

陆海统筹视域下入海排污口监管体制的重塑与展望

崔金星

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】入海排污口监管制度,是当前海洋生态环境保护的短板和弱项,既有陆源污染物排放监管体制未理顺的原因,也有入海排污口监管缺乏体系化设计、监管手段未聚焦入海排污口“着力点”的局限。陆海统筹视域下入海排污口监管,需在区分技术类型和管理类型的前提下,改变传统“备案+禁限规定”监管要求,衔接入海排污口与陆源污染源监管,确立入海排污口分类监管与环评制度、排污许可制度有效关联的精细化监管的格局。

【关键词】入海排污口; 陆海统筹; 监管

中图分类号: X327 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)04-0099-07 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202004099

海洋生态环境问题,表象在海上,根源在陆地。同样,入海排污口监管及其存在的问题,表象在排污口的设置与过程管理,根源在陆源污染源构成及其入海通道的体系化管理与污染防治的制度设计。本轮国务院机构改革,将海洋生态环境保护职责划转生态环境部,实现了陆地、海洋生态环境保护的职责、机构与职能的统一,为陆海统筹解决入海排污口监管问题奠定了体制基础,创造了可能。

入海排污口监管,一直是《海洋环境保护法》制修订中的重点关注的问题。入海排污口监管存在的问题,既是全国人大检查《海洋环境保护法》实施及执法状况的重点问题,也是沿海省市区围绕打好污染防治攻坚战,着力解决突出、典型问题,破除体制障碍,实现机制优化的重点领域^①。入海排污口监管,集中体现了海洋生态环境保护的短板和弱项,也暴露了海洋生态环境监管跨部门、跨领域协作的窘迫和困境。这其中,既有陆源污染物排放监管体制未理顺的监管漏洞和“空隙”,也有入海排污口监管缺乏体系化设计、监管手段未聚焦入海排污口“着力点”的“脱靶”和局限。如何在合理吸收我国入海排污口监管经验的基础上,检视入海排污口监管中存在的问题和薄弱环节,将陆海统筹的理念融入入海排污口的监管流程和制度化建设过程中,实现入海排污口监管机制的重构与监管制度的完善,是本轮《海洋环境保护法》修订中的关键问题。

1 我国入海排污口监管实践发展与存在问题检视

以2017年《海洋环境保护法》修订取消入海排污口

位置的行政审批为界,我国入海排污口监管呈现“备案制度+禁限规定”的总体格局。在我国早期缺乏对陆源污染物精准掌握和管理环节相互分割、各自为战的条件下,备案制度的弊端是显而易见的。一方面,备案制度是体现污染物源头治理理念的产物,依赖于对污染来源和致污路径的精准解析;另一方面,备案制度作用环节的局限性决定了备案制需结合过程管控制度协同发力。在我国尚未实现固定污染源全链条监管、全过程防控的背景下,备案制度孤军奋战、挂一漏万的窘况是必然的。

1.1 我国入海排污口监管实践发展

客观上讲,我国对入海排污口监管的重要性认识存在一个发展过程,制度建设起步较晚。以管理制度的规范化、体系化为标准,梳理党的十八大以来入海排污口环境管理实践,可知我国入海排污口监管大致呈现两个阶段:初步规范化阶段和精准化管理阶段。

1.1.1 初步规范化阶段

以国务院2015年发布《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)及沿海各地实施入海排污口规范设置为标志,沿海各地以“水十条”确立入海排污口清理排查和规范化管理的目标,在以往的工作基础上,加强对入海排污口的规范化管理。该阶段工作的重点主要围绕包括企业直排口、市政直排口、混合排污口等类型的入海排污口排查、清理、整治。规范化管理内容包括:(1)在清理排查基础上推进入海排污口的档案管理和清单化管理;(2)加强入海排污口溯源调查,推进沿海城镇污水处理厂达标排放和管网建设,为进一步规范化管理奠定基础;(3)推进入海排污口的监测和信息公开工作。

基金项目:生态环境部海洋司“海洋生态环境政策规划研究与法律法规修订”项目(编号:2110105)

作者简介:崔金星,法学博士,副研究员,主要研究方向为生态环境法治

^①入海排污口一直是陆源污染防治的重点和核心。以2017年原国家海洋局开展的全国陆源入海污染源排查结果为例,全国共排查出9600个陆源入海污染源。其中涉及排污口监管的占78%。在来源上包括了工业源、农业源、市政排放口、排涝泄洪口等,涉及工业直排、污水海洋工程处置排放、养殖排放等领域。

