

论环境影响评价与排污许可制度的互动和衔接 ——从制度逻辑和构造建议的角度

吴满昌¹, 程飞鸿²

(1.昆明理工大学 法学院, 云南 昆明 650500; 2.复旦大学 法学院, 上海 200438)

摘要: 如何将环境影响评价与排污许可等环境治理工具进行互动与衔接是未来环境治理制度改革的关键。两种制度在现时的环境下都存在各自的问题及相应的变革路径。两种不同的变革路径却有着共同的价值需求,即环境影响评价与排污许可的衔接与互动。在衔接的过程中存在的最大的争议就是维持或简化环境影响评价审批,这种衔接思路的差异制造了两种截然相反的制度逻辑:一种以维持环评审批为核心,另一种以简化环评审批为核心。就中国目前的环境影响评价制度改革方向而言,简化环评审批似乎已是不可阻挡之潮流。是否应当以简化环评审批、强调排污许可为目标进行两种制度的衔接。简化环评审批并不等同于弱化环评制度;在环境影响评价与排污许可的衔接构造上,应当遵循的思路:在宏观上,以效益最大化统领全局;在具体操作上,秉持“在简化环境影响评价的大环境中,寻找强化的契机;以排污许可为核心的进程中,夯实衔接的构造”的理念。

关键词: 环境影响评价; 排污许可制度; 衔接路径; 制度逻辑;

中图分类号: D912.6

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2020)02-0117-08

国家《“十三五”生态环境保护规划》强调以改善环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度,其中,对环境影响评价、排污许可等环境管理制度进行重大调整和改革,强调构建以排污许可制度为核心的固定污染源监管制度。随后,《“十三五”环境影响评价改革实施方案》和《控制污染物排放许可制度实施方案》的先后颁布,为环境影响评价和排污许可制度的变革提供了政策支持。

一、环境影响评价与排污许可制度的问题及变革路径

(一)环境影响评价制度的问题及变革路径

中国的环境影响评价制度经过三十多年的发展,突出特点就是项目环境影响评价“一票否决”的审批(许可)权制度设计。现有的项目环境影响评价执行率达99%以上,但环境污染和生态破坏并未得到有效遏制。造成这种现象的原因较为复杂,但不可否认作为环境治理环节中的重要一环,环境影响评价制度的有效性不足,并未充分发挥制度设计者的预期功能。

有效性的不足主要体现在两点:首先,建设项目环评未批先建程序违法现象屡见不鲜,规划环评和建设项目环评的功能失灵。不合法的建设项目未批先建是致使许多环境污染事件发生的罪魁祸首,但非唯一原因。当处于预防源头的规划环评无法得到有效执行时,具体建设项目环评对环境状况的评价就成为辨识、预防及减少建设项目之间的环境效应累积的最后一道防线。这道防线也常由于现有环评制度对周围环境状况的稳定性认识而惨遭突破^[1]。其次,中国环境影响评价制度替代方案的缺失和公众参与的不足^[2],导致无论是在程序性还是在实体性方面都存在问题。2016年的《环境影响评价技术导则总纲》将公众参与排除在环境影响评价技术文件之外,这在某种程度上是一种技术至上主义的体现,忽视了环境影响评价决策过程的互动与交流功能和多元共治、协商决策功能^[3]。有学者认为,中国环境影响评价制度的有效性不足是因为环境影响评价制度是一种“舶来品”,非内生机制影响决策者开展环境影响评价的主动性和自觉性^[4]。该种观点过分夸大了环境影响评价制度的内生性影响,一直以来实行的环评制度与创始于美国的EIS环评制度之间在是否行政许可、替

收稿日期: 2018-08-02

基金项目: 教育部人文社科一般项目“环境影响评价与排污许可制度衔接与整合机制研究”(18YJA820020); 云南省哲学社会科学创新团队“完善云南生态环境治理制度创新研究”(2018CX02); 云南省哲学社会科学重大招标项目“完善云南生态补偿和资源有偿使用制度研究”(ZDZB201402)

作者简介: 吴满昌(1973—),男,教授,博士生导师,E-mail:wuyuc@sina.com;程飞鸿(1992—),男,博士研究生,E-mail:530442706@qq.com

