

关注排污许可制度改革

借鉴国际经验推进我国排污许可制度改革

吴悦颖 叶维丽

排污许可制度在我国实施由来已久,但至今未成为针对污染点源的核心管理制度,其主要原因是制度本身的不清晰、不衔接和不到位。时至今日,在国家排污许可制度改革启动之时,反思这项制度运行的问题,剖析国际先进经验的可取之处,对我国排污许可制度改革有着重要意义。

目前排污许可制度的弊病

我国从上世纪80年代后期在地方试点排污许可制度至今,已经有20多个省(区、市)向总计20余万家企业颁发了排污许可证。但是,这项制度定位不明晰、制度不衔接、监管不到位,存在制度缺陷与技术难点,难以有效管控排污单位的环境行为。

一是未成为点源环境管理的核心制度。一方面,排污许可制度并未获得充足的法律支撑。虽然上位法律对排污许可证做出了原则规定,但程序不具体、可操作性不强,多数地方无法对违反证照的企业进行监管和处罚。另一方面,排污许可缺乏制度衔接。现有环境影响评价、总量控制、排污收费、环境监测、环境统计、排污权有偿使用和交易等点源环境管理制度之间缺乏协调关联,排污许可制度未能起到企业环境管理核心政策的作用。由于缺乏许可证的统领,各项制度只是在污染防治的某一个阶段发挥作用,其主要功能表现出很大局限性,难以有效实施。

二是排污许可制度未能有效覆盖大部分污染源。各地在颁发排污许可证的过程中没有统一规定发证范围、发证程序、证照样式与许可内容等关键要素,因此或多或少存在对部分污染源的管理缺失。在已经进行污染源申报登记的企业中,只有30%左右获颁排污许可证;发证范围和种类不全面;排污许可证未能与环境功能区挂钩,对改善环境质量作用很有限。“重证控管”现象普遍,证照内容比较空泛,各地发放的排污许可证载明的内容较为简单,仅有排放标准、主要污染物总量指标等数据,未对企业治理工艺流程、污染物排放地点、排放方式、排放去向等做出详细要求,也未将处罚结果记录在案,难以作为执法依据,无法起到守法和执法“百科全书”的作用。

三是许可证的管理手段并未跟进,源头准入容易,但证照管理缺失。多数地方排污许可证的管理形式简单,仅起到排污资格证的作用,未对企业遵从环境影响评价、环境监测、信息公开等法律法规提出明确要求,更缺少“一厂一策”的个性化措施。另外,许可停留在发证阶段即结束,制度的实质性作用并未发挥出来,没有体现在企业的日常管理之中,证照监管薄弱。基层环保力量不足,发证后难以实现全面监管,难以杜绝非重点企业的违法行为。

四是发放后的排污许可证用途不明。排污许可证用途不够明确,由于目前没有以国家文件形式出台详细的处罚条款,因此各级管理部门均无法依据法律执行无证排污的处罚,更无法要求企业执行按证排污。即使在部分地区,排污许可证的监督管理理念相对先

进,也仅是把排污许可证用于银行借贷、金融准入等部门的管理需求,没有形成环保部门实质性的管理模式。

国际排污许可制度带来的启示

美国、瑞典、挪威、德国、日本等不少国家都实行排污许可制度并卓有成效,但各国实施许可证的目的与出发点各有不同,实施手段各有区别,对中国排污许可制度改革而言,有可借鉴的内容,但也不能一味模仿。

可资借鉴的国际经验有:
全生命周期的排污许可。发达国家的排污许可制度,基本实施的是全生命周期的排污许可。以美国NPDES排污许可证为例,只要有向水体排放污染物的设施或活动,均需获得排污许可。这一许可是贯通项目建设、试生产、运营、监管、后期评估全过程的许可。环境影响评价则是申请许可过程中的相关证明文件。因而,对于排污设施的建设与运行而言,实行的是一证式管理,不存在多重许可的问题。

