

按日连续处罚中“继续实施违法行为”的解释论展开

施晓曼

苏州大学环境与资源保护法学, 江苏 苏州

收稿日期: 2026年7月30日; 录用日期: 2026年8月21日; 发布日期: 2026年9月23日

摘 要

按日连续处罚制度是破解持续性违法行为的重要举措。《生态环境法典》对按日连续处罚条款进行修改, 将“继续实施违法行为”从“拒不改正”的表现形式中剥离出来, 将两者并列作为该制度的适用条件, 这一修改旨在回应实践长期以来存在的问题, 然而, 《生态环境法典》虽在规范层面将二者并列, 却未对“继续实施该违法行为”的判断标准作出明确界定。在新法实施后, 行政执法与司法机关极有可能延续旧法时期形成的“复查时超标即成立”这一惯性操作, 在解释论上带来了新的难题。过往实践中将“复查时超标”作为构成“继续实施”的标准, 而这一标准面临着架空“拒不改正”, 过罚不当的风险。“继续”是持续性概念, “继续实施”应是违法排放状态的持续, 而非仅对单个时间点的判断。基于对以上内容的反思, 从社会公益、显著整改效果、违法程度极其轻微三个角度对“继续实施”的适用进行豁免与限制, 以回应按日连续处罚制度的法规变迁, 提升其实施效能。

关键词

按日连续处罚, 生态环境法典, 继续实施违法行为

Based on the Interpretation Theory of “Continuing to Commit the Illegal Act” in the Daily Continuous Penalty

Xiaoman Shi

Environmental and Resources Protection Law, Soochow University, Suzhou Jiangsu

Received: July 30, 2026; accepted: August 21, 2026; published: September 23, 2026

Abstract

The system of daily continuous penalties is a crucial measure for addressing ongoing illegal acts.

文章引用: 施晓曼. 按日连续处罚中“继续实施违法行为”的解释论展开[J]. 法学, 2026, 14(9): 163-170.

DOI: 10.12677/ojls.2026.149269

The revised Environmental Protection Code has separated “continuing to commit illegal acts” from the expression of “refusing to rectify,” placing them as parallel conditions for applying this penalty regime. This amendment aims to address long-standing practical issues but simultaneously introduces new interpretive challenges. In past practice, exceeding emission standards at the time of re-inspection was often taken as the criterion for determining “continuation,” which risks undermining the meaning of “refusing to rectify” and creating an imbalance between offense and penalty. “Continuation” is a concept of ongoing duration; thus, “continuing to commit illegal acts” should refer to the persistence of unlawful discharge conditions, rather than merely judging a single point in time. Reflecting on these issues, this article proposes exemptions and limitations on the application of “continuing to commit illegal acts” based on three considerations: public interest, significant remediation effects, and extremely minor violations, thereby responding to legal changes in the daily continuous penalty system and enhancing its implementation effectiveness.

Keywords

Daily Continuous Penalties, Environmental Protection Code, Continuing to Commit Illegal Acts

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

按日连续处罚制度作为应对持续性环境违法行为的重要举措，其法条的设定对于提升环境执法效能，实现保护环境的目标具有不可替代的作用[1]。然而这一制度时至今日在实践中暴露出不容忽视的问题：过度依赖“复查时是否超标”这一客观标准，引发了实务界与理论界对按日连续处罚制度“过罚不当”的持续批评。已经公布的《中华人民共和国生态环境法典》（以下称《生态环境法典》）吸纳了该制度，第一千零五十五条第一款 企业事业单位和其他生产经营者违法排放、倾倒、处置污染物、废弃物或者其他物质，受到罚款处罚，被责令改正的，依法作出处罚决定的部门或者机构应当组织复查，发现其继续实施该违法行为、拒不改正或者拒绝、阻挠复查的，可以自责令改正之日的次日起，按照原罚款数额按日连续处罚。……，仍将该制度视为破解“违法成本低，守法成本高”的持续性环境违法行为的重要手段之一。然而《生态环境法典》对原先的法律规定进行了实质性修改，将按日连续处罚成立的要件由“拒不改正”单一要件变更为“继续实施该违法行为”“拒不改正”“拒绝阻挠复查”三类，这一修改将不同的违法行为精细地区分为三类。其中“继续实施该违法行为”作为对违法状态客观持续的描述，其规范内涵以及与“拒不改正”的适用边界亟需探讨与释明。

