

《生态文明体制改革总体方案》解读

确立排污许可制的核心管理地位

李丽平 李瑞娟 徐欣

《生态文明体制改革总体方案》第三十五条提出“完善污染物排放许可制”，要求“尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，依法核发排污许可证，排污者必须持证排污，禁止无证排污或不按许可证规定排污”。同时，第五十四条保障措施中专门提出要“完善排污许可的法律法规”。这将是环境管理制度改革的一次重要创新之举，对实施一体化环境管理模式、依法监管和有效执法固定污染源、最终实现环境质量改善目标等具有重要意义。

《生态文明体制改革总体方案》中关于排污许可的解读

污染物排放许可证制度(简称排污许可)是依法对各企事业单位排污行为提出具体要求并以书面形式确定下来,作为排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法依据的一种环境管理制度。《生态文明体制改革总体方案》将其作为一条单独提出具有深刻含义,是环境管理的重大变革。

首先,确立了许可证作为重点环境管理制度的地位。《生态文明体制改革总体方案》共计56条,但真正涉及环境治理制度的仅有第七款“建立健全环境治理体系”和第八款“健全环境治理和生态保护市场体系”两款12条。“完善污染物排放许可制”位于第七款“建立健全环境治理体系”的第一条,体现了其重要地位,其它依次包括“建立污染防治区域联动机制”、“建立农村环境治理体制机制”、“健全环境信息公开制度”、“严格实行生态环境损害赔偿制度”、“完善环境保护管理制度”5条。《生态文明体制改革总体方案》没有提及现在重点开展的污染物总量控制制度、环境影响评价等制度,其他8项环境管理制度如“排污收费”也未提及。可以说,排污许可将是生态文明体制改革及环境管理的未来方向和着力点。

其次,强调了完善污染物排放许可制,重点在完善,而非新建。中国的

排污许可制度开始较早,起始于20世纪80年代,有了一定基础。例如:新环保法规定国家依照法律规定实行排污许可管理制度;建立了监测体系;开展了一些试点积累了一定经验等。但是排污许可发展较慢,面临诸多问题:一是存在和其他环境管理制度重叠或缺乏衔接情况;二是排污许可制度本身存在缺乏政策和精细化分类管理、各地情况不统一等问题;三是违规处罚太轻,缺乏可执法性,存在形式主义;四是未与环境标准等挂钩;五是缺乏相应的监督和管理机构。完善或改革的重点是在这些问题上下功夫,找到解决问题的途径和办法。

另外,强化了许可制度执行的强制性。《生态文明体制改革总体方案》对于企业排污许可的要求是“必须持证排污”、“禁止无证排污或不按许可证规定排污”。“必须”和“禁止”都是强烈的要求,没有丝毫例外。换句话说,就是无证就不能排污,具有强制性和唯一性,从而确立排污必须先许可,许可后方可排污的明确关系。此外,还强调完善排污许可的法律法规,也就是从法律层面确定和确立。

确立排污许可制的核心环境管理制度地位

当前,完善排污许可制度的当务之急是尽快从法律层面确定排污许可制度的地位和涵盖范围,明确与其他环境管理制度关系、明确中央环境保护主管部门和地方环境保护主管部门间的职责等。为此,笔者提出如下建议。

首先,尽快明确排污许可制度的核心地位,颁布《排污许可管理条例》和《排污许可管理办法》,打通排污许可与其他环境管理制度的关系。

在拟修订的《水污染防治法》中将排污许可制度从总量控制框架内独立出来,明确排污许可可作为水环境管理的核心地位,从排污申报登记、排污量确定、审核与发放到监管与管理等都进行明确规定。同时,尽快颁布《排污许可管理条例》及制定《排污许可证

管理办法》。协调好排污许可制度与环境影响评价、总量控制、排污收费等制度的关系,将环境影响评价制度作为企业能否获得排污许可证的先决条件;将总量控制指标和总量目标作为许可证排污量确定的一部分或参考,并且使许可证制度逐渐取代总量控制制度,或者将总量控制指标作为许可证管理的一部分;排污费需根据排污许可证载明的排放情况进行缴纳。

其次,明确中央和地方环境保护主管部门各自职责分工。

按照外部性原则,明确中央环境保护主管部门与地方环境保护主管部门分工。中央环境保护主管部门应主要负责制定排污许可证相关政策,总体技术导则和指南,总体审核、监督与管理。在具体许可证管理上,主要负责部分的污水排放许可证发放,例如船舶、建筑工地、雨水等。受中央环境保护部门授权,其他气、噪声和固体废物等许可证发放主要由省及以下环境保护主管部门负责,但各省要想取得中央环境保护部门的授权必须申请,合格后方可进行。对于各省的许可证发放及管理工作,中央环境保护主管部门具有监督权和收回权。

