

专家视角

健全固废跨区域运输处置监管制度和机制



要面对区域固废处理能力不均衡的现实问题,将科学规划固废处理处置以及规范固废跨区域转移和处理处置纳入立法目的。在此立法目的下,开展相关的体制、制度、机制创新和完善工作。

◆ 董纪文

我国在后发追赶的工业化道路上,由于多种原因,产生了大量的工业和生活固体废物。据统计,截至2018年5月,我国工业固体废物历史累计堆存量超过600亿吨,占用土地超过200万公顷。在历史堆存的基础上,每年还新产生数量可观的固体废物,带来了很大的环境风险。

由于各地处理固废的能力不一、成本不一,导致出现了一些跨区域非法转运、非法倾倒、非法利用和非法填埋的违法犯罪事件。2016年启动的中央环保督察和2018年开展的“清废”行动,就发现了大量的固废跨区域转移和非法处置问题。尽管有关部门予以严厉打击,但仍难以杜绝。

目前,《固体废物污染环境防治法》正在修改。笔者建议,在修改时要面对区域固废处理能力不均衡的现实问题,将科学规划固废处理处置以及规范固废跨区域转移和处理处置纳入立法目的。在此立法目的下,开展相关的体制、制度、机制创新和完善工作。

补短板,加强固废处理处置能力建设和市场竞争机制建设

严惩重罚一般只能治标,但难以解决治本的问题,治本还得靠能力建设。因此,应加强固体废物特别是危险废物处理处置能力建设,包括新增处理处置场所,整体提升处理处置的科技含量,促进市场的公平竞争。

一是加强区域内和区域间的固体废物特别是危险废物处理处置能力的建设规划。要摸清底数,结合各地的实际危废产能,加强危废处理处置能力建设,为企业守法创造就近有处理场所接纳和收费合理等条件。

目前,从全国层面来看,危废处置产能整体不足,亟须在现有处理处置产能的基础上规划区域性的危废处理网络。从区域层面看,目前各省份、各市级行政区域产废种类和总量与自身的处理处置能力不均,一些省份某些类别有富余,某些类别有欠缺,而有的省份相关指标有富余。由于跨省转移审批周期长,有的地方为了防止非法清废或者不达标处理处置,禁止外省危废转移到本省,客观上导致了危废处理处置能力资源的浪费。

要解决这一问题,笔者建议各地应摸清底数,深入分析设计处理处置产能与实际处理处置产能之间的关系。各省应立足于本地危废的种类和实际产能,结合目前和今后的发展态势,规划合理的危废处理处置设施和场所;对于未设立危废处理处置企业的园区和城市,邻近的园区和城市必须建有相应的危废处理处置企业,并且签订有接纳处理处置的协议,该协议须报共同的上级生态环境部门备案;邻近城市没有处理处置企业的,或者双方未签订接纳处理处置协议的,产废的企业、园区不得生产经营;对于可以跨行政区域转移的危险废物,所在企业、园区和城市必须设立危废收集和转运的设施,并进行专门和全过程管理。

二是对现有危废处理处置格

局进行升级,为危废的充分处理处置提供科技支撑。以前一些地方对危废处理处置企业的监管不到位,导致一些准入的企业技术和管理水平良莠不齐,产生集中污染的风险比较大。目前是环保产业转型升级的好时机,随着资本大量涌入市场,有必要对一些落后的危废处理处置企业和设施进行淘汰。只有这样,才能促进工业园区高质量发展。

三是加强公平竞争,反对市场垄断和价格垄断,规范危废处理处置的价格。由于市场垄断等原因,一些地区危废处理处置价格高企,不利于为实体经济托底,还倒逼危险废物通过非法途径转移到处理价格低廉的地区进行非法处理甚至非法倾倒。对此,建议各省级生态环境部门参考邻近区域的危废处理价格,合理规范本地危废处理处置的定价行为。

实行全面和全方位监管,加强固废跨区域运输和处理处置的监管

一些地方由于地理条件和行政区域面积具有局限性,对于因近期能力建设不足不得不外运处理处置危废的,应以全方位、全过程的监管。在监管措施方面,可以开展如下监管措施改革。

