

排污许可证中许可排放浓度随标更改问题研究

贺蓉 温英民

(环境保护部环境与经济政策研究中心,北京 100035)

摘要: 排污许可证中的许可排放浓度是否可以随污染物排放标准修订而进行更改是当前立法中的一个关键问题,直接影响到排污许可证期限长短。通过对《标准化法》和《行政许可法》中的相关条例进行研究得出结论:(1) 污染物排放标准的强制性决定了排污许可证必须执行标准,标准修订生效,排污单位必须适用新标准;(2) 《行政许可法》第八条指的是生效的行政许可内容是固定事项,如果行政许可内容本身是变量则不违反此条,不违反信赖保护原则;(3) 排污许可的性质决定“赋权”这种授益性行为需要被约束和限制。在此基础上,为进一步明确许可排放浓度可随排污标准修订而更改提出相关建议。

关键词: 排污许可证; 许可排放浓度; 污染物排放标准; 修订

DOI: 10.14068/j. ceia. 2018. 01. 008

中图分类号: X323 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-6444(2018)01-0030-03

Research on Permitted Discharge Concentration Change along with Standardization in Pollutant Discharge Permit

HE Rong, WEN Yingmin

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Environmental Protection, Beijing 100035, China)

Abstract: It is a key issue in the current legislation whether the permitted discharge concentration in the pollutant discharge permit can be changed while the pollutant discharge standard has been revised. This has a direct impact on the validity period of the permit. Through the study on relevant regulations in *Standardization Law* and *Administrative Permission Law*, the conclusions were drawn as follows: (1) the mandatory discharge standards for pollutants determine the implementation of pollutant discharge permit standards. The revision of standards has taken effect and the pollutant discharge units must follow the new standards; (2) in Article 8 of *Administrative Permission Law*, the entry into force of the administrative permission content is a fixed matter. If the administrative permission content itself is a variable, it does not violate this Article or the principle of trust protection; (3) the nature of the permit means this kind of benefits-granting empowerment needs to be restrained and limited. On this basis, in order to further clarify that the permitted discharge concentration may be changed with the revision of the discharge standard, relevant recommendations are provided in this paper.

Key words: pollutant discharge permit; permitted discharge concentration; discharge standards of pollutants; revision

在《排污许可管理办法》和《排污许可条例》制定过程中,对于排污许可证污染物许可排放浓度(以下简称许可排放浓度)是否可以随污染物排放标准的修订而更改,各方意见较不统一。一种观点认为,根据

《行政许可法》第八条^[1],排污许可证中许可排放浓度不可以更改,即使污染物排放标准修订了,也应当基于信赖保护原则,执行排污许可证上的许可排放浓度;另一种观点认为,应当根据《标准化法》强制标准的要求^[2]执行新的标准。因此,许可排放浓度是否可以随标准修订而更改成为一个值得探讨的重要问题。本文拟从法律角度对此问题进行剖析,寻求破解之法。

1 排放许可浓度随排放标准修订更改的研究难点

目前,排污许可制度设计中,许可排放浓度是其

收稿日期: 2017-12-04

作者简介: 贺蓉(1984—),女,山东青岛人,工程师,博士在读,主要研究方向为环境保护法和生态文明体制改革, E-mail: he.rong@prcee.org

通讯作者: 温英民(1968—),男,黑龙江人,环境保护部环境与经济政策研究中心党委副书记兼纪委书记,博士,主要研究方向为环境与经济政策, E-mail: wen.yingmin@prcee.org

中一项重要的许可事项。经与国家立法部门商议,决定根据国家或地方污染物排放标准来确定排放口或排放源相应污染物的许可排放浓度,即许可排放浓度与国家或地方污染物排放标准一致。而《大气污染防治法》^[3]和《水污染防治法》^[4]规定,大气和水污染物排放标准应适时修订。排污许可证有3年或5年有效期,在此期间若国家或地方标准因修订而发生变化,排污许可证上的浓度是否要随之更改,成为一个重要问题。

