

# 我国超标排放污水行政罚款制度之检讨 ——从江苏高邮光明化工厂 603 元罚款事件切入

吴卫星

**摘要:** 江苏高邮光明化工厂 603 元罚款事件迫使我们郑重思考《水污染防治法》第 74 条第 1 款的成败得失, 该款采用倍率数距式的罚款设定方式具有一定的创新性, 但其无法避免法律适用上的处罚畸轻畸重现象。该款所谓的“应缴纳排污费数额”含义为何, 环境保护部的前后两个行政解释以及一些地方立法作出了不同的认定, 法制不统一现象由是产生。运用文义解释和历史解释的方法, “应缴纳排污费数额”应当根据排污者在实际违法排污期间排放污染物的种类、浓度和排污量予以计算, 环保部的行政解释和部分地方立法有违《水污染防治法》的立法本意。在《水污染防治法》修改过程中, 可以通过扩大倍率数距的距差、采用“倍率数距式+数值保底式或数值数距式”或者改用“数值数距式”的罚款设定方式对现行《水污染防治法》第 74 条第 1 款进行完善。

**关键词:** 超标排放; 倍率数距式; 应缴纳排污费数额; 法律解释; 过罚相当

**中图分类号:** D922.683.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2017)04-0046-10

**DOI:**10.16493/j.cnki.42-1627/c.2017.04.005

## 一、问题的提出

2016 年 2 月 24 日, 江苏省环保厅在其官方网站公布了四起环境违法案件查处情况, 其中高邮光明化工厂 (以下简称光明化工厂) 环境污染行政处罚案引起了轩然大波。媒体关注的焦点问题是, 光明化工厂排放的废水 PH 值超标 (5.53, 排放标准是 6~9), 高邮市环保局依据《水污染防治法》第 74 条第 1 款之规定, 处以罚款 603 元<sup>①</sup>。603 元的罚款被报道后受到了媒体舆论的广泛质疑, 认为罚款太少。

光明化工厂行政处罚案涉及《水污染防治法》第 74 条第 1 款的法律适用, 该款规定: “违反本法规定, 排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准, 或者超过重点水污染物排放总量控制指标的, 由县级以上人民政府环境保护主管部门按照权限责令限期治理, 处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款。”根据江苏省环保厅和高邮市环保局的说明, 本案中的“应缴纳排污费数额”按照 30 日废水排放量测算。按照规定, 污水排污费按排放污染物的种类、数量以污染当

基金项目: 江苏省环保科研项目“《江苏省水污染防治条例》立法研究”(2016049)

作者简介: 吴卫星, 法学博士, 南京大学法学院副教授, 南京大学—约翰斯·霍普金斯大学中美文化研究中心兼职教师 (江苏南京 210093)

<sup>①</sup> 参见《省环保厅公布 4 起环境违法案件查处情况》, [http://www.jshb.gov.cn:8080/pub/root14/xxgkcs/201602/t20160224\\_339802.html](http://www.jshb.gov.cn:8080/pub/root14/xxgkcs/201602/t20160224_339802.html), 2016 年 11 月 1 日最后访问。

量计算，对每一排放口征收排污费的污染物种类数，以污染当量数从多到少的顺序确定，最多不超过 3 项<sup>①</sup>。据此计算，光明化工厂三种污染物及当量数分别为 PH180、氟化物 3.348、COD40.5，而当时江苏省污水排污费征收标准是非太湖流域每一污染当量 0.9 元。因此，光明化工厂 30 日的应缴纳排污费为  $(180+3.348+40.5) \times 0.9 \text{ 元} \approx 201 \text{ 元}$ 。高邮市环保局遂依据《水污染防治法》第 74 条第 1 款和《高邮市环境保护局行政处罚自由裁量标准》，决定对光明化工厂超标排污行为处以应缴纳排污费数额三倍（即  $201 \text{ 元} \times 3 = 603 \text{ 元}$ ）的罚款<sup>②</sup>。

对于光明化工厂超标罚款事件，媒体和舆论大多质疑的是行政执法的合法性问题。但是，笔者认为，迄今尚未有证据和官方结论证明高邮市环保局的罚款违法，该事件更值得我们关注和深思的是《水污染防治法》第 74 条第 1 款本身存在的立法上的缺失。事实上，《水污染防治法》修订不久即有人剖析第 74 条在法律适用中的困境<sup>③</sup>，本次事件只不过是新《环境保护法》时代将问题再次凸显于国人面前。本文即试图围绕《水污染防治法》第 74 条第 1 款，就我国超标排放污水行政罚款制度的现状、存在问题和应对之策作比较系统的研究，以期促进我国相关制度的完善。

