

论我国污染治理责任的履行方式

杨金柱¹ 常纪文²

(1、湖南省义务法律学校 2、湖南师范大学 湖南长沙 410081)

摘要:在社会主义市场经济条件下加强污染治理责任履行方式的研究,对于贯彻“污染者负担”原则、多渠道筹集污染治理资金、以最经济的方式处理处置污染物以及促进我国环保产业的市场化是非常必要的。本文对设计经济体制下污染治理责任履行方式的缺陷进行了研究,并对市场经济条件下出现的一些新型履行方式进行探讨。

关键词:污染者负担,谁污染谁治理,环保产业,市场化

中图分类号:P95 **文献标识码:**A **文章编号:**1004 - 8499(2001)02 - 0023 - 03

20 世纪 6、70 年代以前,环境长期被认为是无主物,造成环境污染的经济组织和个人,只要对其他人的人身与财产没有造成直接的侵害就是合法的,不必承担民事、行政和刑事责任。随着工业经济的快速发展,环境污染变得日益严重,其结果是国家和其他受害人对环保的投资也越来越大。于是,一些经济界与环保界的人士开始对这种作法表示怀疑:个人追求经济利益给环境造成的外部不经济性凭什么要全体纳税人或受害人来负担呢?为了解决这个问题,1972 年经济合作与发展组织在“公共资源”理论或“公共委托”理论的影响下首次提出了“污染者负担”的原则,由于该原则体现了环境正义与责任公平的精神,很快被一些国家采纳为环境法的一项基本原则。笔者下面从两个大的方面来对我国污染治理责任履行方式的变化过程进行研究。

一、《中华人民共和国环境保护法》颁布实施之前我国污染治理责任的履行方式

1979 年的《中华人民共和国环境保护法(试行)》第 6 条第 2 款规定:“已经对环境造成污染和其他公害的单位,应当按照谁污染谁治理的原则,制定规划,积极治理”;第 28 条第 1 款规定:“排放污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的企业事业单位,依照国家规定缴纳超标排污费,并负责治理。...”;国务院《关于在国民经济调整时期加强环境保护工作的决定》重申了这一原则。这一原则具有以下三个特点:

(一)“谁污染谁治理”原则强调污染者自己从事治理行为,履行治

理责任。之所以这样规定,是因为当时环保产业极不发达,污染者除了自己亲力履行治理责任外,没有其他的责任实现方式。

(二)“谁污染谁治理”原则没有明确规定污染治理费用由谁来负担的问题。事实上,当时的污染治理费用基本上都是由国家和集体最终来承担。其理由是:一方面,我国当时正处于计划经济时期,改革开放还没有全面地展开,企业的所有制形式基本上仍为单一的公有制,企业的所有权和经营权合一,国家和集体的企业造成的污染由国家投资加以治理理所当然。

(三)“谁污染谁治理”原则没有规定国家负全部的治理责任。其原因是:对于全民所有制企业而言,企业虽为国有,但是由于每个企业均有一定的本位利益,这一规定有利于调动企业治理污染的积极性。对于集体所有制企业和少量的其他所有制企业而言,它们有自己的局部利益,这一规定可以明确集体企业在污染治理方面的责、权、利。

从一定程度上来说,污染者亲力治污的方式缓解了我国日益严重环境污染问题。但是随着改革开放的深入,“谁污染谁治理”原则的弊端也逐步开始显露出来,具体表现在以下三个方面:

(一)“谁污染谁治理”原则要求每个污染者要对自己产生的污染进行治理,这种分散治理的方式和集中处理、联合治理或委托有剩余处理能力的企业治污相比,必然会造成国家集体和个人财力、物力与人力的巨大浪费。

