

遼寧大學

法律碩士（JM）學位論文

題 目：我國環境污染第三方治理法律問題研究

英文題目：Research on Legal Issues of Third-party

Control of Environmental Pollution in China

作 者：李文筱

年 級：2018 級

專業方向：經濟法

指導教師：曹錦秋 教授

時 間：二〇二〇年五月

我国环境污染第三方治理 法律问题研究

作者签字：李文薇

导师签字：曾锦秋

二〇二〇年五月·中国沈阳

中文摘要

近年来,我国政府、社会组织以及众多环保公益人士在各自的领域用不同的方式为环境保护和污染治理不断努力,但总体而言我国的环境污染治理形势依旧严峻。随着我国环境污染事件频发、政府作为环境公共资源和利益的管理者与维护者在污染治理领域开始力不从心以及多年来一直施行的“谁污染、谁治理”传统治污模式弊端的不断显现,环境污染第三方治理的新型治污模式和“谁污染、谁付费”的新型治污理念开始产生和发展。

在环境污染第三方治理模式下,负有环境污染治理责任的排污企业或者政府,在环境服务市场上选择合适的第三方治理企业,与之签订环境污染治理协议,以合同方式将污染治理工作转移给第三方治理企业来完成。将专业性较强的污染治理工作交由环境服务公司来进行,既减少了排污企业和政府的污染治理压力、提高了污染治理效率,又以新兴产业带动了我国社会主义市场经济发展。但环境污染第三方治理模式在我国污染治理实践以及环境保护相关立法中都属于年轻的一辈,其不论在立法还是司法实践中都还存在不足之处。因此本文意在分析我国环境污染第三方治理的不足,并结合我国社会发展的需求、现有国情以及法学理论,提出我国环境污染第三方治理相关问题的完善建议,以促进我国环境保护立法和实践的进步。

本文分为三个部分,第一部分主要是对环境污染第三方治理的基本理论进行阐述,包括环境污染第三方治理的概念、适用范围、法律关系以及理论基础等内容,以期读者对环境污染第三方治理有个大概的掌握;第二部分是对我国环境污染第三方治理现状的梳理以及现存法律问题的分析,现状梳理包括了对我国现行第三方治理相关法律法规的梳理和实践状况的简要概括,然后从市场、执法、责任划分、公众参与这四个方面提出实践中现存的问题。第三部分是根据上文所提的四个问题一一对应给出完善建议,比如针对我国第三方治理企业市场准入与退出机制的不健全,提出应当建立第三方治理企业评价机制,并且以该评价机制为基础制定合理的市场准入与退出规则;针对我国第三方治理主体责任承担界限模糊,提出应当具体情况具体分析,对我国的第三方治理分类型厘清责任等。

关键词: 环境污染 第三方治理 市场准入与退出 执法 公众参与

Abstract

In recent years, Although China's government, social organizations and many environmental protection public welfare personages have made continuous efforts for environmental protection and pollution control in different ways in their respective fields, the overall situation of environmental pollution control in China is still grim. With the frequent occurrence of environmental pollution incidents in our country, the government's role as the protector and manager of environmental public resources and interests in the field of pollution control is beginning to fall short of its capacity, and the drawbacks of the traditional pollution control model of "who pollutes and who controls" that has been implemented for many years are constantly appearing, the new pollution control model of the third party control of environmental pollution and the new pollution control concept of "who pollutes and who pays" have begun to emerge and develop.

Under the third-party environmental pollution control mode, the pollution-discharging enterprise or government responsible for environmental pollution prevention and control selects the appropriate third-party pollution control enterprise in the environmental service market, signs an environmental pollution control agreement with it, and transfers the pollution prevention and control work to the third-party pollution control enterprise in the form of a contract to complete, and the pollution-discharging enterprise or government pays for it. The transfer of highly specialized pollution control work to specialized environmental service companies not only reduces the pollution control pressure of pollution-discharging enterprises and the government, improves the pollution control efficiency, but also drives the development of China's socialist market economy with emerging industries. However, as a new pollution control mode, the third party control of environmental pollution is new in China's pollution control practice and relevant legislation on environmental protection, and there are still deficiencies in both legislation and judicial practice. Therefore, this paper aims to analyze the shortcomings of the third party's environmental pollution control in China, and put forward suggestions on the improvement of the third party's environmental pollution control in China in combination with the needs of China's social development, existing national conditions and legal theories, so as to promote the progress of China's environmental protection legislation and practice.

This article is divided into three parts. The first part mainly elaborates the basic theory

of the third-party control of environmental pollution, including the concept, scope of application, legal relationship and theoretical basis of the third-party control of environmental pollution, so that readers can have a general grasp of the third-party control of environmental pollution. The second part is an analysis of the current situation of the third party's environmental pollution control in China and the existing legal problems. The current situation includes a brief summary of the current laws and regulations of the third party's environmental pollution control in China and its practice. Then the existing problems in practice are put forward from the four aspects of market, law enforcement, division of responsibilities and public participation. The third part is based on the four problems mentioned above and gives suggestions for improvement one by one. For example, in view of the imperfect market access and withdrawal system of third-party governance enterprises in China, it is proposed that an evaluation mechanism for third-party governance enterprises should be established and reasonable market access and withdrawal rules should be formulated based on the evaluation mechanism. In view of the vague boundary of the responsibility of the third-party governance subject in our country, it is proposed that the specific situation should be analyzed and the responsibilities of the third-party governance in our country should be clarified according to different types.

Key words: Environmental Pollution Third Party Governance Market Access and Exit Law Enforcement Public Participation

目 录

序 言.....	1
一、 环境污染第三方治理概述.....	2
(一) 环境污染第三方治理的界定.....	2
1. 环境污染第三方治理的概念.....	2
2. 环境污染第三方治理的适用范围.....	3
(二) 环境污染第三方治理的法律关系.....	4
(三) 环境污染第三方治理的理论基础.....	5
1. 损害担责理论.....	5
2. 公地悲剧理论.....	5
3. 多元共治理论.....	6
二、 我国环境污染第三方治理现状及存在的法律问题.....	6
(一) 我国环境污染第三方治理现状梳理.....	7
1. 我国环境污染第三方治理的立法现状.....	7
2. 我国环境污染第三方治理的实践现状.....	8
(二) 我国环境污染第三方治理存在的法律问题.....	9
1. 第三方治理企业的市场准入与退出机制不健全.....	9
2. 环境污染第三方治理的执法机制不完善.....	11
3. 环境污染第三方治理的法律责任划定不明.....	12
4. 环境污染第三方治理的公众参与不足.....	13
三、 我国环境污染第三方治理的完善建议.....	13
(一) 健全第三方治理企业的市场准入与退出机制.....	14
1. 建立第三方治理企业评价机制.....	14
2. 以评价标准作为市场准入的条件.....	15
3. 以评价结果作为市场退出的依据.....	15
(二) 完善环境污染第三方治理执法机制.....	16
1. 丰富第三方治理执法模式.....	16
2. 创新第三方治理执法方式.....	17
3. 强化第三方治理执法联动.....	17
(三) 厘清我国环境污染第三方治理的责任.....	18
1. 排污企业采用第三方治理的责任划分.....	18
2. 政府采购第三方治理的责任划分.....	20
(四) 构建环境污染第三方治理的公众参与制度.....	20
1. 公开第三方治理相关信息.....	20
2. 明晰和落实公众参与权利.....	21
3. 实行公众对第三方治理合同的全程监督.....	21
结 语.....	22

参考文献.....	23
致 谢.....	25

序言

2013年11月,党的十八届三中全会正式提出推行环境污染第三方治理;2014年12月,《国务院办公厅关于推行环境污染第三方治理的意见》(以下简称《意见》)开宗明义地解释了环境污染第三方治理这一模式的概念,即“排污者通过缴纳或按合同约定支付费用,委托环境服务公司进行污染治理的新模式”。我国学术界对于环境污染第三方治理基础概念的表述基本与该《意见》相同,本文亦是基于此而展开论述研究。

理论上,近年来我国学者对于第三方治理这一选题的探讨研究逐渐丰富,从第三方治理的涵义、特点、价值到运营模式、环境服务业的市场开拓等多个方面都有所讨论,完善了我国对环境污染第三方治理的认识。但从第三方治理于上世纪九十年代引进我国至今,其在我国的发展时间并不长,研究成果并不特别详尽和成熟,在学术上对其讨论和研究多停留在大体内容的梳理或者某个角度的详细论述。比如在责任承担方面,如果第三方治理企业进行污染治理后,排放物仍然不达标甚至造成了严重的环境损害,此时应由谁来承担法律责任,其承担的法理依据是怎样的,都需要深入研究和完善。