## 二、聚焦《水污染防治法》第 74 条第 1 款

### （一）《水污染防治法》修订之回顾

2008 年修订的《水污染防治法》在修订过程中所要解决的一个突出问题是“守法成本高，违法成本低”，因此，修法的主要内容之一即是“加大处罚力度，完善法律责任”<sup>[1](P291-300)</sup>。为此，许多官员和学者建议针对持续性的环境违法行为实行“按日计罚”制度<sup>④</sup>。但是，立法者并未采纳这种建议。对于超标排污行为，《水污染防治法（修订草案）》第 72 条第 1 款规定，处 10 万元以上 100 万元以下罚款。相比 2000 年颁布的《水污染防治法实施细则》所规定的“1 万元以上 10 万元以下的罚款”，修订草案大幅提高了罚款的幅度。但是，“有些常委委员、环境与资源保护委员会和有些地方、部门及群众提出，10 万元至 100 万元的超标排污罚款，不能充分体现‘过罚相当’的原则，也难以较好地解决‘违法成本低’的问题。对超标排污行为，应按超标排污的严重程度确定罚款数额，超标排污越严重，罚款数额应当越大”<sup>[2](P325-330)</sup>。随后，《水污染防治法（修订草案二次审议稿）》第 71 条第 1 款将超标排污的罚款修改为“处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款”，最终修订的《水污染防治法》第 74 条第 1 款采纳了二次审议稿的内容。

### （二）《水污染防治法》第 74 条第 1 款罚款数额设定方式之创新

从理论上讲，行政罚款数额的设定方式有固定数值式、固定倍率式、数值数距式、倍率数距式、数值封顶式、倍率封顶式、数值保底式、倍率保底式和概括式九种<sup>[3]</sup>。在我国环境立法实务中，没有单独采用过“倍率保底式”和“数值保底式”这两种设定方式，其余七种都有所运用。这七种方式可以分为三大类：1. 概括式，即法律只是笼统地规定“处以罚款”或者“并处罚款”，但未规定罚款的具体数值或者计算方式。我国某些早期的环境立法，例如 1996 年颁布的《环境噪声

① 参见《排污费征收标准管理办法》之附件《排污费征收标准及计算方法》。

② 参见《高邮化工厂超排废水仅罚 603 元？省环保厅公开回应质疑：严格按照法律法规“罚则”计算而得》，《扬子晚报》2016 年 2 月 28 日第 A03 版。

③ 参见赵世德、李国栋：《对修订后〈水污染防治法〉第七十三、七十四条如何执行的疑惑与思考》，《内蒙古环境科学》2009 年第 6 期；刘沐雨：《新〈水污染防治法〉第七十四条法律适用之困境》，《中国地质大学学报（社会科学版）》2009 年第 6 期。

④ 参见汪劲、严厚福：《构建我国环境立法中的按日连续处罚制——以〈水污染防治法〉的修改为例》，《法学》2007 年第 12 期；姜明安：《〈水污染防治法〉中实施“按日计罚”的可行性——行政法学家视角的评述》，《环境保护》2007 年第 24 期；别涛、王彬：《环境违法应当实行“按日计罚”——关于惩治持续性环境违法行为的立法建议》，《环境保护》2007 年第 21 期。

污染防治法》和《水污染防治法》，即采用这种立法例。

2. 数值式，即将罚款设定为某一固定数额、某数值区间或者某个固定数值以下，具体可分为三种。(1) 固定数值式，例如《大气污染防治法》第 112 条第 3 款规定的“对机动车所有人处五千元以下的罚款”。(2) 数值数距式，例如《大气污染防治法》第 102 条规定的“处十万元以上一百万元以下的罚款”。(3) 数值封顶式，例如《海洋环境保护法》第 74 条规定的“处二万元以下的罚款”。

3. 倍率式，即将罚款设定为某特定基数与倍率之乘积。环境保护立法中常见的罚款基数主要有以下情形：污染事故造成的直接损失<sup>①</sup>，上一年度收入<sup>②</sup>，货值金额<sup>③</sup>，环评所收费用<sup>④</sup>，应缴纳危险废物排污费金额<sup>⑤</sup>，应缴纳排污费数额<sup>⑥⑦</sup>，挪用资金数额<sup>⑧</sup>，代为处置费用<sup>⑨</sup>，违法所得<sup>⑩</sup>。倍率式可再细分为以下三类：(1) 固定倍率式，例如《水污染防治法》第 83 条第 2 款规定，企业事业单位违法造成一般或者较大水污染事故的，按照水污染事故造成的直接损失的百分之二十计算罚款。(2) 倍率封顶式，例如《水污染防治法》第 83 条第 1 款规定，企业事业单位违法造成水污染事故的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得的收入百分之五十以下的罚款。(3) 倍率数距式，例如《大气污染防治法》第 122 条第 2 款规定，对造成一般或者较大大气污染事故的，按照污染事故造成直接损失的一倍以上三倍以下计算罚款。

