

# 利用雨水管排污适用哪条法律?

水污染防治法与新环保法的衔接有待进一步加强

汤奇月 李良

## 新闻事实

福建省泉州市环境监察支队会同晋江市环保局日前对泉州某涂层织物有限公司进行例行检查。执法人员在公司负责人的陪同下,现场仔细勘察了企业生产废水、洗塔水、塔顶水、地面清洗水等管道的走向,以及生产车间、污水处理设施、法定排污口(进入市政管网,排往城市污水处理厂)、厂区正门雨水管网排放口(排往九十九溪)和厂区后门雨水管网排放口(进入市政管网),并采集了水样。

据了解,这家公司位于晋江市陈埭镇,主要从事PU革生产,有干法和湿法合成革生产线各一条,系省控重点污染源。

检查时,企业的干法和湿法合成革生产线均处于正常生产状态,污水处理设施正在运行,法定排污口正在排水。执法人员发现,厂内DMF(二甲甲酰胺,化工原料,有毒)回收塔区的废水收集沟与雨水沟相通,并连通厂区、厂外雨水管道。

最终,采样检测数据显示,企业法定排污口氨氮96.8mg/L、DMF8.5mg/L;厂区正门雨水管网排放口COD97mg/L、氨氮13.7mg/L、DMF18.8mg/L;厂区后门雨水管网排放口COD174 mg/L、氨氮36.1mg/L、DMF38.6mg/L,超过《合成革与人造革工业污染物排放标准》(GB 21902-2008)表2规定的排放标准。



厂区正门的雨水管道直接排入九十九溪。

## ★分歧:一个违法事实还是两个违法事实?

**观点一**  
有的执法人员主张将违法事实认定为“超标排放水污染物”一个违法事实。法律依据适用《水污染防治法》第七十四条第一款和《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》第五条第一项规定。处理意见为责令企业立即改正并处罚款;拒不改正的,自责令改正之日起,按照原处罚数额按日连续处罚。

**观点二**  
有的执法人员主张将违法事实认定为“超标排放水污染物”和“在雨水管道分离后利用雨水管道排放水污染物”两个违法事实。前者适用法律观点一,后者依据《关于〈水污染防治法〉第二十二条有关“其他规避监管的方式排放水污染物”及相关法律责任适用问题的复函》(环函[2008]308号),适用《水污染防治法》第七十五条第二款的规定。建议处2万元以上10万元以下的罚款。

## ★评析:法律适用过程中存在哪些问题?

根据《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),企业应缴排污费根据水污染物的种类、浓度和污水排放量计算得到。本案涉及3处点位超标,且浓度不一。但两处雨水排放口的排污量无法核算,只有法定排污口的排污量可以核算并据此计征排污费。

观点一的此种认定和处理,仅对法定排污口超标排放的事实予以处罚,对雨水排放口超标的事实未予追究,显然是避重就轻,没有依法处理到位。

最终违法企业所在地晋江市环保局根据企业的违法事实,基本上采用了观点二,即认定两个违法事实,相对全面、准确地处理了这起违法案件。被处罚对象未提出异议,在规定的时间内缴纳了罚金。

但在本案的办理过程中,值得注意的是《水污染防治法》和新环保法衔接适用的问题,须进行明确。

《水污染防治法》第二十二条第二款、第七十五条第二款、第二十一条第二款及第七十三条,将“私设暗管或者采取其他规避监管的方式排放水污染物”和“不正常使用水污染物处理设施”区分为两种不同的违法行为。

环境保护部《关于〈水污染防治法〉第二十二条有关“其他规避监管的方式排放水污染物”及相关法律责任适用问题的复函》(环函[2008]308号)把“将废水进行稀释后排放;将废水通过槽车、储水罐等运输工具或容器转移出厂、非法倾倒;在雨水管道分离后利用雨水管道排放废水;其他擅自改变污水处理方式、不经法定排放口排放废水等规避监管的行为”等情形认定为属于“采取其他规避监管的方式排放水污染物”。

