

贯彻五中全会精神 推进环境质量改善

◆刘长兴

排污权初始分配应遵循哪些原则?

建设生态文明是党的十八大提出的重要目标之一。党的十八届五中全会再次强调“坚持绿色发展”,具体措施包括建立健全用水权、排污权、碳排放权初始分配制度等。其中,排污权等是环境形势严峻的大背景下出现的新型权利,具体内容和范围还有待明确,如何进行初始分配至关重要。

排污权的初始分配建立在排污总量控制的基础之上,需要着重解决的是环境保护中的代内公平问题。排污权分配实际上是当代人总体上可以排放的污染量在具体使用人之间的分配,公平是其首要原则。而要实现真正的公平,需要遵循以下基本原则。

一是平等原则。公平本身意味着某种程度的平等,排污权分配的平等原则要求所有主体在环境资源分配上地位平等,都有获得排污权的平等权利。在理想的情况下,应当将排污权平均分配给所有人,然后由其决定直接使用还是转移给他人。但现实情况的复杂性并不允许这种绝对的平等,所以只能区分不同的情况,对属于同样情况者同等对待。即在初始获得排污权时,处于相同境遇的人应当具有同等的权利。当然,对同样情况的认定不应考虑不相关因素。例如,对于某区域内硫化物的排污权,生产中产生硫化物的企业应当有平等的机会获得排污权。

二是有偿原则。有偿原则是指获得排污权应当支付相应的代价。人们最初排放污染物时是无需付出代价的,之后对排污征收费用一般也是针对过度的排污行为征收。而对于在政

府总量控制之下并符合标准要求,排污是否应当付费存有争议,特别是在历史形成了惯例的情形下。而考虑到以下因素,对排污权的分配应当采取有偿原则:首先,排污权的有偿分配是对排放污染的外部成本内部化,有利于环境问题的解决。其次,排污权有偿分配有助于实现环境公平。现实中排污权的分配不可能做到绝对的平等,因此无偿的分配就是一种显而易见的的天平,而有偿分配可以在一定程度上解决这一问题。

排污权分配中贯彻的有偿原则可以采取直接和间接两种形式实施。直接的形式即经济补偿,获得排污权须支付一定代价。间接的形式一般是生态补偿,即由排污者负责保护生态环境或者治理环境污染,作为其获得排污权的代价。

三是尊重历史原则。虽然排污权的初始分配是一个政府主导的自上而下的过程,但现实中污染排放的实际状况也是必须考虑的因素。排污权分配的尊重历史原则要求在确定排污权分配范围甚至具体的排污权时,应当以污染排放的现实状况为依据,优先考虑原有的合法排污者。

排污权分配中之所以需要尊重历史,理由在于:一是出于对历史上既存的权利的承认和继承。在环境污染成为一个严重的社会问题之前,人类一直在利用环境资源,其中一部分排污行为已经获得正式制度的接纳而成为法律上的权利,另一部分则可以通过法律之外的自然权利的状态存在。排污权分配制度作为社会制度演化的结果,应当对历史上既存的权利予以承认和继承,方能顺应社会的发展并获

得自身的合法性基础。二是出于对现实需要的尊重。现有排污者通常在经营方面具有相对的优势,承认这种优势既可以提高管理的效率,又较容易获得社会的认可。

排污权分配的尊重历史原则就是对不违背现行法律的排污行为在原则上认定为合法,并以一定形式纳入分配体系。排污权分配中,对污染排放现状的考虑以现实的排污行为不违背现行法律为条件,如果排污行为本身属于非法,例如超标排污或者企业经营状态为违法等,则其实际污染排放状况不应在总量分配时考虑,并应当予以纠正或者取缔。同时,为了实现平等原则,排污权分配的尊重历史原则应当与排污权的交易和政府收回制度相配合,亦即应当为潜在的排污者预留合法的进入途径。

四是支持产业政策原则。产业政策包括产业结构政策、产业组织政策和产业布局政策,是国家对经济实施宏观调控的重要手段。产业政策法是经济法的重要内容。产业政策在一定程度上体现为对不同地区、不同产业和行业的鼓励发展或者限制发展。在排污权的分配中,对产业政策的支持主要体现在向优先发展行业倾斜,即在污染排放总量需要限制的情况下,向优先发展的行业多分配排污权,而少施加限制。对于产业组织政策和产业结构政策,也可以通过对于排污权分配的控制来实现。例如,将排污权分配给多个企业,可以防止一两个企业在相关生产领域的垄断经营。

