

# 土壤治理有哪些投资空间?



薛涛,北京大学环境学院E20联合研究院副院长、E20研究院执行院长,资深市政环境产业与政策专家。财政部PPP中心专家库成员,天津大学特聘讲师。在市政环境领域曾有8年采购经验,12年PPP咨询及5年市场战略咨询经验,曾为GE及多家上市公司提供咨询服务。2014年加入E20环境平台,致力于产业与政策研究、PPP以及企业市场战略指导等。

对话人:北京大学环境学院E20联合研究院副院长薛涛  
采访人:本报记者李莹

## 土壤治理市场潜力如何?

■对于土壤相关市场前景,要谨慎看待。

**中国环境报:**“土十条”出台正加快推进,业界对于土壤治理的关注度也不断升温。您认为,土壤治理领域目前处于什么样的状态和水平?

**薛涛:**从技术层面看,目前土壤治理技术在市场化基础上有欠缺。目前土壤治理主要有两类:一类是搬土,将污染地块的土壤转移填埋或焚烧处理;另一类是治土或养土,通过化学药剂或者植物治理等方式对土壤进行治理。前者见效快、费用相对后者较低,后者见效慢。总体来看,除了搬土法,这种污染转移方式以外的其他模式都价格偏高,只有少量企业和科研院所在国家经费的支持下开展了少许项目。根

据统计,2015年市场总规模不超过20亿元~30亿元。从技术角度来说,很少公司对自己的技术有着绝对的信心。从产业主体来看,目前的土壤治理市场尚不规范。其中偶有上市公司,其主要利润也并非来自土壤治理。没有好的产业主体,很难有好的市场。目前,一些企业在跑马圈地,与政府草签协议的很多,但正式签协议的却很少。

**中国环境报:**那么,您认为土壤治理市场前景如何?

**薛涛:**我认为,对于土壤相关市场前景,要谨慎看待。从现有条件看,土壤治理领域形成巨大市场的条件尚不成熟。

## 地方政府会不会加大对土壤治理的投入?

■钱要用在刀刃上,土壤污染流动性差,很容易被忽视。

**中国环境报:**地方政府的积极性是否能够充分调动起来,创新方式、方法,将社会资本引入土壤治理领域?

**薛涛:**总体上看,环境治理成本支出占有很大比例,地方政府的刚性支付压力一直很大。钱要用在刀刃上,必然有先后轻重次序的选择。

“十三五”环保工作的重点是解决人民群众最关心的问题,不断改善环境质量。什么是老百姓最关心的问题?污染物的流动性决定其影响力。大气的流动性最强,发生雾霾谁都无法逃避,所以地方政府对大气的问题可能最为重视。水的流动性仅次于气,水体被污染很难被掩埋和隐藏,容易带给公众不良感受,引起公众不满,制定消除黑臭河流的工作任务和目标是基于此。而土壤污染的流动性最差,堆在一处不易造成污染扩散,很容易被忽视。我认

为,治理土壤污染应是个大治理过程,而不是要马上投入几亿元。应该强调的是风险管控。管控土壤污染风险要通过改变土地使用方式,而不是简单依靠巨大的资金投入。对污染的土壤要加强监测监控,不让污染继续发展。鉴于此,我认为,土壤治理应先监测摸清家底,控制污染趋势,然后做一些示范项目,找到一些可行的技术,而不是把重点放在立即花大钱上大项目上。

**中国环境报:**如今,公众对食品安全问题的重视程度不断提高,土壤污染关乎食品安全,这会不会从另一个层面推动地方政府加强土壤污染治理?

**薛涛:**理解中国的环境问题,首先要理解中央与地方政府的事权财权关系。根据新环保法规定,地方政府对当地环境质量负责。也就是说,地方政府

## 土壤治理领域的发展方向是什么?

■在污染者付费系统上,打通受益者付费环节。

**中国环境报:**如您所说,土壤治理领域形成较大市场的条件尚不成熟。那么,您认为土壤治理领域还有哪些投资空间?

**薛涛:**土壤治理未来的发展方向是在污染者付费系统上,打通受益者付费的环节。我认为,“土十条”出台后,有以下几大领域具有一定的投资空间。一是土壤监测市场,主要是政府购买服务。未来环保工作的走向应该是完善信息系统,逐步扩大信息公开,通过民意倒逼地方政府履行监管职责。“土十条”出台并全面实施后,应启动全国土壤污染状况详查,继续组织实施污染土壤治理与治理试点项目,建立规范的污染场地联合监管机制。要防控土壤污染首先要布设足够的土壤检测点位。只有这样,才能准确了解工业园区的土壤污染情况,及时发现污染堆入地下等问题。现在的土壤监测点位布