排污许可证与环境质量相衔接。在国外,为了将污染源的排放行为与环境质量挂钩,一般通过建立污染排放与环境质量之间的响应关系,确定允许污染源排放的浓度与总量限值,典型代表就是美国的TMDL计划。随着污染形势的复杂化,发达国家的排污许可从最初的仅面向固定污染源开展,到逐步将其他形式的污染源加入许可范畴,如暴雨许可证、船舶临时污水排放许可证等。我国虽然在短期内难以在全国层面铺开基于环境质量的污染源管理,但可以在环境质量超标的区域(流域)或具体控制单元中,根据需要改善的指标需求,建立排污许可量与环境质量之间的响应关系,以环境质量约束排污许可量。

精细化的证后监管模式。不论美国还是欧盟各国的排污许可证管理,都建立在完备的法律框架基础上,以完善的管理框架与精细化的制度体系设计作为排污许可制度顺利实施的保障。美国通过《清洁水法》、《清洁空气法》,欧盟各国通过“欧盟工业排放指令”(IED)的框架,搭建了一套完整的排污许可体系,包括完善的听证、罚款、法律监督程序。美国根据污染物的种类、排放量、排放特征和对环境及人体健康的影响程度,采用不同的许可证类型以及相应监管模式;欧盟颁发排污许可证时也建立了完善的监督监测体系和标准规范,为环境综合决策提供支持。

凸显企业主体责任的重要性。各国实施排污许可证多年,企业自主承担治污主体责任的思路已深入人心,而政府主要是对企业排放行为开展监管。在我国,管理部门对企业“全面管控”的思路尚未完全扭转,在部分地区,企业的排放责任被加诸于地方环保部门。这一方面导致企业众多,地方环保部门难以管住;另一方面,地方环保部门承担了企业不依法排污带来的社会责。强调企业主体责任,要求企业自主申报、自主承诺、自主监测,地方环保部门要承担的是监管与处罚职责。

笔者认为,对于一些国际经验,应

结合我国国情,在消化基础上予以适当吸收:

综合许可与分项许可。欧盟实施综合许可证,而美国实施水、气分项许可,这与政策实施背景相关。美国《清洁水法》出台较早,水质管理局也较为强势,首先推出了NPDES水污染物排污许可证并予以实施。虽然综合性的排污许可一直是美国管理人员认为理想的管理模式,但由于历史原因与技术障碍,后来制定的《清洁气法》以及大气排污许可证已经难以并入管理。从美国与欧盟经验来看,综合许可与分项许可只是排污许可证的表征形式,其内涵表现则没有区别。根据我国实际情况,综合性的排污许可制度更符合简政放权的要求。

按设施发证与按企业发证。国外按设施颁发排污许可证主要是基于精细化管理要求,根据排污特征分设施管理。鉴于国内环境管理水平不高,在具体实施过程中建议以“一企一证”为基本要求,先关注末端排放;在有条件的区域或者行业,可以对设施或生产线提出更高管理要求。

与环境质量、环境容量挂钩。与环境质量衔接是排污许可制度设计的相关证明文件。由于我国现在的管理体系尚不够完善,现阶段将许可证与质量完全衔接还有一些问题需要解决。要实现污染物排放量与环境容量/环境容量关系的关联,在近期的排污许可制度管理中还需要进一步探索,现阶段应首先抓好许可证的核发与证后监管。

推进排污许可制度改革建议

要推进我国排污许可制度改革,笔者建议如下:

将对事前审查手段的严格要求逐步转移到事中管理手段许可证之中。建设项目的环境影响评价是对建设项目实施后可能产生环境影响的预测。“三同时”验收则是对在环境影响评价批复文件中要求企业完成的污染治理任务进行验收的过程。对环境影响评价的审查是在项目建成之前即已完成,对建设项目环境保护工程建设“三同时”程序的审查则是在项目建成之初完成。这两步审查工作,从某种角度说,并不能保证项目在实际运行中产生的环境影响与审查结果完全一致,而项目在运行中实际可能发生的环境影响才是监管重点。这类监管应该贯穿于项目运行整体过程,并不是某一个环节。

因此,建议将事前审查的严格程度向后转移。一方面,在事前要求环境影响评价的结论更为贴近实际建成后的项目运行情况,只需要符合国家、地方法律法规产业政策等要求即可发证;另一方面,证后监管应与事前企业自承诺的、在排污许可证中为企业制定的排放要求严格一致,当企业未按照证照要求排污时则启动处罚程序。处罚程序应包括行政处罚和必要的刑事处罚,具体处罚方式应逐步通过法律法规等予以固化。