排污权分配对于产业政策的支持是基于共同的公共利益基础,即政府

实施产业政策与排污总量控制和分配都是出于公共利益的需要,而且两者存在一定程度的重合。为了实现政府公共管理的目标,支持产业政策的实施应当是排污权分配的一项基本原则。

五是效率原则。一般认为,公平与效率存在一定程度的冲突,社会制度特别是经济制度的构建究竟应当效率优先还是公平优先始终存在争论。折中的观点认为应当兼顾效率和公平、实现两者的平衡。虽然排污权分配需要首先考虑公平原则,但这并不意味着放弃效率原则,在公平的总目标下,效率原则也是排污权分配的基本原则之一。

排污权分配的效率原则,是指政府进行排污权的分配要有利于企业效率的提高,以有限的排污量获得最大的经济效用。排污权分配的效率原则体现在以下几方面:首先,合理确定排污权分配时征收的费用。征收的费用应当尽量反映排放污染所带来的外部成本,促使企业进行正确的成本收益核算,保证企业生产活动的总收益大于总成本,最终促进整个社会生产活动效率的提高。其次,排污权分配制度应当保证使用效率最高者获得排污权。特别是生产领域即企业间分配排污权,应当将使用效率作为重要因素。例如,可以通过竞价的方式分配排污权,从而将排污权分配给具有较高生产效率的企业。第三,排污权分配制度的运行应当具有效率。排污权以较低的成本完成排污权的公平、合理分配。

作者系华南理工大学法学院副教授

环境监测垂管难在队伍建设

◆岳岳平 曾钰 郭卉

党的十八届五中全会提出,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这是环境管理体制的重大创新。环境监测工作的业务板块相对稳定,工作手段也较为成熟,实行垂直管理的技术难度可掌控,但人才队伍的整合与能力建设预计需要较长时间,甚至成为影响垂直管理效果的难点。

总体上看,环境监测队伍的内部差别较大。在省级层面,技术实力基本相当,每个省(市、自治区)站(中心)都拥有数量不等的优秀监测专家,是监测网络的中坚力量。在设区市层面,差别已经拉大,有的技术实力和省级站相当,甚至还要强,但有的市级站缺编制、少设备,完成常规任务都有困难。在县级层面,差别更大,有的完全可以独当一面,但有的县级站并没有运作起来,仪器设备没有开封,人员也被借调从事其他环保工作,基础非常薄弱。

事在人为。以目前的经济实力,只要下决心加大投资,短期内就可使办公用房、仪器设备等硬件设施武装到位。但队伍建设有其特殊规律和周期,硬件设施到位了,没有合格的监测人员,也无法产生真实、准确的监测数据。

垂直管理在对存量监测人员的合理安置。对一岗二白或有空余编制的市、县级站,垂直管理难度相对较小,设计好方案后,公开招聘技术力量补充进去即可。而最棘手的问题是,一个县

级站有全额拨款事业编制30多个,自收自支编制30多个,总共近70个,但垂直管理不可能给一个县级站分配这么多编制,怎么分流是一个难题。更为普遍的情形是,各级环境监测站往往成为人才摇篮,很多监测人员借调到机关、监察等部门,已经不是监测队伍人员。

垂直管理,工作人员的思维方式、技术能力等都要磨合,如果磨合得不好,就有可能出现非常尴尬的局面,即名义上人齐额满,但相当一部分人员的工作能力不强,达不到通过垂直管理促进工作质量提高的预期目的。而且,这批人员离退休尚早,在此期间,如果监测技术进步不明显,就会对垂直管理的成效或队伍形象产生负面影响。

实施垂直管理,省级站和设区市市级站的人员编制以做加法为主,队伍会进一步加强,能力也会相应提升,从而带动监测队伍整体实力的增强。而对数量众多的县级站,具体情形千差万别,应按照区别对待、分类指导的原则,多提供一些改革路径或垂直管理模式,要求省、市级站联合县级站协商,一县一议,定位好发展方向,形成精干、高效的上一盘棋的格局。

在垂直管理新模式下,县级站会壮大成可依靠的基层力量,还是变得庞大不掉了?应该说机遇与挑战并存,需要客观分析利弊,既要延伸监测抓手,又要保证抓手有力。扭住人才队伍这个牛鼻子,科学利用存量资源才是关键。

作者单位:湖南省环境监测中心站

辽宁雾霾围城怎么破?