由于污染物排放标准从发布日期到生效日期存在一段合理的过渡期,使企业可以有充足的时间更新设备,从而确保在标准生效时达到新的污染物排放标准。因此,在生效过渡期如何规定排污单位执行排放标准也需要考虑。

当污染物排放标准修订后,排污单位通常会面临以下三种情况:一是排污单位在新申领许可证前或申领过程中标准发生修订,这种情况下应当直接将新标准作为许可排放浓度;二是排污单位的排污许可证即将到期,剩余有效期短于修订标准的生效过渡期,这种情况下应当在排污许可证到期后办理延续手续时,将新标准作为许可排放浓度;三是排污单位的排污许可证剩余有效期长于修订标准的生效过渡期,这种情况下是否要求排污单位更改许可排放浓度成为难点,以下将重点进行讨论。

2 法律依据分析

根据《标准化法》第十四条和《行政许可法》第八条,“政府是否可以在国家或地方污染物排放标准修订后,要求排污单位更改许可排放浓度”这一问题可以找到对应的法律依据。然而在适用这两条法律时,表面上得出的结论又是相互矛盾的,因此需要进行进一步的深入分析。

2.1 污染物排放标准具有强制性

标准可分为强制性标准和推荐性标准。《标准化法》第十四条规定,“强制性标准,必须执行。不符合强制性标准的产品,禁止生产、销售和进口。推荐性标准,国家鼓励企业自愿采用”。

根据《环境保护法》第十六条规定,国务院环保部门可以制定国家污染物排放标准(以下简称国标)。地方可以补充或制定严于国标的地方污染物排放标准(以下简称地标)。第六十条规定,企业事业

单位和其他生产经营者超过污染物排放标准排放污染物(以下简称超标排放)要受到处罚。《大气污染防治法》第九十九条规定了超标排放的处罚。《水污染防治法》第九条规定,排放水污染物不得超过国家或地方规定的水污染物排放标准。第七十四条规定了超标排污的处罚。通过以上法律规定可以确定,国标、地标都属于强制性标准,不仅要执行,而且超标排放会受到处罚。

无论是《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》,还是《标准化法》,都属于《排污许可管理办法》和《排污许可管理条例》的上位法。因此,排污许可管理必须遵守强制性标准的规定,即必须强制执行。因此,国标或地标修订生效后,排污单位必须强制适用新标准,不得以排污许可证为由拒绝执行,许可排放浓度应随着标准修订而更改。另外,关于国标和地标的适用,应当根据“取严原则”,即一般情况下,地标严于国标,因此应以地标为准。如果国标修订后严于地标,则应以国标为准,地方可以根据需要修订地标或取消地标。

2.2 随标更改不违反信赖保护原则

根据《行政许可法》第八条规定,“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护,行政机关不得擅自更改已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止,或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的,行政机关应当依法给予补偿。”基于此条规定,许多人认为,排污许可证一旦生效,在有效期内就不应更改,否则,因排放标准变化变更已生效的排污许可证,需要对企业进行补偿。

仔细分析,第八条规定其实暗含了两个前提条件:一是生效的行政许可内容是一个确定的事项或一个固定值;二是客观重大变化暗含事先不可预料。也就是说,如果行政许可内容本身就是变动的事项或者变量,变化是可以被预料的,则不违反此条,不会触发补偿条款。

此外,根据《行政许可法》释义^[6],第八条是关于信赖保护原则的规定。信赖保护原则的理论基础在于:第一,就行政行为来说,政府对自己作出的行为或承诺应守信用,不得随意变更,不得反复无常;第二,

就行政行为的法律效力来说,行政行为具有确定力,行政决定一旦作出,就被推定为合法有效,不得随意变更;第三,行政法律关系要保持相对稳定,这一点非常重要。如果行政法律关系变动频繁,就会使相对人不知所从,不利于社会稳定。因此,行政机关不得擅自变更已经生效的行政许可,行政行为要具有确定的法律效力,行政法律关系不要频繁变动,这些是信赖保护原则的必要条件。