设远远不能满足需要。由于土壤的监测点位布设需要深入地下,存在一定技术难度,且工作量较大,需要社会力量加入。

鉴于此,我认为,土壤污染防治领域PPP市场最大的空间在于政府购买服务,主要是监测服务,帮助政府摸清家底,如建立工业园区的土壤监测点,完善土壤信息系统,建立大数据平台。这将能够形成几百亿元的市场。

二是通过明确土壤标准,倒逼城市灰地的治理。可以通过完善国家的土地开发利用标准,对土壤开发提出刚性标准,如住宅开发需要达到什么样的土地标准,倒逼政府在拍卖土地使用权之前,对无人治理的城市灰地进行治理。也可以在具备受益者付费商业化模式的局部,实现土壤治理公司和房地产开发公司有效合作,房地产开发商付费,在土地质量、海绵城市方面,通过治理同时达到要求。这部分市场主要是源于受益者的

需要。一个需要面对的现实是,我国土地开发一二级市场价值流程断裂,一级开发是土地拆迁平整,二级开发是通过土地招拍挂获取土地。目前,我国对一级市场的收入比例有明确的限制,所以,企业很难在土壤治理过程中获得收益,要改变这一状况,需要在制度上有所突破。

三是有机农业领域企业自发进行土壤治理,可能形成一个颠覆性的土壤治理市场。这部分公司既不是环保公司也不是农业公司,它们具有强大的产业链前伸和后延能力。如仓储、物流、销售等,能够通过移动互联网方式,打破割裂的流通环节,将好产品销售出去。目前,新农农业领域很多企业正在尝试。这种企业自发改善土质,通过产品销售回收土壤治理成本。这种经营性开发替代环保支出的模式,是环境治理中最为鼓励的模式,是未来的发展方向。在这方面,政府要进行鼓励,比如,完善认证标识系统,强

行达标管理。即只规定其排放量限值,实行企业申报认证、稽查管理。例如,浙江省金华市共有10个县市区,按90%以上排放量划线,全市高于此限值的工业企业有660家左右。因此,要对这660家工业企业发放A类排污许可证,纳入重点管理。因为年排放量小于此限值的工业企业至少有十几万家,如果都按A证管理,环保部门力量不足,对排放量小于此限值的工业企业,要依申请发放B类排污许可证,实行达标管理。规定其排放量限值,实行企业排污申报、稽查管理。同时,对非法低、小、散企业和无证排污企业开展严厉打击。

第三,尽量减少地方干预,理清事权,把环境治理任务交还地方政府。“十三五”期间将要实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,这一改革能够有

## “土十条”出台正加快推进,有人预计土壤治理市场将在“十三五”期间蓬勃发展。我们想知道,土壤市场潜力到底有多大?如何挖掘土壤市场潜力?环保企业当何去何从?

回报模式和资产属性两大基本要素,决定了土壤治理本身不会形成很大的市场。

从回报模式上看,土壤治理领域很难建立有效的回报模式。从商业模式角度看,公共服务的回报模式主要分为两种,一种是受益者付费。比如出租车服务、燃气供应等,这种模式最为有效。另一种是污染者付费。当受益者付费模式难以建立,依靠强大的政策支持 and 强制性外力,也能倒逼污染者为其行为埋单。目前,部分环保市场已经比较成功,如污染处理厂、工业企业污染治理等,就是典型的政策化市场、外部市场,只要政府监管到位,市场就能打开。但是,由于土壤污染涉及方方面面问题,在找到受益者付费模式或找到污

染者来支付费用两方面难度不小,缺乏具体支付主体,政府的财力又十分有限,很难建立适合的商业模式,要想打开土壤治理市场困难不小。

从资产属性上看,土壤治理不具备资产属性,很难融资。为什么?这一点很容易理解,为什么挣工资就能贷款买房?因为房子是资产,是抵押物,房主还不起贷款了,还有房子给银行作抵押。但河流、土壤治理却完全不同。治理河流、土壤,工程投入很难作为固定资产计入资产负债表。资本市场不认可,难以通过常规金融系统进行债务融资,主要靠政府投资。如果没有有效的信贷系统支持,没有大量资本加入,土壤治理就很难形成很大的市场。

