

□ 国家建设与社会治理

# 城镇污水集中处理单位超标排污的 责任分配机制研究

薛 亮

【摘 要】当前，城镇污水排放呈现“分排”与“混排”模式并存的局面，而污水处理单位兼具“排污者”与“治污者”的双重身份属性，是不容回避的客观事实。透过城镇污水集中处理的两种情形会发现，污水处理单位“兜底式背锅”担责窘境的形成，源自于将责任分配嫁接在了城镇污水集中处理实际运行情形下形成的一种错误认知。有鉴于此，应充分遵循“损害担责”、“预防为主、综合治理”和“保护优先”的环境法三大基本原则之旨趣，通过明晰污水处理单位与政府有关主管部门、上游排污单位之间的责任分配，在法律系统内部构建责任分配机制。通过加快制定出台促进智慧水务发展和污水处理特许经营项目管理的规范性文件，在法律系统外部构建配套机制，以此实现污水处理单位超标排污责任分配的规范调整，完成兼具“合法性”与“合理性”的责任分配机制的构建。

【关键词】城镇污水集中处理；超标排污；行政监管；责任分配机制

【基金项目】国家社会科学基金项目（17BFX042）；陕西高校第三批青年杰出人才支持计划

【收稿日期】2020-10-20 【修回日期】2021-05-19 【DOI】10.15939/j.jujss.2021.04.fx4

【作者简介】薛 亮，西北政法大学经济法学院副教授，理学博士。（西安 710122）

## 一、问题与思路

2020 年 4 月 20 日，辽宁省高级人民法院作出了针对再审申请人阜新市清源污水处理有限公司（以下简称“清源公司”）不服辽宁省阜新市中级人民法院（2019）辽 09 行终 55 号行政判决的行政裁定书（以下简称“辽宁阜新清源案”），认为城镇污水集中处理单位<sup>①</sup>（以下简称“污水处理单位”）进水水质超标不影响对其出水水质超标排放违法事实的认定，据此判决清源公司败诉。由此，该判决又一次将污水处理单位是否因处于城镇污水处理链条的末端而应承担“兜底式背锅”责任推上了风口浪尖。<sup>[1]</sup> 本案中，清源公司与阜新市人民政府授权的阜新市公用事业与房产局签署的特许经营协议已明确约定，因进水水质不合格导致的出水水质不合格应对清

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

<sup>①</sup> 本文中的“城镇污水集中处理单位”是对《水污染防治法》等法律法规中出现的“城镇污水集中处理设施的运营单位”的简称。

源公司予以免责。此外,清源公司在发现进水水质异常后已采取了力所能及的应急处理措施,但仍无法使出水水质达标。那么,阜新市环保部门在不考虑进、出水水质间存在的关系以及清源公司主动采取应急措施的前提下,单纯根据《水污染防治法》第10条、第83条而追究污水处理单位的超标排污责任是否兼具合法性与合理性?

对于污水集中处理单位的超标排污问题,学界研究呈现出“重责任追究,轻责任分配”的研究趋势。与之相关的研究诸如环境行政处罚裁量的规制方式和功能<sup>[2]</sup>、环境行政处罚的裁量基准<sup>[3]</sup>、环境行政处罚与环境行政命令的关系<sup>[4]</sup>、按日计罚制度及其适用<sup>[5]</sup>、环境行政处罚制度及其应用<sup>[6]</sup>等。然而,科学的责任分配是责任追究的前置性条件之一。反观当前污水处理单位超标排污责任分配之现状,非但未触及多元主体间博弈行为的实质,反而导致各方主体间矛盾激化、行政处罚纠纷激增,甚至使对上游排污单位的责任追究蜕变为“没有牙齿的老虎”。

在现有立法框架下,如何合理分配污水处理单位超标排污责任是本文的核心任务。以污水处理单位为中心,上溯其与上游排污单位,下溯其与政府有关主管部门之间的法律关系,方能界定污水处理单位超标排污责任分配的基点如何,各方之间互动与博弈呈现何种样态,厘清上述问题之后,便能进一步解析污水处理单位超负荷承载法律责任是否合理且合法。那么,对现有的法律责任分配机制予以调整,绕不过讨论其与环境法基本原则之间的逻辑关系,进而回答责任分配的构成要素以及配套机制该如何“排兵布阵”等一系列问题。

