

浅析环境污染第三方治理中的行政责任界定

梁宇

江南大学法学院, 江苏 无锡

收稿日期: 2023年6月6日; 录用日期: 2023年7月6日; 发布日期: 2023年9月5日

摘要

随着我国工业化水平的不断提升, 现代化环境治理的重要性日益显现。其中, 环境污染第三方治理中的排污方和治污方的行政法律责任分配问题受到学界的广泛关注。由于实践中第三方污染治理体系中的法律关系渐趋复杂, 当前以排污者为中心的行政责任分配标准呈现出一定程度上的不公平性。对此, 本文在分析第三方治理中行政责任界分相关立法和实践现状的基础上, 提出应当明确治污方具有承担行政责任的资格, 再以“对污染物的控制力和排放”为衡量各方行政责任大小的参考因素, 讨论不同合作模式下各方行政责任的界分标准, 以期为相关立法提供参考。

关键词

环境污染第三方治理, 行政责任, 责任分配

On the Definition of Administrative Responsibility in the Third-Party Governance of Environmental Pollution

Yu Liang

Law School of Jiangnan University, Wuxi Jiangsu

Received: Jun. 6th, 2023; accepted: Jul. 6th, 2023; published: Sep. 5th, 2023

Abstract

In the process of continuous improvement of China's industrialization level, the importance of modern environmental governance issues is increasingly evident where in the issue of administrative legal responsibility allocation between pollutant producing enterprises and pollution control enterprises has received widespread attention from academia. Due to the increasing com-

plexity of legal relationships in modern pollution control systems, the current administrative responsibility allocation criteria centered on pollutant producing enterprises have shown a certain degree of unfairness. Based on the analysis of the legislative and practical status of administrative legal responsibility allocation in the third-party governance of environmental pollution, this article proposes that the pollution control enterprises should have the qualification to assume administrative responsibility. And with the reference factor of “control and emission of pollutants” as the measure of the size of administrative responsibilities of all parties, we discuss the allocation criteria of administrative responsibilities of all parties under different cooperation modes, in order to provide reference for relevant legislation and use “the control and emission of pollutants” as a reference factor to measure the size of administrative legal responsibility of all parties. The allocation criteria of administrative legal responsibilities under different cooperation modes are discussed for reference by relevant legislation.

Keywords

Third-Party Governance of Environmental Pollution, Administrative Legal Responsibility, Allocation of Legal Responsibilities

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

随着我国经济与科技的高速发展, 环境污染的治理模式同样处于不断的变革和创新之中, 传统的“污染者治理”理论在应用于司法实践的过程中, 显露出落后于时代现状的不足之处。此外, 国际上环境污染的治理模式由 PPP 原则(Polluter Pays Principle)即污染者负担原则, 转变为 PPP 模式(Public Private Partnership)即政府与社会资本合作模式。在当代污染治理模式转变的背景下, 过去陈旧的污染治理责任分配标准应即作出转变, 随之环境污染第三方治理中的法律责任分配问题, 成为学界热议的重要课题, 其中关于第三方环境治理的行政责任界分标准的讨论, 尤为受到关注。

当前我国工业高度发达、第三方治污企业规模众多, 但法律规定排污企业为唯一的行政责任承担者, 治污企业承担的责任仅仅包括因合同产生的民事责任和因侵权产生的侵权责任, 两者在行政责任承担上存在极大的不平等性, 呈现出排污企业负担过重的局面[1]。笔者认为, 传统的“污染者治理”原则明显存在滞后性, 已不再适用于当前的司法实践, 并且促使第三方污染治理模式的运用陷入困境, 问题的症结所在即是第三方治理中行政责任的界分标准问题。

2. 我国环境污染第三方治理中行政责任承担的现状分析

2.1. 我国环境污染第三方治理中行政责任承担的立法现状

我国在 2013 年通过《全面深化改革若干重大问题的决定》, 其中明确提出“建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制, 推行环境污染第三方治理”。2014 年 4 月, 《环境保护法》规定环境影响评价机构等第三方机构在提供环境服务过程中应承担相应法律责任。但是对于第三方治理中的第三方是否属于该“第三方机构”, 没有作出明确解释。2014 年 12 月, 国务院办公厅公布的《关于推行环境污染第三方治理的意见》第一次详细、专门地对第三方治理做出了系统规定, 其中第八条规定排污企业“承担污染治理的主体责任”, 第三方治理企业“承担约定的污染治理责任”, 由此以法律形式确立了排污

