

个体工商户水污染防治法律研究

常纪文

国家环保总局环境法研究所

李 韬

湖北省环境科学研究院 430072

摘 要 个体工商经济在不断成长的同时也给我国各地方带来了越来越严重的水环境污染,而我国目前又缺乏监管这类水污染的全面、系统而又明确的法律规定,因此有必要加以探讨。在对个体工商户产生水污染的原因、危害及防治的必要性作了分析之后,本文对个体工商户水污染防治工作所要遵循的基本原则和制度、管理体制、个体工商户的权利和义务以及奖励措施与法律责任等作了综合的阐述。

关键词 个体工商户 水污染 防治

“公民在法律允许的范围内,依法经核准登记,从事工商业经营的,为个体工商户”。这是《民法通则》第26条对个体工商户(以下简称工商户)内涵的概括,它包括以下几层意思:

(1) 工商户以个人或家庭占有生产资料从事工商业经营,雇工一般少于8人,其经济性质属于个人所有制。

(2) 工商户须依法核准登记且必须在法律所允许的范围内从事生产经营。

工商户经营的范围既包括传统的小工业、小商业,又包括近几年来迅速兴起的其他产业,如快餐加工业、公共浴室与桑拿服务业、房屋装修业、个体医疗与保健业、教学或信息服务业以及个体洗衣业、洗车业等。这些行业或多或少地要和水资源打交道,因此也要或多或少地产生一些污水,而这些污水不管是否得到处理也将直接或间接地汇入到地面或地下水水系中,也会不同程度地污染环境。工商户产生水污染的原因主要为:

(1) 资金、技术及管理经验原因。由于工商户仅以个人或家庭财产作为资本进行运营,故与企业相比,它有以下缺陷:资金缺乏,生产经营的规模和占地面积小,生产加工设备及工艺落后,缺乏管理与操作经验等。这些缺陷往往会使资源在生产加工过程中没得到

充分的利润,使废水得不到处理或充分的处理。

(2) 利润驱动的原因。为了追求尽可能多的利润,工商户往往故意逃避监管,违犯有关规定倾倒、排放、填埋、运输水污染物或固体污染物,以达到少交费或不交费的目的。

(3) 立法原因。我国的水环境保护法体系缺乏对工商户水污染防治工作的全面系统且明确的规定,一方面使工商户有空子可钻,另一方面又给环境保护、市政管理等行政机关的行政监管工作造成一定难度。

随着市场经济体制改革的不断深入,我国的个体工商经济也正呈现出大规模、高速度发展的态势,其每年排放的污水总量与我国各行业污水排放总量相比,所占份额有明显的逐年上升的趋势,其对我国水环境的污染也越来越严重,呈现区域化的特点。这些严重的水污染除了危害人体健康、影响农业与渔业产品的产量和质量之外,还会产生以下两方面的负面效应:

(1) 影响城镇污水的治理与监管工作。生产技术、设备和工艺的落后性,生产规模的盲目性和用水的无计划性导致的水污染物的成分、浓度和排放量的不确定性,污水排放渠道的多样性以及排放时间、频率的随机性等均可给城镇污水治理及监管工作带来相当的

难度。

(2) 严重影响城镇的感观性状。小工业、加工业、饮食服务业等行业集中的地域,如缺乏合理的规划布局和有机的管理,往往会造成垃圾堆积如山、污水沉积、河流变黑发臭、蚊虫聚集等脏乱差的现象。

在改革开放初期,个体经济的规模小、数量少,其在我国国民经济中所占比重小,产生的水污染的比重也较小,因此我国1984年制订的《水污染防治法》对此未作特别规定,但随着市场经济的发展,作为社会主义公有制经济的补充的个体工商经济在国家的社会经济生活中正发挥着越来越重要的作用,同时其发展带来了愈来愈严重的区域污染,其水污染物排放的比重有逐步快速增长之势,不可低估,加上我国有仅对个别企业污染进行控制而不能有效地控制面污染的惨痛教训,因此加强对工商户的水污染监管工作是非常必要的。执法的前提是有法可依,而我国目前又缺乏这方面的立法,因此完善工商户水污染防治立法是势在必行的。但工商户通常生产规模较小,技术设施较差,对他们采取与企事业单位同样的监管办法,实际上又是很难做到的;加上我国地域广阔,各地的情况差别很大,有的地方个体工商户主要从事饮食行业,污水的成分基本上与生活污水一致,可以纳入市政污水的渠道加以管理,有的地方小化工业、加工业等工业户比较集中,污染严重,需要把废水纳入工业废水的渠道进行管理,因此对工商户管理的具体办法由各省、自治区、直辖市根据本地的实际情况作出规定比较适宜,有鉴于此,1996年修正的《水污染防治法》第59条规定:“对个体工商户向水体排放污染物,污染严重的,由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会参照本法规定的原则制定管理办法。”由于各地尚无这方面的立法,下面笔者从以下几个方面探讨各地个体工商户水污染防治管理办法的一些共同的法律问题。