## 二、污水处理单位超标排污责任分配的基点

### (一) 城镇污水集中处理的两种情形

城镇污水集中处理中呈现出两种情形:一种是城镇污水集中处理的实际运行情形,即城镇污水集中处理的客观事实;另一种是城镇污水集中处理的法律关系情形,即对法律关系主体之间权利义务安排的一种概括性、抽象性描述。

#### 1. 城镇污水集中处理的实际运行情形

通过对城镇污水集中处理工艺流程的考察会发现,城镇污水集中处理链条主要由三个环节构成。工业企业排放的工业污水、企事业单位和居民排放的生活污水和降雨径流通过市政排水管网流入污水处理单位,此为第一环节。污水处理单位根据国家和地方出台的城镇污水集中处理标准以及与政府有关主管部门达成的特许经营协议,对流入厂区范围内的污水进行检测和处理,此为第二环节。污水处理单位按照标准和协议要求排放处理达标的污水至自然水体并接受环保部门的在线联网监测,此为第三环节。

通过对城镇污水集中处理的实际运行情形的探究会发现,在第二环节中,流入到污水处理单位的进水水质是否达标,是由污水处理单位自行检测的,环保部门并未将其纳入监管范围。然而,在第三环节中,经过污水处理单位处理后的出水水质是否达标,环保部门要通过在线联网监测予以重点监管,一旦出现超标问题即会根据现行立法追究污水处理单位的超标排污责任。换句话说,环保部门是将污水处理单位与上游排污单位一样作为排污单位予以监管的。从某种意义上讲,环保部门更加注重对污水处理单位出水水质是否达标的监管。原因在于,作为城镇污水集中处理链条的最后一个环节,管住了污水处理单位的出水水质就等于管住了整个的污水集中处理链条。对于环保部门而言,可以用最小的监管投入获得最大的监管产出,而这恰恰就是目前城镇污水集中处理的实际运行情形。

## 2. 城镇污水集中处理的法律关系情形

一是特许经营协议关系,即污水处理单位与政府有关主管部门通过达成特许经营协议而实现对权利义务和责任分配的安排。根据2014年《城镇排水与污水处理条例》(以下简称《排水条例》)第6条、第28条之规定,城镇排水主管部门代表政府采取特许经营、政府购买服务等多种形式选择污水处理单位作为城镇污水处理设施的运营单位,并与其签订特许经营协议以及城镇污水处理设施维护运营合同<sup>①</sup>。从表面上看,污水处理单位是在为上游排污单位提供污水处理的有偿服务,但根据《排水条例》第32条之规定,上游排污单位是向政府有关主管部门而非污水处理单位缴纳污水处理费,污水处理单位得到的是根据《排水条例》第29条、第33条之规定,由政府有关主管部门根据其履行特许经营协议的绩效所核定的费用,即“污水处理服务费”。加之《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》(以下简称《行政协议司法解释》)第2条将特许经营协议认定为行政协议,因此在城镇污水集中处理中不存在上游排污单位与污水处理单位之间通过民事合同所结成的民事法律关系,存在的是其与政府有关主管部门通过行政协议所结成的行政法律关系。由此,即便特许经营协议已明确约定进水水质不合格导致的出水水质不合格应对污水处理单位予以免责,但并不影响环保部门对污水处理单位的处罚。<sup>②</sup>原因是根据《合同法》第52条和《行政协议司法解释》第12条之规定,污水处理单位违反的是《水污染防治法》第50条、第83条和《排水条例》第34条关于出水水质达标的管理性强制性规定。此类违反不影响合同效力,但合同当事人需要依据法律或者行政法规的规定承担相应的行政责任,并须承受诸如因法律上的障碍不履行或者不完全履行合同义务等带来的不利法律后果。<sup>[7]</sup>

二是达标排污行政监管关系,即污水处理单位、上游排污单位与政府有关主管部门之间围绕达标排污所结成的行政法律关系。<sup>③</sup>从辽宁阜新清源案来看,法院判决所援引的是《水污染防治法》第10条、第83条,该裁判逻辑是建构在将污水处理单位与上游排污单位作为排污单位同等看待的基础之上,即环保部门是否对上游排污单位超标排污进行调查处罚与其对污水处理单位超标排污的责任核定是两个法律关系,二者之间没有关联性。污水处理单位排放水污染物不得超过水污染物排放标准和重点水污染物排放总量控制指标是法律的强制性要求,现行法律没有规定任何可以免于处罚的例外情形和免责事由。<sup>④</sup>《排水条例》第31条第2款、第3款<sup>⑤</sup>的行文逻辑是污水处理单位在特殊情况下应履行何种法定义务,殊值强调的是,该特殊情况中立法者已然顾及了进水水质超标对出水水质超标所可能产生的影响,然而,司法机关在裁判案件时却将进水水质超标与出水水质超标之间是否存在因果关系作为责任分配的重要依据。<sup>⑥</sup>由于《排水条例》未就