实践中,当前环保部大力推行第三方治理污染的新模式,并确立“谁污染、谁付费”的新理念,顺应了时代的要求和市场化潮流。在当前我国经济发展的重要阶段,环境污染第三方治理通过将治理工作交给集约化、专业化的环境服务企业,使得污染排放物得到科学专业的处置、降低了环境污染损害的风险,同时又带动了环境治理这一新兴产业的发展。然而环境污染第三方治理毕竟属于新生事物,由于治理观念更新不及时、政策出台需要时间、推行程度不一,也导致该模式在发展过程中受到了诸多限制,比如第三方治理企业的市场准入缺乏规则、公众参与度不够等。

基于上述情况,丰富和发展第三方治理的既有理论,创新理念提出新观点,对污染者付费、专业化治理的新型治理模式的高效施行具有理论上的指导和参考意义,对于将来第三方治理模式更加具体、细致的立法也会提供参考价值。另外,对于环境污染第三方治理的研究能够为实践提供可行的借鉴方式,从而能够更好地解决环境保护和污染治理的难题,对我国社会、经济的可持续发展有着重要意义。

一、环境污染第三方治理概述

(一) 环境污染第三方治理的界定

1. 环境污染第三方治理的概念

关于环境污染第三方治理的概念，不同学者对其有着不同的说明。笔者认为应当将“环境污染第三方治理”分解开来逐个明晰，再结合我国国情、法理基础综合考虑以对其作出更加合理的概念解读。

环境污染一词在日常生活中使用频率颇高，具体来讲是指人类向环境排放的废水、废气等物质或能量，超过了自然界自身的净化能力，从而使环境原有的生态系统遭到破坏，对自然、人类的生存与发展以及财产造成不利后果。尤其是近些年来工业迅速发展，严重的环境污染事件频发，如河北白洋淀死鱼事件、广西龙江镉污染事件、大连新港原油泄漏事件等，无不提醒着人们环境保护和污染治理刻不容缓。

第三方，从词义上讲指两个相互联系的主体之外的第三主体。具体到环境污染治理上，美国学者李维特曾提出第三部门的概念，即独立于行政机关和市场主体的从事政府和市场主体不愿做的工作的志愿性、非营利性的意在维护公共利益的民间组织。笔者认为其描述的基于“第三部门”的第三方更倾向于我国的民间环保公益组织，与我国情况不符，但体现了政府在环境污染治理中地位和作用的改变，以及环境污染防治问题逐渐市场化的趋势。我国多数学者认为“第三方”是指区别于政府和排污企业的“专业化环保企业”¹或者称“环境服务公司”²。笔者认为我国环境污染治理中的“第三方”属于市场主体的范畴，指的正是拥有专业的环境污染治理技术、设备、人才，以治理环境污染为经营内容的营利性组织，之所以称其为第三方，是为了将其与政府和排污企业这两方区分开来。

治理，即管理、整治，作为一个被不断丰富概念，在新治理阶段，其最明显的特征就是公共性，公共治理是指为了达到集体秩序和目标，公共、私人以及非营利组织共同参与来供给和管理公共产品、服务和资源的过程³。环境作为全人类共有的财富，环境保护与环境污染治理有着明显的公共特征，环境污染领域“治理”的涵义可由此得到启发，即为了达到恢复良好环境的目标，运用专业技术来管理、整治环境污染的过程。

综合以上理解，笔者认为环境污染第三方治理可以概括为：环境污染责任承担主体与第三方治理企业签订环境污染治理服务合同，将治理污染工作通过合同

¹ 任维彤、王一：《日本环境污染第三方治理的经验与启示》，载《环境保护》2014年第20期。

² 周珂、史一舒：《环境污染第三方治理法律责任的制度构建》，载《河南财经政法大学学报》2015年第6期。

³ 余军华：《公共治理：概念与内涵》，载《中国行政管理》2013年第12期。

转移给第三方治理企业，第三方治理企业运用专业的技术治理污染以达到环境标准的要求。环境污染第三方治理模式以“谁污染、谁付费”的治理新理念很大程度上克服了我国一直以来的“谁污染、谁治理”传统治理模式的弊端，以合同形式更加充分调动社会资源积极参与环境污染治理，分担了治理责任承担者的压力，使得我国环境污染治理和环保事业取得了显著进步。

2. 环境污染第三方治理的适用范围

环境污染第三方治理模式的适用范围是指该模式在哪些领域、哪些行业适用的问题。第三方治理模式并非完美地适用于任何行业、任何领域的污染治理，更不能无区分的强制推行，我们需要厘清该模式发挥作用的大概范围。

2015年黑龙江省明确将对环境公用设施全部采取特许经营或委托经营；同年河北省人民政府也出台文件，提出将环境公共服务、工业园区、农村环境治理等领域作为重点进行第三方治理；发改办环资〔2019〕785号文件，决定为提升园区污染治理水平，选择一批园区深入推进环境污染第三方治理。虽然目前我国还没有具体的界限去划定适用第三方治理的领域，但是从近几年发布的政策和实践中可以看出，国家主要在以下几个领域对推行该模式进行提倡和鼓励：

（1）环境污染防治公共设施建设

城市污水处理、垃圾处理、废气处理等污染治理公共设施原属于政府建设的公共产品，但由于此类设施建设、运营的专业性，往往造成政府运行的高成本、低效率。通过政府购买服务，将污染排放物交由专业的第三方治理企业，既降低了财政成本、提高了服务质量，又分担了相应的投资运营风险⁴。

（2）重工业企业排污控污

钢铁工业、冶金工业、机械、能源、化学、材料等重工业企业，污染排放物量大、难以处理，且一旦发生污染物泄露，对环境和周围居民的人身、财产损失难以估量。从污染物的预防、排放到治理，尽早选择专业的第三方治理，能较好地实现排放物达标，有效降低环境损害风险。

（3）工业园区污染治理

工业园区污染排放物具有量大且相对集中的特点，委托给第三方治理企业、建设集中处理中心，可以充分发挥规模效应，降低个企治理成本，实现园区技术改造和清洁生产、环境质量持续提高。

（4）环境污染技术监测

对环境中各种物质的含量、排放量的监测是开展环境保护和污染治理的前提，包括环境质量监测和污染源监测。在实际操作中需物理、化学、生物手段综合运

⁴ 黄晓军、骆建华、范培培：《环境治理市场化问题研究》，载《深度》2017年第11期。

用，专业性较强，对各种设备、人才的要求较高，由普通企业来做难度颇高，而具备专业资质的环境服务公司提供的该项服务恰好满足环境监测的要求。

另外，环境污染第三方治理带有明显的市场化特征，因此在排污企业是否选择进行第三方治理上，应当具体问题具体分析，而不能“一刀切”地采用第三方治理模式。在一般情况下，应当充分发挥市场的决定性作用，减少其他力量的干预强制，允许排污企业自主选择是否采用第三方治理。总的来说，我国环境污染情况复杂，第三方治理企业的专业水平不一，应结合各个地区的发展水平综合考虑是否适用第三方治理模式，否则将会适得其反。

（二）环境污染第三方治理的法律关系

结合我国的法律规定和实践，环境污染第三方治理虽有多种表现形式，但其最基础和最常见的一种便是政府—排污企业—第三方治理企业这种形式，本文也正是基于此来具体分析环境污染第三方治理法律关系。

首先是环境污染第三方治理法律关系的主体。政府、排污企业和第三方治理企业组成了环境污染第三方治理的主体部分。环境保护和污染治理隶属于公共服务的范畴，政府作为公共利益的代表，理所应当参与到第三方治理中。排污企业作为第三方治理模式的中间一环，一方面排污企业作为行政相对人，必须接受政府的监督和管理；另一方面，作为第三方治理合同的缔约者，排污企业付费购买第三方治理企业的服务，将治理工作委托给第三方。第三方治理企业作为专业的环境治理服务方，拥有先进的技术、设备和人才，以有偿提供环境治理服务为经营内容。

其次是环境污染第三方治理法律关系的内容。在第三方治理模式中，政府与排污企业之间形成行政管理关系：政府肩负着对企业排污与治理情况监督管理的职责，排污企业接受政府的监督和管理，当其违反法律法规排放污染物时，应当遵从行政机关的命令履行污染治理义务、接受缴纳罚款和停产停业等行政处罚。

排污企业与第三方治理企业之间形成民事合同关系：作为第三方治理合同的缔约者，排污企业付费购买第三方治理企业的服务，第三方治理企业获得金钱收益，二者都应当严格完成合同约定的义务。

政府与第三方治理企业之间形成行政管理关系：政府作为市场的监管者，有权对第三方治理企业的经营资质、企业税款的缴纳、运营中出现的违反经济法等行为以及整个环保市场的宏观调控等进行监督和管理。

最后是环境污染第三方治理法律关系的客体。仅从污染治理的角度来讲，在政府与排污企业之间，其法律关系的客体应当是环境公共利益，即社会公众依赖自然环境所能享有的生存、发展等利益。“环境公共利益既是一种共同善，也是一

