

完善我国排污许可证制度的探讨

罗 吉

(武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430072)

摘 要 我国目前实行的是主要以排污总量控制为目的的排污许可证制度,既缺乏立法的规范与支撑,又与其他制度之间存有冲突之处,未能满足加强污染物排放控制的需要,其实施效果不尽如人意,加强排污许可证立法,完善污染物排放控制具有十分重要的意义。尽快制定排污许可证条例,就排污许可事项做出全面规定,以保证排污许可证制度的依法施行。

关键词 排污许可证 制度 排放控制

中图分类号 D912.6

文献标识码 A

文章编号 1671-4970(2008)03-0032-05

环境问题的特点和我国环境问题严重的态势^①,要求强化国家环境行政权,实施排污总量控制指标和污染物排放标准,并强制遵守,控制和减少污染物排放。为此,我国逐步实行了污染物排放浓度控制和总量控制相结合,禁止超标排污,以排污许可为核心,加强污染物排放监督管理等新的污染防治措施。

一、我国排污许可证制度的建立和发展

从 20 世纪 80 年代中期,我国一些城市环保部门开始探索排污许可证这一基本的环境管理制度。天津、苏州、扬州、厦门等 10 余个城市在排污申报登记的基础上,向企业发放水污染物排放许可证。1988 年 3 月,原国家环保局发布了《水污染物排放许可证管理暂行办法》。

1989 年 7 月,经国务院批准,原国家环保局发布的《中华人民共和国水污染防治法实施细则》第九条规定,对企业事业单位向水体排放污染物的,实行排污许可证管理。1995 年国务院发布的《淮河流域水污染防治暂行条例》第十九条规定,“淮河流域……持有排污许可证的单位应当保证其排污总量不超过排污许可证规定的排污总量控制指标。”1999

年修订的《中华人民共和国海洋环境保护法》规定:国家建立并实施重点海域排污总量控制制度。2000 年 3 月,国务院发布的《中华人民共和国水污染防治法实施细则》第十条规定,地方环保部门根据总量控制实施方案,发放水污染物排放许可证。2000 年 4 月,全国人大常委会修订的《中华人民共和国大气污染防治法》(以下简称《大气污染防治法》)第十五条规定,对总量控制区内排放主要大气污染物的企事业单位实行许可证管理。我国开始建立主要以排污总量控制为目的的排污许可证制度。

近年来,我国开始全面推行排污许可证制度,进一步规范排污行为。2005 年 12 月国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出“要实施污染物总量控制制度……推行排污许可证制度,禁止无证或超总量排污”^[1]。在 2006 年 4 月召开的第六次全国环境保护大会上,温家宝总理在讲话中明确提出“要全面推行排污许可证制度,加强重点排污企业在线监控,禁止无证或违章排污”^[2]。特别是 2008 年修订《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)第二十条明确规定“国家实行排污许可制度”^②,标志着我国排污许可证制度的发展进入新的阶段。

收稿日期 2008-08-10

作者简介 罗吉(1962—),女,湖北武汉人,副教授,从事环境与资源保护法学研究。

① 《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39 号)指出“发达国家上百年工业化过程中分阶段出现的环境问题,在我国 20 年来集中出现,呈现结构型、复合型、压缩型的特点。环境污染和生态破坏造成了巨大经济损失,危害群众健康,影响社会稳定和国家安全。”

② 《中华人民共和国水污染防治法》(2008)第二十条,国家实行排污许可证制度。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。

虽然我国实施的《大气污染防治法》、《水污染防治法》及其实施细则等法律法规都规定实行排污许可证制度,但尚未制定排污许可证条例^①,除部分省、直辖市在地方法规中作了具体规定外^②,其他地区难以实施这项制度。总的看来,在排污许可证制度的建设方面,立法滞后于实践,目前排污许可证制度不仅实行的是以对环境有较严重影响的重点污染物控制为主,而且,这些法律、法规对排污许可证作出的是原则性规定,在发证主体、许可条件、程序、法律责任方面尚缺乏规定,既缺乏综合性、统一性、规范性,又与其他制度之间存有冲突之处,未能满足加强污染物排放控制的需要,其实施效果不尽如人意,甚至在有的地方发生领取/发放排污许可证成为一件可有可无的事,在实践中存在有证无证一个样,使排污者存在不按照许可证的规定排放污染物,更改排放污染物方式和排放去向排放污染物;发生变更后不及时提出申请变更,甚至发生不参与年审,不办理排污许可证等违法现象。

