

完善区域污染防治制度体系的战略思考

◇ 杜明军

一、推进污染防治制度体系建设的障碍

(一) 推进排污许可制建设方面

第一,排污许可证的污染控制范围过窄,没有从水、大气、固体废物向噪声、放射性、电磁辐射等领域扩展,作用受限。证照内容较为空泛,未对企业治理工艺流程、污染物排放地点、排放方式、排放去向等做详细要求。第二,排污许可证核发过程不完善,存在核发时间的权威性不足,核发条件不严格,核发的控制范围有限等问题。第三,排污许可的后期监管不到位,企业排污量在线监控没有全覆盖,无法实现全部连续性监测,对超浓度、超总量排污,缺乏有效数据作为执法依据。中小企业靠现场采样,效率低、时效性差,监测数据的执法效力难保证。对企业自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等缺乏统一的规范管理要求。后续处罚不严格,处罚力度不足,起不到威慑作用。第四,排污许可制运行的配套法规标准不足,后期监管缺乏相应的指导性文件,排污总量核算、许可分配、监测核定、排污权交易等技术导则不足。同时,与现行总量控制、环评“三同时”、排污申报、排污检测、环境统计、排污权有偿使用和交易等环境管理制度缺乏衔接与整合。

(二) 推进排污权交易制建设方面

第一,排污权交易的市场体系建设不完善,主要以一级市场为主,二级市场交易基本处于停滞状态。不同地区同一种污染物的有偿使用价格不相同,对跨区域交易造成阻碍。第二,排污权交易的技术支撑能力建设不足,尚缺乏先进的环境检测手段与相应的技术管理经验,导致富余环境容量难以量化,无法将排污权交易量与实际排污量有效比对,丧失对排污权交易的后续有效控制。第三,排污权交易市场活跃度不高,排污权交易的各种信息成本、监督成本等交易成本过高,程序过于复杂、时间过长,

影响交易效率。第四,排污权初始配额规则不合理,初始排污权的分配根据历史排放量等方法配给,没有采用行业统一排污绩效值,也未制定有效的初始排污权的分配规则,公正公平性不足。对初始排污权分配采取有偿使用方式,属于行政事业性收费范畴,加重了企业负担,降低了政策实施效率,违背了国家减税降费的原则。

(三) 推进环保税制建设方面

第一,排污量计量的基础能力建设不足,自动监测设备采集的数据准确性和可靠性最好,但大多数纳税人未安装,少部分安装未按规定正常运行。第二,环保税征收覆盖范围不足,仅包括大气、水、固体和噪声四大类应税污染物;税目架构采用列举式,具体且有限,易产生遗漏;限定的征收行为仅涵盖直接向环境排放应税污染物,没有纳入影响、破坏环境的间接污染排放行为;非规模化养殖的农业、达标的城镇污水处理厂和生活垃圾处理厂等已成为中长期主要污染排放源,环保税没能有效覆盖调节;碳税开征争论颇多,未被纳入环保税框架中。第三,环保税的区域调控能力不足,大部分省份大气和水污染物的应税税额是最低限额的2倍左右,江苏是最低限额的4倍,浙江、福建基本接近最低限额,现实结果是不同区域不同待遇。第四,环保税的惩戒激励功能不足。税率设置相对单一,标准偏低。虽增设了排污低于规定标准30%时,按75%征收减免,但对超额排污仍按标准税率征收。虽规定了税额上限,并没有给予地方政府依照自身减排需求和意愿设定更高税率的空间。第五,环保税现实征管难度大,“费改税”后,主要根据环保部门提供的数据,与纳税人申报资料比对稽征,但环保部门面对的企业数量大,难以实现定期现场监测,一定程度上影响税务核查的准确性。

