

完善排污许可制度 提升环境治理能力

实施排污许可制度 推动环境质量改善



孙佑海,现任国家环境咨询委员会委员,中国环境资源法学研究会副会长,天津大学法学院院长、教授、博导,天津大学中国绿色发展研究院执行院长,最高人民法院环境损害司法鉴定研究基地主任。历任国务院法制局农林城建环保法规司副司长,全国人大环境与资源保护委员会法案室主任,最高人民法院中国应用法学研究所所长兼最高人民法院研究室副主任。

对话人:国家环境咨询委员会委员孙佑海
采访人:本报记者 黄婷婷

国务院办公厅近日印发《控制污染物排放许可制实施方案》。《实施方案》的出台具有哪些重要意义?排污许可制度需要与哪些制度做好衔接?如何有效落实和推进?对此,我们与专家进行了对话。

改革以行政区域为主的总量控制制度,建立企事业单位污染物排放总量控制制度,具有重要的现实意义。必须推动企事业单位落实治污主体责任,这是落实排污者负责原则的具体体现,也是落实改善环境质量目标的内在要求。

《实施方案》的出台为排污许可制度提供了哪些法律支撑?

■为完善排污许可制度,推进这项制度实施指明了前进方向。

中国环境报:排污许可制度多年来难以推进,法律支撑不足是其中一个重要原因。当前,新《环境保护法》对不按证排污行为的法律责任进行了规定,国务院办公厅也印发了《控制污染物排放许可制实施方案》(以下简称《实施方案》)。这些法律法规为排污许可制实行提供了哪些保障?

孙佑海:《环境保护法》第四十五条规定,国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。该法的第六十三条等条款,对违反排污许可的行为,做出了相应的处罚条款。

《大气污染防治法》第十九条规定,排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排

污许可管理的单位,应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。

《水污染防治法》第二十条规定,国家实行排污许可制度。直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照法律规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位,应当取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。禁止企业事业单位无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。

上述法律为排污许可制度提供了法律依据。但对于实行排污许可证的具体办法和实施步骤没有做出规定。因此,首先应制定排污许可管理名录,还要考虑企事业单位及其他生产经营者的实际情况,确定实行排污许可管理的行业类别。对不同行业或同一行业

内的不同类型企事业单位,按照污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素进行分类管理。

其次,实施排污许可制应合理确定许可内容。其中包括明确许可排放的污染物种类、浓度及排放量、排放去向等事项,载明污染治理设施、环境管理要求等相关内容,使排污许可证各项内容于法有据。

再次,应明确排污许可证的核发机关和实施步骤。根据《实施方案》,环境保护部不直接核发排污许可证,而是由县级以上地方政府环境保护部门负责排污许可证核发。企事业单位应当按照规定提交申请材料,申报相关事项。县级以上环保部门对符合要求的企事业单位按照规定核发排污许可证,对存在疑问的开展现场核查。首次发放的排污许可证有效期为3年,延续换发的排污许可证有效期为5年。上级环保部门加强监督检查,依法做出相应处理。环境保护部统一制定排污许可证申领

核发程序、排污许可证样式、信息编码和平台接口标准、相关数据格式要求等。各地区现有排污许可证及其管理要按国家统一要求及时进行规范。

之前,我国现行相关法律虽然对排污许可制度有原则性规定,但其中“排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定”这一重要规定没有落实,因此排污许可制度没有正式推开。在一定意义上讲,法律的有些规定处于“悬空”状态。《实施方案》为《环境保护法》等法律落实奠定了坚实的基础。

《实施方案》根据中央深化改革精神,为完善排污许可制、推进这项制度实施提出了方案,指明了前进的方向,在我国环境保护进程中可以说是一个里程碑。但《实施方案》属于政策范畴,本身并不是法律和行政法规,不是行政处罚及核发排污许可证的直接根据。下一步,建议国务院制定出台《排污许可证条例》,环境保护部则应抓紧制定相关规章。

《实施方案》要求建立企事业单位总量排放制度,对于环境质量改善意义何在?