企业为行政责任承担者，排斥了治污企业作为行政责任承担主体。2017年8月，环境保护部公布的《关于推进环境污染第三方治理的实施意见》进一步对第三方治理进行了规范，在行政责任方面，除上述文件规定的责任之外，第三方治理单位还应当“承担相应的法律责任和合同约定的责任”，并单独列明了第三方治理单位在环境服务活动中弄虚作假造成环境污染时，“应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任”。该文件虽然没有明确说明第三方治理企业可以承担行政责任，但是其规定的“相应法律责任”、“连带责任”，即可认定为包含行政责任的范畴[2]。此外，全国各地政府也陆续出台第三方治理的相关文件，规定的内容均未超出上位法的范畴。

综上，可见我国当前对于第三方治理的法律规定呈现出专门性规定少、立法层次低的局面。此外，我国法律对于排污企业和第三方治污企业承担的法律规定的规定，均较为笼统，且未对民事责任和行政责任进行区分，也没有规定特殊条件下的责任分配问题，缺乏统一明确的责任界分标准[3]。

2.2. 我国环境污染第三方治理中行政责任承担的实践现状

笔者在查阅了环境污染第三方治理的有关案例后，得出第三方治污企业能否承担行政责任，取决于委托治污主体的身份地位。在排污企业与第三方治污企业合作模式下，由于法律规定排污企业是唯一的行政主体责任承担者，即使在第三方治污企业存在擅自实施违法行为造成环境污染的情况下，实践中大多数判例仍判定排污企业承担行政责任，例如厦门水务公司和厦门环境保护局行政纠纷案[4]。实践中仅在少数认定双方构成共同违法行为的情况下，判定第三方企业承担连带的行政责任[5]。在政府与第三方治污企业合作模式下，第三方与政府签订的合同性质为行政合同，因此第三方企业作为行政相对人，其在污染环境的情况下应当承担行政责任。综上，由于法律对于行政责任承担主体的单一规定，第三方治污企业在排污企业合作模式下只需要承担约定的民事责任，排污企业却独自承担过重的行政责任，这无疑加重了排污企业的治理负担。

此外，在环境污染第三方治理中，排污企业还存在选择第三方治污机构的风险较大、第三方环境服务市场不完善、承担行政责任后难以向第三方完全追偿等困境[6]。尽管法院判决排污企业承担行政责任后，可向具有过错的第三方治污企业追偿，但在司法实践中，由于排污企业除被罚款之外，还可能被处以停业停产、注销营业执照等资格罚，因此造成的损失难以用金钱的形式衡量，因此难以通过向第三方追偿的形式得到弥补。并且，由于环境保护部的新规定取消了第三方治污企业的环境污染治理设施运营资质限制，这一举动使第三方环境服务市场的规模迅速扩大，也导致排污企业在委托第三方治污时的风险显著增大[7]。

3. 环境污染第三方治理中行政责任承担的困境分析

3.1. 各方行政责任分配不均衡

基于上文对实践现状的阐述，不难发现，由于当前法律对于治污企业能否承担行政主体责任尚未作出规定，在实践中往往是排污企业独自承担行政责任，这对于排污企业存在极大的不公平性。首先，环境污染第三方治理以利益均衡为保障，利益均衡是责任界分的基础和目的[4]。排污方和治污方参与第三方治理的目的是获取利益，然而在当前排污企业承担过多行政责任的情况下，利益平衡的模式被打破，造成的利益倾斜的情况必然影响第三方治理市场的未来发展。同时，基于利益均衡原则，在环境污染第三方治理中，必须平衡排污方和治污方的利益，破除利益倾斜模式带来的不利影响。

3.2. 司法实践混乱

当前我国法律对于第三方治理中的行政责任承担的规定，尚未对民事和行政责任做出区分，也未对

不同合作模式下的责任分配标准进行区分,对于第三方治污企业是否具有独立承担行政责任的主体资格,同样没有作出明确规定或解释。由于法律处于真空状态,造成司法实践中第三方治污企业能否承担行政责任的裁判结果各行其道,既有法院认为第三方企业具有承担行政主体责任的资格,也有法院认定其不具有独立承担行政责任的资格,导致司法实践混乱的情况[8]。

