

[文章编号] 1009-3729(2014)06-0036-05

我国重金属污染事件频发若干问题的再思考

——以广西龙江镉污染事件为例

王艳

(河南大学 马克思主义学院, 河南 开封 475001)

[摘要] 近些年,我国重金属污染事件频发。广西龙江严重的镉污染事件表明,重金属污染带来了直接的经济损失和环境污染,它所留下的诸如公众权益如何维护、企业治污内驱力如何调动、政府环境管理责任如何加强、生态环境损害如何补偿等问题值得人们深入思考。要解决我国重金属污染问题,一要立足国情,充分借鉴国外经验,积极探索环境污染损害鉴定评估技术与方法,不断创新管理机制,以有效应对现实中的重金属污染损害评估问题,更好地维护公众的环境权益;二要积极修改完善我国环境立法,从根本上纠正守法成本高、违法成本低的悖论,调动企业防治污染的内驱力;三要在立法中进一步强化各级政府污染防治监管的法律责任,强化经济、社会与环境协调发展意识,避免再现铬污染事件频发所呈现出来的非科学发展之痛;四要尝试在我国加强环境公益诉讼制度建设,在存在潜在环境事故风险的企业中推行环境污染责任保险制度,积极尝试实行符合市场规律、切合环保需求、体现社会公正的环境损害补偿性措施。

[关键词] 重金属污染;污染损害评估;生态环境损害补偿;环境污染责任保险

[中图分类号] D17 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2014.06.007

近些年,我国重金属污染事件频发,如2005年广东北江韶关段和2006年湘江湖南株洲段发生的镉污染事故,2009年陕西凤翔和2010年湖南多地发生的儿童血铅超标事件,2011年云南曲靖和2012年广西龙江发生的镉污染事件,以及2013年江苏沭阳天能集团的重金属污染与广州的“大米铬超标”事件等。这类重金属污染事件给当地带来严重的经济与环境损失,其所暴露的很多潜在社会性问题应当引起社会普遍关注。其中,2012年春节期间广西龙江发生的镉污染事件的污染程度令人震惊,曾令广西河池龙江两岸及下游柳州的当地群众不得不直面饮用水危机。广西龙江镉污染事件虽已过去两年多时间,但我们需痛定思痛,重新审视该事件,诸如重金属污染事件频发背后的地方产业发展价值取向、企业污染治理、政府环境责任、生态保护、民生权

益维护等深层次问题值得我们深入思考。

一、公众环境权益的维护

公众环境权益如何维护?虽然每一次重大环境公害事件后此问题都会被提起,但从现实来看,目前仍然缺乏有效的应对机制来切实维护众多深受环境公害事件影响的公众的环境权益。在广西龙江镉污染事件中,当地因镉污染直接导致133万尾鱼苗和4万公斤成鱼死亡,涉及养殖户237户、网箱758箱^[1]。虽然当地政府在污染事故发生后就宣称将会对污染水域的鱼类资源和水产养殖资源损失进行全面、细致的评估,并在评估基础上按照相关法律法规要求污染主体对损失进行全面赔偿^[2],但具体的补偿情况至今依然未见诸报道。实践中,目前很多在环境事故中实施的直接性损失补偿程序与认定标

[收稿日期] 2014-10-14

[基金项目] 河南省哲学社会科学规划项目(2013CFX005);河南省教育厅人文社科项目(2014-GH-032);河南省社科联与经团联调研课题(SK1-2014-184)

[作者简介] 王艳(1979—),女,河南省郸城县人,河南大学讲师,博士,主要研究方向:法学理论及马克思主义中国化。

准仍然存在诸多争议。比如,在很多水污染事故中对渔民赔偿最通行的方式是主要根据死鱼数量和网箱拆除情况的简单补偿,渔民除非能证明自己的损失高于目前的赔偿金额,否则不能获得预期的赔偿数额,而对于普通渔民来说,很难维权。广西龙江镉污染事件发生之前,当地很多渔民采用网箱养殖大规模的草鱼、竹鱼、银鱼和罗非鱼等,其养殖周期常常需要3年,污染事故发生时很多渔民养殖的鱼类是两年前投苗,鱼类本身生长还没能达到预期,且前期投放的饲料、鱼苗成本巨大,诸如此类的渔业养殖纯投入期间的成本如何估算、认定,国家还没有出台明确、具有可操作性的规定,导致在污染事故赔偿实践中争议不断、无所适从。福建省紫金矿业水污染事件一年后的有关调查显示,事发后的污染企业即紫金矿业虽委托当地政府对当地渔民因污染事件导致的死鱼以6元/斤的价格进行收购补偿,对渔民购置的网箱养殖工具按40元/平方米进行赔偿,但按照此补偿标准获赔后的众多渔民发现,其获赔款甚至不及养殖投入的饲料成本。另外,由于众多污染受害者在资金、知识背景等方面处于弱势地位,加上地方保护主义严重,普通渔民想依靠自身力量、通过司法程序获取预期赔偿的难度也很大。^[3]

