

禁止超标排放污染物，完善水污染防治法律制度

罗吉，吴贤静，蒋小翼，殷苗

(武汉大学环境法研究所，湖北 武汉 430072)

摘要：达标排放是实现环境质量标准的主要保证，强制性的排放标准对排入环境的污染物所作的强制性控制，是保护水环境的基本要求，也是环境定量管理的基本手段。超标排放水污染物会导致水环境质量下降，导致水环境质量标准的实现落空。在《水污染防治法》中明确污染物的达标排放事实上就是为了保持水环境质量标准的实现和维持水环境质量。因此，在《水污染防治法》中明确要求达标排放、禁止并处罚超标排放。

关键词：达标排放；水污染防治法；修订

中图分类号：D922.66

文献标识码：A

1984年制定、1996年修改的《中华人民共和国水污染防治法》第15条规定，“企业事业单位向水体排放污染物的，按照国家规定缴纳排污费；超过国家或者地方规定的污染物排放标准的，按照国家规定缴纳超标准排污费”。由此可见，现行《水污染防治法》对于超标排放污染物一般不加禁止，而是实行向水体排放污染物实行征收排污费和超标的排污费制度；排污单位超标排污，如无其他违法情节，只需按照规定缴纳超标排污费。

对污染物排放的限制性规定是基于以下三方面的因素的综合考虑：(1) 国家经济条件，即执行该标准的投入与产出是否合理，经济上是否可行；(2) 企业技术条件，即标准规定的排放限值，以现有的技术条件是否能达到；(3) 国家环境质量状况及标准。现行的水污染双收费制度，是根据20世纪90年代中期特定经济与社会发展状况及环境状况而实行的。这一规定在当时条件下，具有实行的特定性。

但超标准排污会造成对环境的严重污染，随着我国的经济形势与环境状况发展，此项规定越来越暴露出诸多不足，主要表现在：(1) 这种双收费制度与我国关于水污染防治的立法目的以及整个环境法的理念相冲突；(2) 立法后，经济和社会水平、水污染及其防治状况较比立法前已经有很大改善，全国绝大部分企业的污染控制技术水平与经济承受能力能够实现达标排放；(3) 此条规定的水污染收费制度与其配套法律制度相抵牾；(4) 水污染超标收费制度与环境政策及其他法律法规有不符。

因此，鉴于我国目前经济结构不断优化和企业技术水平稳步提升的现实，比较分析彼时和现时我国的环境状况，应修改《水污染防治法》第15条的规定，保留排污收费制度，并建立禁止超标排放污染物制度。规定企业事业单位向水体排放污染物的，按照国家规定缴纳排污费；向水体排放污染物的，其排放的污染物不得超过国家和地方规定的排放标准；对超标排放污染物的，根据超标排污的情节，予以责令改正、限期治理、停产治理或关闭、并处罚款的处罚。

1 禁止超标排放污染物是我国水污染防治立法目的和环境法基本原理的要求

我国水污染防治的目的是通过防治水污染维持生态平衡，保护和改善环境，以保障人体健康，保证水资源的有效利用。环境质量状况是反映环境保护工作状况、衡量环境法目的实现的重要因素。根据我国环境法的规定，污染物排放标准是根据国家环境质量标准和国家经济、技术条件，对允许排污者排放污染物或其他危害环境的因素的最高限额制定的要求。因此，污染物排放标准对限制排入水环境的污染物、实现水环境质量标准，保护和改善水环境，具有十分

重要的意义。

达标排放是实现环境质量标准的主要保证，强制性的排放标准对排入环境的污染物所作的强制性控制，是保护水环境的基本要求，也是环境定量管理的基本手段。超标排放水污染物会导致水环境质量下降，导致水环境质量标准的实现落空。在《水污染防治法》中明确污染物的达标排放事实上就是为了保持水环境质量标准的实现和维持水环境质量。因此，在《水污染防治法》中明确要求达标排放、禁止并处罚超标排放，是控制水污染和稳定水环境质量所必须的，是实现我国水污染防治法的立法目的的要求。

超标排放污染物的，对环境的污染更为严重，应对其实行更为严格的控制。

同时，根据《标准化法》、《环境标准管理办法》等的规定，我国现行的污染物排放标准是强制性标准，必须执行；违反标准的，应加以处罚。1996年《水污染防治法》规定的超标排污是合法行为。事实上，这是否定了排污标准这种法律上强制性标准的法律意义。