《生态环境法典》将“继续实施”独立为并列要件至少传达出一种立法意图，即“继续实施”不再依附于“拒不改正”存在，而是一个独立的客观构成要件，然而法典条文本身并未对两者认定标准进行规定。在之前的立法中，《中华人民共和国环境保护法》（以下称《环境保护法》）第 59 条将按日连续处罚的适用条件表述为“被责令改正，拒不改正的”，《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》¹（以下称《按日连续处罚办法》）进一步将“拒不改正”操作化为复查时仍存在违法排污行为的情形。在长期的实践中，行政机关与司法机关已经将这一标准演化为“复查时污染物排放浓度超过法定标准”等同于违法排污行为仍在持续的认定模式。而这一认定模式并不会随着新法的规定而自动消弭，反而会导致“继续实施”与“拒不改正”更深的矛盾。基于此，本文认为有必要梳理《生态环境法典》出台之前便存在

¹https://www.mee.gov.cn/gzk/gz/202112/t20211210_963765.shtml

的实践问题,归纳原有标准存在的缺陷,进而在新法的框架下寻找“继续实施”要件的科学解释路径。

《生态环境法典》不是现有环境保护法律规范的简单汇集,其必须具备“逻辑融贯的体系和相对协调的内外关系”[2]。因此科学解构“继续实施该违法行为”要件的规范意涵,并据此为该要件的顺利运行提供可供参考的路径具有重要意义。本文旨在深入剖析此要件在实践中可能被继续沿用的传统认定模式及其法理冲突,并在此基础上探索逻辑自洽、效能优化的解释路径。

2. 旧法下“继续实施”要件的司法实践及存在问题

2.1. 判断标准的一元化

在《生态环境法典》出台之前,《环境保护法》《按日连续处罚办法》将“继续实施该违法行为”作为按日连续处罚制度的适用条件,但在实践中对“继续实施该违法行为”的判断多以“复查时污染物排放浓度是否超过法定标准”这一客观事实作为判断标准。如在“某某畜牧水产发展有限公司某生态环境局行政纠纷案件”中,畜牧公司在被某环境局责令改正排污行为后的复查中,仍存在污染物超标排放的情况。法院据此认定其构成违法排污行为的继续,并适用按日连续处罚制度²。又如在“某某电梯集团有限公司与某人民政府行政处罚纠纷案件”中,某某环境局认为某某电梯公司在被要求责令改正后的复查中,排放污水浓度依然超标,符合违法排污行为继续的情形而作出按日连续处罚的决定。法院也认可顺义区环境局的做法,认同其判断标准³。从以上案例中不难发现,不论是行政机关亦或司法机关在实践中多将“复查时是否超标”作为“继续实施该违法行为”的判断标准。

从以上案例中不难发现,不论是行政机关亦或司法机关在实践中多将“复查时是否超标”作为“继续实施该违法行为”的核心判断标准。这一标准将复杂的持续性判断简化为瞬时的、单一的判断。在带来简便、易实操的好处的同时,也带来了隐患,即在只将“复查时超标”作为唯一标准时,在被责令改正到复查这段时间内企业的整改努力、客观技术障碍等因素完全被忽视,这些隐患将在本节下一部分结合具体案例进一步展现。

2.2. 特殊情形下标准的适用僵化

在实践中,即使违法行为人无法在规定时间内完成改正义务的原因在于客观条件的限制,也不妨碍司法机关认定其构成“复查时超标”。例如在“某某生物科技有限公司诉某某环境保护局等行政处罚纠纷案”中,原告某某公司在收到责令改正决定后,积极采取整改措施且使得其污水排放浓度显著下降,但由于客观上窑炉生产工艺存在的固有技术限制而未能在复查前完成整改。即使如此一审法院及二审法院均认可环保局对“继续实施该违法行为”的认定标准,即将复查时违法排污行为是否仍在继续作为核心判断依据⁴。在案例中法院严格按照复查时是否超标这一标准来认定是否构成“继续实施该法律行为”,未顾及到客观条件的限制。