■企业才是排放污染物的主体,不抓好企业这个源头而抓区域总量控制,难以实现环境质量根本改善。

中国环境报:《实施方案》提出要衔接相关环境管理制度。排污许可制度需要与哪些环境管理制度相衔接?比如,排污许可制度如何与环境影响评价制度相衔接?

孙佑海:任何一项改革,做好新老制度衔接都十分重要。污染物排放许可制度改革能否成功,新制度能否实用、管用、好用,关键在于能否与其他各项固定源环境管理相关制度有机衔接,实现分类管理、一企一证,使排污许可制度成为固定源环境管理的核心制度。

首先,要与环境影响评价制度做好衔接。环境影响评价是建设项目的环境准入门槛,排污许可是企事业单位生产运营期排污的法律依据,二者之间关系最为密切,从总体上讲是“事前审批与事中事后监督”的关系,因此也最需要衔接。环境影响评价文件及批复中与污染物排放相关的主要内容应当纳入排污许可证,例如,水污染物排放、大气污染物排放等污染物排放相关内容都要纳入排污许可证。同时,排污许可证执行情况应作为环境影响后评价的重要依据。推进排污许可制度与环境影响评价制度相衔接,是当前制定统一的综合排污许可制度的重点和难点。二者一定要衔接到位、顺畅有序、互相补充、形成合力。

其次,要以实际排放数据为纽带,与污染源监测、排污收费、环境统计等制度做好衔接,从根本上解决多套数据

的问题。以排污许可制度为核心和基础,明确各方责任,制定配套政策,推动固定源环境管理体系重构。

中国环境报:《实施方案》要求改革以行政区域为主的总量排放制度,建立企事业单位总量排放制度。这意味着什么?对于环境质量改善来说有哪些积极意义?对于地方政府和相关部门来说又需要做好哪些准备和适应工作?

孙佑海:改革以行政区域为主的总量控制制度,建立企事业单位污染物排放总量控制制度,具有重要的现实意义。

首先,这是对党的十八届三中全会精神和《生态文明体制改革总体方案》的具体落实。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,改革环境治理基础制度,建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制,改革环境基础制度。《生态文明体制改革总体方案》提出,完善污染物排放许可制。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。我认为,《实施方案》提出建立企事业单位总量排放制度,是党的

实事求是原则在环保领域的具体体现。

其次,这是从根本上治理环境污染的内在要求。在控制污染物排放方面,企业是排污主体、行为主体,也是责任主体。因此,必须推动企事业单位落实治污主体责任,这是落实排污者负责原则的具体体现,也是落实改善环境质量目标的内在要求。要对企事业单位排放大气、水等污染物的行为进行统一规范和约束,要求企业持证、按证排污,开展自行监测,建立台账、定期报告和信息公开制度,加大对无证排污或无证排污行为的处罚力度,实现企业从“要我守法”向“我要守法”转变。

第三,这是基于对历史经验的总结。按照行政区域污染物排放总量控制制度,污染物排放指标层层递减,由中央层层到地方各级,再落实到企业,对于遏制环境污染起到一定作用。但是也要看到,企业才是排放污染物的主体,不抓好企业这个源头而抓区域总量控制,难以实现环境质量根本改善。在行政区域总量控制制度下,由于层层分配指标,导致一些地方存在弄虚作假的行为,数据可能越来越好,而环境质量状况却越来越难看。环境保护的严峻现状和广大人民群众对美好环境的迫切需求,要求我们在环保问题上必须采取实事求是的态度,做到源头严防、过程严管、后果严惩。

综上所述,改革以行政区域为主的总量控制制度,建立企事业单位污染物排放总量控制制度势在必行。对于地方政府和相关部门来说,应加强学

习,尽快适应。要扎到企业里去,扎到固定污染源里去,切实了解企业的生产及排污情况,认真分析企业污染物排放难以减少的原因,然后提出有针对性的解决办法。环境质量不达标的地区,要通过提高排放标准或加严许可排放量等措施,对企事业单位实施更为严格的污染物排放总量控制制度,努力推动改善环境质量。

中国环境报:省以下监测监察执法垂直管理制度刚刚推行。在垂直管理改革的背景下,如何有效推进排污许可工作?

