

无许可证排污按日计罚或将成为生态环境法律责任的重大创新和突破

贺蓉 张昱恒 王卓玥

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】《排污许可管理条例》(草案征求意见稿)本着实事求是的原则,创新规定了“按日计罚”的处罚方式,这是对现行生态环境法律规定的重大突破。本文分析“按日连续处罚”与“按日计罚”的区别,探究《条例》规定“按日计罚”的有关考虑。研究发现“按日计罚”对排污单位守法有更好的指引和震慑作用,使罚款金额与违法事实更加相关,同样能起到“按日连续处罚”的督促作用。

【关键词】按日计罚;按日连续处罚;无证排污;排污许可管理;法律责任

中图分类号: X21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-288X(2018)06-0120-03

2018年11月,生态环境部公开征求《排污许可管理条例》(草案征求意见稿)(以下简称《条例》)意见。其中,第61条规定了实行重点管理和简化管理的排污单位未取得排污许可证排放污染物的,采取“按日计罚”的处罚方式,引发了媒体和公众的关注和热议。本文将对此项内容进行深入研究,说明现行《环境保护法》中规定的“按日连续处罚”与“按日计罚”的区别,指出“按日连续处罚”的困境和提出“按日计罚”的考虑,以及突破创新所面临的困难。

1 “按日连续处罚”与“按日计罚”的区别

《环境保护法》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”。这条规定包含了“按日连续处罚”的适用情形和条件。《条例》第61条则规定了“按日计罚”的适用情形。

那么,“按日连续处罚”与“按日计罚”有什么区别呢?“按日连续处罚”与“按日计罚”是不同的处罚模式,都是舶来品。

“按日连续处罚”是指环保机关在发现违法排污行为之后先处以一次性罚款并责令限期改正,违法者在限定期间仍未改正的,对所逾期的每一天进行罚款处罚。例如,法国《刑法典》第218·76条规定,“当向水体直接或间接投掷、倾倒入排放对水生物有害的物质或有机生物的行为被判定为犯罪时,违法主体应在规定期限采取必要措施终止该违法行为,逾期罚款金额最高为每日300欧元”。

“按日计罚”是指环保机关对证据可证明的违法排污行为持续期间内每日排污行为处以罚款,最后将每日罚款数额相加予以罚款处罚。例如,美国《清洁空气法》第113条(b)款规定:“环保局长针对下列情况,可对污染源的所有者或经营者、大的排污工厂或者固定的污染源的相关责任人处以暂时的或永久的禁令,或者经评估后对每项违规行为处以每天不超过25000美元的罚款,也可两者并罚……”。

虽然“按日连续处罚”与“按日计罚”的中心主旨均是对持续违法排污行为按照持续天数累计计算罚款数额,但依然存在许多不同之处。

1.1 执行罚与行政处罚的分野

就法律性质而言,“按日连续处罚”属于执行罚,其本质是一种间接行政强制措施,即在当事人不自觉履行行政处罚决定的情况下,行政机关依法采取加处罚款的措施,促使当事人履行行政处罚决定的内容。而“按日计罚”的法律性质为行政处罚,是国家行政机关通过行政手段对违反国家管理秩序但未构成犯罪的公民、法人和组织进行惩罚的行为。

1.2 目的与效果指向的偏差

从目的和效果角度出发,“按日连续处罚”的目的在于督促被处罚人及时改正环境违法行为,从而达到教育的目的和停止违法排污、环境侵害的效果,保证行政处罚行为的落实,保障行政处罚的权威性。也就是说,“按日连续处罚”的目的是停止继续侵害,并非对发现违法行为之前已发生的污染和环境损害给予处罚。而“按日计罚”的目的在于对最初的违法行为进行行政处罚,违法者不会因为违法行为发现的晚而获利,从而达到震慑作用,达到使企业不敢违法、不愿违法的效果。

作者简介:贺蓉,在读博士研究生,工程师,研究方向为生态环境保护法治和体制

引用文献格式:贺蓉,张昱恒,王卓玥.无许可证排污按日计罚或将成为生态环境法律责任的重大创新和突破[J].环境与可持续发展,2018,43

(6): 120-122.