在实践中,即使违法行为人通过改进举措使得排污浓度在复查时大幅度降低,也并不妨碍司法机关判断其构成“复查时超标”。例如在“某某有限公司、某某环境局行政处罚纠纷案”中,虽然某某公司收到资阳市环保局作出的责令改正违法行为决定后,积极整改,且在复查时其排污浓度值较初查降低了一倍,但是一审法院认为是否仍构成继续违法排放污染物,主要看改正结果。某某公司复查时生产废水的浓度不达标,属于继续违法排放污染物⁵。某某公司提起上诉后,二审法院虽判决撤销原判,但并未否定

²参见广东省茂名市中级人民法院(2020)粤09行终108号判决书,广东省茂名市茂南区人民法院(2018)粤0902行初303号行政判决。

³参见北京市第三中级人民法院(2020)京03行终280号行政判决书。

⁴参见广东省肇庆市鼎湖区人民法院(2016)粤1203行初33号行政判决书;广东省肇庆市中级人民法院(2012)粤12行终107号行政判决书。

⁵参见四川省资阳市雁江区人民法院(2019)川2002行初1号行政判决书。

“拒不改正”以客观改正结果为认定标准的裁判要旨⁶。不难发现法院坚持客观归责标准，严格以复查时排放物浓度是否达到法定标准进行判断。

纵观前述案例不难发现行政机关与司法机关在适用按日连续处罚中“继续实施”这一要件时的一贯逻辑，只要在复查时污染物排放浓度仍超过法定的标准，则不论当事人是否受制于客观技术障碍，是否实现了排放浓度的大幅度降低，一律认定为构成“继续实施”要件。这一“复查时超标即成立”的标准看似客观、便于实操，实际上存在多个方面的问题。这种僵化的认定方式，是否与《生态环境法典》将“继续实施”与“拒不改正”并列的立法意图相冲突？是否违背了行政处罚的过罚相当原则？是否偏离了“继续”一词的文义？这些问题，将在下一章中从体系解释、目的解释和文义解释三个维度展开系统分析。

3. “继续实施要件”传统标准的理论批判

“继续实施”的实践困境表明，“复查时超标即成立”标准将“继续实施”的认定简化成复查时是否达标这一时间点的判断，而忽视在责令改正到复查这段实践企业所付出的努力。然而，这一标准的问题远不止这些。从法律解释的方法论来看，它至少在三重意义上偏离了应有的解释路径：在体系上，它使“拒不改正”要件被虚置；在目的上，它背离了过罚相当原则；在文义上，它忽略了“继续”的动态过程性，以下将依次展开分析。

3.1. 体系解释下拒不改正要件的虚置

“法律文本是法律规范的载体，表达了立法者的意志，是社会成员都必须遵守的准则体系，对于建立一个国家的法治秩序而言，它是最直接，甚至是惟一的依据，其重要性不言而喻。”^[3]法律的设定是有意义的，“继续实施该违法行为”与“拒不改正”在新法中被设定为并列的适用条件，这意味着二者各有独立的规范功能，彼此不能替代或吸收，而在先裁判规则以“复查时污染物排放浓度超过法定标准”作为构成“继续实施”的认定标准，实质上磨灭了“拒不改正”这一要件存在的规范价值，使得该条文被架空。

从文义来看，“拒不改正”中囊括了“拒”和“不改正”两部分，“拒”侧重主观上的对抗或消极抵制，“不改正”侧重客观层面的整改结果未达成，从文义上看包括两种情况，第一种是违法行为人没有采取任何措施，污染排放浓度无较大变化，第二种是违法行为人采取了措施但减排结果未达到法律规定的标准。在现行“复查时超标即成立”标准下，“继续实施”的适用门槛被降到最低，即只要在复查时排放浓度高于法律规定就成立，这种不加限制，宽泛的认定模式使得“不改正”的两种情况都能够被包括，“拒不改正”的适应空间被极限压缩。两个并列要件的功能区分因此丧失，法典将两者并列规定的意图也落空。

在实践中，司法机关和行政机关在判断是否符合按日连续处罚的适用条件时，鉴于客观检测数据的易得性和明确性，倾向于先从客观条件进行判断^[4]，而客观上只要复查时污染物排放浓度超过法定标准，则直接符合“继续实施”的构成要件，而不再对主观上进行判断。而对如企业采取表面应付实则拖延的“消极不作为”、编造虚假报告掩饰未整改事实的“虚假整改”，或以程序空转消耗执法资源的“策略性拖延”等“拒不改正”的常见违法形态，因为“继续实施”要件的泛化被悄然消解。