而对于排放许可浓度随排放标准更改的问题:一是如果排污许可证中已有规定,即做到了言而有信;二是如果排污许可证得到落实,依证监管,则实现了确定的法律效力;三是如果标准修订频次较低,仅偶尔变动,则不违反行政法律关系保持相对稳定的要求。综上所述,因标准变化而更改许可排放浓度并不违反信赖保护原则。

2.3 排污许可性质决定“赋权”需被约束

根据《行政许可法》释义,行政许可的基本性质是对特定活动进行事前控制的一种管理手段。行政许可具有“赋权”与“限权”双重性,这种双重性是一个问题的两个方面。对于从许可中受益的相对人来讲,行政许可是一种赋权行为,但对于未经许可或不予许可的相对人来讲则是一种限制和排斥权利的行为。排污许可作为行政许可的一种,也具有双重性:对排污单位而言是“赋权”行为,一种授益性行为;而对其他人或单位而言,则是“限权”行为。由于这种“赋权”减损了公共利益——环境利益,因此必须要对这种授益进行约束和限制。

我国建立排污许可制借鉴了国际经验,并进行了符合国情的中国化改造。排污许可证在国际上叫许可证(permit),美国和欧盟的污染控制系统在很大程度上依赖许可作为限制排放的关键管理工具,协调当地决策与国家目标。以我国目前环境状况来看,借鉴此制度的主要目的并不在给企业“赋权”,而是为了保护公共利益对“赋权”加以限制。虽名为“许可证”,其内核是一种环境管理手段,目的在于改善环境质量,在合理范围内限制企业的污染排放。正是从这个意义出发,国办发〔2016〕81号文名称规范为《控制污染物排放许可制实施方案》^[8],具有约束“赋权”的含义。因此,政府在对企业“赋权”时,必须明确规定权利边界,即许可排放浓度和许可排放量等,另外,还可以附带一些条件,即环境管理要求,以保障公众

权益的损失在合理、可控范围内。

污染物排放标准的修订一定是基于现实考量,不论是根据环境质量需要、污染处理技术的发展而提高标准,或者由于实际操作中标准难以达到而降低标准,都是应该被遵守和执行的。

3 类比举例分析

基于信赖保护主义原则,排污许可证可以被看作是政府与排污单位签订的合同,无论谁违约都需要承担责任。因此,为易于理解可以用合同类比举例分析随标更改问题,其中许可浓度变化是变量,同时不违反信赖保护主义原则。

案例一:A与B签订合同以5万元每月的价格租房3年,5万元为一个固定值,因此,合同一旦签订,每月租金不可以变为4万元或6万元。

案例二:A与B签订合同以5万元为第一年价格,以后每年上涨5千元的价格租3年,则第二年价格应为5.5万元,第三年价格应为6万元。

案例三:A和B签订合同购买大豆,B于1年后交货,以当前大宗商品交易价格4000元成交。

案例四:A和B签订合同购买大豆,B于1年后交货,以一年后某天的大宗商品交易价格成交。

可以发现,案例一和案例三均以固定价格签订合同,而案例二和案例四均以变动价格签订合同,尤其是案例四,并不知道一年后的价格为多少,只是双方知道此价格为一个变量。利用上述案例进行类比可知:(1)无论是合同价格还是许可排污浓度都可以是变量,不必为固定值;(2)以变量签订合同,变量发生变化,并不会导致信赖利益受损,不应当因此产生不利后果。

4 加强排污许可证与排放标准衔接的建议

通过上述分析可知,只要相关法律和排污许可证能够明确污染物排放标准本身为一个变量,即可化解《行政许可法》第八条的限制。这样一方面可将“浮动标准”作为许可排放浓度的内涵,另一方面公众也有所预期。

今后应加强排污许可证与污染物排放标准的衔接,进一步明确排污许可证中的许可排放浓度应随污染物排放标准的修订而进行更改,建议从以下几个方面进行。

(下转第37页)

厂进行排放)。终止许可证时须发布公告,然而如果因排水口被删或工厂被关闭而终止许可证,则无须发布公告。

如果出现以下情形,许可证可被自动转让:1)当前的被许可人在拟议转让之日前至少30天通知美国环保署;2)通知内容包括一份当前被许可人和新被许可人之间的书面协议,协议中含有许可证责任的转让日期、许可范围和双方之间的责任等信息;3)美国环保署不会修改或撤回该许可证。否则,须办理许可证转让手续,对所有者和经营者进行变更。当前被许可人只有在许可证经过变更,或撤回后重新颁发,或瑕疵补正后确定了新的被许可人时,才可将许可证转让给新被许可人。

