

我国水污染物排放许可证制度的缺陷与完善

蔡文灿

(武汉大学环境法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要 分析了现有水污染物排放许可证制度存在的问题与缺陷,对如何确立科学的水污染物排放许可证制度的基本原则和框架作出论述,为构建、整合水污染物排放许可证具体制度提出设想。

关键词 水污染物排放 许可证制度 行政许可法

中图分类号 D912.6 **文献标识码** B **文章编号** 1004-6933(2005)03-0071-04

Defects and improvement of water pollution discharge permission system of the PRC

CAI Wen-can

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract Problems and defects of the present water pollution discharge permission system are analyzed. Basic principles and frameworks of a perfect system are expounded, and measures for the reconstruction and improvement of the system are proposed.

Key words water pollution discharge ; permission system ; Administrative Licensing Law

排污许可证制度是一项世界各国广泛采用且行之有效的旨在控制污染、保护环境的行政制度。瑞典是最早实行环境许可的国家,美国、澳大利亚、法国、日本等也都制订了较为完善的排污许可证制度^[1]。我国是否存在实质意义上的排污许可证制度,学者们有不同的观点^[2]。应该说我国在若干环境保护领域已确立了排污许可证制度,但举步维艰。我国于 1987 年开始在水污染防治领域进行排污许可证制度的试点工作,1988 年 3 月,国家环境保护局发布了《水污染物排放许可证管理暂行办法》(以下简称《办法》),对水污染物排放作了较为详细的规定。2000 年颁布的《水污染防治法实施细则》第 10 条规定:“县级以上地方人民政府环境保护部门根据总量控制实施方案,审核本行政区域内向该水体排污的单位的重点污染物排放量,对不超过排放总量控制指标的,发给排污许可证;对超过排放总量控制指标的,限期治理,限期治理期间,发给临时排污许可证。”但是我国现有的水污染物排放许可证制度存在很多亟须解决的问题。2003 年 8 月 27 日通过

的《行政许可法》为水污染物排放许可证制度的整合提供了良好的契机,架设了法治的平台。

1 现有水污染物排放许可证制度的缺陷

《办法》对排污申报登记,确定本地区污染物排放总量控制指标,许可证的审核、发放、监督与管理作了具体规定。很多地方性法规、地方规章也结合本地区实际做了规定,但从现实情况看,问题不少,且多不符合《行政许可法》的规定。

1.1 现有行政许可设定违法

根据《行政许可法》第 14 条、第 15 条的规定,中央政府部门的行政许可权被取消,部门规章无权设定行政许可,只可以在上位法设定的行政许可事项范围内,对实施该行政许可作出具体规定。对于地方的许可设定权加以严格限制:尚未制定法律、行政法规的,地方性法规可以设定行政许可;尚未制定法律、行政法规和地方性法规的,因行政管理的需要,确需立即实施行政许可的,省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可。2000 年颁

布的《水污染防治法实施细则》第 10 条设定了水污染物排放许可证,符合行政法规有权设定行政许可的规定,但是 1988 年的《办法》发布于《水污染防治法实施细则》之前,显见是自行设定排污许可,违反了《行政许可法》。此外,很多地方性法规和地方规章也超越权限设定排污许可^①。因此应当根据《行政许可法》第 83 条的规定,对《办法》和相关地方性法规、地方规章进行清理,对于不符合规定的停止执行。

1.2 权义不对等

行政许可是依申请的行政行为,其前提是法律的一般禁止(普遍禁止),另一角度而言,是赋予行政相对人某种权利和资格的行政行为。长期以来,行政机关不管是作出抽象行政行为(颁布决定,制定条例等),还是作出具体行政行为(审查和发放许可证),都抱着恩赐的心态,着重对行政相对人义务的设置,缺乏制约行政权力的机制。导致的结果就是政府机关及其工作人员的‘寻租’行为和腐败现象时有发生。《办法》的规定也不例外,其对排污许可证申请人申请前的申报登记、提供材料等义务,许可证发放后受监管的义务,以及可能受到的行政处罚作了详尽的规定,但是对于行政机关的权力和职责并无任何限制,利益的倾斜明显^[3]。因此,公正的排污许可证制度应该在赋予排污许可证申请人实体权利之前,首先给予或提供给申请人程序性权利,在剥夺许可证持有人的实体权利之前,也应赋予申请人程序性权利以及获得公力救济的权利(行政复议和行政诉讼)。

