

建立“环评—许可—执法”一体化 生态环境管理体系：重点、难点与体系设计

王亚男

(生态环境部环境工程评估中心,北京 100012)

【摘要】利用环境影响评价制度与排污许可制度分别针对项目的设计期和运行期开展环境管理,实现两者的衔接是构建以排污许可为核心的固定源监管体系的重要任务。本文在分析两项制度在发展历程、监管范围、技术方法等方面存在差异的基础上,提出了两项制度衔接的重点和难点。基于环境执法对环境影响评价与排污许可制度落实的支撑尚显不足的现状,构建了“环评—许可—执法”一体化生态环境管理体系,明确了环境影响评价制度、排污许可制度与环境执法的任务分工和一体化生态环境管理体系的建设要点,确保无缝衔接的环境影响评价与排污许可制度全面落实,整体提升环境管理的质量和效率。

【关键词】环境影响评价;排污许可;环境执法;生态环境管理体系

中图分类号:X3 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)01-0015-05 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101015

环境影响评价(以下简称环评)是我国重要的生态环境制度之一。按此制度在开发活动实施之前开展预防性管理^[1],但对项目运行期的监管明显不足。近年来,国家构建以排污许可为核心的固定源监管体系,明确了当前和今后一段时期生态环境治理体系和治理能力现代化建设的主攻方向^[2]。排污许可制度强化项目运行期的监管,与环评制度无缝衔接后,将极大地提升环境监管的质量和效率。同时,两项制度亟须在生态环境执法的“保驾护航”下,确保全面落实。

1 环评与排污许可的制度差异与衔接要点

环评制度与排污许可制度由于发展历程不同,在制度设计上存在诸多差异。例如,项目环评的监管对象是建设项目,排污许可的监管对象是企业;但建设项目是企业产生环境影响的重要载体,监管对象的差异并未影响两项制度的衔接。此外,两项制度还存在较多不一致的地方,是制度衔接时需要关注的重点与难点。

1.1 两项制度的发展历程存在差异

1.1.1 环境影响评价制度是我国最为成熟的生态环境管理制度

我国早在1973年即引入了环境影响评价的

概念,并于1979年在《环境保护法(试行)》中明确了其法律地位。环评作为开发活动实施前的一道重要门槛,在控制污染物排放、提高清洁生产水平、减小生态破坏、节约自然资源、调整产业结构和布局、优化经济增长、推动决策的科学化和民主化等方面发挥了重要作用^[3]。

环评制度的法律体系、管理体系和技术体系都相对完备。《环境影响评价法》与《建设项目环境保护管理条例》《规划环境影响评价条例》共同构成了环评制度“一法两条例”法律体系,环评制度是我国唯一一项具有专项法的环境管理制度。在管理上,环评制度形成了国家级、省级、市级、县级审批机制,以及环评文件的报告书—报告表—登记表分类管理机制。环评制度还建立了完整的技术导则体系,从源强核算到环境要素评价都有具体详细的工作要求。

近年来,随着我国“放管服”改革的不断深入,环评制度取消机构资质要求,实行信用管理。全国每年审批的建设项目环评文件稳定保持在20余万件,从事环评工作的机构超过5000家,已形成一个稳定的咨询市场。

1.1.2 排污许可制度历史较长但仍需进一步完善

排污许可制度是我国最早实施的环保制度之

一,最初应用于水污染防治领域,然后延伸到大气污染防治领域,与排污收费制挂钩^[4],实际承担了项目运营期间的环境监管职能。2016年出台的《控制污染物排放许可制实施方案》指出,控制污染物排放许可制是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度。

在制度建设上,排污许可制度尚在完善之中。法律层面,《排污许可管理条例》已经发布。管理上,排污许可分类管理与环评相似,分为重点管理、简化管理和登记管理三类;分级管理较环评更为简单,排污许可证主要由市、县两级发放。近两年建立了较为完备的排污许可技术体系,已按行业发布了74项技术规范,加上《排污许可证申请与核发技术规范 总则》,虽未涵盖《固定污染源排污许可分类管理名录》中的全部行业,但也可以指导各行业企业开展排污许可证申请与核发工作。

2020年底全国按照“十三五”时期“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制度”的要求,实现了排污企业发证“全覆盖”。

1.2 两项制度的监管范围有所不同

环评与排污许可在监管范围上有所不同,管理时序衔接的同时管理内容留下了空白,是制度衔接需要关注的重要方面。

一是排污许可制度主要针对工业类污染(如大气污染物排放、水污染物排放等)开展监管,而生态类影响(如占地、取水、围填海等造成的动植物损失、生境破坏等)则尚未被纳入监管范围。环评针对建设项目的全部环境影响开展预测、评价并提出减缓措施,而排污许可制度的监督内容只包括污染物排放量、治理措施等,环评提出的生态影响减缓措施在项目运行期缺少对应的环境监管制度。

