

企业主体责任导向下排污许可制的 制度内涵、法律价值和构建路径

崔金星¹, 文惠茹²

(1. 生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029; 2. 西南科技大学, 绵阳 2621010)

【摘要】构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系, 具有丰富的制度内涵, 在当前强化排污单位污染防治主体责任的政策目标下, 对有效形成企业持证排污、政府依证监管格局, 提升固定污染源污染防治的法治化水平, 具有重要的法律价值。当前应以《排污许可管理条例》的制定为契机, 以排污许可证整合企业污染防治义务, 厘清政府和企业的权力义务边界, 明确排污单位污染排放控制的责任范围, 具体化监管要求, 增强企业污染物排放管理的预期, 激励和推动企业强化对自身排放行为的管理, 主动承担环境治理主体责任, 提升污染源监管制度效能。

【关键词】企业主体责任; 排污许可; 法律价值

中图分类号: X3 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2021)01-0024-07 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101024

当前固定污染源仍是我国污染物排放的主要来源。构建覆盖全领域、全行业, 深度衔接融合其他固定污染源环境管理制度的排污许可制度, 是落实《生态文明体制改革总体方案》的重要改革举措, 也是坚持和完善生态文明法律制度体系, 推进生态环境治理体系和治理能力现代化的重要内容。

我国自 20 世纪 80 年代试点推行排污许可制度以来, 在加强固定污染源排放监管, 完善环境管理制度体系, 推动排污单位承担污染防治主体责任方面取得初步成效, 对促进排污单位依证排污、环境监管部门依证监管发挥了一定的作用, 也对现阶段健全、完善排污许可法律制度起到很好的制度探索与经验积累作用。

自党的十八大以来, 随着习近平生态文明思想的确立, 如何将习近平生态文明思想严密法治观贯彻落实在生态文明法律制度建设过程中, 准确定位排污许可制在固定污染源排放监管中的功能和作用, 开创固定污染源排放监管的新局面, 是排污许可制度改革的重要任务。党的十九大报告提出“强化排污者责任”; 党的十九届四中全会

《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》强调“严格落实企业主体责任和政府监管责任”, 并进一步提出“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”。2020 年初, 中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 凝结、汇集了党的十八大以来生态文明建设的经验成果, 以生态环境保护责任为纽带, 衔接了政府、市场、社会三者职责、职权与责任的关系, 明确了市场主体和市场主体责任在环境监管体系中的地位 and 作用, 也为企业主体责任导向下排污许可的法治化推进和制度构建指明了方向。

上述党内文件, 是排污许可制度定位和制度发展的重要指南。排污许可制的制度构建, 应推动和促进将污染物排放治理的责任回归企业, 改变以往政府包办式、保姆式管理的做法, 扭转以往污染源管控过程中“重审批、轻监管”“重源头准入, 轻事中事后防治”的状况, 厘清政府部门和市场主体在许可证核发、执法环节的责任边界, 落实企业污染防治的主体责任。

1 我国排污许可制实施现状及存在问题

尽管排污许可制在我国实行较早,但在制度的法定性、强制性、稳定性、独立性以及可操作性方面,均与成熟的生态环境法律制度存在差距。在有效约束排污主体的排污行为、准确界定排污单位污染防治义务和责任内容方面,在规范环境监管主体的监管行为方面,还有较大的完善空间,距离党的十九大以来我国对排污许可制度的发展定位和要求还有明显差距,制度效益并没有有效发挥。

1.1 法律位阶不高、法治化水平较低

当前排污许可制度的实施依据主要是以生态环境行政部门颁布的行政规章为主,规章效力和适用范围有限。与之相关的规范性文件大多以解决排污许可规范化过程中的障碍或指导地方污染源排查、底数摸清以及污染源分类管理、监管执法为主。与排污许可证的申请、授予、监督检查、证后监管等相关的法律责任内容较为粗糙,法律位阶低,规范的稳定性弱。