根据以上对罚款设定方式的分类可知，《水污染防治法》第 74 条第 1 款关于罚款的设定方式属于倍率数距式。此种罚款设定方式在我国的环保立法中并不鲜见，据统计，倍率数距式的使用频率仅次于数值数距式和数值封顶式，在七种罚款设定方式中位居第三<sup>[4]</sup>。但是，就《水污染防治法》第 74 条第 1 款将倍率数距式适用于超标排污行为而言，则是具有创新性的，甚至迄今仍是独一无二的(如表 1 所示)。我国大气污染防治和海洋环境保护的立法对于超标排污行为，均采用数值数距式的罚款设定方式。值得注意的是，2015 年新修订的《大气污染防治法》对于超标排污行为的罚款设定方式，并未仿照《水污染防治法》第 74 条第 1 款，而是仍然采用数值数距式，只不过将罚款额度从旧法规定的“一万元以上十万元以下”提高至“十万元以上一百万元以下”。

表 1 我国国家立法关于超标排污的罚款规定

法案名称	制定时间	超标排污的罚款规定	所在条款
《水污染防治法》	2008 年	应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款	第 74 条
《水污染防治法实施细则》	2000 年	一万元以上十万元以下的罚款	第 41、46 条
《大气污染防治法》	2015 年	十万元以上一百万元以下的罚款	第 99 条
《大气污染防治法》	2000 年	一万元以上十万元以下的罚款	第 48 条
《海洋环境保护法》	1999 年	二万元以上十万元以下的罚款	第 73 条

《水污染防治法》第 74 条第 1 款采用倍率数距式的罚款设定方式，当时被认为是该法修订的一

① 参见《大气污染防治法》第 122 条第 2 款、《水污染防治法》第 83 条第 2 款、《固体废物污染环境防治法》第 82 条、《海洋环境保护法》第 91 条第 2 款。

② 参见《大气污染防治法》第 122 条第 1 款、《水污染防治法》第 83 条第 1 款。

③ 参见《大气污染防治法》第 101、103、104、105、109、110 条。

④ 参见《环境影响评价法》第 33 条。

⑤ 参见《固体废物污染环境防治法》第 75 条。

⑥ 参见《水污染防治法》第 73、74 条、《排污费征收使用管理条例》第 21 条。

⑦ 参见《排污费征收使用管理条例》第 22 条。

⑧ 参见《排污费征收使用管理条例》第 23 条。

⑨ 参见《固体废物污染环境防治法》第 76 条。

⑩ 参见《固体废物污染环境防治法》第 77 条、《放射性污染防治法》第 53、57 条。

大亮点，广受关注<sup>[5]</sup>。但是，《水污染防治法》本身对于计算罚款的基数——“应缴纳排污费数额”，没有进行明确的界定，故在环保执法中带来了诸多问题和困惑。

### （三）环境保护部的行政解释

为了解决《水污染防治法》第 74 条第 1 款执法上的困惑，环境保护部先后下发过两个通知，对“应缴纳排污费数额”进行具体的解释。2008 年 6 月 13 日，环保部发布了《关于执行〈水污染防治法〉第 73 条和第 74 条“应缴纳排污费数额”规定有关问题的通知》（环发〔2008〕52 号），根据该通知，对于直接排污的排污者，如果是按月缴纳排污费的，其“应缴纳排污费数额”是指违法行为实施前最近一个缴费时段的排污费缴纳通知单所确定的月度排污费数额；如果是按季度缴纳排污费的，则是指根据违法行为实施前最近一个缴费时段的排污费缴纳通知单所确定的季度排污费数额计算出的月平均应缴纳排污费数额。2011 年 2 月 22 日，环境保护部、财政部和发展改革委联合发布了《关于〈水污染防治法〉第七十三条和第七十四条“应缴纳排污费数额”具体应用问题的通知》（环函〔2011〕32 号）。按照该通知，在确定“应缴纳排污费数额”时，对水污染物的种类、浓度和污水排放量的认定，按照以下方法执行：（1）关于水污染物的种类、浓度，应当按照国家有关水污染源在线监测技术规范或者监督性监测方法，对违法行为发生时所排水污染物的种类、浓度进行认定。（2）关于污水排放量，排污者实施违法行为不超过 30 天的，应当按照 30 天的污水排放量进行认定；超过 30 天的，应当按照实际违法行为期间污水排放量进行认定。

比较前面的两个通知，可以发现它们的最大差异在于应缴纳排污费数额的计算期间不同。但是必须指出的是，无论按照哪个通知的规定计算应缴纳排污费数额，在实践中对于排污量小的企业来说，超标罚款的数额也就比较小，很难具有法律制裁的威慑力。就全国情况来看，笔者根据环境保护部 2009—2014 年度的《全国环境统计公报》公布的每一年的排污费解缴入库户数和排污费征收金额，计算出每个排污户年平均排污费数额，这个数额从 2009 年的 38 667 元逐年上升至 2014 年的 58 760 元（如表 2 所示）。据此可以算出每户月平均排污费数额从 2009 年的 3 222 元逐年上升至 4 897 元。当然，这里的排污费不仅仅是污水排污费，还包括废气排污费、危险废物排污费、噪声超标排污费、工地扬尘排污费等。因此，平均每个排污户月均污水排污费在 2014 年度最多也不会超过 4 897 元，根据环保部的解释，应缴纳排污费一般按照月均或者 30 日排污费计算（由于环境监测手段的滞后，即使企业超标排污超过 30 日环保部门也很难证明），那么超标排放污水的平均罚款数额在 2014 年最多就是在 9 794~24 485 元这个区间。如果我们假定污水排污费在征收的所有的排污费中占 50% 的话，那么超标排放污水的平均罚款数额在 2014 年大致在 4 897~12 243 元之间，这个数值可能较为接近环保执法的实际情况。