3.2. 目的解释下过罚相当原则的背离

目的解释要求在对法律进行理解的时候结合立法的目的，全国人大法工委在对按日连续处罚制度的

⁶参见四川省资阳市中级人民法院(2019)川20行终23号行政判决书。

释义指出：“实施按日计罚的根本目的不是罚款，而是督促企业改正违法行为”[5]，因此，按日连续处罚制度存在两种价值取向，直接目的是停止违法，即通过经济压力使违法状态终止；最终目的是保护环境，即消除或减轻对环境的损害。在这两层目的的指导下，按日连续处罚制度的适用应当与违法行为持续的时间、造成的危害程度以及行为人的整改行为相适应。而“复查时超标即成立”标准只关注复查时单一时间点的状态与上述目的相悖，与行政处罚中的过罚相当原则相悖。

“过罚相当”原则是行政处罚领域的核心原则，指设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。“过罚相当原则用于平衡违法行为与处罚行为之间的种类与幅度的关系”[6]。具体而言，该原则要求行政机关在设定和实施行政处罚时，不能畸轻畸重，避免“轻过重罚”或“重过轻罚”。现实中存在两种情况，分别是“先重后轻”“先轻后重”[7]。前者是指被责令改正时违法较为严重，而复查时已经显著降低，但未达到法律规定的标准；后者是指被责令改正时违法较为轻，而复查时浓度升高。在这两种情况下，对违法行为人都按照“原处罚数额”来进行处罚，不免会陷入处罚过轻与过重的结果。就“先重后轻”而言，对于积极整改却仍然受到严苛按日连续处罚制度规制的企业而言，极易打击他们的整改动力；而对“先轻后重”而言，这极易成为企业继续违法排污的缺口，企业将被“责令改正”到复查之间的时间作为可以肆意排污的时间，认为在经济角度上是获益的。虽然在实践中企业的排污行为受到社会等多角度的监管，但无法完全排除这种情况。

3.3. 文义解释下动态过程性的忽略

“法律解释必先由文义解释入手，且所作解释不能超过可能的文义。否则，即超越法律解释之范围，而进入另一阶段之造法活动”[8]。“继续”在辞海中的意思为“不间断”⁷，继续是动态的概念，要求前后两个行为或者状态之间存在持续性。而“超标即违法”这一标准是一个静态的、瞬时的时间点。将“继续”解释为“超标即违法”实际上将本应进行共同判断的两个点片面地由复查的时间点是否超标排污进行了替代。这实际上混淆了“违法行为的重复”与“单一违法行为的持续”两个概念。

本文认为“继续实施”应该被界定为违法排放状态的持续。首先从环境损害的发生原因来看，持续性排污行为对环境的危害不在于单次对环境的大幅度伤害，而在于污染物持续不断地进入环境，通过积累、迁移、转化而对环境造成不可逆转的伤害[9]。因此应将“继续”视作一种持续存在的状态。其次从按日连续处罚所规制的对象来看，环境标准存在的目标在于要求污染物的浓度持续处于限值之下，按日连续处罚所要保证的就是“禁止状态的持续”，而远非某个时间点的排污行为。

4. “继续实施”要件的适用豁免——对抗或消极抵制

第三章从体系解释、目的解释、文义解释三个角度展现了传统实践标准存在的理论缺陷，分别是 1) “继续实施”的泛化认定导致“拒不改正”要件被虚置；2) “复查时超标即成立”偏离了过罚相当原则；3) 瞬时判断模式忽略了“继续”一词的动态过程性。针对以上三点，本文相应地构建了三项豁免机制，以情节显著轻微标准回应体系解释上的要件虚置问题，为“拒不改正”保留独立判断空间；以显著整改效果标准回应目的解释上的过罚不当问题，将整改过程中的违法状态变化纳入考量；以社会公益与客观技术不能标准回应文义解释上的动态过程性问题，将非因当事人主观意愿而被迫延续的客观情形排除在“继续实施”之外。在中央层面尚未有法律对按日连续处罚规定中继续实施该违法行为的判断标准予以统一规定，但是在地方此种实践早已开展。地方基于实际需要，基于立法的原则与精神对出现的新