代方案和公众参与等诸多方面存在重大差别。

为了应对上述现实问题,生态环境部出台了《“十三五”环境影响评价改革实施方案》。依据该方案,环境影响评价制度变革路径确立的主要方向是:(1)继续深入开展战略环境影响评价。制定实施“三线一单”的技术规范,明确以生态保护红线为空间管制要求,以环境质量底线为容量管控要求,以资源利用上限为环境准入要求。(2)不断强化“三线一单”的作用。突出优布局、控规模、调结构、促转型的特点,强调对建设项目环境影响评价准入的强制约束。同时增强规划环境影响评价与建设项目环境影响评价的联动。(3)努力提高建设项目环境影响评价效能。将建设项目环境影响评价的重点放在环境论证、环境影响预测和环境风险控制等方面,并将市场主体的自由决策及由其他部门负责事项予以剥离。实现环境影响评价与选址意见、用地预审和水土保持等并联审批模式。(4)取消环保竣工验收许可。构建以环境影响评价、排污许可和“三同时”并举的管理机制。由排污许可证载明建设项目环境影响评价文件对污染物排放控制的要求。(5)继续强化公众参与有效性和政府信息公开。

(二) 排污许可制度的问题及变革路径

从学界的观点和实践观察来看,中国现行的排污许可制度还远未达到环保部门期望的污染源管理核心制度的作用,排污许可证仅充当一个“领证”的作用,在实践中存在“重发证,轻监管”的问题、功能定位不清、法律规范和监督机制缺失、公众参与缺位等问题,如何发挥污染防治的核心作用,仍然有着较多的争议和困难^[5]。比较而言,美国的排污许可一般按环境要素进行许可,排污许可的规定非常详细。美国的排污许可证多种多样,包括大气、水等方面的排污许可,而且是分别颁发,并无所谓的“一证式”管理的内容。美国的排污许可制度还规范了极为严格的政府和企业的法律责任以及相应的罚则,也有行之有效的公众参与监督制度的规范。

国务院办公厅《控制污染物排放许可制实施方案》规定,国家对排污许可制度变革路径的规划主要有:(1)确立以排污许可为中心的固定污染源项目管理制度,并以此作为企业守法、部门执法、社会监督的依据;(2)做好环境影响评价与排污许可制度的衔接,将污染物总量控制制度融合其中;(3)完善法律法规,加强行政监管,强化信息公开和社会监督。

本次改革意味着对排污许可制度的定位相较以往已经发生重大变化。决策者试图将排污许可制度作为固定污染源项目环境管理制度的核心,以突破过去单纯的污染物总量排放控制职能,将排污许可制度的功能予以延展,并密切关注与环境影响评价制度的衔接。

二、环境影响评价与排污许可制度变革的共需与衔接的争议

(一) 两种制度变革的共需:互动与衔接

环境影响评价侧重于事前预防,是污染物的“准生证”;排污许可侧重事中事后监管,是污染物排放及其信息的“身份证”^[6]。环评与排污许可两者互为因果,相辅相成,密不可分。两者均强调了环境影响评价制度与排污许可制度的衔接,并在中央关于“简政放权”和“放管服”的要求下,进行相关程序的简化,减轻企业负担。由于现行的环评制度与排污许可制度之间存在脱节,导致两种环境管理制度的职能未能完全实现,因此迫切需要在改革的同时使其互动与衔接。

多数学者认为,现行的环境影响评价与排污许可制度之间相互独立,既缺乏有效和必要的衔接与配合,也没有充分发挥两者在污染源治理方面应有的作用^[7]。长期以来,污染源管理对环境影响评价的要求一直得不到满足,而与此对应,排污许可证也一直没有将环境影响评价中关于污染源排放特征、污染物排放量、环境管理与监测信息等内容纳入其中^{[8][25]}。

造成这两种制度割裂的局面,主要是由于两者在环境管理的介入时点、核算机制和管理要求的不一致,如表1所示。环境影响评价是一种事前预防手段,在项目建设前的环境影响预评估,其评价对象是建设项目的可行性研究报告。其污染源强的核算主要是依据可行性研究报告中的设计产能,由产能所需的原料,根据物质守恒定律来进行理论上的核算,这种核算是基于理论上的最大值进行。而排污许可制度的源强核算更为复杂。其中最主要的差别是理论产能与实际产能的不同,企业作为市场主体,生产多少产品,开工多长时间是要根据

表1 环境影响评价与排污许可制度的主要不同点

管理环节	环境影响评价制度	排污许可制度
介入环境管理的节点	项目建设前	项目投产中
污染源强的核算主要机制	根据理论产能计算	根据实际产能计算
管理要求	兼顾环境质量和特定环境目标的需求	达标排放

市场需求来进行灵活调整,故实际产能和理论产能存在差距。如果按环境影响评价提出的理论产能核算出排污量来核定企业的排污许可证,并不能准确反映企业的真实排污情况,无法落实精细化管理的要求。因此,即使将相关技术导则进行修改,也并不能完全规避这些问题。其次,环境影响评价兼顾了环境质量和特定环境目标的需求,这种管理要求比排污许可“达标排放”要严厉得多,因此环评的管理要求往往无法在事中事后的监管中得到落实。