1.3 计罚时间的不同

“按日连续处罚”和“按日计罚”的上述差异决定了两者对连续违法排污行为按照天数计算罚金的计罚时间是有差别的。“按日连续处罚”的起始时间为处以行政处罚后责令改正违法排污行为之日，直到其完成改正违法行为之日，必须为连续的日期，不可中断。而“按日计罚”的起始时间为违法排污行为开始之日，对违法排污的每一天都可以进行计罚，不必须连续，可以中断。

2 《条例》规定“按日计罚”的有关考虑

我国生态环境法律责任规定存在以下几方面困境：一是“按日连续处罚”适用范围存在较大局限性；二是罚款金额与危害后果联系不紧密；三是叠加“按日连续处罚”导致可能过罚不当的问题；四是为了满足《条例》有关规定的需要。

2.1 “按日连续处罚”适用范围存在局限性

自2015年《环境保护法》修订以来，“按日连续处罚”措施已实施近3年，效果显著，但由于“按日连续处罚”的适用条件十分严格，因此适用范围受到局限。

根据我国现行法律法规规定，“按日连续处罚”制度的适用存在四个必要条件：一是只针对违法排放污染物的行为；二是行政机关要求违法行为人限期改正违法行为；三是对违法行为做出罚款处罚；四是违法行为人未对违法行为进行改正。上述四个要件，缺一不可。

据统计，2017年1-10月全国查出环境违法案件32227件，其中，“按日连续处罚”案件仅936件，仅占总数的2.9%。10月份共计115件，超出平均数，但仍有近三分之一的省或地区没有“按日连续处罚”案件。由此可见，由于适用范围限制，导致“按日连续处罚”的适用频度不高。

2.2 我国行政处罚中的罚款金额与危害后果联系不紧密

关于违法排放污染物的法律责任中，罚款主要有两种，对违法危害较小的情形“处二万元以上十万元以下的罚款”，对违法危害较大的情形“处十万元以上一百万元以下的罚款”。虽然《环境保护法》规定，“依照有关法律法规按照防治污染设施的运行成本、违法行为造成的直接损失或者违法所得等因素确定的规定执行”，但并没有明确的执行标准，通常地方生态环境主管部门在具体执行中，更容易选择上限或下限进行处罚，即选择“二万”或“十万”，选择“十万”或“一百万”，差距很大，与损失和危害后果联系不够紧密。

另外，对于一些违法情形来说，无论企业大小、排污量多少、危害情形严重情况如何，违法时间是1天、1个月还是1年，罚款额度都在二万到十万之间或十万到一百万之间。对于一些中小企业而言，一旦被发现无证排污就将面临至少十万元的罚款，落入承担不起、关

门倒闭的窘境；而对于一些大企业而言，可能已经无证排污3年了，100万的罚款远远低于其违法所得和危害后果，并不足以起到震慑作用。

2.3 叠加“按日连续处罚”可能导致过罚不等

“按日连续处罚”是基于上述罚款进行的叠加性处罚，因此，容易出现过罚不当情形。例如，根据《大气污染防治法》第99条规定，未依法取得排污许可证排放大气污染物的，责令改正或者限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。如果一家大型企业被发现无证排污，由于违法情节较严重，被处罚责令改正，并处一百万元的罚款，而由于生产工艺等原因，不能立即停止生产和排污，又无法立即完成排污许可证的申领工作，则如果当下次检查时，仍未申领到排污许可证，将面临叠加第123条的按日连续处罚，即从上次处罚到检查之日的每天都将被处罚一百万元，若间隔期为15天，则应当按日连续处罚一千五百万元，若间隔期为30天，则应当被按日连续处罚三千万元，这时候的罚款金额可能远超过违法损害相应的处罚金额，即造成过罚不等的情形。

2.4 为了满足《条例》有关规定的需要

根据《条例》第6条规定“对污染物产生量、排放量较大或者环境危害程度较高的排污单位，实行排污许可重点管理；对污染物产生量、排放量较小或者环境危害程度较低的排污单位，实行排污许可简化管理；对污染物产生量、排放量很小或者环境危害程度很低的排污单位，实行排污许可登记管理”。根据污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素，实行排污许可分类管理，包括重点管理、简化管理和登记管理三类。对三类排污单位的管理要求不同，若无证排污都用统一的处罚，对无证排污情节较轻的简化管理和登记管理的排污单位来说，处罚过重。

《条例》第61条对不同类的违法主体规定了不同的处罚，“对实行排污许可重点管理的排污单位并处每日五千元以上五万元以下的罚款，对实行排污许可简化管理的排污单位并处每日二千元以上二万元以下的罚款”，“实行排污许可登记管理的排污单位未依照本条例填写登记表的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令登记，并处五万元以下罚款”。即分类“按日计罚”，无证排污一天、一个月还是一年，罚款金额完全不同，实现了罚金与违法和损害情节挂钩，同时，也有利于督促排污单位主动申领排污许可证。