2 1996年《水污染防治法》实行超标排污收费是根据当时情况作的特殊规定

1991年到1995年间，一方面，我国水污染十分严重，防治任务相当艰巨。1994年，全国废水排放总量(不含乡镇工业)365.3亿吨，比上年增长2.7%；全国各大江河均受到不同程度的污染，并呈发展趋势，工业发达城市(镇)附近水域的污染尤为突出。1995年，全国废水排放总量(未含乡镇工业，下同)356.2亿吨，虽与上年持平，但工业废水排放量222.5亿吨，比上年增长3.2%；江河湖库水域普遍受到不同程度的污染，除部分内陆河流和大型水库外，污染呈加重趋势，工业发达城镇附近的水域污染尤为突出。^[1]

另一方面，水污染防治工作的成果并不十分显著。工业废水(全国县及县以上工业企业)排放总量虽然从1991年的235.8678亿吨降至1995年221.8943亿吨，达标排放量从118.2722亿吨升至122.8680亿吨，工业废水的处理率也提高了13.3个百分点(1991年处理率为63.5%，1995年处理率为76.8%)，但排放达标率提高不大，至1995年为55.4%，仍低于60%。^[2]

鉴于水污染的现状与水污染防治工作的现状，如果要求企业完全达标排放，则可能导致大多数企业无法达到要求、超标排放普遍存在的现象。一方面，法律规定脱离实际，停留在书面而没有实效，形同虚设；另一方面，对我国大多数尚处于低水平发展中的企业而言，也是一项在技术水平与经济承受能力上不可能完成的任务。采取相对折衷的“超标排污费”制度，有限制地承认“超标排污”的合法性，虽然与污染物排放标准的重要性和强制性、法律的权威性、与制定排污标准的目的甚至《水污染防治法》本身的目的存在冲突，但在特定的时期，这项制度为促进排污单位加强污染治理，为防止环境污染、保护和改善环境质量，为节约和综合利用资源、为筹集污染防治资金，为促进整个环保事业的发展起到了积极作用。

3 新的发展战略、发展观的变革和严重的水污染状况，对禁止超标排放污染物提出了时代要求

3.1 可持续发展战略要求转变发展方式，改善环境质量，实现人与自然的和谐发展

进入21世纪，我国可持续发展能力进一步增强。一系列计划和战略提出了认真实施全国生态环境保护 and 建设规划，强化生态环境监管、严格控制主要污染物排放，大力发展循环经济，推行清洁生产，以期实现人与自然的和谐发展。《国家环境战略研究报告》，将未来20年我国的环境保护目标初步确定为：

第一阶段(2010)的主要目标是：切实控制住环境污染，重点地区环境质量有所改善，初步遏制生态环境恶化的状况，建成一批经济快速发展、环境清洁优美、生态良性循环的城市和地区。这一阶段的主要目标是“控制环境恶化”；

第二阶段(2020年)的主要目标是：基本解决污染问题，重点地区环境质量明显改善，生态环境开始得到改善，使环境状况与全面实现小康社会基本相适应。这一阶段主要目标是“改

善环境质量”。

为此,《国家环境保护“十五”计划》规定,“十五”期间水污染防治的目标为:(1) 70%地级以上地表水环境质量按功能区划达标;(2) 重点城市水体质量按功能区达标;(3) 废水中化学需氧量排放量控制在 1350 万吨;其中工业废水中化学需氧量排放量控制在 650 万吨;(4) 工业用水重复利用率达到 70%;(5) 全国城市生活污水集中处理率达到 50%。

如此,我国未来 10 年的水污染防治,应坚持以下指导思想:以改善水环境质量为目的,以重点流域水污染防治和饮用水水源保护为工作重点,加大水污染治理,保护人民群众身体健康,促进经济可持续发展。

3.2 坚持科学的发展观,应严格控制高污染企业的发展,促进经济结构优化

可持续发展战略也要求落实科学的发展观,要求经济结构不断优化升级,即由低级到高级、由粗放到集约、由低效到高效的转变。

全国积极树立和落实科学发展观,加强和改善宏观调控,经济生活中的突出矛盾得到缓解,不健康不稳定因素得到抑制;国民经济保持了增长比较快、效益比较好、活力比较强的良好势头。

