



略论城镇生活污水处理中的法律问题

<http://www.firstlight.cn> 2009-10-23

随着经济的发展、人口的增加和人民生活水平的提高，城镇生活污水排放量占城镇污、废水排放总量的比例逐年上升。2005年，全国废水排放总量524.5亿吨，其中，城镇生活污水排放量281.4亿吨，占总量的53.65%。该年度，城市污水处理率为51.99%，其中，城市生活污水处理率为37.4%。[1]目前，在有些大型和特大型城市，生活污水已经成为水污染的主要源头。尽管近几年中国污水的排放总量基本维持不变或略有下降，但由于城市生活污水的收集和处理设施没有得到多大程度的改善，生活污水的实际处理率很低（2005年城市生活污水处理率为37.4%）。生活污水的无序排放，以及其在水污染中的庞大贡献率，从而导致城市水污染的严峻形势持续存在，城市段的河流、湖泊的污染程度未得到明显改善。城镇生活污水的处理能力不足已经成为保护水环境、防治水污染工作的滞后环节。

一、我国城镇生活污水处理的现状

（一）集中处理与分散处理

目前，城市生活污水大部分采取集中处理方式，因为一般而言，集中化处理可以取得规模化效益，也便于统一监管。不过也有人提出，鉴于集中处理需要大规模的建设城市污水排水管网，工程建设耗资巨大，因此，在城市环境基础设施建设上可以考虑采取集中处理与分散处理相结合的方式。对于已经建成城市管网的区域，采取集中处理的方式；对于新建的小区或边远地区，则可采用分散处理的方式，通过建设小型的污水处理厂，就近解决污水问题。[2]当然，所有的方案都应进行具体分析，并特别应从整体和长远的角度，考虑成本效益问题。由于生活污水处理，集中化处理是主要方式，本文将探讨城镇生活污水的集中化处理问题。

（二）集中化处理中的一些问题

城镇生活污水的集中化处理必然涉及到排水管网、污水处理厂的建设和运营问题。这些都属于城镇基础设施建设和运营问题，耗资巨大，建设周期长，但是这些工程又是为保障人民正常生活所必需的，具有公益性特点。因此，传统上这些工程项目是由政府建设和运营的。但是出现了一系列问题：一是基础设施建设所需要的巨额投资给政府造成了沉重的财政负担，在政府主导投资基础设施建设的背景下，这就导致了污水处理设施建设投资不足；二是设施运营的效率低下，实践上表现为城市污水处理厂作为事业单位，依附在政府身上，有钱就运行，钱不够就想政府伸手，不给钱就不运行。[3]

（三）问题的成因分析

城镇生活污水处理行业投资不足，设施运营效率低下，有融资渠道单一的原因，有污水处理企业对政府的过度依赖，缺乏经济激励的原因，但是最根本的则是观念上的原因。建设城镇排水管网以及污水处理厂，解决城镇生活污水处理问题，一直以来被认为属于城镇公共基础设施建设范畴，属于公共服务的供给问题，因此，毫无疑问是政府应当承担的职责。政府的确应当保证事关人民基本生活的公共物品的稳定供给，但是政府以何种方式保证供给则是另外一个、手段上的问题。政府难道一定只能亲自投资建设、运营污水处理设施，才能提供生活污水处理服务吗？以前，我们对这个问题给出的答案是肯定的。然而，随着我国市场经济的发展，以及世界一些发达国家，比如英国、法国等在水务方面进行了不同程度的引入市场机制的改革[4]，我们对政府在生活污水处理中的作用有了更深入的认识，即政府保证城镇生活污水得到有效处理，这种责任（或者说是目标）不一定必须由政府亲自投资建设、运营污水处理设施来实现，政府可以创造条件，引导社会资金投入生活污水处理领域，引导专业化的企业运营生活污水处理设施。政府更多的则是扮演监督、引导的角色。观念上的转变，是解决城镇生活污水处理领域中存在的问题的第一步，也是最为重要的一步。

二、城镇生活污水处理的行业特点

在审视我国城镇生活污水处理现状及其相关问题之前，了解城镇生活污水处理行业的基本特点，对于我们更好的理解问题，提出改进工作的对策是必要的。因此，首先介绍一下城镇生活污水处理行业的特点：