第三,对排污许可实施分批分类管理,规范许可证申请和发放。

对许可证管理采取分批分类管理方式,从时间上,首先对于重点行业的大型点源进行许可证发放,逐渐到所有点源。从污染物处理上,对常规污染物、有毒污染物和非常规污染物的范围进行界定,先后后多。从污染源类别上,则可考虑:一是对直接向自然水体排放污染物的点源和将废水排入市政污染管网的点源进行分类管理。向排入自然水体的点源发放排污许可证,向排入大型点的点源发放预处理许可证;二是大管点源应申请个体许可证,一定区域范围内具有相同排放特征的点源可以以申请一般许可证,简化许可证的申请和发放管理,节约管理成本;三是编制各类点源(污水处理厂、船舶、工业点源、建筑活动等)排污

许可证管理指南,对各类许可证的内容要求、申请要求、监测要求、记录要求和报告要求等进行规定,为监管和执法奠定基础。

第四,加大违反许可的惩罚力度,提高罚款数额,明确刑事责任。

切实加大对违反许可证单位的惩罚力度,对于谎报、瞒报等违法行为,予以严惩。在许可证中将企业的排污行为、监测和报告要求、法律和行政要求进行明确规定。在拟修订的《水污染防治法》及其实施细则中,明确提高罚款数额,罚款数以污染物单论,并按日计罚挂钩。对于情节恶劣和不良后果严重的,罚款之外要辅以关停等行政处罚。对于情节特别恶劣和不良后果极其严重的,规定承担一定的刑事责任。另外,建立许可证守法和执法数据库,及时有效地掌握企业的守法、违法情况,并采取相应措施,帮助企业纠正违法行为。

第五,加强机构和能力建设,健全排污许可证管理体制。

机构及人员能力建设是全面推进排污许可制度的重要基础。为此,笔者提出以下3条建议。一是关于政府机构,在中央环境保护主管部门设立专门机构,负责制定国家层面的排污许可证相关规章和政策,监督地方排污许可制度的实施。并定期组织全国范围培训,对各地的许可证管理人员和编写人员进行统一培训,提高地方相关人员的专业技术和管理水平。在区域层面,充分发挥6个环保督查中心的监管职能,设立专门的机构。在地方层面,对应设立相关机构,负责许可证的发放监管和政策制定,提供技术支持和指导,通过管理规范和技术指南负责本地区的排污许可证核发。二是关于企业,要求设立专门从事此项工作的人员,负责许可证编写、申报及日常监测等。三是关于技术层面,可考虑将从事环境影响评价相关人员转移到许可证编写和技术开发上。

作者单位:环境保护部环境与经济政策研究中心

相关链接

排污许可是国际通行的一项环境管理的基本制度。美国是最早建立排污许可制度的国家之一,政策实施效果比较好。相关经验值得借鉴。

以美国污水排污许可证为例。美国排污许可证起始于20世纪70年代,依据为《清洁水法》。《清洁水法》规定任何从点源向水体排放污染物的行为,不论是否会对受纳水体产生污染,都必须获得排污许可证,并遵守许可证规定的排放限制标准和污染排放时间表,否则即属违法。美国环保局及州环保局为许可证发证部门,其特点及启示如下:

一是排污许可证同时满足多重标准,核心目标是水质改善。美国污水排污许可证必须同时满足排放标准和水质标准以及最大日负荷总量的要求,使点源污染控制直接与水体水质改善相联系。许可证从基于技术的排放限值和水质标准两个层面控制点源污染排放。最大日负荷总量管理是对不达标水体进行修复前的污染分配工具,可总体考虑对不达标水体造成影响的重点源和非点源,并在所有点源和非点源间进行污染负荷分配。最大日负荷总量不具强制性,需要通过排污许可证、联邦赠款支持的自愿减排活动(如非点源污染控制)、州和地方法律和法令要求、个人和自愿的行动来控制。目前,联邦和各州已经为7万个受损水体制定了最大日负荷总量分配方案。