1.3 现有基本原则不利依法行政

《行政许可法》在总则中确立了行政许可的若干基本原则,并贯穿于整部法律的具体条文之中。主要有许可法定原则,公开、公平、公正和平等原则,效率和便民原则,信赖保护原则和适应形势发展需要原则。而《办法》发布较早,已严重滞后于依法行政的要求。其制度设置也不能适应日益严峻的水污染现状,操作上的不完善使得地方立法大量出现,良莠不齐,法制不统一。

1.4 现有具体制度违反法律规定

①没有规定环境保护行政主管部门作出排污许可决定的期限,有规定的也超越了《行政许可法》的期限限制^②,这给行政机关的久拖不决提供了温床。②没有规定排污许可证申请人和其他利害关系人在申请过程中的权利救济方式,如行政复议和行政诉讼。《行政复议法》和《行政诉讼法》已颁布并施行多

年,《行政许可法》也设置了权利救济制度,因此《办法》的规定亟须完善。③没有规定申请人和其他利害关系人享有的要求听证的权利,当然更谈不上规定听证的程序。④申请费用无明确规定,实践中常导致乱收费的现象,而且所收费用一般都成为行政机关本单位的经费,没有按《行政许可法》的规定上缴国库。

1.5 监管滞后

发放许可证后的监督与管理以及许可证中止或吊销的规定笼统、模糊,容易导致行政权力的滥用。行政机关在执法过程中过多干涉许可证持有人在许可证允许范围内所从事的活动,许可证持有人的权利得不到有效保障。正确的做法应当是具体规定中止或吊销许可证的事由,并赋予许可证持有人和利害关系人提出申辩、听证的权利。

2 完善水污染物排放许可证制度应遵循的原则

正是基于上述问题的存在,如何完善现有水污染物排放许可证制度应早日列入有关机关的议程。确立科学的指导原则和基础框架是具体制度有效设置的前提。笔者认为完善现有水污染物排放许可证制度应遵循下列原则。

2.1 确立许可统一原则

目前《水污染防治法实施细则》第 10 条设定了水污染物排放许可证,《海洋环境保护法》第 55 条设定了倾倒废弃物的许可证,但是该法未设定向海洋排放污染物许可证,因此根据《行政许可法》有关行政许可设定权的规定,为全国范围(包括领海)设定水污染物排放许可证制度必须由国务院颁布行政法规。另外,水污染物排放许可证制度涉及多个政府部门的权限和利益,由国务院整体协调更有利于水污染物排放许可证制度的确立和实施。经过十多年的试点工作,总结中央和地方的实践经验,以《行政许可法》为契机,在全国范围施行排污许可证制度时机已成熟。我国水环境、水资源状况的恶化,水资源的缺乏也迫切要求有强有力的统一的法律、法规推行排污许可证制度。

2.2 贯彻许可法定原则

贯彻许可法治原则是《行政许可法》的要求,具体如下:①许可法定原则,明确实施许可的行政机关的权限,公布发放许可证的标准、条件及依据,严格依照法律法规的规定审查、决定许可。②公开、公

① 上海市环境保护局.上海市水污染物排放许可证管理规定.2000.厦门市人民政府.厦门市水污染物排放许可证管理实施办法.1991.济南市人民政府.济南市水污染物排放许可证管理办法.1990.

② 《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》第 9 条,《上海市水污染物排放许可证管理规定》第 20 条.

平、公正原则,要求有关许可的事项均应公示,向申请人和利害关系人作准确无误的说明。审查程序要公开,禁止暗箱操作,实行回避制。③信赖保护原则,对于中止、吊销许可证,要规定法定事由,且必须经过法定的程序,禁止行政机关超越法定权限的自由裁量。④适应形势发展需要的原则,排污许可证制度是为了公共利益,因此当现实情况发生变化时行政机关要及时作出反应,变更原有的许可。

2.3 相关制度配套实施

以排污许可证制度为连接主线,将排污申报登记制度、“三同时”验收制度、限期治理制度、排污口的规范化制度捆绑在一起,制度配套后便于操作。排污申报登记制度既是一项独立的制度,同时也是排污许可证制度的前置程序。《水污染防治法实施细则》已规定排污许可证制度与限期治理制度相联系,排污口的规范化涉及许可后的监督与管理的完善和到位,因此也必须配套。