表 2 全国排污费征收情况一览表

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
排污费解缴入库户数（户）	446 422	401 172	370 700	351 326	352 316	317 902
排污费征收金额（亿元）	172.619 23	188.189 99	189.895 8	188.920 4	204.81	186.8
户均排污费征收金额（元）	38 667	46 910	51 226	53 774	58 123	58 760

资料来源：环境保护部《中国环境统计公报》（2009 年—2014 年）。

由此可见，应缴纳排污费数额两至五倍的罚款，对于排污量较少的小企业来说，根本不足以遏制其超标排污行为。光明化工厂恰恰就是一个排污量很小的企业，故其罚款计算的结果仅为 603 元，可能突破了大多数国人所能容忍的极限。为了避免出现这个尴尬局面，一些地方通过立法就应缴纳排污费数额的计算等作出了与环保部不同的规定。

### 三、地方立法的应对之道

为了解决《水污染防治法》第 74 条第 1 款法律适用时所带来的罚款数额过低问题,进一步加大违法成本,我国一些地方性立法作出了与环境保护部行政解释不同的具体规定。仔细考察相关地方立法,我们可以发现大致有三种回应方式。

#### (一) 规定“应缴纳排污费数额”按年计算

如前所述,根据环保部的两个行政解释,“应缴纳排污费数额”在行政执法实务中基本上按照月度排污费来计算。一些地方立法则明确规定,“应缴纳排污费数额”按年计算,这样与环保部行政解释相比较,就将罚款额度大致增加了十一倍。2008 年颁布的《浙江省水污染防治条例》一马当先,其第 58 条第 1 款规定,应缴纳排污费按年计算,但罚款数额最高不超过二百万元。随后,《河南省水污染防治条例》第 59 条第 1 款规定处“上一年应缴纳排污费总额两倍以上五倍以下的罚款”,《北京市水污染防治条例》第 78 条第 1 款规定“应缴纳排污费数额按年计算”,《福建省流域水环境保护条例》第 50 条第 2 款规定“前款所称的应缴纳排污费,按年计算,以行政处罚作出时的上一年度排污费为基数”,《合肥市水环境保护条例》第 8 条第 2 款规定处“年度应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款”,《本溪市水污染防治条例》第 46 条第 1 款规定“应缴纳排污费按年计算”。这方面最新的立法例是 2016 年 1 月 29 日通过、2016 年 3 月 1 日起实施的《天津市水污染防治条例》,其第 95 条规定:“本章规定按照应缴纳排污费倍数处以罚款的,以年应缴纳排污费数额计算。”(如表 3 所示)

表 3 规定“应缴纳排污费数额”按年计算的地方立法

条例名称	具体条款	颁布时间
《浙江省水污染防治条例》	第 58 条	2008 年 9 月
《河南省水污染防治条例》	第 59 条	2009 年 11 月
《北京市水污染防治条例》	第 78 条	2010 年 11 月
《福建省流域水环境保护条例》	第 50 条	2011 年 12 月
《合肥市水环境保护条例》	第 8 条	2011 年 12 月
《本溪市水污染防治条例》	第 46 条	2011 年 12 月
《天津市水污染防治条例》	第 95 条	2016 年 1 月

#### (二) 规定罚款的下限

2009 年通过的《河北省减少污染物排放条例》第 33 条第 1 款规定,排污单位超标超总量的,处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下罚款。应缴纳排污费数额不足一万元的,处一万元以上五万元以下罚款。

#### (三) 提高按“应缴纳排污费数额”罚款的倍数

《水污染防治法》第 74 条第 1 款规定的是处应缴纳排污费数额“二倍以上五倍以下”的罚款,有的地方立法将倍数数距式的罚款设定方式变更为固定倍率式,规定“处以应缴纳排污费数额五倍罚款”,典型的立法例是 2014 年修订的《巢湖流域水污染防治条例》第 48 条之规定。

### 四、现行超标排放污水行政罚款制度之检讨

#### (一) 《水污染防治法》第 74 条第 1 款之缺憾

如前所述,《水污染防治法》第 74 条第 1 款首开对于超标排污行为采用倍率数距式的罚款设定方式,此种方式有效避免了传统的数值式罚款设定方式难以适应物价指数、消费指数的动态变化的