者付费的模式,如项目开发、引进企业等。没有好处的事情,地方政府也不愿意干,如果必须要干,也必须有强大的外力逼着干,这可以理解为污染者付费的模式。

确实,一些地方政府可能因为当地产品的销售受到影响从而强化治理,形成受益者付费的行为逻辑。这就如同一些地方对城市新区的黑臭水体治理较为积极主动。因为,环境改善直接带动房地产开发,地方政府能够获得更大收益。但从目前的情况看,土壤污染的治理成本和收益并不对等。所以地方政府通过治理土壤污染提升农产品质量,提高当地收入的意愿并不强烈。在一些高价值的领域,可能会由市场力量按商业逐利模式形成受益者付费的良性循环而打开少部分局部非典型的市场,如部分地区有社会资本参与有机农业中对土壤质量进行改良和提升等。

化信息公开。这是纯市场竞争市场,市场总量无法统计。即便是在西方,土壤治理也属于投入产出比较低的领域。

四是强化工业追债,倒逼企业为土壤污染治理买单。我们刚刚谈到,很多土壤污染治理之所以难,是因为常常没人埋单,找到了埋单者,就可以形成污染者付费的商业治理工作也更容易打折扣。因此,当前急需把环境治理任务还地方政府。按照新环保法规定,地方政府对辖区内环境质量负责,因此把环境治理任务还地方政府在法律上有依据。为此,笔者建议厘清事权,督促地方政府整合农办、治水办、治气办、生态办、减排办及相关部门力量,组建地方生态环境治理委员会,专门代表地方政府牵头负责、组织开展环境治理和生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

效减少地方政府对环保工作的干预,加强环境监管。现实中,地方环保部门不仅负有环境监管的职责,还有环境治理的职能。然而,按政府职能分工,地方环保部门并没有掌握足够的要素资源,很难开展环境治理,只能牵头制订环境治理方案,通过地方政府组织实施。在实际操作中,需要协调建设、农业、发改、经信、公安等有要素资源的地方政府部门去实施,协调起来非常困难,环境治理工作也容易打折扣。因此,当前急需把环境治理任务还地方政府。按照新环保法规定,地方政府对辖区内环境质量负责,因此把环境治理任务还地方政府在法律上有依据。为此,笔者建议厘清事权,督促地方政府整合农办、治水办、治气办、生态办、减排办及相关部门力量,组建地方生态环境治理委员会,专门代表地方政府牵头负责、组织开展环境治理和生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

重;发行生态补偿彩票,吸引民间资本对生态补偿的资金投入;利用债券市场对生态补偿保护债券,用于大型环境保护项目;对区域用能权、用水权等进行确权登记,并探索建立碳排放权、排污权制度,培育和发展交易市场,实现资源产权交易;建立消费者信赖产品认证体系等,从全社会筹集生态补偿资金,同时提高全民生态环境意识。

第三,实行生态补偿清单式管理机制。做好前期谋划,以生态功能区为基本单元,以主体功能区定位为基本依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以财权和事权相统一的原则,编制好生态补偿规划。重中之重是建立生态补偿清单。明确生态系统现状、生态系统变化的趋势、生态系统服务价值状况。厘清生态补偿基础和实际需求,明确一定时间内的目标体系,科学制定补偿主体、补偿方式、补偿资金来源、补偿标准、资金分配、资金使用、监督考评等方面的制度。编制科学可行的生态补偿规划,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。形成以主体功能区定位为依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以改善生态环境质量和促进区域发展为整体目标,坚持政府主导、多方参与、全民行动、齐抓共管的生态补偿工作格局。

首先,以生态补偿提升区域发展内生动力。要完善生态补偿专项资金制度。结合归并规范专项资金工作,整合分散在条条管理中的资金,统筹和规范现有的农业、林业、水利、环保、住建、海洋等各部门具有生态补偿性质的各类专项资金。取消部分资金规模小、投向分散、任务已完成、失去政策依据、效益低下的专项资金。调整和调整部分使用方向相似、资金性质相近、关联性较大的专项资金。