⁷参见辞海，<https://www.cihai.com.cn/detail?docId=8401484&docLibId=1107&spell=j%C3%AC%20x%C3%B9&q=%E7%BB%A7%E7%BB%AD>，最后一次访问 2026.1.7。

问题、新情况予以回应^[10]，在江西⁸、北京⁹两地的规范性文件中已构建了一套基于违法状态动态改善程度的豁免评价体系。本文从已有实践出发并结合行政法基本原则探索如何细化按日连续处罚的适用。

4.1. 基于社会公共利益的阻却：民生项目与客观技术不能的认定标准

此项豁免直接回应对传统标准的文义解释批判——“继续”的本质是违法排放状态的持续，而当违法状态的延续系由于客观技术障碍或更高的公共利益制约时，该状态的“继续”并非当事人主观选择的结果，将其等同于“继续实施该违法行为”不符合“继续”的动态过程性内涵。此项豁免的理论基础植根于比例原则中的衡量性原则。

“行政处罚应实现损益成比例，符合均衡性原则。行政机关在作出行政处罚时，必须进行利益衡量，只有通过衡量发现实施该行政处罚获得的收益大于可能的损害，方能实施”^[11]。当违法行为人进行改正的行为将会导致重大的公共利益危险比如公共卫生安全危险，即违法行为人继续改正将会导致造成的危害大于产生的环境利益时，这种要求改正的行为违背了比例原则中的衡量性原则。法律原则借助利益衡量进行判决是通行方法^[12]，本文认为在这种情况下，行政机关应当允许在确保违法行为人整改方向准确的基础上，对整改过程中不可避免的排放超标进行忍受。这并非是对环境污染行为的放任，而是基于价值位阶与成本效益权衡的结果，在提升环保法规执行力的同时，形成更合理、更广泛的治理合力。

因此这一豁免需要判断违法行为的持续是否是由于违法行为人不可控制或者不应当被苛责的客观外部条件，即该豁免标准所要考察的是复查时的超标行为是否属于无法克服的客观技术限制是否受限于更高的公共利益。其中客观技术不能的认定可以借鉴技术开发合同中风险责任的判断逻辑，以企业被要求责令改正到复查这段时间国内、地区或本领域的先进水平为基准。具体而言，客观不能的技术难度应为该领域内普遍认可的、现有技术水平下无法克服，但在具体判断时应综合考虑当事人所在地的技术条件、研发期限等因素。对此的判断可以由该领域专家以听证会等形式集体判断^[13]。其中对公共利益的判断可以参照《北京市生态环境行政处罚裁量权基准》¹⁰(以下称《北京基准》)中第1项的规定来认定，即无法采取停产、限产措施的民生项目(如医院、学校、供热设施、污水处理厂等)。

4.2. 基于显著整改效果的阻却：污染物种类与超标倍数的量化阶梯

此项豁免直接回应对传统标准的目的解释批判——传统标准对“先重后轻”与“先轻后重”两种反差极大的违法情形适用相同的处罚规则，背离了过罚相当原则。通过引入“显著整改效果”这一纵向比较维度，将违法状态在整改过程中的改善程度纳入对“继续实施”的评价，使处罚结果与违法状态的实际变化相适应，从而在“继续实施”要件的认定环节即实现对过罚相当原则的贯彻。此项豁免的法律基础在于过罚相当原则。

⁸2023年4月江西省生态环境厅《江西省生态环境行政处罚自由裁量权基准规定(2023)》通用规则第八条……(二)排污单位有《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》第五条第一项行为，在生态环境部门实施复查前，及时向其报告改正情况并出具检测报告等材料证明超标倍数比初次检查时降低60%以上或总量比初次检查时降低80%以上，生态环境部门复查时亦达到以上降低标准的；(三)生态环境部门复查时发现违法者仍在继续违法排放污染物，但该违法排污行为是由于不可抗力原因所导致的；(四)违法企业积极整改并取得阶段性成效，但按时完成整改存在技术上的困难；(五)关系社会民生的基础设施超过国家或者地方规定的污染物排放标准，或者超过重点污染物排放总量控制指标排放污染物的。……参考链接：

https://sthjt.jiangxi.gov.cn/jxssthjt/col/col42089/content/content_1773247350586404864.html