3.3 超标排放是我国水域严重污染的主要因子:淮河水污染案例

这种双收费制度事实上承认了超标排污的合法性,使得超标排污行为不能得到有效防止,然而超标排放却是我国水域严重污染的主要原因,水环境污染已经成为一些地方社会矛盾的起因,水环境质量现状严重影响和谐社会的建立。防治水污染、改善水环境,要求实行禁止超标排放。

1996 年以来,中国主要河流的水污染状况逐步、稳定地得到了控制与改善。但水环境污染仍很严重,形势依然严峻。2001 年度七大水系监测的 752 个重点断面中, I ~ III 类水质占 29.5%, IV 类水质占 17.7%, V 类和劣 V 类水质占 52.8%。其中,七大水系干流 154 个国控断面中, I ~ III 类水质断面占 50.6%, IV 类占 26.0%, V 类和劣 V 类占 23.4%。到了 2003 年,全国七大水系 407 个重点监测断面中, 38.1% 的断面满足 I ~ III 类水质要求, 32.2% 的断面属 IV、V 类水质, 29.7% 的断面属劣 V 类水质。其中七大水系干流的 118 个国控断面中, I ~ III 类水质断面占 53.4%, IV、V 类水质断面占 37.3%, 劣 V 类水质断面占 9.3%。^[3]

以淮河污染治理为例,淮河是我国第三大河流,承载着全国六分之一的人口。经过十年的治理,淮河干流水质有了明显的改善,但污染治理出现了一定反弹,这主要是因为近年来淮河排污口超标严重。

根据《2003 年 2 月淮河流域重点城镇入河排污口排污状况通报》,2 月份监测的 32 个入河排污口,达标排放的有 5 个,达标率为 15.6%;超标排放的有 27 个,超标率为 84.4%,其中化学需氧量超标的有 26 个,超标率为 81.3%;氨氮超标的有 15 个,超标率为 46.9%。

《2003 年 6 月淮河流域重点城镇入河排污口排污状况状况》的评价结果表明,本次监测的淮安、宿迁、徐州、铜山、颍上、阜阳、蚌埠 7 个重点城镇 34 个入河排污口,达标排放的有 17 个,达标率为 50.0%;超标排放的有 17 个,超标率为 50.0%,化学需氧量超标的有 11 个,超标率为 32.4%;氨氮超标的有 15 个,超标率为 44.1%。其中宿迁市磷肥厂入河排污口(NH₃-N 浓度 101mg/L)、铜山县房亭酒厂 3 号口入河排污口(COD 浓度 4190mg/L、NH₃-N 浓度 391mg/L)、蚌埠市席家沟排污总口(COD 浓度 1580mg/L、NH₃-N 浓度 171mg/L)、蚌埠市交通路涵排污总口(COD 浓度 356mg/L、NH₃-N 浓度 280mg/L)、蚌埠市龙子河排污总口(COD 浓度 542mg/L)、蚌埠市八里桥排污总口(COD 浓度 680mg/L)等入河排污口超标较为严重。

与此同时,《2003 年 10 月淮河流域水体水资源质量状况通报》表明,监测的 33 个省界

断面中，水质良好可作为生活饮用水源地的Ⅱ类水和Ⅲ类水断面占 30.3%，水质一般可作为工业用水的Ⅳ类水断面占 36.4%，水质受到污染可作为农业用水的Ⅴ类水断面占 6.0%，水质受到严重污染的劣Ⅴ类水断面占 27.3%。主要污染项目有：氨氮、五日生化需氧量、总磷、COD 和高锰酸盐指数等。其评价结论是：10 月份省界断面水质达标率为 75.8%，较上个月下降了 9 个百分点。2004 年 10 月淮河流域水体污染仍较重，与上月相比无明显变化。^[4] 直至 2005 年 1 月，省界断面水质达标率为 37.8%，比上月下降 15.5 个百分点，水污染进一步加剧。^[5]