种个体善”。⁵保护环境公共利益既是整个社会公众共同的善意又是具体到每个个体所应给予的善意。在排污企业与第三方治理企业之间，客体是第三方治理企业接受排污企业的委托并完成工作的行为。第三方治理企业接受排污企业委托，通过专业的技术严格履行合同约定的治理义务，两者之间形成一种合同之债，排污企业支付费用来换取治理企业的治理服务。在第三方治理企业进行污染治理后，还要接受排污企业的验收以及政府的监控，以达到法律法规要求的标准。

（三）环境污染第三方治理的理论基础

环境污染第三方治理的产生和发展离不开实践中高质量、高效率治污的需求，更植根于深厚的理论基础中。从第三方治理的主体资格、责任承担、市场参与到执法监管等方方面面都离不开其背后的理论支撑，本文选择其中比较有代表性的几项理论来具体阐述。

1. 损害担责理论

损害担责是民法中责任自负在环境法上的具体体现，是指由造成环境损害的污染者来承担污染治理责任以及支付污染控制和治理措施所产生的费用，以维持环境状态的良好和持续。

由谁来承担污染损害责任、治理污染一直是环境法学的基本问题之一。1972年的经济合作与发展委员会会议上，首次提出了“污染者负担”⁶，其针对排污企业牺牲自然环境获取利益的情况，打破了以往由政府 and 公众为环境恢复和治理买单的不公平现象，因此一经推出便获得了各个国家的认可。我国《环境保护法》第五条直接将损害担责确定为环境法的基本原则。

在第三方治理领域，损害担责理论要求依然由污染排放者来承担治理责任，但是不再局限于亲自治理，而是丰富了责任承担方式，排污企业有条件的可以自我治理，也可以去市场上购买治理服务，将直接的治理责任转变成间接的经济责任。而且在该理论指引下，污染者责任承担的形式不仅是费用上的给付，还应当承担相应的民事责任、行政责任和刑事责任。

总而言之，污染者损害担责理论更加注重法律责任分配的公平正义，为我国环境污染第三方治理提供了有力的理论支持，而第三方治理模式又严格落实了污染者损害担责理论。

2. 公地悲剧理论

1968年英国学者哈丁在其文章《公地的悲剧》中提出“公地悲剧”理论，“公地悲剧”指的是众人面对公共资源，为满足私利而选择了过度开发、使用，最终

⁵ 王小钢：《从环境行政权力到环境公共利益—中国环境法律制度的理念更新》，载《生态文明与环境资源法—2009年全国环境资源法学研讨会（年会）论文集》2009年。

⁶ 于子豪：《基于污染者负担原则对〈环境保护税法（草案）〉的反思》，载《世界环境》2016年第1期。

导致公共资源枯竭的一种现象，过度捕捞渔业资源、污染自然环境等都是公地悲剧的典型例子。之所以将其称为悲剧是因为每个人对阻止情况恶化都无能为力，或者考虑到该资源是公共的而懒于依靠个人力量去保护。为应对不断恶化的环境状况，各国不断调整政府与企业的关系，将政府对环境的公共管理和保护与企业使用自然资源挂钩，采取了征收企业的环境保护税、以行政手段强制监管和干预等措施。

对于污染排放与治理而言，排污企业在谋求经济效益的同时，忽略了对水源、大气等自然资源和环境的保护，排放不符合国家标准或行业标准的污染物，且为降低经营成本而怠于治理污染，对自然环境、人身以及财产造成严重损害。第三方治理模式的出现很大程度上克服了排污企业主动治污的懒惰性，第三方治理企业将排污企业不愿主动解决的问题作为其主营业务，排污企业只需付出较之自我治理成本更少的金钱代价，就可以完成污染治理义务。第三方治理模式有效降低了公地悲剧现象发生的可能性。

3. 多元共治理论

现代治理理论越来越多地提倡公众、市场或者一些非政府组织参与到社会公共问题的治理中来。党的十八大以来，在公共服务领域，多元共治理论开始应用到社会治理的方方面面，现阶段我国正努力探索以法治为基础的多元主体共同治理新型机制⁷。

在环境污染治理领域，传统的污染治理模式更多体现的是政府对排污企业的行政管理，而环境污染第三方治理模式恰好地体现了多元共治。首先，环境污染治理主体增加了“第三方治理企业”，形成了政府、排污企业和第三方治理企业的三元共治。而且政府的地位和作用也相应发生了一些变化，由原来的行政管理和命令到现在更多地作用在监督和宏观调控上。其次，我国《环境保护法》中增加了信息公开和公众参与等相关规定，这意味着在污染治理过程中，政府甚至是排污企业、第三方治理企业应当将其掌握的环境信息公之于众，由公众查阅、监督，这体现了社会公众的参与。最后是利益成果的共享，其直接关系到多元主体参与共同治理的积极性。环境污染第三方治理中，政府履行了环境保护和治理的总体责任，排污企业完成了治理自己所排污染物的具体责任，第三方治理企业获得金钱收益。总之，环境污染第三方治理所体现的当今社会多元参与、协同共治的理念是其迅速发展不容忽略的优势。

⁷ 江必新：《关于多元共治的若干思考》，载《社会治理》2019年第3期。

二、我国环境污染第三方治理现状及存在的法律问题

（一）我国环境污染第三方治理现状梳理

1. 我国环境污染第三方治理的立法现状

现阶段，关于我国环境污染第三方治理的法律法规梳理可以分为两个方面：

首先是法律层面的规定。虽然我国 2015 年《环境保护法》关于环境污染第三方治理的直接规定是空白的，但是经过修改而有着史上最严之称的新《环境保护法》的很多条文都从侧面表明了国家对环保相关制度创新、方式革新的支持和鼓励，极大地推动了我国环境污染第三方治理模式的发展。比如其第七条提出国家“鼓励环境保护产业的发展”，所谓环保产业是指在国民经济结构中为了保护自然环境、防治生态污染而进行的资源利用、工程承包、产品开发等行为的总称。那么，环境污染第三方治理产业确是名副其实的环保产业。此外第二十一条还规定了国家“采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施”去鼓励环境服务行业的发展。

在环境污染第三方治理的责任认定上，可以参考《侵权责任法》第六十五、六十八条之规定，但由于第三方治理模式中责任主体、客体以及因果关系等因素都较之普通环境侵权较为复杂，因此对这两个条文不能简单地适用，不过我们亦不能否认该规定对环境污染第三方治理责任认定提供了理论基础。

其次是其他规范性文件的相关规定。近年来，国家和地方层面都制定了相关政策、法规、规章，为环境污染第三方治理领域不断扩展、排污企业对该模式的信任感增强以及第三方治理企业的集约化发展提供了法律保障。

在国家层面，自十八届三中全会提出推行环境污染第三方治理以来，国家层面接连出台国务院意见、部门规章等从第三方治理实施方式、责任、政策支持和引导等多个方面作出规定，为第三方治理的切实推行提供了法律法规支撑。比如，2014 年《意见》作为一部专门针对环境污染第三方治理而制定的国务院意见，其从总体要求、环境公用设施、企业第三方治理机制、第三方治理市场相关制度等共六个方面对环境污染第三方治理作出了较为详尽的规定；2016 年《“十三五”生态环境保护规划》第三章提出要大力发展环境服务业，促进环境污染第三方治理、政府与社会资本合作的服务市场；2017 年《环境保护部关于推进环境污染第三方治理的实施意见》（以下简称《实施意见》）提出建立“排污者付费、第三方治理与排污许可证制度结合”的新机制等。

在地方层面，多地也结合自身综合发展水平因地制宜出台了各自关于第三方治理的地方政府规章、地方性法规等。比如上海于 2014 年颁布实施了《上海市主要污染物排放许可证管理办法》和《上海市大气污染防治条例》，这一部行政指导性文件、一部地方性法规，都对第三方治理有所规定，尤其是后者规定对不具备

环境污染治理设备和条件的企业强制进行第三方治理；2015年山西省政府颁布《山西推行环境污染第三方治理实施方案》，直接规定了山西省第三方治理的适用领域、适用方式、重点措施等内容；2019年安徽省出台《关于推行环境污染第三方治理的实施意见》，提出探索政府采购、金融支持等引导措施，鼓励社会资本采取多种方式参与环境服务监测、垃圾回收利用等⁸。

综上所述，我国目前关于环境污染第三方治理的法律规定，只在《环境保护法》中间接涉及，直接规定方面确实存在立法空白的情况，地方性法规和行政指导性文件近几年来虽然成果颇丰，但其终究只有指导作用，缺乏法律的强制力和威慑力，无法保证第三方治理模式在全国范围内的有序开展。因此，下一步需要加快关于第三方治理模式的立法工作，包括第三方治理模式的治理合同、责任的认定等内容都需要在《环境保护法》中予以规定，以法律形式保障第三方治理模式的施行。

2. 我国环境污染第三方治理的实践现状

虽然环境污染第三方治理这一概念于2013年十八届三中全会正式提出，但其在我国治理污染的实践中早已有迹可循。上世纪末，在当时发展需要工业和政府职能尝试改革的两大背景下，在东部沿海较为发达的省份，一些企业和政府开始尝试把工业污水、废气等污染物的处理交给专门的环境服务公司。