(二)两种制度衔接的争议:维持与削弱

环境影响评价与排污许可制度的衔接牵扯到环保标准、污染物总量控制、排污收费等多个因素,而建立以排污许可为中心的固定点源污染项目管理制度也受到制度设计、支撑体系和环境管理能力的掣肘。美国著名的环境管理制度研究专家奥·杨认为,制度互动分为横向互动和纵向互动,存在正面互动和负面互动,虽然制度之间的协同效应更加普遍,但是制度之间的冲突仍然不可回避^[9]。

环境影响评价与排污许可制度如何衔接的问题,学者和专家们的研究可以归纳为两种主要方案:一是认为应维持环境影响评价审批,通过与排污许可进行无缝衔接来加强事前预防的功能,可以称之为“环境影响评价与排污许可的衔接方案”,支持该方案的主要以从事环境影响评价管理和技术工作的官员和专家居多;二是认为应该削弱环境影响评价审批,将其融合到排污许可制度之中,构建以排污许可制度为核心的治理制度,可以称之为“以排污许可为核心的衔接方案”,支持此方案的主要以从事环境管理和政策研究的专家居多。

支持方案一的学者认为:两项制度目标同一,且具备衔接的基础。作为中国最主要的两项环境管理制度,环境影响评价与排污许可制度都有着预防环境污染的共同目标,管理对象均涵盖了固定点源污染,且以管控特定区域和行业的污染物排放来实现环境质量改善。如果两项制度不能相互衔接,则无异于“两张皮”,不仅不利于实现环境质量改善,更容易相互掣肘。因此,只有将两项制度组成“一盘棋”,才能在符合两者共需的基础上,达到改善环境质量的目标。两项制度内核不同,故难以相互取代。环境影响评价主要的作用体现在事前预防,即于企业排污行为发生之前就对可能造成的环境影响作出评估和预判,并提出相应的预防和减轻的对策。排污许可旨在事中或事后监管,本质是对企业正在进行的排污行为的一种行政许可,并以许可证为载体,以企业污染物排放和控制的相关信息为对象。因此,两项制度一个提供事前预防的对策,一个提供事中或事后的监管,两者内核不同,故难以相互取代。

支持方案二的学者认为:明确排污许可制度的核心地位;构建以排污许可为核心的固定点源污染项目管理制度。一方面,明确排污许可制度中的数据是污染物治理和环境执法中的唯一依据或者是主要依据,以统一的标准杜绝“多种数据,多种依据,多种处理结果”的乱象;另一方面,以排污许可制度为核心,串联其他各项环境管理制度,构建全过程全方位污染监管体系,并满足环境影响评价对污染源管理的需求。继续深化环境影响评价制度的各项改革。具体而言,第一要务便是简化环境影响评价审批程序^{[8][27]}。

这两种方案在具体构造上仍然比较粗略,且其中的分歧显而易见,争议的关键在于环境影响评价审批权的去留。针对环境影响评价审批权去留的分歧,派生出两种截然不同的衔接路径:(1)维持环境影响评价审批的地位,实现环境影响评价制度与排污许可制度的无缝衔接;(2)弱化环境影响评价审批的地位,试图将环境影响评价制度并入排污许可制度。

三、环境影响评价与排污许可制度两种衔接思路的分析

(一)以维持环境影响评价审批为核心

为解决中国日益严峻的环境问题,实行最严格的环境管理制度迫在眉睫。严格的环境影响评价制度,更是其中应有之义。但当下简化环境影响评价审批的改革浪潮正如火如荼地进行,说明保留环评审批在其合理性之外亦存有不少问题。

1. 维持环境影响评价审批的合理性

从学理上而言,环境影响评价审批是整个环评流程的逻辑终点。基于此种角度进行考量,环境影响评价的流程大体上可以分为四个阶段,即项目环境现状调查、环境影响预测评估阶段、制作环评文件和得出结论制作文书和报送环评审批阶段。如果简化了环评审批制度,要达到所谓“全面提高环评有效性”的目标,只能在环评流程的前端进行补强。换言之,简化环评审批而要保持整体性功能不变,则需要在环境影响评估预测阶段做出巨大的改进和投入。此外,就整个环评制度而言,原本“过滤”污染物的两条防线实际上就只剩下环

