

中瑞排污许可证制度比较研究

王志芳¹ 曲云欢^{2*}

(1. 环境保护部对外合作中心, 北京 100035; 2. 环境保护部核与辐射安全中心, 北京 100028)

摘要 基于良好的实施效果, 瑞典的排污许可证制度得到了很多国家的认可。中国于 20 世纪 80 年代即意识到排污许可证制度的重要性, 但目前为止这一制度的实施遇到了很多阻碍, 制度的应用范围和实施效果都还不尽如人意。在对瑞典的排污许可证制度的成功实施经验进行分析的基础上, 对比研究了中国在排污许可证制度实施中存在的问题, 并给出了完善这一制度的建议。

关键词 瑞典 排污许可证制度 比较研究

Comparative study on pollutant discharge permitting system between China and Sweden WANG Zhifang, QU Yunhuan. (1. Foreign Economic Cooperation Office, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100035; 2. Nuclear and Radiation Safety Center, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100028)

Abstract: The pollutant discharge permitting system in Sweden has achieved good effect thus gained much high international attention. From 80's of the 20th Century, China began the research in the application of permitting system in specific areas. For the case of contradiction between the environmental and the economic benefits, the implementation of permitting system was facing many obstacles, and the construction of the system was far behind practical requirements. In the context, the successful experience of permitting system application in Sweden was introduced, the relevant problems existed in permitting system application in China were analyzed, finally the suggestion for breakthrough present bottleneck in China was provided.

Keywords: Sweden; pollutant discharge permitting system; comparative study

排污许可证制度于 20 世纪 70 年代最早在瑞典得以应用^[1]。基于良好的实施效果, 瑞典的排污许可证制度得到了很多国家的认可。我国于 20 世纪 80 年代即意识到排污许可证制度的重要性, 有关的专家和学者开始在不同领域以不同视角分析和建议如何完善这一制度, 但由于环保与经济的短期利益矛盾突出, 目前为止这一制度的实施遇到了很多阻碍。至今为止, 我国排污许可证制度的应用范围和实施效果都还不尽如人意。

因此, 笔者在对瑞典的排污许可证制度的成功实施经验进行分析的基础上, 对比研究了我国在排污许可证制度实施中存在的问题, 并给出了突破制度推行瓶颈的建议, 以期为我国继续实施和完善这一制度提供决策依据。

1 瑞典的排污许可证制度实施情况

多年来, 排污许可证制度在瑞典的环境污染防治管理中起到了关键及支柱作用。瑞典的排污许可证制度主要监管影响环境的工业以及其他生产消费活动, 以控制对环境有影响的活动。在该制度下, 只

要一个项目或活动得不到排污许可证, 就无法开工建设和投产运行。排污许可证的发证机关可通过限定许可证的内容, 对排污行为加以限制, 其限制条件与法律具有同等的效力, 且如有违反, 就会受到严格处罚^[2-3]。由此可见, 排污许可证制度在瑞典的有效运行, 主要得益于瑞典针对许可证制度建立的完善有效的法律制度、实施保障、监督机制等。

1.1 制度的法律地位高、配套制度完善

瑞典在不断实践排污许可证制度的同时, 也不断提升着该制度的法律地位。1995 年修订后的《环境保护法》, 用 30 个法律条文对排污许可证制度作了详尽的规定; 1999 年, 更名后的《瑞典环境法典》对排污许可证制度作了更全面、严格的规定, 建立起了系统、完善的排污许可证制度, 也确立了该制度的基本法律地位。

通过配套法律的完善, 瑞典的排污许可证制度在环境质量标准制度、环境影响评价(简称环评)制度、环境监管制度、环境补偿和赔偿制度及环境保险制度等的配合下, 做到了对污染物排放的事前、事中和事后的管理, 以保证排污许可证制度成为瑞典最

