

业界评说

◆梁忠

制定排污许可管理条例正当其时

实施排污许可制度是我国环境保护领域的重大改革,必须于法有据,应尽快启动《排污许可管理条例》的立法工作,以形成法律、行政法规、部门规章为一体的排污许可法律体系,为排污许可的实践提供依据和指引。

领域、多部门事项,已超出部门规章所享有的立法权限范围。因此,笔者认为,应通过法律或行政法规等更高位阶的立法进行规定。鉴于法律的制定与修改程序复杂,而排污许可制度改革实践的立法需求又比较迫切,因此,通过制定新法或修改现有法律对排污许可制度进行规定并不现实,不具有可行性。

鉴于上述原因,笔者建议,可在制定部门规章的基础上,由国务院制定行政法规来对排污许可进行规定,以解决法律未规定而部门规章又无法规定的问题,这也是《大气污染防治法》和《水污染防治法》赋予国务院的立法义务的要求。国务院制定的行政法规可称为《排污许可管理条例》,以表明此条例是对上位法律设定的许可所作的实施性规定,即执行性立法而非创制性立法。

笔者认为,《排污许可管理条例》的制定应重点解决以下几方面问题:

专家视角

推动旅游产业绿色发展

地方政府应立足旅游资源规划、开发、管理的全链条,全面落实绿色发展理念,强化约束与激励相容的政策机制,实现旅游产业发展与不可再生资源消耗、历史文化遗存破坏、污染物排放的全面脱钩。

展,必须重新审视和思考产业发展与自然环境的关系。要转变观念,正确客观审视因推动旅游产业发展而被改造了的自然环境,直面由此引发的资源过度开发、环境污染严重等危机与挑战,在尊重自然、保护环境、传承文明的基础上推动旅游产业发展。其中,地方政府应立足旅游资源规划、开发、管理的全链条,全面落实绿色发展理念,强化约束与激励相容的政策机制,实现旅游产业发展与不可再生资源消耗、历史文化遗存破坏、污染物排放的全面脱钩。旅游企业应更加重视履行企业社会责任,主动在旅游基础设施建设、旅游产品开发等方面实施和推广绿色标准,减少自然人文资源损耗,修复生态系统。而作为旅游产品和服务的消费者,社会公众也应树立绿色消费的理念,增强绿色旅游素养,减少自身旅游行为对资源环境的消极影响,并通过志愿服务等形式参与绿色旅游环境的营造。

绿色发展的动力是发展。绿色发展需要有增长的发展。与单纯的环境保护、污染治理等概念相比,绿色发展更强调在不损害资源与环境再生能力的基础上,不以降低经济社会福利水平为条件,更加突出在可持续性基础上的“可发展”。同样,旅游业绿色发展也需要促进环境与经济的统一,既要绿色又要发展,不是强调“零增长”,而是要在发展方式上做文章。通过围绕创新、融合、共享3个重点,积极推动旅游产业绿色转型,培育旅游产业绿色发展新动能。

要注重大众参与,在推动旅游产业绿色发展过程中,需要立足我国经济发展阶段转换、结构调整和发展方式转变的大背景,把创新作为提高旅游产业绿色转型的根本驱动力。其中,重点应以提高旅游产品质量和效益为中心,优化旅游产业发展的劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置,推动旅游产业新技术、新业态、新模式蓬勃发展的同时,促进绿色旅游产品的研发,促进互联网、大数据等新一代信息技术在旅游产业中的应用。通过创新释放旅游市场新需求,创造旅游产业新供给,推动旅游产业转型升级。

要注重大众参与,在推动旅游产业绿色发展过程中,需要立足我国经济发展阶段转换、结构调整和发展方式转变的大背景,把创新作为提高旅游产业绿色转型的根本驱动力。其中,重点应以提高旅游产品质量和效益为中心,优化旅游产业发展的劳动力、资本、土地、技术、管理等要素配置,推动旅游产业新技术、新业态、新模式蓬勃发展的同时,促进绿色旅游产品的研发,促进互联网、大数据等新一代信息技术在旅游产业中的应用。通过创新释放旅游市场新需求,创造旅游产业新供给,推动旅游产业转型升级。

根据《全国污染源普查条例》每10年开展一次全国污染源普查工作的要求,国务院于2016年10月26日印发了《国务院关于开展第二次全国污染源普查的通知》(国发〔2016〕59号),决定于2017年开展第二次全国污染源普查。为加强组织领导,国务院决定成立第二次全国污染源普查领导小组,负责领导和协调全国污染源普查工作。领导小组办公室设在环境保护部,负责普查的日常工作。

全国污染源普查是重大的国情调查,是环境保护工作的基础性工作。开展第二次全国污染源普查,掌握各类污染源的数量、行业和地区分布情况,了解主要污染物产生、排放和处理情况,建立健全重点污染源档

一是明确排污许可的适用范围。排污许可主要适用于大气和水污染物、固体废物、噪声等污染因与大气、水污染物在性质上存在较大差别,当前不宜在国家层面对其是否纳入排污许可管理进行统一规定,可授权地方根据各自自行规定。通过总结地方实践经验,再决定是否以及如何将固体废物、噪声等其他污染物纳入排污许可管理。同时,对于适用排污许可的具体排污单位,也需根据排污单位的具体情况进行甄别。