水环境整体质量的提高要求实行更为严格的排污控制，以保证水环境质量在更高层次、以更高的起点得以提高。建立禁止超标排污制度，是十分必要的、迫切的。

4 1996 年后水污染防治和经济建设的发展，为建立禁止超标排放创造了条件，建立禁止超标排放制度是适时、可行的

4.1 水污染防治工作的取得进展

1996 年以来，水污染防治工作取得进展，无论是工业废水的处理率，还是排放达标率都有显著的提高，并对“十五”小等污染严重的行业、企业采取了限期取缔、关停等严格控制措施。1998 年，我国工业废水处理率（含县及县以上工业和重点乡镇工业污染源）和工业废水排放达标率（含县及县以上工业和重点乡镇工业污染源）分别达到 87.4% 和 65.3%，比上年分别提高了 8.5 个和 10.9 个百分点。其中，县及县以上分别为 88.2% 和 67.0%，比上年分别提高了 3.5 个和 5.2 个百分点。重点污染流域的治理也取得了重大成果。比如：淮河流域水污染治理得到巩固并扩大达标排放成果。太湖流域水污染防治工作已取得阶段性成果。按照国务院的要求，太湖流域工业企业及集约化畜禽养殖场、沿湖宾馆饭店等排污单位排放的废水，在 1998 年底前已基本达到国家或地方规定的污染物排放标准。^[6] 1999 年，我国工业废水处理率（含县及县以上工业和重点乡镇工业污染源）为 87.2%，与上年持平；工业废水排放达标率为 66.7%，比上年提高 1.4 个百分点，县及县以上工业废水处理率和排放达标率为 91.1% 和 72.1%，比上年分别提高了 2.9 和 5.1 个百分点。^[7] 进入 21 世纪，县及县以上工业废水排放达标率迅速提高到 2000 年的 82.1%，并持续稳步提高，至 2003 年已经达到 89.2%，接近 90%。^[8]

从现行《水污染防治法》修订的 20 世纪 90 年代中期开始到本世纪初，环境污染状况的稳步好转，废水排放处理率、达标排放率的持续、显著提高表明，依照现定的污染排放标准，全国绝大部分企业的污染控制的技术水平与经济承受能力能够实现达标排放。如果依然保留“超标排污费”制度——对超标的企业收取低于污染治理成本、不具惩罚性质的超标排污费，出于经济利益的考虑，企业可能宁愿缴纳超标排污费也不愿意进行污染防治，这在客观上将大大抑制企业防治污染的积极性。因此，取消“超标排污费”的时机已经成熟，禁止超标排放是具有现实可行性的。在法律作出禁止超标排放污染物的规定，并在此基础上规定超标排污者承担罚款的环境行政法律责任，将有利于加强企业管理，加快实现达标排放。

4.2 经济、技术的发展，产业结构的调整，使得国家发展不再依赖于污染行业、企业的经济增长

一方面，1996 年以来我国国民生产总值逐年稳步提高，从 1996 年的 67795 亿元增加到 2004 年的 136515 亿元，经济总量进入世界“重量级”阵容；国家财力由“弱”到“强”，财政收入 1990 年为 2937 亿元，2003 年突破 2 万亿元。^[9]

另一方面，经济结构也在调整中得到优化。以资源导向为主的农业、轻纺工业和采掘业的主导作用逐渐为以结构导向为主的重化工业、电力、钢铁和机械制造业等劳动密集型产业代替；而以技术导向为主的高新技术产业（比如：信息技术、生物工程和纳米技术产业）在整个产业结构中的比重越来越大。

(1) 2000 年，以企业为主体的技术创新体系建设进一步加强，纺织行业结构调整的重点从

压缩淘汰落后生产能力逐步转到提高产品质量和档次，煤炭、冶金、石油、化工、机械、建材、制糖等行业淘汰落后生产能力、加快产品结构调整也取得积极进展。

(2) 2001 年，高技术产业快速发展，电子信息产品制造业的增长速度达到 28%；企业技术改造力度加大，更新改造投资增长 153%，高于整个投资增速 32 个百分点；冶金、纺织、轻工等行业的高附加值产品比重提高；城市轨道交通设备、500 千伏直流输电、环保设备等重大装备的自主开发和制造能力增强；淘汰落后、压缩过剩生产能力取得成效，煤炭行业实现整体扭亏为盈；工业企业经济效益综合指数 1221，提高 34 点；企业经济效益继续改善。规模以上工业企业实现利润 4657 亿元，增长 81%。^[10]