1.1.2 精准化管理阶段

以生态环境部、国家发展改革委等部门2018年发布《渤海综合治理攻坚战行动计划》及生态环境部2019年印发《渤海地区入海排污口排查整治专项行动方案》为契机,环渤海三省一市围绕入海排污口规范化管理的新形势、新任务,在加强入海排污口排查、监测、溯源、整治等方面开展了一系列精细化管理工作,并以此带动其他沿海省市区入海排污口监管的精细化、制度化。总体上,沿海省市区以建立健全监管体系为目标,所开展的入海排污口精准化监管的主要内容和举措包括:(1)完善入海排污口名录,建设统一的入海排污口信息管理系统,健全台账制度,实现所有入海排污口动态化管理。(2)明确备案程序和要求,实现全过程规范化、精细化管理。(3)确立以海定陆、河海联治的监管思路,明确入海排污口监管的排查、监测、溯源、整治“四合一”工作体系要求。

在国家层面,入海排污口监管的精准化,标志是监管理念的确立、监管思路的清晰化和监管制度的确定化。依照生态环境部会同各部委制定的推进方案,入海排污口排查与整治,既不是推倒重来,也不是另起炉灶,而是在原来工作基础上的拓展和深化,完善陆海统筹环境管理机制。第一,在监管理念上,确立陆海统筹的指导思想,将“海上污染、陆源防治”要求具体化,兼顾固定源和面源污染,溯源不留死角;第二,在监管思路,以规范化管理为目标,以排查和摸清陆源污染物入海通道和污染源构成为突破口,发现入海排污口管理的薄弱环节,倒推入海排污口的管理诉求和监管需求;第三,在监管制度化方面,一方面启动《入海排污口监管管理办法》制定,推进监管的规范化、法治化。另一方面加强入海排污口监管流程的重构与制度构建,在原有备案制度基础上,推进排污口监管与污染源监管的协同管理,将国土空间规划制度、环评制度、排污许可制度与污染物排放总量控制制度等要求融入和体现到入海排污口的监管流程中。

1.2 沿海省市区入海排污口分类监管实践与经验

1.2.1 沿海省市区入海排污口的分类管理类型。沿海省市区在入海排污口污染防治过程中,对入海排污口的分类标准并不一致,大多根据各自的管理职责和监测能力,实施分类监管。在沿海省市区入海排污口监管实践中,涉及的排污口类型包括如下内容:

(1)工业源入海排污口。依据不同的监管主体和监管流程,工业源入海排污口可分为企业直排、工业聚集区排放、依托入海排污口排放污染物的建设项目等三类。

(2)市政排放口。由于市政排放口汇集污水来源的不同,排污口形成的历史渊源不同,管理部门和监管手段差异较大。根据《第二次全国污染源普查市政入河

(海)排污口普查与监测技术规定》,市政入海排污口,指通过沟、渠、管道等设施向近岸海域等环境水体排放污水的排污口。依据各地实践,范围包括了城镇污水管网排污口、市政生活污水处理厂排污口、雨污合流型排污口、泄洪口等类型。第一类是作为城镇污水管网终端的市政排污口。此类市政入海排污口管理主体明确是住房和城乡建设部门,职责明确,监管较到位。第二类以广东潮州为例,是沿海村镇历史形成的生活源排污口,以生活污水直排海为主。该类排污口随着村镇污水防治管网的普遍建设,数量在不断减少,但仍会存在。该类排污口大多地处偏远,远离城市污水集中处置设施中心,以属地管理为主,市政管理为辅,监管较为薄弱。第三类多是企业与污水处理厂合用的入海排污口。以广东东莞为例,工业污水处理后经集中处置设施后排放的入海排污口。监管主体为住房和城乡建设部门。第四类是污水海洋处置工程排放口。排污单位主要为单个企业污水海洋处置,或城镇污水处理设施运营单位,根据原环境保护总局《关于〈污水海洋处置工程污染控制标准〉适用范围有关问题的复函》,污水海洋处置工程属海岸工程,监管主体为生态环境部门。

(3)排涝泄洪口。泄洪口传统上是依托水利工程用于排涝泄洪的与海连通的通道。监管主体为水利部门。但由于监管不力,排涝泄洪口常被用于雨污混排,排涝泄洪口沦为非法设置排污口逃避监管的通道。

(4)入海河流汇纳排污口。入海河流并非入海排污口,但与入海排污口密切相关。一方面,此类入海河流大多指依托自然地貌形成的沟壑、渠、涵沟(明渠、涵沟类),或者指平时为旱沟,雨季形成季节性径流。因吸纳企业排污口,按排污口管理^[1]。另一方面,入海河流往往纳入沿岸入河排污口。根据《渤海综合治理攻坚战行动计划》,入海排污口排查范围包括了入海河流自入海河口上溯至最近一个临海监测断面范围内的所有涉水排放口(包括河流两岸各500米范围);对于未设置监测断面的入海河流,自入海河口上溯5公里范围内的所有涉水排放口(包括河流两岸500米范围)。

