

文编编号:1004-8227(2000)03-0364-06

流域污水集中处理市场化的法律研究^{*}

常纪文

(湖南师范大学环境法研究所,长沙 410081)

摘要:实行流域污水集中处理的市场化是社会主义市场经济与流域水环境保护的客观要求,是流域污水集中处理厂自我发展壮大并最终走上可持续性经营的必要条件。如何推行流域污水集中处理的市场化是摆在我们面前的一个新课题。在论证了流域污水集中处理市场化的宪法与环境法依据之后,本文对日本、法国、美国、韩国、英国、德国等市场经济国家在污水集中处理市场化方面的管理体制、投资模式、收费模式和运营模式进行了考察,对它们的成功经验进行评价后,结合我国的现实国情,证明了我国流域污水集中处理的市场化应采取市政部门统一管理为主、环保行政部门监督为辅的一元化的管理体制、多元化的投资模式、逐渐市场化的收费模式和运营模式。

关键词:污水集中处;市场化;理体制;投资模式;收费模式;运营模式

文献标识码:A

1 流域污水集中处理市场化的必要性

近年来,我国城镇污水集中处理设施的建设和运营所必需的原材料主要靠市场供应,污水净化的成本逐年上升,而污水集中处理厂的投资与运营模式单一,性质仍属于国营公益性企业,污水集中处理服务的收费基本上仍按计划体制的旧模式进行管理,有的地方还连续降价,使得污水集中处理服务的价格与价值严重背离,导致了大部分城镇污水集中处理设施出现严重亏损而不得不依靠财政补贴过紧日子的现象发生。在补贴的情况下,城镇污水管网的建设系统性差,污水集中处理设施难于正常运转,一些地方的设施长期处于停停开开、半停半开甚至闲置的现象,其结果是:污水处理率低(仅为3.4%),约有85%的城镇污水未经处理直接排入水体或渗入地下,造成了严重的流域水环境污染。改变这种现状的唯一方法是顺应市场潮流,引入市场机制,把流域污水集中处理事业完全推向市场,实行污水集中处理的管理、投资、收费与运营的市场化。

2 流域污水集中处理市场化的法律依据

2.1 宪法依据

宪法是国家和社会进行改革的最高依据,1993年3月修订的宪法明确规定的“我国实行社会主义市场经济”为改革流域污水集中处理的制度、实行市场化提供了宪法依据。

2.2 环境法依据

环境法尤其是水环境方面的法律法规是国家和地方改革流域污水集中处理制度、实行流

^{*} 收稿日期:1999-11-02
作者简介:常纪文(1971~),男,讲师

域污水集中处理市场化的直接依据。《中华人民共和国水污染防治法》第十九条第一款规定:“城市污水应当集中处理。”第三款规定:“城市污水集中处理设施按照国家规定向排污者提供污水处理的有偿服务,收取污水处理费用,以保证污水集中处理设施的正常运行……”第四款规定:“城市污水集中处理设施的污水处理收费、管理以及使用的具体办法,由国务院规定。”这一条包含如下意思:污水集中处理设施的投资主体范围、是否采取完全的有偿服务、运营方式有哪些等由国务院来规定。因此中央政府改革污水集中处理的制度、实行污水集中处理的市场化是其职权范围内的事。此外一些地方依据国家法律也作了类似的规定,如1997年10月颁布的《河北省水污染防治条例》。

3 流域污水集中处理市场化的管理体制

3.1 国外流域污水集中处理市场化的管理体制

日本 为了明确下水道及污水终末处理场行政的责任,1957年日本内阁会议决定:下水道由建设省主管,下水道中的终末处理场由厚生省主管。这种二元化的管理体制牵涉到两个部门的利益,协调性不强。为了促进下水道事业体制的合理化,1967年日本对《下水道法》作了修改,把二元化的下水道行政改为由建设省实行一元化管理。

法国 法国的污水管网事业及污水集中处理设施的管理机关是环境部,它在作出一系列决策时须征求水利跨部委员会和水利全国委员会的意见(有时还要征求法兰西公共卫生最高委员会的同意)。环境部下设的水利局负责水利跨部委员会和水利全国委员会的秘书处工作。

韩国 1994年以前,韩国的污水管网与废水最终处理设施由建设部、运输部和环境部实行三元化管理,1994年改由环境部进行一元化管理。

英国和德国 依照1937年和1961年《公共卫生法》的规定,工业出水排入下水道的控制工作由地方当局管理,1973年《水法》把下水道及污水处理的职责和污染控制的特定职能转交给了新的地区性水管理局。德国的管理体制与英国相似,污水管网与废水最终处理设施的主管机关是水管理部门。