第一作者: 王志芳, 女, 1975 年生, 博士, 研究方向为环境政策与环境管理。* 通讯作者。

重要的环境管理制度。

1.2 诉讼、裁决机构权威有效

如果说法律和制度规定确立了排污许可证制度的权威性,瑞典的环境法庭则在执法手段上保证了制度的有效实施。瑞典设立了国家环境最高法庭、区域环境法庭等,专门审理环保案件,监督法典的执行。而环境法庭的设立,使得专业性特别强的环境审判业务由精通环境法的法官专职审理,最大限度地保障了环境司法的公正和判决的正确。同时,为了及时有效地制裁环境违法行为并与环境行政执法相衔接,《瑞典环境法典》规定了“环境罚金”制度,明确规定“无需经过环境法庭即可由行政执法监督部门对违法者处以确定数额的环境罚金”。

1.3 综合许可、全过程管理

瑞典对企业主要采用环境综合排污许可的管理制度,全面控制和防止企业对大气、水和土壤等的污染。与我国按污染物种类分类管理不同,瑞典把需要申请排污许可证的活动按照行业性质进行详细分类,并按照对环境影响的大小将不同活动分归不同行政级别的部门进行管理。具体实施时,根据企业需求从改扩建开始,通过环境影响评估等活动,主动向相关部门提供其活动对环境无不利影响的举证,以获得政府颁发的排污许可证,从而保证企业从建设阶段就能够受到对其环境行为的监督管理。

为保证排污许可条件符合现实情况,瑞典在确定企业的环境污染物排放限值时,会结合总排放评估和生物体(受体)评估结果,并综合考虑国家及区域环境质量目标、标准,技术的环境影响、成本等因素^[4],来判定相关活动对周围环境的实际影响(可接受的污染物排放限值以及流域污染物排放负荷等)。

1.4 覆盖全面的监管体系

为保障排污许可证制度实施的可持续性,瑞典逐步建立了成熟有效的管理部门、社会和企业全面参与的监督与自我监督机制。排污许可证发放后,环境主管部门通过实时监控、定期审核等手段保持对企业的监控,并通过社会充分参与的环境听证会、个人诉讼等机制,广泛发动公众力量参与监管。此外,严格的监督惩罚制度,也使企业能自觉地开展日常的自我监督,以确保排污行为符合相关规定。

1.5 推动先进技术应用,确保环境管理可持续

瑞典意识到环境友好(先进)技术的应用对环境管理可持续性和工业经济利益推动的重要性,因此在审核企业的信息时,对企业应用技术的排污控制效果考核非常重视,尽量参考先进技术(比如政府间气候

变化专门委员会(IPCC)颁布的最佳可行技术清单)的环境效果。但这并不意味着,瑞典强制企业应用某项技术,仅是通过现有清单中最佳可行技术应用的环境效果来考核企业拟采用技术的可行性。而这在客观上对企业采用先进技术起到了推动作用。正是由于排污许可证制度对先进技术应用的主观促进,瑞典的制浆造纸行业采用的技术至今处于国际领先地位,并在相关领域多年保有可观的市场份额^[5]。

2 我国排污许可证制度的实施情况

排污许可证制度在我国主要针对工业企业进行末端排污管理,其最早应用是与水污染物达标排放制度相结合。随着工业的急速发展,在多项污染物的排放量在单项均达标排放的情况下,污染物排放总量接近甚至超过了环境容量。为阻止环境状况的急剧恶化,这一制度在实施不久后,即与总量减排措施相结合,逐渐成为污染物总量减排管理的手段之一。

排污许可证制度在我国于1985年在上海率先试点实施,1987年该制度作为一项新的环境管理制度开始在部分城市试行。1988年3月,我国下达了以污染物排放总量控制为核心的《水污染排放许可证管理暂行办法》,正式确立了排污许可证制度与总量控制制度的关联性。尽管1989年排污许可证制度被列为我国环境污染防治政策体系的核心“八项制度”之一,由于法律、管理定位以及经济与环境利益的冲突等问题,排污许可证制度在我国至今的发展仍有限。近年来出台的与排污许可证制度相关的各项法规制度有:《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(简称《水污染防治法实施细则》)、《中华人民共和国水污染防治法》(简称《水污染防治法》)等,都在强调并细化污染物排放总量控制的措施,将水污染物排污许可证制度确立为污染物总量控制手段之一^[6-8]。