局限性，具有适度的弹性和较大的时空适应性<sup>[3]</sup>。例如，当物价明显上涨使得原先的罚款已不能有效惩戒违法行为时，只需要通过提高排污费的征收标准即可，不必启动《水污染防治法》的修改程序。我国排污费征收标准及其调整在实践中是由国家相关部委或者省、市两级地方政府的相关部门通过行政规范性文件予以规范的，程序相对简便，这样就可以通过排污费标准的适时变化使得《水污染防治法》第 74 条第 1 款的规定能够较好地适应变动不居的社会经济发展情势。

但是，任何一种罚款设定方式都有其利弊，例如数值式优点是简明直白，易于操作，但其缺点是一旦设定就已固化，不能与时俱进。倍率式的优点如前所述，但亦有其缺点：除了罚款基数计算不便外，当基数较小或者很大时，倍率式的罚款或使得威慑和制止违法行为的作用微乎其微，或者由于罚款数额巨大而失之平衡乃至惩戒落空<sup>[3]</sup>。如果我们以之观诸《水污染防治法》第 74 条第 1 款，就会发现其存在两大缺憾：（1）该款将“应缴纳排污费数额”作为罚款的基数，但是并未对此进行界定，由此带来法律适用上的困惑。由前文即可看出，环保部的两个行政解释以及一些地方立法对“应缴纳排污费数额”认定并不一致，法制不统一现象由是而生。（2）在实践中，“应缴纳排污费数额”与企业排污量、违法行为的持续期间等因素密切相关，不同企业可能相差千百倍之巨<sup>①</sup>，由此可能导致罚款的畸轻畸重现象。

#### （二）《水污染防治法》第 74 条第 1 款之法律解释——对行政解释和地方立法的批判

《水污染防治法》第 74 条第 1 款的法律适用，其先决问题是要计算出“应缴纳排污费数额”。但是，《水污染防治法》并未界定“应缴纳排污费数额”的含义，并由此导致环保部行政解释与地方立法在解释上的分歧。而分歧之核心在于“应缴纳排污费数额”的计算期间问题，环保部第一个行政解释是指违法前一个月，第二个行政解释是按照三十天或者实际违法行为期间计算，部分地方立法是规定按年计算。这些规定哪个更符合《水污染防治法》的立法原意呢？

笔者认为，《水污染防治法》第 74 条第 1 款虽未明确“应缴纳排污费数额”的计算期间，但是我们可以通过文义解释、历史解释等法律解释的方法得出符合立法原意的结论。

1. 文义解释。文义解释是法律解释之基础，它是指针对法律文本的字面含义，按照语法结构和语言规则、通常理解等方法所进行的解释<sup>[6] (P373)</sup>。从法条结构来看，《水污染防治法》第 74 条第 1 款由“法定构成要件”和“法律效果”两部分组成，前者是“违反本法规定，排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准，或者超过重点水污染物排放总量控制指标”，后者是“责令限期治理，处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款”。笔者认为，本款法条中的“法律效果”与“法定构成要件”有着逻辑上的关联，“法律效果”部分所谓的“应缴纳排污费数额”应当与“法定构成要件”中规定的“违反本法规定，超标超总量排放污染物”结合起来予以认定，并受到后者的制约。进而言之，“应缴纳排污费数额”是指超标超总量违法排污期间的应缴纳排污费数额。否则的话，“应缴纳排污费数额”的计算期间就没有确定的标准，例如环保部曾规定以违法前一个月为计算标准，地方立法大多规定为一年，但是这种规定本身是脱离了《水污染防治法》第 74 条第 1 款法条结构所作的解释。如果以一年为计算期间，那为什么不可以“半年”、“三个月”为计算标准呢？所以，欲正确解释“应缴纳排污费数额”的计算期间，必须得返回到法条本身，透过法条的逻辑和语言才可以把握。

<sup>①</sup> 笔者通过访问江苏省南京市环保局和南通市环保局网站，发现南京市环保局征收的 2015 年第四季度排污费中，南京钢铁股份有限公司应缴纳排污费最多（21 074 890 元），南化集团研究院应缴纳排污费最少（15 813 元），前者约是后者的 1 333 倍。南通市环保局征收的 2015 年第四季度排污费中，江苏南通发电有限公司应缴纳排污费最多（958 845 元），江苏宝灵化工股份有限公司最少（171 元），前者约是后者的 5607 倍。虽然这些企业的应缴纳排污费并非都是污水排污费，但是，管中窥豹，不同行业、不同企业污水排污费相差之大也是可以想见的。