第三方治理模式发展至今，各个省份都陆续出台政策、拨付资金因地制宜地开展环境污染治理。比如，2017年安徽省出台多项政策支持政府和社会资本合作，严格落实相关税收、人才等政策，将第三方治理作为生产性服务业的重要部分大力推行⁹。作为国内环境污染第三方治理的最早实践者，上海化工区从建区伊始就通过中外合资方式，引进合作开展环境治理，通过市场化机制，积极发展污水处理、废料处理、大气治理等业务，为园区的绿色发展作出了重大贡献。2019年11月国家发改委网站公示了深入推进环境污染第三方治理园区名单，上海二十七家工业园区入围。

在我国环境问题加剧和环境保护相关法律法规、政策的双重作用下，我国环境服务业呈现以下特点：一是环境服务业规模快速持续增长，2017年我国环境服务业从业法人单位约达到六千五百家，2012年-2017年环境服务业年收入总额年均增长率达18.6%¹⁰；二是由于东部地区充足的资金、先进的技术及广阔的市场，各

⁸ 孙婕磊：《安徽探索推行环境污染第三方治理》，<https://water.hc360.com/15/156216.html>，2020年2月23日访问。

⁹ 佚名：《安徽省推行环境污染第三方治理》，www.xinhuanet.com//2017-09/21/c_1121703908.htm，2020年2月23日访问。

¹⁰ 柴蔚舒、李宝娟、赵子晓、王妍：《基于统计数据的中国环境服务业发展态势分析》，载《中国环保产业》2018年第12期。

类环境服务企业主要分布在东部经济发达地区；三是虽然短时间内无法撼动东部地区环境服务企业数量占比，但四大区域间差距正逐渐缩小，尤其是东北地区，自2014年连续四年超过年度行业增速，吉林省2017年环境服务企业数量较之2012年增长578.3%¹¹，带动了东北地区环境服务行业的崛起。环境污染第三方治理作为我国环境服务业的新型机制，其产生与发展进程与我国环境服务业发展特点相吻合。

当然，环境污染第三方治理的发展道路并非畅通无阻。以第三方治理企业所面对的市场而言，很多诸如钢铁、冶金等企业，每日所产生的污染排放物是巨大的，但是这些看似有着巨大市场的行业对第三方治理企业而言却难以参与进去，因为这些排污企业一般都会将有着巨大利润空间的治理工作交给自己的环保子公司，少数可能会亏本的才会被交给其他的第三方治理企业。¹²如此持续下去，只会造成第三方治理企业的市场逐渐缩小。而且排污企业往往会颐气指使，将治理企业当做其下属，不相信治理企业的专业判断和做法，这就造成了二者地位的不平等，严重影响了最终治理成果。

近年来，政府更加重视环境污染治理，不断尝试理念和方法创新，将环境污染治理分权给市场，政府本身尽量只负责宏观调控，由市场发挥环境污染治理社会资源配置上的决定性作用。坚决按市场规律办事，找准市场与政府作用的衔接点，加快建立吸引社会资本投入的市场化污染治理模式，是环境污染第三方治理制度发展的要求和未来。

（二）我国环境污染第三方治理存在的法律问题

1. 第三方治理企业的市场准入与退出机制不健全

一个行业的市场的准入与退出机制能够更好的保障该行业市场的秩序稳定和发展方向，对于该行业有着不可或缺的作用。市场准入与退出规则包含了企业的技术是否达到行业要求的级别、人才是否足量、资金是否充足、设备是否齐全以及信用状况等多个方面。

（1）市场准入方面

我国对于第三方治理企业的市场准入的限制主要反映在环境污染治理设施运营上。

1999年，为了污染治理设施运营市场的管理，原国家环保局负责环境保护设施运营资质的认可工作，2004年和2012年分别颁布施行了《环境污染治理设施运营资质许可管理办法》《环境污染治理设施运营资质分类分级标准》，这些关于市

¹¹ 同上，页8。

¹² 李胜旺：《引入第三方治理模式推动环保产业发展》，载《吉林农业》2015年第14期。

场准入的举措制定了环境服务企业要进入市场、运营环保设施所需达到的门槛，从治理企业想要进入市场之初就设置了一定的高度，从源头剔除了一些滥竽充数的治理企业，维护了环保设备运营市场秩序。

随着我国经济体制改革的深入展开，社会主义市场经济欣欣向荣，各行各业更加自由化，再加上环境污染治理迫在眉睫，国家迫切需要更多的社会资本流入环境污染治理领域。基于以上因素的平衡与考量，2014年，国务院颁行国发〔2014〕5号文件，决定“再取消和下放六十四项行政审批项目和十八个子项”，其中就包括取消国家对于环保设施运营资质甲级审批；同年三月，环保部响应国务院号召，取消了地方污染治理设施的等级及临时资质认定。2014年9月，中国环境保护产业协会（以下简称环保产业协会）发布了《污染治理设施运行服务能力评价指南（试行）》，强调污染治理设施运行服务要依靠企业的自愿性和自律性¹³。

纵观上述我国污染治理设施运营资质审批的施行与取消，笔者认为，虽然在一定程度上顺应了市场发展潮流，但其所带来的弊端也不容忽略。

首先，取消审批制度方便第三方治理企业获得机会进入环保服务市场，但与此同时由于缺乏源头的约束，造成了市场内企业良莠不齐的现象。很多企业实际上并没有足够技术、人才，甚至连必须的设备都无力购买，只在市场监督管理部门进行登记注册之后就进入市场。虽说市场是只“无形的手”可以自我调节，可以优胜劣汰，但环境污染治理行业与其他商业行业相比有其特殊性，有时候由于第三方治理企业没有足够的力量去控制污染排放物，所对人、对财产、对自然环境所造成的损害是无法估量的。

其次，第三方治理准入门槛低，导致排污企业和政府在选择第三方企业时难度提升。在实践中不免有些环境服务企业因业务不精而弄虚作假，在与排污企业签订合同时利用排污企业的知识盲区，不严格履行合同义务，利用免责条款拒绝承担环境治理相关法律责任，出现问题时容易追查不清，给排污企业和政府增添不必要的麻烦，也使排污企业容易丧失选择第三方治理模式的动力。

最后，增加了恶性竞争的概率。有市场就会有竞争，也避免不了恶性竞争，但笔者认为缺乏第三方治理企业的市场准入规制会更大机率地出现恶性竞争现象。无条件地直接取消了治理设备运营资质的审批与管理，有些公司尤其是硬件不全、达不到环境治理真正要求的公司缺乏自律，即使不满足治理某污染治理项目所需的设备、技术人员等基本条件，也要在招投标过程中通过侵犯商业秘密、故意压低价格等手段得到该项目。

¹³ 佚名：《取消不等于撤掉门槛》，news.youth.cn/jsxw/201412/t20141223_6322793.htm，2020年2月22日访问。

（2）市场退出方面

关于第三方治理企业在市场的退出，我国这方面的立法或者政策都是空白的，目前对于第三方市场主体的退出也没有任何组织或者机构来进行规定或者评价，第三方治理企业在市场内存在与否完全交由市场来决定。

污染排放物的治理不同其他行业，第三方治理企业自身的专业治理水准、技术能力、设备状况、资金及信用高低决定着污染治理水平的优劣，以及一旦出现治理不达标、二次污染等状况时，决定了该治理企业是否能自觉承担责任、及时采取行动减少各方损失。另外，在第三方治理模式推行的的重要阶段，第三方治理企业治理成果的优劣、业绩的高低以及对待合作方的信用度等都会成为污染治理责任承担主体采购第三方治理的参考，也会对排污企业选用第三方治理的积极性有所影响。最后，随着市场准入门槛的大幅降低，越来越多的企业进入第三方治理市场，大多数企业长期处于低效益或负效益状态¹⁴再加上不能被市场机制及时淘汰，就会发生过度竞争甚至恶性竞争，影响第三方治理企业的生存与发展。

基于以上原因，为了更好地治理污染，对于第三方治理企业能否持续呆在市场内，发挥污染治理积极作用，应当严格把关。

2. 环境污染第三方治理的执法机制不完善

在行政管理体制改革的背景下，地方生态环境部门垂直化改革正在推行¹⁵，环境污染治理执法是第三方治理模式得以发展的重要支撑。环境主管部门从相关规范性文件法律文件中获得环境执法权限，利用行政手段，对环境污染第三方治理事项作出具有法律约束力的处理和决定。虽如今倡导“简政放权”，但在第三方治理领域仍然有必要加大行政执法力度，充分发挥环境主管等相关部门的作用，对排污企业和第三方治理企业及治理过程实施必要的管理。在我国启动环境保护执法联动机制探索的大环境下¹⁶，我国第三方治理的行政执法还存在不少问题，影响该模式在实践中的高效运行。