⁹2023年10月北京市生态环境局发布的《北京市生态环境行政处罚裁量权基准》规定，污染物超标排放，有下列情形之一的可以不予按日连续处罚：①对无法采取停产、限产措施的民生项目，在治理改造期间污染物排放再次超标的；②污染物超标种类总数较前次减少50%(含本数)以上，再次超标污染物超标倍数较前次下降50%(含本数)以上或者新增超标污染物超标倍数不超过0.5倍的；③前次超标污染物均已达标，且新增超标污染物超标倍数不超过倍(含本数)的；④超标污染物超标倍数低于0.1倍(含本数)的。

¹⁰<https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxgk43/fdzdgnr2/zcfb/543377609/543369256/index.html>

过罚相当原则要求行政处罚需要与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害性相当。应根据违法行为的性质、情节和社会危害程度尽可能准确判断“过”的大小[14]。而传统对“继续实施”的理解过于片面,将其视为复查时超标排污这一时刻的状态,而忽视了“继续实施”中所包含的过程性的状态。将已显著改善但仍未达标的企业与持续严重超标排污的企业同等处罚,这显然不合理。过罚相当原则的考量要素划分为两类:一是应受处罚行为构成要素;二是处罚裁量要素。后者包括体现人身危险性的行为状态和行为后的态度、体现社会危害性的违法状态和违法后果等[15]。“显著整改效果”这一豁免实际上就是跳脱出了原先静态的评价体系,它要求对复查时的状态与初始的状态进行比较,即通过这种纵向的比较来确定在违法行为持续过程中存在的“过”,并依据此得出与之相应的“罚”。这一豁免区分了浓度大幅降低、毒性种类减少的“超标状态”,与一个维持不变甚至恶化的状态所体现的社会危害性的不同,这一社会危害性本质上存在不同的可非难性。

这一豁免通过对比复查时的违法状态与行政机关初次作出“责令改正”时的违法状态,判断核心危害指标是否发生变化。此豁免意图通过可量化的指标区分“积极整改但尚未达标”与“消极应付或恶意持续”,合理适用按日连续处罚制度,避免过罚不当。这一豁免可以参照《江西省生态环境行政处罚自由裁量权基准规定(2023)》(以下称《江西基准》)和《北京基准》中相关规定。分成以下两种情况,一是污染物超标种类减少与超标倍数下降的组合标准。此标准需要同时满足以下两个条件:超标污染物种类总数较前次减少 50% (含本数)以上;再次超标污染物的超标倍数较前次下降 50% (含本数)以上。二是前次超标污染物已全部达标,仅新增轻微超标的豁免。若前次检查中超标的所有污染物在复查时均已达标,虽新增污染物超标,但新增超标污染物的超标倍数不超过 0.5 倍(含本数)。当满足以上任一标准时可以认定为基于显著整改效果的豁免,不认定为“继续实施”,不适用按日连续处罚制度。

4.3. 基于情节显著轻微的阻却:绝对轻微标准

此项豁免直接回应对传统标准的体系解释批判——当违法状态在复查时已降至极其轻微的程度,将该情形排除在“继续实施”的认定范围之外,使得“继续实施”仅适用于违法状态具有实质持续性的情形,从而限缩“继续实施”的适用范围,为“拒不改正”保留独立的规范功能空间。此项豁免的理论基础在于比例原则中的必要性原则。这一原则要求当存在多种可以实现行政目的的手段时,必须选择对相对人权益侵害最小的方式[16]。当违法行为人的排污浓度在复查时已经降到“超标倍数持续低于 0.1 倍”时,虽然违法行为人确实没有达到法律规范要求的标准,但是其排污行为对环境的持续性危害已降至极小,为遵守“最小侵害”的限度,同时完成保护环境这一行政目的,可以通过行政指导、警告或者罚款等更轻微的手段实现。

在传统的“复查超标即处罚”的标准下,企业在复查时无论超标倍数是 100 倍还是 0.1 倍,都不加以分别的适用按日连续处罚,按照天数加倍处罚。这使得企业在达标的浓度上下如何细微的波动都会导致严峻的法律责任。从环境科学角度看,虽然污染物排放浓度仍高于环境质量标准,但是超标倍数低,如 0.1 倍,排污浓度仅是略高于这一标准,这意味着其对环境和公众的安全的风险,处于一个可以接受的范围之内。