一是实施全过程全方位监管,即继续加强危险废物全过程的监管,尤其是加大源头管理力度,加强产废单位监管,保证危险废物得到有效处置。危险废物的全方位监管,包括危险废物的安全生产监管和生态环境保护监管。对于危险废物去向不明的,要予以回溯,严格查处。建议作出如下规定:对于产废企业,如果不能说清危险废物全部去向或者部分去向的,按照非法处理处置危险废物追究行政责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。通过健全规定,可以极大地减少危险废物非法运输和处理处置的现象。

二是开展审批监管和备案管理。在许多地方,跨地市开展危废处理处置业务由审批改为备案,极大地盘活了一些地市的处置余量,缓解了所在省份的危废处置压力。

对于跨省级行政区域的转移,业内提出两个问题:一是可否由审批制改为实施备案制;二是可否用严格的事中事后监管措施来弥补前置审批的不足。有业内人士认为,危废处理处置的产业布局在一些地区特别是发达地区都已基本定型,沿海地区要靠自己解决处置问题,不论是从地理、空间和资源的有效配置上看,都有很大困难,因此固废跨省级区域转移和处理处置是必然的。但由于跨省级行政区域转移的审批手续复杂,建议加强事中监管的措施,将转运审批改为备案。

笔者认为,从更大的尺度上看,跨省级行政区域配置危废处理处置资源是大势所趋。如果各地基础设施建设健全,区域危废处理处置能力规划科学、合理,监管手段也到位,危险废物跨区域转移实行备案制是迟早的事情。但是目

前这些条件都不具备或者完全具备,省级行政区域之间监管的能力和水平不一,全过程监管的尺度一致性难以保证,所以目前在全国层面危险废弃物跨省级行政区域转移实行备案制,条件并不成熟。如果强推,只会总体上加大危险废物跨区域转移中的污染风险。

对于这一情况,笔者建议应灵活处理,设立以审批制与备案制并存的双轨制度。对于危废在临近两省域跨区域转移和处理处置,如果产废企业和接纳企业合法设立,后者有充分的处理处置能力,两省域对于危险废物的转移和处理处置可以实现同一尺度的全过程监管。经相关部门审批,可以将邻近的两省域对某些危险废物的转移和处理处置由审批制改为备案制。对于备案制下的固废产生、储存、运输、处理处置等活动,监管部门可重点抓处理处置企业的日常规范化监管,对辖区污染物的种类、数量、流向、处理处置措施建立各部门信息共享的台账,健全可追溯体系,实行实时的全过程监管。在具体监管方面,对转移危险废物的跨区域转移实施网上联单制度,使可追溯制度具有可操作性。

三是推进信用管理和第三方支付。首先,对于危废处理处置企业,应当实行市场淘汰制。从人才、技术、经验和管理来看,虽然危废处理处置企业的资质门槛高,但是很多项目的实施名不副实,从中央生态环保督察和“清废”专项行动的结果来看,一些项目违法违规严重。对于这一现象,相关监管部门应当建立衔接的安全生产和环境保护监管机制,对危废处理处置企业实施定期考核和业绩管理,并公告考核排名结果,实行信用管理。对于多次违法和严重违法的企业,对其采取市场禁入措施;对于信用良好的企业予以推介。鼓励信用良好、技术先进、资金雄厚的危废处理处置规模化企业,整合不规范的规模化以下企业,整体提升区域危险废物处理处置水平。

其次,采取第三方支付的信用管理制度,即产废企业将处理处置和运输费用划转至相关监管部门认定的账户。如果源头的产废环节、中间的运输环节和末端的处理处置环节全程都没有发现违法违规的现象,运输方和处理处置方就可以收到认定账户转来的全部费用。如一个环节出现问题,费用就予以冻结。如出现违法倾向和非法处理处置的现象,可以规定将其纳入危废运输和处理处置黑名单。

衔接危险废物跨区域运输和处理处置的安全生产和环境保护监管体制和机制

2016年以来的中央环保督察和环境保护专项督查,整顿了“散乱污”企业,利于危险废物处理处置安全生产形势的巩固和发展。同样,安全生产监管也有利于企业的环保工作。建议生态环境部门与应急管理部门协同提升危险废物处理处置方面的生态环境保护和安全生产监管工作。两个部门无论是立法还是工作机制,特别是在化学品和危险废物安全监管方面要进一步协调。危险废物运输和处理处置企业的安全生产和生态环境监管,应当设立统一的审批和监管信息平台。通过协同配合,可以求得安全生产和生态环境保护监管效益的最大公约数。