境影响预测评估这一条。

从制度上而言,环境影响评价审批对整个环评制度有着不可替代的独立作用。环评审批制度决定着一个项目能否开工建设,是有效实施环境影响评价的关键,也是环保行政部门对建设项目进行环境管理的起点。全国人大对《环境影响评价法》实施情况的检查结果显示,环境影响评价审批制度往往决定了后续环境影响评价制度实施的好坏,违反环境影响评价审批制度基本上都造成了严重的环境污染后果^[10]。环评审批制度是环境影响评价制度的一部分,更是规定审批机关权限、审批标准与依据、审批所需材料、审批程序以及相应法律后果等内容的法律制度。核心目的即是对建设项目排污行为的事前预防,并提出对策和措施。通过环境影响评价审批制度,环境保护行政主管部门对建设项目进行审查,符合国家法律、法规、产业政策、行业标准以及区域环境利益等审核标准的,予以批准,不符合的一律不批。

2. 维持环境影响评价审批存在的问题

1) 环境影响评价审批前置事项的繁杂性。首先,环境影响评价审批的许可文件繁多。按照相关政策和法律法规的要求,建设项目环境影响评价审批需要种类繁多的前置许可文件。刨开这些许可文件的制作成本不谈,还有其中无法估量的时间成本。繁多的许可文件未必能够按照要求一次性完全提供,由此造成的因审批许可文件不齐全延误环评受理及审批的情况不计其数。待建设单位将所需材料全部准备齐全报审,又可能会错失最佳投资时机。繁多的许可文件也使得环保部门行政效率下降,与中央“简政放权”的政策相背离。

其次,环境影响评价文件的编制内容杂乱。环境影响评价文件的编制内容主要包括:工程分析、环境质量现状评估、环境影响评价、环境风险分析、清洁生产与污染物总量控制、环境管理和监测计划、公众参与调查等十多个章节,还有涉及其他部门职能的产业政策符合性分析、项目选址合理性分析和项目搬迁可行性分析。因此,环境影响评价文件的内容有待精简,针对性有待提高。对相同区域的同类项目也需要另行编制环境影响评价文件,这无疑是对原先已经进行的环境影响评价审批的资源浪费。

2) 环境影响评价审批的行政低效性。第一,环境影响评价审批受理审批职能不一。近几年,国家深化行政审批制度改革,力求将一个部门的行政审批权全部向一个科室集中,再由科室集中转向行政服务中心窗口,切实做好“一站式”审批,彻底解决办事难、程序复杂的问题。而环境影响评价审批受理与审批的职能不一,实践中经常是行政窗口受理,转达到相应科室才能进行审批。受审职能不一造成的环境影响评价审批时间与行政资源的浪费,直接指向了环境影响评价审批的行政低效性。

第二,环境影响评价审批重点不突出。《建设项目环境保护分类管理名录》以建设项目对环境影响的大小为标准,将建设项目环境影响评价分为环境影响评价登记表、环境影响评价报告表和环境影响评价报告书三类。环境影响评价登记表和环境影响评价报告表即是针对那些预测环境影响评价影响小,采取一定预防和防护措施就几乎不会造成太大环境影响的项目。实践中,环境影响评价登记表与环境影响评价报告表是运用次数最多、涉及行业最广的环境影响评价模式。

3) 环境影响评价审批的利益勾结。环境影响评价审批是建设项目施工投产的前置性关卡,环境影响评价审批也容易成为贪腐的温床。中国环境影响评价审批权限主要是由建设项目的环境影响程度和环境影响评价审批机关的行政级别共同决定,通俗而言即两者取其高。例如,不少由国务院负责审批或者由国务院授权有关部门审批的建设项目并非全是因为建设项目环境影响大,而也有可能是因为环境影响评价审批机关的行政级别高。“两者取其高”的制度会延伸出环境影响评价机构和建设单位相互勾结的制度漏洞。环境影响评价机构将原本需要上级环保部门审批的建设项目进行篡改,使之降低到地方环保部门审批的标准。地方环保部门在自己的权限范围内,变相通过一些在上级环保部门审批时可能需要整改或禁止的项目。

(二) 以简化环境影响评价审批为核心的衔接路径

以简化环境影响评价审批为核心进行环境影响评价与排污许可制度的衔接存有合理性的同时亦有不少问题。

1. 简化环境影响评价审批的合理性

简化环境影响评价审批主要体现在下放环境影响评价审批权限和部分取消环境影响评价审批前置两个方面。下放环境影响评价审批权限是对应当下环境影响评价制度改革和简政放权的重要举措。该项举措一可以将环保部门的力量集中到环境法制建设、战略环境影响评价改革实施、加强环境执法监督等方面,集

