

建立环保设施运营监督管理 法律体系的探讨

胥树凡

(国家环境保护总局, 北京 100035)

摘 要: 本文就建立环保设施运营监督管理法律体系进行了探讨, 并提出了环保设施运营监督管理条例的基本框架和内容, 为建立环保设施运营监督管理的法律法规体系提供了思路。

关键词: 环保设施; 运营; 法律体系

中图分类号: F294.1 **文献标志码:** B **文章编号:** 1006-5377 (2006) 09-0013-03

Probe into Establishment of Law System on Operation and Supervision of Environmental Protection Facilities

XU Shu-fan

1 环保设施运营监督管理的法律框架结构

近几年, 我国环境污染十分严重, 并呈不断恶化的发展趋势。这除了经济快速发展、排污总量较大、环保投入有限、治理力度跟不上等原因以外, 还有一个重要的原因, 就是由于我国没有建立起一套完善的环保设施运行监督管理的法律法规体系, 使环保设施的运行不能得到有效监管, 从而导致投入了大量资金建设的环保设施闲置或不能正常运行, 使大量的环保资金投入没有真正发挥作用。因此, 尽快建立和完善环保设施运营监督管理的法律法规体系, 强化对环保设施运营的法律监督机制和执法监管力度, 保证环保设施的正常运行, 对建立长效的污染物排放达标机制, 减少污染物排放, 减缓环境恶化的趋势, 改善环境质量, 发挥环保投资效益等都具有十分重要的作用。

环保设施运营监督管理的法律法规体系框架结构可按两部分来设计: 第一部分是环保设施运营监督管理条例为主的上位法, 该条例应以国务院的名义颁布, 主要目的是为相关管理部门对环保设施运营实施监督管理提供法律依据。第二部分是环保设施运营监督管理条例配

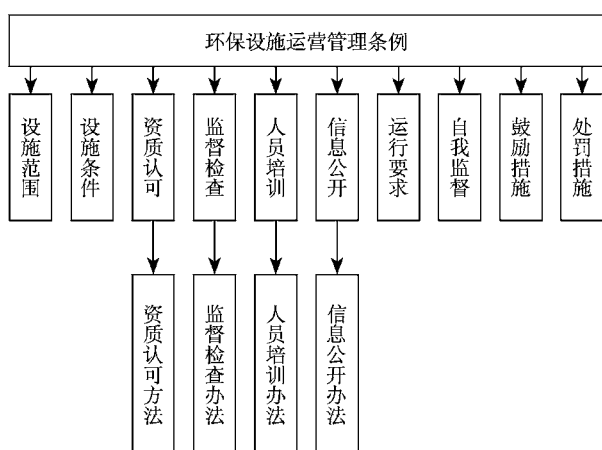
套的、并由条例授权的相关管理部门制定的环保设施运营监督管理部门行政规章为主的下位法。这些部门行政规章可以从环保设施运营资质许可制度、环保设施运营操作人员培训合格持证上岗制度、环保设施运营现场检查制度、环保设施运营情况信息披露制度等方面来设计。主要目的是为条例授权的管理部门对环保设施运营实施具体的监督管理提供可操作性的法律依据。按这种上位法和下位法的框架结构设计来构建其法律法规, 就可以形成一个完整而配套的环保设施运营监督管理的法律法规体系。环保设施运营监督管理的法律法规体系结构见下图。

2 环保设施运营监督管理条例的基本框架和内容

环保设施运营监督管理条例是环保设施运营监督管理的基本法律依据。根据环保设施运营监督管理的需要, 其条例的基本框架和内容可设计为以下几个部分:

第一部分应为《总则》。这部分的内容应包括立法的依据和目的、环保设施及环保设施运营的概念和运营形式的类别、条例的适用范围及用途等。

第二部分应为《环保设施投入运营的基本条件》。这



环保设施运营监督管理的法律法规体系结构图

部分的内容应包括环保设施要投入运营必须具备的基本条件,如合理的工艺路线、必备的设施及设备、合格的工程和设备质量要求、污染事故预警及事故应急处置设施、设施运行状况的监测监控手段、必要的设备标志和标识、设施运营必要的外部环境,以及其它应有的条件等。除此之外还应包括设施运营单位对设施投入运营应具有的基本条件的符合性进行验收的义务,以及未尽义务时应该承担的法律法律责任。

第三部分应为《环保设施运营相关方的责任权利和义务》。环保设施运营相关方包括三个方面:一是环保设施所有方即具有环保设施的生产企业;二是环保设施运营方即受委托从事环保设施运营服务的专业环保公司;三是环保设施运营监督管理方即各级环保行政主管部门。这部分的主要内容是通过明确各有关方的责、权、利,促使各方履行自己的职责和义务。

生产企业通过将自有的环保设施委托给环保设施专业化运营公司运营,并支付运营服务费的方式,将污染治理的责任以经济责任的形式转移给了受委托的环保设施运营公司。因此,生产企业转变了传统的排污者的身分,其权利责任和义务亦相应改变,条例中对其责权利的设定主要应包括:(1)得到按合同规定的优质的设施运营服务;(2)对设施运营公司的服务内容和质量按运营合同的规定进行监督并提出改进服务的要求;(3)检举受委托的设施运营单位的违法违规行为;(4)履行运营合同规定的责任和义务并承担违反运营合同产生的责任;(5)支付设施运营服务费;(6)接受环保主管部门的监督检查等。