2. 历史解释。所谓历史解释，系指探求立法者于制定法律时所作价值判断及其欲实践的目的，以推知立法者的意思，而为解释之方法<sup>[7](P162)</sup>。为了探求《水污染防治法》第 74 条第 1 款的立法原意，笔者发掘出以下三条线索以供参考：（1）在《水污染防治法》的修订过程中，全国人大法律委员会在《关于〈中华人民共和国水污染防治法（修订草案）〉修改情况的汇报》中特地援引批评意见指出，修订草案 10 万至 100 万元的超标排污罚款，不能充分体现行政处罚的“过罚相当”原则，难以解决“违法成本低”的问题。对于超标排污，应按超标排污的严重程度确定罚款数额，超标排污越严重，罚款数额应越大<sup>[2](P325-330)</sup>。那么，如何体现“过罚相当”、“按超标排污的严重程度确定罚款数额”呢？无外乎主要是两个方面：第一，超标的倍数，超标倍数越多，罚款应当越多；第二，超标排污存续的期间，期间越长，罚款应当越多，罚款应当与违法排污期间挂钩。如果按照某些地方立法所规定的“应缴纳排污费”统一按照年度计算，则一个企业超标排污一周还是一个半月抑或甚至更长时间，罚款额度都是一样的，这明显不符合“过罚相当”的原则和立法原意。（2）在《水污染防治法》修订过程中，很多人主张对于持续性的违法行为采用“按日计罚”的方式以加大惩戒力度。但是，“按日计罚”的建议未被立法者采纳。所谓持续性的环境违法行为，最为典型的即为超标超总量排放污染物。对于超标超总量的违法排污行为，立法者既未采用“按日计罚”方式，也未采用修订草案中规定的 10 万元至 100 万元的罚款，而是规定处应缴纳排污费二至五倍的罚款。但是，不难看出的是，《水污染防治法》第 74 条第 1 款的罚款设定方式，与人们提出的“按日计罚”方式一样，针对的乃是广受关注的持续性的环境违法行为。故其罚款计算与“按日计罚”一样，应当根据违法的持续时间而定。（3）参与《水污染防治法》修订工作的全国人大环境与资源保护委员会法案室和原国家环保总局政策法规司的官员在其比较可信的关于第 74 条第 1 款的立法解读中指出：“处罚机关在责令限期治理的同时，还应当对排污者处以罚款。罚款的额度为该违法排污的单位或个人在其超标或超总量排污期间应缴纳的排污费二倍以上五倍以下。”<sup>[8](P203)</sup>

综上所述，笔者认为，通过文义解释和历史解释的方法，《水污染防治法》第 74 条第 1 款所谓的“应缴纳排污费数额”应当是指在超标超总量的违法排污期间排污者所应缴纳的排污费。比较环保部前后两个通知，应该来说，后一个通知相对前一个通知更为合理一些。环发〔2008〕52 号通知规定，应缴纳排污费是指违法行为实施前最近一个缴费时段的月度或者月平均应缴纳排污费。这个排污费实际上是合法排污时的月度排污费，与排污者超标排污的强度（超标倍数）、违法排污的期间均没有关系，无法体现过罚相当原则。环函〔2011〕32 号通知规定，在确定应缴纳排污费时，对水污染物的种类、浓度和污水排放量根据违法行为发生时所排水污染物的种类、浓度和实际违法行为期间（实际违法行为超过 30 天）污水排放量进行认定。这就把应缴纳排污费与超标排放的违法行为本身直接联结起来，是一个进步。但是，该通知规定，如果排污者实施违法行为不超过 30 天的，应当按照 30 天的污水排放量进行认定。这种区分违法行为是否超过 30 日而采取不同的认定方法，在逻辑上是有问题的。笔者认为，无论违法行为持续多少日，都应当按照实际违法期间的排污量来进行计算。例如，一个企业如果仅仅超标排放一天，就按照其 30 日的排污量来计算应缴纳排污费进而得出罚款的数额，是不符合法治行政原理的；如果认为仅按一天的排污量计算应缴纳排污费会导致罚款过低而丧失惩戒效果，应当通过修改法律完善罚则而不是通过曲解法律来避免这种情况的发生。

有的地方立法为了加大处罚力度规定了罚款的下限，例如《河北省减少污染物排放条例》第 33 条第 1 款规定应缴纳排污费数额不足一万元的，处一万元以上五万元以下罚款。如此规定实际上已经涉嫌违反《水污染防治法》，因为此规定适用的前提是“应缴纳排污费数额不足一万元”，但是，既然环保部门已经计算出违法排污者的“应缴纳排污费数额”，就应当按照《水污染防治法》第 74 条第 1 款所明确规定的应缴纳排污费数额的二至五倍计算罚款，而不应当“处一万元以上五

万元以下罚款”<sup>[9]</sup>。

更多的地方立法为了加大处罚力度规定应缴纳排污费按照年度计算，也有学者比较赞成此种规定<sup>[10](P178-188)</sup>。笔者对于此种规定则持反对立场，因为按年度计算脱离了排污者违法排污期间等具体情境，完全违背过罚相当原则，是立法者的恣意而为。为什么按照年度计算，而不是按照一个月、一个季度或者半年计算呢？我认为这里根本就没有一个理性的标准，应缴纳排污费数额是《水污染防治法》第 74 条第 1 款规定的罚款基数，如果这个罚款基数与违法行为的具体情况（例如实际违法的期间）完全没有关系，那么只能说明这个立法本身就是不合理的。除此之外，笔者反对按照年度计算应缴纳排污费还有以下四个理由：