(四)推进生态环境损害补偿制建设方面

第一,生态环境损害补偿范围窄,湿地、海洋、土地、荒漠等生态环境补偿尚处于起步阶段,大气等领域未纳入;生态环境补偿方式少,除行政处罚外,产业扶持、技术援助、人才支持、就业培训等未得到重视推广;生态环境损害补偿标准低,通常情况下远低于实际所造成的损害,阻碍了后期生态环境修复工作开展,也滋生了错误认识。第二,生态环境损害补偿的资金来源渠道单一,除财政转移支付外,区域之间、流域上下游之间、不同社会群体之间的横向生态环境损害补偿发展不足。生态环境损害补偿的资金使用存在非专款专用现象,资金运作的社会透明度不高,甚至挤占、挪用。企业抵触生态环境损害赔偿资金的收缴,存在需承担的生态环境赔偿金超过其实际资产承担能力,可能导致企业破产、倒闭、无财产可执行,甚至无法找到赔偿义务人等情形。第三,生态环境损害补偿的鉴定评估技术仍需探索,没成熟经验可借鉴,环境介质或工作过程两种鉴定评估技术模式,均难以全部涵盖生态环境损害的工作内容和工作方法。

(五)推进污染防治制度体系建设方面

第一,传统污染防治手段各有功能性弊端,需其他手段协同支撑才能发挥相应的理想作用。一是环境影响评价,没有后续的衔接制度,环评时承诺的污染治理目标,对排污单位不具有连续约束力。二是排污申报,缺少审核申报信息的技术规范,缺乏后续制度对排放情况监督核查,在实践中处于尴尬境地,往往只作为确定排污的基础参考依据。三是限期治理,缺少其他治污手段的协同支撑,限期治理的期限长短、限期治理效果等裁决的主观性较强。四是总量控制,没有规范严谨的诸如排污许可等手段相配套,控制实施缺乏支撑基础。五是环境监测,缺乏与排污许可和总量控制等相关制度的系统对接设计,难以充分考虑时空和其他差别性因素。六是环境统计,缺少排污许可等其他治污手段的配合条件,统计数据缺少准确性基础和证据,实践指导意义不强。七是环境风险,缺乏其他污染治理手段配合。排查评估难以实现风险防范关口前移。第二,排污许可制涵盖排污申报、排放标准、排放监测、达标判别和

限期治理等各项排污控制制度的主要要求,及违法处罚等内容,处于污染防治体系的核心地位,其他相关的污染控制政策都要基于排污许可制的构建实施,并依托排污许可制得到落实。传统污染控制手段急需自身改革完善,同时也面临相互间的衔接问题。有些思路已清晰,有些还需持续探索;有些因事权在一个部门,衔接起来具有天然优势,有些须与其他不同部门及地方政府加强协调,构建以排污许可制为核心的污染防治政策系统面临严峻挑战。

二、完善污染防治制度体系的对策建议

(一)完善排污许可制

第一,完善排污许可证的审核颁发,将排污达标、满足污染物总量目标要求、履行环评“三同时”、排污申报等纳入必要条件;统一覆盖范围,以提升排污许可证数据的可比性。第二,完善排污许可制的执行程序,逐步扩大排污在线监控安装范围,推行在线监控第三方运行管理;依证核查台账记录、自行监测结果、信息公开程度等多层面对照;采取随机抽查方式实测证照要求;实行年审制;实施定期和不定期监测,有权在任何合理的时间内进入排污场区,检查所要求的记录和取样化验。第三,完善排污许可证的企业内控机制,明确诸如主要排污点、监测要求、信息公开等各技术节点,确保环保人员和设施配备适当,形成定期报告制。第四,完善排污许可的信息支撑,利用环评已有基础和方法,以定量跟踪方式丰富细化行业总量核定技术,健全连续自动化监测数据链;将证照申请、核发及执法等信息纳入数据平台;预留接口,接入工商、税务、工信、金融等部门数据,将总量控制、总量目标与达标排放相结合,与区域环境容量和质量挂钩,建立主要污染物和排污权基本账户制度,实现数据集成、信息共享、社会公开,强化排污许可信用约束。

(二)完善排污权交易制

第一,科学评价计算及分解排污权交易相关的污染物排放总量,划定排污权交易控制范围,确保排污权交易市场的规模效益;获取确定地域的环境质量追踪检测数据,分析特定污染物在该地域的迁移转化规律,制定污染物排放总量和地区分配规则;制定行业统一的排污绩效标准或逐年削减的排放配额