二是污水排污许可证发放由美国环保局和各州环保局分工合作。美国

环保局有48名工作人员专门负责许可证事务,从许可证颁发对象上看主要负责全国船舶、建筑、雨水等一般许可证的颁发,以及所有许可申请的审查。同时,美国环保局授权州政府执行相关许可证发放及监督。截至2015年8月,全美46个州和弗吉尼亚群岛获得授权,负责本地区全部和部分许可证的颁发。通常,经由州颁布的许可证或执行的项目,美国环保局将不再处理,但美国环保局必须检查由州颁发的许可证,并有相反对许可证中有同联邦要求有矛盾的内容。对于未得到美国环保局授权或者未得到全部许可证授权的州而言,许可证的颁发由美国环保局区域办公室负责。

三是污染物覆盖范围广,对点源实施分类管理。美国许可证管理对污染物的定义范围很广,包括排放至水中的任何类型的工业、城市、农业废弃物,分为3类:常规污染物(BOD₅、总悬浮固体、大肠菌群、pH、油和油脂)、有毒污染物(重金属及人造有机化合物)以及非常规污染物(氨、氮、磷、COD等)。对同点源颁发不同的许可证,从便于管理角度出发,分为一般许可证和个体许可证,然后根据

污染物排放设施类型再进行分类管理。一般许可证无需个别申请,审批程序简单,适用于一定地理区域内具有某种共同性质的特定排污设施。具体包括:雨水点源、相同或实质上相类似的行业的设施、排放同类废物或从事同类型的污水利用和处置活动的设施、对下水道污泥利用及处置要求相同排放限制与运营条件的设施,要求相同或相似监控措施的设施。个体许可证是专门适用于个别设施的许可证,它针对这一设施的具体特征、功能等规定特别的限制条件和要求。许可证有效期一般为5年,在许可证到期之前,排污设备运营者须申请新的许可证。

四是将许可证作为执法的重要依据,并以违法成本高为原则强制执行。《清洁水法》第309条对违法排污的各类处罚作出规定。环境保护主管部门可以根据许可证中的排放监测、设施检查等内容进行跟踪,如果设施发生违反许可证限值和条款的情况,许可证管理机构可以及时发现并对违反许可证规定的行为进行纠正。根据违法行为的情况,可以对追究违法企业的民事或刑事责任。民事执法包括环保局采取的行政处罚、司法部门代表环

保局和其他部门采取的处罚、公民提起的诉讼等。罚款按每种污染物计算,并且与按日计罚挂钩。举例说,如果一个企业有16种污染物,有7种不合规,如果按照每种每天2500美元计算,每种违法行为的罚款额度最高可达3.25万美元/天。民事罚款上交美国财政部,纳入国库管理。

五是制定具体详细的技术导则,兼具科学性和灵活性,增强可操作性。为落实许可证要求,美国环保局制定了国家污染物排放削减系统指南,分12章详细介绍了申请程序、基于技术的排放限值、基于水质的排放限值、监测与报告要求、特殊情形、内容调整、行政管理程序、实施与强制执行等内容,为企业许可证编写提供参考。基于技术的排放限值是根据技术和资金的可获得性而设立的最低出水水质要求。目前,美国环保局已经为钢铁等55个行业、90多个经济部门制定了排放限值导则和规范。如果排放限值导则没有要求,则其排放限值需要在许可证中基于“许可证编写者的最佳专业判断”逐个制定。关于罚款中的金额确定,专门开发了数学模型,对30多个行业制定了不同罚款方案。

石料厂粉尘污染治理需多措并举

◆谢强 陈伟

随着经济社会发展,城市和农村建设的步伐加快,城市周边不同规模的石料厂日益增多,在石料开采、加工、装载和运输环节产生的粉尘污染日趋严重。同时,因污染引发的矛盾纠纷、经济赔偿等问题也呈逐年上升趋势。

石料厂粉尘污染对人体健康危害很大,特别是对老人和小孩的影响更大。常年身处粉尘污染环境会引发心脑血管、哮喘、支气管炎等多种疾病,对身体健康极为不利。同时,粉尘污染还会影响到植物的光合作用,甚至直接导致蔬菜减产、农作物减产等。

治理石料厂粉尘污染,不能完全

寄希望于生产企业。因为受经济利益的驱动,生产企业很少主动在治污上进行投入。单独依靠某个部门也不行,因为石料厂管理涉及国土(地矿)、环保、公安、交通等多个部门。当前正处在开发、建设时期,市场上对于石料的需求量很大,如果只采取处罚、停产、取缔等行政手段治理粉尘污染,可能难以达到预期效果。