二是排污许可制度未能全部承接环评的管理要求。除生态类减缓措施外,即便对于以污染排放为主的工业类项目而言,排污许可证也没有完全对应环评的管理内容。排污许可制度主要延续了环评中与污染物排放相关的内容,对区域削减、防护距离内居民搬迁、环境风险防范等其他环评中提出的管理要求并未纳入^[5],容易造成这些管理要求落空,埋下环境管理隐患。

1.3 两项制度的技术方法不完全一致

一是污染物排放量核算方法不一致。环评和排污许可制度均出台了源强核算方法,行业类别也基本对应,但是在核算方法上有所差异^[6]。环评基于项目工艺、治理技术等计算污染物排放浓度和排放量,并结合区域环境质量现状和预测的环境影响,提出污染物排放的允许浓度和排放总量,是“一项目一量”。排污许可则采用绩效法核算企业大气污染物允许排放量,无论区域环境容量和环境质量现状如何,排放量均为定值。

二是污染物核算口径不一致。以废水为例,环评的核算较为细致,对于企业纳管排放的,采用污水处理厂排放口浓度进行核算,直排的企业采用企业总排口浓度进行核算。排污许可的核算口径较为简单,都是按企业排放口浓度进行核算。两相比较,对于纳管排放的企业,排污许可证核发的化学需氧量、氨氮等污染物许可排放量远大于环评核算的排放量^[6],环评在项目设计阶段提出的严格要求到运行后期可能会失去监管作用。

2 环境执法对环评与排污许可制度的支撑还需要进一步加强

环境行政执法是指国家机关为了贯彻实施环境法律、法规,依照法定职权和程序,针对特定的组织与个人或相关的环境行政事务采取措施^[7]。环评与排污许可制度都是环境执法的重要内容,排污许可证作为企业生产运营期排污行为唯一的行政许可,是对已投产项目开展执法的最重要依据。但是,由于生态环境行政执法体系正处于改革阶段,对环评和排放许可制度的支撑还需要进一步加强。

2.1 环评与排污许可执法难度大

环评文件与排污许可证包括了企业的生产工艺、排污环节、产品产能、原辅燃料、污染防治设施、产排污环节、排放口、污染物、许可限值等一系列专业性较强的内容,这两项工作对执法人员要求较高,加剧了环评与排污许可执法的难度^[10]。

2.2 生态环境执法能力还有待提升

一是生态环境执法体系尚在完善阶段。我国的生态环境执法起步于排污收费征收工作^[8],在

此基础上,排污收费机构逐渐被赋予环境监督管理职能,并在全国范围内建立了专门的环境监管机构^[9]。2018年开始的生态环保综合行政执法改革,整合了生态环境和自然资源、农业农村、水利等部门相关污染防治和生态环境保护执法职责,生态环境执法范围更加全面。2020年3月发布的《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》,进一步明确并规范了执法事项的内容、依据及实施主体。未按要求进行环评、未申请排污许可证或不按证排污等行为,均被列入执法事项,生态环境执法依据更加清晰。

二是执法队伍人员有限。长期以来,环境执法队伍编制和人员不足问题较为突出,全国环境执法人员约8万人,与快速增长的生态环境保护执法任务不匹配。以环评执法为例,每年需对20余万个项目环评的开展情况进行执法。环评“放管服”改革后,审批主要下放至市县一级,在人员更为紧缺的市县,环评执法力量不足的矛盾更加突出。排污许可主要针对已运行企业,若监管对象的数量以第二次污染源普查的358万多家单位计,工作量巨大,执法人员数量严重不足。

3 “环评—许可—执法”一体化管理体系设计

3.1 界定制度定位及分工

3.1.1 环评与排污许可负责日常监管,执法负责处理违法违规案件

在“环评—许可—执法”一体化管理体系中,执法是环评、排污许可的保障和补充。

在制度设计上,环评和排污许可制度负责明确企业在项目设计和运行阶段的环境治理责任,生态环境执法负责全程监督各项管控要求的落实,并对未执行事项进行处罚。

在制度执行上,环评和排污许可部门应开展制度落实的日常监管,对发现的疑似违法案件,转交环境执法部门处理。为便于基层执法,可制订环评和排污许可执法检查的工作要点,以应对执法人员数量与能力不足的问题。