因此,加强排污许可证立法,完善污染物排放控制具有十分重要的意义。

二、加强排污许可证立法,完善污染物排放控制的必要性

1. 是排污者守法和管理者执法的依据

随着我国环境保护工作的深化,环境保护部门对污染源的管理应当从以往的粗放式管理逐步过渡到精细管理,从定性管理过渡到定性定量相结合管理,从静态管理过渡到动态管理,实行排污许可证制度有利推动这个转变。

排污行为是一个持续的过程,因此预防和控制排污行为是一个持续的动态的过程。作为加强环境管理而采用的直接管制的一种制度,排污许可证制度是强化对排污者监督管理的有效管理形式,可以成为排污者守法和管理者执法的依据,建立是一个持续的许可及其监督过程,把影响环境的各种开发、建设、经营等活动的排污行为纳入国家统一管理的轨道,并将其严格控制在法律规定的范围内。排污许可证制度有利于环境保护机关及时掌握各方面情况,及时制止违反规定排放污染物、损害环境的活动,并可深化和带动相关的环境管理制度,使环境保护科学化、环境管理定量化。同时,排污许可证有利于维护公民、法人和其他组织的合法环境权益,维护环境公共利益、社会秩序,保护环境。

排污许可证制度可以让人们将各项环境保护法律法规的要求落实到排污单位的每一个排污口。对企业来说,守法的内容更具体、明确了,其环境权利义务更清晰、确定了。而且企业对政府的行为有比较稳定的预期。对环境保护部门来说,对各污染源的管理内容更明确了。不管哪位工作人员到现场检查,都以排污许可证的内容为参照,与现场的治理装置运行情况、监测数据进行核对,不用每次搜集基础信息,避免重复劳动,提高工作效率。同时也减少了不同执法人员对企业的要求不一致、自由裁量幅度差别过大的情况。排污许可证作为守法、执法的凭据,既管制排污单位,也约束环保部门。

从管理上看,审查颁发排污许可证的过程,既是环境保护部门了解污染源、指导企业开展治污工作的过程,也是企业学习环境保护法律、污染防治技术和环境管理知识的过程。经过这一过程,双方都获得了信息,明确了应履行权利义务。环保部门在实行许可证制度的实践中,通过具体措施鼓励企业诚实申报、守法经营,逐步与企业建立良性互动关系。

2. 是实现总量控制和全面达标排放的主要措施

鉴于我国环境污染及其防治的现状,如果要求企业完全达标排放,则可能导致大多数企业无法达到要求、超标排放的现象普遍存在。因此,我国的污染防治法,采取相对折衷的要求达标排放、超标排污收费的制度,有限制地承认“超标排污”的合法性,虽然与污染物排放标准的重要性和强制性、法律的权威性、与环境污染防治法的目的存在冲突,但在特定的时期,这种污染物排放控制策略为促进排污单位加强污染治理、筹集污染防治资金,起到了积极作用。但是承认了超标、超排污的合法性,使得超标排污行为不能得到有效防止,而超标排放,却对环境产生了更为严重的污染,成为我国环境污染日益严重的原因。

近几年,有关环境污染的投诉、举报、信访案件越来越多,环保部门在受理投诉时,感到现有环境保护制度不够完善,各项制度之间的联系不够紧密,相互衔接不上。环保部门对排污者,包括那些经常与群众发生污染纠纷的排污单位,只能提一些诸如“维护设施正常运转、达标排放”等原则性意见,缺乏定量要求,不够具体,伸缩性很大,不同检查人员提出的要求可能不一致。从排污单位的角度看,环保部门提出的要求太抽象,而且经常变化,感到无所适从。加强立法,完善排污许可证制度,可以引导和规

① 2007年10月原国家环境保护总局已经根据国务院2007年立法计划,组织编制了《排污许可证管理条例(征求意见稿)》,征求意见。

② 主要有《北京市排放污染物许可证管理暂行规定》、《上海市污染物排放许可证管理规定》、《广东省排放污染物许可证管理办法(试行)》、《深圳经济特区污染物排放许可证管理办法》、《山西省排放污染物许可证管理办法》等。

范企事业单位的排污行为。

不同类型的单位,生产工艺不同,即使工艺相同,由于污染治理水平不同,排放污染物的种类、浓度、数量不同,对周围环境的影响程度也不同。从另一方面看,即使排放污染物的种类、浓度、数量相同,如果污染源的位置、排放时段发生变化,对环境和周围人群的影响程度也会发生变化。因此,有必要通过发放排污许可证,针对污染物的类型、所处位置,依法对各排污口的排放浓度、速率、数量、时段、烟囱高度等做出具体规定。对敏感地区,如医院、学校附近,或者自然保护区,对敏感时段,如夜晚,规定产生噪声的建筑施工单位控制其施工时间,避免噪声排放影响居民生活。