(二)有的企业治污较为经济,而对于一些规模不大、经济基础较为薄弱的企业而言(尤其是乡镇与街道企业),要求它们各自购买治污

* [收稿日期]2000 - 11 - 13

** [作者简介]杨金柱,湖南省义务法律学校校长;常纪文,湖南师范大学法学院副教授。

设备、引进或培养环保技术人员、支付日常的污染处理费用则显得很经济。

(三)各国的实践已经证明:环保产业是一国的经济增长点之一,我国的环保产业呼唤着自己的市场,我国的环境污染治理产业需要接受污染者的委托,而“谁污染谁治理”的原则堵死了环境污染治理产业发展的通道。

二、《中华人民共和国环境保护法》颁布实施之后到党的十四届三中全会召开之前我国污染治理责任的履行方式

从理论上来说,判断某一种治污方式是否科学、合理的标准是两个“有利于”和一个“符合”。两个“有利于”是指有利于我国企业的经济发展和有利于我国环保事业的兴旺发达;一个“符合”是指符合“污染者负担”的精神。改革开放后刚刚萌芽的联合治理或委托有剩余处理能力的企业治理等其他治污方式毫无疑问是符合上述两个“有利于”和一个“符合”的判断标准的,有必要用法律来加以认可。通过对国外环保产业及其立法的考察,我国的立法部门对一些可能出现的治污方式也有所预见。1989年修订的《中华人民共和国环境保护法》在“污染者负责”精神的指导下对“谁污染谁治理”原则的内容进行了充实,该法第24条规定:“产生环境污染和其他公害的单位,……采取有效措施,防治在生产建设或者其他活动中产生的废气、废水…等对环境的污染和危害。”我们可以看出这一条具有如下两层意思:其一,消除环境污染和危害的直接责任由环境污染者承担,体现了“污染者负担”原则的精神;其二,“谁污染谁治理”原则并不意味着污染治理的方式只有污染者亲力治理的一种方式,它的正确含义是:不管污染者是自己治理还是采用其他方式治理(如委托他人治理),只要措施是有效的(即治理效果符合有关规定)即可。“采取有效措施”这一措辞比1979年的《中华人民共和国环境保护法(试行)》第6条第2款和第28条第1款有进步,这在于它给我国的环保产业留下了法律上的发展空间。

在这一阶段,我国的环保产业得到了初步的发展,符合“谁污染谁治理”原则的表现形式。污染治理责任的履行方式主要有以下几种:

(一)通用方式,即对废水、废气、废渣、噪声等污染均适用的方式。污染治理责任的通用履行方式有:

1. 污染者亲力治理,即污染者凭借自己的财力、物力与人力进行治理。

2. 承担污染物的行政代执行费用。产生污染物的单位没有按有关规定治污的,所在地县级以上人民政府环保行政主管部门责令限期改正;逾期不处理或者处理不符合国家有关规定的,由所在地县级以上人民政府环保行政主管部门指定单位按照国家有关规定代为处理,处理费用由产生废物的单位承担。

3. 聘请其他单位的技术人员进入产生污染的单位帮助治理污染。驻入人员的工资在双方协商后由污染者支付。

(二)特殊方式,即除了通用方式外,仅对某一类型的污染适用的治理方式。

1. 污水的特殊治理方式。污水的特殊治理方式主要有以下两种:

以大带小的方式,即无能力处理或处理量有限的污染者将废水用管道输送或用其他容器运送至有剩余处理能力的工厂,委托有剩余处理能力的工厂代为处理,处理费用在双方协商后由污染者支付。

联合治理,即由地理位置相关的多个污染单位共同出资建设和运转污染处理设施,所有的费用由各方共同协商解决。

2. 噪声的特殊治理方式。污染者与受害者充分协商后,可以由受害者建立隔音墙、隔音玻璃,材料费与建设安装费由噪声污染者承担。

3. 放射性污染的特殊治理方式。污染者可以要求把放射性污染物(如核废料)运至指定地点,由国家指定的有关单位集中处理,处理费用在双方协商后由污染产生者支付。

4. 固体工业废弃物(特别是危险废物)的特殊治理方式污染产生者可以将废弃物运至环保部门指定的专业治理单位或其他有剩余处理能力的工厂,委托对方治理,处理费用在双方协商后由污染者支付。

