

中国迎来环保制度大变革时代

China marked the great changes in environmental protection system

■文/ 刘伊曼



2016年11月21日,国务院发布《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发[2016]81号文,简称“实施方案”),进一步落实中央关于改革环境治理基础制度的部署,对污染物的排放者和管理者,都提出了新的要求。

中国的环境治理基础制度要进行系统性的大改革——这在中央的十八届五中全会上就已经有了纲领性的文件要求,基础改革的内容包括“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”、“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度”和“开展环保督察巡视”等等——这些重大变革都已在2016年拉开帷幕。

近日,我国多地大面积的雾霾正牵动着人们的神经,而被环保部“确诊”为主要污染源的工业源依然难辞其咎,无论是在排放量上,还是在可控程度上都还是个“老大难”——超标普遍,造假不断,新闻媒体上不断刷新多路环保督查组“曝光式”的公告。固定源管理的难题亟待寻根问底地得到解决。

在2016年接近尾声之际,酝酿多年的排污许可制度终于展现了蓝图。

“实施方案”中的关键词

“实施方案”发布后,其中不少“关键词”立即牵引了人们的视线,引发关注和热议——“固定污染源环境管理的核心制度”;“整合”现有制度;“一证式”管理,“减轻企业负担”;企业要建立“排污台账”和申领、核发、监管流程“全程公开”,等等。

“这些措辞完全是颠覆性的,真要成为现实,将重新定义现行的固定污染源管理制度,企业和管理者之间的关系也将发生重大的改变。”一位环境经济学专家兴奋地评价说,同在一个微信讨论群的另外几位学者当即对此表示赞同。

其实,早在一年前国合会的年会上,环保部部长陈吉宁就已经“预告”了许可制改革最终目标:以排污许可制度为核心,整合各项环境管理制度,建立统一的环境管理平台,实现排污企业在建设、生产、关闭等生命周期不同阶段的全过程管理;实行一企一证;实行“一证式管理”;明晰各方责任,强化监管,落实企业的诚信责任和守法主体责任,推动企业从被动治理转向主动防范……

这之后,排污许可制改革成为了环保部承担的重

要任务之一,也成为了整个环保界和企业界重点关注的话题。2016年1月11日,环保部成立了排污许可证实施领导小组,并设置了综合组、大气组和水组3个工作组,时任环保部总工程师的赵英民负责牵头。从那时候起,领导小组就开始讨论、起草、审议、修改包括“实施方案”草稿在内的所有的改革文件。在参考国际上已有的成熟理论与三十年来的环保管理实践经验相结合的基础上,领导小组又展开了密集的地方调研、行业调研,经历数十轮的专题讨论和多次的征求意见,以“实施方案”为“顶层设计”的排污许可制度改革正式全面启动。

等待多年的路线图

“我们一直缺的就是环保制度的顶层设计,”环保部原总工程师杨朝飞告诉《世界环境》:“从上世纪70年代起,中国的环保制度建设就起步了,可以说门类早就比较齐全了——从事前预防的,到事中、事后监管的,都有了。这些制度在不同层面上发挥了一定的作用,也在不同的阶段解决了一些紧迫而突出的环境矛盾,可是最大的问题,围绕着污染源的不同环境管理制度之间衔接不上。”

杨朝飞解释说,区别于很多发达国家对企业贯穿全生命周期的“过程式”的管理,我们的环境管理是“环节式”的,一个环节,一套人马,手握一项行政权力,负责一个管理的阶段,对企业的要求缺乏逻辑上的一贯性。

比如说,环评的就管环评,提了要求就给批了,也不管后面到底能不能落实,总量核查的不管达标排放,执法用不了在线监测数据,有时候会发生重叠——哪些企业、哪些污染物应该管、怎么管,各职能部门都各自有一套逻辑,不同的要求常会发生冲突;有时候又是脱节的,比如环评报告批复文件中对企业在某地的排放行为可能提出很多更严格的要求,但是按照现行的法律,只要企业在实际生产活动中的排放不超标,环保部门就算发现了企业没有执行环评的要求,也没有办法落实处罚,导致环评“落空”。看起来干了很多工作,但是管理的实际效果并不好。