如何才能有效治理石料厂的粉尘污染?笔者认为,必须采取政府部门联动、督促企业投入、鼓励群众举报等措施,才能真正取得实效。

在政府部门联动方面,要扎实开展石料厂联合治理工作,按照疏堵结合、标本兼治的原则,规范石料开采、

加工、装卸和运输。对于有合法手续的驱动,生产企业很少主动在治污上进行投入。单独依靠某个部门也不行,因为石料厂管理涉及国土(地矿)、环保、公安、交通等多个部门。当前正处在开发、建设时期,市场上对于石料的需求量很大,如果只采取处罚、停产、取缔等行政手段治理粉尘污染,可能难以达到预期效果。

在督促企业投入方面,在石料破

碎和筛分两个环节,要安装高效喷淋设备,并在出料口安装符合国家标准的高效除尘设备。在细料输送、堆放和铲车装卸环节,要采取密闭输送、覆盖、喷淋、洒水等防尘措施。要保持硬化石料厂地面和路面洁净,安装能够旋转的喷淋设备,做到全覆盖。硬化厂区通往主干道的道路,要定期维修保养和定时清扫洒水。选择合适地点设置自动冲洗设备,防止车辆带土(泥)上路。

在鼓励群众监督方面,要借助12345市长热线、12369环保热线或设置专门的举报电话,并对举报群众进行奖励,以此调动群众举报的积极性与主动性,使违法开采、加工、生产石料的企业或个人始终处于群众的监督之下,稍有风吹草动,便暴露在众目睽睽之下。同时,要采取措施保护好举报群众,使之免受被举报者的打击与报复。

作者单位:山东省济南市环境监察支队

◆肖明新

《水污染防治行动计划》规定,“在控制用水总量方面,到2020年,全国用水总量控制在6700亿立方米以内”。笔者认为,通过水权交易制度的实施,水资源富集地区可以将多余的水资源转让出去,既解决缺水地区的燃眉之急,又给当地带来收益。因此,水权交易市场的建立将有力地推动“水十条”目标实现。

水权交易是以水权人为主体。水权人可以是水使用者协会、水区、自来水公司、地方自治团体、个人等,凡是水权人均有资格进行水权的买卖。水权交易所发挥的功能,是使水权成为一项具有市场价值的流动性资源。通过市场机制,吸引用水效率低的水权人考虑用水的机会成本而节约用水,并把部分水权转让给用水边际效益大的水权人,使新增或潜在水权人有机会取得所需水资源,从而达到提升社会用水总效率的目的。

我国的水权交易主要包含江河 water 及地下水。水权交易是指水资源使用权的省市区或全部转让,通常先由国家将水权分配给各省市,各省市再细分到基层,各地用不完的指标则可以相互交易。

政府间水市场有何优势?

从2005年水利部正式发布《关于水权转让的若干意见》算起,我国的水市场建设已经走过了10年。然而,截至目前,水市场建设仍然处于试点阶段,这与我国所面临的水资源压力极不协调。这也在一定程度上反映出水市场建设的困难。

在实践层面,水权交易及水市场并不发达,水权交易的成功案例不多。大家讨论的依然是黄河中游、黑河流域等水权案例。实际上,水市场建设的障碍固然与以取水许可为代表的水资源配置制度及其派生的水行政管理体制有关,但水市场建设的成本问题更为关键。以取水人、取水权交易为主要内容的水市场得以建立并良好运行离不开一些基础设施及制度的支撑。由于水资源的可消耗性,水权内容的表征不得不依赖于登记。而水资源的流域性更要求统一登记。同时,水权交易要想达成,需求方与提供方之间需要一定的信息沟通渠道,打破水市场的地区限制,水权交易平台就显得极其需要。此外,水市场的壮大也需要相应的权益保护机制。这些技术性因素对水市场的培育十分重要。《关于深化水利改革的指导意见》提出要开展确权登记,逐步建立国家、流域、区域层面的水权交易平台。面对数量众多、空间分散的取水户,这些工作的开展无疑需要大量的资金投入。目前看来,资金投入主体应该是各级政府,但投入责任在中央与地方之间的划分尚不明确。

当前,政府间水市场已成为关注热点。一个成功案例当属2000年发生在浙江省东阳市政府与义乌市政府之间的水权交易事件。东阳市和义乌市于2000年11月24日签订有偿转让横锦水库部分水权的协议。协议的主要内容是甲方(东阳市人民政府)以人民币两亿元的价格一次性把东阳横锦水库的每年4999.9万立方米水的永久用水权转让给乙方(义乌市人民政府),且水质达到国家现行Ⅰ类饮用水标准。协议当然还包括计量、管理、付款方式等内容。从协议来看,这无疑是一个双赢的结果。一方面,义乌市获得了地区发展所需要的有保障性的水资源;另一方面,东阳市也通过交易获得了一笔不错的收益,可以用来支撑地区发展。可见,这种政府间形成的水市场具有现实基础以及经济优势。