美国 美国对污水管网与公共污水处理厂的管理机关是联邦环保局和各州的环境保护机构,市政当局对污水处理拥有裁决权。

以上六个国家的管理体制可以概括为由环保机关主管、由水管理部门主管和由市政或建设部门主管三种模式。这三种模式有两个共同的经验值得我国借鉴:其一,一元化管理是协调处理污水管网与污水集中处理设施两者间投资、运营关系的最好方式。其二,主管机关的确定不仅要符合该国的政治与行政管理体制,还要符合最优化管理的原则。

3.2 我国可以采取的管理体制

有人主张由环保部门对污水管网和污水集中处理设施实行统一监督管理,笔者认为这种观点不妥,原因是:第一,污水集中处理的实质是污染者委托污水集中处理企业代为治理污染或由若干个企业联合治污,双方属于委托与受委托的民事合同关系,在这种合同的履行过程中,环保部门不宜介入。第二,污水管网和污水集中处理设施的建设与维护属于市政工程,牵涉面大,所涉及的问题环保部门在其职权范围内难以解决;如果污水处理厂的运营由环保部门管理,则会出现污水从排出到净化处理全过程的二元化管理,会导致城市建设行政主管部门与环保部门利益与职权的冲突,与市场化所要求的最优化管理原则不符。基于以上分析,对于污

水集中处理的市场化,还是由建设行政主管部门进行统一管理为宜。我们并不能因此而否认环保行政主管部门的重要作用,环保行政主管部门还负有以下职责:确认污水集中处理设施运营者的运营资格,审批污水集中处理设施的环境影响评价书,对污水集中处理设施进行投入运营之前的竣工验收,对污水管网的建造和污水集中处理设施的出水水质进行监测并作出一些技术性的行政要求,依职权或应污水集中处理设施运营人的请求对污水集中处理设施的运营进行一些技术指导。

4 流域污水集中处理市场化的投资模式

4.1 对有关国家投资模式的介绍和分析

日本与法国 日本的下水道建造事业有国家实施和地方实施两种。国家实施的,设施所在地的地方公共团体要承担部分费用;由地方实施的,地方要承担全部费用。公共下水道与终末处理场的建造、改造所需资金首先考虑由政府资金优先来承担,不足的可以由地方公共团体以发行地方债的形式来筹集。国家与地方支付的下水道事业费采取以下两种方式加以最终解决:国库补助一部分(国家的特例补助负担率最低为二分之一),公害原因者以缴纳建造费的方式分期或一次性承担剩余的部分。法国的公共污水处理系统建设有公法法人(如国家、地方政府及其公营机构)和特许的私法法人建设两种投资方式,有时这两种投资方式相互结合。投资的回收方式与日本类似。

韩国 韩国的1990年《水环境保护法》第25条第一款规定:“国家和地方政府可以安装废水最终处理设施,在这种情况下,直接引起水污染的企业和其他人应该接受终极处理设施的全部或部分安装与管理操作费用。”污水集中处理系统可以由国家和地方政府先行投资,也可以兼采其他的投资方式。投资的回收方式与日本类似。

英国 根据1973年水法的第30节和第31节的规定,水管理局提供处理工业废水和污水处理厂出水的设备,事务大臣可下达收费和支付款项的命令。水管理局回收投资的方式与日本有相似之处。

美国 由于污水的收集系统和污水集中处理系统的新建、改建、扩建和改造工程规模宏大,投资巨大,这类工程一般属于公有处理工程,由联邦和各州、市、镇政府实施,资金来源于政府投资和贷款,如果新建、改建、扩建或改造的市政污水系统采用了新的和改进的处理和管理方法,还可以获得联邦的处理工程补助金。联邦和各州、市、镇政府全部或部分的投资以修建费、改建费、扩建费和管理费的形式进行回收。

4.2 我国宜采取的投资模式

与以上发达资本主义国家相比,我国的政府财力相对不足,让国家与地方政府对所有的污水集中处理设施进行完全的先行投资是不现实的,因此不能生搬硬套上述国家的投资模式。笔者认为我国可以采取以下的投资模式:

排污企业联合投资的模式 由若干个企业签订协议,按照各企业的运营规模、废水的性质、处理的难度以及废水排放量在排放总量中所占的比例出资(也可以以协议的其他出资方式),共同建设一整套污水管网和污水集中处理设施。污水处理厂的日常运转费用的收取也应由上述几个因素来分摊。污水处理厂可以对其它非股东单位开放,实行有偿服务。