① 实践中,城镇污水处理设施维护运营合同的相关内容往往体现在特许经营协议中,因此关于上游排污单位与污水处理单位之间的权利义务往往是通过特许经营协议体现出来的。

② 这一点可以在以湖北浦华水务有限公司诉潜江市环境保护局环境保护行政管理案(2018)鄂96行终6号为代表的案件中得到印证。

③ 在特许经营协议关系中,由于行政协议关于免责的约定并不能阻止环保部门追究污水处理单位超标排污的法律责任,因此,责任分配更多地聚焦在达标排污行政监管关系项下。

④ 体现这一裁判逻辑的还有武汉沃特科凌投资有限公司诉武汉市环境保护局、武汉市人民政府环境保护行政管理案(2016)鄂01行初94号,商丘康润环保科技有限公司诉商丘市生态环境局案(2019)豫1402行初108号,石嘴山市润泽供排水有限公司诉石嘴山市生态环境局行政处罚案(2019)宁0202行初50号等。

⑤ 该条例第31条第2款“城镇污水处理设施维护运营单位在出现进水水质和水量发生重大变化可能导致出水水质超标,或者发生影响城镇污水处理设施安全运行的突发情况时,应当立即采取应急处理措施,并向城镇排水主管部门、环境保护主管部门报告。”(第31条第3款)“城镇排水主管部门或者环境保护主管部门接到报告后应当及时核查处理”。

⑥ 这一点可以在乌鲁木齐市经济技术开发区西站污水处理厂诉乌鲁木齐市环境保护局环保行政征收案(2018)新0104行初27号的裁判意见中得到印证。

污水处理单位在履行了法定监测义务、应急处理义务和报告义务后，政府有关主管部门出具确定结论以对进出水水质之间的因果关系予以核定，而司法机关又缺少判断该因果关系的智识，加之行政执法确定性结论的缺位，会人为割裂司法判断与行政执法之间本应具有的紧密联系。因此，《水污染防治法》和《排水条例》均未触及污水处理单位超标排污责任分配问题的核心。

由此，之所以会出现污水处理单位“兜底式背锅”担责的窘境，是因为无论执法机关还是司法机关，均将城镇污水集中处理各法律关系主体间的责任分配嫁接到了城镇污水集中处理的实际运行情形下形成的一种错误认知。构建一个兼具合法性与合理性的责任分配机制，需要穿透实际运行情形，整合其背后的法律关系情形，才能在相关法律关系主体之间妥当地界定责任分配。

## （二）污水处理单位超标排污责任分配的基点

要穿透实际运行情形整合其背后的法律关系情形，需要对上游排污单位向污水处理单位排放污水的模式进行调研和分析。在实践中，这种排放模式有“分排”和“混排”两种。所谓“分排”，是指生活污水通过市政排水管网排入生活污水处理单位，工业污水通过工业污水收集管网排入工业污水处理单位。鉴于生活污水与工业污水的成分和危害各不相同，加之工业污水成分复杂、毒性大、波动性大，因此，“分排”模式是城镇污水集中处理的理想状态和最优选择。所谓“混排”，是指在无法避免将各类工业企业集中进入各类工业园区的前提下，生活污水与部分工业污水混合排入市政排水管网并输送进入污水处理单位。此时，污水处理单位不仅面临处理成本的升高，其出水水质超标的风险更会被成倍放大。针对“混排”模式项下水污染防治的紧迫性、复杂性、艰巨性、长期性，近年来党中央、国务院高度重视并出台了《水污染防治行动计划》（以下简称《行动计划》）作为当前和今后一个时期全国水污染防治工作的行动指南。此外，各省、自治区、直辖市也于2019年先后出台了《城镇污水处理设施提质增效三年行动方案（2019—2021）》（以下简称《提质增效方案》）。取缔“十小”企业、专项整治十大重点行业、强化工业集聚区内工业废水预处理达标排放和加强污水集中处理设施建设、建立污水收集处理地理信息系统（GIS）和严查工业企业违法排污等多项措施的出台，都为“混排”模式向“分排”模式的转变奠定了坚实的基础。然而，“混排”模式向“分排”模式的转变有大量工作要做，需要一个较长的时间过程。目前，我国绝大多数城市的污水排放仍以“混排”模式为主。显然，用建构在“分排”模式基础上的现行立法去解决“混排”模式下出现的责任分配问题，必然会导致规制错配<sup>①</sup>：