中有限的力量发挥环境影响评价的功效,避免被其他事项分散;二可将地方环保部门介入环境影响评价的阶段提前,进一步提高环境影响评价审批的效率^[11]。部分取消环境影响评价审批前置主要针对的是前述环境影响评价许可文件繁杂、审批重点不突出、审批效率低下等问题。对于以前需要环境影响评价登记表和环境影响评价报告表的项目,不再将审批作为前置程序,而实行项目核准并联办理^[12]。这两项举措将极大地提升环境影响评价审批的效率。

在本轮环境影响评价制度改革的浪潮中,精简环境影响评价审批,提高行政效能,得到不少地方政府支持。简化环境影响评价审批,缩短审批时间,严合中央简政放权的政策,也让下级部门的行政工作压力得以缓解。云南省的一些地区已经实现“建设项目环境影响评价报告书、报告表审批时限分别由法定的60、30个工作日压缩到30、15个工作日。”^[13]此外,将部分建设项目从环境影响评价审批这根锁链上予以释放也被视为是国家促进经济活力、缓解经济下行压力的重要举措。

2. 简化环境影响审批存在的问题

1) 简化环境影响评价审批后的监管问题。下放环境影响评价审批权限和部分取消环境影响评价前置等措施表明,环境影响评价改革的重点将由以往的事前监管转向事中和事后监管。从事物发展的角度来说,事中、事后监管比源头预防需要更大的监管力度和监管能力。为了强化对环境影响评价审批的监管,原环保部分别于2013年和2015年印发了《关于切实加强环境影响评价监督管理工作的通知》和《关于进一步加强环境影响评价违法项目责任追究的通知》,旨在强化上级部门对下放权限的监管职能与对相关人员的责任追究。文件从环保部门对企业投资项目事后监管问题出发,基本以原则性规范为主,缺少具体的制度约束。

在本次环境影响评价制度改革的进程中,最让决策者两难的问题在于,如何协调地方环保部门在履行环保职责与保障地方经济发展中的进退维谷局面。中国环境影响评价制度将否决权与决策权相剥离,只赋予环保部门以否决权而未赋予决策权,致使地方政府往往出于经济利益的考量以决策权干预否决权^[14]。解决这一问题固然需要多种措施合力,但是加强环境影响评价审批的监管无疑是至关重要的一环。在简化环境影响评价审批的过程中,如何删繁去简并客观公正地进行环境影响评价审批,亦需加强监管力度。

2) 与现有法律法规的冲突问题。为精简环境影响评价审批前置事项,取消一般建设项目的环境影响评价审批前置程序,突破了现有法律法规。2016年《环境影响评价法》第25条规定:“建设项目的环境影响评价文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的,建设单位不得开工建设。”依据该法条,环境影响评价审批前置是建设项目施工投产的必由之路,因此取消一般建设项目的环境影响评价审批前置程序,突破了现行法律之规定。《大气污染防治行动计划》:“所有新、改、扩建项目,必须全部进行环境影响评价;未通过环境影响审批的,一律不准开工。”2017年11月的《海洋环境保护法》第30条第一款修改为“入海排污口位置的选择,应当根据海洋功能区划、海水动力条件和有关规定,经科学论证后,报设区的市级以上人民政府环境保护行政主管部门备案。”即将原来入海排污口位置的选择由环保主管部门“审查批准”修改为“备案”。可见,立法机关已着手对相关法律法规的修改工作,精简环境影响评价审批前置与现行法律法规相悖的问题会逐渐得到解决。

3) 排污许可能否填补空缺的问题。以简化环境影响评价为思路进行衔接,主要还是寄希望于排污许可制度能够在环境管理制度的后端承担起足够的监管职能。问题在于以现有的排污许可制度之功能,能否填补简化环境影响评价所带来的空缺?当前,中国已经基本明确以排污许可制度作为固定污染源环境管理制度的核心地位,以其为主体框架的基本制度架构也已建立,接下来就是在框架内添加具体可行的制度^[15]。现有法律规定仍然较为原则,在具体制度的构造方面需要更多细节。除了在制度构造方面,作为固定污染源环境管理的核心制度,排污许可还涉及环境影响评价制度、总量控制制度、排污收费、排污权交易、环境保护税等诸多方面的问题^[16]。

(三) 对两种衔接思路的总结

在两种制度的互动和衔接中,如何穿越环评强化论和环评限缩论的喧嚣找到两者共有的平衡,才是讨论其分歧、分析其利弊的重点。是维持或是简化环境影响评价审批都存在各自的理由与不足。就中国目前的环境影响评价制度的改革方向而言,简化环境影响评价审批似乎已是不可阻挡之潮流。但是一味地简化环境影响评价制度,经过论述已被证明并不可取,而且国家政策和相关学者都在强调,所谓的简化环评并不等于弱化或者取消环评^[110]。