1 调整的对象与范围

从事“十五小”范围之外的餐饮业、小工业等行业的个体工商户只要向我国的地面水、地下水及城市污水管网直接或间接排污的,均属于各地管理办法的调整对象。现实上有明显的污染,而不采取综合措施,仅对个别企业采取控制就难以有效防止面污染的地域以及人口和个体工商产业急剧集中,可能发生显著污染而且不采取综合措施就难以有效防止的地域,均要纳入各地管理办法的调整范围。

2 管理体制

对个体工商户的管理机构的设置或职权的划分要因地制宜:

不论是工业还是非工业性质的工商户只要直接向河流、湖泊等地面水体和地下水体排污的,应由环保部门统一监管。

工业户比较集中、污染物较为严重的地区,如地方人民政府认为确需加强对其产生的工业废水管理的,应由环保部门统一监管。

餐饮业、旅馆业等商业服务性行业比较集中的地区,若工商户向城市污水管网直接排污,则应由市政部门统一监督管理。

造成渔业污染事故的工商户,应接受渔政部门的调查处理;个体船舶造成水体污染的,应接受交通部门的航政机关的调查处理。

另外,各级地方人民政府的水利、地质矿产等部门以及重要江河的水资源保护部门应结合各自的职责,协同环保部门或市政管理等部门对工商户水污染防治实施监管。对于两个部门都有管辖权或两个部门对同一监管事项有不同分工的,有关职权的具体划分,报同级人民政府决定解决。

3 监督管理原则和制度

工商户的水污染防治工作,必须以《水污染防治法》规定的原则和制度为指导,但由于

个体经济在社会经济生活中的特殊性,因此有必要制定一些具体适用于工商户的水污染防治的基本原则和制度。

基本原则主要有:

(1) 水污染防治要同水资源管理相结合的原则。这个原则一方面要求个体工商户要提高水资源的利用率,推行清洁生产与经营方式,力争把污染控制在最小范围;另一方面要求各地方人民政府做好节水宣传,合理规划好工商户的排污口,以免影响地面水和地下水体的水质。

(2) 水污染的防治要与个体经济同步发展、相互协调的原则。搞活经济、提高就业率很重要,保护水环境也同样重要,两者不可偏废。只有经济发展了,效益上去了,工商户才能拿出更多的资金,采用更先进的技术设备去防治水污染;同样,水污染防治工作做得好,资源利用率高,排污量少反过来也可促进个体工商经济的发展。

(3) 水污染的防治要同工商户技术改造和生产经营管理的水平提高相结合。这个原则要求工商户加强内部管理,积极进行技术改造,引进新设备、新工艺,减少废水的产生,加强污水治理,力争减少治理废水的成本。

(4) 水污染的防治要同区域流域水污染防治相结合的原则。工商户的利益要服从区域与流域的利益;同时区域与流域的水污染防治工作也要考虑到工商户的生产经营状况以及盈利水平,尽量不要给工商户增加新的经济负担。

基本制度主要为:

(1) 环境影响评价制度和“三同时”制度。对于从事污染较为严重的小工业要进行环境影响评价,填写环境影响报告书,其他的只需要填写环境影响报告表即可;污染较为严重的工商户必须设置污染防治与监测设施,严格执行“三同时”制度。

(2) 排污登记与收费制度。排污登记与收费的主管机关也就是对工商户享有监管权

的机关。如果工商缴纳了城镇污水集中处理费,则不必缴纳排污费。

(3) 清洁生产、经营与反污染转嫁制度。这个制度要求工商户努力加强技术改造,采用新工艺,提高资源的利用与循环利用率,尽量做到全过程管理与污染物排放的减量化;工商户不应当购买或以合伙、联营等方式接受并使用已淘汰的工艺和设备,防止污染转嫁。