首先，执法模式单一。相关执法主体对于环境污染第三方治理主要采用行政命令这种强制性模式进行管理，而鲜少行政指导、行政激励等非强制执法模式的运用。比如环境主管部门在发现排污企业排放的污染物不符合标准时，以行政命令要求排污企业及时进行污染治理。行政主体总是通过单方的强制手段将管理目标付诸实现，在这种执法模式的震慑之下，使得排污企业和第三方治理主体不敢轻易实施违法违规行为，短时间内环境污染治理情况可得到显著改善。但其在—

¹⁴ 叶李伟：《我国银行市场退出机制的现状、问题及对策研究》，载《福建论坛·人文社会科学版》2010年第6期。

¹⁵ 侯佳儒、尚毓嵩：《大数据时代的环境行政管理体制改革与重塑》，载《法学论坛》2020年第1期。

¹⁶ 贺震：《惩治和防范环境污染犯罪须建立环境执法联动机制》，载《环境经济》2013年第8期。

定程度上增加了执法主体滥用职权的可能性和危险性，而且过多的强制性措施会导致排污企业和第三方治理主体压力过大，在第三方治理过程中束手束脚，反而不利于第三方治理模式的创新和发展。

其次，执法方式陈旧。当今社会是一个迅速发展的、不停更新换代的社会，环境污染第三方治理也是治污新模式，但有些执法方式却过于陈旧，不能及时发现问题。比如排污企业与第三方治理企业出于追寻私利，联合起来违法违规操作、偷排漏排，由于二者是直接的合作伙伴，操作方式比较隐蔽，政府执法部门便很难发现端倪。另外我国实行的由生态环境主管部门以“双随机-公开”方式进行对第三方企业的日常检查¹⁷，这种方式的理想状态自然是好的，但其实实践中企业面对检查大多是提前做好准备、做好“面子工作”甚至提前作假以应对检查人员的到来，这常常使得主管部门想要达到的突击检查的效果落空，给主管部门的检查带来的难度。

最后，执法联动不足。我国《环境保护法》第十条规定，各级环保部门对本行政区域内的环境保护工作进行统一管理。目前环保执法体制是分级、分部门负责的，在环境污染第三方治理领域，环保部门对于排污企业和治理企业只能予以警告和罚款的处理，而对第三方治理中一些严重违法违规行为，诸如停产只能通过申请法院强制执行、限期治理只能申请政府执行，以及第三方治理主体的营业执照和经营范围等相关事项需要地方市场监督管理局的配合。若上述相关主体不及时予以回应和处理，则使得环境污染第三方治理的执法工作无法真正落实。

3. 环境污染第三方治理的法律责任划定不明

在传统的“谁污染、谁治理”模式中，各法律主体之间的权利义务是比较简单清晰的，环境污染责任的界定也是十分明确，即应由排污者来承担污染治理责任。

但在第三方治理模式中，由于第三方治理企业的加入使得三方主体的权利、义务和责任都复杂化。在排污企业或者政府在以付费方式将污染治理工作委托给专业的环境服务企业之后，若依然出现排污不达标现象¹⁸或者经第三方治理后排放的污染物仍造成环境损害等情况发生时，责任应该由谁来承担呢？是由实际排污且一直以来都被默认为责任主体的排污企业承担，还是由承接了环境治理工作的第三方治理企业承担，亦或是最后由政府来兜底负责？况且环境污染的责任除了环境犯罪所导致的刑事责任外，其民事责任、行政责任常常同时出现，那么民事责任和行政责任是由某一方主体一并承担，还是可以分开承担？换句话说，治理

¹⁷ 陈琦、高杰：《让治污不再成为政府的包袱》，载《环境经济杂志》2004年第12期。

¹⁸ 孙晖、申晓霞、周冬云、许兰萍：《环境污染第三方治理面临的问题及对策》，载《资源节约与环保》2020年第1期。

排放物污染的法律 responsibility 是否能够通过环境治理合同而完全转移给第三方？这也是本问题的焦点所在。

我国现行《环境保护法》第六条规定了政府应当对环境质量负责，各企事业单位和其他经营者应当对其所造成的损害负责；《实施意见》规定了“排污企业承担污染治理的主体责任”，“第三方治理企业承担相应的法律责任和合同约定的责任”。

所以，环境污染第三方治理发展至今，我国并未对其责任划分予以明确的界定，尤其是排污企业和第三方治理企业之间责任划定问题，这不仅导致了责任主体之间的互相推诿，还严重打击排污企业选择第三方治理的主动性。

4. 环境污染第三方治理的公众参与不足

环境资源具有典型的公共性特征，其资源享用和保护离不开公众参与。对于环境污染第三方治理而言，虽然其以政府—排污企业—第三方治理企业的三角利益博弈关系为典型形式，但一旦污染排放物造成环境损害，公众的人身、财产权益亦会遭受影响和损害；而且公众监督角色的缺失也提升了前述三方主体在第三方治理中利益合谋的风险。“善治的本质特征在于它是政府与公民对共同生活的合作管理”。¹⁹因此，对于环境污染第三方治理，其运行过程和运作结果不仅需要前述三方主体的协作，也需要公众参与。

随着环境形势的严峻，越来越多的公民个人、社会团体以及新闻媒体的环境保护意识不断提高，但其参与度依然是有限的，比如实践中公民只能以末端参与或者无关紧要的事项的投票为主，无法及时知悉周围环境污染的治理进展等。究其原因，主要有以下几个方面：第一是在现有第三方治理体系下，公众获取污染治理相关信息和表达自身诉求的渠道往往不够通畅，实践中公众对于政府的执法行为、排污企业与第三方治理企业订立的合同情况知之甚少；第二是公众对自身所拥有的对环境污染治理监督的权利不够明晰；第三是“公地悲剧”决定了任何时代，公众对于公共资源和利益的享用熙来攘往，面对公共资源需要保护时，往往采取观望态度，存在“搭便车”行为。

环境污染第三方治理模式是我国要大力发展并在将来必然发挥重要作用的制度，我们必须以多元治理理论为基础，立足我国现实，正视、重视其公众监督和参与的漏洞，不断探索和完善公众参与工作。

¹⁹ 俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 8 页。

三、我国环境污染第三方治理的完善建议

(一) 健全第三方治理企业的市场准入与退出机制

对于污染治理这一关系到公共利益的行为的市场准入与退出缺乏规则与评价，无益于保护与治理环境的初衷。对环境污染进行集约化、专业化治理的目的就是为了保护环境，采用市场化的治污方式更是为了提高治污的效率，而如果对于第三方治理企业的准入与退出能有所规制，就能从整个市场环节的始末来保障第三方治理的发展。

因此，实践中应当以环保行业协会的评价工作为基础和前提，健全我国第三方治理企业的市场准入与退出机制。

1. 建立第三方治理企业评价机制

首先，确定环保行业协会为该评价机制的评价主体。在我国环境保护事业发展中，环保行业协会拥有着重要的地位。一方面，在我国不再对环境治理设施运营资质进行审批之后，一直在探索由环保行业协会来进行着较为重要的第三方治理企业的评价工作。但另一方面，环保行业协会虽然发挥着我国环境行政管理机构和企业间的桥梁作用，但其终究是一个行业组织，其作出的有关第三方治理企业的工作评价也只有参考性，而且由于其从事这方面工作时间较短、评价范围较窄，也为其工作增加了不准确性。综合以上因素，笔者认为，环保行业协会作为一个较为成熟的、专业的组织，不能因为其短处而抹杀其长处，目前由环保行业协会来负责第三方治理企业的评价工作最为合适。但也应该采取相应的措施去提升其公平公正及权威性，比如逐步将评价对象从协会会员扩大到全社会范围内的第三方治理企业；完善评价信息的管理制度等。

其次，确定该评价机制所包含的主要评价内容。2016年河北省出台了《河北省环境污染第三方治理管理办法》其中第五条便具体地列明了第三方治理企业应当具备的条件：满足污染治理、设备运营的专业技术和人员；有相关项目合作先例；良好的社会信用评价；一切符合法律法规及有关规定²⁰。以此为鉴，笔者认为我们将来要构建的第三方治理企业评价机制的评价内容至少应当包含以下两个方面：

一是治理能力，主要是技术、专业从业人员数量、专业设备的数量、运营资金、以往治理绩效累计等因素的单独测评及综合评价。之所以是单独测评和综合评价的结合，是因为任何一项因素的单独要求都是保障第三方治理顺利实施的重要因素，以专业从业人员数量为例，一个只有一名技术人才的治理企业和拥有数十名专业技术人员的公司在治理上的成果和效率自然是不同的。但另一方面，尤其是对一些刚刚起步的中小治理企业而言，可能并没有那么多的人才引入、那么