对申请许可证的企业实行“宽进严出”政策。所谓“宽进严出”,是指企业按现有的法律法规开展排污行为即

可,并不要求企业在申领许可证时自证其确已达到法律法规相关要求,即不在发证环节对企业设定额外的门槛。排污许可证是一种“身份证”还是“持枪证”,业内一直为此争论不休,两种声音皆有一定道理。但“持枪证”理论提出必须要求企业满足一定条件后才能持证,类似警察持枪,相关要求比较严格,这样势必将不少企业直接挡在许可证门槛之外。而在很多地方环境管理不甚严格、水平不甚高超的当下,也就意味着这些企业中的大多数会始终游离在有效监管之外。

因此,笔者认为身份证的管理模式相对比较合理。在企业诞生之初即承认其排污可能性,同时根据法律法规提出适当的管理要求,这时并不要求企业直接具有合法排污的属性,而只需要企业承诺按照许可要求进行排污。这种方式只能代表企业所签署承诺书的内容是合法的,而不代表在签署承诺书、领取许可证之后企业的排污行为一直合法。这一方面可以把环保部门难以对企业开展合法性认定的困境中解脱出来;另一方面,执法和处罚行为的加强,也使企业感受到许可证背后所代表法律的震慑作用,从而使这一制度能够成为有成效的环境管理模式。

对排污许可证的许可内容和载明事项需要予以区分,并明确两者之间的差异。根据《行政许可法》,“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等,需要赋予特定权利的事项”可以设定行政许可。针对排污的行政许可,在内涵上是赋予污染源允许其排污的特定权利,从而将环境容量这种公共资源配置围绕“排污的权利”这种属性进行规定。另外一层含义是,与排污不相关内容,不应在排污许可证的许可内容中予以规定。但与企业环境行为密切相关的内容如监测要求、执行报告、环境应急等,并不属于许可内容,却属于许可之外必须有的相关要求,应在载明事项中予以明确。

许可证管理可首先选择部分地区、部分行业开展试点,之后再在全国铺开。在试点的选择上,可以挑选条件相对成熟、对制度改革积极性较高的地区,以及污染相对严重的行业开展。在试点地区开展许可证制度管理应主要考虑与其他管理制度的衔接,如环境影响评价、排放标准要求、区域/流域环境容量分配、排污权初始核定等。在试点过程中,对拟定的制度改革可采取不断改进的模式。在试点行业开展许可证制度管理的主要目的,是加强行业环境行为的管控。因此,应主要明确企业与环境管理相联系的各技术节点,如主要排污点的管控、环境监测要求,环保部门的监管模式探索、信息公开等。上述两类试点可以分别从企业与外部的关联性及,以及企业内部的管理特征两个层面对许可制度进行更为深入的探索。这对制度建设的不断完善不无裨益。即使在保留一两处试点地区和行业,继续探索制度的完善之道。

作者单位:环境保护部环境规划院

能够量化。诸如生态理念、奉献精神、挑战精神、团队氛围等定性指标,就无法用数字精确测量。因此,改进绿色发展考评方法,要实现定量评估与定性评估相统一,定量指标用资料与数据精确测定,定性指标用事实与行为来界定,两者不能割裂彼此。

第五,优化考评周期,实现干部任期与考核周期相统一。实现生态恢复、环境保护、资源节约等绿色发展目标,无疑是一个缓慢而长期的过程,短期内难以看到显著效果。要准确评估绿色发展工作的真实绩效,需要一个相对长期而稳定的考评周期。但作为绿色发展主要考评对象的各级领导干部,实行的是交流轮岗制。频繁调整干部,容易使干部队伍难以形成稳定的心理预期,势必产生短期内快出政绩的急功近利心理。因此,绿色发展的相对长期考评要求与干部交流轮岗的相对短期任职,在一定程度上会发生冲突。如果考评周期小于领导干部任期,会造成领导干部绿色发展业绩无法真实体现,反过来也给领导干部带来巨大工作压力,导致绿色发展行为扭曲,甚至弄虚作假。如果考评周期大于领导干部任期,又容易导致被考评的领导干部失去对绿色发展考评目标的关注,使得考评结果产生近因效应。