由政府或市场投资主体单独建设的模式 中央政府和地方政府可以采用财政资金、贷款

或发行国债与地方债券的方式筹集建设资金,市场投资主体可以使用自有资金、贷款和政府专项补助资金来建设污水集中处理设施。建设成本的回收可以采取按月或按季度收取建设费的方式加以解决。

由国家、地方政府或某几个企业按照公司法的规定,组建股份制的污水集中处理公司,采用发行股份或股票上市的方式来募集资金。该公司完全实行有偿服务,股东可以参与该公司的经营与红利分配。

此外,Build-Operate-Transfer(简称BOT,即建设—运营—移交)和由之演变而来的BOOT(建设—拥有一运营—转让)、BOOTT(建设—拥有一运营—培训—转让)、TOT(培训—运营—转让)、BOOM(建设—拥有一运营—管理)等公私合营的投资模式也是筹措资金(尤其是吸引外资)的一种有效的途径,值得我们借鉴。

各地究竟采取哪一种投资模式不能一概而论,应当因该地的经济发展水平、政府的财政状况及企业的规模与负担能力而定。

5 流域污水集中处理设施的建设 and 污水处理的收费模式

5.1 有关国家收费模式的介绍与分析

日本 缴费主体为向污水集中处理设施排放污水的公害原因者。污水集中处理设施建设费和污水处理费包括以下几项费用:实施污水集中处理的调查费;工程费及附带工程费;用地费;补偿费;操作费;维持修缮费;机械器具费;事故处理费及附属的各项费用等。每一个企业负担金数额的大小以事业活动的规模、污染源设施的种类及其规模、污染物的质和量及其它事项为标准,污水处理厂先确定全体公害事业者的负担总额,然后再根据这个标准把建设费和处理费分摊到每吨污水的负担金中,如遇减额事由应适当地减去相应的数额。在收费标准的确定中,中小企业往往会得到照顾,照顾原因不是中小企业的污染“贡献”小,而是其经济负担能力有限且可以促进就业。在日本,企业的负担金具有行政性与民事性两个特征,因此可以强制征收,负担金及其滞纳金的收取次序仅次于国税与地方税。

韩国 缴费主体为直接引起水污染的企业和其他人,负担范围与日本类似,缴费主体的负担金范围大约为处理成本的30%~50%,不足部分由财政补贴,在不影响物价的情况下,韩国正在采取措施提高收费标准。

法国 缴费主体为向公共污水处理系统排放废水的企业、居民和配水公用机构用户(如学校)。负担范围和负担标准与日本类似。

英国 英国从1961年起开始规定企业有义务对向废水收集处理系统排放废水的行为交费,并建立了收费准则,准则中的收费公式是经对英格顿公式修改后获得的。

美国 缴费主体为向公共污水处理系统排放废水的企业、居民级用户和非居民级小用户。收费范围与日本类似。处理费用的收费标准采用“从价计税制”,根据其辖区内处理工程的各级用户在工程运转与维护总成本费用中所占的比重,按比例向各级用户分摊工程运转与维护成本费(同时结合处理工程的废水总负荷、废水的成份以及其他因素考虑此成本费)。

5.2 我国宜采取的收费模式

缴费主体 应包括向城镇污水集中处理系统排放污水的党政群机关、企业、学校、医院、公厕所经营者、个体工商户、城市居民等。

负担金范围 除国家与地方的财政补助外,缴费主体承担的负担金范围应包括:城镇污水管网的新建费、改建费、扩建费和维护费;污水集中处理设施的调查费、工程费及附带工程费;土地使用权购买费及补偿费;操作运行费;维持缮修费;机械器具费;事故处理费及附属的各项费用;以上各项费用所要支付的利息等。这些费用可合并成两大费用:建设费和处理费。如果城镇污水集中处理系统还有其它功能或其规模超过所有排污者排放的水污染物所需的处理能力,那么缴费主体就不应对其它功能和剩余的处理能力付费;如果处理后的水能够回收利用(如灌溉),所得收入应折抵部分处理成本。国家与地方应协调好企业的污水集中处理负担金标准和排污收费标准之间的差额关系,以增强企业向城镇污水集中处理设施排污的积极性。