其一，过分重视污水处理单位的“排污者”身份而忽视其“治污者”属性是造成这种错配的根本原因。首先，从水污染物的产生来看，上游排污单位具有主动性，对其所产生的水污染物类型具有清晰的认知。污水处理单位具有被动性，因上游排污单位的排污数据未与其联网所导致的信息偏在，其无法在短时间内做到精准的污染源回溯。其次，从达标排放责任的承担来看，污水处理单位与上游排污单位相比，承担的是“共同但有区别”的责任。因为即便是工业排污单位运行水污染防治设施处理后的污水仍然不能直排自然水体，需要污水处理单位使用“活性污泥法”等处理技术才能直排。就“谁污染谁治理”的环境法内涵而言，上游排污单位虽然名义上与污水处理单位一样在履行达标排污义务，但义务履行的程度因标准要求的高低不同存在明显差别。

<sup>①</sup> 只有在上游排污单位能够严格按照排污许可证要求排污、规范设置排污口、自行监测及联网规范不存在数据造假、排放符合污水处理单位设计负荷和工艺要求、污水处理单位能够进行精准的污染源回溯等条件均具备的理想状态下，建构在“分排”模式下的现行立法才能实现逻辑自洽。

其二,这种规制错配的现实表征有如下两个方面:首先,污水处理单位难以“自证清白”。污水处理单位是接受政府有关主管部门监管的市场主体,与上游排污单位同属平权主体。这就决定了其无权进入上游排污单位控制范围内的排污口完成证据取样和固定;加之“混排”模式下上游排污单位的超标排污和偷排是不定时的,污水处理单位对于进水水质又不具备实验室级的检测能力。因此,其除依据《排水条例》第31条之规定向政府有关主管部门报告外,无法通过减责或免责举证完成“自证清白”。其次,持续运营义务的履行加剧了污水处理单位“兜底式背锅”责任的承担。污水处理单位相较于上游排污单位而言并非普通的市场主体,而是承担并完成社会公共服务职能的特殊市场主体。<sup>①</sup>根据《排水条例》第31条之规定,其负有持续运营义务,即除因检修等原因需要停运或者部分停运污水处理设施且履行了向有关主管部门报告并获得批准的前提下,方可停运污水处理设施。问题是“混排”模式下的上游超标排污和偷排在所难免,既然无法擅自停运或部分停运,那么在污水处理单位尽其所能采取应急处理措施仍然无法保证出水水质达标的情况下,污水处理单位已经承担了作为“元凶”的上游排污单位向其“甩锅”的超标排污责任,此时环保部门仍然要对其追责显然只会产生“雪上加霜”的效果。

### 三、污水处理单位超标排污责任分配的调整

污水处理单位超标排污责任分配的实质,是在城镇污水集中处理各法律关系主体间实现“环境正义”,即环境利益与环境负担的公平分配。<sup>[8]</sup>将“环境正义”这样的价值纳入法律体系从而实现其法律化,需要以环境法基本原则为抓手,而环境法基本原则反过来又为污水处理单位超标排污的责任分配提供了坚实的法理依据。“正所谓贯彻于法律运行的始终者方为基本法律原则,而部门法的基本法律原则能确保法律规则在法律的制定、解释、执行和司法各环节始终保持其统一性,并能有助于解决上述各法治和运行环节可能出现的冲突。”<sup>[9]</sup>由此,以环境法基本原则为指引来调整污水处理单位超标排污责任分配的规范,可实现“合法性”与“合理性”的有机统一。

#### (一) 污水处理单位超标排污责任分配的法理依据

根据《环境保护法》第5条之规定,“损害担责原则”“预防为主,综合治理原则”和“保护优先原则”是环境法的三项基本原则:

首先,对于“损害担责原则”,有学者将其概称为“环境责任原则”,认为该原则是“谁污染谁担责”“谁主管谁负责”等原则的概括,是使导致环境问题的主体承担责任并建立相应的环境责任制度的一项环境法基本原则。<sup>[10][120]</sup>有鉴于此,虽然污水处理单位与上游排污单位一样均具有企业身份且在治理水污染方面发挥着极大的作用<sup>[11]</sup>,但由于其“治污者”与“排污者”身份兼具且肩负社会公共服务职能的身份属性,就要求在责任分配的规范调整中,一定要在达标排污行政监管关系项下,对污水处理单位和政府监管部门各自的责任承担给出确定的结果。原因在于,要求污染“元凶”为其污染行为买单是实现环境正义的途径。

其次,对于“预防为主,综合治理原则”,有学者将其定义为“对污染的整体、系统、全过程、多种环境介质的防治”<sup>[12][89]</sup>,其意义相当于“预防原则”。“预防原则”在处理废物污染领域

<sup>①</sup> 这一点可以在大连清本再生水有限公司诉大连市环境保护局、大连市人民政府行政处罚纠纷案(2017)辽0291行初2号以及四平三达净水有限公司诉四平市城市管理行政执法局、四平市人民政府行政处罚及行政复议案(2018)吉0302行初70号等案件的法院裁判意见中得到印证。

中的具体体现即为源头控制,其恰恰体现了“环境正义”精神。鉴于“混排”是目前我国绝大部分城市的污水排放模式,在责任分配的规范调整中,如若能通过监测联网数据矫正上游排污单位与污水处理单位之间的信息偏在,并在有条件的地方赋予污水处理单位对上游排污单位超标排放的污水以拒绝权,则可倒逼上游排污单位作为水污染物产生的源头勤勉履行源头控制义务,最大限度地将污水处理单位超标排放的风险防患于未然。此外,“综合治理”要求在尊重政府权力为环境治理的核心力量、主导力量的同时,要求环境治理主体的“社会化”<sup>[13]</sup>。如若能在责任分配的规范调整中,通过法律关系和经营模式的创新,将污水处理单位与上游排污单位和政府有关主管部门之间的关系由“对抗”转变为“合作”,则可达到治理功效的最大化。

最后,对于“保护优先原则”,已有学者经过对相关立法、论著和立法政策文件的分析得出,“保护优先”原则在环境法中承担了风险防范原则在学理上的功能。<sup>[14]</sup> 风险的分析由“风险评估”和“风险管理”两部分组成。“风险评估”是对特定环境决策行为的后果进行科学调查和数据测量<sup>[15]</sup>,“风险管理”是政府在风险评估基础上进行的政策调整。对于城镇污水集中处理而言,需要政府借助信息技术手段,收集城镇污水集中处理中产生的海量信息数据,进而在各方数据协同的基础上,通过数据建模等一系列手段,把城镇污水集中处理的功能定位和发展方向变成一个真正可量化和可衡量的实施目标。如若能在责任分配的规范调整中,通过治理模式的创新,将不同区域政府以及各相关部门之间的合作意识通过制度规范予以外化<sup>[13]</sup>,并注重相关利益群体的知情权和参与权的保障<sup>[16]</sup>,则可避免因传统风险评估依赖数据定量统计分析的局限性和缺乏“商谈民主”形式造成的环境非正义问题。

## (二) 污水处理单位超标排污责任分配的规范调整

在污水处理单位超标排污的责任分配中,现行以《水污染防治法》《污水条例》为代表的法律、行政法规有明显的局限性,即“在法治社会中,法律是制度性和普遍性规范”<sup>[17]</sup>,“法律系统必须承认自身理性的有限性,并善用其他系统的认知开放,通过培养对其他系统的反思能力”<sup>[18]</sup>来提高自身的机能。因此,在责任分配规范的调整中,既需要在法律系统内部通过增补和调整相关法律关系主体之间的权利义务和责任分配做到公平归责,也需要在法律系统外部通过规范性文件的制定构建配套机制以发挥弥补、增强法律制度的功能和优势的作用。<sup>[19]</sup>