孙佑海:2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅正式印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。这是对我国环保管理体制进行的一项重大的体制改革,对我国今后一个时期环境保护工作和生态文明建设,必将产生深远影响。

垂直管理体制的改革减少了地方保护主义对环保工作的干预,为推行企事业单位控制污染物排放许可制创造了有利条件。垂直管理体制的改革,有利于推行“一企一证”、综合许可,将环境执法检查集中到排污许可证监管上;有利于对固定污染源实施全过程管理,实现多污染物协同控制。按照谁核发、谁监管的原则,将排污许可证具体核发工作交给地方环保部门,对符合要求的企事业单位要按时核发排污许可证。从这个角度来看,地方环保部门的责任更大。

定处理处置,必须配备足够的经许可的危险废物处理处置能力。但事实上各地往往难以做到。综上所述,目前危险废物管理实践中存在“堵”的现象,所以就出现了危险废物监督管理者到处救火的局面。

“堵”只是权宜之计。既然“堵”解决不了问题,就应转换思路,借鉴大禹治水的理念,对危险废物管理以“疏”为主,特别要重视源头的疏导。

“疏”的要义在于,首先要提高产生危险废物企业环保岗位人员对危险废物的识别能力,掌握危险废物污染防治有关的法律法规、政策、规范,知晓非法排放、倾倒、处置危险废物可能导致的严重后果。

其次,要提升危险废物监督管理者自身的监管能力,准确理解危险废物监管中涉及的法律法规的真实含义,以便正确监管,达到威慑作用。要进行宣传教育,从思想上进行疏导。在此基础上,配备与产生危险废物数量相匹配的经许可的处理处置能力,减少非法排放、倾倒、处置危险废物案件的发生。

作者单位:上海市固体废物管理中心

省以下环保机构

监测监察执法垂直管理制度改革

名词解释

之机构编制(二)

■ 议事协调机构及其办事机构

议事协调机构指为加强某些领域、跨部门重要工作的领导和组织协调而设立的工作协调机构。主要有以下5种情形:一是为加强对涉及跨领域跨部门重要工作或国家重大战略部署的组织协调而设立,如扶贫开发、信息化等议事协调机构。二是为完成涉及军地合作任务而设置,如国防动员、军队转业干部安置等议事协调机构。三是为应对重大公共突发事件或自然灾害而设置,如抗震救灾、防治非典型肺炎等议事协调机构。四是为加强某方面工作的领导或履行国际公约而设置,如应对气候变化及节能减排、防治艾滋病等议事协调机构。五是完成临时性工作任务或重大建设项目而设立,如三峡工程建设、南水北调工程建设等议事协调机构。

议事协调机构在组织协调跨部门、跨领域重要工作中发挥了重要作用,但也存在一些问题。在实际运行中,有的议事协调机构及其办事机构与相关职能部门的工作重复,甚至替代了职能部门工作,导致新的职责交叉;有的设置了实体性办事机构,增加了工作层次和环节;还有的层层向下布置工作,形成了自上而下的系统。党的十七大和十七届二中全会提出,精简和规范各类议事协调机构及其办事机构,不再保留的,任务交由职能部门承担。今后要严格控制议事协调机构设置,涉及跨部门事项,由主办部门牵头协调。确需设立的,要严格按照规定程序审批,一般不设实体性办事机构。其中,实体性办事机构指党委、政府议事协调机构下设立承担相应职能,办

■ 国务院组成部门和省以下政府工作部门

政府组成部门指履行基本行政管理职能、依法设置的机构。《国务院组织法》规定,国务院由总理、副总理、国务委员、各部部长、各委员会主任、审计长、秘书长组成。国务院组成部门的名称一般都冠以“中华人民共和国”字样。《国务院行政机构设置和编制管理条例》规定,国务院行政机构根据职能除分为办公厅和国务院办公厅组成部门外,还包括国务院直属特设机构、国务院直属机构、办事机构、国务院组成部门管理的国家行政机构和国务院议事协调机构。国务院组成部门的设立、撤销或者合并由国务院总理提请全国人民代表大会或者常务委员会决定。另外国务院还设有直属事业单位。