原国家环保总局《关于“不正常使用”污染物处理设施违法认定和

处罚的意见》(环发[2003]177号),把“将部分或全部污水或者其他污染物不经过处理设施,直接排入环境”等8种情形认定为“不正常使用污染物处理设施”。

但《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》、《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》、《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》和《行政强制措施暂行规定》等新环保法配套办法,未将“利用雨水管道排放废水”等其他以规避监管方式排放水污染物的情形纳入惩治范围。

## ★建议:根据新环保法,修改完善单行法

纵观本案,此案的处理较为合适,略有从轻。从企业的主观态度、方式手段、危害后果等违法情节来看,采取其他规避监管的方式排放水污染物的行为比一般的不正常使用污染物处理设施来得严重,其主观上具有规避监管的故意成分,方式手段具有隐蔽性且案发率较高,应当纳入实施行政拘留的追责范围。

从新环保法的立法本意上看,对这

种主观恶意且方式手段和危害后果较为严重的环境违法行为,就必须通过行政拘留等措施予以严厉制裁,有效震慑不法者,遏制类似现象。

为此,笔者提出3点建议。

一是由全国人大常委会根据《立法法》第四十五条的规定,对新环保法第二十五条、第五十九条、第六十条、第六十三条做出法律解释,进一步明确法律规定的具体含义。

二是根据新环保法的新规定,对《水污染防治法》、《大气污染防治法》等单行法进行修改完善,进一步明确行政拘留、按日连续处罚、限产停产整治措施和查封扣押等的操作程序。

三是由环境保护部、公安部根据实际情况适时修改新环保法的4个配套办法,将“将废水进行稀释后排放;将废水通过槽车、储水罐等运输工具或容器转移出厂、非法倾倒;在雨水管道分离

后利用雨水管道排放废水;其他擅自改变污水处理方式、不经法定排放口排放废水”等规避监管的行为纳入严惩范围。

按照目前的法律规定,就本案的处理,建议环境保护主管部门除了依法实施罚款、限期治理等措施外(按观点二处理),还应将案件移送公安机关,由公安机关依法审查并采取强制措施,并决定是否予以行政拘留。

# 陕西出台办法加强环境监管执法

划分监管网格,建立环境信用制度,开展离任环境审计

普毛毛 肖颖

制定和实施更加严格的重点污染行业及陕西特有行业污染物排放标准;各级政府都要按照属地管理原则,建立污染源企业台账并向社会公布;建立环保部门与金融监管部门之间信息共享机制,使金融机构在营销时对环境违法违规企业区别对待,实现对环境违法违规行为的联合惩治……

记者日前从陕西省人民政府办公厅获悉,陕西已正式下发《关于进一步加强环境监管执法的通知》(以下简称《通知》),要求扎实推进陕西省环境监管执法各项工作,联合重拳打击各类环境违法违规行为。

## 健全环境法制和标准体系,完善行政执法与司法衔接机制

《通知》要求,加快完善地方环境标准,提高重点行业环境准入门槛。根据经济发展和环境容量,抓紧制定和实施更加严格的重点污染行业及陕西特有行业污染物排放标准,实现污染物排放标准基本覆盖全省重点行业。