因此,完善绿色发展考评体系,要最大程度地考虑考评周期与领导干部任期相一致。即使干部任期小于绿色发展考评周期,但是只要有破坏生态红线的短期行为发生,也要严格对其实行责任终身追究。

作者单位:中共江西省委党校

◆杜焱强 包存宽

环境保护部前不久出台《关于规划环境影响评价加强空间管制、总量管控和环境准入的指导意见(试行)》(以下简称《意见》),目的是通过开展规划环评,为从源头预防战略、长期性、结构性环境问题进行环境管理制度改革与探索,全面发挥规划环评在“用制度保护生态环境”中的核心作用,推进生态环境治理体系与治理能力现代化建设。

规划是经济建设与社会发展的龙头,是开发和建设行动的纲领。规划环评是从源头控制资源环境与生态问题的政策工具,通过对环境资源承载能力的分析,对规划及其包含或涉及的各类重大开发、生产力布局、资源配置等提出环境上更为合理的战略安排。当下,“多规合一”的迫切要求和空间规划体系的建立和完善,预示着规划制度体制的变革。未来,规划环评如何寻求制度发展与完善的契机?《意见》的出台,将有利于规划环评在空间管制、总量管控和环境准入上寻找突破。

空间、总量、准入对全面改善环境质量意义重大

《意见》规定了规划环评实施空间管制、总量管控和环境准入的基本原则和技术要点,强化了规划环评的刚性约束,要严守空间、总量、准入3条铁线,通过规划环评,形成空间管制、总量管控和环境准入的相关要求,并将这些要求作为规划编制的依据或应遵从的前提条件,以确保将空间管制、总量管控和环境准入成果充分融入规划编制、决策和实施的全过程。

要说明的是,并不是任何一个评价对象都要考虑这3条铁线,也就是说这3条铁线不是针对一个规划都适用,关键在于规划类型、评价对象和空间尺度等。例如,在产业园规划环评中不一定要去硬套这3条铁线,因为其空间是针对行政区而言,而开发区是一个政策性区域,更多的是生产空间,空间管制中更多考虑的是一个空间和一个边界。

另一方面,《意见》“试行”说明其效果尚需在实践中检验。例如,管控内容和方法在规划环评中的使用,通过规划环评去实现3条铁线的管控等,都需要配套出台可操作性方案。因此,无论是从政策性还是方法学上,还有待进一步提升。总体上,空间、总量、准入对全面改善环境质量意义重大。

空间管制,是通过协调及优化生态空间、生活空间和生产空间,促进构建有利于环境保护的国土空间开发格局。总量管控,是通过设定区域(流域)及重点行业污染物排放总量上限,直至控制能源资源消耗总量甚至重污染行业产能的总量控制,从产能规模、能源与资源消耗、污染物排放总量3个层次推进区域(流域)环境质量改善。环境准入,则是通过设定区域(流域)产业发展的环境准入条件,推动产业转型升级和促进绿色发展。

整体而言,空间管制、总量管控和环境准入是解决结构性、根源性、全局性资源环境与生态问题的途径与政策工具。这也是规划环评在设计制度上力图从决策源头控制环境问题的初衷。

强化空间管制,从空间性、布局性优化上实现环境质量改善的突破

《意见》对生态空间识别、生产和生活空间环境的布局合理性、各规划间相协调、生态红线和空间管制成果等进行了准确又严格的论述,涵盖生态优先原则、环境风险防范、生态空间确立程序、生态保护红线与生态空间关系、成果落实“一张图”等重点内容。在空间管制上寻找突破,规划环评必须强调空间、解决格局性问题,从生态系统完整性的角度优化区域发展格局,建立红线与底线思维,对重要、敏感的区域实施严格保护,强化环境红线约束。当生态空间、生产空间和生活空间发生冲突时,应按照“优先保障生态空间,合理安排生活空间,集约利用生产空间”的原则,保障生态空间性质不转换、面积不减少、功能不下降。

空间管制的核心是空间规划体系,包括空间规划和具有空间性质的其他规划,如主体功能区规划、城市总体规划、土地利用总体规划、环境与生态功能区划等。那么,规划环评如何衔接这些空间规划或具有空间性质的规划?