两种思路的主要区别在于环境管理制度发展思路两种路径的分化。维持环评审批侧重于环境影响评价制度本身,主张以严格的环境影响评价制度带来一整套严格的环境管理制度,并以此控制污染物排放水平、环境影响范围等。简化环评审批的手段则以整个环境行政体系为考量,力图通过下放权限和取消部分冗余审批的手段,政府将有限的行政资源投入到更为急需的、需要攻坚的特定领域。撇开环境管理制度发展思路上的分歧,事实上无论是环评强化论还是环评限缩论,根本目标都是一致的,那就是协调环评与排污许可制度之间的差异,利用好各自的功能预防和管理环境,避免零和博弈。能够达到这个目的,在两种方案均可行的前提下,选择成本最低、效率最高的即可。

四、对环境影响评价与排污许可制度衔接路径的建议

(一)于维持和简化的衔接思路博弈下,谋求效益的最大

两种衔接路径之分歧,主要是体现在对环境管理制度发展视角上的差异。维持环评审批的路径重视以点带面,简化环评的路径侧重集中优势。两种衔接思路在本质上仍然是寄希望于构造一个有力的环境管理制度体系,防控污染排放,保护生态环境。既然两种衔接路径在本质上并无太多差异,在其中求同存异,找寻成本最低、效率最高,最贴合实际的策略应当是构造两种制度衔接模式的最优解。

以经济学的角度去思考环境影响评价和排污许可制度衔接的问题,就不易陷入环评强化论和环评限缩论两难的泥沼。对环评审批进行“瘦身”无疑是促进环评制度改革,提升环评效率的一项重要举措。但也要注意避免造成环境影响评价制度的“隐忧”^[4]。删去冗余的程序性事项,并不意味弱化环境影响评价,但是如何给予强化的制度回应是急需解决的问题。

在宏观上,以效益最大化统领全局;在具体操作中,秉持“在简化环境影响评价的大环境中,寻找强化的契机;以排污许可为核心的进程中,夯实衔接的构造”的理念。

(二)在简化环境影响评价的大环境中,寻找强化的契机

简化环境影响评价并不等同于弱化环境影响评价。按照环境影响评价制度的改革思路,应当在简化环境影响评价的同时提升各种硬件设施(如环境影响评价机构的服务水平、环境影响评价技术人员的技术水平等),但是以现有各种简化环境影响评价的操作而实际上并没有在内涵上提升环境影响评价水平的现象来分析,环境影响评价制度被弱化是不可否认之事实。所以如何在弱化环境影响评价的大环境中,寻找强化的契机,实现真正的“简化环境影响评价并不等同于弱化环境影响评价”,即成为当下环境影响评价与排污许可制度衔接中亟待解决之问题。

首先,弱化环境影响评价机构的资质要求,强化从业人员的准入门槛和专业水平。一个环境影响评价机构能否出具一份合格有效的环境影响评价文件以及能否提供良好可行的环境影响评价建议,不在于其是“甲级”或是“乙级”的机构,而是在于其作出环境影响评价报告及提出环境影响评价建议的从业人员的专业能力。在以“放管服”指导下的环境影响评价制度改革进程中也应充分体现。在“放”上,弱化环境影响评价机构的资质要求,降低环境影响评价服务提供者进入环境影响评价市场的准入门槛;在“管”上,政府职能部门要加强对环境影响评价市场的监督和管理,规范市场的良性运作,但要切忌对市场进行干预,将市场的事交给市场处理;在“服”上,强化从业人员的准入门槛和专业水平以提升环境影响评价的服务质量,切实提高环境影响评价机构的决策能力和环境影响评价报告的专业科学程度、严把企业实施环境影响评价决策的风险管控、降低企业履行政府环境规制的成本。

弱化环境影响评价机构的资质要求、强化从业人员的准入门槛和专业水平,这些举措对环境影响评价机构的管理和环境影响评价服务的供给都提出了更高层次的要求。需要制定更为严格的从业人员准入门槛和考核标准,配备合理的奖惩机制,对符合门槛的、业务水平过关的从业人员要大力奖励,对于不符合考核标准的也要严肃处罚,全面提升环境影响评价技术人员的专业水平。在英国,环境影响评价机构和技术人员是环境影响评价需求方和有关专家之间的“中介人”。针对不同的环境影响评价业务,环境影响评价机构可以聘请不同领域的专家和他们一道协同参加环境影响评价工作。