(5)养殖排污口。养殖排污口是监管空白领域。在2017年的陆源入海污染源排查中,全国排查出2900个养殖排放口,生态环境部门和渔业部门均未能实施有效监管,属于监管空白领域。基于管理实践,企业直排海污染源监管,监管部门为渔业主管部门。

1.2.2 沿海省市区入海排污口分类监管经验

(1)入海排污口监管适当兼顾入河排污口监管。尽管二者主管部门分属生态环境部门和水利部门,但在现有监管模式下,二者监管主体难以清晰区分,尤其在河海汇合区域。因为许多承担排涝泄洪功能的河流(明渠、涵沟)同时也是许多企业排放污染物纳入的地方,随着河流泄洪排涝,污染物也流入海洋。

(2)入海排污口涵盖入海河流河口区上溯一定范围排污口。根据《渤海综合治理攻坚战行动计划》，排查范围包括了河口区上溯至第一个监测断面上溯五千米范围内的所有排放口。

(3)入海排污口入海方式分为明渠、涵沟以及管线或放流器+扩散器，分别对应近岸排放和离岸排放。

(4)对于依托入海排污口排放污染物的建设项目，要求其在环评报告中，对所依托的入海排污口周边海域生态环境质量状况、主要环境影响及监测计划进行评价并给出结论。

(5)建立入海河流的河海断面责任交接制度^[2]，以此界定和厘清生态环境部门与水利部门、沿海地方人民政府入海排污口监管与入海河流、入河排污口监管的职责，并据此确定污染防治的主体责任。

(6)加强事中事后监管的措施。以广西壮族自治区的防城港市为例，具体措施包括：第一，加强入海排污口的监测。第二，根据《水污染防治法》，落实排污许可的“一企一证”，直排海企业和城镇污水处理设施运营单位，均需要取得排污许可证，达标排放。第三，指导排污单位完善环境管理制度，按监测规范自行监测，并保存原始监测记录。

1.3 我国入海排污口备案制实施中存在的突出短板和薄弱环节

备案制的实施，本意是在降低排污口设置监管强度的同时，尊重监管对象污染防治的主体性，释放监管对象的主动性和活力，逐步实现排污口污染防控主体责任由政府转向设置单位，并倒逼推动排污口监管由政府主导、市场主体、部门协同的监管格局的形成。但在实践中，受制于配套措施与技术规范的缺乏，备案制实施中存在突出短板和薄弱环节，集中在以下三个方面：

第一，缺乏对入海排污口概念和类型的准确界定。对入海排污口的法律概念界定不清，导致实务和管理实践中出现对入海排污口、人工排水设施、入海河流、入海水流等概念的混淆，对污染源的确定和监管主体的准确厘清造成一定的障碍，并极大制约了入海排污口监管制度的制度化 and 体系化。

第二，当前入海排污口监管侧重于工业直排海污染源，管理实践中排查重点是非法和设置不合理入海排污口，疏漏了对其他人工排水设施或其他入海水流排海通道的清理和清单化管理，存在对其他人工排水设施排海的污染源监管的疏漏。

第三，对直排海污染源主管部门与生态环境监管部门协作关系不重视，缺乏必要的协作机制和协同监管平台，尤其海水养殖尾水排放、河海汇合区排放口监管分工等，需要建立部门协作监管机制。

上述问题的存在，一定程度上反映了入海排污口的管理类型和技术类型划分不对应，技术规范不能完全反

映和体现管理需求，管理要求和技术规范游离于入海排污口法律界定、法律属性和法律特征之外。

2 陆海统筹视域下我国入海排污口监管中存在的突出问题

以陆海统筹监管理念和河海兼顾、协同监管的发展目标，在梳理沿海省市区入海排污口排查整治行动中的做法和经验的基础上，对监管体制改革目标下入海排污口监管现状及面临的突出问题进行梳理。

2.1 对入海排污口监管缺乏顶层设计

第一，尽管现行《海洋环境保护法》第三十条规定有入海排污口设置内容和要求，但仅限于入海排污口设置，在监管链条上仅限于入海排污口监管的前端准入环节，缺乏事中事后监管。尤其在传统“重源头审批、轻过程控制”环境管理力量配置格局下，排污许可尚未实现全覆盖情况下，入海排污口监管的薄弱与短板状况更为明显。

第二，入海排污口设置监管应与建设项目或城乡规划环评协同发力。现实情况是环评与入海排污口设置负责主体不同，环评对排污口设置没有约束力。依托于入海排污口的建设项目的环评要求，以及入海排污口设置对海洋生态环境产生的影响，很容易被建设方以分别申请的方式规避。