这一标准是指当违法排污的行为虽然在复查时仍然存在,但是其客观上的危害性已经极大降低,降低到法律可以容忍或者不需要再用最严厉的手段来处罚。这一豁免实际上为“继续实施该法律行为”的判断设定了一个实质性危害程度的客观标准。参照《北京基准》,即复查时所有超标污染物的超标倍数均低于 0.1 倍(含本数),其中 0.1 倍的是指排放浓度不超过标准限值的 110%来进行判断。

5. 结论

《生态环境法典》的正式实施标志着新时代中国特色社会主义法治体系建设迈出关键一步,为生态

文明建设提供了系统性、基础性的法治保障。法典的实施不仅在于规则的确立与适用,更在于后续对各项条款的准确理解与科学阐释。其中,鉴于按日连续处罚制度对持续性违法排污方面的重要作用,需要对该制度进行精细化打磨。“继续实施该违法行为”作为《生态环境法典》新增的并列适用条件,其解释与适用既不能沿袭旧法时期的传统惯性而不加反思,也不能脱离实践另起炉灶而失去可操作性。本文基于对旧法实践问题的梳理,从体系解释、目的解释、文义解释三个维度揭示传统标准的理论缺陷,并在此基础上提出三项针对性的豁免机制:以情节显著轻微标准防止“继续实施”泛化、“拒不改正”虚置;以显著整改效果标准实现过罚相当;以社会公益与客观技术不能标准回应“继续”一词的动态过程性要求。三项豁免分别对应于传统标准的三重理论偏差,共同构成“继续实施”要件解释的规范化框架。

“行政处罚谦抑性理念意味着,只要不是必要且不得已,就要体现宽容而慎重处罚”^[17]。在这一精神下,本文针对“继续实施该违法行为”的解释不仅局限于词语本身,而是置于按日连续处罚制度的专题功能定位和《生态环境法典》的体系化要求之下。本文提出的观点与三项豁免原则,旨在将行政法中过罚相当原则、比例原则等基本原则具体化为可操作的基准,以促进该条款在实践中的适用,最后实现环境公益、企业权益与执法效率的平衡。

参考文献

- [1] 刘春焱,张建宇,秦虎. 重庆环保实行按日计罚的立法与实践效果分析[J]. 环境保护, 2007(24): 43-46.
- [2] 刘长兴. 论环境法法典化的边界[J]. 甘肃社会科学, 2020(1): 8-15.
- [3] 夏正林. 论法律文本及其公布[J]. 政治与法律, 2021(1): 77-85.
- [4] 黄先雄,孙学凯. 过错内外: 论行政处罚的主观责任与客观责任[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2022, 28(4): 18-30.
- [5] 信春鹰. 中华人民共和国环境保护法释义[M]. 北京: 法律出版社, 2014: 212.
- [6] 杨登峰,李晴. 行政处罚中比例原则与过罚相当原则的关系之辨[J]. 交大法学, 2017(4): 9-21.
- [7] 杨治坤. 行政处罚体系化中的按日连续处罚制度检视与优化[J]. 行政法学研究, 2023(6): 61-74.
- [8] 梁慧星. 民法解释学[M]. 北京: 法律出版社, 2015: 216.
- [9] 刘佳奇. 对按日连续处罚适用问题的法治思考——兼评《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》[J]. 政治与法律, 2015(7): 133-150.
- [10] 沈春耀. 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会关于 2021 年备案审查工作情况的报告——2021 年 12 月 21 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十二次会议上[J]. 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报, 2022(1): 244-249.
- [11] 尹少成. 论行政处罚中过罚相当原则的适用[J]. 法律适用, 2025(7): 77-91.
- [12] 汉斯·布洛克斯, 沃尔夫·迪特里希·瓦尔克. 德国民法导论[M]. 张艳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 146.
- [13] 吴钊, 朱毅然, 张季萍. 浅议技术开发合同中的风险责任[J]. 陕西教育学院学报, 2002(1): 35-36, 95-96.
- [14] 刘权. 过罚相当原则的规范构造与适用[J]. 中国法学, 2023(2): 129-148.
- [15] 李晴. 论过罚相当判断[J]. 行政法学研究, 2021(6): 28-38.
- [16] 范进学. 论宪法比例原则[J]. 比较法研究, 2018(5): 106-119.
- [17] 耿宝建,殷勤. 行政处罚谦抑性理念及其在行政审判中的运用[J]. 法律适用, 2023(11): 78-87.