

民事和行政法律责任得到进一步强化

读《水污染防治法》修订中的亮点和难点（上）

常纪文

建立科学、合理的法律责任制度和机制是摆在立法者和法学研究者面前的一个重大课题。今年2月新修订的《水污染防治法》对环境民事和行政法律责任都进行了强化，笔者对修订中的亮点和难点进行分析。

环境民事法律责任创设的亮点

《水污染防治法》在此次修订时，除了继续坚持环境污染损害的无过错责任原则外，在环境污染民事纠纷解决新机制的创设方面，体现了以下几个亮点：

一是民事纠纷的举证责任更加明确。此法第八十七条规定：“因水污染引起的损害赔偿诉讼，由排污方就法律规定的免责事由及其行为与损害结果之间不存在因果关系承担举证责任。”这条的设置参照了2001年《最高人民法院关于民事诉讼证据的若干规定》第四条第三项和2004年修订的《固体废物污染环境防治法》第八十六条关于环境污染民事纠纷处理的规定。

二是规定了共同诉讼、支持诉讼和法律援助制度。此法第八十八条规定：“因水污染受到损害的当事人人数众多的，可以依法由当事人推选代表人进行共同诉讼。环境保护主管部门和有关社会团体可以依法支持因水污染受到损害的当事人向人民法院提起诉讼。”同时，此法规定：“国家鼓励法律服务机构和律师为水污染损害诉讼中的受害⁷提供法律援助。”

三是规定了监测证据取得的方法和程序。此法借鉴了《固体废物污染环境防治法》第八十七条关于监测证据取得的规定，在第八十九条做出规定：“因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，当事人可以委托环境监测机构提供监测数据。环境监测机构应当接受委托，如实提供有关监测数据。”

四是为防止环境保护等行政主管部门过多地卷入民事纠纷，进一步明确了其污染民事纠纷处理职责。1996年修订的《水污染防治法》规定：“赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护部门或者交通部门的航政机关处理；当事人对处理决定不服的，可以向人民法院起诉。当事人也可以直接向人民法院起诉。”在具体的实践中，一些人认为“处理”具有具体行政行为的性质，经常发生对处理决定不服提起行政诉讼的事情。这种对法律条文的误解加重了环境保护等行政主管部门的应诉负担。为此，此法对有关机关的处理职责明确为“调解处理”，第八十六条规定：“因水污染引起的损害赔偿责任和赔偿金额的纠纷，可以根据当事人的请求，由环境保护主管部门或者海事管理机构、渔业主管部门按照职责分工调解处理；调解不成的，当事人可以向人民法院提起诉讼。当事人也可以直接向人民法院提起诉讼。”

环境行政法律责任创设的亮点

在行政责任方面，新修订的《水污染防治法》具有以下亮点：

一是确定了限期治理的时限、要求和后果，防止地方人民政府无限期延展限期治理时限的现象。1996年修订的《水污染防治法》和2000年的《水污染防治法实施细则》均没有规定限期治理的时限，给一些地方政府实施地方保护主义留下了法律空间。为此，新修订的《水污染防治法》第七十四条第二款堵塞了这一漏洞，规定限期治理的期限最长不超过一年。关于限期治理期间的要求，此款规定，“限期治理期间，由环境保护主管部门责令限制生产、限制排放或者停产整治”，关于限期治理的消极后果，此款还规定“逾期未完成治理任务的，报经有批准权的人民政府批准，

责令关闭”。

二是引进了行政代履行制度。环境保护的行政代履行制度起源于美国，1994年被我国《固体废物污染环境防治法》首次引进，建立了危险废物的代为处置制度。实践证明，这一制度效果不错，为此，立法机构认为有必要扩大它的适用范围。这一制度也被纳入新修订的《水污染防治法》。