《关于深化水利改革的指导意见》提出鼓励和引导地区间、用水户间的水权交易。在此“地区间水权交易”到底所指为何没有给出说明,且“地区”概念并不能体现出市场主体。笔者把像东阳—义乌水权交易这种发生在政府之间的水市场称之为政府间水市场,它的主要特点在于市场主体是各级地方政府。

政府间水市场得以展开,其经济学逻辑在于通过减少市场主体从而节约交易成本。而交易成本正是当前用水户间水市场建设需要解决的问题之一,并不是说有了政府间水市场就无需用水户之间水市场。随着技术的发展尤其是信息技术的发展以及水资源需求的增长,用水户间水市场可能更能实现水资源的优化配置。只是就当前而言,建设政府间水市场是一种更节约成本的方式。政府间水市场建设还可促使地方政府采取水权转让等方式优化本区域内的水资源配置,进而为政府间水市场提供水源。这意味着建设政府间水市场也可用来促进统一的水用户间水市场建设。

政府间水市场建设有何法律基础?

将地方政府当成水权代表者,进而参与水市场,这是用直观的语言来论证政策的合理性。若想推动政府间水市场的发展并提供制度性保障,从法治的角度来考量,政府的这种角色亦必须符合法律的要求。

在对于东阳—义乌水权交易的大讨论中就有关于交易双方资格的质疑,认为在水资源国家所有权的前提下地方政府并不是权利主体。对于水权及水市场建设中地方政府角色的考量可能是后续的水权与水市场建设专门针对取水户的原因之一。以致于黄河水利委员会2004年颁布的《黄河水权转换管理实施办法(试行)》特别强调水权转让出让方必须是取水人。这显然将政府间水市场排除在外了。

1988年制定的《水法》尚只规定水资源分别属于国家所有和集体所有,并没有就所有权的行使人作出规定。2002年修订后的《水法》规定,“水资源属于国家所有,水资源的所有权由国务院代表国家行使”。如果仅从字面上来理解法

律规定,地方政府确实不是所谓的水权交易的适格主体。但是从实际效果来看,东阳—义乌之间的交易确实是一种有效的水资源配置方式。如何让这种制度创新通过法律之门?

法律虽然只规定由国务院代表行使水资源国家所有权,但地方政府实际上也在水资源配置中起着重要角色。认为地方政府在一定程度上也在行使水资源国家所有权并不存在操作上的问题。在此,运用法学中的推定概念是合适的,也就是说地方政府可以推定代表行使水资源国家所有权。这可以是政府间水市场建设的重要法律基础。

地方人民政府推定代表行使水流国家所有权固然可以通过市场机制实现水资源的优化配置,但是这种推定如果走得太远的话,可能造成的不利后果也是难以承受的。从社会现实来看,对地方政府推定代表行使予以一定的限制是必要的,这也正是国务院代表行使国家所有权力功能之所在。《水法》中的水量分配条款就是对地方政府的限制。水量分配起着限制地方政府推定代表行使所有权力功能的功能。一旦地方政府配置的水资源超过了一定的量,危害到其他地区的权益,地方政府的相关行为是无效的。

政府间水市场建设可采取哪些措施?

鉴于东阳—义乌水权交易后,理论界以及水行政部门内对于地方政府主体资格的质疑,建设政府间水市场理应先解决思想上的认识问题。要明确地方政府间签订的水资源利用协议是符合法律规定的观念。东阳—义乌交易行为模式的特点在于上游地区有富余的水资源,而经历了15年的经济发展,这种情形现在已不多见。对于上游地区过多的取用水资源的情形,笔者认为,政府间水市场建设可从以下两个方面推进。

一、借鉴新安江水环境补偿的模式,开展政府间水市场建设试点。由上级政府协调并提供一定的资助来促进不同地方签订水资源利用协议。以通过交接断面的水资源总量为依据,明确各方的经济责任。

二、将一定量的水资源认定为地方水资源权益,这一权益可转让,而权益被侵害则可主张赔偿。由于水资源在各地区的使用价值以及节约水资源的成本存在较大的差异,地方政府可基于这种比较优势,达成水资源利用协议,实现水资源的优化配置。

作者单位:中山大学法学院

政府间水市场建设如何推进?