²⁰ 唐孝辉：《企业参与环境污染第三方治理的法律问题分析》，载《学理论》2015年第8期。

丰富的治理先例，因此关于以上因素的单独评价不能过于苛刻，可以根据不同情况，分门别类的去予以规定。比如可以企业成立年限为界，对于成立十年之内的第三方治理企业规定一定数额的专业从业人员、运营资金等；或是根据第三方治理企业所服务地区的经济发展程度和从事污染治理的种类、难度、危险度不同而予以不同规定等。最后可以“打星”的形式综合所有因素评价出综合治理能力。

二是信用情况。当今社会是一个越来越重视信用的社会，《环境保护法》第五十四条规定了环保监管部门“应当将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息记入社会诚信档案，及时向社会公布违法者名单”，为了更好地规范环境污染第三方治理，我们有必要将第三方治理企业的信用情况作为单独的、重要的一项纳入评价系统。良好的信用状况更容易为第三方治理企业吸引顾客，而信用状况欠佳的企业也会逐渐被市场所淘汰。

最后，政府应该给予第三方治理评价机制更大的支持，包括资金、政策、宣传等方面。对第三方治理企业的权威评价本应由政府部门完成，但由于环境污染治理行业的专业性和特殊性，在这方面政府部门也是心有余而力不足。而环保产业协会是目前完成评价工作的最好选择，因此，政府部门应该予以多方面的支持和肯定，这也能从侧面增强评价机制的权威性和推广。

2. 以评价标准作为市场准入的条件

环保产业协会对第三方治理企业的评价结果可以为排污企业选择合作方提供参考，同时也是第三方治理企业市场准入的参考。

第三方治理企业要想成为环境服务市场的一份子，必须满足评价机制中各项评价内容的最低标准。前文已述，对于技术、专业从业人员数量、专业设备的数量、运营资金等要素，可以根据不同情况、不同标准，规定一个范围作为“合格”，或者规定一个最低水准，若是企业低于该标准，则不能进入第三方治理服务市场。

以技术条件为例，污染治理技术是第三方治理企业的第一生产力，是企业发展的核心资源。在第三方治理企业市场准入方面，对该企业的技术资质应当有对应的、明确的要求，这样才能保证第三方治理的优质结果和较高效率，增加第三方治理模式在污染治理领域的性价比。因此，针对不同领域、不同种类污染排放物的治理企业，应该满足其在该领域、该种类污染排放物的治理上的技术条件要求，才能被允许进入市场。

3. 以评价结果作为市场退出的依据

第三方治理企业在自身经营发展过程中，受市场因素的影响，可能会出现技术、设备更新换代过慢无法满足污染治理的需要，或者人才流失、资金链断裂等情况，从而导致污染治理能力降低等不利于污染治理的情况发生。此时通过环境

主管部门或者其他主体的监督，环保产业协会对该企业再次进行评价，并根据评价结果进行处理。这样才能确保第三方治理市场的有序、良性竞争，敦促第三方治理模式向着积极方向发展。

具体而言，当一家污染治理企业发生不利于污染治理的状况时，其资产、设备检修、员工数量和资质、与排污企业产生纠纷数量等易于监管的事项会有所体现，当监管主体察觉到上述事项出现消极趋势时，可及时通知环保产业协会对该企业进行评价，然后联合各部门根据具体评价结果进行规范处置。当该第三方治理企业的评价结果较低时，应当给与相应的警告，同时限期整改，提升自己的治理水准和服务质量，遇到特殊情况应当提交一定材料予以说明；当评价结果严重低时，可以直接责令其退出环境服务治理市场，以及采取将该企业拉入第三方治理“黑名单”²¹、向社会公布等措施。

（二）完善环境污染第三方治理执法机制

1. 丰富第三方治理执法模式

合适的执法方式决定了环境污染第三方治理的执法效果和施行效果。目前，我国环境污染第三方治理的执法模式明显以强制型为主，而我国环境执法领域正在积极探索环境行政激励、环境行政指导等环境合作型治理模式，执法主体以环境守法导则来指导企业的生产经营活动²²，推进企业全程守法，降低执法成本的同时提升了环境执法绩效。

因此，在今后的环境污染第三方治理的执法工作中，强制性执法模式不能放松，同时要注重强制模式与非强制、合作型模式的综合运用。

第三方治理执法主体应当打破“命令与服从”的思维定式，对环境污染第三方治理进行行政指导，比如制定有关第三方治理合同的框架和实施标准，2016年国家发改委已经发布《关于印发〈环境污染第三方治理合同（示范文本）〉的通知》并随之公布建设运营和委托运营两种模式的合同范本，笔者认为将来还可以设定不同污染领域的第三方治理合同标准、拟定合同蓝本。针对第三方治理企业尤其是中小企业融资困难的现状，政府可以采取行政激励措施，比如鼓励金融机构为第三方治理项目贷款适当放宽条件、提供利率优惠等；对一些信用度高、治理效果优的第三方治理企业，予以税收优惠；对于环境治理设备，可以免收房产税和土地使用税²³；施行“排污指标交易制度”也是一种激励形式，它能使有限的资源得到比较合理的利用。

²¹ 谢海燕：《环境污染第三方治理实践及建议》，载《宏观经济管理》2014年第12期。

²² 邓可祝：《环境守法导则：一种新型环境合作治理模式》，载《厦门大学法律评论》2016年第1期。

²³ 骆建华：《环境污染第三方治理的发展及完善建议》，载《环境保护》2014年第20期。

2. 创新第三方治理执法方式

执法方式的丰富与创新对于第三方治理执法机制的发展有着巨大的推动作用。优化第三方治理执法方式，就要紧跟时代步伐。尤其是近几年来，网络、大数据平台等智能化工具蓬勃发展，为第三方治理服务和执法方式创新升级提供了现实的技术保障。

比如可以大力建设一个网站式的第三方治理信息综合平台，或要求或鼓励排污企业、第三方治理企业以及执法主体本身定时将其所掌握的污染治理信息、执法情况上传至该平台；除了第三方治理的三个主体之外，还可以邀请环境治理设施的生产商、经营商等主体入驻该信息平台，定期发布相关治理设备的研发情况等。上述做法既实现了环境污染第三方治理的各方主体获取有用信息，也方便了执法主体日常工作。加强自动化、智能化的环境办公系统建设，加快建设环保技术、相关产品的评价平台；完备执法部门对污染排放的网格化管理系统，将会大幅度提升执法能力和效率。

环境保护和污染治理关切到每个人日常生活，相关执法部门可以设立有奖举报或者线索提供制度，丰富第三方治理信息知悉渠道。另外，在这个事事可上网的时代，相关执法主体可以通过开通微博等形式，注意对微博、短视频等平台运用，对于网络媒体曝光的第三方治理违法违规行为及早发现、及早介入，提升执法的时效性。

3. 强化第三方治理执法联动

关于环境污染第三方治理的执法，各执法主体和方式之间不应该是孤立的、点状的，而是应该形成一个互相联系、点线面为一体的联动格局。加快各执法主体之间相互配合的联动执法是第三方治理行政执法必然要采取的转变。

首先，强化行政执法系统内部各部门之间的执法联动。环境污染第三方治理的全过程，从排污企业与第三方治理企业的注册、事项变更、注销等离不开市场监督管理局登记，治理设备的安置和治理设施的建设用地需要政府审批，第三方治污过程需要环保部门的管理和监督，在涉及到某一具体领域的污染治理时也需要水利、交通、森林、港务等相关部门的配合。尤其是在污染物经过第三方治理之后仍不达标或者造成二次污染的情况下，对排污企业、第三方治理企业采取的警告、罚款、限期整治等措施的下达与施行，需要环保部门、市场监督管理部门、财政部门、住房城乡建设部门等各方共同参与。因此在环境污染第三方治理过程中，必须加强联合执法力度，强调环保部门与非环保部门按照各自职责权限共同参与执法。

从行政系统内部执法角度来讲，在纵向上应当以省级联动为基础，进一步探

索进行联动执法下沉基层，因地制宜积极开展区市级执法联动，以凸出地方政府和具体部门更了解当地第三方治理情况的优势。在横向上，应当实行、强化跨区域执法联动，建立相邻地区生态环境污染第三方治理执法联动工作机制，通过抽调执法人员、成立临时联合查处工作组等方式，以方便解决区域交界处第三方治理执法问题。

其次，应当强化环境污染第三方治理执法、司法联动。对于第三方治理过程中或治理后的污染事故，环境主管部门由于法定权限、执法人员和资源及体制所限，无力单独应对第三方治理需要解决的问题，不可避免地要运用到公安部门以及检察院和法院等多方力量，此时要特别注意、健全完善行政部门和司法机关之间跨系统的合作、协调的联动局面²⁴。比如在当事人拒不履行执法机关下达的处罚决定书时，人民法院可以在诉讼时效的基础上，尽快对该案采取强制执行程序，并联合政府环境主管部门现场执法。

最后，应当强化“公私联动”，即环保部门、行业主管部门与志愿者协会、环保专家协会等环保组织联合行动。在环境污染第三方治理领域，环保组织也掌握着大量的污染信息、技术以及志愿者，在一定情况下可以对政府执法提供人员、数据上的协助，对于强化第三方治理执法将大有裨益。