◆李国军

辽宁省近日以来遭遇史上最严重雾霾,沈阳、鞍山、辽阳、铁岭等6个城市出现大范围重度以上污染,空气质量指数达到爆表级别,沈阳甚至启动了重污染天气一级应急响应。

雾霾既影响公众身体健康,又会导致其他一些事故发生,所带来的影响不容忽视。雾霾的形成并非一朝一夕,治理更不能一蹴而就,需要全社会共同行动。

首先,要坚持三管齐下,同步做好科学研究、机制创新和宣传引导。

一是科研先行。基于现有环境空气质量监测网络,开展大气复合污染综合观测实验,分析区域大气污染现状及污染物分布特征,摸清区域性大气复合污染的成分、成因、主要来源及影响因素。开展重点区域大气污染传输机制研究,分析区域性污染问题的形成与气象条件、输送通道及上下游污染排放之间的关系,为区域联防联控和总量控制提供科技支撑。

二是机制创新。针对PM_{2.5}的区域性、复合性、扩散性特征,制定基于环境与社会经济统筹发展的区域大气复合污染防治方案。综合考虑不同城市的污染特征与经济发展需求,建立具有区域特色的大气污染联防联控机制。加强与气象部门合作,建立雾霾天气指数预报和雾霾天气预警机制。借鉴国内外经验,建立PM_{2.5}评价考核机制,健全包括PM_{2.5}在内的环境评价、监管考核制度,并列入政府及环保部门工作目标责任制。

三是宣传引导。加强对各级领导干部的宣传,使其牢固树立绿色、低碳发展理念。加强对雾霾成因及预防应对的知识普及,宣传介绍应对雾霾的具体措施,为公众提供防御性指引,获取公众的理解、支持。

其次,坚持三策并举,突出抓好大气污染防治。一是紧盯重点项目不放松。集中

推进《大气污染防治行动计划》确定的重点项目。以辽宁为例,要把气化辽宁和区域一体高效供热所涉及的项目作为重中之重,动真格、出实招,全力推进项目建设。

二是紧紧扭住“龙头”不放松。对区域内重点监控的排污企业加大治理力度,对重点控制区的火电、钢铁、石化、水泥等行业及燃煤锅炉项目,执行大气污染物特别排放限值,发挥污染减排提标引领作用,带动区域内污染治理的强力推进。

三是推进清洁生产不放松。要把清洁能源项目作为实现大气环境质量革命性转变的重要抓手,加大协调力度。针对经济总量较大、发展速度较快但结构偏重的实际,全力推进循环经济发展。从县(区)正在建设的县域工业产业集群切入,从县域工业园区起步,以清洁生产审核为抓手,建设循环工业园区,带动企业层面小循环和社会层面的大循环。

第三,坚持三方互动,形成政府、企业和公众的合力。

政府和决策部门要进一步加强雾霾天气监测预报,将建立雾霾天气预测预报系统、动态控制排污系统、污染源排放控制决策系统结合起来。依据雾霾天气区域性和大气流动性,立足整体并统一规划,综合运用各种防治措施,制定综合防治计划。调整工业能源结构,改善民用燃料结构,完善城市绿化系统。

企业要加强节能减排。按照“谁污染、谁付费”的原则,倒逼企业转型升级。企业要推进清洁生产,靠科技投入转变生产方式,积极使用清洁能源,减少污染物排放,进而实现节能减排。完善法律,加快地方立法,完善大气污染防治相关法律法规。

公众要提倡低碳生活。绿色转型包括发展观念、生产和生活方式的转变。就每个公民而言,清新的空气需要每个人的努力,要做到低碳生活,绿色出行,绿色消费,自觉减少污染物排放。