2.2 对入海排污口类型划分缺乏体系化考量

至今我国尚无入海排污口的法定、权威定义及分类标准。从当前环境管理和制度发展实践看，从污染源方面，入海排污口至少涉及工业排放口、市政排放口、生活源排放口、污水海洋处置工程排放口、排涝泄洪口、入海河流等。其中工业源排放口又分企业直排、工业聚集区排放、依托入海排污口排放污染物的建设项目排放口等，生活源排放口又包括沿海村镇生活排放口、历史形成的生活污水入海排污口等。市政排污口又分城镇污水管网排污口、市政生活污水处理厂排污口、雨污合流型排污口(有条件的地方要进行雨污分流)、泄洪口等。从监管主体角度看，涉及生态环境部门、住房和城乡建设部门、水利部门、城管部门、工信部门等。排污口类型不明，底数不清，直接导致监管主体的模糊和监管标准的不一致，严重制约了监管成效。尤其在河口区域监管力量配置失衡，常常造成水利部门与住房和城乡建设部门在海域或河口范围界定上存在分歧，监管职责不明，极易陷入无从监管或疏于监管的被动局面。

对入海排污口类型多样性、复杂性认识不够，对监管特殊性考虑不足，对入海排污口与入河排污口、入海河流等界限不明，均制约了入海排污口监管的有效性。

2.3 制度设计缺乏基于监管需求的考量，可操作性不强

根据行政近便原则，监管制度的设计应尽可能接近监管对象，尽可能考虑监管主体的确定性、监管职责的

明晰化、监管手段的合目的性。当前制度设计中备案制度脱离于污染源上游环节的环评制度与排污许可等污染源防治的主体性制度。备案要求简化为禁限规定,海洋生态环境保护的要求无从体现,备案的制约性和可追溯性差,管理规定缺乏衔接,可操作性差,导致大量入海排污口脱离监管。如在2018年海洋督察中,全国审批的入海排污口570余个,仅占入海排污口总数的8%^[3]。江苏省生态环境部门仅掌握25个监管对象,而海洋督察在对辖区沿岸摸排中发现未监管入海排污口达338个^[4]。生态环境部2019年开展环渤海入海排污口排查,清理未掌握排污口1.9万个,比之前掌握数据增加25倍^[5]。海南省、上海市等多地上报的入海排污口数量与国家海洋督察中排查出的入海污染源数量存在较大差距。数据的悬殊清晰表明,入海排污口备案制度可操作性差,难以有效嵌入到污染源监管流程中。

2.4 入海排污口生态环境监测未能全覆盖

入海排污口监测是开展事中事后监管的有效手段,现行《海洋环境保护法》仅规定依据全国海洋环境监测网的分工,分别负责对排污口的监测。该监测主要限于常规性监测、环境质量监测、生态质量监测,较少考虑执法监测、污染源主动监测、自行监测等要求。为增强对污染源有效监管,2006年以来开展的主要是对排污量大于100立方米的直排海污染源开展了定期监测,但入海排污口台账尚未建立,入海排污口的事中事后监测尚未全面开展。

为落实“放管服”改革和生态环境治理体系和治理能力现代化的要求,入海排污口管理主要依靠事中事后监管,主要手段为日常性和监督性监测。为落实入海排污口的长效监管,迫切需要确立入海排污口分类分级监测及管控制度,对各类入海排污口的责任主体、监测要求予以详细规定。

2.5 亟待按照生态环境治理体系和治理能力现代化要求进行机制重塑

生态环境治理体系和治理能力现代化发展目标的核心要求,是落实好监管者、被监管者和相关者各自的生态环境保护主体责任。对监管主体来说,需要明确职责边界,建立入海排污口监管职责与权力清单,依单履职,尽职尽责,担负起海洋生态环境保护的监管职责;对排污主体来说,备案显然不能取代污染防治主体责任,排污单位依然要承担依法申报、按证排污、自行监测、达标排放的主体责任,并遵循违规处罚、依单担责的有效责任追究机制。

由于现行法律对入海排污口监管的内容还很单薄,现行政策规定也大多以应急性、短期性措施,替代法定性、稳定性法律制度,无法胜任污染防治与环境监管职权职责法定、边界清晰、责任追究与实现顺畅的监管目标,因此亟待需要根据生态环境治理体系和治理能力现