缴费标准 建设费和处理费应分开计算。企业的污水处理费总额等于一个收费周期内该企业排污口排放的污水总量乘以它的处理收费系数(即每吨污水的处理收费价格,根据污染源设施的种类、规模、污染物的质以及其它事项来确定);党政群机关、学校、医院、公共厕所、个体工商户、住户等的污水处理费总额等于一个收费周期内用水水表的计量值乘以各自的处理收费系数。企业的建设费数额的多少等于事业活动的建设收费系数(即每吨污水要分摊的建设成本费用,根据污染源设施的种类、规模、污染物的质以及其它事项来确定)乘以排污量;党政群机关、学校、医院、公共厕所、个体工商户、住户等建设费数额的多少等于一个收费周期内用水水表的计量值乘以各自的建设收费系数。应该为建设成本的投资回收确定一个合理的期限,不宜一次性向缴费主体收取,投资回收后,不再向缴费主体收取建设费。

负担金的征收 为了加强对企业的负担金征收工作,有必要把负担金的性质上升到排污费的高度,使之具有民事性与行政性两个特征,能够具有一定的强制征收性;对于其他排污者,可以把负担金附加到水费之中加以征收,这样可以最大限度地防止排污者逃避或拖欠负担金的现象发生。另外对拖欠负担金者加收一定的滞纳金也是必要的。

6 流域污水集中处理市场化的运营模式

国外流域污水集中处理系统的运营模式可以概括为以下几种:国家建设污水集中处理系统后,把该设施委托给地方运营,如美国;国家与地方政府建设污水集中处理系统后,把该设施交给其所属的公有企业运营,如日本;国家与地方政府建设污水集中处理系统后,把该设施以招标的方式承包给中标者进行运营;国家与地方政府建设污水集中处理系统后,把该设施出售给竞买企业;私法法人独立运营其投资兴建的污水集中处理系统等。

结合我国的经济体制与污水集中处理系统的运营现状,可以采取以下几种运营模式:

国家直接投资建设与运营。建设费和处理费收取后作为国库收入上交国库,专款专用。

国家投资建设后委托地方的市政公司经营。在这种情况下,中央与地方应该协商好分成比例或补贴比例。

地方政府投资建设后交给地方的市政公司经营或以招标的方式承包给竞标者运营。在后一种情况下,地方政府应每年落实财政专项补贴,如果该设施能够盈利的,运营者应按承包合同上交一定比例的利润给地方政府。

由排污企业联合投资的污水集中处理系统的运营方式,可以由股东协商解决,既可以实行法人化管理,也可以实行合伙型管理。运营的利润或亏损额依协议或章程进行分配。

由国家、地方政府或几个投资主体作为发起人,采用发行股份或股票上市的方式来募集资

金组建的股份制污水集中处理公司,按照公司法的规定,由股东大会和董事会决策与管理。

7 结语

改革流域污水集中处理的制度,实行流域污水集中处理的市场化是市场经济发展的客观要求,它的法律制度的建立与完善需要不断的探索与创新,虽然流域污水集中处理的市场化是一个长期的过程,但相信它的实施将会促进我国污水处理产业的发展,将会使我国各流域水环境整体质量得到相当大的改观。

参考文献:

- [1] 陈子久,陈顺恒,杨文治,等.国外水污染防治法规资料选编[M].北京:中国环境科学出版社,1984.
- [2] 汪劲编著.日本环境法[M].武汉:武汉大学出版社,1994.
- [3] 王姤华译.法国环境法典[Z].北京:国际文化出版公司,1996.
- [4] Ministry of Environment. Environmental Protection in Korea 1995[M]. Seoul: Republic of Korea, 1995.
- [5] Ministry of Environment. Environment Acts of the Republic of Korea[M]. Seoul: Republic of Korea, 1995.

LAW RESEARCH ON MARKETIZATION OF THE CENTRAL TREATMENT OF WASTEWATER FROM A WATERSHED

CHANGJI-wen

(Environmental Law Institute of Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Abstract: Marketization of central treatment of wastewater from a watershed is a demand of socialist market economy and water environment protection for a river basin. It is also necessary for the sustainable development of the plant dealing with the central treatment. How to carry out such marketization is a new problem that we must face. After providing the jurisdictional basis of such marketization, the author reviews the management system, the investment mode, the charge mode and the operation mode for the central treatment of wastewater from watersheds in market system countries like Japan, France, USA, south Korea, U K and Germany, and argues for the adoption of a unified management system, a multi-mode investment and charge arrangement, and an operation mode of gradual advance in accordance with the practical conditions of our nation.

Key words: central treatment of wastewater; marketization; management system; investment mode; operation mode