秸秆禁烧需厘清五种关系

第二,要厘清政府与市场的关系。目前,秸秆综合利用面临的主要问题之一是农民没有收益,企业没有效益,双方在秸秆综合利用上均缺乏积极性。推进秸秆综合利用,要充分发挥政府与市场的双重作用,要让农民和企业参与秸秆综合利用中有劲头、有奔头。地方政府要发挥秸秆综合利用的责任主体作用,因地制宜编制本地区秸秆综合利用规划,出台有关秸秆综合利用的综合性指导意见,政策上扶持、引导和鼓励企业投资,科技上不断提高综合利用水平,服务上组织建立秸秆收集、贮存、运输和综合利用体系,资金上不断加大秸秆综合利用补贴范围,并对秸秆综合利用企业给予电价、税收、信贷等多方面优惠。与此同时,要更加注重发挥市场在疏导方面的关键性作用,政府资金在投入上要发挥带动作用,吸引大量社会资金投入秸秆综合利用中。从长远看,要建立以市场为导向、企业为主体、农民积极参与的秸秆综合利用长效机制。

第三,要厘清干部与农民的关系。笔者在调研时,有的基层干部反映,现在实施强制性禁烧,有很多农民不理解,有的甚至开始出现抵触情绪,出现“干部累够呛,群众吓够呛”的局面。事实表明,因堵截禁烧方式实质上是治标不治本。处理禁烧问题,干部不应将农民放置在对立面,而

要切实改变作风,学会站在农民的角度考虑问题,替农民想一些切实可行的办法。要加强技术交流和知识普及,提高农民综合利用秸秆的技能。同时,做好宣传与普及,让农民真正认识到秸秆焚烧的危害和综合利用的益处,在巩固秸秆焚烧的困局中建立融洽的干群关系。

第四,要厘清环保部门与其他部门的关系。秸秆综合利用与禁烧工作是一项系统工程,需要政府有关职能部门各司其职,紧密合作,共同推进。在综合利用方面,要充分发挥政府职能部门的作用,发改部门统筹研究推进秸秆综合利用的政策,农业部门积极引导农民进行秸秆综合利用,科技部门抓好综合利用技术研发和推广工作,财政部门制定并落实有关秸秆综合利用的财税扶持政策。在禁烧方面,《大气污染防治法》规定,在人口集中地区对树木、花草喷洒剧毒、高毒农药,或者露天焚烧秸秆、落叶等产生烟尘污染的物质,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,并可以处五百元以上二千元以下的罚款。在调研中,有些基层人员反映,有的地方政府将禁烧工作的主体责任落在环保部门,但基层环保部门在能力与人员上根本无法满足禁烧工作要求,有的县幅员上千平方公里,环保局所有人员加在一起不足40人,就算全员上岗、24小时不休息也堵不

住。地方政府要依据《大气污染防治法》的规定,结合地方实际,合理确定监督管理部门,形成监督管理部门牵头,其他部门分工协作的推进机制,尤其重要的是,要充分发挥基层组织在禁烧工作中的作用。

第五,要厘清环境保护与农民增收的关系。《关于加快推进农作物秸秆综合利用的意见》明确提出,要促进资源节约、环境保护和农民增收。在解决秸秆焚烧的问题上,环境保护与农民增收并不矛盾,而应该是相互促进的关系。一方面,秸秆本身是一种资源,如果利用得好,实现资源化、商品化,在一定程度上能缓解资源紧缺的问题,同时,也起到减少污染物排放、保护环境的作用。另一方面,在推进秸秆综合利用的过程中,要为农民创造经济效益,使秸秆综合利用真正成为农民增收增效和农民增收致富的有效途径。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 张瑾
电话:010-67130977
传真:010-67113772

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室
邮编:100062
银行电汇至:
开户行:北京银行广渠门支行
开户名:中国环境报社
账号:01090514000120111006865
备注:
1.请将订单和汇款单传至010-67130977(因传真不是自动,请传真前拨打此号码)
2.征订表复印有效

订购单位		经办人	
详细地址		邮编	
联系电话		订购单位盖章	
订购套数:共 套	单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)		
总计金额(大写):			