作者单位:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所

探索与思考

科学划转环保审批权限 防止监管真空和重复监管

◆ 张君

当前,随着行政审批制度改革不断深入,越来越多的生态环境部门将环保审批权限划转至当地行政审批部门。在实际工作中,环保行政审批划转后缺乏顶层设计和配套制度,存在审批与监管相互脱离,甚至出现了一定时段的监管真空或重复监管等现实困境。如何解决这些问题,直接关系到环保审批和环保监管工作的顺利开展。

环保审批权限划转存在的问题

目前,一些地方在环保审批权限划转方面普遍存在以下问题:

划转范围和标准不统一。以某省为例,截至2018年底,全省有6个地市级环保审批权限划转至当地行政审批局,但划转的审批事项名称、种类和数量却不尽相同。如有的地市级将所有环保审批案件、排污证核发等权限全部划转至行政审批部门;有的地市级则保留了排污证许可、辐射类审批、建设项目环保验收、危废经营许可证等职权;有的地市级为统一管理,携带所辖县市区将环保审批权限统一全部划转,有的地市级生态环境部门虽然将环保审批划转至地市级行政审批部门,但所辖县市区并没有将环保审批权限按照统一时间、类别、数量划转至县市区行政审批部门。此外,有的地方还存在环保审批权限划转至行政审批部门后,探索运行一段时间,又退回到生态环境部门的情况。

划转人员水平和数量不一致。环保审批工作业务性较强,需要具备一定的专业知识和业务经历,但行政审批部门在成立时,大多按照“编随事走、人随编走”的原则组建审批机构,导致许多环保业务审批人员并没有进入行政审批部门。据不完全统计,行政审批部门中87%的审批人员是没有任何环评审批经验的新手,有的行政审批部门全是新手审批。这在实际中容易导致出现两种倾向:一是审批部门过度增加审批难度,规避审批责任;二是审批部门为迎合改革目标,过于简化审批,为后续监管增加难度。

事中事后监管体系不畅。环保审批权限划转后,存在对取消、下放和调整的审批事项没有很好地运用监管、检查、备案等管理手段进行主动管理、全程管理和动态管理的情况,造成监管缺失。

多种原因导致问题产生

为什么会出现这些问题?笔者认为有以下几方面原因。一是上下关系不对应,影响行政效率和行政成本。现行行政审批部门大多在市、县、区层层探索实践,这使得一些地区成立行政审批局后,没有职

责对口的上级主管部门,使得相关业务部门的上下级沟通和协调出现困难。与此同时,省级生态环境部门在工作部署上需同时协调指导调下级生态环境部门和行政审批部门,增加了工作对接、协调、督导的难度,影响工作效率,提高了行政成本。

二是缺乏顶层设计和配套制度。当前用于指导地方行政审批的上位法没有修改,一些事项纳入行政审批局后缺乏上位法支撑,导致审批行为的法律责任主体与实际审批机构不统一,容易产生权责矛盾和部门推诿等问题。从现行行政审批实践来看,并没有将全部环保行政许可事项纳入行政审批部门,各地区划转的环保审批职能部门及事项也不统一,一个原因就是各地对环保行政审批、非行政许可审批、环保行政许可的概念理解不同,对环保行政审批和行政许可的内涵、外延表述不清晰,分类不同,划转范围不相同,原则不统一、标准不统一。

三是审批水平难以适应要求。以环评审批为例,涉及重大项目或复杂项目需要召开专门审批会议,通过项目审批委员会集体协商决策,由生态环境部门的水、土、气、危废、监测、法规等多个专业部门提供技术保障和政策支持。环保审批工作专业性较强,而行政审批部门的工作人员大多是新手,不具备专业知识,导致行政审批部门内部短时间内较难提供环评技术保障和政策支持。

四是审批与监管脱节,容易出现混乱情况。审批与监管适当分开是探索决策权、执行权、监督权相互制约又相互衔接机制的内在要求。但是,现行行政审批模式出现了审批与监管相互脱离或割裂的矛盾。原先审批和监管在单位整体制约下,可以形成审批和监管互相制约的情况,监管部门要承担管理的责任。成立行政审批部门后,打破了审批和监管的责任共同格局,“谁审批谁监管”的立法意图没有得到有效贯彻和执行,容易出现混乱情况。