积极创新生态补偿方式,以多种方式充分调动政府和老百姓保护生态环境的积极性。受益地区和保护区遵循成本共担、效益共享、合作共治的保护思路,坚持谁受益、谁补偿原则,以保护和改善区域生态环境质量为目标,通过对口支援、产业转移、园区合作、生态移民等方式实施横向生态补偿,双方共同分担生态保护任务。按照主体功能区划要求,依托当地特色资源优势,科学引导产业结构调整,大力发展特色生态产业,改变传统生产方式,形成与当地居民的利益联结机制。针对丧失劳动能力,无法通过产业扶持和就业帮助实现补偿的,通过低保政策等社会保障实施政策性补偿,并探索财政支持贫困户购买重大疾病医疗保险办法,资助无劳动力的特困对象参加基本医疗保险。多种渠道实现对老百姓的补偿。

其次,多渠道做大生态补偿资金蛋糕。建立以政府投入为主,全社会支持的生态补偿的投融资体制,既要坚持政府主导,努力增加公共财政对生态补偿的投入,又要积极引导社会各方的参与,探索多渠道多形式的生态补偿方式,拓宽生态补偿市场化、社会化运作的渠道,形成多方并举、合力推进。按照“谁投资、谁受益”的原则,支持鼓励社会资本参与对生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

我国生态环境功能重要区域类型多、分布广,存在着大量生态敏感和生态脆弱区域。同时,区域不平衡发展问题突出,生态功能重要区域、敏感和脆弱区域不仅承担着重要的生态功能,也背负着经济和社会发展重任,保护与发展的矛盾突出。生态补偿机制有利于推进生态环境保护从以行政手段为主向综合运用经济、技术和行政手段转变;有利于加快资源节约型、环境友好型社会建设;有利于促进绿色发展,保障生态建设的可持续性;有利于推动地区间基本公共服务均等化,促进不同区域、不同利益群体的协调发展。

## 我国生态补偿关键问题解析

由于生态补偿涉及的利益关系复杂,实施难度较大,还存在不少矛盾和问题需要解决。从我国生态补偿实践进展来看,有些国家层面生态补偿政策已经实施多年,问题与不足逐渐显现,需优化调整,有些政策则初步建立,还需不断健全完善。

一是生态补偿管理体系不规范、不健全。以部门为主导的生态补偿,责任主体不明确,缺乏明确的分工,管理职责交叉,专项转移支付落实到县级财政后往往分块执行,各部门间可能存在利益冲突,难以充分沟通配合,较难跨区域、跨工程从整体上把握生态环境建设,资金难以形成合力。

二是生态补偿手段单一。我国生态补偿项目大多是以中央和各级政府作为制定和实施生态补偿政策的主体,政府仍然是生态产品唯一购买者,不仅造成国家的巨大财政负担,导致生态补偿财政机制缺乏稳定性、长效性,也不符合破坏者付费、使用者付费、受益者付费、保护者得到补偿的基本原则和唤醒全社会保护环境的道德意识。

三是横向生态补偿缺乏协商平台。各地的流域生态补偿实践多是在上一级政府的协调下,由补偿双方协商达成,缺少有效协调利益相关方关系的跨区域的合作机制,限制了横向生态补偿的开展。

四是生态补偿缺乏系统有效的监测评估机制。目前国家和地方对流域生态环境建设相关工作出台的考核评估办法往往是针对某一具体投资项目或者政策实施的某一部分特定目标,并未对某一系统性政策实施的整体效果进行全面的绩效评估。对生态补偿的绩效评估也是大多侧重于对生态环境质量的条评价或资金使用情况,缺乏对区域生态系统功能的整体性和系统性评价。容易出现条款评价结果好坏,但整体生态环境恶化趋势没有根本性转变的状况。此外,其他必要的过程监管、相关经济社会发展政策的绿色化生态化等方面往往被忽略,试点地区都只希望提高补偿资金标准,但对得到补偿后同时应负哪些责任,通过什么手段、什么渠道来履行这些责任,资金使用及效果如何等却重视不够,生态补偿全过程监督的评估考核制度还未建立。

## 完善我国生态补偿制度的建议

要从源头遏制生态退化趋势,建设美丽中国,迫切需要国家重点生态功能区巩固和提高生态功能。要坚持节约优先、保护优先的基本方针,坚持在保护中发展、在发展中保护,如部分地区有社会资本参与有机农业中对土壤质量进行改良和提升等。

其次,多渠道做大生态补偿资金蛋糕。建立以政府投入为主,全社会支持的生态补偿的投融资体制,既要坚持政府主导,努力增加公共财政对生态补偿的投入,又要积极引导社会各方的参与,探索多渠道多形式的生态补偿方式,拓宽生态补偿市场化、社会化运作的渠道,形成多方并举、合力推进。按照“谁投资、谁受益”的原则,支持鼓励社会资本参与对生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