3.3. 第三方治理市场化发展受阻

为大力推行第三方治理市场化发展,我国取消了第三方治污企业的市场准入资质,旨在促进企企合作、激发市场活力,然而这一举措也给第三方治理市场带来了巨大的挑战。首先,由于法律对于排污企业承担行政责任的单一规定,排污企业不平等地承担更多的行政责任,负担较大;其次,取消第三方治污企业的市场准入资质,导致第三方治理市场鱼龙混杂难以辨识,增加了排污企业委托第三方治理污染的风险,对其承担后续法律责任造成了一定负担[9]。然而,排污企业作为第三方治理市场的主要成员,在整体负担较大的情况下,势必倾向于考虑委托第三方治理污染的风险、衡量利益得失,这对于第三方治理市场的自我发展,无疑是不利的。

综上,必须平衡各方利益得失,破除排污企业单一行政责任承担者的情况,其中尤为关键的问题,即是确立第三方治理中行政责任承担的界分标准。在确定唯一明确的界分标准的情况下,排污企业与第三方治污企业的责任分配更加合理,排污企业负担减少,第三方治理市场才能健康发展。

4. 确立环境污染第三方治理中行政责任承担的界分标准

4.1. 明确第三方治污企业承担行政责任的资格

在确定行政责任的界分标准之前,必须以法律形式赋予第三方治污企业承担行政主体责任的资格。原因有以下几点:一方面,排污企业不平等地承担过重的行政责任,违背了公平原则;另一方面,责任分配的不平等必然影响第三方污染治理市场的发展。此外,由于第三方治理模式的不断革新,在某些特定情况下第三方治污企业实质上控制和排放污染物,行使污染者的权利,成为事实上的“污染者”,根据“污染者担责”原则,其承受污染者责任符合法律规定[10]。

4.2. 明确不同情形下行政责任的界分标准

明确第三方治污企业能够承担行政责任之后,必须进一步明晰行政责任分配的界分标准。学界关于界分标准的讨论,逐渐形成“排污者责任说”、“治污者责任说”、“多因素影响说”等学说,但至今仍未有唯一且被法律认可的界分标准。笔者认同魏雨学者的观点,认为第三方治理中行政责任的承担标准,应与治污或排污企业对污染物的控制力相关[11]。具体而言,对于污染物的控制和排放,是衡量行政责任大小的关键因素。因此,笔者倾向于区分企企合作、政企合作模式,以对污染物的控制力和排放为衡量因素,在两种不同的合作模式下讨论行政责任的界分标准。

4.2.1. 企企合作模式下的第三方治理行政责任界分

在企企合作模式下,排污企业作为委托方,治污企业作为受托方与之签订合同并承担责任。以对污染物的控制和排放为衡量标准,在实践中的不同情况下,排污企业与治污企业对污染物的控制力不尽相同。笔者参考刘连雪学者的观点,以排污企业对污染物控制力从大到小排列,将第三方治理的模式区分为三种类型,即委托运营型、厂界内建设运营型、厂界外建设运营型[12]。

在委托运营型模式中,排污企业对治污设施享有所有权,且治污设施运行的场所在排污企业内部。在此种模式中,排污企业对污染物的控制力较强,治污企业仅仅作为被委托方负责治污设施的日常运营维护,最终污染物的排放仍由治污企业控制。因此,排污企业对违法排放污染物、选任符合资质的第三

方治污企业、监督第三方治污企业, 承担唯一的行政责任, 治污企业则依据合同承担民事责任。

在厂界内建设运营型模式中, 治污企业对治污设施享有所有权, 但是治污设施的运行场所在排污企业内部。在此种模式中, 尽管治污企业享有设备所有权, 但实际上对污染物控制力较弱, 仅是设备运行的维护者, 而排污企业实质上控制并排放污染物, 且对治污企业严格监督[13]。因此, 此种模式与委托运营模式相同, 应由排污企业承担唯一的行政责任, 治污企业依据合同承担民事责任。