建议与对策

针对以上问题,笔者提出以下建议:

一、坚持依法行政,及时修订相关法律法规。立法部门应依照《环境保护法》《行政许可法》《环境影响评价法》等法律法规的规定,按照“谁审批、谁负责、谁监管”的原则,确定环保行政审批与监管权限的合法性,及时修订部门规章和规范性文件。运用法治思维和法治方式依法界定、科学划分生态环境部门与行政审批部门的监管职责,尽快正面回应和解决改革实践中基层行政部门的诸多困惑,及时解决权力与责任对等关系调整滞后、各层级政府权责清单动态调整不对应等问题,确定行政许可事中事后监管主体及责任,明确开展监管和接收书面执行报告的责任

主体,以适应新形势行政审批制度改革的需要。

二、重新制定部门职能,完成部门职权梳理。围绕保留、取消、下放、划转的环保行政审批事项,科学划分事权,理清生态环境部门与行政审批部门的监管职责,着力构建部门间分工合理、权责一致、相互配合、齐抓共管的监管体系,统一范围,统一标准,逐条逐项制定行政审批部门与生态环境部门具体的事中事后监管办法,明确监管对象、内容、方式、措施、程序、工作要求。避免部分地区和行政管理者为追求改革政绩,推诿扯皮或授权不放,寻求短期改革效果,对改革内容及衔接机制准备不充分,仓促推进审批改革,出现重复监管或监管真空等问题,影响改革实效。

三、创新监管方式,规范监管行为。环保行政审批事项取消和划转调整后,应及时调整力量加强后续监管工作队伍,减少执法层级,推动监管重心下移,建立权责统一、运转高效的监管执法体制。严格规范执法行为,细化执法程序和具体操作流程,全面落实行政执法责任制。完善监管协调联动机制,建立科学规范的事中事后监管制度,全面履行监管职能,实现资源共享,提高监管合力。建立健全行政执法责任追究制度和行政审批效能监督制度,生态环境部门与行政审批部门应加强行政审批事项事中事后监管工作协调配合,切实加强组织领导 and 业务培训,调整充实监管力量,提高环保审批监管技术水平和能力,依法履行职责。部门之间、上下级之间加强协同配合、信息共享、相互衔接,明确责任,形成监管范围全覆盖,确保监管责任无盲区、不交叉,防止监管越位、缺位、错位,切实把行政审批事中事后监管制度落到实处,优质、高效、有序、稳步持续推进环保行政审批改革事中事后监管工作。

四、强化责任追究,加大行政监管力度。要深化事前审批改革,划清审批监管责任,做到权责明确。要抓住环保审批权限划转后的审批和监管环节如何衔接的关键环节,对环保行政审批与监管加强监督和问责,消除监管真空和重复监管。积极探索推行以责任追究、资源共享、综合协调为主要内容的环保行政审批与综合监管机制,建立健全系统的监管体系和协调机制,完善网上审批监管电子监察系统,依法全程监管,克服行政管理体制机制束缚,强化对环保行政审批和监管实时动态监控,对工作落实不力的限期整改;对造成严重后果的,坚决追究责任。建立年度考核机制,探索全过程跟踪机制,全程跟踪审批、发证、监管全过程,及时发现、纠正和解决问题,全面提升依法行政的能力和水平,更好地发挥政府职能作用,逐步实现审批与监管制度化、规范化和常态化。

作者单位:河北省石家庄市生态环境局



中国环境年鉴 2018

资料完备 数据权威 请即订阅

《中国环境年鉴》订阅单(复印有效)

订阅单位名称				纳税人识别号	
地址、联系人、电话					
《中国环境年鉴》	单价 (含邮费)	订阅册数	合计金额	总计	
2018卷	400元				付款单位盖章
2017卷	400元				
2016卷	315元				
合计金额			万 仟 佰 拾 元		

邮购汇款:北京市东城区广渠门内大街16号
 邮编:100062
 账户名称:中国环境报社有限公司
 开户银行:中国工商银行北京崇文门外大街支行
 银行账号:0200000509200033732
 电话:(010)67112032
 传真:(010)67103929(自动)
 联系人:高斐
 电子信箱:huanjingnj@163.com
 用途:请务必在汇款单据上注明购《中国环境年鉴》书款。