2.4 推行浓度和总量控制相结合的管理机制

浓度控制是指在对污染物排放实施控制的手段上,主要以污染物的浓度作为控制对象的一种污染物排放控制方法,目前我国主要采用这样的方式。但是,很多排污单位采取稀释污染物浓度增加排放量的方法来规避浓度控制。因此,总量控制应运而生。总量控制就是在对环境可以容纳污染物质以及有毒有害物质的全部数量予以容量化的基础上,对排污者的污染物排放进行总量控制的环境行政方法。目前我国正试行和推广总量控制方法,《海洋环境保护法》第3条、《水污染防治法》第16条、《水法》第32条都规定可以实施重点海域、重点污染物排放的总量控制制度。《水污染防治法实施细则》更为详尽地规定了总量控制制度。从世界各国的发展趋势看,浓度控制与总量控制结合也是科学的选择。

2.5 推行流域管理为主、行政区域管理为辅的体制

水的流动性、融合性和流域水资源的统一性决定了排污许可证制度应实行流域管理的体制。2002年修订的《水法》第12条规定“国家对水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制。《水污染防治法》主要是根据流域的统一规划,由地方区域进行管理。排污许可证应采取这样的管理体制:排污许可证由地方环境保护部门审查、发放,但是环保机关应根据国务院批准或备案的流域统一规划确定水污染物排放总量控制,不能由地方区域自行确定排放总量,否则将会导致“公地的悲剧”,任何科学的许可证制度都无济于事。

3 完善水污染物排放许可证制度的构想

针对现有水污染物排放许可证制度的问题和缺

陷,以上述原则和框架为指导,整合水污染物排放许可证制度^[4,5]。

3.1 污染物排放许可证制度的适用范围

适用于法人、其他组织和个体工商户向中国领域内的水体排放污染物的行为。所谓“中国领域内的水体”包括:①所有全部或部分流域范围位于中国境内的水体,包含支流。②其他可供利用的水体,例如湖泊、湿地等。③领海。④确定为水体的其他储水构造,例如水库、城市污水集中处理设施或其他工业污水集中处理设施等。这一适用范围是最广泛的,对我国的水资源、水环境保护有深远的意义。但目前而言,由于运作成本高昂、管理机制欠缺等其他因素的限制,可以作适当的缩小,规定适用于全国普遍状况的范围。对于需要重点防治的流域、区域或海域,在行政法规确定的许可范围内制定部门规章或地方规章,实行特别管制。

3.2 发放排污许可证的条件

首先根据《海洋环境保护法》、《水污染防治法》、《水法》等法律的规定确定国家和地方的水污染物排放标准和排放总量控制指标。然后将这些指标作为是否发放排污许可证的条件,进行逐一审查。①对排放的水污染物符合国家或者地方规定的排放标准和排放总量控制指标的,予以批准,发放排放水污染物许可证;②对因排放水污染物超过排放总量控制指标而被责令限期治理的,予以批准,发放临时排放水污染物许可证;被责令限期治理的排污单位完成限期治理任务,经环境保护行政主管部门验收合格的,应当申请换发排放水污染物许可证;③对排放水污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的,或者经限期治理排放水污染物仍然超过排放总量控制指标的,不予批准发放排污许可证。

3.3 申请和受理程序,审查期限和费用

首先排污单位须如实填写排放水污染物许可证申请表,申请表由发证机关提供。还必须提交包含下列信息的相关材料:①经县级以上环境保护行政主管部门核定的排污申报登记材料。②排污口规范化整治验收材料。③经县级以上地方人民政府核定的总量控制及削减指标。④已实施的总量控制和削减指标措施的完成情况,或者拟实施的总量控制和削减指标措施。⑤被责令限期治理的排污单位,还应提交治理方案;已经完成限期治理任务的,应当提交环境保护行政主管部门限期治理验收材料。⑥新建、改建、扩建项目的环境保护设施竣工验收合格材料。⑦县级以上环境保护行政主管部门要求的其他材料。如果申请材料不齐全或不符合法定形式,发证机关应当场或5日内一次告知申请人需

要补充的内容,逾期不告知的,自收到申请材料之日起即为受理。发证机关受理或不予受理申请,应当出具加盖本发证机关专用印章和注明日期的书面凭证。发证机关的审查期限应按照《行政许可法》的规定设置。收取的费用应依法而定,且应上缴国库,禁止单位或个人挪用。