2.1 法律地位低,法规建设缓慢

由于排污许可证制度的应用带来了经济与环境利益的现实冲突,我国对排污许可证制度的立法走的是自下而上的道路;在基本法规定缺失的情况下,首先通过陆续颁布《水污染物排放许可证管理暂行办法》(1988年)、《水污染防治法实施细则》(1989年)等下位法,对水污染物排放许可证制度做出原则规定,并试探推行。随着国家对污染物排放总量控制的重视,通过《水污染防治法》(1996年颁布,2008年修订)、《排污许可证管理条例》(2008年征求意见稿)等,排污许可证制度的法律地位逐步提升。然而由于经济发展与环境间存在的短期利益矛盾,《中华

人民共和国环境保护法》(简称《环境保护法》)至今未能对排污许可证制度的法律地位做出明确规定^[9]。

2.2 缺乏有效裁决机构,诉求难以解决

在我国的司法体系中,没有专门的环境法院,甚至也没有专门的环境法庭。环境诉讼只能按照普通的诉讼程序,由普通的行政庭负责审理。由于大多数法官欠缺环境法专业知识,不了解环境科学技术,很难准确掌握环境法。而环境案件具有很强的科学技术性,因此行政法庭的法官在审理环境行政案件时会感到困难,往往导致环境污染受害者的合法权益不能得到有效保护。据统计,我国每年的环保纠纷案件有10多万件,但起诉到各级法院的则不足1%。另据中国政法大学污染受害者法律帮助中心的统计,其办理的环境案件中,超过30%的起诉长期不被受理,有约25%案件的污染受害者败诉,而部分案件虽然胜诉但得不到有效执行,胜诉案件中被执行的案件仅占1/3。

2.3 单项(末端)许可,作用有限

根据瑞典的实践,排污许可证制度可以涵盖很多环境管理内容,并适用于几乎所有排污行为的全过程管制,比较容易开展更深入和强化的管理。但我国的排污许可证制度以污染物分类,仅分别应用于水和大气等有限领域,远远未能覆盖其应有的管理空间。而且单项污染物排放的许可管理容易导致申请和审批程序重复,严重影响管理效率。

同时,我国的排污许可仅在接受管理单位的运行阶段介入,难以从源头防止污染的发生。尽管我国水污染控制中的“三同时”制度对水污染的监控起到了积极作用,但在具体的实施细则中只要求水污染防治设施的建立,却并未要求其同时取得排污许可证(排污许可证仅在项目运行时颁发),这就很难发挥排污许可证制度对行业技术提升的客观促进作用。

2.4 部门执法权限缺乏,许可管理成效不足

根据《环境保护法》和《水污染防治法》等的规定,对造成环境严重污染的企事业单位,应该采取限期治理措施。但具体管理中,又将关停并转的权力设在一级政府,而非环境保护行政主管部门。一般来说,环境保护行政主管部门对治理污染有强烈的职责意识,而一级政府可能会过多考虑地方经济发展等其他因素,所以当政府被赋予相关职能后,排污许可证制度的执行效果很难确保。

2.5 社会参与程度低,监管目标难以实现

我国正处于工业快速发展阶段,管理部门面对众多的环境问题和对象,仅靠自身人员的管理

难以实现对排污行为的有效管理。尤其目前我国对企业排污的主要监管手段是在线监测和突击检查,受到技术和人员的限制,难以覆盖所有的管理环节。

而在社会参与监督的情况下,管理部门可以以最小的成本,及时高效地对违规行为进行管理。但目前我国在环境管理方面,由于缺乏公众环境救济和有效的公众参与机制,公众的广泛监督和支持作用并未发挥出来。特别是当前我国尚缺乏严格的相关违规惩罚机制,企业没有自觉遵守排污许可证制度的动力,违规排污往往成为常见现象,更加剧了管理部门的监管难度^[10-13]。