一方面,相关规划须开展规划环评。这些规划可理解为区域(流域、海域)的开发建设规划,尤其是各类产业园区、开发区、工业园区以及新区、新城的发展与建设规划等。

另一方面,环境与生态保护规划应前置,作为相关规划编制的依据。我国目前开展规划环评的主要对象为专项规划,而指导专项规划的综合性规划(上层位规划)往往滞后,与专项规划(下层位规划)环评的要求不一,直接导致上、下层级规划方案在时间、规划环评要求上的错位。因此,应把环境与生态保护规划前置,将环境与生态保护规划的目标、原则、成果、结论、建议等作为其他相关规划编制的依据,形成环境规划与规划环评协同、引导和约束社会经济类规划的体制和机制。

深化总量管控,从单纯的污染物排放总量进一步拓展至资源能源消耗总量

在总量管控上寻找突破,需理清污染物总量与环境质量的关系。要通过多项指标管控形成“全面控制、综合防治、因地制宜”的污染物治理思路。总量管控须服从于环境质量改善的要求,建立以环境质量改善为核心的环境治理体系。同时,要充分考虑污染物排放总量、环境介质中污染物存量与环境质量之间的关系,污染物总量与资源利用总量、产业规模总量之间的关系,污染物与温室气体总量之间的关系,以及相关污染物控制的协同效应问题。污染物总量、资源能源消耗总量、污染型行业及落后产能或产业规模总量3个层次有效结合,才能科学、有效地推动环境质量改善。当然,

推动规划环评从源头预防环境问题

环境质量改善目标须建立在技术可行、经济合理的基础之上。

《意见》对污染物总量上限、主要污染物控制依据、总量管控限值计算方法、管控重点行业、达标与未达标情况等进行了系统而详实的说明。其中,提出污染物排放总量控制上限,以“按照最不利条件分析并预留一定的安全余量”作为污染物排放总量上限。

影响规划环评实施效果的主要因素,就是规划环评的技术方法不足。对涉及主要污染物确立、资源环境或生态承载力等关键技术方法缺乏科学性和公信力。《意见》提出了确定主要污染物的依据:一是国家和地方环境质量改善目标;二是相关行业污染控制要求;三是区域环境污染特征和突出环境问题。《意见》要求将化学需氧量、氨氮、总磷/磷酸盐等水污染因子,二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物、烟粉尘等大气污染因子纳入排放总量管控,并对区域(流域)内环境容量达标和未达标情况一一说明。虽然列出了污染物控制指标,但并不是在所有区域和行业“一刀切”,而是根据国家、地方环境质量改善目标及相关行业污染控制要求,结合现状环境污染特征和突出环境问题,针对不同区域或行业具体实施,以作为调控区域内产业规模与开发强度的依据。

提高环境准入,以环保门槛提高促进产业升级和发展转型

《意见》对环境准入条件、准入指标、重点行业综合评价、负面清单确立依据等内容进行了说明。执行严格的环境准入,有助于从源头控制污染排放,解决突出环境问题和防范环境风险,促进产业升级和发展转型。《意见》明确指出了环境负面清单和差别化环境准入条件。

负面清单是针对项目层面和行业层面,且负面清单需根据环境保护政策规划、总量管控要求、清洁生产标准等设置。同时,明确限制或禁止的生产工艺或产品清单,发挥对规划编制、产业发展和建设项目环境准入的指导作用。

差别化主要针对不同区域、行业和环境要素等,不是“一刀切”。比如,对于环境容量相对充裕地区,在保证主体功能和环境质量前提下,可在环境准入上给予倾斜并实现环境容量高效利用;对于“两高”等重点行业,需严格行业环境准入制度,提高生态环境准入标准,并且区分禁准、限准等行业的准入标准;对于水、大气和土壤等突出问题,执行严格的环境准入政策,控制污染物新增量,防范环境风险。另外,《意见》在准入指标上增加了单位面积(而非单纯的单位产值)效率指标,以谨防单位产值的效率指标通过GDP做大。相关指标、指标值或指标体系的设置涉及环境影响、资源消耗强度、土地利用效率、经济社会贡献等。