特别是要加快制定关中地区产业准入和淘汰目录,促进产业升级,提高行业准入门槛,强化节能、环保、土地、安全等指标约束,严控高耗能、高排放和产能过剩行业新上项目。

为加快实施行政执法与刑事司法联动,陕西各级环保部门要与公安机关、人民检察院及人民法院分别建立联动执法联席会议、常设联络员和重大案件会商督办制度,完善案件移送、

联合调查、信息共享和奖惩机制,实现行政处罚和刑事处罚“无缝衔接”。

## 强化环境监管,重拳打击环境违法违规行

为更好地保护区域环境,《通知》提出,陕西各级政府都要按照属地管理原则,建立污染源企业台账并向社会公布,并将行政区域划分为若干环境监管网格,实施环境监管网格化。

环境保护重点区域、流域内的各地方政府要加强合作,建立和完善定期联席会商、信息互通共享、联合采样监测、联合执法监督等工作机制,形成区域、流域协同监管的常态。

《通知》要求,即日起至9月底前,各市(区)、县(市、区)政府要组织开展一次环保大检查,重拳打击环境违法违规排污,对各类环境违法违规行为实行“零容忍”。

对环保大检查中发现问题要建立台账,实行清单化管理,逐一制订整改方案,提出整改要求,落实整改责任和时限。对严重违法行为,依法依规查处并及时向社会公开,接受社会监督,结果向上一级政府报告。

《通知》还要求陕西各级环保部门建立环境信用评价制度,将环境违法企业列入“黑名单”,并向社会公开,将其环境违法行为纳入社会信用体系,让失信企业一次违法、处处受限。

同时建立环境保护部门与金融监管部门之间的信息共享机制,使金融机构在营销时对环境违法违规企业区

别对待,实现对环境违法违规行为的联合惩治。

鼓励社会组织和个人,依法对污染环境、破坏生态等损害公众环境权益的行为,提起公益诉讼和民事诉讼。

## 明确各方职责任务,营造良好执法环境

以往,环境执法似乎只是环保部门的事情。为此,《通知》还专门强化了地方政府领导的责任,要求各市(区)、县(市、区)政府对本行政区域内的环境质量负总责,对环境监管执法工作负领导责任。

《通知》明确提出,审计机关在开展党政主要领导干部经济责任审计时,要对地方政府主要领导干部执行环境保护法律法规和政策,落实环保目标责任制等情况进行审计。

《通知》还规定,各类企事业单位和社会组织要按照环境法律法规及标准的规定,建立健全环保责任制,明确单位负责人和有关人员责任,严格规范自身环境行为,落实物资保障和资金投入,实施清洁生产,确保污染防治、生态保护、环境风险防范等措施落实到位。

重点排污单位要如实向社会公开其污染物排放状况、超标排放情况和污染防治设施的建设运行情况,鼓励非重点排污单位公开其环境信息。积极推行污染治理、环境监测、污染检测、咨询培训与评估、环境认证与符合性评定等第三方服务机制。

## 积极推行“阳光执法”,严格规范和约束执法行为

《通知》要求,环保部门要充分发挥“12369”环保举报热线和网络平台作用,畅通公众表达渠道,限期办理群众举报投诉的环境问题。

每月要公布群众举报投诉重点环境问题处理情况、违法违规单位及其法定代表人名单和处理、整改等情况,并不定期邀请公民、法人和其他社会组织参与监督环境执法,实现执法全过程公开。

根据《通知》,今后陕西省环境保护厅每年要对30%以上的市(区)和5%以上的县(市、区)环境监管执法工作进行稽查。市(区)级环境保护部门每年要对30%以上的县(市、区)环境监管执法工作进行稽查,稽查情况通报当地政府。对重点污染物排放超过总量控制指标或未完成国家确定的环境质量目标的地区,实施区域限批。

同时对网格监管不履职的,发现环境违法行为或接到环境违法行为举报后查处不及时的,不依法对环境违法行为实施处罚的,对涉嫌犯罪案件不移送、不受理或推诿执法等监管不作为的,造成严重后果的单位和个人,监察机关要依法依规追究责任。

## 增强基层监管力量,提升环境监管执法能力

为加强市、县级环境监管执法队

# 东莞举报企业设暗管可获奖

如能明确指出暗管位置,最高奖励8万元

本报讯 为鼓励公众积极参与环境保护,监督工业企业环境违法行为,广东省东莞市法制局日前对外发布《东莞市奖励举报违法排放工业废水行为办法》(以下简称《办法》),并公开向社会各界征求意见。