重;发行生态补偿彩票,吸引民间资本对生态补偿的资金投入;利用债券市场对生态补偿保护债券,用于大型环境保护项目;对区域用能权、用水权等进行确权登记,并探索建立碳排放权、排污权制度,培育和发展交易市场,实现资源产权交易;建立消费者信赖产品认证体系等,从全社会筹集生态补偿资金,同时提高全民生态环境意识。

第三,实行生态补偿清单式管理机制。做好前期谋划,以生态功能区为基本单元,以主体功能区定位为基本依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以财权和事权相统一的原则,编制好生态补偿规划。重中之重是建立生态补偿清单。明确生态系统现状、生态系统变化的趋势、生态系统服务价值状况。厘清生态补偿基础和实际需求,明确一定时间内的目标体系,科学制定补偿主体、补偿方式、补偿资金来源、补偿标准、资金分配、资金使用、监督考评等方面的制度。编制科学可行的生态补偿规划,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。形成以主体功能区定位为依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以改善生态环境质量和促进区域发展为整体目标,坚持政府主导、多方参与、全民行动、齐抓共管的生态补偿工作格局。

首先,以生态补偿提升区域发展内生动力。要完善生态补偿专项资金制度。结合归并规范专项资金工作,整合分散在条条管理中的资金,统筹和规范现有的农业、林业、水利、环保、住建、海洋等各部门具有生态补偿性质的各类专项资金。取消部分资金规模小、投向分散、任务已完成、失去政策依据、效益低下的专项资金。调整和调整部分使用方向相似、资金性质相近、关联性较大的专项资金。

积极创新生态补偿方式,以多种方式充分调动政府和老百姓保护生态环境的积极性。受益地区和保护区遵循成本共担、效益共享、合作共治的保护思路,坚持谁受益、谁补偿原则,以保护和改善区域生态环境质量为目标,通过对口支援、产业转移、园区合作、生态移民等方式实施横向生态补偿,双方共同分担生态保护任务。按照主体功能区划要求,依托当地特色资源优势,科学引导产业结构调整,大力发展特色生态产业,改变传统生产方式,形成与当地居民的利益联结机制。针对丧失劳动能力,无法通过产业扶持和就业帮助实现补偿的,通过低保政策等社会保障实施政策性补偿,并探索财政支持贫困户购买重大疾病医疗保险办法,资助无劳动力的特困对象参加基本医疗保险。多种渠道实现对老百姓的补偿。

其次,多渠道做大生态补偿资金蛋糕。建立以政府投入为主,全社会支持的生态补偿的投融资体制,既要坚持政府主导,努力增加公共财政对生态补偿的投入,又要积极引导社会各方的参与,探索多渠道多形式的生态补偿方式,拓宽生态补偿市场化、社会化运作的渠道,形成多方并举、合力推进。按照“谁投资、谁受益”的原则,支持鼓励社会资本参与对生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

# 构建规范系统的生态补偿制度

中央党校厅局级干部进修班“生态文明建设”专题研究课题组

重;发行生态补偿彩票,吸引民间资本对生态补偿的资金投入;利用债券市场对生态补偿保护债券,用于大型环境保护项目;对区域用能权、用水权等进行确权登记,并探索建立碳排放权、排污权制度,培育和发展交易市场,实现资源产权交易;建立消费者信赖产品认证体系等,从全社会筹集生态补偿资金,同时提高全民生态环境意识。

第三,实行生态补偿清单式管理机制。做好前期谋划,以生态功能区为基本单元,以主体功能区定位为基本依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以财权和事权相统一的原则,编制好生态补偿规划。重中之重是建立生态补偿清单。明确生态系统现状、生态系统变化的趋势、生态系统服务价值状况。厘清生态补偿基础和实际需求,明确一定时间内的目标体系,科学制定补偿主体、补偿方式、补偿资金来源、补偿标准、资金分配、资金使用、监督考评等方面的制度。编制科学可行的生态补偿规划,完善生态保护成效与资金分配挂钩的激励约束机制。形成以主体功能区定位为依据,以预防和控制突破生态保护红线为着力点,以改善生态环境质量和促进区域发展为整体目标,坚持政府主导、多方参与、全民行动、齐抓共管的生态补偿工作格局。