通过评价,应全面、客观反映评价对象在一定范围内的水平,在一定时间段的积极变化,以及相对于先进水平段的差距,既客观认识其取得的成绩及进步,又明确进一步努力的方向。通过规划环评,以环境准入或环保门槛形成促进产业升级和绿色发展、推进环境质量持续改善的长效机制。

作者单位:复旦大学环境科学与工程系

◆凌宇武

推动绿色发展,必须完善生态文明制度体系建设,突出绿色发展考评体系的指挥棒、风向标和导向仪的作用。在实践中,需深刻理解和准确把握绿色发展考评体系的几对辩证关系。

第一,明确考评目的,实现认可导向与问责导向相统一。以问责为导向的绿色发展考评体系,注重强化各级领导干部的责任约束红线,实行自然资源资产和环境离任审计,用严格的责任追究倒逼各级领导干部切实推进生态文明建设。我国环境形势仍然严峻,资源环境问题多发,在一些地区,重经济发展轻环境保护的现象仍然普遍存在,因此,构建以问责为导向的绿色发展考评体系在当前十分必需。

以认可为导向的绿色发展考评体系,以正面鼓励为主,容易调动工作积极性,让接受考核的各级领导干部越干越好,从而实现绿色发展目标。同时,接受考核的领导干部也希望通过绿色考评得到公正对待与业绩认可。考核者有提高绩效的要求,被考核者有获得认可的要求,两者在绿色发展考评体系中形成了一种稳定的心理契约。这种心理契约的存在,可以有效激励考评双方。正是基于此,笔者认为,绿色发展考评目的既要注重问责导向,也要注重认可导向,实现认可导向与问责导向的相对平衡。

第二,完善考评内容,实现共性指标与个性指标相统一。绿色发展考评体系的指挥棒作用,最突出地表现在

运用辩证思维完善绿色发展考评体系

考核内容的指标设置上。设置什么指标、占多大权重,直接、深刻影响着被考核者的认识与行为。由于被考核对象具有层级差异与地区差异,如果忽视被考核对象的地理位置、自然资源、发展基础、人口数量、组织层级等要素,无差别地适用一套考核指标体系,必然会造成被考核对象的不适应,最后考评结果也不能真实反映被考核者的绩效。实践中,也经常出现考核指标“一刀切”的现象,考核指标缺乏针对性,考核结果的优劣区分度不够。实现科学、合理的绿色发展考评体系,要做到考核指标有区别、权重有差异,共性指标全覆盖,个性指标显特色。要按照主体功能区规划,实现共性指标与个性指标有机结合,推动省、市、县绿色发展的分层、分类的差异化考核。

第三,扩大考评主体,实现群众主体与其他主体共同参与的全面考评。绿色环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。绿色发展好不好,关键要让人民群众说了算。人民群众是绿色发展的受益者,也是重要的推动者。要相信群众、依靠群众,扩大人民群众参与绿色发展考评,提高人民群众在绿色发展考评中的发言权。但作为评估主体的群众个体,都是具有主观能动性的人,由于其所受

的主客观条件限制,对被考评对象的绩效信息难以完全掌握,一些社会心理误差与感情因素也难以消除,其评估意见的客观性、准确性有待提高。如在实践中,作为评估者的群众个体,往往具有无意识的自利倾向。凡是涉及到自我个人利益或团体利益评价时,多数主观地认为自我个人或团体更优秀。因此,扩大人民群众参与绿色发展考评,需要优化参与渠道,强化信息公开,实现群众评估主体与被评估对象工作内容的信息对称,让人民群众评估主体自评需评、可评、能评之事。其它的专业性评价指标,则交给相关专家或专业性评估机构,真正实现包括群众主体与其他主体在内的360度全方位考评。

第四,改进考评方法,实现定性考评与定量考评相统一。实现绿色发展考评目标,需要借助多样化的绩效考评工具,如目标管理法(MBO)、平衡记分卡(BSC)、关键指标法(KPI)、功效系数法(ECM)、层次分析法(AHP)等。但无论采用哪种方法,都离不开定量与定性两种基本方法。实践中,部分地方政府绿色发展考评体系全部采用量化方法,普遍认为只有精确量化才能科学评估被考核对象的业绩。但是,不是所有绿色发展考评指标都