3 完善我国排污许可证制度的建议

我国环境保护面临着众多复杂的问题,如何利用有限的管理资源达到最大的环境管理效果,是管理者急需解决的问题。而排污许可证制度在环境管理效率和管理范围方面都有独特的优势。结合瑞典的排污许可证制度实施经验以及我国的实际情况,建议围绕污染物排放总量控制目标的实现,逐步完善排污许可证制度,从单项许可逐步过渡到综合许可管理,在未来时机成熟时再将排污许可证制度提升为基本的环境法律制度。

3.1 进行全过程许可管理的试点研究,突破应用及法律瓶颈

排污许可证制度具有排污全过程管理的特征,可以达到全面管理、综合许可、持证排污、污染物达标排放等目标。可结合我国的污染物排放总量控制目标,在水污染物排放管理领域选择试点,在企业改扩建阶段纳入排污许可管理的要求,根据所在区域环境容量以及企业污染物排放允许量,确定企业活动的可行性以及具体限制指标。企业运行时,在坚持污染物排放总量控制总目标不变的同时,根据排污许可证规定的考核指标,以持证排污、达标排放等为基本原则,监督管理企业的排污行为。

成功试点后再将这一模式推广到有污染物总量减排要求的所有领域,并在推动实现以上管理目标的同时,逐步将全面发证、综合许可等原则纳入其中。通过实践形成相对完整有效的排污许可执行体系后,再以污染物排放总量控制目标的有效实现保障为凭据,促进基本法对排污许可证制度的认可。

3.2 完善配套制度

根据瑞典的实施经验,排污许可证制度作用的充分发挥需要其他配套制度的支持。根据现有的其他污染管理制度及其特点,我国可以排污许可证制

度为连接主线,对环评制度、“三同时”验收制度、排污申报登记制度、排污收费制度、限期治理制度等在企业建设、投产运行阶段发挥作用的污染管理制度进行完善和补充,并将它们作为排污许可证制度执行时的配套制度,以使排污许可证制度在企业运行的全过程中发挥排污监管作用。

3.3 推动公众广泛参与

由于担心公众的过激反应和对企业经济利益的冲击,在面对环保监管的公众参与问题时,有关部门往往持过于谨慎的态度。

公众的广泛参与可带来的立竿见影的管理效率,因此公众参与应是我国今后环保监管工作中需要着力推动的一个重要领域。

3.4 技术政策与排污许可管理相结合

我国目前的环评制度中,已经将技术考核纳入审批的因素中。但由于环评制度与排污许可证管理还没有结合在一起,环评审批后对技术应用的跟踪和推动作用有限。以瑞典排污许可证管理对先进技术推动的成功经验为鉴,我国可将环评制度纳入排污许可管理体系之下,利用环评对建设阶段的审核,可严格把关技术的环境及经济效用,并通过后续的持续排污许可管理,达到鼓励先进、限制落后技术应用的目的。这可在达到环境管理目标的同时,促进产业技术的升级并推动市场效益的实现。

3.5 探索环境司法建设

成立专门的环境法庭(院)已经成为国外诸多国家环境司法的一大趋势。我国也已在各地相继设立了70多个环境法庭,但由于对司法独立性的意见不统一,这些环境法庭的实践至今难以成为国家环境司法体系建设的有效支持。但我国作为环境问题大国,尽管环境法庭建设还面临许多困难与挑战,在这方面的探索仍然非常必要。

参考文献:

- [1] 胡杰.瑞典实施可持续发展战略的实践和借鉴[J].环境保护,2006(7):75-79.
- [2] 王晓辉,王灿发.瑞典的环境法实施机制及其借鉴意义[J].世界环境,2007(5):30-33.
- [3] 杨居凤,冯明义,雷静,等.瑞典与中国的环境管理体制比较[J].产业与科技论坛,2008,7(1):250-252.
- [4] 高水生.中国瑞典环境影响评价和战略环境影响评价比较分析[J].环境保护,2004(3):56-58.
- [5] 瑞典经商参处.瑞典环境技术产业及企业情况简介[EB/OL]. [2013-01-02]. <http://wenku.baidu.com/view/915088d628ea81c758f578d2.html>.
- [6] 包存宽,张敏.流域水污染物排放总量控制研究——以吉林省松花江流域为例[J].地理科学,2000,20(1):61-64.
- [7] 张楠.水污染物排放许可制度研究[D].北京:中国政法大学,2011.

- [8] 曹宝,宋国君,罗宏.中国水污染排放许可证制度建设探讨[J].环境与可持续发展,2010(4):13-16.
- [9] 蔡文灿.我国水污染物排放许可制度的缺陷与完善[J].水资源保护,2005,21(3):71-74.
- [10] 王金南,田仁生,吴舜泽,等.努力探索“十二五”污染物排放总量控制新模式[EB/OL]. [2013-01-02]. <http://wenku.baidu.com/view/38428383e53a580216fcfe67.html>.
- [11] 包存宽,李启家,蔡文灿.论我国排污许可证制度的整合与拓展[J].环境资源法论丛,2006,6(3):171-188.
- [12] 环境保护部.“十二五”主要污染物总量控制规划编制技术指南(征求意见稿)[EB/OL]. [2013-01-02]. <http://wenku.baidu.com/view/e7402402de80d4d8d15a4f15.html>.
- [13] 全国人大常委会法制工作委员会.关于《中华人民共和国环境保护法修正案(草案)》的说明[EB/OL]. [2013-01-02]. http://www.fawuzaixian.com/wenku/legal_analysis_page/type/article/class/authority/id/153.

编辑:卜岩枫 (修改稿收到日期:2013-02-02)

(上接第100页)

4 结 语

环境责任保险制度是一种与其他环境保护经济政策不同的,具有独特性也同时具有局限性的,既结合经济又充分利用政策的,以保护环境为目的的一种制度。而我国推行环境责任保险制度,主要还是采取强制与自由相结合的方法。目前已有的关于我国环境责任保险模式选择研究,多限于从环境责任保险制度本身去探讨。与既有研究不同,本研究在对我国环境责任保险模式选择的过程中,分别从保险制度效率理论、市场条件、国际比较、相近业务参考4个维度分析,以期为相关研究者提供新的研究视野,同时引起社会公众的广泛关注。

参考文献:

- [1] 王泽鉴.侵权行为法(1)[M].北京:中国政法大学出版社,2001.
- [2] 别涛,王彬.环境污染责任保险制度的中国构想[J].环境经济杂志,2006(35):49-51.
- [3] 王明远.环境侵权救济法律制度[M].北京:中国法制出版社,2001:149.
- [4] 陈冬梅,李峰.环境责任保险可行性研究[J].保险研究,2004(8):36.
- [5] 兰东娟.国外环境责任保险制度的承保模式对我国的启示[J].中国市场,2011(9):141-142.
- [6] 别涛.国外环境污染责任保险[J].求实,2008(5):60-62.
- [7] 汤济世.国外环境责任保险制度对我国的启示[J].现代商贸工业,2009,21(6):46-48.
- [8] 杨辉.欧洲环境责任保险法律制度审视及启示[J].中国保险,2010(3):59-64.
- [9] 向飞.美国的环境责任保险[N].金融时报,2001-11-22(10).
- [10] 阳露昭,刘艳.美国环境责任保险制度审视及启示[J].法学杂志,2005(6):110-112.
- [11] 周柯,刘红林.论我国环境侵权责任保险制度的构建[J].政法论坛,2003(5):13-17.

编辑:贺锋萍 (修改稿收到日期:2012-12-19)