第一，按年度计算排污费通常是按照上一年度排污者缴纳的排污费（例如《福建省流域水环境保护条例》第 50 条第 2 款），但是，对于一个新设立的企业来说，上一年度它可能并未排污或者排污时间不满一年，此时如何计算上一年度排污费存在困难。

第二，单独采用倍率数距式罚款设定方式无法避免罚款畸轻畸重情形的发生。光明化工厂 603 元罚款事件实际上代表着处罚畸轻这一相对极端的情形，如果应缴纳排污费按年度计算，罚款数额将增加 11 倍，固然可以极大地消除处罚畸轻这一现象。但是，这将会以制造更多的处罚畸重现象为代价。对于排污量巨大的企业来说，可能面临动辄数百万元甚至上千万元的罚款，而当地环保局能否执行这么严苛的法律恐怕也要打一个大大的问号。

第三，2014 年 9 月 1 日国家发改委、财政部、环保部发布了《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》（发改价格〔2014〕2008 号），我国各地根据该通知已经较大幅度地提高了排污费的征收标准<sup>①</sup>，相应地也就提高了《水污染防治法》第 74 条第 1 款的罚款金额。

第四，罚款只是环境规制的手段之一，不能过度依赖罚款，而应当发挥各种法律手段的协同作用。对于超标排污的违法行为而言，新《环境保护法》第 25 条规定的查封扣押制度、第 59 条规定的按日计罚制度、第 60 条规定的限产、停产制度都可能适用，而且可能更为有效。除此之外，该类违法行为可能还招致环境侵权责任、刑事责任之制裁。

## 五、解决问题的应对之策

《水污染防治法》第 74 条第 1 款关于超标罚款设定方式具有创新性，但其立意虽好，却对罚款的基数——应缴纳排污费数额，未作具体规定。环境保护部的行政解释与一些地方立法对该款的理解与解释存在较大差异，由此导致同案不同罚。光明化工厂 603 元罚款事件表明，按照环保部的行政解释适用《水污染防治法》第 74 条第 1 款会导致处罚畸轻现象；但是，一些地方立法规定“应缴纳排污费数额”按年度计算则会导致另一个极端，对于排污量大的企业来说，过度罚款就不可避免。事实上，处罚畸轻畸重现象的产生乃是《水污染防治法》第 74 条第 1 款（以及这些地方立法）无可避免的“宿命”，因为其单一的倍率数距式罚款设定方式本身存在立法上的缺失。

<sup>①</sup> 例如，2015 年 10 月 16 日江苏省物价局、财政厅、环保厅发布了《关于调整排污费征收标准等有关问题的通知》（苏价费〔2015〕276 号），将该省的排污费征收标准提高了三倍以上。该通知规定分两个阶段提高征收标准，自 2016 年 1 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日，将污水中化学需氧量、氨氮和五项重金属污染物排污费征收标准由每污染当量 1.4 元（太湖流域）和 0.9 元（非太湖流域）统一调整为每污染当量 4.2 元；自 2018 年 1 月 1 日起再将其调整为每污染当量 5.6 元。

为了解决这个问题,值此《水污染防治法》再次修改之际<sup>①</sup>,应当对该法第74条第1款作进一步的完善。笔者在此提出三条应对之策,以供立法者思考。

### (一) 扩大倍率数距的距差

如果想要使得倍率数距式的罚款规定更有弹性和适应性,可以将倍率数距的距差扩大,例如从应缴纳排污费数额“二倍以上五倍以下”扩大到“二倍以上十倍以下”。当某一企业应缴纳排污费数额较少时,就可以通过乘以较高的倍数,以增强处罚的威慑力。不过,扩大距差只能缓解,无法完全消除个案处罚畸轻或者畸重现象的产生。

另一方面,为了确保国家法制的统一,应当对于倍率数距式的罚款基数明确规定为“超标排污期间”应缴纳排污费数额。当然,对于很多连续性的违法排污行为,环保部门可能无法证明其具体的违法期间。笔者建议,违法期间的认定可以区分两种情形:一是企业已经安装污染源自动监控设施并且已经通过环保局审核的,违法持续期间应当按照在线监测数据认定;二是对于尚未安装污染源在线监控设施的企业,在无法确定其具体违法持续期间的时候,可以参照环保部环函〔2011〕32号通知,推定其违法排污期间为30日,但是排污者可以用证据推翻这个推定。这样就平衡了环保执法的效率和行政相对人权利保护这两个目标,不失为一个可行的方案。

### (二) 采用“倍率数距式+数值保底式”或者“倍率数距式+数值数距式”的罚款设定方式

更为可行的方案是在保留原来倍率数距式规定的前提下,再辅之以数值保底式或者数值数距式规定,以应对处罚畸轻现象。例如对于超标排污行为,可以规定处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款,但不得低于一万元;或者规定应缴纳排污费数额低于五千元的,处一万元以上五万元以下的罚款。这种将两种罚款设定方式并用的情形,在我国的环境保护立法中也并不鲜见。例如《放射性污染防治法》第53条规定:“违法所得十万元以上的,并处违法所得一倍以上五倍以下罚款;没有违法所得或者违法所得不足十万元的,并处一万元以上十万元以下罚款。”