（三）厘清我国环境污染第三方治理的责任

当第三方治理模式并未完成污染治理任务时，所造成的不利后果由谁承担、排污方与第三方治理企业间主体责任的划分、责任能否完全转移等问题都会因为环境行政管理关系和民事合同、环境侵权等法律关系的交叉而变得复杂。我国学术界对于该责任承担问题众说纷纭，比如“污染者承担说”、“环境服务企业承担说”以及“共同分担说”等。

笔者认为，环境污染第三方治理作为一种有效提高治理效率又方便监督管理的治理模式，在将来的应用更是大范围的、多种类型的，所以其责任的划分也应当具体问题具体分析，分门别类的来进行责任划定。笔者在阅读文献、查找法律法规以及总结现有观点的基础上，对第三方治理责任的厘清作出以下几点分析。

1. 排污企业采用第三方治理的责任划分

一般情况下，根据市场供求关系，排污企业考虑到自身污染治理能力的欠缺，去市场上找寻服务商，双方通过签订民事服务合同，一方付费、一方出力达成合作，排污企业的治理义务由第三方治理企业代为履行。然而当出现污染治理效果不理想甚至造成二次环境损害时，各主体的责任承担问题就会变得复杂。

（1）民事责任的划分

²⁴ 张林鸿：《生态文明视野下环境污染第三方治理法治化》，载《社会科学家》2018年第12期。

我国环境污染第三方治理领域的民事责任形式分别是民事违约责任和侵权责任，其划分比较简单明确，基本上已达成共识。

第三方治理领域的民事违约责任的划分同普通民事违约并无二致，根据合同履行的严格责任原则，排污企业或者第三方治理企业在治污过程中，没有严格履行合同约定义务，违约方应当向对方承担相应的违约责任。

环境侵权责任的承担则依据《侵权责任法》第六十五条、第六十八条的规定，即由排污方承担侵权责任，如果是因为第三方治理企业的过错污染环境造成损害的，被侵权人可以选择向排污者或者第三方治理企业承担责任，排污方赔偿后可以向第三方治理企业追偿。这样既督促了第三方治理企业认真履行污染治理职责，无法逃避民事责任，又能为排污方减轻负担，保护其选择第三方治理模式的积极性。

（2）行政责任的划分

现阶段我国环境污染第三方治理责任划分的难点和焦点都集中在行政责任的承担上。原本的政府和排污企业之间的行政管理关系又加入了排污方和第三方治理企业的合同关系，并且两者出现一定程度的交叉重合，此时，对未完成污染治理所造成的不利后果而产生的行政责任该如何界分。换句话讲，排污者本应承担的污染治理的强制性行政法律责任能否通过合同转移给第三方治理企业？

笔者认为，在这种情况下，第三方治理企业可以承担未完成污染治理的行政责任。理由有二：第一，第三方治理企业虽然目的在于治理超标排放的污染物，但其在治理的同时也在排放，要么排放已经被成功治理的达标污染物，要么排放未成功治理的不达标污染物，其从向自然界排污角度上仍属于“排污者”。因此，法律所规定的“排放污染物的企事业单位”虽一般被理解为原始的排污企业，但并不能因此排除第三方治理企业的排污者角色。而且《实施意见》规定第三方治理企业如果未按照相关法律法规、合同要求开展污染治理，其应当承担相应的法律责任和合同约定的污染治理责任。这里的法律责任也应包括第三方企业违反相关法规所应承担的行政处罚责任。由此可见，第三方治理企业可作为行政相对人，承担相应的行政责任。第二，《实施意见》明文规定了排污企业的主体责任，包括污染治理责任未完成的情况下承担罚款、限期采取治理措施甚至停产停业等行政责任。而由于民事合同关系的加入，第三方治理企业的行为就开始影响甚至决定了排污方的命运。此时，若是由于归咎于第三方治理企业的原因致使污染治理责任未完成，再一味地将不利的行政后果加在排污方身上，这明显是不公平的。

综上所述，笔者认为在这种情况下行政责任的划分，可以借鉴环境侵权中的过错责任原则，即如果未完成污染治理责任的原因是由排污方超量排放等违法或

违约行为导致的，那么相应的行政责任应当由排污方自行承担；相反，如果是归咎于第三方治理企业治理不善或违法违规行为，那么相应的行政责任就应该由第三方治理企业来承担。

2. 政府采购第三方治理的责任划分

政府采购环境服务这一模式，可再细分为两类：一是有明确的排污方但该排污方拒不履行或不能履行污染治理责任时，由政府代为委托第三方治理企业，由第三方治理企业对污染物进行治理，污染治理费用由排污方负责；二是政府为了进行环境基础设施建设或是某些污染排放物难以确定责任人时，政府作为具体的污染治理方，采购环境治理服务，由第三方治理企业代为完成政府污染治理工作。两种情况的法律关系和性质不同，而未完成治理的法律责任划分也应该有所不同。

第一种情况下，更多凸显的是行政代履行性质，政府与排污企业构成环境行政管理关系，与第三方治理企业构成民事代委托与行政管理交叉关系。虽是政府代替排污方采购了第三方治理服务，但那是由于排污方拒不履行或者不能履行污染治理职责，为及时止损、保护环境，政府才代为履行，最终合同的权利义务都会落到排污方和第三方治理企业身上。所以，笔者认为此种情形和上文论述的“排污企业采用第三方治理”的情形基本相同，所以责任承担的论据也基本一致，但鉴于是排污方拒不履行或不能履行治理职责，有“错”在先，因此关于其责任承担，可以概括为：若第三方治理企业对未完成污染治理没有过错的，由排污方承担全部责任；若第三方治理企业对此有过错的，由排污企业和第三方治理企业共同承担责任（包括行政责任）。

第二种情况下，政府基于自身的环境治理责任采购治理服务，原则上污染治理相关法律责任可由双方在第三方治理合同中进行约定²⁵。此时双方签订的合同从性质上讲属于行政合同，行政合同的目的是实现行政管理目标，维护公共利益。基于行政主体对行政合同的履行享有行政优益权，政府对治理合同的执行具有监督权、指挥权等。故而该合同兼具行政强制性和意思自治性，因此可以将自由协商的民事责任的承担和未完成治理责任而导致的行政法律责任两者都纳入合同范围，最终责任如何承担则取决于双方在订立合同时对责任的分配情况，当然这些都不能违反法律现有规定。

（四）构建环境污染第三方治理的公众参与制度

1. 公开第三方治理相关信息

鼓励第三方治理各方主体主动公开相关污染和治理信息，提高公众参与度，接受社会的监督，对于第三方治理模式的发展成熟具有积极作用。

²⁵ 同上，页 18。

从信息公开的内容来讲，政府部门作为环境公共利益的代表和执法主体时，应当及时公开诸如处罚决定、监查结果等执法信息；排污企业和第三方治理企业应当及时上报公开排污与治污情况、排污与治污计划等相关信息；另外第三方治理企业还应因时制宜公开自身技术人员、资产变动等情况。

从信息公开的方式来看，应当充分利用网络、社区平台，建立便捷的第三方治理信息公开系统。比如以前文提到的政府执法的第三方综合治理平台为依托，由社会公众登录平台，进行信息查阅，以确保公众能够及时知晓相关情况；公众也可以发布其在日常生活中发现的环境污染状况、治理状况或者其他建议，将该平台打造成各个主体畅所欲言的综合性大型环境治理信息平台。另外可以在社区宣传栏设立一个专门的环境信息公布栏，及时张贴影响社区的第三方治理信息，方便居民更好地参与污染治理工作。

2. 明晰和落实公众参与权利

我国《环境保护法》第五章明确了公众参与对政府环境责任的监督，其中第五十七条规定了公众的举报权，第五十八条规定了诉讼权。笔者认为，应当充分吸收宪法、行政法、民法等立法精神在《环境保护法》中进一步明晰和完善公众的事前听证、知情权、举报权、索赔权和诉讼权等公众参与权利。比如环境部门在制定环境污染第三方治理相关政策、决定之前，应当召开公众听证会，听取公众意见，广泛吸收民意；比如对于第五十八条规定的环境公益诉讼权利，证据收集难度大，因此现行的举证责任倒置应进一步细化；《诉讼费交纳办法》并没有对环境公益诉讼案件的诉讼费用的相关规定，这对于大额公益诉讼案件的起诉有所影响。

实践中，还可以通过政府环保部门、教育部门等多方协作，加大对公众的环保教育，使公众认识到参与环境污染第三方治理的必要性，知悉其在第三方污染治理方面所享有的权利，自觉参与到第三方治理中来。