此外适用于工商户的还有限期治理和现场检查等制度。

4 工商户在水污染防治工作中的权利和义务

个体工商户在水污染防治工作中享有以下权利:依法进行生产和经营、自主选择符合法律规定的生产工艺及设备权;依法决定是否将废水直接排出或输送至污水处理厂的权力;要求现场检查等有关行政官员保守业务及商业秘密的权利;对环境保护、市政污水处理等部门的排污收费依据及有关处理决定有申辩、申诉、参加听证会、提起行政复议和行政诉讼的权利;要求有关部门对水污染防治工作进行技术指导的权利;拒绝接受无法律依据的有关水污染防治工作方面的费用摊派权等。

工商户在享受以上权利的同时必须履行以下各项义务:

(1) 必须履行《水污染防治法》第 27 条至第 45 条规定的普遍性义务。

(2) 不得购买或以合伙、合资、联营等方式接受并使用严重污染水环境的落后工艺与设备。

(3) 依法缴纳排污费、生态资源补偿费或市政污水处理费等相关费用。

(4) 服从环保等业务部门的技术指导,并按要求安装水污染监测仪等设施。

(5) 不得从事法律规定的“十五小”行业。

(6) 积极改进生产工艺, 引进新设备, 努力提高从业人员的科学文化及管理素质与水平。

(7) 服从有关部门的统一规划布局, 不得在水源保护地等地兴建生产经营设施。

(8) 如造成了水污染有依法报告并接受处理的义务。

(9) 不得非法处置进口的固体或液体废物, 也不得擅自进口或运输该类废物。

(10) 法律法规规定的其他相关义务。

5 奖励措施与法律责任

对于模范地遵守各项水污染防治法律法规, 积极地采用新技术、新设备、新工艺, 服从环保等部门的业务指导, 努力提高自身科技与管理素质且在水污染防治工作中取得显著成效的工商户, 有关主管部门可以给予物质或精神奖励, 或给予税收、信贷等方面的优惠政策。

工商户如有违反环境影响评价制度、“三同时”制度、排污申报制度或接受污染转嫁等违反水污染防治法律法规的行为, 有关部门要依法追究其相应的法律责任。

5.1 行政责任 追究行政责任的前提是工商户有行政违法行为, 工商户的个体经济性质决定了他们只能接受行政处罚这种制裁形式, 对工商户违反水污染防治法律法规的行政处罚形式有: 警告; 罚款; 责令改正; 责令恢复正常使用或限期安装使用; 责令停止生产或使用; 限期治理; 责令停业、关闭。值得注意的是, 为了使受害者得到及时补偿或维护国家的环境利益, 各一均有把民事制裁行政化

的趋向, 如责令缴纳排污费, 责令赔偿损失, 责令恢复原状, 责令消除危险等。

5.2 民事责任 工商户造成了水污染事故, 应依法承担停止侵害、排除危害、恢复原状、赔偿损失等民事责任。如果事故是由不可抗力、第三者或受害人的故意或过失造成的, 工商户应免予承担民事责任。值得注意的是, 工商户承担的民事赔偿责任不是有限的, 而是无限的。

5.3 刑事责任 工商户有下列情形之一者要追究刑事责任:

工商户的生产经营行为造成重大水污染事故, 导致公私财产重大损失或人身伤亡等严重后果的;

违反国家规定, 将境外固体或液态废物进境倾倒、贮存、处理或者未经许可擅自进口、液体废物作原料, 或以原料利用为名, 进口不能用作原料的固体或液体废物的;

追究工商户的刑事责任并不妨碍追究他们的民事责任。工商户承担的刑事责任包括主刑与附加刑两种。主刑主要包括拘役、有期徒刑, 少数情况可以判处无期徒刑或死刑(如走私废弃物罪)。附加刑主要采取罚金这种形式。按传统的法理观点, 工商户不能成为犯罪主体, 也不能追究工商户的刑事责任, 只能追究直接责任人员或主要责任人员的刑事责任。笔者认为对工商户也可以适用罚金刑, 因为不论是对工商户成员实施罚金, 还是对工商户实施罚金, 两者的实际承受主体与效果是一致的; 另外笔者认为对工商户还可以附加适用剥夺荣誉称号等刑罚。

(上接第7页)

参 考 文 献

1 Hu Shouzu, "Development of High Yield Pulping", '97 Nanjing International Symposium On High Yield Pulping, 21~ 23 November, 1997 Nanjing P. R. China

2 林乔元等 中国造纸, 1995(6)

3 张希衡 废水厌氧生物处理工程 北京: 中国环境科学出版社, 1996

4 倪安顺 Excel 97 统计与数量方法应用 北京: 清华大学出版社, 1998