标准,落实到固定源的排放配额。第二,完善排污权交易市场运作体系,建立规则公开的市场交易系统,增加排污权交易者的数量;公开每项交易计划和实际开展的交易情况;建立排污权交易中介经纪机构,为排污企业代理排污指标调整等。第三,完善排污权交易制的配套联动,对纳入排污权交易的固定源,确定NO_x和SO₂等污染物减排配额,可作为固定源排污许可证的部分内容一并执行;NO_x和SO₂等污染物减排配额的执行情况单独向责任机构报告。充分利用现有环境管理机构设置,将总量控制、环评“三同时”等制度一起纳入日常管理工作中,以保证排污权交易的顺畅运作与总量控制指标的全面落实。第四,完善排污权交易的激励导向,对积极削减排污总量并有能力出售排污指标的企业,从税收、技术、资金等方面予以扶持,并保证在重新需要增加排污指标时,以优惠价格优先提供等;限定局部环境质量超标交易的单向性,局部超标排放的区域只能卖出不能买进排污权;禁止政府储备和出让排污权。

(三)完善环保税制

第一,完善环保税应税污染量的衡量模式,按照优先顺序,合理使用包括自动监测、监测机构、排污系数与物料衡算、抽样测算等污染排放量核定方式提供的数据;鼓励第三方监测机构积极介入,细化量化大气、水、噪声污染量的衡量;通过财政补贴、税收减免等方式,鼓励企业加大排污监测设备投入,鼓励设备生产企业加大研发投入,推动监测设备普及使用;重视与民间力量合作,共同织密污染物排放的监督监测网络。第二,强化税务与环保部门的协调配合,加大税收信息化、社会化的投入,依托电子政务网建立统一的环保税应税排放物的相关信息共享平台,包括环保税应税信息数据库、应用支撑平台和应用系统等。明确和细化环保、税务双方的权责,形成联席会议制、快速联系制、信息交换制和联合管理等互动机制,加强联合税源调查配合,税额认定协调,推进污染防治与环保税监管的协调双赢。第三,完善环保税收入的归属和使用机制,基于“财政收支一体化”视角,清楚地向纳税人和社会展示政府的环保举措和资金流向;加强对各地环保税实施效果的客观评估,清楚编制环保方面的财政预算收支细分

条目。第四,完善环保税的实体税收要素,逐步涵盖光学污染、热污染、土壤污染、挥发性有机物等其他排污行为,以及建筑施工噪声,根据环保状况不断扩大和调整征税范围;考虑对特定污染物适用累进税率,以保证环保税率高于为治理污染而采用技术措施的边际减排成本,逐步减少地区间税率差异对企业竞争力的影响;细化税收优惠的条件和程序,侧重于节能、治污和技术创新项目等优惠导向。尝试延期纳税等多元化的税收优惠方式。

(四)完善生态环境损害补偿制

第一,完善生态环境损害补偿的标准、范围和渠道等关键要素。针对草原、矿产、荒漠、大气等领域及重点生态功能区的各自特点,分别制定补偿标准;总结森林、流域等领域的试点经验,推广应用到大气、湿地及重点生态功能区;加强对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等多样化的横向补偿方式探索。第二,构建地市级层面的生态环境损害赔偿专项资金账户,以环保和财政部门共同管理为主,邀请负有相关环保监管职责的行政主管部门,以及环保社团参与监督;将环保税中提取一定比例作为生态环境补偿资金来源,鼓励企业、个人、社团和民间基金的社会化募集捐赠;建立生态环境损害资金追缴的司法保障机制。第三,完善生态环境补偿资金的使用管理,由地市级政府部门统筹决定替代修复项目,优先考虑生态环境赔偿资金的来源区域;必须通过专家评审、公开招标、审计、监理、评估和信息公开、公众参与等必要程序和实施规定,确定和实施生态环境损害鉴定评估、修复方案编制、修复项目的资金申请、审批、拨付、实施和验收等项目资金专项管理。第四,加强生态环境损害赔偿的执法机制建设,依托现有环保、农业、林业、水利、国土等相关执法力量,实施生态环境损害赔偿的调查、磋商、诉讼、监督等工作。严格实施生态环境损害补偿论证,健全生态环境损害因果关系推定制,明晰污染物的排放种类,阐明生态环境的危害效应。发挥社会机构的专业作用,通过购买鉴定评估、监测检测、环境修复等相关服务的方式,节约相关成本;发挥环保领域公职律师的专业优势。第五,完善生态环境损害补偿的配套制度建设,健全生态环境补偿的相关产权制度;增

