

污染集中处理企业的 环境法律责任问题

◆ 常纪文

我们通常讲的环境法律责任,一般是针对环境污染企业即外部环境效应为负值的企业(比如排放污水的化肥厂)而言的。而对于城市垃圾集中焚烧、污水集中处理等公益性污染处理企业,它们的任务是处理与减少既存的来源于本单位之外的污染,因此它们是对环境有益即外部环境效应为正值的企业。公益性污染集中处理企业在其经营运转的活动中有时会超标排污,有时也会侵害环境甚至侵害国家、其他单位和个人的人身与财产权。那么,这些外部经济性的企业应否成为环境行政法律责任的主体?如果应该,它们承担的环境行政责任与传统的环境侵权行政责任有哪些不同?它们对自己造成的环境污染损害所承担的环境民事赔偿责任与传统的环境侵权民事赔偿责任是否毫无区别?它们对自己造成的严重环境污染损害应否承担环境刑事责任?本文下面以污水集中处理企业为例对这些问题进行探讨。

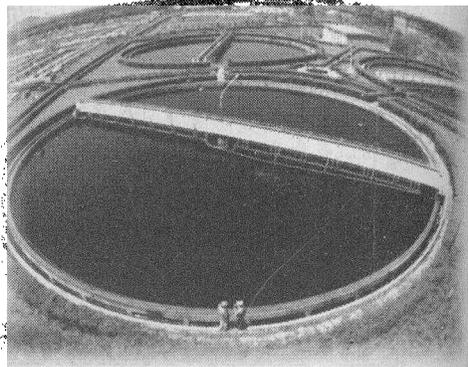
一、公益性污染集中处理合同的性质

污水集中处理合同包括三类,第一类是污染者为履行《水污染防治法》规定的污水治理义务,委托污水集中处理企业代为治理本应由自己亲自处理的污水,合同的双方属于委托与受委托的民事合同关系。第二类是由一个区域内的若干个排污企业共同投资设立一个污染集中处理企业。污染集中处理企业的法律形态如果为合伙制,那么所有的投资者则应对外承担连带民事责任;污染集中处理企业的法律形态如果为法人制,那么所有的投资者则仅以自己的投资为限对外承担民事责任。不管污染集中处理企业的法律形态如何,只要它一经成立,就具有一定的独立性,它与其投资者在污染治理方面的法律关系还是属于委托与受委托的民事合同关系。第三类是向水体超标排放污水的企业没有能力处理自己排放的污水,也没

有委托污水集中处理企业代为治理污水,在这种情况下,环境行政主管部门可以采取行政代执行的办法,强行指定一家或数家污水集中处理企业代为治理污染企业排放的污水,而全部的治理费用则由污染企业负担。这个过程实际上可以分解成两个法律关系,一个是环境行政主管部门与排污企业之间的行政决定与服从关系,一个是环境行政主管部门与污水集中处理企业之间的行政合同关系。在该行政合同中,排污企业排放的污水属于行政合同的对象。

二、公益性污染处理企业能否成为环境法律责任的主体

在前两类合同中,排污者和治理者的权利和义务是:产生污水的企业应当按照合同的约定或污水集中处理企业的要求向污水集中处理企业输送符合预处理标准的污水(如不能含剧毒的重金属物质,油污的浓度不能超过一定的标准,浮渣的尺寸符合要求等),污水集中处理企业按照与排污企业约定的处理收费标准对排污企业交付的污水有偿地进行代处理。从传统的民法和合同法原理上讲,既然是有偿的委托处理,产生污水的企业在把符合约定的污水输送至污水集中处理企业后,就不应对污水集中处理企业所产生的环境问题以及环境行政违法行为间接或直接地负责。如果污水集中处理企业违反了环境行政法的有关规定或造成了环境损



害,那么它就应对自己的故意或过失负责,或在无过错的情况下对自己的经营行为所附属的环境风险给环境造成的损害付费。因此,污水集中处理企业既可以成为环境行政和民事责任的主体,在法律有规定的情况下也可以成为环境刑事责任的主体。但是,与传统的民事合同的对象不同,污水集中处理合同的对象有一定的特殊性。传统的物一般是静态或低风险、低危害的物,而污水作为现代危险工业的副产物,在治理过程之中或被排放之后具有高度的环境风险,而这种风险是由排污企业转移给污水集中处理企业的,除非排污企业支付给污水集中处理企业一定的环境风险收入,否则,按照民法与合同法的公平原则,在无任何补偿的情况下,排污企业是不能把本应由自己承担的环境风险转移给微利的污染治理企业的。因此排污企业必须要以一定的形式为污染集中处理企业经营活动中所附属的环境风险负责。不过,由于公益性的污染集中处理企业从一定的程度上改变了每个排污企业污水的特性(包括汇入水体的具体位置、污染物的种类和浓度等),加上公益性的污染集中处理企业也有私益性即追求利润的一面,因此它也要对其营利活动所附带产生的环境风险负一定的责任。