代化的内在要求,改造和重构入海排污口监管体系。

3 陆海统筹视域下入海排污口监管体制的重塑

入海排污口监管作为海洋生态环境保护管理体制改革的关键领域,成为衔接海上污染与陆源防治、固定源源头预防与过程监管流程再造、部门主责与监管职责,实现海洋生态环境监管陆海统筹的重要舞台,正处于体制重塑的前夜。这既需要洞察和掌握入海排污口监管体制改革的政策背景和制度基础,也需要明确入海排污口监管制度构建的目标。

3.1 入海排污口监管体制改革的政策背景和制度基础

入海排污口监管体制与制度,在《海洋环境保护法》规则结构与陆源污染物排放监管体系中,处于核心地位。一方面,入海排污口消纳污染物种类,几乎涵盖了所有入海污染物来源的类型,包括了生活源、工业源、市政排污与岸滩污染物(如陆基渔业排放口);另一方面,入海排污口监管与市政排放监管、汇入入海河流的入河排污口监管、渔业养殖排放监管、工业聚集区排放监管等交叉重叠,部分领域还存在监管盲区(河口与海口交叉地带)。生态环境部门、住房和城乡建设部门、水利部门、工信部门等多部门监管职责交叉,是《海洋环境保护法》修订中至关重要、亟待解决的问题。

海洋生态环境保护职责转入生态环境部门,是入海排污口监管体制改革与机制完善的重要体制基础,对入海排污口监管体制与机制构建,产生重大的影响。一方面,有可能改变以往入海排污口监管的总体格局,推动传统的“备案制度+禁限规定”格局,向陆基污染源体系化监管模式下的“类型化+精准化”监管格局转变;另一方面,实现入海排污口监管机制的重构,变部门协作监管下的多目标协调,为统一监管下的单一环境优先目标下的多部门协同。

陆地污染源体系化监管模式是在当前固定污染源监管流程重构基础上,将环评制度、排污许可制度改革的成熟经验和有效成分,引入到入海排污口监管流程和体系中,从而改变现有入海排污口监管的整体格局,实现入海排污口监管体制的转型与机制的优化。

3.2 入海排污口监管制度的构建目标

党的十九大以来,重构海洋生态环境监管体制和生态环境治理体系现代化目标下的机构改革和生态环境监管制度建设,给改变目前入海排污口监管定位不准、目标不明和机制不畅的现状提供了纠偏、重整的机会,给入海排污口监管机制的优化与监管手段的完善、将污染源监管流程重构的理念融入创造了条件。

将污染源监管流程重构的理念融入、体现在入海排污口环境管理环节,结合目前我国入海排污口监管实际情况,我国入海排污口监管制度构建的目标包括以下三方面内容:

第一，将陆海统筹监管理念融入制度设计中，遵循以海定陆，点面结合，衔接入海排污口监管与陆源污染源监管，以及“海上污染，陆上防控”防治思路，打通陆上与海上监管的链条与环节；

第二，贯彻分类监管的思维，在入海排污口清查与溯源的基础上，契合管理需求，科学分类，将入海排污口普查分类的成果体现和反映在排污口监管的制度设计中。

第三，体现精细化管理的思维，顺应生态环境治理体系和治理能力现代化的要求，以责任为纽带，压实、衔接排污主体、主管部门、监管部门、社会公众在入海排污口监管者的责任与义务，在界定责任和义务边界基础上，实现入海排污口监管全过程、全领域、全覆盖。

具体到入海排污口监管实践，第一步，借鉴固定污染源监管体系和流程中强化环评制度与排污许可制度衔接和加强事中事后监管的经验，对入海排污口，按照近便原则，按规模大小和排放污染物性质进行分级，依据监管主体进行科学分类，实现入海排污口的类型化；第二步，加快排污许可制度完善和推行力度，实现排污许可对全部入海排污口污染源的全覆盖，将项目环评与排污许可监管环节衔接起来，将环评中的要求体现在排污许可证书中；第三步，在入海排污口科学分类的基础上，按排放规模、污染物类型和监管难易程度，分门别类推行入海排污口审批制、备案制、承诺制，实现入海

排污口的精细化监管。

4 陆海统筹视域下入海排污口监管制度构建与展望

陆海统筹视域下，入海排污口监管需遵循类型化、制度化、程序化、便捷性原则，体现污染源与排污口协同治理、污染源监管流程与排污口设置监管协同的管理要求，将环评制度、排污许可制度以及海域总量控制制度、空间规划制度的要求融入排污口监管的制度设计中。