5. 生活垃圾的特殊治理方式。生活垃圾主要由环卫部门解决清扫、收集和处理处置的问题,费用主要由政府财政资金加以解决,少数地方采取向居民用户收取少量清洁费方式来解决财政资金补贴的不足。

在这一阶段,由于国有企业的所有权与经营权还没有真正分离,企业的自主性不强,因此,这一阶段出现新的新型污染治理方式不会比前一阶段有很大的突破。这一阶段的污染治理方式呈现以下几个特点:仍以污染者自行治理为主;污染处理的产业化低,污染代处理和委托处理等新型的处理方式仍处于行政指令的控制之下,代处理人或被委托人基本上赚不到钱;环境法律法规未明确环保治理公司的法律地位,不利于环境污染治理产业的长足发展。

三、党的十四届三中全会召开之后我国污染治理责任的履行方式

党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》构建了建立社会主义市场经济体制的基本框架。市场经济要求一切经济活动尽量市场化,环境保护作为一种特殊的经济活动也不例外。环境保护的市场化主要体现为环保产业的市场化。因此,可以说环保产业市场化是环境保护、环保产业和市场经济发展的内在要求。在市场经济的条件下,环保产业市场化的理论与实践的发展对“谁污染谁治理”原则的表现形式即污染治理责任的履行方式赋予新的内容:

(一)通用的市场化治理方式。除了污染者亲力治理、污染物的代治理、污染物的行政代执行、聘请其他单位的技术人员进入产生污染的单位帮助治理污染之外,还有以下三种通用的市场化污染治理方式:

1. 由其他具有相关资质的单位进入产生污染的单位,负责建设、安装污染治理设施,污染治理设施的日常运转由驻入方负责。所有的费用在双方协商后由污染者支付。

2. 由企业向社会以发行股份的方式筹集治理资金,产生的经济效益除纳税外应向股东分红派息。这类企业的所有制性质已发生改变,污染治理工程应接受全体股东的监督。

3. 由企业向社会以发行债券的方式筹集治理资金,债务人(即污

染企业)应按合同的要求向股东偿还本息。这类企业的污染治理工程应接受全体债权人(特别是银行)的监督。

(二)特殊的市场化治理方式。它主要体现在废水、废气和固体废弃物的治理领域。

1. 废水的特殊市场化治理方式。

废水的特殊市场化处理方式主要有以下两种形式:

(1)在废水的特殊市场化处理方式中,污水集体处理是最为引人注目的处理方式,它的原理是:一个地域中的所有产生废水的单位和个人将废水排入城镇污水下水管网,再由污水下水管网将废水输送至污水集中处理设施,由污水集中处理设施进行集中处理。污水处理费用由污水集中处理设施运营人或所有权人按照收费标准向污染者收取。这种治理方式最为经济、合理。

(2)有的国家还在废水治理领域实行了类似于美国“泡泡政策”(适用于大气污染防治领域)的治污策略,其原理是:在同一水体的一定距离内,同一个企业的多个排污口间的同一质的污染物排污量可以相互调剂,只要总量不超标即可(不论单个排污口是否超标)。这种方式可以促使企业把有限的资金投向耗资最少而污染削减量最多的排污口,既有利于水环境的保护,又有利于企业利润的增长。有的国家甚至走得更远,它们在不同企业间实现水污染物总量的调剂制度(环境法学界称之为排污权交易制度),企业之间进行水污染物总量的调剂必须具备以下五个条件:第一,转让方与被转让方的排污口位于同一水体,且不得超过一定的距离。第二,转让方与被转让方排出的水污染物的质相同。第三,转让方转让总量指标后,其排放的水污染物不超标。第四,转让须经环保行政部门同意。第五,如果转让总量指标的企业与接受总量指标的企业分属不同的所有者或经营权人,且这种转让是有偿的,则转让行为要接受税务部门的监督。这种方式免除了被转让方亲力治污不经济而又不得不亲力治污的行为责任,对转让方与被转让方均有利。企业内与企业间的这种总量调剂制度已被理论界广泛接受,估计不久将会在我国实现。