首先,以生态补偿提升区域发展内生动力。要完善生态补偿专项资金制度。结合归并规范专项资金工作,整合分散在条条管理中的资金,统筹和规范现有的农业、林业、水利、环保、住建、海洋等各部门具有生态补偿性质的各类专项资金。取消部分资金规模小、投向分散、任务已完成、失去政策依据、效益低下的专项资金。调整和调整部分使用方向相似、资金性质相近、关联性较大的专项资金。

积极创新生态补偿方式,以多种方式充分调动政府和老百姓保护生态环境的积极性。受益地区和保护区遵循成本共担、效益共享、合作共治的保护思路,坚持谁受益、谁补偿原则,以保护和改善区域生态环境质量为目标,通过对口支援、产业转移、园区合作、生态移民等方式实施横向生态补偿,双方共同分担生态保护任务。按照主体功能区划要求,依托当地特色资源优势,科学引导产业结构调整,大力发展特色生态产业,改变传统生产方式,形成与当地居民的利益联结机制。针对丧失劳动能力,无法通过产业扶持和就业帮助实现补偿的,通过低保政策等社会保障实施政策性补偿,并探索财政支持贫困户购买重大疾病医疗保险办法,资助无劳动力的特困对象参加基本医疗保险。多种渠道实现对老百姓的补偿。

其次,多渠道做大生态补偿资金蛋糕。建立以政府投入为主,全社会支持的生态补偿的投融资体制,既要坚持政府主导,努力增加公共财政对生态补偿的投入,又要积极引导社会各方的参与,探索多渠道多形式的生态补偿方式,拓宽生态补偿市场化、社会化运作的渠道,形成多方并举、合力推进。按照“谁投资、谁受益”的原则,支持鼓励社会资本参与对生态环境建设和保护。这样就理顺了体制、机制,容易做到监管到位、治理高效。

作者系浙江省金华市排污权储备交易中心主任

## ◆胡生康

“十二五”收官,各地环境污染防治取得了一定成效,但从环境管理角度来看,还存在一些不足。作为一名地方环保工作者,笔者就如何加强“十三五”环境管理谈一些思考。

首先,应加快推进排污许可证制度。建议尽快出台排污许可证发放管理办法。应解决哪些排污单位需要强制申领排污许可证、什么时候发、环保部门依据什么发放、该如何发放等问题。笔者认为,环评审批或备案、登记应该是排污许可证发放条件之一,但发证条件不宜设置过多。排污许可证可以分A、B证,占区域内主要污染物排放总量90%以上的排污单位可以发放A证,并且要在企业依法整改完善后才能发放。要将环保“三同时”验收、总量控制、排污权有偿使用和交易、排污申报、排污收费、执法监管等各项环境管理活动都纳入排污许可证管理,衔接环保各项行政许可,通过一个窗口对外服务,

# “十三五”环境管理亟待创新

强化“一证式”管理。其余的排污单位,可依申请发放B证,经简单环评备案或登记,实行达标管理,适时开展稽查。排污许可证最好能与营业执照一起发放。当然,排污许可证管理办法还应规定A、B证管理体系,完善申领、扣证、处罚、吊销、注销等操作程序。建议尽快出台排污许可证管理办法,先予以施行,待成熟后再制订相关法规。

其次,在污染源管理中,应强化重点污染源管控。应以县市区为控制单元,按照区域90%主要污染物排放总量来划线筛选、确定重点排污单位,并发放A类排污许可证(将非法排污企业列入“黑名单”)。对重点排污单位要实行有偿排污、在线监测、刷卡排污、月度监察等全过程,“一证式”规范管理。其余的排污企业,发放B类排污许可证,实

行达标管理。即只规定其排放量限值,实行企业申报认证、稽查管理。

例如,浙江省金华市共有10个县市区,按90%以上排放量划线,全市高于此限值的工业企业有660家左右。因此,要对这660家工业企业发放A类排污许可证,纳入重点管理。因为年排放量小于此限值的工业企业至少有十几万家,如果都按A证管理,环保部门力量不足,对排放量小于此限值的工业企业,要依申请发放B类排污许可证,实行达标管理。规定其排放量限值,实行企业排污申报、稽查管理。同时,对非法低、小、散企业和无证排污企业开展严厉打击。

第三,尽量减少地方干预,理清事权,把环境治理任务交还地方政府。“十三五”期间将要实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理,这一改革能够有