随着经济与环境保护发展,为控制环境污染,我国修订了《环境污染防治法》,一方面,在浓度控制方式的基础上,对重点污染实行总量控制制度,污染物排放标准从单纯的浓度限制扩展到总量限制;另一方面,强化污染物排放标准施行的强制性、法律的权威性,作出禁止超标排污的规定,使得污染物排放标准具有允许性质,排污者有直接遵守义务。这种污染物排放控制策略,要求环境行政管理部门对法律允许的排放行为进行审查许可管理,排污许可证制度与总量控制制度是紧密联系的。

落实总量控制,需要把增加污染治理设施和强化监督管理结合起来。排放许可证制度是分解、落实污染物削减的主要管理手段之一。其根据排放标准、环境质量要求、企业生产及环保设施运行情况,在不超标的前提下,通过排污许可证制度将区域排污总量分解下达到企业事业单位,并通过相应的证后管理措施来落实总量控制任务。目前,“十一五”计划时间已过近半,我国已全面推动主要污染物总量减排,但另一方面,全面实施排污许可证的地方还很少,深圳也限于生产活动中排放污染物、且对环境有较严重影响的排污者,使得污染物排放总量控制的实施缺乏有效的手段,需要加强立法。

3. 为协调我国污染物排放控制制度提供契机

实行排污许可证制度,将有助于推动污染防治工作由末端治理向生产全过程转变,由单一的浓度控制向浓度和总量双轨控制转变,由分散治理向集中控制转变,并且促进了我国的环境管理逐步向科学化、法制化和规范化发展。排污许可证制度作为一种持续性和动态性的环境管理制度,在实际管理中可以起到协调的作用。排污许可证应当成为企业环境责、权、利的法律文书和凭证,与环境影响评价制度、“三同时”制度、限期治理制度以及排污收费制度互相配合、衔接,依证管理,按证排污,违证处

罚,规范排污者的环境行为。排污许可证制度的产生,为环境管理中的其他各项制度提供了一个衔接点,从而使环境管理成为一个更为科学的体系。

排污行为控制的复杂性,要求采取多种控制手段。我国逐步建立了一系列规范排污行为的污染排放控制制度和措施。这些制度和措施一方面性质不同,各具功能;另一方面,相互配合,共同构成我国污染排放控制制度体系,力图实现环境保护目标。建立和完善排污许可证制度,一方面要发挥排污许可证制度的作用,另一方面,排污许可证制度要与这些制度相结合。

排污许可证制度的实施是对污染源进行监督管理的重要手段。以排污许可证为主线,将“三同时”验收、排污申报登记、总量减排目标责任制、产业结构调整、限期治理、清洁生产强审、排污收费等环境管理制度对企业的环境管理具体要求,集中通过排污许可证一证管理,贯穿起来,体现全过程管理和长效管理,具有其他管理制度不可替代的作用。如环境影响评价“三同时”制度只是对新建项目的许可,缺乏后续监管手段;排污申报登记只是对排污行为的一种确认,环保部门不享有自由裁量权;排污收费只是一种污染控制的经济手段;限期治理是末端管理措施,难以达到全过程管理要求;总量控制一般以目标责任书的形式下达,缺乏落实到位的具体载体等。而实施排污许可证制度则可以将上述各项管理制度贯穿起来,使各项制度的作用得以充分发挥,实现对排污者综合的、系统的、全面的、长效的统一管理,为工业污染防治提供了强有力的环境执法手段。尤其在目前国家开展节能减排的形势下,实施排污许可证管理具有更重大的现实意义。

排污许可证制度与环境影响评价制度、“三同时”制度进行衔接,建设项目投入试生产,根据环境影响评价批复的排污量核发临时排污许可证。待建设项目竣工以后,进行“三同时”验收时,如果达标就换发正式排污许可证,企业以后的排污活动就应当按照排污许可证所规定的内容进行。排污许可证制度与限期治理制度进行衔接,达不到环保要求的企业核发临时排污许可证,同时下达限期整改通知书或限期治理通知书,要求企业在期限内达到许可证的相关要求。

排污许可证制度与排污收费制度进行衔接,排污许可证与排污收费直接挂钩,依据排污许可证所允许的排污量核定排污费。这样企业既不愿多报,以免多交排污费,又不愿少报,以免超证受罚,从而避免企业虚报排污指标的现象。这样一来,排污许可证制度就成为环境管理的基础性、支柱性和协调