二是明确排污许可的许可条件。许可条件应综合考虑环境质量、实践经验、技术水平、公平、效率等多方因素,既要避免许可条件过于宽松导致环境质量恶化,也要防止许可条件过于严苛或随意增加许可条件而侵害排污单位的合法权益。

三是明确排污许可的实施主体。在确定实施主体时,不应简单地实行“谁核发、谁监管”的原则。可将核发与监管两个环

节进行适当分离,保持与审批制度改革和环保垂直的衔接,同时允许地方结合自身情况进行适当创新。例如,增加属地监管原则,由最接近排污单位的环保部门进行监管,以保证监管效率。

四是明确排污许可的实施程序。条例的制定须对排污许可证的申请、受理、审查、决定、变更、延续等各阶段的程序问题作出明确规定,以规范排污许可制度的实施过程。同时,在设计排污许可实施程序时,还应将公众参与原则融入其中。

五是明确排污许可的内容。排污许可证的内容直接关系排污单位的权利和义务,必须经过法律或行政法规的确认才能保证其合法性。

六是明确违反排污许可的法律责任。违反排污许可的行为主要包括两种类型:无证排污行为和违反排污许可证证进行排污的行为。条例应对不同的违法行为确定不同的法律责任,并且责任的规定应具体明确,以

便于法律的适用。

除此之外,《排污许可管理条例》还需解决排污许可与环境保护相关制度的衔接问题。作为环境保护领域的核心制度,排污许可制度必须与现有的环境影响评价制度、总量控制制度、排污收费制度、排污权交易制度、环境税制度等相关制度进行紧密衔接,避免制度之间互相脱节甚至冲突。《排污许可管理条例》的制定要严格遵守上位法的规定,充分总结和吸收部门规章的立法经验和排污许可制度改革

的实践经验,确保立法的合法性和科学性。

习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议上明确强调:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”实施排污许可制度是我国环境保护领域的重大改革,必须于法有据。因此,应尽快启动《排污许可管理条例》的立法工作,以形成法律、行政法规、部门规章为一体的排污许可法律体系,为排污许可的实践提供法律依据和指引。

作者单位:北京大学法学院

和支持贫困地区“靠山吃山,靠水吃水”,发展绿色旅游产业,将绿色资源变为绿色资本、绿色产品、绿色服务,把绿水青山变为金山银山。这样,既可以为贫困地区增强“造血”功能,提升贫困地区的扶贫脱贫能力,也可以使贫困人口参与到旅游产业发展中,成为绿色资本、产品和服务的供给者,增加贫困人口收入。将生态环境保护、产业发展与减缓贫困有机结合起来,有助于形成通过绿色旅游实现绿色减贫的新模式。

旅游产业绿色发展的关键在于深化改革。

形成绿色发展的长效机制是旅游产业绿色发展的重要保障,其关键在于深化改革。以生态旅游发展面临的产权制度改革为例,产权是交易的前提和基础,有效的产权界定要求产权主体对资源具有使用的排他权、自由转让权以及收益的享有权,从而保证产权主体在市场交易中的责、权、利的统一,进而增加交易的确定性,同时减少机会主义行为。很多地区特别是欠发达地区生态旅游资源丰富,但在生态资源产权界定、流转、收益处分等方面,仍然存在产权归属不明晰、产权保护不严格、生产经营自主权落实不到位等问题,极大地影响着社会资本参与生态旅游开发的积极性。

旅游产业绿色发展要与深化产权制度改革相结合,促进生态旅游发展,就应充分结合供给侧结构性改革要求,以产权安排和合作机制为核心,完善产权配置机制,重点拓展和完善经营权,鼓励和指导社会资本采取承包、出租、入股等方式流转经营权,通过产权明晰和规范流转,保障参与生态旅游开发的经营者的合法权益,充分调动社会资本参与,促进企业、政府、社会协同推进生态旅游发展。

作者单位:北京师范大学

犯任何版权或产生知识产权纠纷。

4.来稿请寄:北京市东城区广渠门内大街16号中国环境报栏目评论部收,邮编100062,信封上标注“我为普查献一策”征文。

电子投稿请以附件形式发送至邮箱:wwpcxyc@163.com。邮件主题填写为“姓名+单位+联系方式+我为普查献一策”。

5.来稿一律不退,请自留底稿。

四、奖项设置:征文活动结束后,将评出一等奖1名、二等奖5名、三等奖10名、优秀奖若干名。

联系人:郭婷 宋杨
电话:010-67118620

绿色畅言

以综合治理破解邻避效应

◆熊孟清 杨雪锋 黄佳楠

污水、垃圾等污染物处理设施的建设运营常常会遭到邻避效应问题。以往的研究主要结合心理学、行为学和社会学等学科,聚焦个人及社会群体的心理、利益与行为选择等方面,提出邻避效应的化解途径。这其中,最重要的途径是促成建设运营企业与设施影响评价制度、总量控制制度、排污收费制度、排污权交易制度、环境税制度等相关制度进行紧密衔接,避免制度之间互相脱节甚至冲突。《排污许可管理条例》的制定要严格遵守上位法的规定,充分总结和吸收部门规章的立法经验和排污许可制度改革