他告诉《世界环境》,排污许可证制度在国际上早已经是被广泛采用的成熟的制度,是对固定污染源实行“过程管理”即全生命周期“一证式”监管的基础性制度。这项制度的建设也是在第一任环保局长曲格平

时代就提出来了,那个时候许可证是作为环保制度建设的“新五项”之一,也正因为它是“之一”,而没有明确其基础性,统摄不了其他制度,所以也一直“难产”。不仅如此,过去三十年来,中国的环保一直就没有明确环境质量目标的核心地位,许可证制度实际上也并无大用场,也就成了一个可有可无的残缺摆设。在杨朝飞当环保部政策法规司司长期间,从2007年到2009年,国务院曾连续三年把排污许可制度的立法列入立法计划。

“但思路都不清楚,怎么能列入计划呢?过去长久以来,许可证跟其他制度的关系没有理顺,就一直连许可条例都出不来台。”杨朝飞说,这就是许可证制度虽然提了几十年,却一直未能建立起来的内在原因。

在江苏省环保厅厅长陈蒙蒙看来,环境管理转向以环境质量的改善为核心,实现现代化、精细化的环境管理,排污许可证制度的建立是必经之路。2016年的全国“两会”上,陈蒙蒙告诉《世界环境》,江苏过去虽然一直都有在发“排污许可证”,比如在苏州工业园区,那些外企也都拿到了基层环保局发给他们的“排污许可证”,外企就理所当然地觉得,这就是法定给他的许可了。但是,验收、三同时等等环保制度的要求都跟它不一致,从实际管理的意义上讲发挥不了作用。地方也觉得很着急,一边自己探索着改革的同时,也向环保部提出过建议和疑问,比如说排污权应该如何“确权”,跟环评制度应当如何衔接,等等,还在不断的探索改革路线。然而,一些方向性的争议终究需要国家层面来定调。

许可证到底是什么?

十年了,在中国人民大学环境学院教授宋国君眼里,这十年是他在孤独中坚持研究许可证的十年,也是中国环保失落的十年。一直到2015年,环保部打响了“以环境质量为核心”的转型攻坚战,许可制改革开始酝酿,他才欣喜地看到转机。2016年年初,环保部排污许可证实施领导小组请他作为专家组成员,一同参与了改革路线顶层设计的讨论。

“过去十多年,国家搞总量减排,课题经费多,于是大家就更愿意围绕着总量控制去做环境管理的研究,但是做许可证研究的话就没什么项目可申请,只能自己想办法找路径去做。”宋国君说:“现在,终于要回到正确的轨道上来了。”

他向《世界环境》解释,成熟而完善的排污许可证并不是我们一般意义上理解的挂在墙上的一张证,它的“真身”通常都有几十页到上百页不等,承载的是政府对一个向环境排放污染物的企事业单位的所有环保要求。

“所有”的环保要求,包括但不限于企业能被允许排放些什么类型的污染物,是直接排河里呢还是排进综合污水厂呢;是通过高烟囱排出去呢还是大面积挥发性的排出去呢;排放污染物的浓度和频率限值是多少;一定时期内的排放量最大能是多少;企业自己要做好哪些监测和记录;要多久上报一次排污记录;特殊情况下需要采取什么应急措施保障怎样的排放限制,等等。

“比技术性的载明内容更为重要的是,我们需要回答许可证到底是什么,它扮演什么角色,目的是什么。”环保部排污许可证实施领导小组一位成员说:“这个问题以前一直没有说清楚,但是中央的十八届五中全会已经明确了方向。目前国家发布的‘实施方案’基本思路是与成熟的国际经验接轨的,它是我们多年来环保管理经验教训的总结,也是按照我们目前的现实基础制定的改革路线图。”