3. 实行公众对第三方治理合同的全程监督

环境污染第三方治理合同是第三方治理实施的关键依据，公众可以全程参与到第三方治理合同的磋商和履行过程中去。

在第三方治理合同磋商与签订过程中，不管是排污企业选择第三方治理还是政府采购第三方治理，除涉及国家秘密、商业秘密外，在该污染物排放可能会影响到的区域之内，可以派出当地居民代表、行业协会代表、环保组织等主体参加，并对相关问题进行讨论。公众参与其中，不仅可以最大限度地考量社会公共利益，还可以将未来合同履行、政府执法过程中的矛盾提前暴露出来，及时研究应对方案，降低环境污染损害风险。

在合同履行过程中，及时向社会公众通报治理进展，以满足公众对周边污染治理状况的知悉；政府或者环保组织负责对公众提出的第三方治理项目可能造成的隐患问题、疑难问题及时解释和调查。

在第三方治理项目治理完毕、合同履行完毕之时，也可以邀请公众以非专业的角度去评价该治理结果是否达到了公众对生活、居住环境的要求，并且政府部门可以将公众评价作为验收治理成果、评估是否达标的一项参考。

结 语

环境污染第三方治理不仅在环境保护领域是一种新模式，在我国经济发展道路上也是一种新产业。近几年来，学术界对其讨论研究的深入、政府和市场对其发展的鼓励和支持都推动着环境污染第三方治理的蓬勃发展。就法学理论而言，环境污染第三方治理践行了污染者损害担责、多元共治等理论；就实践而言，第三方治理分担了排污企业的治理压力、提高了污染防治效率、开拓了我国社会主义市场经济的新兴产业。

尽管第三方治理已经得到了很大的关注和支持并且在很大程度上克服了传统污染治理模式的弊端，但其毕竟诞生较晚、发展期间较短，目前我国仍处于探索阶段，缺乏法律制度的保驾护航，面临着诸多挑战。第三方治理企业的市场规则不健全，排污企业、第三方治理企业和政府这三方主体的责任界限模糊等种种问题还有待解决。随着中国特色社会主义法治国家和法律体系构建愈加成熟，法律越来越成为一项制度顺利施行和长远发展的保障，要想加速推进环境污染第三方治理，使我国环境保护与污染治理事业再上一个台阶，最重要的是构建环境污染第三方治理相关的法律体系。未来我们要加快进行第三方治理模式的立法工作，用法律明文规定相关主体的法律责任、市场相关规则、监督管理机制等问题，用法律来保障第三方治理的发展更加坚定稳妥。

参考文献

著作部分：

1. 孙婕磊.安徽探索推行环境污染第三方治理[EB/OL].
<https://water.hc360.com/15/156216.html>, 2019-03-01/2020-02-23.
2. 黄亮雄.区域互动视角下的中国污染排放与环境治理研究[M].北京：经济科学出版社，2017.
3. 佚名.安徽省推行环境污染第三方治理[EB/OL].
www.xinhuanet.com/2017-09/21/c_1121703908.htm, 2017-09-21/2020-2-23.
4. 吕忠梅.环境法[M].北京：高等教育出版社，2017.
5. 金瑞林.环境法学[M].北京：北京大学出版社，2016.
6. 翁史烈，罗永浩.大型城市生活垃圾可持续综合利用战略研究[M].上海：上海科学技术出版社，2016.
7. 王宏巍.法律移植与中国环境法的发展[M].北京：科学出版社，2015.
8. 张贵玲，张兆成，马玉祥.环境法治问题研究[M].北京：人民出版社，2015.
9. 尤春媛.环境法治原理与实务[M].北京：科学出版社，2015.
10. 姜明安.行政与行政诉讼法学[M].北京：北京大学出版社，2015.
11. 韩德培.环境保护法教程[M].北京：法律出版社,2015.
12. 佚名.取消不等于撤掉门槛[EB/OL].
news.youth.cn/jsxw/201412/t20141223_6322793.htm, 2014-12-23/2020-2-22.
13. 冯嘉.环境法原则论[M].北京：中国政法大学出版社，2012.
14. 汪劲.环境法学（第二版）[M].北京：北京大学出版社，2011.
15. 刘超.环境法的人性化和人性化的环境法[M].武汉：武汉大学出版社，2010.
16. 蔡守秋.环境政策学[M].北京：科学出版社，2009.
17. 黄淼.区域环境治理[M].北京：中国环境科学出版社，2009.
18. 吉田文和.日本的循环经济[M].温宗国，译，北京：中国环境科学出版社，2008.
19. 齐晔等.中国环境监管体制研究[M].上海：上海三联书店出版社，2008.
20. 俞可平.治理与善治[M].北京：社会科学文献出版社，2000.

论文部分：

1. 孙晖，申晓霞，周冬云，许兰萍.环境污染第三方治理面临的问题及对策[J].资源节约与环保,2020（1）.
2. 侯佳儒，尚毓嵩.大数据时代的环境行政管理体制改革与重塑[J].法学论坛, 2020（1）.

3. 江必新.关于多元共治的若干思考[J].社会治理, 2019 (3) .
4. 柴蔚舒, 李宝娟, 赵子骁, 王妍.基于统计数据的中国环境服务业发展态势分析[J].中国环保产业, 2018 (12) .
5. 张林鸿.生态文明视野下环境污染第三方治理法治化[J].社会科学家, 2018 (12).
6. 刘长兴.污染第三方治理的法律责任基础与合理界分[J].法学, 2018 (6) .
7. 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) .
8. 黄晓军, 骆建华, 黄培培.环境治理市场化问题研究[J].深度, 2017 (11) .
9. 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(3).
10. 魏翠力.我国环境污染第三方治理的渐进模式探析[J].吉林工商学院学报, 2016(1).
11. 于子豪.基于污染者负担原则对《环境保护税法(草案)》的反思[J].世界环境, 2016 (1) .
12. 邓可祝.环境守法导则: 一种新型环境合作治理模式[J].厦门大学法律评论, 2016 (1) .
13. 李胜旺.引入第三方治理模式推动环保产业发展[J].吉林农业, 2015 (14) .
14. 唐孝辉.企业参与环境污染第三方治理的法律问题分析[J].学理论, 2015 (8) .
15. 周珂, 史一舒.环境污染第三方治理法律责任的制度构建[J].河南财经政法大学学报, 2015 (6) .
16. 任维彤, 王一.日本环境污染第三方治理的经验与启示[J].环境保护, 2014 (20).
17. 骆建华.环境污染第三方治理的发展及完善建议[J].环境保护, 2014 (20) .
18. 谢海燕.环境污染第三方治理实践及建议[J].宏观经济管理, 2014 (12) .
19. 余军华.公共治理: 概念与内涵[J].中国行政管理, 2013 (12) .
20. 贺震.惩治和防范环境污染犯罪须建立环境执法联动机制[J].环境经济, 2013(8).
21. 叶李伟.我国银行市场退出机制的现状、问题及对策研究[J].福建论坛·人文社会科学版, 2010 (6) .
22. 王小钢.从环境行政权力到环境公共利益—中国环境法律制度的理念更新[A].生态文明与环境资源法—2009年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集[C].2009.
23. 陈琦, 高杰.让治污不再成为政府的包袱[J].环境经济杂志, 2004 (12) .

致 谢

两年的研究生生涯即将结束，想到以后会离开学校、老师的保护，正式步入社会，去生活、去工作、去创造人生的价值，不禁思绪万千，心中有太多的感动与感谢。

我要感谢辽宁大学，为我提供了舒适的生活环境、浓厚的学习氛围，宿舍楼旁边的食堂是我心底辽大的味道，一场场学术讲座让我领略法学世界的精彩。我将始终秉持辽大“明德精学，笃行致强”的校训，在以后的工作与生活中不忘初心。

我要感谢我的任课老师们，倾其所学耐心传授于我们，有疑必答，有惑必解。老师们每一次对我的肯定与鼓励，都深深激励着我，在法学的道路上不怕挫折、坚定前行。

我要感谢我的导师曹锦秋教授，她为人随和热情，治学严谨细心。在我论文的整个写作过程中，曹老师对我提出了许多宝贵的意见和推荐，从选题、定题、开题答辩、预答辩，到最后论文的修改润色、正式答辩，曹老师始终认真负责，投入大量的时间和精力，帮助我开拓研究思路，使我的毕业论文得以顺利完成，在此，对曹老师予以诚挚的感谢。

我也要感谢我们经济法答辩二组的其他四位老师，在论文写作和各阶段答辩过程中，每位老师都认真负责，不辞辛苦，给每位同学提出写作建议和指导，向老师们致以真心的感谢。

我也要感谢我的同学，大家来自全国各地，两年时间不长却结下了深厚的感情。在论文写作的过程中，她们帮忙我解决了许多学校、工作上的事，还经常将一些我没有注意到的学校通知及时告诉我，让我有更多的精力去完成毕业论文，真诚地向他们表示感谢。

我也要感谢我的父母，他们始终是我坚强的后盾，给予我无限的支持。

最后，我要向百忙之中抽时间对本文进行审阅、评议和参与本人论文答辩的各位老师表示诚挚谢意。

李文筱

2020年5月