1.2 对上位法贯彻不够

我国2014年颁布的《环境保护法》第四十五条规定,国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。《水污染防治法》第二十一条规定,直接或间接向水体排放工业废水和医疗污水的企事业单位,应当取得排污许可证;排污许可的具体办法由国务院规定。《大气污染防治法》第十八条、第十九条规定,向大气排放污染物实施排污许可管理的单位,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。《固体废物污染环境防治法》第三十九条规定,产生工业固体废物的单位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。但是,时至今日,有关排污单位按证排污的权利义务规范、环境行政部门依证监管的职责清单、执法手段、法律责任等尚未明确。

1.3 压实排污单位治污主体责任的法律规范不足

排污许可证的法律性质、法律效力、权利边界、法律责任构成等方面缺乏具体化和法定化,监管主体的监管职责、法定权限、履责清单、监管程序、免责情形等法律依据模糊。

1.4 排污许可制在固定污染源环境监管体系中的地位尚未显现

当前的排污许可制度相对于环评制度、总量控制制度,尚处于从属地位。我国排污许可制度的法定化与稳定性不足,缺乏上位法依据和行政资源保障,仅在项目建设和试运行阶段发挥作用,核心地位缺失,“重发证、轻监管”现象严重。

1.5 排污许可制度与其他制度在法律规范的衔接上缺乏针对性

排污许可制度在实施中更多地体现为区域污染物排放总量控制制度的实施手段和某一环节,与环评在制度内容上相互独立、互不支撑,主导性地位尚未体现^[1]。如在环境影响评价和排污许可制衔接实施过程中,存在基本内容、管理要求、技术规范、时间节点、管理平台等方面的衔接问题。环评报告内容没有考虑区域污染物排放总量与项目排污许可,排污许可证的申请、审核与发放也没有考虑环评的结论与审批要求。

2 企业主体责任导向下排污许可制的制度内涵

党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出,构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,在凸显排污许可制度极端重要性的同时,也明确了排污许可制度在污染源排放控制制度体系中的核心地位。以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,包括以下制度内涵。

2.1 回归排污许可行政许可的法律属性

尽管从制度定位上排污许可是行政许可的一种,但在排污许可制度实施过程中,部分环节偏离

了行政许可的本质。集中体现在以下几个方面:第一,在许可内容上,排污单位“法无禁止皆可为”,排污许可本质上是排污单位履行污染防治义务的清单,也是监管部门依法监管的依据。但事实上,排污单位履行污染防治义务的边界并不清晰,排污许可证载明内容与监管部门监管内容并不完全一致,存在脱节现象。第二,在许可对象上,依据《行政许可法》,设定和实施行政许可,应当遵循公开、公平、公正、非歧视的原则。现实中,因缺乏授予排污许可对象的具体规定,授予行政许可的对象并未涵盖所有的排污主体。一方面存在大量无证排污脱离监管的情形,有悖公平原则;另一方面无证排污的法律定性并不统一,存在介于违法与合法中间地带的脱法现象。第三,在授予排污许可的条件审查上,对于未达到法定标准的排污单位,现行法律采取的是不予审批环评文件,而非不予核发排污许可证。因此实际上审批是对建设项目进行的审批,而非对排污许可进行的审批。回归排污许可行政许可的法律属性,强化排污单位依法排污、持证排污的主动性和主体性,明确排污单位持证排污的具体义务和责任边界,需要将原《排污许可管理办法(试行)》中规定的排污许可证核发部门修改为审批部门,增加对排污许可申请的审查内容和程序。