### 1. 在法律系统内部构建的责任分配机制

从现行立法来看,《水污染防治法》作为水污染防治的全局性立法,不大可能仅针对污水处理单位做出更为细致的制度安排。《排污许可管理条例》是针对所有排污单位进行许可证管理的专项立法,也不会针对污水处理单位的责任核定做出专项要求。作为行政法规的《污水条例》的修订通常需要一个相对较长的时间过程。事实上,目前全国已有15个省、自治区、直辖市先后制定了以《污水处理设施监督运行管理办法》(以下简称《污水处理监督办法》)命名的规范性文件并积累了一定的经验,可在此基础上将其上升为由住建、环保等污水处理单位的主管部门联合制定的部委规章,并以环境法基本原则为指引来进行具体的制度设计:

第一,以“损害担责原则”为指引,明晰污水处理单位与政府有关主管部门之间的责任分配。首先,增加专门的污水处理单位责任核定条款。该条款可表述为“污水处理单位应当保证出水水质符合国家和地方规定的排放标准,在出现进水水质和水量发生重大变化可能导致出水水质超标,或者发生影响城镇污水处理设施安全运行的突发情况时,应当立即采取应急处理措施,并同时向城镇排水主管部门、环境保护主管部门报告。城镇排水主管部门、环境保护主管部门接到报告后,应当及时核查处理。经核查,确因进水水质和水量发生重大变化导致出水水质超标的,有关部门依法行使行政裁量权时,应当将其作为从轻、减免的情形。因进水水质超标给污水

处理单位造成损失的,污水处理单位有权依法进行追偿。”其次,增加地方人民政府及其有关主管部门和人员的责任核定条款。该条款可表述为“省、市、县人民政府及其负有城镇污水处理监督管理职责的部门在工作中,有下列情形之一的,由其所在单位、上级主管部门责令改正,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分:(一)接到污水处理单位因异常情况影响处理效果或者停止运行可能导致出水水质超标的报告,未及时核查处理的;(二)对于确因进水水质和水量发生重大变化导致出水水质超标的,不依法行使行政裁量权;(三)阻挠污水处理单位与重点排水单位和重点排污单位实现在线监测数据共享的;(四)接到对违法排水和排污行为的举报后,不及时履行执法职责的;(五)因监管不力造成污水处理单位进水水质长期或者严重超标的;(六)因监管不力造成污水处理单位长期或者严重超标排放的;(七)不按污水处理特许经营协议向污水处理单位拨付污水处理服务费的。”

第二,以“预防为主,综合治理原则”为指引,明晰污水处理单位与上游排污单位之间的责任分配。首先,鉴于国务院制定发布的《行动计划》和各省、自治区、直辖市出台的《提质增效方案》所提出并实施的一系列举措,可以预见我国的城镇污水排放格局终将由“混排”过渡到“分排”。由此,新制定的《污水处理监督办法》可在充分考虑目前由“混排”向“分排”过渡的特定时代背景下,对城镇污水集中处理中各法律关系主体的权利义务作出如下制度安排:其一,针对生活污水集中处理,赋予污水处理单位以“数据共享权”,即重点排水单位和重点排污单位向污水处理单位排放水污染物的,其水污染物排放自动监测设备应当与污水处理单位联网,并不间断提供在线监测数据。其二,针对工业集聚区的污水集中处理,可赋予污水处理单位以“拒绝收水权”,即其发现纳管水质超过纳管标准时,可以采取关闭超标排污单位的纳管设备、阀门等有效措施以防止总排口出水水质超标,并及时报告所在地政府有关主管部门。

## 2. 在法律系统外部构建的配套机制

配套机制构建的目的,是在法律系统外部通过规范性文件的制定发挥弥补、增强法律制度功能和优势的作用。因此,配套机制的构建一定要对新的时代背景下现代化的环境治理要求给予回应:首先,我国自20世纪90年代即在城镇污水集中处理领域引入了特许经营模式。该模式对于我国城镇污水集中处理能力的跨越式发展贡献颇大,但近年来也面临项目落地难、运营难、社会资本踌躇不前等一系列问题而亟待制度创新。<sup>[20]</sup>其次,以智慧城市理念为指引,加快智能中枢建设,深化大数据智能化应用,推动包括城镇污水处理在内的传统基础设施数字化改造成为下一步的重点发展方向。有鉴于此,配套机制的构建应从如下两个方面入手:

第一,以“保护优先原则”为指引,加快制定出台促进智慧水务发展的规范性文件。加快智慧水务发展的规范性文件应将现有立法中出现的污水处理信息化、数据化条款予以进一步细化。比如,应该将现行立法中提到的排污许可证管理信息平台、排水许可信息化档案等数据整合到数据汇聚层中。通过加装传感器形成物联网,将排水许可及接改沟许可办理情况、排污许可执行情况等数据进行一体整合。在此基础上通过数据管理层的城市大脑对各类数据进行科学分析、研判和风险点的合理预测。对于经过城市大脑处理的数据通过智慧应用层向排水单位、排污单位和执法单位反馈,实现指挥调度、处置突发事件、辅助行政执法等目标。

第二,以“预防为主,综合治理原则”为指引,加快制定出台污水处理特许经营项目管理的规范性文件。对于工业集聚区的污水集中处理,鉴于其与生活污水集中处理相比具有管网的特定联通性、污水处理边界明晰等特点,完全可以在污水处理特许经营项目管理的规范性文件中作出更为灵活的制度安排。比如,鼓励污水处理单位与上游排污单位以及金融企业在规定时限内组建SPV公司。通过地方政府及其实施机构与SPV签订的《合作项目协议》,明晰污水处理单位

在设施维护运营中的主导地位。污水处理单位与金融企业的权利义务安排则主要围绕资产的保值增值问题。在这种项目结构安排下,作为 SPV 的股东,上游排污单位为了自身资产的保值增值,不仅乐于与污水处理单位在设施的维护运营上展开合作,更乐于与其在污水排放的预处理环节展开合作。借此,实现由“通过权力的治理”转向“通过契约的治理”<sup>[21]</sup>。

我国的城市污水集中处理已进入攻坚克难的关键时期,迫切要求通过科学精准、兼具“合法性”与“合理性”的责任分配机制实现公平归责。重视污水处理单位在“排污者”之外的“治污者”身份,并不是要将其生硬地从排污单位的概念中抽离出来,也不是要以污水处理单位为核心来构架城镇污水集中处理法律关系,而是意图通过构建贯穿“损害担责原则”“预防为主,综合治理原则”和“保护优先原则”三项环境法基本原则的责任分配机制,不致让“兜底式背锅”担责成为生态环境法治不断昌明的新时代所不愿面对的尴尬,真正保障改革行稳致远并不断释放红利,让中国大地处处呈现人水和谐的美丽图景!

#### [参考文献]

- [1] 《污水厂兜底背锅如何解? 人大代表建议出台详细考核细则》, <http://wx.h2o-china.com/news/309179.html>, 2020年5月28日。
- [2] 丁霖 《论环境行政处罚裁量的规制》,《浙江工商大学学报》,2020年2期。
- [3] 朱晓琴、李天相 《环境行政处罚裁量基准的多元共治路径探析》,《法学杂志》,2019年6期。
- [4] 薛艳华 《环境行政命令与环境行政处罚的错位与匡正——界分基准与功能定位的视角》,《大连理工大学学报》(社会科学版),2019年6期。
- [5] 杜群 《环境保护法按日计罚制度再审视》,《现代法学》,2018年6期。
- [6] 杨帆、李传珍 《“罚款”在我国环境行政处罚中的运用及绩效分析》,《法学杂志》,2014年8期。
- [7] 王轶 《行政许可的民法意义》,《中国社会科学》,2020年5期。
- [8] 杨欣 《“环境正义”视域下的环境法基本原则解读》,《重庆大学学报》(社会科学版),2015年6期。
- [9] 竺效 《论公众参与基本原则入环境基本法》,《法学》,2012年12期。
- [10] 蔡守秋 《环境资源法教程》,北京:北京大学出版社,2004年。
- [11] 林丽珍 《我国环境多元治理模式法律保障机制探究》,《沈阳工业大学学报》(社会科学版),2016年6期。
- [12] Doherty M G. Environmental principles from political slogans to legal rules. *King's Law Journal*, 2003, 14 (1): 93-97.
- [13] 张文松 《从管制到合作: 环境法合作原则下水污染治理模式的反思与重构》,《中南大学学报》(社会科学版),2017年1期。
- [14] 竺效 《论中国环境法基本原则的立法发展与再发展》,《华东政法大学学报》,2014年3期。
- [15] Kannan P M. The precautionary principle: More than a cameo appearance in United States Environmental Law? *William & Mary Environmental Law and Policy Review*, 2007, 31 (2): 409-458.
- [16] Auberson-Huang L. The dialogue between precaution and risk. *Nature Biotechnology*, 2002, 20: 1076-1078.
- [17] 胡平仁 《法律政策学的学科定位与理论基础》,《湖湘论坛》,2010年2期。
- [18] 丁延龄 《社会治理创新的反思理性法模式——以反思环境法为例》,《政法论丛》,2015年4期。
- [19] 郭武、刘聪聪 《在环境政策与环境法律之间——反思中国环境保护的制度工具》,《兰州大学学报》(社会科学版),2016年2期。
- [20] 刘双柳、徐顺青、陈鹏等 《城镇污水治理设施补短板现状及对策》,《中国给水排水》,2020年22期。
- [21] 章志远 《迈向公私合作型行政法》,《法学研究》,2019年2期。