4.1 区分技术类型、管理类型，合理确立入海排污口管理类型

技术类型是依据技术规范确立的入海排污口类型；管理类型是管理实践中纳入环境管理范围的类型。另一有关联的概念是陆源监管对象，指为有明确法律规范或规范性文件予以规范调整的入海排污通道。入海排污口类型的合理化和法定化，是监管制度构建的前提。当前大量排污口脱离监管的根源，重要因素之一是技术类型、管理类型和管理需求相互不呼应，监管规范脱离管理类型，监管制度脱离管理需求。随着 2017 年和 2018 年开展的海洋督察及渤海地区入海排污口排查整治的推进，我国入海排污口的技术类型和管理体系逐渐清晰，为科学划分排污口类型奠定了基础。从当前发布的技术规范和规范性文件来看，我国入海排污口在陆源污染排放控制体系中排海渠道的关系如图 1 所示^②。

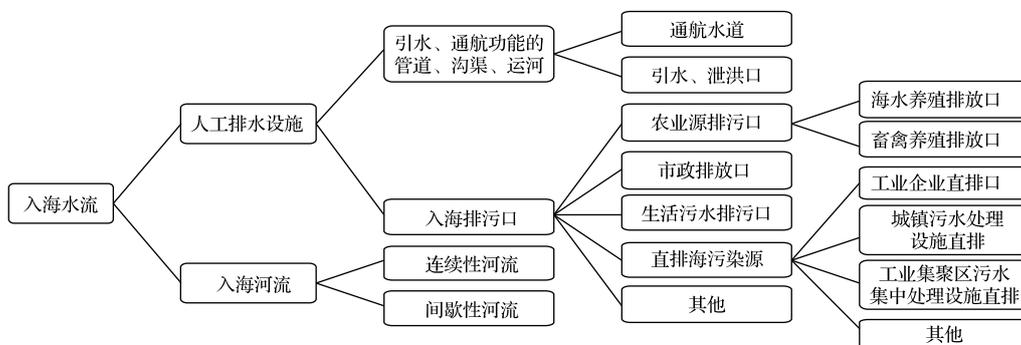


图 1 我国海洋陆源污染物排放控制体系与排海渠道关系图

在我国海洋陆源污染物排放控制体系与排海渠道关系图中，依技术规范，入海排污口属于人工排水设施中排污口范畴，入海排污口技术类型包括了工业直排海、市政排放、生活源污水排放、农业源污水排放等。在工业直排口中，又包括了工业企业直排口、城镇污水处理设施直排口、工业集聚区污水集中处理设施直排等类型。而管理类型包括范围为企业直排口、市政直排口、混合直排口及其他^[6]。而依据 2017 年海洋督察和 2018 年开展的《渤海综合治理攻坚战行动计划》，陆源监管

对象则还包括污水海洋处置工程排放口、排涝泄洪口、入海河流(大多指接入排污管道的沟渠)^[7]。它们与入海排污口管理类型存在交叉，但并不完全重叠。

4.2 以细分管理类型确定监管需求

第一，需要明确入海排污口与入海河流的关系。入海排污口指接纳污(废)水并排入海洋的人工排水设施。入海河流，指在自然形成、与海洋相通的水道中连续或间歇性流淌的天然水流^[8]。由此，可以确定河海汇合区入海河流入海监测断面沿河流上溯区段排放口为入河排

^②该关系图依据 2019 年 1 月生态环境部等五部委发布《关于实施〈渤海综合治理攻坚战行动计划〉有关事项的通知》中对入海水流、人工排水设施、入海排污口等概念的定义和沿海省市入海排污口排查溯源的规定归纳而来。

污口,主管部门为水利部门,监管需求是确立直接向河道排放污染物的排放口,并监督其达标排放。

第二,明确管理类型和陆源监管对象的关系,以管理类型确定监管需求。本质上陆源监管对象并不具有入海排污口监管的法律意义,但却极易造成与类似概念的混淆。管理类型是据以界定监管需求的有法律价值的概念。

第三,按管理类型清理区分工业排放口、养殖排水口、生活污水处理设施排放口、排涝泄洪口等,建立入海排污口清单,明确监管主体。按管理类型划分主管部门,相关部门为生态环境部门、渔业部门(农业农村部门)、住房和城乡建设部门、水利部门。

第四,根据排污口性质、入海方式、排入污染物种类和数量,以及对海洋生态环境影响程度等因素实行分类管理。

4.3 制定《入海排污口环境管理技术规范》

鉴于目前对入海排污口识别标准的模糊和满足监管实际工作的需要,建议由生态环境部会同住房和城乡建设部、水利部、工信部等有关部门以部(或多部委联合)技术规范的方式,借鉴《第二次全国污染源普查制度》中有关入河(海)排污口普查技术规范要求,以及《渤海综合治理攻坚战行动计划》实施的分类管理经验,制定《入海排污口环境管理技术规范》,对入海排污口在管理类型上予以规范,以供各类排污单位管理主体便捷判定自身职责界限,改变以往大量排污口脱离监管的被动局面。