每次重大环境事故发生后,除了官方认定的经济损失外,还会涉及公众各种潜在的利益问题,如渔民转型生产的高昂成本、各种潜在的健康隐患等,这些潜在的利益损害赔偿如何界定、以何标准进行赔偿?从现有法律中似乎难以找到明确答案,亟需国家相关部门研究并制定完善的对策。为切实推动环境污染损害鉴定评估工作顺利开展,2011年5月中华人民共和国环境保护部出台了《关于开展环境污染损害鉴定评估工作的若干意见》(环发[2011]60号文件),其总体目标是:围绕环境保护中心工作,制定环境污染损害鉴定评估技术规范,组建鉴定评估专业队伍,健全工作机制,为环境行政管理、环境污染案件审理与相关环境经济政策的制定提供支持,为环境污染损害赔偿与修复机制的建立奠定基础。但是,该意见总体上是原则性的,并且其要求全面推进环境污染损害鉴定评估、完善相关评估技术与管理规范、推进相关立法进程及基本形成覆盖全国的环境污染损害鉴定评估工作能力的目标,将实施时间定为2016—2020年,无法应对、解决现实中频繁出现的环境污染问题。现实中,如何立足我国国情,充分借鉴国外经验,积极探索环境污染损害鉴定评估技术方法,不断创新管理机制并有效应对现

实中的重污染损害评估问题,已成为考验政府执政理念、检验政府执政效果的重要内容。因为,公众环境权益如果不能得到有效维护,不仅会影响公众参与环保实践的积极性,而且会进一步激发社会矛盾,影响社会稳定。

二、企业防治污染动力的调动

作为市场经济发展的主体,企业对环境保护的态度与行为、对环境问题的预防与解决,具有重要作用。广西龙江镉污染事件正是由于广西金河公司治化厂未依法建设渣厂而将严重超标的高浓度镉废液汇集后通过天然溶洞排入龙江河,同时将不符合国家排放标准的污水通过管道排入龙江河,以及鸿泉立德粉厂在进行碳酸锌、钢等生产过程中没有任何污染防治措施直接将含镉废水偷偷排进龙江河而造成的。诸如此类的企业违法排污在其他污染事故中也屡见不鲜,并已经成为一种常态,这些现象在拷问着我国污染防治制度的同时,也会让人思索现实中该如何调动企业防治污染的内驱力这一根本性问题。

针对我国环境法治实践中守法和执法成本高、违法成本低的不正常现象,我国环保法规正在进行积极的修改完善。就我国《水污染防治法》而言,在2008年修订之前,对造成重大或者特大水污染事故的,其第83条第2款只规定要求按照水污染事故造成的直接损失的30%计算罚款,最高不得超过100万元。因而,在2005年松花江发生特大水污染事故之后,国家需要投入数百亿元来治理其所造成的损害,但对其责任人中石油吉林石化分公司的罚款仅为100万元。2008年我国《水污染防治法》修订的重点内容之一则是加大水污染行为的处罚力度,增强对违法行为的震慑力,取消了最高不得超过100万元的罚款限额,从而在一定程度上体现了“过罚相当”的法治基本理念。^[4]行政处罚数额的提高,不仅符合污染者付费原则的本质规定,即“在经济观点上一开始不只是费用负担的分配问题,而且是为了达到一定经济上诱因的作用,同时亦在一定程度上对一定污染之制造者有产生吓阻之作用”^[5],同时也能极大地提高公众对于环境法律和环保部门的信心。但是,一个显而易见的问题是,很多污染事故所导致的损失并不仅仅是官方认定的直接经济损失,还有诸如对当地渔业养殖行业的危害、影响当地民众健康的潜在危害与造成当地生态环境的破坏。另外,我们还要看到,现有法律制度下的行政处罚数