ral industrial integration on the income of each quantile is significant , and with the increase of quantile , the income gap between the low-income group and the high-income group is narrowed; the income of farmers engaged in new agriculture is generally higher than that of farmers engaged in traditional agriculture; the impact of heterogeneous rural industrial integration on the income of farmers is significant. The effect of improvement is stronger. We can promote the efficient development of rural industrial integration by strengthening the promotion of agricultural science and technology , accelerating the cultivation of new agricultural operators , and enriching the rural industrial integration mode , so as to increase the income of farmers and provide strong support for the smooth implementation of Rural Revitalization Strategy.

**Keywords:** industrial integration; farmers' income increase; rural revitalization; general agricultural areas

### **Study on Responsibility Allocation Mechanism of Urban Sewage Centralized Treatment Unit for Excessive Discharge**

*XUE Liang ( 114)*

**Abstract:** At present , the urban sewage discharge presents a pattern of “separate discharge” and “mixed discharge” , and the sewage treatment unit is both “polluters” and “pollution control” dual identity , which is an objective fact that cannot be avoided. The “standard group” represented by the “Water Pollution Prevention and Control Law” tries to improve the national sewage treatment capacity and level by simply strengthening the legal responsibility of sewage treatment units. However , breaking the balance of legal responsibility distribution of all parties in the sewage treatment chain has become the “by-product” that this idea has to face. In view of this , it is urgent to integrate the legal relations behind the actual operation mirror image , comb the interaction and game between multiple subjects , and explore the objective function of each party's behavior in the centralized urban sewage treatment. Based on this , fully follow the purport of the three basic principles of “damage responsibility” , “prevention first , comprehensive treatment” and “protection first” , and reshape the responsibility distribution mechanism of sewage treatment units in the sense of national governance modernization.

**Keywords:** centralized treatment of urban sewage; excessive blow down; the mirror; discharge patterns; responsibility allocation mechanism

### **The Path and Predicament of Western Marxist Practical Philosophy**

*ZHU Yan-ming ( 122)*

**Abstract:** By restoring the Marxist Hegelian tradition , western Marxists have created a practical philosophy with human practice and action as the core category. Although it does not reflect on the basis and source of practice like the classical Marxists , many representatives of western Marxism still adhere to the principle of practical philosophy of Marx's initiative to change the world , and endow with new and different meanings for the concept of practice. However , in the process of evolution of western Marxist practical philosophy , it not only experiences internal criticism and reconstruction , but also encounters external challenges. Because it is more and more far away from its original intention and constantly negates its premise , it is unable to reinvent itself in the face of challenges , and even goes to the logic of its opponents , making its own existence fall into crisis. This is the dilemma of western Marxist practical philosophy. This paper holds that if there is a way out for this kind of practical philosophy , it is necessary to combine revolutionary subjective and objective conditions , combine cultural criticism with economic analysis , and reshape practical philosophy.

**Keywords:** Marx; Hegel; western Marxism; philosophy of Praxis

### **A Critical Consciousness of the Times:**

#### **Research on Critical Theory of Contemporary Western Marxist Society**

*WANG Zhen-lin ( 133)*

**Abstract:** The critical theory of contemporary Western Marxism can be called a critical consciousness of the times. Although the point of view of this social critical theory deviates from the theoretical logic of Marxist social criticism based on the mode of production , its theoretical interest still adheres to the Marxist critical dimension of capitalism. In the direction of cultural criticism to the development of capitalist society , it shows a new theoretical horizon for people.