### (三) 改用“数值数距式”的罚款设定方式

由于倍率数距式罚款基数之计算在行政执法实务中相对复杂,故也可以考虑改为采用相对简便易行的数值数距式,从而与《大气污染防治法》、《海洋环境保护法》保持一致。但是,如何设定数值区间,值得进一步研究。值得注意的是,2016年12月27日全国人大常委会公布了《水污染防治法修正案(草案)》,草案第79条规定超标排污的罚款数额是“十万元以上一百万元以下”。此种罚款设定方式固然回避了原先比较复杂的计算问题,但是,“十万元以上一百万元以下”的罚款对于那些超标排污数量较少、违法存续期间较短的排污者来说似乎过于严苛。笔者认为,可以通过两种方式缓解罚款畸重现象:(1)从立法角度而言,《水污染防治法修正案》将十万元的下限适度调低,使其更能因应实践中的复杂情形,更能体现行政处罚的“过罚相当原则”。(2)从行政执法的角度而言,如果最终通过的《水污染防治法修正案》仍然确立“十万元以上一百万元以下”的罚则,环保部门针对轻微超标排污行为,可以适用《行政处罚法》第27条第1款关于“减轻行政处罚”的规定,处以10万元以下的罚款,从而实现“过罚相当”和个案公正。

最后需要说明的是,笔者撰写本文虽聚焦于《水污染防治法》第74条之规定,但又意在超越个案,通过分析《水污染防治法》第74条立法之成败得失,阐明了单一的罚款设定方式内在的、不可避免的局限性,为我国环境立法尤其是罚款数额设定方式提供镜鉴。最新公布的《水污染防治

<sup>①</sup> 2016年4月22日,全国人大常委会在其官方网站公布了《全国人大常委会2016年立法工作计划》,《水污染防治法(修改)》被列为“初次审议的法律案”。2016年12月7日,国务院常务会议通过了《中华人民共和国水污染防治法修正案草案》,决定将草案提请全国人大常委会审议。2016年12月19日《水污染防治法修正案草案》提请十二届全国人大常委会第二十五次会议第一次审议。

法修正案（草案）》关于超标罚款的设定方式虽回避了老问题，但也会带来需要我们正视的新问题。

#### 参考文献

- [1] 周生贤. 关于《中华人民共和国水污染防治法(修订草案)》的说明[A]. 安建, 黄建初. 《中华人民共和国水污染防治法》释义[C]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [2] 全国人大法律委员会. 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国水污染防治法(修订草案)》修改情况的汇报[A]. 安建, 黄建初. 《中华人民共和国水污染防治法》释义[C]. 北京: 法律出版社, 2008.
- [3] 徐向华, 郭清梅. 行政处罚中罚款数额的设定方式——以上海市地方性法规为例[J]. 法学研究, 2006, (6).
- [4] 程雨燕. 环境罚款数额设定的立法研究[J]. 法商研究, 2008, (1).
- [5] 别涛. 十大制度创新、十大罚则突破——新修订的《水污染防治法》进展评析[J]. 环境保护, 2008, (5).
- [6] 王利明. 法学方法论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [7] 杨仁寿. 法学方法论(第二版)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2013.
- [8] 全国人大环境与资源保护委员会法案室, 国家环境保护总局政策法规司. 《中华人民共和国水污染防治法》解读[M]. 北京: 中国法制出版社, 2008.
- [9] 朱谦. 新修订《水污染防治法》第 74 条的法律适用(一): 直接排放水污染物超标行为如何处罚[J]. 环境保护, 2010, (17).
- [10] 汪劲. 新《水污染防治法》为什么不好用——对两个行政处罚条文的分析[A]. 汪劲. 环境法治的中国路径: 反思与探索[C]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011.

## Review of the Administrative Penalty System for Excessive Sewage Discharge

— Discussing from 603 Yuan Fine Event of Jiangsu Gaoyou Bright Chemical Plant

WU Wei-xing

**Abstract:** The recent 603-yuan fine event of Gaoyou Guangming Chemical Factory make us ponder Paragraph 1 of Article 74 of “Water Pollution Prevention Law”. whose fine setting mode has some innovative, but can not avoid the phenomenon of “Jiqingjichong”. What’s the meaning of “sewage charge amount to be paid”? Two administrative interpretation of the Ministry of Environmental Protection as well as some local legislation give different definitions. Through literal interpretation and historical interpretation method, “sewage charge amount to be paid” should be calculated based on emission type, concentration and quantity during the actual illegal discharge of pollutants. Administrative interpretation of the Ministry of Environmental Protection and some local legislation are inconsistent with the legislative intent of “Water Pollution Prevention Law”. We can improve the fine setting mode to the existing “Water Pollution prevention law” through three different ways.

**Key words:** excessive emission; multiple numeral value; sewage charge amount to be paid; interpretation of the law; appropriateness between fault and punishment

(责任编辑 周振新)