2. 废气的特殊市场化治理方式。废气的特殊市场化处理方式中,最为引人注目的是已被理论界广泛接受和立法部门正在酝酿起草的“泡泡政策”,这种市场化的处理方式可以分为以下三种情况:

(1)同一企业内多个排污烟囱排放总量指标的相互调剂。条件是:第一,多个排污烟囱必须属于同一工厂,且必须位于当地政府划定的地域内。第二,多个烟囱排放的污染物的质相同。第三,该企业的同一质的废气排放总量不超标(不论单个排污烟囱是否超标)。第四,必须经过环保主管部门的审批。

(2)由同一所有权人所有或由同一经营权人自主经营的多个企业间的排放总量的相互调剂。条件是:第一,多个企业属于同一所有权人所有或由同一经营权人自主经营。第二,多个企业的排污烟囱必须

位于当地政府划定地域内。第三,相互调剂排放总量指标的烟囱所排放的大气污染物属同一质。第四,多个企业的同一质的废气排放总量不超标(不论单个排污烟囱是否超标)。第五,必须经过环保主管部门的审批。

(3)由不同所有权人所有或由不同经营权人自主经营的多个企业间的排放总量的相互调剂。条件是:第一,多个企业由不同所有权人所有或由不同经营权人自主经营。第二,多个企业的排污烟囱必须位于当地政府划定的地域内。第三相互调剂排放总量指标的烟囱所排放的大气污染物属同一质。第四,多个企业的同一质的废气排放总量不超标(不论单个排污烟囱是否超标)。第五,必须经过环保主管部门的审批。第六,如果这种转让是有偿的,则要接受税务部门的监督。

3. 固体工业废弃物的特殊市场化治理方式。

固体工业废弃物的特殊市场化处理处置方式主要有以下两种:

(1)废物交换的方式。废物在进入废物交换中心后经过重新配置可变成资源。我国已在上海、深圳、沈阳、江西等省市建立了废物交换中心。

(2)对于固体工业废弃物特别是危险废物,污染产生者可以与具有相关资质的专业化治理公司(是以盈利性为目的的企业)或其他有剩余处理能力的工厂签订委托治理合同,由被委托方负责收集、运送并处理、处置污染者产生的固体工业废弃物,处理收费价格完全由市场决定。

(4)生活垃圾的特殊市场化治理方式。

生活垃圾的特殊市场化治理方式主要有以下两种:

(1)由环卫部门向住户收取清洁费,以解决清扫、处理或处置的费用问题。所有的费用由住户完全分摊。

(2)由垃圾处理专业公司和住户签订委托处理生活垃圾合同,专业公司负责收集、处理或处置合同对方当事人所产生的生活垃圾,住户则应按时履行支付垃圾处理费用的义务。

污染治理责任从单一的履行方式到多元化的市场履行方式,反映了我国污染治理责任履行方式科学化、系统化进程,反映了“谁污染谁治理”原则向国际上共同奉行的“污染者负担”原则逐渐靠拢的过程,也反映了我国经济建设和环保事业的兴旺发达过程。笔者相信,随着改革开放与市场化的进一步深入,投资主体、投资方向和污染治理责任履行方式的多元化必将大大促进我国的污染治理事业向前发展。

[参考文献]

- [1]蔡守秋 环境法教程[M] 法律出版社·1995·
- [2]蔡守秋 环境资源法论[M] 武汉大学出版社·1996·
- [3]王曦 国际环境法[M] 法律出版社·1998·

[责任编辑:吴相利]