的实践经验,确保立法的合法性和科学性。

习近平总书记在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议上明确强调:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”实施排污许可制度是我国环境保护领域的重大改革,必须于法有据。因此,应尽快启动《排污许可管理条例》的立法工作,以形成法律、行政法规、部门规章为一体的排污许可法律体系,为排污许可的实践提供法律依据和指引。

作者单位:北京大学法学院

目前,一些地方在进行新的探索,以环境综合治理替代单一的污染物处理,融污染物处理与休闲景观建设、社区营造于一体,不失为一条利益共同体建设的新路子。如粤东某市在处理农村生活污水时,并不只考虑生活污水的处理,而是综合考虑生活污水治理与水塘整治、村容村貌改善、人居环境改善、文化宣传、休闲设施建设及景观建设等相结合,把生活污水治理设施建设成多位一体的人工湿地公园和社区活动中

环保问责督促履职尽责

◆李学辉

内蒙古、黑龙江、江苏等8省(区)前不久统一对外公开了中央环境保护督察移交的生态环境损害责任追究问题问责情况。8省区此次共问责1140人,其中厅级干部130人、处级干部504人。

中央环保督察是推进生态文明建设的重大制度安排,严格责任和内在要求。8省(区)党委、政府在通报督察问责情况时均强调,要提高政治站位,扛起政治责任,要落实党中央、国务院关于学习贯彻党的十九大精神,认真落实环境保护“党政同责”“一岗双责”,层层压实责任,抓实各项环境保护工作,以看得见的成效兑现承诺,取信于民。

权力就是责任,责任就要担当。对环境保护问题进行严肃问责,其根本目的就是唤醒领导干部的责任意识,激发担当精神。可以说,中央环保督察制度的出台和落实,不仅释放了失责必问、问责必严的强烈信号,也充分彰显了党对国家和民族长远发展的高度负责态度和依法治国、从严治党的坚定决心。

制度的生命在于执行。要确保中央环保督察制度发挥实效,必须言出纪随,强化执行,直指地

多措并举治理餐饮油烟

◆张飞飞

“民以食为天”,我国五千年的饮食文化已将煎炸炒爆烤融入了生活日常,一盘盘菜肴的背后是弥漫在楼宇窗外的烟熏味,餐饮油烟污染已成为我们享受美食的代价。

笔者认为,解决当前餐饮扰民问题,应从以下四方面努力:一是增加规划审批的强制性规定。无论是控规还是详规,所做规划都是一个区域的发展预期,从人口密度到建筑布局、从功能区域到单体绿化都是规划需要整体谋划的事务。区域性布局的规划设计中必须体现大气污染防治措施,让规划审批不仅仅为经济服务,而且能更多地对环境提供服务,为区域可持续发展提供保障。

二是增加设计施工图审查的强制性规定。规划的成果需要实体支撑,如果每个建筑群落随意调整或取消消防间距、专用烟道等配套设施,那么整体规划就是空谈。开发者的社会责任就会转嫁给购买者,引发的管理矛盾也将

转嫁给政府。因此,建设之初的设计必须预留好配套治污设施。

三是加强技术创新。当前,油烟净化的措施有多种,如运水烟罩、水喷淋洗涤塔、液沫洗涤塔等,还有机械分离法、织物过滤法、湿式处理法等。这些措施或者需要大空间容纳设备,或者需要频繁维护。而实际上,涉及餐饮油烟污染的多是规模以下的小餐饮业,占地面积小,装了大型设备。因此,当前急需加强技术创新,开发设计体积小、成本低、长期效果好的油烟净化设施。

四是强化法治保障。对于《大气污染防治法》规定的严禁经营场所,不得建设餐饮服务项目;对于处于可经营区域的经营者,政府部门应严格检查和审核,确保守法合法经营;对于情况复杂的老旧小区,水、气、土、房的主管部门应给出可执行的指导措施。同时,要确保有效投诉得到及时处理,切实保障居民和餐饮经营者的利益。

作者单位:江苏省南京市浦口区环保局

“我为普查献一策”征文启事

(活动时间延长至2017年11月30日)

为积极推动第二次全国污染源普查工作顺利开展,群策群力,集思广益,经环境保护部批准,现决定开展“我为普查献一策”征文活动。此次活动由环境保护部第二次全国污染源普查工作办公室主办,中国环境报社承办。

一、主题内容:征文主题为“我为普查献一策”,旨在征集各地对第二次全国污染源普查工作的意见和建议。

二、活动时间:“我为普查献一策”征文活动从2017年8

月开始至2017年12月结束,其中投稿截止时间为2017年11月30日。

三、来稿要求:

1.来稿应针对污染源普查工作的新情况、新问题,紧密联系实际,要求观点明确、有理有据、言之有物,避免空洞说教、泛泛而谈,具有一定的可操作性及决策参考价值。

2.来稿要求文字规范,表述完整,字数要求在2000字以内。

3.来稿应为原创,不得侵