加地理信息技术等研究应用力度,通过自动遥感分类工具明确资源利用格局变化,形成生态资产清单,构建自然资源资产负债表,实现单位面积价值量与生态环境补偿挂钩的精细化管理;完善环境责任险及财税激励配套,发展绿色保险金融,探索建立以强制性环境责任保险为主,与自愿性相结合的投保模式。

(五)完善污染防治制度体系的协同综合功能

第一,完善排污许可制与其他制度的衔接协同。一是与排污权交易制的衔接协同。推进排污许可与排污权交易的数据共享,利用排污许可证载明的排污权有偿使用和交易记录,构建企业交易依据。按排污权交易后的排放量实施环保监管执法。二是与环保税制的衔接协同。推进排污许可与环保征税的数据共享,依据环保部门提交的排污许可信息,以及污染排放口、排放物种类、排放数据等监督信息,进行纳税人识别,确定数据计税。三是与生态环境损害赔偿制的衔接协同。推进排污许可与生态环境损害赔偿的数据共享,参照排污许可形成的排污口、排污数据等基础信息,由相关评估机构完成环境污染与生态环境损害评价,并与环境监察机构认定的排污许可行为数据比对确认。四是与清洁生产审核制的衔接协同。推进排污许可与清洁生产审核的数据共享,依托排污许可形成的基础信息,对清洁生产实施过程中所需要的大气和水污染物实际排放、固废和危险废物产生量等指标条件进行审核鉴别,以提升清洁生产的积极作用。五是与环境风险管理的衔接协同。在排污许可申报阶段,摸清自家底数,开展环境风险排查与评估,以防范承诺失信风险发生;同时完善污染防治和风险防控措施,防止申领不过或领证后的其他违法行为发生。在排污许可实施阶段,定期开展环境风险排查评估,确保关口前移,把风险消灭在事前,以防止超许可排污行为发生,让排污可能引发的环境风险尽可能处于有效监管之下。

第二,探索排污许可制与其他制度的并入融合。一是与排污申报制的并入融合。尝试取消排污申报制,将原排污申报的内容作为排污许可证的申请环节,全部并入排污许可制中。构建排污许可动态申报核查机制,明确企业排污动态申报的频次要求、申报数据的规范性要求。完善排污许可制的排

污申报内容,还应纳入与生产经营活动相关的能耗、水耗等数据,为后续排污许可实施留下伏笔。二是与环评制的并入融合。完善建设项目环评审批申报系统,推进与排污许可证管理信息平台的深度衔接。依托二者在数据收集和核查方面的成熟对接,将环评作为排污许可实施初期的前衔接性政策,只有通过环评,才可以申请发放排污许可证,逐渐将环评制全部融入排污许可制,以保障从污染预防到排放控制、污染治理的全过程监管。三是与限期治理制的并入融合。尝试取消限期管理制,将暂扣、吊销等限期治理措施纳入排污许可的处罚机制中,将原限期管理的行政行为和环保监管手段等内容作为排污许可的执法环节,全部融入排污许可制中。四是与环境监察制的并入融合。探索将环境监察部门的原职责范围和内容并入排污许可制框架,通过排污许可证的核查发放,确定企业污染源的监察行为规范和具体实施标准依据,以保证排污许可的实施过程涵盖环境监察的核查、问责和处罚等内容。

第三,完善排污许可制与其他制度的耦合充实。一是与总量控制的耦合充实。改变从上往下分解总量指标的行政区域总量控制,转向由下向上的企事业单位总量控制,推进排污许可在环境、经济、技术角度的统一可行,落实企业对其排放行为负责、政府对其辖区环境质量负责的管理模式。二是与排放监测制的耦合充实。完善企业排污许可证规定的自测方案,按要求定期提交排放监测记录。完善监管部门的合规性监测制度,按照监测能力和企业历史排放情况设计监测方案,通过自己执行或委托有资质的第三方监测机构实施合规监测,并作为执法依据,最大限度地提高排污许可制与排放监测制的耦合激励效果。三是与环境统计的耦合充实。推进排污许可证管理信息系统建设,打造企业污染物排放情况的信息披露和共享平台,统一收集、存储、管理排污许可的统计信息,作为核查许可证执行状况的依据。

作者简介:杜明军,河南省社会科学院研究员、经济学博士。

(摘自《区域经济评论》2019年第3期)