2.2 实现固定污染源环境管理制度的精简整合

改革、完善排污许可制度的目的,是希望通过排污许可证申请的受理、审批与发放,整合固定污染源排污单位的污染防治义务,打通多项环境管理制度之间在法律规范体系、技术支撑体系、管理体系之间的链接,充分发挥制度的合力作用,按照“生产设施—治污设施—排放口”工序关系优化简化排污许可证的内容,实现固定污染源“一证式”管理。排污许可制在回归行政许可法律属性的同时,应建立排污单位污染排放控制的义务清单,有效解决制度之间脱节、重叠等造成的运行不畅、相互掣肘问题,实现企业按证排污、依证履责,环境监管部门依证监管、依证执法,最终实现环境管理制度效能提升、企业负担减少的制度目的。

2.3 融合衔接其他环境管理制度

固定污染源环境管理制度分为源头控制型、过程型(事中)和末端型(事后)。排污许可制度与同处于环境准入阶段的环评制度、“三同时”制度、总量控制制度等同属于预防性的源头控制型制度。如何厘清它们之间的关系一直是完善排污许可制度的重点。《排污许可管理办法(试行)》明确了排污许可证申请、核发、实施、管理等事项,但对其相互之间的衔接整合并没有做出明确规定。尽管原环境保护部专门印发有《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》(环办环评〔2017〕84号),但是依然没有很好地解决上述问题。

为推动排污许可制度与环评制度、总量控制制度的衔接,环境监管部门着力在技术支撑体系、管理体系方面加强制度之间的链接。通过颁布《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》《排污单位环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范 总则(试行)》《排污单位自行监测技术指南 总则》(HJ 819—2017)及工业固废和危险废物治理、废弃资源加工工业五个行业排污许可证申请与核发技术规范等,推动形成环评与排污许可衔接“一个名录、一套标准、一张表单、一个平台、一套数据”;通过改革总量控制制度,以许可排放量作为总量控制指标,以许可证执行报告中的实际排放量作为考核固定污染源总量控制指标完成情况,以排污许可数据作为环境统计主要数据来源,与环保税交换共享企事业单位实际排放数据和纳税申报数据等,实现固定污染源环境管理制度之间的衔接。

构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,并不意味着取代其他环境管理制度,而是按照污染物产生的工序关系,秉持“生产设施—治污设施—排放口”全过程监管的理念,整体设计固定污染源监管流程,突出重点环节,弥补事、中、事后监管短板,实现对监管流程的优化重整,融合衔接环评、总量控制等制度,发挥制度合力。

2.4 强化排污单位污染防治的主体义务和责任

强化排污单位的主体责任和义务,是生态环境保护工作思路的重大转变,是落实党的十九大报告中“强化排污者责任”的具体体现,其核心是排污治理的责任回归企业,改变以往政府包办式、保姆式管理的做法,厘清政府部门和市场主体在排污许可证核发、执法环节的责任边界,落实企业污染防治的主体责任。排污许可证是排污单位承担污染排放控制义务和责任的法律文书,具有法定性和强制性。排污许可制度通过排污许可证的申请和授予,载明市场主体排污行为依法应当遵守的环境管理要求和承担的法律义务,明确了排污单位污染排放管控的具体要求和预期,规定了违反法定义务的法律后果,有助于排污单位自觉守法。

2.5 厘清固定污染源排放控制中政府、市场与社会的边界

排污许可制同时在排污管理和证后监管方面发力,在制度设计中既注重企业合规履责的自主性和主体性,又重视污染源环境监管的规范性和体系化,既体现了监管者的监管理念和意志,也包括了排污者的合规意志,顺应了环境治理转型的趋势,具有双向性、互动性。排污许可证载明了排污主体污染排放管控的要求和义务,是企业守法、部门执法、社会监督的依据^[2],为准确厘清政府、市场与社会的职责边界创造了条件。第一,落实排污单位治污主体责任,在监管理念上从“保姆式”监管变为基于信息的严格监管体系,通过执法监测、环境管理台账核查、排污许可证执行报告等手段,判断排污单位合规性;第二,建设全国排污许可证管理信息平台,接入执法信息,建立企业环境守法与诚信信息共享机制,强化排污许可证的信用约束,为信用型监管、社会监督留下空间。