他解释说,根据“实施方案”,排污许可证是“企事业单位在生产运营期接受环境监管和环保部门实施监管应当遵守的主要法律文书。”这里面就包含了两层含义:其一,它是用来约束企业的,企业要“按证排污,自证守法”,其中的重点就在于对排放行为的“许可”怎么定;其二,它也是用来约束政府的,环保部门要“依法发证,依证监管”,重点在于作为一项制度要如何保障执行。而“所有企业都要持证排污,按照所在地改善环境质量的要求承担相应的污染治理责任”则是明确了许可证存在的目的是围绕环境质量改善的中心工作服务,环境质量的改善是唯一目标;“制度统领”和“一证式”管理的定位则描述了许可证制度的基础性地位,对固定污染源的诸项管理制度而言,它既不是附属,也不是并列,而是一个基础平台,其他所有相关的制度、要求,都要经历配套的改革衔接、融合进来。

过去的许可证管理之经验与困惑

早在2010年,为了配合“十二五”的总量减排工作,浙江省制定了地方的排污许可证暂行办法,尝试

着以许可证作为排污权的载体,落实总量减排任务并推动排污权交易。

浙江省一位基层环保官员告诉《世界环境》,客观的说,浙江省的排污许可制度设计从一开始还是力图吸收国际成熟经验,希望藉此搭建现代化、精细化的管理平台。从许可证的内容上看,不仅包含了污染物种类、浓度、数量、排放方式、排放位置等信息,也包含了产生污染物的主要工艺、设备以及污染物的处理方式和流程,试图做到全过程管理;除此之外,浙江省的管理办法还规定了排污单位应当建立污染物排放和污染治理台账,记录排污许可证许可事项的执行情况,这是对排污台账制度的先试先行,2014年之后,浙江省还开发出了“刷卡排污”系统,从技术角度更加精细化、信息化。

不过,从执行的情况看,浙江省的许可证改革并没有得到很好的效果。在2015年12月环保部组织召开的排污许可证制度国际研讨会上,时任浙江省环保厅总量处副处长的陈俊表示,在过去的实践中,浙江省的排污许可制度除了法律支撑不足、定位不清晰、管理范围窄、证后监管弱等问题外,与其他污染源管理制度也存在相互独立、分头管理和管理效率低的问题,其作用并没能很好的发挥出来。目前,浙江省再次展开制度改革,以排污许可证作为许可、核定、监管所有排污行为的基本管理制度,探索制定污染源“一证式”管理模式。

但在宋国君看来,浙江省的排污许可证难以发挥真正的作用并不仅仅是因为上述制度缺陷造成的实施障碍。更为关键的原因在于,浙江省的许可证设计思路就存在问题——它并不是为了控制企业的排放行为对环境质量的影响,而是附属于总量减排制度的一项工具,是用来分解总量控制指标的载体,以行政区为单位分解的污染物排放总量指标是跟实际的环境质量目标脱节的,总量数字自身都是一笔“糊涂账”,被“降格使用”的许可证自然就难以发挥其基础制度的功能。

在对浙江省排污权交易市场的调研过程中,宋国君和他的研究团队发现,企业获得初始排污权的许可排放量普遍远大于企业的实际排放量,而初始排污权是企业向政府买来的,计算依据是总量控制的任务和企业的绩效水平。调研中,也有企业直言不讳地说,排污权交易系统的建立如果是卖初始排污权来收费

为目的,就起不到以经济手段刺激减排的作用。“我的指标完全够用,有什么动力再去实施技术改造进一步减排呢,大家的指标都用不完,谁还用得着去买别人的呢?”