在厂界外建设运营型模式中, 治污企业对治污设施享有所有权, 且治污设施的运行场所设在排污企业外部。在此种模式中, 排污企业仅对污染物从产生到转移到治污设施阶段具有绝对控制力, 在污染物转移到治污设施范围内时, 治污企业开始控制污染物的处理和最终排放。因此, 排污企业应当承担污染物第一次转移时的行政责任, 包括违法排放污染物、选任符合资质的第三方治污企业、监督第三方治污企业的责任; 治污企业在处理和排放污染物阶段, 如有违法污染环境的行为则应承担行政责任, 排污企业对此知情则构成共同侵权行为, 与之共同承担责任。

4.2.2. 政企合作模式下的第三方治理行政责任界分

实践中, 政府与治污企业的合作情况通常包括环境行政代履行、政府采购和特许经营等模式[14]。

首先, 在环境行政代履行模式中, 第三方治污企业代替义务人履行治污责任, 政府与其签订的合同属于行政合同, 如果治污企业超过合同约定范围实施了违法污染环境的行为, 则需要承担行政责任; 如果治污企业仅是未达到合同约定的治理效果, 则只需要依据合同约定承担违约责任。

其次, 在政府采购和特许经营中, 政府与治污企业签订的合同属于行政合同, 政府既是委托方, 也是治污行为监督方, 因此对于选任治污企业具有责任。如果治污企业在治污过程中实施了违法污染环境的行为, 应当承担行政责任; 如果仅在合同范围内违约, 则只需要承担违约责任。

此外, 如第三方治污企业违反诚实信用原则, 例如假造资质接受政府委托, 则需要承担违反“诚实信用类”环境行政义务而产生的行政责任。

5. 结语

当前我国法律对环境污染第三方治理中的行政责任界分标准没有做出明确规定, 因此造成了实践中较为混乱的法律适用结果。笔者以对污染物的控制力和排放作为参考因素, 归纳出不同情形下的行政责任界分标准, 旨在为立法及司法实践提供参考, 进一步完善我国第三方环境服务市场。然而, 随着日益完备的第三方治理市场的发展, 第三方治理的类型也呈现出日趋复杂的结构模式。因此, 对于行政责任界分标准的下一阶段的研究, 仍需要进一步考量政府监管、市场环境等不同模式下的多种具体因素。

参考文献

- [1] 胡静, 胡曼晴. 第三方治理中排污企业的行政责任[J]. 世界环境, 2017(5): 56-59.
- [2] 唐传姝. 环境污染第三方治理的行政法律责任承担研究[D]: [硕士学位论文]. 重庆: 西南政法大学, 2021.
- [3] 刘腾飞. 环境污染第三方治理法律责任问题研究[J]. 湖南工程学院学报(社会科学版), 2019, 29(4): 75-78+122.
- [4] 任卓冉. 企业环境污染第三方治理法律责任界分的困境与变革[J]. 南通大学学报(社会科学版), 2021, 37(4): 108-116.
- [5] 邓可祝. 排污企业与第三方的责任分配[J]. 山东工商学院学报, 2016, 30(3): 110-117.
- [6] 张巧玲. 工业园区环境污染第三方治理的法律责任研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 昆明理工大学, 2020.
- [7] 周珂, 史一舒. 环境污染第三方治理法律责任的制度建构[J]. 河南财经政法大学学报, 2015, 30(6): 168-175.
- [8] 刘畅. 环境污染第三方治理的现实障碍及其化解机制探析[J]. 河北法学, 2016, 34(3): 164-171.
- [9] 范战平. 论我国环境污染第三方治理机制构建的困境及对策[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2015, 48(2): 41-44.

-
- [10] 徐以祥, 马识途. 限期第三方治理的理论基础与法律机制构建[J]. 环境保护, 2021, 49(Z1): 61-65.
- [11] 魏雨, 唐绍均, 陈沛含. 论环境污染第三方治理中的行政责任界定[J]. 环境保护, 2022, 50(Z2): 51-55.
- [12] 刘连雪. 环境污染第三方治理模式中行政责任研究[J]. 黑龙江生态工程职业学院学报, 2021, 34(6): 18-21+57.
- [13] 孔东菊. 企业环境污染第三方治理侵权责任的划分——德国环境设备责任的启示[J]. 南海法学, 2019, 3(6): 31-40.
- [14] 尤斐斐. 环境污染第三方治理模式下行政法律责任研究[D]: [硕士学位论文]. 青岛: 青岛大学, 2022.