

企业周刊

09-12版

2014年度话题·违法成本低

编者按

岁末，编辑部照例要回望盘点这一年。2014年4月24日，《环境保护法》由第十二届全国人民代表大会常务委 员会第八次会议修订通过，将于明年1月1日开始实施。

“违法成本低”是长期以来的痼疾，新法如何提高企业违法成本的各种解读几乎

持续了一年。

惟其重要性，企业周刊将其作为2014年度话题，结合今年以来的各种案例进行深度剖析。违法成本究竟有多低？为什么会这么低？究竟该怎样构成？违法成本低的尴尬还会持续多久？新修订的《环境保护法》能根除这一痼疾吗？

“据有关部门统计，我国环境违法成本平均不及治理成本的10%，不及危害代价的2%。既然违法可以比守法得到更多好处，那么，一家企业如果是真

正的经济人，肯定就要选择违法，而不会选择守法。”中国政法大学教授王灿发在《环境违法成本低之原因和改变途径探讨》中这样写到。

违法成本究竟有多低？

与治理成本差距很大，罚款金额与守法成本相比微不足道，违法企业缴纳罚款非常积极，依法整改纹丝不动

违法成本到底有多低？今年以来，环保部门晒出的罚单让公众有了最直观的感受，甚至有网友调侃，罚款“只够买两屉包子”。

今年6月，青岛环保局官方微博披露，因为排放废水中COD、氨氮超标，青岛环保局按照《水污染防治法》规定，对青岛崂特啤酒有限公司处以排污费两倍的罚款，即654元。这一罚款金额已让很多人咋舌，但在环保部门的处罚中，这还不是最低的。

广东省东莞市侨锋电子有限公司因排放废水中的总铜超标1.8倍，东莞市环保局对其处以应缴排污费数额4倍的罚款，总计85.4元。这样的罚单看似荒诞，甚至有些黑色幽默，却是违法成本低的真实写照。

根据现行《水污染防治法》规定，对超标排放处以应缴排污费数额两倍以上五倍以下的罚款。环境保护部华东环保督查中心督查四处处长朱风松说，这对一些排污量大、应缴排污费高的企业提高了威慑力，但对那些排污量小、污染危害大的企业，如化工、电镀等企业的威慑远远不够。

据设计单位初步测算，按1000吨/日的废水量，污水处理设施建设费用分行业来讲，造纸废水（废纸造纸）约需300万元，印染废水约需250万元，化工废水约需350万元，再加上每天2500~6000元的运行费用，治理成本很高。与之相比，罚款金额则要低得多。

朱风松给记者举例说，某化工企业

不正常运转污水处理设施，导致排放废水中氨氮超标27倍，经核算每月应缴纳排污费仅4260元，按最高5倍计罚为21300元，远低于治污设备投资和日常正常运行费用。

我国现行《大气污染防治法》规定，对不正常使用大气污染治理设施的罚款最高为5万元，对不配套建设污染治理设施的最高罚款为10万元，对超标排放的最高罚款为10万元。

“但脱硫脱硝除尘设施的建设和运行费用动辄就数百万数千万元。比如，某电厂二氧化硫排放超标，被环保部门按最高额度10万元处以罚款，但脱硫设施的正常运行费用高达每月100万元，罚款金额与之相比微不足道。这导致很多违法企业缴纳罚款非常积极，依法整改却纹丝不动。”朱风松告诉记者。

12月22日，《大气污染防治法》（修订草案）首次提交全国人大常委会审议，加大对违法行为的处罚力度是亮点之一，而且取消了现行法中50万元的处罚上限。

但是，根据之前公布的《大气污染防治法》（修订草案征求意见稿），一些基层环保部门工作人员认为，某些条款的处罚力度仍偏小。比如，征求意见稿第93条规定，未密闭贮存煤炭、水泥、石灰、石膏、砂土等易产生扬尘物料，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，可处两万元以下罚款。而两万元对大型混凝土企业或煤矿、散料不覆盖的大型企业来说，这样的罚金起不到震慑作用。

为何违法成本低？

传统依靠行政处罚、排污收费来提高违法成本的路走不通了。提高违法成本是趋势，应综合使用各种处罚措施

去年4月，由于选矿企业偷排污水，云南昆明惊现“牛奶河”。而今年11月，昆明市东川区内的小江河水再度呈现乳白色，后经确认，这是因为上游企业尾矿库的上清液沉淀时间不够就排放所致，排污企业确定为东川区小江固体废物治理有限公司。这家企业被停产整顿，并罚款60万元。