在十八届三中全会上,总量控制的改革方向就已经确定为“实行企事业单位污染物排放总量控制制度”,而不再是地方政府的总量控制制度。在国务院新发布的“实施方案”中,许可证和总量控制制度之间的关系得到澄清——要改变单纯以行政区为单元层层分解总量指标的方式,通过实施排污许可制,落实“企事业单位总量控制”要求。总量考核要服从质量考核,在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,对企事业单位实施更为严格的总量控制。也就是说,现在的总量核算的原则都要修改,许可排放量要“自下而上”地生成,与当地实际的环境质量要求挂钩;而不是“自上而下”由国家下任务层层分解。“实施方案”同时还规定了,排污权交易的前提是“通过淘汰落后产能、清洁生产、污染治理、技术改造升级”之后,产生的“削减量”那部分,可以在市场上交易出售。也就是说,“有效削减量”才是排污权交易的基础,这就从源头上防止了指标倒卖、腾挪乃至于偏离减排目的的排污权交易,让经济手段更有效的发挥作用,让守法者、少排污者受益。

以环境质量改善 为直接目的“许可证雏形”之启示

“以前国内的情况是守法者会吃亏,”山东泉林纸业有限公司副总经理贾明昊说:“至少短期内的市场竞争是这样,超标排放、偷排就意味着节约成本,急功近利的恶性竞争会导致产业落后和环境污染的恶性循环,而一个好的制度设计是应该让守法者得到好处,从而自觉自愿守法。”

近年来,山东省的流域排放标准改革被业界认为已经具备许可证管理的“雏形”,而山东的造纸行业则是第一批尝到甜头的受益者。

十年前,在造纸行业不少人眼里,山东省以水环境质量改善的“刚需”倒逼地方排放标准步步加严的做法是要“搞垮一个行业”。于是还曾呼吁山东省的造纸企业要“顶住”,不能向环保厅“妥协”。然而,乍一看来匪夷所思的是,山东省的改革不仅得到了企业的广泛配合,自觉自愿的执行,几年之后,其造纸行业还

做大做强,占据了全国市场的半壁江山,泉林纸业、太阳纸业等企业还因技术创新优势,被招商到美国建厂。

与许可证的基本理念相一致,山东省“目标逼近”的管理策略是直接以环境质量为目标和检验标准的。一开始的共识很重要,逻辑起点上,企业的排污权不是与生俱来的权利,而是一种特许。在一个河里都不再长鱼的地方,民众日益无法接受环境之恶劣,企业也就没有发展的未来。在公共利益面前,企业要无条件地对自己的排放行为负责,要主动提供证据证明自己合法,治污主体责任首先落实了,山东的企业也大多接受了这样的管理逻辑,自主监测和信息公开起步得都比较早,社会监督也越发火热起来,但凡有点污染嫌疑的风吹草动,环保组织和新闻媒体都很快一拥而上,迅速督促政府和企业“有则改之,无则加勉”。

其次,是在许可证管理制度的框架下,企业若试图造假或者偷排,不仅难度很高,风险也很大。贾明昊告诉《世界环境》,泉林纸业在美国的新厂也正在走申请许可证的程序,而他同时也参与了国内造纸行业许可证模板设计的讨论。一个成熟的许可证管理体系中,企业填报的信息自动形成一条可“自证清白”的证据链,环环相扣,与各种生产数据、销售数据都能互为印证,且连续不间断。若想改一处,就得改一大串,还总会留下矛盾点经不起追查。“正常情况下,还是少有企业主建个厂就为了一锤子买卖,捞一笔就跑。”

山东的“目标逼近”策略为许可证如何“发证”提供了参考,而如何实现“依证监管”,则还需进一步的制度来完善。山东省一位基层环保官员告诉《世界环境》,随着技术的进步和环保投入的增加,我们的环境质量监测网络越来越完善,终究能做到“无死角”的覆盖。在这样的情况下,某一区域和流域有企业违法排放或者对污染源的监测设备动了手脚,环境质量的监控系统也能做出反应,并且立即分析和排查。“我们现在对企业的各种环保要求还是‘散’在各处的,各说各有理,光靠我们现场抽测的即时数据也还不足以说明此前的排放情况,别人也还未必服气,企业还有浑水摸鱼的空间,执法的时候也少不了扯皮。今后有了许可证,所有执法依据和证据目录都清楚的罗列在一个证上,大家都省事了。守法企业也能安心守法,违法企业就不要再心存侥幸。‘打乱仗’的时代可能就此终结。”