其次,强化环境影响评价报告对评估地区污染物排放总量和所评项目排污许可内容的要求。中国的环境影响评价受制于以往环境影响评价与排污许可制度相互间的脱节,一个地区或者一个项目的环境影响评价并不能知晓其后续排污许可当中的污染物排放总量。虽然《环境影响评价技术导则总纲》要求“在建设项目正常

运行,满足环境质量要求、污染物达标排放及清洁生产的前提下,按照节能减排的原则给出主要污染物排放量。”但是这种“主要污染物排放量”和排污许可中允许的污染物排放总量是否一致,实际上是不可知的。如果两个总量不一致,以何总量为最终的标准也没有统一的做法。因此,为了解决这一问题,是否可以将排污许可中污染物排放总量的评估步骤提前,在环境影响评价的过程中以此数值为统一的考量?这种做法既考虑到了排污许可制度目前的核心地位,又将环境影响评价报告与排污许可证中的内容进行了衔接,似乎较为妥当。

(三)以排污许可为核心的进程中,夯实衔接的构造

首先,继续坚持分类管理的基本原则,建立负面清单制度。在《关于做好环境影响评价制度与排污许可衔接相关工作的通知》中已经明确分类管理是接下来两种制度衔接的基本原则。在此基础上,弱化环境影响评价审批不可避免,如何填补其所带来的空缺是应考虑的问题,就目前的情况来看以生态功能区的划分并配合负面清单制度最具可能性。通过对生态功能区的划分和主要产业的分布情况,制作合理的负面清单制度,并依表2所示的初步构想,对企业生产建设、制作环境影响评价文件和申领排污许可证进行有效的制度设计。

表2 “生态功能区+负面清单”制度的构想

生态功能区的划分	负面清单企业建设的情形	备注
不允许进入的禁止开发区 限制开发区域	禁止企业建设	对于非负面清单的企业,无须进行环境影响评价,只需签署环境承诺文件,即可申领排污许可证
允许进入的集中开发区域 优先开发区域	制作环境影响评价文件后,才可申领排污许可证进行建设	

其次,关注建设项目环保措施竣工验收中环境影响评价与排污许可制度的衔接问题。建设项目环境保护措施的竣工验收合格是获得排污许可证的先决条件,而竣工验收以何种标准为依据直接关系到结果的展现。虽然诸如《建设项目竣工环境保护验收管理办法》之类的规定都说明,验收时“污染物排放符合环境影响报告书(表)或者环境影响登记表和设计文件中提出的标准及核定的污染物排放总量控制指标的要求”,但是建设项目环境保护措施的竣工验收合格一直以来与环境影响评价审批却相脱节。不仅如此,这些规范性文件皆未与排污许可证挂钩。现实中也因此出现不少环境影响评价合规,但是最终无法领取排污许可证,导致无法经营的现象。必须在建设项目环保措施验收环节的设计上,考虑到环境影响评价和排污许可制度的衔接。

最后,考量排污许可证的申领和审核可能涉及的环境影响评价报告结论。现有的法律法规仅是对申领排污许可证对象、范围以及一些审批的程序性事项进行了规定,没有规定其与环境影响评价报告之间需要如何衔接、有何种联系。这样的结果使得排污许可证与环境影响评价报告之间相互孤立,排污许可证成为一个纯粹的“排污许可”,体现不了其作为管理固定污染物排放、连接其他环境管理制度的独特作用。因此,必须考虑环境影响评价报告的结论,将“三同时”制度、污染物排放总量控制等制度衔接起来,充分考虑环境影响评价报告的结论,对只有符合环境影响评价报告的,才可以给予发放排污许可证。

五、结语

环保部门和学者都强调环境影响评价与排污许可制度改革要避免两个误区:一是避免弱化环境影响评价制度;二是避免以排污许可制度替代环境影响评价制度。环境影响评价制度将无可避免地走向弱化。在国家大力推行以“三线一单”和排污许可制度为核心,全面深化环境影响评价制度改革的发展趋势下,环境影响评价审批简化和环境影响评价备案制的试点也从侧面反映了弱化环境影响评价制度的事实。因此,整个环境管理制度将在未来呈现出以“三线一单”和排污许可制度为环境项目一头一尾审批的主要关卡,环境影响评价仅提供监察意义备案(除了重大环境影响项目需要审批)以供事后监督的新局面。

如果对环境评价制度和排污许可制度各自的功能和定位不清,未深入研究其可行性、协调性和冲突问题,不顾国情和实际情况,不经过科学合理的评估,盲目照搬国外的制度和经验,则可能导致环境治理工具失效。在其他行之有效的替代制度有效建立之前,贸然简化甚至变相削弱环境影响评价许可制度,可能导致环境防火墙和预防原则的严重缺失,在环境管理方面失去一只有力的抓手。