一是资本高度密集性。排水管网的建设，和其他公共基础设施建设一样，需要巨额的固定资产投资，而一旦投入之后，则有很长的生命周期。排水管网的年限一般都是50年、100年甚至更长。例如，英国伦敦目前的排污系统修建于19世纪的后半期，在当时被称为英国的一大工程成就，至今仍在运行。

二是基础性和公益性。城镇生活污水处理是为保障人们良好的生产、生活环境所必需的，消费者对这种服务的需求缺乏弹性。既然此种服务为人民生活之必需品，则从基本人权保障的角度来看，政府必须保证所有人，包括低收入群体为了正常生活享受此种服务的权利。

三是其服务具有一定程度的“公共物品”的性质。即生活污水处理中除了能够计量的那部分产品和服务之外，常常具有非排他

性。通俗的讲，就是一个人虽然支付价款后可以享有污水处理带来的好处（比如，环境污染压力的减轻），但是却不能独享，其他人没有出钱的人也能享受污水处理带来的好处。这种特点导致了“搭便车”现象的产生，进而会激励更多的人期望免费获得这种好处，结果是污水处理因资金不足而难以进行，所有人都不能获得这种好处。

三、相关法律问题

（一）城市污水处理厂的性质

在中国，由于计划经济管理体制的影响，城市污水处理厂由城建部门分管，其资金来源仅依靠国家拨款和地方自筹。由此可以看出，我国的城市污水处理厂由政府主导下的公益性企业，属于城市基础设施的建设的一部分，以为城市居民提供污水处理服务为主要目的。

（二）城市生活污水排放者和处理者之间的法律关系

与工业污水排放者不同，城市生活污水的排放者和处理者之间是一种买卖合同关系。这是由城市污水排放者本身的性质决定的，城市生活污水不同于工业污水，如果同样适用企业排污者和污水处理厂之间的委托关系是不可行的。因为对企业排放者可实行点源控制，污水处理的费用、标准都可以根据各排污企业的状况个别确定。而城市生活污水的来源分散，无法象工业废水那样根据委托合同关系将排污者纳入污水处理的环节中。因此，只能适用买卖合同关系，但是又区别于传统的交付特定财产的买卖合同，该合同标的是污水处理厂处理生活污水的行为。

（三）排放标准

对于污水处理厂来说，涉及到两类排放标准，一类是污水进入污水处理厂之前的进水标准；一类是经处理后向外排放的出水标准。我们常说的排污标准是工业企业的污水排放标准，也就是污水处理厂的进水标准。对于工业企业，我国现行法律要求达标排放，若达不到国家、行业、当地的排放标准，则不允许排放，要求企业进行设备更新或停产整治，达到了相应的标准后才允许排放。但是对于城市生活污水则不能采取这样的措施，因为生活污水的排放是城镇居民日常生活的必需，如果仅仅因为居民的生活污水超标而不允许其排放的话，会影响居民的日常生活。

（四）责任承担

如果经污水处理厂处理的城镇生活污水仍然没有达到国家、行业或当地标准，或虽然达到了有关标准，却仍然给他人造成了人身、财产的损失，污水处理厂应承担相应的法律责任，包括行政责任和民事责任。如果企业又故意破坏环境的行为还应追究相应的刑事责任。这一点是毋庸置疑的，问题的关键在于排污者是否要承担连带责任。上文已经提及鉴于城市生活污水排放的特殊性，排放者和处理者之间是买卖合同关系，因此，笔者认为不应由排污者承担连带责任，而应由处理者单独承担责任。

四、完善法律法规，加快城市污水处理行业的发展

（一）扩大融资渠道，积极引导社会资本投入城镇生活污水处理行业

要引导社会资本进入到这个行业，政府必须创造条件，使得社会资本能在此行业获得合理的利润。因此，政府首先应当改变污水处理收费标准过低的状况，优先提高城市污水处理费征收标准。各地区要限期开征污水处理费。已开征污水处理费的城市，在调整供水价格时，要优先将污水处理收费标准调整到保本微利水平。暂时达不到保本微利水平的，各省、自治区、直辖市人民政府应结合本地区污水处理设施运行成本，制定城市污水处理费最低收费标准，确保污水处理设施正常运行。[5]收费标准应当考虑以下因素：