3 “按日计罚”是对生态环境法律责任的创新突破

根据现行《大气污染防治法》和《水污染防治法》等法律规定，未依法取得排污许可证排放大气/水污染

物的,应当被责令改正或者限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。若受到罚款处罚,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。

《条例》本着实事求是的原则,创新规定了“按日计罚”和“按次计罚”的处罚方式,这是对现行生态环境法律规定的重大突破,不符合《环境保护法》《大气污染防治法》和《水污染防治法》的有关规定,实际上与上位法相冲突。若要规定此罚则,需要对前述有关法律规定进行修改,并与相关处罚做好衔接。

考虑到在执法过程中,“按日计罚”的取证难度,《条例》仅在第61条无证排污和第69条违反台账记录情形中规定了“按日计罚”,在第70条违反执行报告情形中规定了“按次计罚”。《条例》规定的“按日计罚”应当对能够被证明发生违法行为的每一天都进行处罚,并且可以一直罚到整改完成、停止违法行为之时,中间

可以间断。

综上所述,“按日计罚”是更符合实际需要的处罚方式,对排污单位守法有更好的指引和震慑作用,罚款金额与违法事实更加相关,同样能起到“按日连续处罚”的督促作用,是对生态环境法律责任的重大制度创新和突破,尤其是当前我国全面开展排污许可管理制度必不可少的制度保障。

参考文献:

- [1] 汪劲, 严厚福.《水污染防治法》修订:应当建立何种性质的按日连续处罚制[J]. 环境保护, 2007(12).
- [2] 按日计罚怎么罚[N]. 中国环境报, 2014, 4, 2.
- [3] 秦虎, 汪劲.《水污染防治法》罚款设定方式评价—基于犯罪经济学理论[J]. 公共管理与政策评论, 2014(1).
- [4] 《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》解读[N]. 中国环境报, 2015, 1, 1.
- [5] “环保部:今年以来环境违法案件增长 罚款逾10亿元”. 法制网. 发布时间: 2017, 12, 5. http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2017-12/05/content_7412832.htm?node=20908
- [6] 薄晓波. 论未评先建行为法律责任的追究—谈新《环境保护法》第61条[J]. 环境经济, 2014(5).

Implementing Daily Penalties for Pollutant Discharge without Emission Permit May Become a Major Innovation and Breakthrough in the Legal Responsibility of Ecological Environment

HE Rong ZHANG Yuheng WANG Zhuoyue

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China, Beijing 100029, China)

Abstract: Regulations on pollutant discharge permit management(Draft Request for Opinions) in line with principle of seeking truth from facts, innovatively stipulates the punishment method of “daily penalty”, which is a major breakthrough to existing ecological environment laws. This paper analyses the difference between “continuous daily penalty” and “daily penalty”, explores the relevant considerations of “daily penalty” stipulated in the Regulations. The study finds that “daily penalty” has better guidance and deterrence effect on pollutant discharge units to abide by the law, making the amount of penalty more relevant to the illegal facts, and also playing the role of “continuous daily penalty”.

Keywords: daily penalty; continuous daily penalty; unlicensed sewage disposal; discharge permit management; legal liability

《环境与可持续发展》简介

《环境与可持续发展》(原《环境科学动态》,2006年更名)于1976年创刊,是由生态环境部主管和生态环境部环境与经济政策研究中心主办的国家级期刊。我刊列入原国家新闻出版广电总局学术期刊名单(新出报刊司[2017]196号),并加入“中国学术期刊(光盘版)全文收录期刊”“中国期刊全文数据库(CJFD)全文收录期刊”“万方数据-数字化期刊群全文收录期刊”“中国学术期刊综合评价数据库(CAJCED)统计源期刊”“中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊”“中国学术期刊评价数据库(RCCSE)”“国家哲学社会科学学术期刊数据库”及“超星期刊域出版平台”等,获得CSSCI来源期刊(2004-2006)证书和第五届“RCCSE中国核心学术期刊”(2017-2018)证书。

我刊依据从环境保护的视角报道可持续发展理论与实践的办刊宗旨,围绕着国内外重大事件和形势进行选题组稿。运用提前发布和集中选题形式,以重点课题(项目)为基础开展组稿工作,充分发挥学术期刊优势,办刊水平显著提高。本刊底蕴深厚,尤其近几年学术影响力显著提高。期待各界人士能予以关注并不吝赐稿,同时欢迎相关单位及课题组协办专栏或者专刊。