如果发现企业偷排怎么办？这是不少环保部门工作人员在出国交流时向国外同行提出的问题。“可他们觉得这个问题有些奇怪，企业为什么要偷排？在他们看来，这是不可想象的，因为偷排将面临严厉处罚，甚至导致企业倒闭。”哈尔滨市环保局一位工作人员说，“可国内企业觉得值得，因为偷排一天就能省下不少环保运行费用。”

比如，某医药化工企业不正常运行污染防治设施，按照《水污染防治法》要处以1倍以上3倍以下应缴排污费的罚款，由于公司每天的排水量不大（20吨左右），排污费征收额较低，因此罚款金额也就几千元。但如果正常运行污染防治设施，确保废水达标排放，运行成本（药剂、电费、人工、设备折旧等）每天就需要几百元至上千元。

环境保护部原总工程师、中国工业环保促进会会长杨朝飞接受记者采访时表示，过去讲提高违法成本，一是罚款，二是提高排污收费标准。但是，我国的企业规模大小不一，一些处罚标准可能让小企业受不了，但大企业仍无所

谓。比如，根据《环境影响评价法》，建设项目环评未批先建面临的罚款金额仅为五万元以上二十万元以下。而且，现行法律对违法行为处罚的自由裁量权不是很大，执行时会产生很多问题。同时，我国对违法行为处罚的行政处罚额度都不是很大。

“我国目前的排污收费也面临很多尴尬，企业宁愿缴费也不治理，环保部门宁可收费也不治理，而且，目前很多排污收费都是协商确定的。”杨朝飞说，过去过度依靠行政执法，而不是司法手段，行政执法又以罚款为主。“传统依靠行政处罚、排污收费来提高违法成本的路走不通了。提高违法成本是趋势。”

显然，对违法行为的处罚不应只限于行政处罚，更不应限于罚款，而应综合使用各种处罚措施，将刑事责任、民事责任等与行政处罚、行政处分等结合使用。

在新修订的《环境保护法》实施之前，对环保违法行为的处罚也包括其他方式。但朱风松告诉记者：“由于涉及与公检法等部门的联动，不同地区的实际执行水平存在较大差异。有的地方机制建立比较好，执行到位，威慑力度就大；有的地方部门配合不到位，就流于形式了。”

环境违法案件移送渠道不畅通的问题也需要引起关注。据朱风松介绍，2013年某地环保部门向法院移送近30起环境违法案件，申请法院强制执行，但法院只受理了两起，其他案件均无理由退回，不予受理。

高额罚款不能让企业望而生畏？

新修订的《环境保护法》实施在即，企业违法成本低的尴尬将不会再持续

本报记者刘秀凤徐卫星见习记者刘清艺



要留住如许蓝天，污染治理任务依然艰巨。

本报记者邓佳摄

按日计罚效果如何？

高额罚款让违法排污企业望而生畏，促使其在权衡违法排污和整改环境问题的利弊时将天平偏向后者

2014年，一个新词被频繁提及，这就是按日计罚。根据新修订的《环境保护法》第五十九条规定，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，依法做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。

事实上，国内“按日计罚”的经验来自重庆，《环境保护按日连续处罚暂行办法》（征求意见稿）也是环境保护部委托重庆市环保局起草的。

2007年修订的《重庆市环境保护条例》第111条第2款规定：“违法排污拒不改正的，环境保护行政主管部门可按本条例规定的罚款额度按日累加处罚”。2011年修订的《重庆市长江三峡水库库区及流域水污染防治条例》第58条第2款规定：“违法排污行为拒不改正的，可按法律、法规规定的罚款额度按日累加处罚。”这成为重庆实施“按日

计罚”的依据。

创建于1966年的某化工厂拥有上亿元资产，产品远销欧、美、日等20多个国家或地区。但因建厂较早，厂区布局不合理，地下管网混乱，生产设施陈旧，产品结构及其工艺设备落后，存在设备跑冒滴漏、清污分流不彻底、污染治理设施达不到处理要求等问题，污染物不能稳定达标排放。

在实施按日计罚之前，环保部门先后对其行政处罚40余次，罚款200多万元。但由于问题整改所需要的资金远远超过罚款总额，企业拒不进行整改。

2009年4月，企业排污许可证到期后，环保部门不再向其核发排污许可证，企业在无排污许可证的情况下继续生产。2009年5月起，环保部门先后对其超标排污、无证排污、违法排污拒不改正的行为实施按日计罚8次，罚款金额共计1606万元。