3.4 审批、变更、注销、延续和听证程序

①发证机关对申请人提交的材料进行审查,能够当场作出决定的,应当当场作出决定。如果有需要核实的事项,指派两名以上工作人员进行核查。②对申请应当公示,使利害关系人得知。发现排污许可证申请涉及他人重大利益的,应当告知利害关系人。申请人、利害关系人有权申辩、陈述,发证机关应听取意见。③许可证持有人需变更许可事项的,可提出申请,由原发证机关决定是否予以变更。发证机关认为要变更的,应当告知许可证持有人。④排污许可证有效期届满前停业或者届满后不再排污的,排污单位应当向原发证机关办理注销手续。有效期届满后需要继续排污的,应当在有效期届满前30日内重新申请领取排污许可证。⑤由于排污许可证涉及公众健康与安全,因此规定在排污量超过一定限度时必须组织公开听证会,如未超过一定限度,利害关系人提出要求的,发证机关也应组织听证会。听证会根据《行政许可法》规定的程序举行。

3.5 发证后的监督与管理

①许可证持有人必须遵守许可证规定的所有条件。对于违反许可证、可能危害公众健康与安全的,许可证持有人必须采取一切合理措施予以防止或将其危害减至最低程度。②许可证持有人必须在任何时候正确地运行和保养所有为遵守许可证而安装和使用的处理和控制系统或装备。③发证机关应当建立健全监督制度,通过核查反映许可证持有人从事行政许可事项活动情况的有关材料,履行监督责任。许可证持有人必须应发证机关的要求,在合理时间内提供需检查的信息和材料。④发证机关有权在不影响许可证持有人正常经营活动的合理时间内,检查和复制许可证规定必须保存的任何资料,检查许可证所管制的任何设施和设备,取样或监测任何地点的任何物质和参数。⑤任何影响许可证所规定事项的活动或行为均应及时向发证机关报告,由发证机关进行审查。

3.6 许可证的中止、吊销

许可证的中止与吊销涉及持有人的利益,有的甚至涉及公众健康与安全,因此必须详尽规定中止、吊销的事由。具体有下列情形之一的,发证机关或者其上级行政机关依据职权,或者根据利害关系人

的请求,可以撤销行政许可。①行政机关工作人员滥用职权、玩忽职守作出准予行政许可决定的;②超越法定职权作出准予行政许可决定的;③违反法定程序作出准予行政许可决定的;④对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予行政许可的;⑤被许可人以欺骗、贿赂等不正当手段取得行政许可的;⑥依法可以撤销行政许可的其他情形。撤销行政许可,可能对公共利益造成重大损害的,不予撤销。此外应当赋予许可证持有人申辩和陈述的权利,持有人和利害关系人有权要求听证。对中止、吊销不服的有权提起行政复议或行政诉讼。

参考文献:

[1] 韩德培. 环境保护法教程[M]. 北京:法律出版社,2003. 113.
[2] 汪劲. 中国环境法原理[M]. 北京:北京大学出版社,2000. 156.
[3] 刘莘. 利益平衡《行政许可法》的关注重点[J]. 法学,2003(10): 89~90.
[4] 王曦. 美国环境法概论[M]. 武汉:武汉大学出版社,1992. 322~332.
[5] 阿巴克尔 J G,弗利克 G W. 美国环境法手册[M]. 文伯屏,宋迎跃译. 北京:中国环境科学出版社,1988. 99~109.

(收稿日期 2003-11-07 编辑 舒建)

·简讯·

“引江济太”工程使太湖水体水质和流域河网地区的水环境有明显改善

太湖流域是典型的水质型缺水地区。长期以来,太湖的问题主要表现为“三低一高”,即防洪标准低、水资源调控能力低、水资源和水环境承载能力低、经济社会发展对水利要求高。“引江济太”工程根据流域天气、水雨情以及长江潮汐变化,结合流域各地用水计划,采取引排结合的方式,对常熟水利枢纽、太浦闸等工程进行了精确调度,从长江通过望虞河共引水 65 亿 m^3 ,超过 30 亿 m^3 的长江水进入太湖,增加了流域水资源的有效供给,大大提高了水环境的承载能力,保障了流域的供水安全。

目前太湖水体的置换周期从原来的 300 天缩短到了 250 天,受益地区河网水体流速明显加快,提高了水体自净能力。由于调入的长江水水质为 II~III 类,对太湖水体产生了显著的释污效果。太湖满足 II~III 类水质的饮用水水源水体面积增加了 15%,富营养化面积下降了 13%,太湖浮游植物的生长也得到了明显抑制。

(本刊编辑部供稿)