额仍然很难对污染型企业形成实质性威慑,对大部分污染企业来说,其得到的更多只是告诫,而远非严厉惩罚。如依据2008年新修订的《水污染防治法》,在2010年紫金矿业污染福建汀江事件中,福建省环保厅对紫金矿业做出了罚款956.313万元的行政处罚,成为新中国成立以来处罚数额最高的一次环境执法行动,被认为是我国环境执法历史中的一座里程碑。但紫金矿业在2009年实现净利润约35.41亿元,2010年上半年实现净利润27.07亿元,而对于对公众造成严重损失、对生态环境造成严重影响的紫金矿业来说,所领到的只不过是一张千万元罚单而已,仅是其利润的九牛之一毛。现实中,企业对环境监督水平与环境违法行为处罚的估算会促使企业采取守法行为,但在较低处罚额度的条件下,则常常会出现违法行为。^[6]基于此,2014年4月我国新修订的《环境保护法》,针对那些责令其限期整改却屡教不改的企业,规定了自责令之日起按日计算罚款的措施,且罚款数额上不封顶,这对违法企业将会产生极大的震慑力,促使污染者在付费与治污之间认真权衡,从而在一定程度上解决违法成本低而守法成本高的问题,

令人欣慰的是,在其他的环境保护立法保障措施中,守法成本高、违法成本低的问题也正在逐渐地得到纠正。例如,2011年5月1日起施行的《刑法修正案(八)》对刑法第338条“重大环境污染事故罪”做了较大修改,对比前后条文,该条款将犯罪构成要件中的犯罪结果由“造成重大环境污染事故,致使公私财产遭受重大损失或者人身伤亡的严重后果”修改为“严重污染环境”,这显然将会加重行为人的责任,即只要造成了重大环境污染,都将被追究刑事责任。同时,将“危险废物”修改为“有害物质”,据此,有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质都被列入了有害物质的范畴,无需再通过《国家危险废物名录》来确定适用范围。^[7]另外,最高人民法院、最高人民检察院在2013年6月公布了《关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》,该司法解释首先降低了环境犯罪的定罪量刑门槛,如过去污染环境定罪标准为造成1人以上死亡,现改为1人以上重伤;过去加重处罚标准为造成3人以上死亡,现在只要求造成1人以上死亡;认定环境污染犯罪标准过去都要求有结果,现在不少标准规定只要求有相应的行为。我们相信,相关法律规定的修订与完善会进一步调动企业防治污染的内驱力。

三、政府环境监管责任的加强

对广西镉污染所在地河池而言,这个有着“中国有色金属之乡”美誉的地方,近年来却成为重金属污染事件的高发地区,这不能不令人深思。河池的有色金属污染形势近些年一直相当严峻,无论是河池当地喀斯特地貌的地理因素,还是企业散、乱的现实原因,无疑都要求政府的监管和治理应更加有力。而在龙江镉污染事件爆发之前,河池有色金属行业一直处于整顿治理之中:2006年河池市因未完成节能减排任务于2008年被国家实行“区域限批”,要求严肃整顿治理,暂停新项目审批;南丹众多儿童被检测出高铅血症事件之后,河池也被要求对有色金属行业进行全面整顿治理;2010年11月17日,国家环保部向媒体公布2010年环境保护部第二批挂牌督办案件,其中南丹县3家重金属排放企业就被挂牌督办,再次被要求整顿治理。因此,在河池市这种环境污染一直处于形势严峻的背景下,导致龙江镉污染事件发生的诸如部分企业偷排、污染物洞渗漏进入地下河再流到地表河等情况,无法再继续掩盖当地政府及其环境监管部门监管与治理乏力的事实。