制度岂能被逾越？

行政干扰执法仍是我国当前一个很大的问题，如果法律法规不能有效实施，就流于表面了

近日，华东环保督查中心在检查中发现一家火力发电企业的除尘设施简陋，未建设脱硫脱硝设施，烟尘、二氧化硫、氮氧化物等3项污染物均超标排放。根据现行《大气污染防治法》相关规定，当地环保部门对这家企业下达限期整改通知书并处以10万元罚款。

“由于强制执行困难，限期整改和罚款至今未落实到位。”朱风松说：“环保部门仅仅是环境监管部门，让其承担强制措施的实施主体责任确有一定的难度。”

一位基层环保工作人员跟记者说起这样一件事：有一次，当地工商、环保、动物检验检疫等部门联合行动，在检查一家屠宰场相关证照齐全情况时，还没等他们离开企业，这位工作人员就接到领导电话，要求不能找这家企业的麻烦。“法律规定是一回事，但有时候，

我们在基层执法中即使发现了违法行为，也很难开出罚单。”

杨朝飞坦言，行政干扰执法仍是我国当前一个很大的问题，“行政、民事、刑事责任必须到位，只要罚到位，企业就会害怕。”

“如果法律法规不能有效实施的话，就流于纸面了。”公众环境研究中心主任马军说，在这方面是有教训的。此前各地一直在推行黑名单制度、绿色信贷等政策，要求环保部门把环保违法名单交给银行，但常常不能有效提供。“一旦政策开始实施，各种关系就开始启动，联合起来让其失效。这是因为当时没有强制规定黑名单向社会公开，使政策执行过程中存在暗箱操作的可能，致使其形同虚设。”

用杨朝飞的话说，“我们很多制度设计很好，但如果不能坚持依法治国，

盘点·2014年的污染事件

兰州水污染事件

因为自来水苯超标，甘肃省兰州市在今年4月遭遇供水危机。事发两个月之后，兰州市政府在6月12日公布了事件调查结果。

经查，事件直接原因是兰州威立雅水务公司4号、3号自流沟由于超期服役，沟体伸缩材料出现裂痕和缝隙，兰州石化公司历史积存的地下含油污水渗入自流沟，对输水水体造成苯污染，致使局部自来水苯超标。间接原因包括水务公司对自流沟维修保养不到位、信息迟报延报，兰州石化公司环境风险和隐患排查治理不彻底，市政府相关职能部门履行职责不到位等。

腾格里沙漠排污

今年9月，媒体报道指出，内蒙古自治区腾格里沙漠聚集着众多化工企业并不断向沙漠排污。当地牧民反映，这些企业将未经处理的废水排入排污池，让其自然蒸发，然后将黏稠的沉淀物用铲车铲出，直接埋在沙漠里面。报道刊登后，阿拉善盟、阿拉善左旗、开发区管委会成立联合调查组，对污染事件进行调查和整改。

今年12月，习近平总书记作出重要批示，国务院专门成立督察组，敦促腾格里工业园区进行大规模整改。内蒙古自治区启动追责，共24名相关责任人先后被问责。

建滔化工超标排放

2014年4月22日，河北省邢台市环保局与公安局环保支队对建滔（河北）焦化进行全面检查时发现，企业将未达标处理的污水用于熄焦塔补水，致使污水中有毒物质挥发酚在熄焦时直接排入大气，经检测超出国家标准138倍。企业还设专人每天晚上对相关在线监测设施烟尘仪电感器进行调整，将在线监测数据控制在环保规定数据值范围以内，蒙混环保检查。

6月13日，邢台市环保局对其关停情况进行环保督察时发现，企业正在违法生产，而且二期熄焦补充水COD超标。

千丈岩水污染

2014年8月13日，地处三峡库区腹地、距离长江仅13公里的重庆巫山县千丈岩水库280万立方米水体受到严重污染，原因是湖北建始县磷矿坪矿业有限公司硫磺矿洗矿场直排废水。

据报道，被污染水体具有有机物毒性，悬浮物高达260mg/L，COD、铁分别超标0.25倍和30.3倍，导致周边4乡镇5万余名群众饮水困难。

经过治理，千丈岩水库水体已经恢复正常，但此次事件给当地造成巨大经济损失。湖北省环保厅对违法企业处以罚款100万元。