实施排污许可制度是提高环境管理效能、改善环境质量的重要制度保障。我国已经开始对火电、造纸等行业启动排污许可证的申请核发工作,但在许可运营、监管等过程中依然面临着很多问题。2017年11月6日,环保部出台了《排污许可管理办法(试行)》,

加快了对排污许可制度细则的制定与实施,进一步细化排污许可流程的相关规定。美国 NPDES 排污许可制度中,许可证贯通项目建设、试生产、运营、监管、后期评估全过程, NPDES 许可制度对许可流程、许可申请信息也都做出了详尽的规定,同时明确了公众参与的渠道,建立了企业在申请中的申诉与救济的途径,管理体系健全、配套措施完善,可以为我国排污许可制度的实施提供重要参考。

参考文献(References):

- [1] The 92nd United States Congress. Clean Water Act [A/OL]. [2017-11-16]. <https://www.epa.gov/laws-regulations/summary-clean-water-act>.
- [2] U. S. EPA. NPDES Program Management and Oversight [A/OL]. [2017-11-16]. <https://www.epa.gov/npdes/npdes-program-management-and-oversight>.
- [3] 张建宇. 美国排污许可制度管理经验——以水污染控制许可证为例[J]. 环境影响评价, 2016, 38(2): 23-26.
- [4] 孙严. 污水排放波动特征分析及其在排污许可限值确定中的应用[D]. 上海: 东华大学, 2017.

(上接第32页)

(1) 在《排污许可管理办法》和《排污许可管理条例》中规定许可排放浓度要根据国标或地标确定,并随国标或地标的修订而作相应更改。这样规定可为排污许可浓度是变量提供必要的法律依据。

(2) 在排污许可证许可排放浓度栏,粗体写明“随国家标准或地方标准修订而更改”。若需要根据申请时的国标或地标写明许可排放浓度值,则应当在后面增加“(变量)”字样。

(3) 标准修订不作为变更排污许可证的规定情形,不需要企业主动申请变更并履行变更手续,而是由环保部门直接通过数据平台统一修正,并以此作为监管依据。若必须更换,则应由环保部门将更新后的排污许可证送至排污企业,并将原有排污许可证收回。

(4) 排污许可证的有效期仍按照《控制污染物排放许可制实施方案》要求,首发3年,续发5年。如果可以随标准修订而对许可排放浓度进行更改,许可年限可适当延长一些,能传递稳定预期。一是考虑到便民原则,排污许可证的更换不需太频繁,能够增加排污许可的确定性;二是考虑到核发排污许可证的行政

成本较高,更换过于频繁将增加政府的行政负担。

5 结语

通过对《标准化法》和《行政许可法》中的相关条例进行研究得出,排污许可证中许可排放浓度可以并且应当随标准修订而更改,建议在“排污许可管理办法”和“排污许可管理条例”中作出明确规定,并在排污许可证中载明。考虑到便民原则和核发许可证的行政成本,建议排污许可证有效期仍按照《控制污染物排放许可制实施方案》要求,首发3年,续发5年。

参考文献(References):

- [1] 全国人民代表大会. 中华人民共和国行政许可法[A]. 2004.
- [2] 全国人民代表大会. 中华人民共和国标准化法[A]. 2017.
- [3] 全国人民代表大会. 中华人民共和国大气污染防治法[A]. 2015.
- [4] 全国人民代表大会. 中华人民共和国水污染防治法[A]. 2008.
- [5] 全国人民代表大会. 中华人民共和国环境保护法[A]. 2015.
- [6] 中国人大网. 中华人民共和国行政许可法释义[EB/OL]. [2017-12-04]. http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xingzheng/node_2188.htm.
- [7] 国务院办公厅. 控制污染物排放许可制实施方案[A]. 2016.