4.4 将入海排污口设置与环评和排污许可制度相衔接

推动将入海排污口设置与环评和排污许可制度相衔接是落实污染源全过程监管理念的重要举措,也是本轮生态环境部门污染源监管思路的重大调整。一方面是对传统预防为主原则实施以来的实践经验的总结扬弃;另一方面也是精准治污、精细化监管的理论概括。衔接的核心是建立以水质目标为导向,倒推入海排污口监管体系的四步法:第一步,衔接环评与排污许可制度,将入海排污口与据以排放污染物的污染源协同监管,并将根据环评要求规定的排污口设置要求,载明在排污许可证上;第二步,对入海排污口实施分类监管,具体规定入海排污口管理类型标准、设置的技术论证路线和要求;第三步,按是否排放含有特定污染物或对环境的影响大小程度,对排污口设置分别实行备案制度、简化备案制度、告知备案制度。第四步,完善以监测体系和海水水质标准体系为代表的配套监管制度,确保全过程监管落地生根。同时将特定区域不得新建排污口,作为入海排污口设置和分类监管实施的禁限规定。

4.5 实现入海排污口监测全覆盖

入海排污口监测是开展事中事后监管的有效手段,当前主要是对排污量大于100立方米的直排海污染源开

展了定期监测,但入海排污口台账尚未建立,入海排污口的事中事后监视监测尚未全面开展。

为落实“放管服”改革要求,入海排污口管理主要依靠事中事后监管。主要手段为日常性和监督性监测。为落实入海排污口的长效监管,迫切需要确立入海排污口分类分级监测及管控制度,对各类入海排污口的责任主体、监测要求予以详细规定。

4.6 将入海排污口监管融入生态环境治理体系和治理能力现代化要求的整体链条中

生态环境治理体系和治理能力现代化的基本要求,是压实和落实各有关部门、单位的主体责任。

第一,相关行政部门的监管责任,结合入海排污口类型划分,涉及的行政部门包括生态环境部门、住房和城乡建设部门、水利部门、渔业部门、工信部门等,当前亟待落实的是住房和城乡建设部门对市政排污口按市政排污管道接纳污染物来源分类监管的责任、水利部门对入海河流纳入排污口监管及河海断面水质交割责任、渔业部门对养殖排污口日常管理责任、住房和城乡建设与工信部门对工业聚集区内企业准入及接入市政排污管道的监管责任。党的十八大以来生态环境保护的最显著成效之一是以生态环境保护责任清单破解不作为乱作为难题。根据《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》,住房和城乡建设部门负有指导监督城镇生活污水收集处理职责。生活污水集中处理设施直排海和市政管网排海监管,住建部门是第一责任主体;工业直排海领域,工信部门负有参与拟订工业污染控制政策、严控高污染高耗能产业产能职责,对工业聚集区工业企业入驻范围和标准,负有协作和参与职责。

第二,排污企业的主体责任。排污企业负有严格按照入海排污口设置备案技术规范,选择或自行编制技术论证报告,并对报告信息真实性负责;依法申请排污许可证,并按排污许可证载明要求,按证排污。

第三,公众参与。修改相关法律规定,将备案通报改为公开,即明确“生态环境主管部门应当在完成备案后十五个工作日内将入海排污口设置情况予以公开”的意见。通过公开,保障公众的知情权和参与权。

第四,相关部门协作。鉴于当前全国人大授权中国海警局行使海洋生态环境保护执法职责,应建立包括信息通报、案件移交、协同执法等机制在内的生态环境部门对海警执法的指导和协作机制,明确双方在海洋生态环境保护执法职责分工。

参考文献:

- [1] 南通市人民政府办公厅. 南通市贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案(通政办发〔2018〕38号)[Z]. 2018.
- [2] 《江苏省海洋环境保护条例(2017年修正)》第26条[Z]. 2017.
- [3] 崔慧莹. 海纳百川何成纳万污: 7500入海排污口,仅8%获批[N]. 南方周末, 2018-03-15.

- [4] 江苏省人民政府. 江苏省贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案[Z]. 2018.
- [5] 林方舟. 环境部：排查出6万个长江入河排污口，比地方掌握数量多30倍[N]. 南方周末, 2020, 1, 18.
- [6] 《辽宁省规范入海排污口设置工作方案》(辽环函〔2015〕339号)分为企业直排口、市政直排口及其他；《东莞市生态环境局入海排污口设置备案办法》(东环办〔2019〕43号)分为企业单独设置、市政生活污水排污口、多企业或污水厂合用入海排污口；《潮州市生态环境局关于入海排污口设置的备案制度(试行)》(潮环〔2019〕63号)分为工业排放口、市政排放口、历史形成的生活排放口、其他等四类。其他省市颁布的入海排污口设置办法亦有类似规定。
- [7] 如南通市规定此类入海河流大多指依托自然地貌形成的沟壑、渠、涵沟(明渠、涵沟类)，或者指平时为旱沟，雨季形成季节性径流。因吸纳企业排污口，按排污口管理。参见通政办发〔2018〕38号《南通市贯彻落实国家海洋督察反馈意见整改方案》。
- [9] 生态环境部. 渤海地区入海排污口排查整治专项行动方案(环办执法函〔2019〕145号)[Z]. 2019.