环境执法人员在环评和排污许可的执法检查中,可按相关执法要点,对未按要求落实环评和排污许可制度的情况依法依规进行处理,并将环境

执法情况反馈给环评和排污许可部门,便于制度评估和完善。

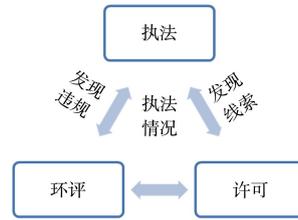


图1 环境执法与环评、排污许可协同联动示意图

3.1.2 环评为环境管理开展全面设计,排污许可落实运行期管理要求

在“环评—许可—执法”一体化管理体系中,排污许可制度既是环评制度的延续,又是环评制度的提升。

在制度分工上,环评负责判断项目能否建设,对选址合理的项目进一步提出污染治理要求及生态影响减缓措施,为项目建成后的环境管理提出框架性要求。排污许可制度在全面承接环评提出的管理要求基础上,负责根据不断更新的法律法规标准等,定期完善对各项环境影响减缓措施的要求,包括治理工艺、治理效果等,并定期检查企业上报的执行情况。

环评制度主要起预防作用,避免由于项目选址不当造成难以纠正的后果,但受实施阶段限制,难以体现最新的管理要求;排污许可制度建立了更新机制,既检查环评阶段提出要求的落实情况,又不断提出新的管理要求。

3.2 明确“环评—许可—执法”一体化环境管理体系建设要点

3.2.1 简化项目环评

近年来,项目环评从内容到程序已做了大量简化改革,在“放管服”的大背景下,项目环评的简化需求还会加强;另一方面,排污许可制度全面实施后,以污染影响为主的工业类项目在环评和排污许可两个阶段出现大量重复性管理内容,简化势在必行。配合项目环评简化,“环评—许可—执法”一体化管理体系在环评阶段的建设要点包括:

一是强化项目环评审批支撑。一方面建立生态环境分区管控体系。各地正在开展的生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准

入清单(以下简称“三线一单”)工作,整合了多部门多领域的生态环境管理要求,将待开发区域划分为优先保护单元、重点管控单元和一般管控单元,实现生态环境分区管控。“三线一单”向决策源头延长环境管理准入体系,不仅可以更好地发挥系统性预防作用,而且加强了基层政府对区域生态环境状况的把握,可以提高环评审批效率^[11]。另一方面提升规划环评执行效力以及规划环评与项目环评的联动。目前规划环评在执行上突出存在主体责任不落实、审核意见落地难等问题。提升规划环评执行率和执行效力,加强规划环评对项目环评的指导,可以确保项目环评简化的同时环境准入质量不降低。

二是进一步简化项目环评审批。通过“三线一单”但规划环评预判选址不合理的项目,对通过选址审查的项目可简化后续环评审批;对于污染治理措施成熟的行业,审批改为承诺或备案,不再对措施的合理性开展大量预测论证工作,由排污许可制度负责监管项目运行期污染治理措施的运行效果;对于只需填报环评登记表且排污许可也为登记类管理的环境影响较小的项目,可以考虑合并环评和排污许可管理。以生态影响为主的项目,由于缺少运行期监管制度,项目环评的工作内容与审批管理不应简化。

三是加强项目环评管理水平。充分发挥环评管理系统和环评信用平台作用,利用人工智能、大数据等技术,智能复核环评文件,及时发现环评造假、抄袭等疑点;利用信用管理信息加强对环评机构和个人的日常监管,及时发现违规开展环评工作的机构和个人。在严格环评质量管理、引导环评市场良性发展的同时,为环评执法提供高质量的问题线索。

3.2.2 强化排污许可制度的核心地位

一是实现与项目环评的全面衔接。技术上,对排污量核算采用同一套技术方法,逐步建立排污许可制度与环评“一个名录、一套标准、一张表单、一个平台、一套数据”的联动体系,避免“多本账”带来的管理混乱。管理上,补充对环评阶段除污染物排放以外事项的约束要求。可在首次排污许可时,将环评阶段提出的重要管理要求一并载入,确保环评措施落地。

二是建立排污许可日常监管与执法工作的联动机制。一方面,加强排污许可智能管理,充分利用排污许可管理平台,定期开展证后督查,筛选未按证排污的疑似企业,交环境执法部门处理。另一方面,制定排污许可执法要点,针对排污许可证的内容,提出判定企业违法违规的具体情形及采信证据类型,建立现场执法清单,为生态环境执法提供操作规范。

三是补充设计生态类项目运营期管理制度。借鉴国外经验,增加生态类项目排污许可管理,将占地、填海等广义排污行为纳入排污许可证,补齐生态类项目全链条管理。可充分利用“三同时”竣工验收成果,在生态类项目排污许可证首次发证时依据竣工验收状况提出运行期监管要求。