(3) 2002 年，工业结构继续优化，具有自主知识产权和竞争优势的高技术产业正在形成，高技术产业工业产值增长 23%。企业经济效益大幅度提高。规模以上工业企业实现利润 5620 亿元，增长 20.6%。^[11]

5 建立禁止超标排放制度，使排放控制制度与其他水污染防治制度和其他法律法规协调一致

5.1 建立禁止超标排放制度，有利于与《水污染防治法》其他制度一致

《水污染防治法》第 13 条规定，“新建、扩建、改建直接或者间接向水体排放污染物的建设项目和其他水上设施，必须遵守国家有关建设项目环境保护管理的规定。建设项目的环境影响报告书，必须对建设项目可能产生的水污染和对生态环境的影响作出评价，规定防治的措施，按照规定的程序报经有关环境保护部门审查批准。在运河、渠道、水库等水利工程内设置排污口，应当经过有关水利工程管理部门同意。建设项目中防治水污染的设施，必须与主体工程同时设计，同时施工，同时投产使用。防治水污染的设施必须经过环境保护部门检验，达不到规定要求的，该建设项目不准投入生产或者使用。环境影响报告书中，应当由该建设项目所在地单位和居民的意见。”这说明，直接或间接向水体排放污染物都必须遵守国家有关建设项目环境保护管理、环境影响评价和三同时制度的法律规定。然而考查我国现行法关涉这三个方面的法律法规，便会发现其与水污染收费制度有许多矛盾之处。这些矛盾的方面涵盖了制度的理念层面以及具体设置等。

(1) 环境影响评价制度。环境影响评价制度是项目决策阶段的环境管理制度。向水体排放污染物的项目在其决策阶段就应该选择尽量对环境影响最小的方案。《环境影响评价法》第 17 条这样明确环境影响报告书的内容：（一）建设项目概况；（二）建设项目周围环境现状；（三）建设项目对环境可能造成影响的分析、预测和评估；（四）建设项目环境保护措施及其技术、经济论证；（五）建设项目对环境影响的经济损益分析；（六）对建设项目实施环境监测的建议；（七）环境影响评价的结论。其中第七项就包括对环境质量的影响，对建设项目规模、性质、选址是否合理，是否符合环境保护要求等方面。

(2) “三同时”制度。“三同时”制度针对的是向水体排放污染物的项目实施阶段的环境管理，是为了防止项目建成后对环境造成新的污染和破坏。我国环境法分别对建设项目在设计、施工和投产使用三个阶段的环境保护要求作了详细规定。在建设项目的初步设计阶段，应该编制环境保护篇章和制作环境影响报告书；在实施阶段配套的环境保护设施必须与主体工程同时投入试运行；在生产使用阶段仍然必须进行对其环境影响的监测。

(3) 建设项目环境保护管理法律规定。向水体排放污染物的建设项目，对其所作的环境影响评价和“三同时”制度的要求都符合达到我国有关建设项目环境保护管理的法律规定。我国 1998 年施行的《建设项目环境保护管理条例》在第 3 条即明确提出“建设产生污染的建设项目，必须遵守污染物排放的国家标准和地方标准；在实施重点污染物排放总量控制的区域内，还必须符合重点污染物排放总量控制的要求。”这是很明确的宣示了建设项目的污染物排放不能超标，向水体排放污染物质的项目也应该遵守该规定。很显然，《水污染防治法》第 15 条第一款与《建设项目环境保护管理条例》的该规定相冲突，如此的冲突容易造成法律适用上的混乱

和司法中的无所适从。这种冲突不仅是法律释义上的冲突，即后者明确禁止排污超标与前者允许排污超标的冲突，其更深刻的背景在于水污染防治法对我们国家现在的环境保护战略和立法理念的悖逆。