参考文献:

- [1] 何香柏. 风险社会背景下环境影响评价制度的反思与变革——以常州外国语学校“毒地”事件为切入点[J]. 法学评论, 2017, 35(1): 128-137.
- [2] 汪劲. 环境影响评价程序之公众参与问题研究——兼论中国《环境影响评价法》相关规定的施行[J]. 法学评论, 2004(2): 107-118.
- [3] 吴宇. 建设项目环境影响评价公众参与有效性的法律保障[J]. 法商研究, 2018, 35(2): 15-24.
- [4] 包存宽, 许艺嘉, 王珏. 关于新时期环境影响评价“放管服”改革的思考[J]. 环境保护, 2018, 46(9): 7-11.
- [5] 王金南, 秦昌波, 雷宇, 等. 构建国家环境质量管理体系的战略思考[J]. 环境保护, 2016, 44(11): 14-18.
- [6] 牟全君. 中国民用机场建设运营的突出环境保护问题及解决对策[J]. 北方环境, 2012, 24(2): 116-120+140.
- [7] 王灿发. 加强排污许可证与环境影响评价制度的衔接势在必行[J]. 环境影响评价, 2016, 38(2): 6-8.
- [8] 柴西龙, 邹世英, 李元实, 杜蕴慧. 环境影响评价与排污许可制度衔接研究[J]. 环境影响评价, 2016, 38(6): 25-27+35.
- [9] 奥兰·杨. 直面环境挑战: 治理的作用[M]. 北京: 经济科学出版社, 2014.
- [10] 中国人大网. 全国人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国环境影响评价法》实施情况的报告[EB/OL]. (2008-10-27)[2018-08-29]. http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/jd gz/2008-10/27/content_1455370.htm.
- [11] 新华网. 环境影响评价审批权下放, 如何接住管好[EB/OL]. (2015-05-06)[2018-05-17]. http://www.xinhuanet.com/politics/2015-05/06/c_127769127.htm.
- [12] 晋海, 王颖芳. 环境影响评价审批制度改革: 进展、问题与对策[J]. 环境保护, 2015, 43(10): 32-36.
- [13] 云南省环境保护厅. 红河州蒙自市环保局优化环境影响评价审批, 提高为民办事效率[EB/OL]. (2017-10-09)[2018-05-20]. http://www.7c.gov.cn/zwx/xxyw/xxywzsd/201710/t20171009_172941.html.
- [14] 田亦尧. 建设项目环境影响评价否决权的制度本源与改革路径[J]. 现代法学, 2016, 38(2): 107-116.
- [15] 梁忠, 汪劲. 中国排污许可制度的产生、发展与形成——对制定排污许可管理条例的法律思考[J]. 环境影响评价, 2018, 40(1): 6-9.
- [16] 王金南, 吴悦颖, 雷宇, 等. 中国排污许可制度改革框架研究[J]. 环境保护, 2016, 44(Z1): 10-16.

The Interaction and Connection between EIA and Discharge Permit System —From the Perspective of Institutional Logic and Constructive Suggestions

WU Manchang¹, CHENG Feihong²

(1.College of Law, Kunming University of Science and Technology, Kunming Yunnan 650500, China;

2.College of Law, Fudan University, Shanghai 200438, China)

Abstract: How to interact and connect environmental impact assessment and environmental management tools such as pollutant discharge permits is the key to the future reform of environmental governance system. Both systems have their own problems and corresponding paths of change in the current environment. Two different paths of change have a common value requirement, namely the connection and interaction between environmental impact assessment and pollutant discharge permit. However, the biggest controversy in the process of convergence is to maintain or simplify the environmental impact assessment approval. This difference in the connection ideas creates two diametrically opposite institutional logics; one is to maintain environmental impact assessment approval as the core, and the other is to To simplify the review of environmental impact assessment as the core. As far as China's current environmental impact assessment system reform direction is concerned, simplifying environmental impact assessment approval seems to be an irresistible trend. However, whether the two systems should be connected with the goal of simplifying the environmental impact assessment approval and emphasizing the discharge permit, the article is opposed. For this reason, in the connection structure between environmental impact assessment and discharge permit, the idea should be followed: to maximize the overall benefit with macro-efficiency; in the specific operation, in the context of "simplifying environmental impact assessment, look for The opportunity of strengthening; the idea of consolidating the structure of convergence in the process of decentralizing permits.

Key words: environmental impact assessment; pollutant emission permit system; linkage path; systematic logic

[责任编辑: 箫姚]