Reconstruction and prospect of the supervision of marine sewage outfall under the land and sea overall planning

CUI Jinxing

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: The supervision system for marine sewage outfalls is the shortcoming and weakness of the current marine ecology and environment protection. There are reasons of the unsmooth supervision system of land-based pollutant discharge, as well as the lack of systematic design and supervision methods for marine sewage outfall supervision. Under the premise of land-sea co-ordination, the supervision of marine sewage outlets needs to be changed under the premise of distinguishing the type of technology and the type of management. It will be connected to the supervision of marine sewage outlets and land-based pollution sources, and to establish a fine-grained supervision pattern that effectively links the classification of marine sewage outlets with the environmental impact assessment system and the sewage permit system.

Keywords: marine sewage outfall; land and sea overall planning; supervision

(上接第98页)

老百姓就有这样一个疑问了，为什么这段时间，处于疫情防控期间，社会活动水平大幅度降低，污染物排放也大幅度降低，为什么还有重污染天气？实际上，把这个问题说清楚也很简单，因为大气环境质量取决于两个因素，一个是排放，另外一个容量。当排放远远大于容量的时候，重污染天气可能就出现了。

我们看看排放情况怎么样呢？在春节期间，叠加上疫情防控，确实老百姓感觉到，我们整个社会活动水平降低了，排放也相应降低了，这是事实。但是降低的这部分，主要是和老百姓日常生活关系比较密切的部分，比如说交通出行，餐饮，另外还有建筑工地。但是也有没降的，维持过去水平的，比如说冬季取暖，这是刚需。另外有一些工业，一些重化工行业，比如说钢铁、化工、焦化，工艺不可能停下来，还要维持生产，这部分是没有减下来的。因此，我们也做了科学的测算，1月底到2月份，在疫情防控期间，全社会污染物的排放降低量和正常水平相比降低了30%，这就是我说的排放。

另外我们看环境容量怎么样呢？那几天，京津冀地区刚好遇到极端不利的气象条件。怎么个极端不利呢？冬季高温高湿，也就是温度高、湿度高，还有静稳，就是没有风或者风力很小，我们叫极端不利的气象条件。因此，在这样一个极端不利的气象条件下，这个地区会形成强烈的大气逆温现象。所谓大气逆温，就是上面的温度比下面的温度高，像锅盖一样把这个地方给扣起来了。这样一个现象，也大大压低了边界层的高度，实际上就降低了我们环境的容量。边界层高度是多少呢？正常边界层高度是1500米到2000米，但是在极端不利的气象条件下，边界层高度大概是600~800米，降低了约50%。所以综合测算、最保守测算，在那段时间，我们环境容量降低是50%左右。那这个问题就清楚了，这边污染物减排只有30%，但是这边环境容量降低了50%，那么这个空间要把这些污染物塞进去，只有提高密度、提高浓度了，所以重污染天气就出现了。打个比方说，就像我们这个房间，本来可以坐一百人，刚好合适，现在把这个房间的面积减少一半，变成一半的体量，那么要保持这个房间人的密度不变，也得减掉五十人。但是人没有减掉五十，只减掉了三十个，剩下的二十还得塞进去，这样人的密度就提高了。这样重污染天气就回来了。因此，在类似京津冀这样一些排放比较高的地区，遇到极端不利的气象条件，重污染天气完全可能还会回来。这也印证了我前面说的，我们生态环境质量改善，从量变到质变的拐点还没有到来，因此，下一步我们还要继续努力。

至于你提到的我们采取什么措施和办法，我们也有系统的考虑。从长远来看，这个地区还是要在调整结构上下功夫。从中短期来看，我们要实施一些重大污染减排工程，这里面也包括，比如说钢铁行业超低排放改造，冬季的清洁取暖替代，减少散煤的燃烧，也包括柴油货车污染治理，公转铁。从即时的措施看，就要采取联防联控，做好大气污染的应急响应。所以我想，我们接下来多方面努力，也包括我们记者朋友多支持我们的工作。我相信，重污染天气会离我们越来越远，我们周围的蓝天白云会越来越多。谢谢大家。

(下转第110页)