政府工作部门指各级人民政府根据工作需要,经过法定程序而设置的,分别负责组织和实施某一方面行政事务的部门。国务院工作部门分为国务院办公厅、国务院组成部门、国务院组成部门管理的国家局和国务院直属事业单位等几种类型。《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方政府组织法》规定,县级以上人民政府领导所属各工作部门和下级人民政府工作;地方各

级人民政府根据工作需要和精干的原则,设立必要的工作部门;各工作部门受人民政府统一领导,并且依据法律或者行政法规的规定受上级人民政府主管部门的业务指导或者领导;省、自治区、直辖市的人民政府的厅、局、委员会等工作部门的设立、增加、减少或者合并,由本级人民政府报请国务院批准,并报本级人民代表大会常务委员会备案。

可以看出,与中央层级不同,省以下地方各级政府未使用“组成部门”的提法,不再分类,统称为“工作部门”。市级环保局等部门与国务院组成部门性质实质类似,工作部门负责人仍然可以称作政府组成人员。

《意见》第六条规定,“市级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理,仍为市级政府工作部门”。市级环保局领导班子任命实行以省环保厅(局)为主的干部管理体制,并不改变市级环保局仍然履行市级政府环境保护基本行政管理职能,市委、市政府对生态环境质量负责的履责机制和手段,队伍并不因为垂直管理制度改革而有所削弱。

总体上看,环保系统不是人多了,而是力量不足,各地不宜把超编混编混岗的清理纳入这次垂直管理制度改革工作,要积极稳妥地推进相关工作。

各省份要结合机构编制实际和职能调整情况,按照事业单位分类改革和《意见》要求,按照新职能要求公开招录选配一批新监察体系工作人员,将市(地)级环境监测机构工作人员整体或者部分上收到省级环保部门,区县监测执法系统只调整人员隶属关系和财政供养关系,可不涉及人员调整问题,市县两级人员编制管理的差异可以逐步消化处理,省以下环保机构监测监察执法系统其他人员基本维持不变,这样改革后的新体系里编制内和编制外可以各就各位,各司其职,各尽所能,保持新老环境保护体制平稳有序。

◆ 唐红侠

自《最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》颁布后,各地非法排放、倾倒、处置危险废物的案件居高不下。危险废物监督管理者就像救火队,哪里发生了非法排放、倾倒、处置危险废物的案件,监督管理者就扑向哪里去解决。危险废物监督管理处于被动局面。

探究其原因,不外乎以下几种:一是危险废物本身的特点决定的。危险废物的种类繁多、性质复杂,涉及各行各业。危险废物的性状复杂,可以是固态、液态、半固态,甚至是置于容器中的气态物质。危险废物的成分复杂。危险废物可能含有一种危害成分,也可能含有多种危害成分;可能含有重金属类危害成分,也可能含有有机类危害成分,甚至可能同时含有重金属类危害成分和有机类危害成分。同一种危险废物,其危害组分也可能存在差异。因此,正确识别危险废物的难度很大。

二是产生危险废物企业的环保人员水平参差不齐。目前,产生危险

探索与思考

危废管理要重视源头疏导

应转换思路,借鉴大禹治水的理念,对危险废物管理以

“疏”为主,特别要重视源头的疏导。

废物的大型企业、外资企业以及合资企业,基本能配备有环保教育背景的专职环境人员,其对危险废物的管理水平相对较高。但是,在中小型企业,配备具有环保教育背景的环境人员比率相对较低,有的企业甚至没有配备环保教育背景的人员,而是由其他职能部门的人员兼任,其危险废物的管理堪忧。

三是危险废物监督管理者的能力

有待提升。基层危险废物监督管理者的教育背景复杂,未经过统一的专业培训,使其监管能力有高下之分。例如,《固废法》第58条第二款规定了产废单位危险废物的贮存年限。监督管理者对这一年限的认识分为两派:一派认为不得超过一年,另一派认为可以超过一年。错误的认识难免带来错误的监管。

四是危险废物处置处理能力的限制。要确保危险废物按照法律相关规