性的制度,一证对外,真正起到了控制污染,保护环境的作用。按时缴纳排污费可以成为核发许可证核年检的一个条件。

排污许可证为自愿低于排放标准排放污染物、环境友好企业的排放行为,提供制度支持,也为保障公众参与环境保护与管理,提供了重要途径。

4.我国已具备全面实行排污许可证制度的现实条件

排污许可证制度在许多国家和地区实行的一种切实减少污染物排放的控制措施,我国排污许可证制度的实践,为全面实行排污许可证制度提供了经验与借鉴。

首先,地方环保部门已经积累了丰富的经验。从20世纪80年代中期以来,很多地方开展了排污许可证工作试点,一些地方制定了地方排污许可证管理办法。淮河、巢湖流域已经实施了水污染物排放许可证制度;江苏、上海、广东、广西、重庆、四川、云南向70%以上的企事业单位发放了排污许可证;另有一些省、自治区在本行政区内的部分市、县的重点企业试行了排污许可证制度;云南、辽宁、上海、江苏、福建等省市在试点的基础上,将其纳入地方环境保护条例中。国内试点工作已开展20年,积累了执行相关制度的实际经验,为全面实行排污许可证制度打下了良好的基础。

其次,2003年8月《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)的施行,为依法建立和实行排污许可证,形成了良好的制度基础。《行政许可法》第十二条规定,直接涉及生态环境保护的特定活动,可以设定行政许可。这反映出社会各方面对政府在生态环境保护方面的职责的认识日趋清晰。2006年全国全面推行主要污染物排放总量削减计划以来,排污许可证制度作为落实总量控制的重要手段已被实践。

再次,随着环境保护的发展以及排污许可证的试行,公民、企业、政府三方的环保意识有了很大的提高。社会各方面对环境管理制度越来越了解,排污单位对这项制度的内容越来越知晓,比以前更容易接受、实施。前些年,由于不必要的行政许可项目太多,社会各方面对行政许可有抵触情绪。在制定环境保护法律法规时,一些人认为不应该设立排污许可证。近两年,随着公共管理科学在国内的传播和发展,人们认识到政府的职能就是公共管理,排放污染物这类影响公共利益的行为,政府可以而且必须进行有效干预。^①

随着环境监督管理技术手段和交通、通讯条件的改善,特别是计算机技术、网络通讯技术、在线监测技术、地理信息系统的发展,环保部门对污染源的动态监控能力,对各类环境信息的收集、汇总、贮存能力得到提高。从技术上讲,国内基本具备了实行排污许可证制度的条件。

同时,排污许可证制度被称为污染控制法的“支柱”,在许多国家的环境法中被广泛采用,是一种切实减少污染物排放的控制措施,如瑞典、美国、日本、法国、加拿大等国都已对排放水、大气、噪声污染的行为实行许可证管理。我国台湾地区、香港地区也都实行了排污许可证制度。这些国家和地区的实践为我国提供了借鉴。

三、强化我国排污许可证制度建设的主要内容

1.制定排污许可证条例,完善配套的有关规定

我国《大气污染防治法》、《水污染防治法》都规定由国务院规定排污许可的具体办法和实施步骤、条件和程序,因此,国务院有责任尽快制定排污许可证条例,就排污许可事项做出全面规定,以保证排污许可证的依法施行。排污许可证条例应对立法目的、立法原则和实施主体,排污许可证的申请条件、时间和受理方式,排污许可证的审批与颁发,排污许可证的监督检查及法律责任等进行规定。

我国的排污许可证制度的作用之一是实施主要污染物排放总量控制,而主要污染物总量控制的推行涉及面很广,操作比较复杂,需要按照经济发展与环境保护相协调的方针和有关产业结构调整的要求,由政府统一组织,由国务院结合实际制定较完善的实施办法,循序渐进,逐步稳妥地推行,因此,为实现排污许可证制度的立法目的,应完善有关总量控制的规定,有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序,按照公开、公平、公正的原则,核定企事业单位的主要大气污染排放总量。此外,还应加强禁止无证或违章排污、重点排污企业在线监控等的立法与实行。

2.排污许可证制度的原则

排污许可证制度在各国的法律实践中都有如下一些共同特点:①必须在法律上原则禁止无证排污行为;②以排放标准或总量控制指标作为判断排污行为适法与否的客观依据;③排污许可的适用范围和对象因环境要求而定。我国关于排污许可证制度的规定,应当遵循污染物达标许可排放原则、总量控