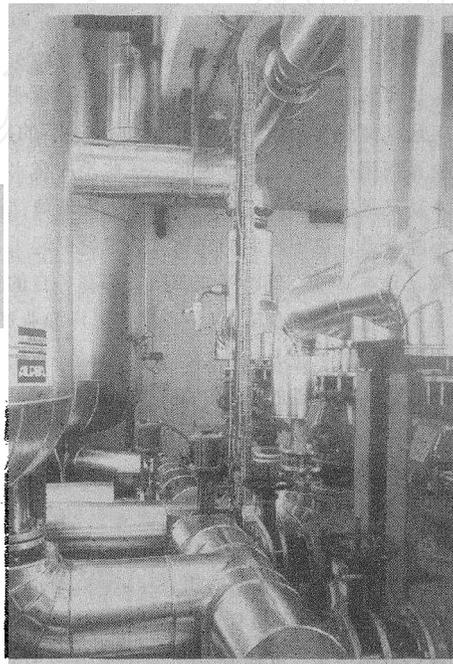
同样的道理,对于第三类合同,排污企业在行政代执行的情况下也把环境污染的风险转移给了被环境行政机关指定的污水集中处理企业。如果污染集中处理企业在有过错的情况下造成了环境污染损害,那么环境民事赔偿责任只能由它自己承担;如果污染损害在无过错的情况下发生了,污染企业应该对本应由自己承担的环境风险负一定的责任。

根据上面的分析,如果污染集中处理企业在有过错的情况下造成了环境污染损害,那么环境民事赔偿责任只能由它自己承担;如果污染损害在无过错的情况下发生了,污染企业应当和污染集中处理企业一起对外承担连带的环境民事责任,不过如果排污企业与污水集中处理企业约定了环境风险的分担份额,那么约定应当优先于法律的规定。在实践中,一些国家也是把污水集中处理企业作为环境行政违法、刑事违法和环境民事赔偿责任主体对待的。

三、公益性污染集中处理企业环境法律责任的特殊性

污水集中处理企业能够成为环境行政、民事和刑事责任的主体,并不意味着适用于排污企业的法律责任制度完全适用于污水集中处理企业。比如,按照《水污染防治法》及其《实施细则》的相关规定,环境行政主管部门可以给予造成重大环境污染事故的排污企业最高不超过直接经济损失30%的罚款,县级以上人民政府可以责令污染严重的企业限产、停产甚至关闭。但是,环境行政主管部门不能对出水排放超标的污水集中处理企业处以巨额罚款,县级以上人民政府也不能责令污水集中处理企业限产、停产甚至关闭,因为这些行政处罚措施的应用必然严重影响投资不足、效益不佳的污水集中处理企业的正常运转,会使区域性的工业或生活污水全部或部分地向地表水体或地下水直接排放,会严重地影响地表水和地下水环境的质量。再

加上刚刚经过改制进行市场化运作的污水集中处理企业一般是微利的,如果污水集中处理企业排放的污水造成了巨大的环境损害,法律法规要求污水集中处理企业赔偿巨额的经济损失无异于把它们推上破产的边缘,这对稳定污水集中处理企业的出水水质是很不利的。因此有必要把污水集中处理企业的环境损害民事赔偿和行政补偿制度或责



任保险制度结合起来,以减少污水集中处理企业的环境风险。同样的道理,人民法院也不能对污水集中处理企业处以巨额的罚金。

同样地,垃圾集中焚烧企业、危险废物集中处理企业和某些类型的废气集中处理企业也可以成为环境行政、民事甚至刑事责任的主体。至于这些类型的企业应当承担哪些类型的环境法律责任以及所承担的法律形式应当与什么样的法律制度结合起来实施(如环境损害民事赔偿和行政补偿或责任保险制度结合实施)才比较合理,还有待于进一步的研究。