3.2.3 提高环境执法的效能

一是加强环境执法的技术支撑,提升执法质量。一方面,深化环境执法范围,执法重点要从程序违法向实体违法拓展。对环评的执法要查项目未取得环评批复即开工建设的“未批先建”,更要查不落实环评要求的“擅自变更”;对排污许可的执法要查排污许可证有没有“应发尽发”,更要查企业是否严格执行排污许可证要求,是否“按证排污”。另一方面,环境执法应与环评和排污许可充分互动,共同建立环评与排污许可执法中的自由裁量规则和基准,避免同案不同罚,用公平执法提升环评与排污许可制度落实质量。

二是加强环境执法的能力保障,提升执法效果。一方面,加强环境执法队伍建设,提高装备水平;也可考虑执法部门与环评、排污许可部门的联合执法,让环境执法更有效率。另一方面,探索环境执法与生态环境保护督察联动,将日常执法中发现的环评与排污许可典型案例移交生态环境保护督察,扩大执法效果。

4 结语

环评制度经过40余年的实践,取得巨大成绩的同时也有一些问题需要进一步协调解决,目前正处于深化改革的关键时刻。2020年12月9日,国务院常务会议审议通过了《排污许可管理条例》并于2021年1月29日发布,将于2021年3月1日起施行。排污许可制度将被寄予厚望,

能否与现有环境管理制度充分融合、形成合力,值得期待。随着《环境保护法》《大气污染防治法》等生态环保法律的不断完善,环境执法也凸显出更加重要的作用,近几年也是环境执法体系快速发展的重要时期。环评、排污许可、环境执法面临的任务与挑战,使得建立环评—许可—执法相结合的环境管理体系不仅成为可能,更成为必然选择。鉴于体系建设的复杂性,环评、排污许可的制度设计还需不断理顺,环境执法的整体能力还需不断提升,环评—许可—执法一体化环境管理体系的建设任重道远。

参考文献:

- [1] 祝兴祥. 建设项目环境保护管理创新思路与举措[J]. 环境保护, 2003(10): 3-6, 12.
- [2] 邹世英, 等. 排污许可制度改革进展及展望[J]. 环境影响评价, 2020(03): 1-5.
- [3] 王亚男. 中国环评制度的发展历程及展望[J]. 中国环境管理, 2015, 7(02): 12-16.
- [4] 贺蓉, 徐祥民, 王彬, 等. 我国排污许可制度立法的三十年历程[J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(01): 90-94.
- [5] 何文君. 关于环境影响评价与排污许可制度衔接研究[J]. 环境与发展, 2020(03): 20-21.
- [6] 卫小平. 环境影响评价、排污许可和环境统计源强核算比较[J]. 环境影响评价, 2019(05): 51-54.
- [7] 王桂卿. 浅析我国环境执法制度的完善[J]. 公关世界, 2020(08): 135-136.
- [8] 周建. 《改革开放中的中国环境保护事业 30 年》编委会. 改革开放中的中国环境保护事业 30 年[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 2010.
- [9] 张忠利. 改革开放 40 年来生态环境监管执法的回顾与展望[J]. 中国环境管理, 2018(06): 29-35.
- [10] 林双双. 排污许可证执法难点及对策研究[J]. 环境与发展, 2020(05): 220, 222.
- [11] 王亚男. “三线一单”对重构环境准入体系的意义及关键环节. 中国环境管理, 2020(01): 14-17.

To establish an integrated “EIA-pollution discharge permit-law enforcement” eco-environmental management system: emphasis, difficulties and framework

WANG Yanan

(Appraisal Center for Environment and Engineering, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China)

Abstract: During the project design phase and operation phase, EIA system and pollution discharge permit system plays a key role in environmental management respectively. To enhance the connection of EIA system and pollution discharge permit system is an important task to build the supervision system of the stationary pollution sources with the pollution discharge permit system as the core. According to the analysis of the differences between the two systems in the development process, regulatory scope and technical methods, priorities and difficulties in the effective connection have been put forward in this paper. Based on the current situation of insufficient support of environmental law enforcement to EIA and pollution discharge permit, an integrated eco-environmental management system of “EIA-pollution discharge permit-law enforcement” is to be established, which identifies the different division of EIA, pollution discharge permit and environmental law enforcement, as well as the framework of integrated eco-environmental management system, and ensures the implemented connection between EIA and pollution discharge permit together seamlessly, improves the quality and efficiency of environmental supervision.

Keywords: Environmental Impact Assessment (EIA); pollution discharge permit; environmental law enforcement; eco-environmental management system