3 企业主体责任导向下排污许可制的法律价值

企业主体责任导向下的排污许可制度,明确了排污许可制在固定污染源监管体系的核心地

位。“一证式”载明并明确了对排污单位的守法要求,将排污许可证作为“沟通”环境监管部门监管要求与市场主体守法义务的桥梁^[3],顺应了当前固定污染源排放控制的立法需求,回应了《环境保护法》和新修订的《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等法律对排污许可制度独立性、基础性地位的确认,为提升排污许可制度实施的法治化水平,增强制度的确定性和可操作性,构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系奠定了法治基础。

3.1 确立排污许可制度在固定污染源环境管理制度中的核心地位

所谓核心,意味着中心、统领和基础性。构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系,意味着排污许可制度在固定污染源监管制度体系中的基础性和统领性地位。在固定污染源排放管理的工作实践中,我国形成了以“老三项”和“新五项”为主体的环境管理制度体系。其中,排污许可和排污申报登记一起,作为污染总量控制的实施手段和工具,并不具有独立性。排污许可制度与环评制度、“三同时”制度、环境标准制度、环境税费制度等之间的联系并不密切,制度实施中存在不同程度的脱节、重复甚至冲突,未能协调一致,发挥整体性制度效能。确立排污许可制度在环境管理制度体系中的核心地位,明确制度的有效衔接,真正实现“一证式”管理^[4],并通过《排污许可管理条例》将污染防治的关键环节和重要内容确立下来,为进一步厘清制度之间的关系,明确固定污染源排放控制的关键环节和监管内容,奠定了基础。

3.2 迈出调整和重组固定污染源排放控制制度体系的实质性一步

党的十八大以来,我国在践行以最严格制度保护生态环境的严密法治观的生态文明建设实践中取得的重要进展,是建立、健全源头预防、过程控制、损害赔偿、责任追究的生态环境保护法律制度体系。实践经验和理论成果上升为法律制度,一方面需要以全过程控制的整体系统观,对制度体系中每一具体制度的功能和地位进行重

新定位、调整和优化,另一方面需要通过立法,对制度成果和优良实践做法予以法律转化和立法确认。

严密法治观指导下的固定污染源排放控制,需要遵循法治逻辑,通过立法,明确排污单位、监管部门、社会公众在污染防治中的职能和职责,这也是污染防治制度体系调整和重组的任务。协同有序、稳定高效的监管制度体系,能够将排污单位、监管主体、社会公众权利(力)义务衔接和对应起来。排污单位切实担负起污染防治的主体责任,监管部门在法规、标准、规则和技术规范上履行监管职责,社会公众运用媒体监督、公众参与和信用评价的力量,实现污染防治制度联动、协同一致、目标措施一体。

3.3 推动生态环境监管部门职能转变和角色的准确定位

排污许可制度的完善,是在审批制度改革、转变政府职能的大背景下进行的。当前,生态环境部门正处于职能转变、角色重新定位的历史关头,生态环境部门要从准确界定政府、市场、社会三者生态环境保护中职能及相互关系角度出发,厘清各自职责界限,系统推进行政审批、许可事项的整合与精简优化。生态环境部门要从污染源排查、现场检查、环评审批等活动中解放出来,以构建“大环保”格局为中心,厘清部门界限,激发市场动力,发动社会力量,将市场能够做的还给市场,落实市场主体污染防治的主体责任,充分发挥社会主体的监督功能,大力推行排污单位信息披露和环境信用记录制度,推动排污许可证、执法监督、信用监管、信息公开等的政策联动。

3.4 促进以区域生态环境质量改善为目标的生态环境监管体系形成

健全、完善生态环境监管体制和制度,需要将落实企事业单位治污主体责任、减轻企事业单位负担、整合衔接固定污染源管理相关制度、稳定企业污染排放管控要求和预期、公平规范环境执法有机结合起来。