1.支付污水处理系统的运转费用（污水处理系统的建设性投资宜由政府以税收的方式筹集，由财政负担，似乎不宜以收费的形式进行投资回收）。

2.为建设、运营污水处理系统的企业提供合理的利润

3.确保公众负担得起这些费用，并且这些费用对使用者是公平的。

其次，政府应当加大污水处理费征管力度。采取有效措施提高污水处理费的收缴率，严禁用水单位在城市排水管网覆盖范围内，擅自将污水直接排入水体，规避交纳污水处理费。同时，加强对污水处理费征收、使用的管理和监督，为污水处理设施的运营提供资金保障。

（二）积极推动城镇污水的资源化，制定污水再生利用的技术标准和技术规范

立法上应统一污水处理、回收利用的管理部门，明确其职权范围，制定水资源综合利用规划。统筹安排城市供水、排水、污水处理和再生水设施的建设与发展，把水再生利用纳入城镇规划及水资源合理分配与开发利用计划。在现行的相关法律和国家标准的基础上，制定颁布指导城镇生活污水处理和再生利用的技术标准和技术规范，以污水资源化为目标，确立城镇污水处理的具体要求和基本标准，建立各类用途再生水的水质标准体系，并制定发布相关的安全卫生技术导则，确保正视污水再生利用健康有序进行。

（三）加大对于城镇污水处理行业的财政支持力度

积极引导社会资本投入城镇污水处理行业并不意味着政府要在这个行业中退出，相反，由于这个行业的资本密集性高，投资额要求巨大，利润回收周期长以及预期利润获得的强烈的政策依赖性，引导社会资本投入这个行业还需要一个过程。可以预见，在较长的一段时期内，该行业还将是一种政府主导型的投资格局。因此，在当前城镇污水处理行业投资严重不足的情况下，政府不仅不应从该行业退出，而且要加大财政投入力度。为此，温家宝总理在2007年向“两会”所做的《政府工作报告》中明确指出，“在节能环保方面，重点做好以下工作……六是加大污染治理和环境保护力度。增加国债资金和中央预算内资金，支持城镇生活污水处理、垃圾处理和危险废物处理设施建设。”

（四）明确法律责任

《水污染防治法实施细则》第15条规定：“城市污水集中处理的运营单位应当对城市污水集中处理设施的出水水质负责。”但是如果出水的水质不合格，没有达标，那么城市污水集中处理的运营单位是否应当承担法律责任，承担什么样的责任还有待于法律的进一步完善。

（五）倡导节约的生活方式，减少生活污水产生量，缓解污水处理压力

要在全社会大力倡导节约、环保、文明的生产方式和消费模式，让节约资源、保护环境成为每个企业、村庄、单位和每个社会成员的自觉行动，努力建设资源节约型和环境友好型社会。[6]为了倡导节约的生活方式，除了要加强宣传教育以外，还应特别注意发挥价格机制的引导作用。为此，应当实行污水处理费阶梯式定价方式，对于因基本生活用水产生的污水处理，确定一个收费标准，对于超出基本生活用水量产生的污水处理，实行累进加价制度。

Brief Discuss about the legal Questions on Disposal of Living Sewage in the City

RAO Dan

(Research Institute of Environmental Law, Wuhan University , Wuhan 430072)

Abstract: With the development of economy, increase of population and the improvement of the living standards in our country, the release of sewage in the city is increased year by year. Compared with the industry sewage, sewage from daily-life has its particular characteristics. Right now, the research of this problem is rather weak, this paper analysis the characteristic of living sewage disposal and introduce the actuality of sewage disposal in the city, point out interrelated questions and advance the measures to deal with the problem.

Key words: disposal of sewage; daily life; city; actuality; legal questions; countermeasures

[1] 国家环保总局：《全国环境统计公报(2005年)》

[2] 曲格平：《充分发挥市场机制作用推动环保产业发展》，转引自国家环境保护总局科技标准司编：《市场经济与环境保护》，化学工业出版社2001年版，第15页

[3] 邹家华（全国人大常委会副委员长）：《在“第二届环境保护市场化暨资本运营与环保产业发展高级研讨会”上的讲话》，转引自国家环境保护总局科技标准司编：《市场经济与环境保护》，化学工业出版社2001年版，第4页

[4] 更多相关信息，参见矫勇、陈明忠、石波：《英国法国水资源管理制度的考察》，资料来源<http://www.studa.net/>

[5] 国务院办公厅：《关于推进水价改革促进节约用水保护水资源的通知》

[6] 温家宝：《政府工作报告》

[存档文本](#)