① 《〈排污许可证管理条例〉(征求意见稿)起草说明》(2007年10月)。

制及持续削减原则、全面发证、持证排污与按证排污原则等主要原则,以对排污者的普遍控制,实现对排污者进行达标管理、总量控制和促进污染物减排。

3. 排污许可证制度的适用范围

根据我国污染物排放浓度控制和总量控制相结合、禁止超标排污的管理需要,排污许可证制度应对在生产经营过程中排放废气、废水、产生环境噪声污染和固体废物的行为实行控制管理。因此,应当规定排污许可证的适用范围是排放废水、废气污染物以及在工业生产和商业经营中产生噪声污染和产生工业固体废物和危险废物的排污者。

4. 排污许可的实施主体

我国现行的排污许可证制度中存在着主体与权限配置上的问题。现行的水污染防治法规定由环境保护行政主管部门颁发排污许可证,大气污染防治法规定由地方人民政府核发,同一种性质的排污行为规定不同的颁发主体。而在各地已开展排污许可证工作的地方,都是由环保部门统一颁发废水、废气、噪声排污许可证的。上海市、深圳市等已在地方性环境保护条例中明确规定了颁发排污许可证的主体是环保部门。排污许可证条例制定中,从环境行政管理职能的有效实施和行政效率的实现出发,应当规定由环境保护行政主管部门负责排污许可证的审批颁发工作。

我国有关于环境许可的实施主体实行了分级管理,主要有按照企事业单位的性质和规模,分中央和地方管理;或者按照企事业单位的所在地管理。2008年7月《环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定》明确将水污染物排放许可证审批和发放职责交给地方环境保护行政主管部门^①,这是有利于排放控制的行政许可权得到切实、有效履行的。在国外,行政许可的实施主体也多数集中于行政机关,主要在市或者区一级^[3]。因此,排污许可证条例制定中,应当规定排污许可证由地方环境保护行政主管部门审批和发放。

5. 排污许可证的申请条件和提交材料

排污许可证的申请条件是环境保护主管部门据以作出发放排污许可证或者不予发放排污许可证决定的法定依据。根据我国法律法规的规定,申请者的材料应当能够证明具备下列条件:①有经验收合格的环境污染防治设施以及设施运行规程和运行维护方案;②按照规定设置排污口;③排放污染物达到国家或者地方规定的污染物排放标准;④纳入污染物排放总量控制实施方案的,要符合重点污染物排

放总量控制要求;⑤已按照规定安装污染物排放自动监控装置;⑥有污染事故应急预案并配备相应的设施和器材等等。排污许可证的申请者负有诚信义务,应当如实提交有关材料和反映真实情况,对申请材料的真实性负责。违反诚信义务,将被追究相应的法律责任。

6. 排污许可证的听证与信息公开

我国《行政许可法》第四十七条明确规定:“行政许可直接涉及申请人与他人之间重大利益关系的,行政机关在作出行政许可决定前,应当告知申请人、利害关系人享有要求听证的权利。申请人、利害关系人在被告知听证权利之日起五日内提出听证申请的,行政机关应当在二十日内组织听证。”排污许可证的颁发往往是涉及公共环境利益的重大行政许可事项,环境保护行政主管部门应当向社会公告,并举行听证。环境保护行政主管部门组织听证,应当遵循公开、公平、公正和便民的原则,充分听取公民、法人和其他组织的意见,保证其陈述意见、质证和申辩的权利。除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外,听证应当公开举行。公开举行的听证,公民、法人或者其他组织可以申请参加旁听。应该提高环境保护行政许可的科学性、公正性、合理性和民主性,保护公民、法人和其他组织的合法权益。

环境保护行政主管部门应当审查和颁发排污许可证的情况予以公告,并定期将污染严重排污者主要污染物排放情况向社会公布,接受公众监督。

参考文献:

- [1] 国务院.《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号)第二十一条[EB/OL]. [2008-07-26] http://www.gov.cn/jwqk/2005-12/13/content_125680.htm
- [2] 温家宝.全面落实科学发展观 加快建设环境友好型社会[EB/OL]. [2008-07-26]. http://www.gov.cn/jdhd/2006-04/23/content_261716_3.htm
- [3] 周佑勇.行政许可法理论与实务[M].武汉:武汉大学出版社,2004:83.

① 《国务院办公厅关于印发环境保护部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2008〕73号)。 http://www.zhb.gov.cn/law/fg/gwyw/200808/t20080801_126885.htm (环境保护部网站) [2008-07-26]。