构建以排污许可为核心的固定污染源监管体系,将污染防治的思路从管企业转移到对排污口

的精细化管控上来,使得生态环境监管有条件从区域环境质量改善目标出发,按“生产设施—治污设施—排放口”工序关系优化简化排污许可证内容^[5],通过排污许可证将污染防治任务分解、落实到每个企业、每个排放口。根据排污单位污染物产生量、排放量及环境影响程度大小,科学分类管理,明细化、差别化、精准化排污单位污染防治设施运行、排放浓度、排放去向及自行监测、排污许可证执行报告等具体要求。

3.5 以“一证式”监管执法开创生态环境保护执法新局面

排污许可制度改革,有效打通了“环评—许可—执法”的技术规范体系,实现固定污染源排放管理的法规体系、技术支撑体系、管理体系的统一协调,建立固定污染源一体化信息平台,逐步推动排污许可标准化,通过执法监测、环境管理台账、排污许可证报告等手段,实现精准化监管执法。通过检查排污许可事项和环境管理要求落实情况,判断排污单位合规性,开创生态环境监管执法的新局面,也为协商式监管、信用型监管、柔性监管创造有利条件。

4 企业主体责任导向下排污许可制度的构建路径

排污单位污染防治主体责任有深厚的政策法律基础。2014年修订的《环境保护法》“损害担责原则”对生态环境损害责任承担主体范围的延展,《固体废物污染环境防治法》第三十九条将产生工业固体废物的单位纳入排污许可,《民法典》对生态环境损害赔偿责任承担范围的法律确认,均对企业承担污染防治主体责任有所指向。从党的十九大报告中的“强化排污者责任”,党的十九届四中全会决定的“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”和“严格落实企业主体责任”,到《关于构建现代环境治理体系的指导意见》中的“健全环境治理企业责任体系……依法实行排污许可管理制度”,上述法规和法律,清晰地勾勒出了企业主体责任导向下排污许可制度的构建路径。

4.1 履行立法义务,提升排污许可制度的法治化水平

《水污染防治法》《大气污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等均规定排污单位应依法申请排污许可证,依证排污,排污许可的实施方法和步骤由国务院规定。因此,由国务院出台《排污许可管理条例》及有关规范性文件,对排污许可实施方法和步骤加以规定,是国务院履行立法义务的必然要求。同时作为压实排污单位污染防治主体责任的核心要求,需要明确和具体化排污许可证的申领条件、界定排污单位的法定环境管理义务,厘清排污单位和监管部门在污染防治方面的职责职权和权利边界,并确立相应的法律责任体系,同样需要国务院通过行政法规或其他规范性文件加以规定。

4.2 清单化排污单位污染防治主体义务

提升排污许可法治化水平的一个重要措施,是明确排污单位排放管理的预期,“法无规定不禁止”“法无规定不处罚”,排污许可证颁发时要最大限度地穷尽排污单位的污染防治义务。除此之外,不额外增加排污单位的污染防治负担或减损依法履责后应当享有的权益。在推行排污许可制的过程中,通过明确企业健全内部环境管理制度、自行监测、环境管理台账记录、排污许可证执行报告、信息公开等具体要求,并将其载明于排污许可证证书中,实现企业承担主体责任的“清单化”管理,排污许可证也就具有了排污单位承担污染排放控制义务和责任的法律文书的法定性和强制性。

4.3 重视排污许可制度的内生激励机制

法律从来不是单纯依靠强制手段实施的。压实排污企业污染防治主体责任,履行“清单化”环境管理义务,不能仅靠政府管制和法律责任的强制。法律责任也从来不是为惩罚而产生的。要高度重视排污许可制度运行中的内生激励机制,即通过守法促进,将政府管制转化为企业“守法激励”^[6],将排污单位履行排污许可环境管理义务内化为企业合规守法的动力。