新修订的《水污染防治法》建立了水污染行政代治理制度和违法设施代拆除制度。按照此法的规定，水污染行政代治理具有如下5个特点：其一，首先由环保等行政主管部门对违法者依法做出“责令限期采取治理措施，消除污染”的决定；其二，违法者不按要求采取治理措施或者不具备治理能力；其三，代为治理污染的单位由环保等行政主管部门指定；其四，接受委托代为治理污染的单位有能力进行治理；其五，代为治理所需的全部费用由违法者承担。按照此法的规定，违法设施代拆除制度具有如下5个特点：其一，首先由可以调动公安等强制部门的县级以上地方人民政府而不是环保等行政主管部门对违法者依法做出“责令限期拆除”的决定；其二，违法者逾期不拆除违法设施；其三，地方人民政府应当组织公安、环保等部门的力量，强制拆除；其四，强制拆除所需的全部费用由违法者承担。

三是提高了罚款的数额标准，并取消了部分罚款的数额上限。2000年的《水污染防治法实施细则》的罚款幅度在新的形势下显得宽严不济，不利于环境保护。为此，新修订的《水污染防治法》把罚款幅度定为500元以下的罚款、2000元以上两万元以下的罚款、5000元以上5万元以下的罚款、1万元以上10万元以下罚款、两万元以上10万元以下的罚款、两万元以上20万元以下的罚款、5万元以上20万元以下的罚款、5万元以上50万元以下罚款、10万元以下的罚款、10万元以上50万元以下的罚款、50万元以上100万元以下的罚款、处上一年度从本单位取得的收入50%以下的罚款、处应缴纳排污费数额1倍以上3倍以下的罚款、处应缴纳排污费数额两倍以上5倍以下的罚款、按照水污染事故造成的直接损失的20%计算罚款、按照水污染事故造成的直接损失的30%计算罚款几类。罚款最轻的为500元以下的罚款，最高的仅规定按照水污染事故造成的直接损失的30%计算罚款上限，而没有规定具体的数额上限，要严厉得多。

四是对环境违法行为，如长期超标排放水污染物的行为、故意偷排废水的行为等，引入按照违法次数和违法时间累计计算罚款的制度。大部分学者认为这一制度的引进在现有的水环境保护状况下很有必要，但遭到一部分人的反对。反对者认为，过分强调罚款，会扩大一些追求权力寻租的地方环保部门的财路，容易出现用罚款来养活环保部门职工的现象，使本应关闭的企业得不到及时关闭。这两种观点均有其合理性。为了把国外的按照违法次数和违法时间累计计算罚款的制度本土化，使其既体现罚款累计的制度，又克服地方环保部门漫天罚款的现象，新修订的《水污染防治法》建立了按照应缴排污费计算罚款的制度，主要包括两种情况：其一，对于违反此法规定，不正常使用水污染物处理设施，或者未经环境保护主管部门批准，拆除、闲置水污染物处理设施的，由县级以上人民政府环境保护主管部门“处应缴纳排污费数额一倍以上三倍以下的罚款”。其二，违反此法规定，排放水污染物超过国家或者地方规定的水污染物排放标准，或者超过重点水污染物排放总量控制指标的，由县级以上人民政府环境保护主管部门按照权限责令限期治理，“处应缴纳排污费数额二倍以上五倍以下的罚款”。

五是將刑法处罚的双罚制度引入到行政处罚领域，对违法企业及其责任人员都进行行政处罚，以遏制企业人员盲目听从企业所有者和管理人员现象。此法规定：“企业事业单位违反本法规定，造成水污染事故的，由县级以上人民政府环境保护主管部门……处以罚款……；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处上一年度从本单位取得的收入百分之五十以下的罚款。”

六是将一些违法行为纳入治安管理处罚的范围。很多企业的负责人不怕罚款，但是害怕拘留。为此，新修订的《水污染防治法》在第九十条中对一些既违反水污染防治法律规定又危害公共安全、触犯《治安管理处罚法》规定的故意行为，规定了包括治安拘留在内的行政处罚对接适用措施，即“违反本法规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚”。

此外,《水污染防治法》在此次修订时,把在实践中十分有效的区域和流域限批制度法定化了。