可见，向水体排放污染的项目从其决策到运行的任何一个阶段都应该遵守国家有关其环境保护管理的规定。

5.2 建立禁止超标排放制度，符合我国水污染防治法律与政策导向

2000年11月7日《国务院关于加强城市供水节水和水污染防治工作的通知》（以下简称《通知》）中要求：积极推行清洁生产，进一步削减污染物排放量，加快工业污染防治从以末端治理为主向生产全过程控制的转变，进一步加大“一控双达标”工作力度，对不能达标排放的企业，要责令其限期停产整顿或关闭；“十五”期间，工业企业实现由主要污染物达标排放转向全面达标排放。《通知》还要求所有设市城市都必须建设污水处理设施；到2005年，50万以上人口的城市，污水处理率应达到60%以上；到2010年，所有设市城市的污水处理率应不低于60%；直辖市、省会城市、计划单列市以及重点风景旅游城市的污水处理率不低于70%。这些都表明了水污染防治法禁止超标排污的必要性和迫切性。

5.3 建立禁止超标排放制度，是我国近年修改环境污染防治法律的重要内容

禁止超标排污已成为我国环境污染防治的基本法律制度。2000年修订《大气污染防治法》第13条即明文禁止向大气超标排放污染物；又，第14条规定向大气排放污染物的征收大气排污费，此处也只规定了排污费并没有超标排污费。可见，法律对大气污染排放的立场是严格禁止的。

1999年修订的《海洋环境保护法》、2003年制定的《放射性污染防治法》、2004年修订的《固体废物污染环境防治法》等主要污染防治法，也提出了全面达标排放的要求。

1996年国务院在《关于环境保护若干问题的决定》中明确规定了达标排放，并规定对超标排放的，限期达标或者停止超标排放；对逾期未完成限期治理达标任务的，责令其关闭、停业或者转产。

参考文献:

- [1] 1994年中国环境状况公报[R]; 1995年中国环境状况公报[R].
- [2] 各年度县及县以上工业企业三废排放及治理情况[E]. 2000中国环境年鉴[R]. 北京中国环境科学出版社2001.
- [3] 国家环境保护总局. 2001年中国环境状况公报[R]; 2003年中国环境状况公报[R].
- [4] 2004年10月淮河流域水体水资源质量状况通报[R].
- [5] 2005年1月淮河流域省界水体及主要河流水资源质量状况通报[R].
- [6] 国家环境保护总局. 1997年全国环境统计公报[R]; 1998年全国环境统计公报[R]; 1998年中国环境状况公报[R].
- [7] 国家环境保护总局. 1999年中国环境状况公报[R].
- [8] 国家环境保护总局. 2000年中国环境状况公报[R]; 2003年中国环境状况公报[R].
- [9] 国家统计局. 1996年国民经济和社会发展的统计公报[R]; 2004年国民经济和社会发展统计公报[R].
- [10] 关于2001年国民经济和社会发展计划执行情况与2002年国民经济和社会发展计划草案的报告[R].
- [11] 2002年国民经济和社会发展计划执行情况与2003年国民经济和社会发展计划草案的报告[R].

The Establishment of the Prevention and Control of Water Pollution System of Forbidding Discharging Excessive Pollutants

—Thinking about Article 15 of the *Law of PRC on the Prevention and Control of Water Pollution*

LUO Ji, WU Xianjing, JIANG Xiaoyi, YIN Miao

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China)

Abstract: The discharge up to standard is the main assurance of realizing the standards for environment quality, mandatory discharge standard is how to make mandatory control to pollutant drained into environment, which is the basic demand of protecting water environment, and is a basic means of environment quantitative management too. It will cause water environmental quality to drop to discharge water and pollutant to exceed standard, cause the realization of the environmental quality level of water to fail. Define the discharge up to standard of the pollutant in order to keep the realization of the environmental quality level of water and maintain water environmental quality in fact in "*Law on the Prevention and Control of Water Pollution*". So, clearly demand the discharge up to standard, forbid and punish excessive discharge in "*Law on the Prevention and Control of Water Pollution*".

Key words: discharge up to standard; *Law on the Prevention and Control of Water Pollution*; revision;

收稿日期: 2005-9-15

基金项目: 国家环境保护总局政策法规司项目(2005)

作者简介: 罗吉(1962-),女,湖北武汉人,武汉大学副教授;

吴贤静(1979-),女,湖北人,武汉大学法学院环境资源法学2003级硕士研究生;

蒋小翼(1981-),湖北人,武汉大学法学院环境资源法学2003级硕士研究生;

殷苗(1981-),女,江苏人,武汉大学法学院环境资源法学2003级硕士研究生。