如同权利具有双面性一样,法律义务也具有双面性。排污许可证在规定法律义务的同时,也给排污单位带来丰厚的“守法激励”。良性运转的排污许可制度应通过守法促进和守法激励,确立排污单位污染防控义务责任框架,实现排污许可全覆盖制度目标。因此,为排污许可制度嵌入内生守法激励机制,应遵循环境监管执法的规律,创新执法手段,通过环境监管和排污许可执法,为排污单位和被管理对象提供环境合规教育和技术援助,创造良好的氛围。必要的时候可提供经济激励,增强企业的环境管理能力,降低企业守法成本,大幅度地增加企业环境违法成本,逐步提升排污单位合法排污的收益预期,从而将企业守法和依证排污内化为企业自身的行动和动力。

4.4 以灵活有度的监管执法推动管理的精准化

排污许可制的另一政策目标,是通过类别化分类监管,实现固定污染源的精细化管理。为实现污染源的精细化管理,首先应明确,排污单位污染源监管的精细化来自企业内部污染源排放管理的精细化,以内部管理的精准化带动污染排放源监管的精准化。为实现这一要求,环境监管部门应着力打通有效支撑“环评—许可—执法”的技术规范体系,实现环评分类管理目录、豁免目录、备案目录等环评技术要求与排污许可技术要求相吻合。其次,应认识到企业内部环境管理的精准化,是为企业发展注入“环境合规”基因的重要途径。将环境法律要求和合规标准内化为企业内部的环境管理,是实现以权利义务机制带动企业履行主体责任的必由道路和唯一途径。

4.5 充分运用信息化手段,增强排污许可监管执法的实效性

排污许可监管执法的信息化,是健全完善排污许可监管执法体制机制、提升法治化水平的重要抓手和工具。充分运用信息化工具和手段,强化排污许可、环评和执法之间的联系和有机衔接,构建环评管准入、许可管排污、执法管落实的污染源全流程管理体系,宏观微观相结合,以信息化助推排污许可监管执法的有效性。

参考文献:

[1] 秦曾雄. 浅谈排污许可制实施中问题及对策建议[J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(03): 42-44.

[2] 李媛媛, 李丽平, 姜欢欢, 等. 中国台湾地区排污许可执法经验及启示[J]. 环境与可持续发展, 2018, 43(04): 95-99.

[3] 刘建, 崔小爱, 薛鹏程. 排污许可证证后监管现状及对策建议研究[J]. 环境与发展, 2018, 30(12): 224-225.

[4] 许康利, 熊娅, 贺蓉, 等. 排污许可证监管和执法关键问题及解决路径研究[J]. 环境保护, 2018(22): 56-59.

[5] 余洲, 张新华, 江森, 等. 江苏省排污许可证后监管实施现状及对策[J]. 环境影响评价, 2019, 41(02): 28-31.

[6] 王曦. 环境执法原理[M]. 北京: 民主与建设出版社, 1999: 48-51.

System connotation, legal value and construction of the pollution discharge permit system under the guidance of corporate bearing the main responsibility

CUI Jinxing¹, WEN Huiru²

(1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China;

2. Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, China)

Abstract: The construction of the system with the pollution discharge permit system as the core of the supervision system for the stationary sources has rich institutional connotations. Under the current policy objective with the corporate bearing the main responsibility for the prevention and control of pollutant discharge, it is necessary to formulate and release the legislation on pollution discharge permits. The legislation could lead corporate to discharge pollutants and help government to supervise the discharge sources according to the certificate. At present, we should take advantage of the Regulations on the Management of Pollution Discharge Permits to integrate corporate pollution prevention obligations, clarify the power and obligation boundaries of the government and corporate, clarify the scope of responsibility for pollution control by polluters, specific regulatory requirements. It is also important to encourage and promote enterprises to strengthen their management of their own discharge behaviors, proactively assume responsibility for environmental governance, and improve the effectiveness of pollution source supervision systems.

Keywords: corporate main responsibility; pollution discharge permit; legal value