可以说,当地政府在环保方面不作为、干预执法与决策失误是造成环境顽疾久治不愈的主要根源,而近些年不断涌现的重大环境公害事件的产生大多与某些地方政府存在着千丝万缕的联系。从深层次来看,这些问题也暴露出某些地方政府在地方经济与社会发展决策制定、实施过程中对环境因素的忽视,以及对环境保护与经济发展综合决策的缺位。然而,我国立法早已经明文规定了政府部门在社会发展进程决策中考虑环境因素的法定义务,如我国1982年《宪法》第26条规定,国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害;1989年《环境保护法》第6条规定,一切单位和个人都有保护环境的义务,并有权对污染和破坏环境的单位和个人进行检举和控告;其他一些具体的环保立法,也都遵循上述规定,在立法内容上,明确地规定了各级政府综合决策中有环境考量的法定义务。与单个环境污染事件相比,政府的决策与规划对环境影响范围更广、历时更久,且影响发生之后更难处置,如果不从各种开发建设活动的源头去预防环境问题的发生,我们必将付出更大的经济与政治代价。^[8]

为强化地方政府的环保监管责任,我国已陆续颁布《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的

决定》《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》等文件,尝试在我国实行环境保护问责制,加大环境行政责任追究的力度,但实际效果并不明显。究其原因,一个关键因素就是目前我国立法中政府行为的约束机制和具体、可操作的责任追究机制的缺乏,导致政府环保责任形同虚设,影响力有限。因而,未来我国污染防治综合性机制构建中的一个重点应是,在立法中进一步强化各级政府污染防治监管的法律责任,强化经济、社会与环境协调发展意识,避免再现镉污染事件频发所呈现出来的非科学发展之痛。而这一点已经在2014年新修订通过的《环境保护法》中得到反映,该法针对因监管缺位、越位、不到位及其他一些环境行政违法行为而造成重大影响或者发生重大环境污染事故的情形,明确规定应责令其地方政府分管领导与环境监管机关的主要负责人引咎辞职,以确保其积极履行法律规定的环保职责。

四、生态环境的补偿

公正的制度能够提供一种激励机制,使人们积极参与自身生活的改善,最终带动整个经济社会的发展和进步。^[9]现实中,污染肇事企业往往仅赔偿直接性的经济损失,对耗资巨大、修复时间较长的污染区域生态环境的损失则往往漠视。现行立法中污染行为生态补偿、恢复责任规定的不完善,以及现有生态损害估算方法、技术的不成熟,导致目前我国生态补偿难以达到理想效果。同时,在生态恢复期间,被治理的污染区域常常不能够正常利用,这也造成一定的潜在经济损失。这些相关损失目前在我国通常是由受害群众、地方政府乃至全社会来承担,这是不公平的,也是不可持续的。

围绕着众多重大环境事故所导致的生态损失补偿问题,我国学界也进行了多方探讨,其中尝试在我国推行环境公益诉讼制度建设成为主流。但囿于现有法律条款对环境侵权诉讼主体资格与条件的限制、环保意识参差不齐、一些地方政府仍以经济发展为中心等因素,公益诉讼的实践在中国仍处于步履维艰的状态。但从长远看,随着科技与经济的迅速发展,人们的生产、生活日益社会化,公害问题日益凸显出来,为了维护国家和社会的公共利益,公益诉讼越来越受到重视,我国环境公益诉讼制度建设与实施的条件也正在逐步得到改善。一方面,我国很多地方司法机关开始尝试建立环保法庭,开始专门性地处置环境纠纷与各种生态环境损害案件。同时,也在积极探索解决检察机关与环保机关、环保检

察与环保监察在环境案件中的分工协作与职能界定,以及法律监督与审判活动之间的配合制约等实践难题。另一方面,我国相关的立法规定也在进行修改完善,以适应环境公益诉讼制度建设的法律需要。2012年修订的《民事诉讼法》和2014年新通过的《环境保护法》(修订案),针对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,增加了法律规定的机关、有关组织可以向人民法院提起诉讼的具体规定,从而在现有立法中明确赋予有关机关和社会团体对消费者权益和环境污染等案件的诉权资格,不仅增设和完善了我国的当事人制度,还进一步建立了包括生态环境利益在内的国家利益和社会利益的司法保障机制。但应看到,《民事诉讼法》新的公益诉讼条款仍然过于原则,对可提起公益诉讼的主体即有关机关和社会团体还没能进行清晰的范围界定。显然,要让公益诉讼概念真正走入司法实践,还需要细化有关规范,制定配套的实施细则。