根据《办法》,举报人如果能够准确指出企业直接排放工业废水所埋设暗管的具体位置或其他隐蔽排放方式,将按罚款总额的80%给予奖励,最高奖励金额不超过8万元。

## 10个工作日内到现场查处

记者了解到,《办法》明确的举报范围主要包括,未经环保部门验收合格或已经环保部门验收合格的废水处理设施中间工序引出,直接排放工业废水的;擅自拆除、闲置环保部门已经验收合格的废水处理设施,造成工业废水直接排放的;未经环保部门同意擅自增加电镀、漂染、造纸、制革、洗水、印花6大重污染工序或车间并正式投入生产的。

根据要求,东莞市环保有奖举报中心受理举报后,须在10个工作日内组织执法人员到现场查处。因为客观原因不能及时查处的,经过主管领导批准可适当延迟并向举报人说明。

## 根据举报情况给予奖励

据了解,《办法》详细规定了奖励标准,举报人能够准确指出企业直接排放工业废水所埋设暗管具体位置或其他隐蔽排放方式的,按罚款总额的80%给予奖励,最高奖励金额不超过8万元;举报企业擅自拆除、闲置环保部门已经验收合格的废水处理设施,直接排放工业废水的,按罚款总额60%给予奖励,最高奖励金额不超过6万元。

此外,举报情况经过环保部门查实涉嫌环境污染刑事犯罪并且由环保局依法移送公安机关并刑事立案的,一次性奖励举报人8万元。

《办法》规定,相关举报经查属实并依法给予处罚的,市环保部门应当自处罚决定书生效之日起15个工作日内以保密的方式通知举报人领取奖金。

《办法》还列出举报人不被奖励的情况,如市环保部门在举报前已经掌握了违法行为相关线索,或者是东莞市环保部门工作人员及其近亲属进行举报等。

钟奇振 李佳伟

# 荆门探索地方环境立法

初步确定5个生态环境领域立法选题

本报讯 随着立法法修改后,地方立法权扩大获批,湖北省荆门市人大常委会积极开展立法需求调研和论证。在今年初步确定的首批7个需要尽快立法的选题中,涉及生态环保领域多达5个,主要侧重促进循环经济、漳河水源地保护、城市生态环境治理、大气污染防治、农作物秸秆禁烧和综合利用等方面。

在首批立法试点中,荆门一方面注重保护“生态优势”。包括立法保障国家循环经济示范市创建、保护漳河水源地等。荆门去年通过国家循环经济试点示范验收,以格林美为代表的资源循环利用企业已成为产业发展的亮点,但垃圾分类处理、废旧电子产品回收、黄标车淘汰等问题仍须通过法律途径解决。漳水库是荆门城区唯一的饮用水源地,是少有的基本保持I类水质的特大型水库,作为国家良好湖泊生态环境保护试点,应该受到法律的规范。近年来,荆门率先启动探索露天焚烧和综合利用,经过前期探索,成效显著。这些都亟须通过立法的方式固定下来,引导当地将生态优势转化为产业优势、发展优势。

另一方面,荆门注重补足“生态欠账”。比如,荆门城区的象山、东宝山区私挖乱建破坏较大,竹皮河作为城区唯一纳污河流,水体污染严重,这些环境问题已成为制约当地经济社会发展发展的瓶颈。有必要通过出台城市生态环境治理条例,明确政府、企业、公民各方责任。同时,作为结构偏重的老工业城市,荆门大气污染防治严峻。有必要以地方立法的形式,明确工作责任,治污措施,投入保障,技术标准等硬性规范,建立大气污染防治长效机制,切实维护群众的身心健康和环境权益。

鲁修文 罗明飞

**生态文明 法治建设 专栏**

环境保护部政策法规司主办  
中国环境报社协办

本栏目投稿邮箱:hbjbslaw@sina.com