措施。行政制止性措施也称制止性处罚,是指行政主体对正在妨害国家行政管理秩序的行为所采取的行政强制措施,其目的在于制止已经发生的违法行为。因此发现超标排污行为,必须及时制止,责令改正并予以处罚,无须限期治理。

#### 3.3 进一步完善排污费征收制度

明确了超标排污行为的违法性,现行以“以收费促治理”为目的的排污收费制度的全面革新也就成为必然。革新的排污收费制度应该是对环境资源的占有、支配和损害者根据规定征收一定的费用;革新的排污收费制度应该规定排污费由污染者全部承担,而不应该转嫁给产品的消费者。征收的排污费应该用于社会整体环境的综合整治,而不应该返还污染者作为治理资金。对排污者来说,排污收费并不免除治理责任,也不免除因污染造成损失的赔偿责任和法律规定的其他责任,更不是用排污费买得排污权,获得超标排污的合法性。

排污收费制度已作了多次的调整,征收对象已从1982年《征收排污费暂行办法》规定的“超标即收费”扩大到“排污即收费”,只要排放污染物,都必须缴纳排污费,排污收费的目的也就不仅仅是为了“以收费促治理”。超标排污对于环境资源的占有、支配和损害的程度更大,因而必须缴纳更高的行政处罚金。

本栏目责任编辑 李文峻