除了环境公益诉讼之外,还需要考虑一些行之有效的其他替代性措施。考虑到众多重大环境污染事故中受害人数众多、生态环境损害严重、环境治理艰巨等特点,虽然依据我国侵权责任法第65条规定,因污染环境而造成损害的污染者应当承担侵权责任,但需要赔偿的数额巨大,企业即使破产也很难给予全面赔偿。同时,面对众多的环境事故,政府进行事后补偿的能力也是有限的,并不能满足众多受害人的要求。为此,探讨符合市场规律、体现社会公正的生态环境损害补偿性措施就成为现实需要。目前来看,在存在潜在环境事故风险的企业中推行环境污染责任保险制度是行之有效的重要措施。这一措施也是很多国家应对企业环境风险的有效措施,如依据德国的环境责任立法,存在重大环境责任风险的“特定设施”的所有人,必须采取一定的履行预先保障义务的措施,包括与保险公司签订损害赔偿责任保险合同,或由州、联邦政府和金融机构提供财务保证或担保;同时,德国的环境责任立法还直接以附件方式列举“特定设施”名录,名录覆盖了关系国计民生的所有行业,对于高环境风险的“特定设施”,不管其规模和容量如何,都要求其所有者投保环境责任保险。法国和英国则以自愿保险为主、强制保险为辅,一般由企业自主决定是否就环境污染责任投保,但法律规定必须投保的则须强制投保。我国虽然没有强制性的制度要求,有些企业为了应对不确定的环境事故风险,已经开始积极尝试参加

环境污染责任保险。2008年9月28日,湖南省株洲市昊华公司发生氯化氢气体泄漏事件,导致周边农田受到污染,但由于这家企业于2008年7月投保了由中国平安集团旗下平安产险承保的环境污染责任险,依据保险条款,平安产险与村民们达成赔偿协议,在不到10天的时间内就将赔偿款给付到120多户村民手中。该实例对于环境事故中的公民权利救济与生态环境损害赔偿问题显然具有积极的借鉴意义。2011年环保部发布了《关于加强铅蓄电池及再生铅行业污染防治工作的通知》,要求积极推行铅蓄电池和再生铅行业的环境污染责任保险制度,特别是位于重点区域的重点企业和环境风险较大的生产企业应购买环境污染责任保险。我国政府也在积极尝试符合市场规律、适应环保需求、体现社会公正的环境损害赔偿性措施。

五、结语

从理论上讲,任何一项重要社会问题的解决都会涉及人类发展模式的历史性转变,因为它总会涉及人类生产方式、消费方式乃至思维方式和处世方式的重大突破。^[10]因而,我国重金属污染防治措施必然也会涉及我国经济社会发展政策、科技与教育、资源开发与利用、环境保护战略等诸多方面。但作为规范社会主体之间基本行为、维持人们之间有序关系的基础性规范,法律制度因其自身具有的规范性和强制性特点,已成为现代社会可持续发展所必不可少的。由于重金属污染防治领域涉及的社会主体范围广泛且利益需求众多,加之以往缺乏系统、全

面、公平的立法应对体系,因此其实践效果很难达到理想状态。为此,重金属污染问题的解决应诉诸立法,要为重金属污染防治实践的开展、相关问题的解决提供明确、可靠的法律保障。

【参 考 文 献】

- [1] 新浪新闻. 广西龙江 133 万尾鱼苗 4 万公斤成鱼因镉污染死亡 [EB/OL]. (2012-02-02) [2014-09-20]. <http://news.sina.com.cn/c/2012-02-02/2156-23873533.shtml>.
- [2] 王利. 从监管机制入手遏制重金属污染事件[J]. 环境保护, 2012(12):50.
- [3] 吕忠梅. 理想与现实: 中国环境侵权纠纷现状及救济机制构建[M]. 北京: 法律出版社, 2011:123.
- [4] 汪劲. 环保法治三十年: 我们成功了吗[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011:181.
- [5] 陈慈阳. 环境法总论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003:181.
- [6] 经济合作与发展组织. 环境守法保障体系的国别比较研究[M]. 曹颖, 曹国志, 译. 北京: 中国环境科学出版社, 2010:25.
- [7] 赵衡. 龙江镉污染: 关注问责 更关注权利救济[N]. 检察日报, 2012-02-04(003).
- [8] 杨东平. 中国环境发展报告 2012[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012:65.
- [9] 唐代兴. 公正伦理与制度道德[M]. 北京: 人民出版社, 2003:4.
- [10] 王利. 谈我国可持续发展意识完善的必要性及策略[J]. 公民与法, 2009(5):47.