环保设施运营服务公司接受生产企业的委托向其提供环保设施运营有偿服务,同时也承担了生产企业以经济

责任形式向其转移的环境污染治理责任。因此,条例中对环保设施运营服务公司的责、权、利设定应该包括:(1)环境保护设施的运行维修管理,并保障其正常运行;(2)承担环境保护设施不正常运行时产生的环境责任;(3)提高运行管理人员的素质和运行管理水平;(4)建立和实施环境保护设施运行管理岗位责任制和操作规程;(5)遵守环境保护法律法规标准和相关管理制度;(6)接受当地环境保护行政主管部门的监督检查与考核;(7)及时掌握设施运行的状况和效果,并按规定向环境保护行政主管部门报告;(8)严格履行设施运营合同规定的各项义务等内容。同时还应该根据责、权、利对等的原则,在条例中明确环境保护设施运营服务公司,在履行上述责任的前提下,应该享有的必要的权利:比如无过失不得被剥夺设施运营权,正常运营过程不受第三方干涉;从设施运营委托方获得设施运营服务费;享受国家或地方相应的优惠政策;按规定程序和途径获得或放弃运营权,解除运营合同;不受地域限制获得设施运营服务业务(生产企业自运营的除外)等内容。条例中还应包括设施运营委托方与受委托方的权利责任关系由双方协商通过签署运营合同的方式确定;当双方对权利义务产生分歧时,应通过协商解决,不能协调一致时,应通过向人民法院诉讼解决。

第四部分应为《环保设施运营资质许可及人员培训持证上岗制度》。环保设施运营服务是一项技术性很强的业务,承担这项业务必须有较高的专业知识和操作技能,否则会造成环境污染、损害公共利益。按照我国《行政许可法》的规定,涉及生产安全、人体健康、环境保护等可危及公共利益和安全的事项,可实行行政许可。环保设施运营服务是符合《行政许可法》规定的实行行政许可的事项。因此,对环保设施运营服务公司实行资质许可和操作人员培训持证上岗制度,是设置了较高的市场准入的技术门槛,为环保设施的安全正常运营提供了可靠的技术保障。任何单位要运营环保设施,必须先得到环保行政主管部门对其技术能力的认可、获得设施运营资质证书,这样能降低环保设施运营的技术风险和社会公众的环境风险。

条例的这部分内容应包括:(1)确立对环保设施运营实施资质许可制度,未取得运营资质许可证,不得从事环保设施运营服务活动;(2)生产企业不得将环保设施和污染物的处理委托给无资质证书的单位;(3)对实施特许经营的公共服务性质的环保设施,如城市生活污水处理厂的运营,应将“获得环保设施运营资质证书”作为赋予其特许经营权的必备条件之一。另外,条例应确立环保行政主管

部门对环保设施运营资质许可制度的实施进行监督管理的法律地位,并授权环保行政主管部门组织制定和实施环保设施运营资质管理办法。

关于环保设施运营操作人员培训合格持证上岗制度,条例应明确环保设施运营操作人员必须经培训合格后持证上岗,未取得培训合格证书的人员不得从事环保设施运营管理和操作岗位的工作;确认环保行政主管部门组织和实施环保设施运营操作人员培训合格持证上岗制度的法律地位,授权环保行政主管部门制定和组织实施环保设施运营操作人员培训合格持证上岗管理办法。

第五部分应为《环保设施运营的要求》。这部分主要应规定环保设施运营服务公司在设施运营中应达到的要求。具体内容可包括以下几个方面:(1) 环境保护设施运营合同正式签署前,应报当地环境保护行政主管部门对执行的排放标准进行审核,正式签署设施运营合同后,合同正式文本应向当地环境保护行政主管部门备案;(2) 环境保护设施运营必须严格按运营合同的内容进行,违反合同一方应承担相关责任;(3) 环境保护设施运营单位必须制订设施运营操作规程、岗位责任、事故预防和事故应急措施、设施运行信息披露等管理制度,以及保障各项管理制度有效实施的自我监督机制,各项管理制度及环保设施运营情况应向社会公布,并报当地有管辖权的环境保护行政主管部门备案;(4) 环境保护设施必须保障连续有效并与生产设施同步运行,因不可抗拒原因必须停止运行时,应当事先报告当地有管辖权的环境保护行政主管部门,说明停止运行的原因、时段、相关污染预防措施等。

第六部分应为《环保设施运营的监督管理》。这部分应规定环境保护行政主管部门对环保设施运营监督管理的范围、权力、程序和义务。条例对环境保护行政主管部门对环境保护设施运营进行现场监督管理的范围和内容可从以下几个方面设定:(1) 环保设施是否具备投入运营的条件和要求;(2) 设施运营单位是否签订设施运营服务合同,并按合同履行相应责任;(3) 设施运营单位是否获得运营资质证书,运营人员是否经培训合格并持证上岗;(4) 污染物产生单位或环境保护设施所有单位是否委托有运营资质证书的单位运营设施或处理、处置、利用污染物;(5) 设施运营单位是否按要求建立了环境保护设施运营的操作规程、岗位责任、事故预防和应急措施、设施运营状况信息披露等管理制度以及各项制度是否得到有效实施;(6) 设施运营单位是否按要求将设施运营状况及相关监测数据如实报告给当地

环境保护行政主管部门;(7) 是否按本条例的规定和其他相关行政法规的要求运营环境保护设施等。

条例对环境保护行政主管部门的环境保护设施运营监督检查权设定可以考虑以下几个方面:如对设施运营单位和运营的设施进行现场检查;要求设施运营单位提供设施运营有关的报告及文件资料和证书;要求设施运营单位提供设与施运营有关的数据和技术资料;要求设施运营单位对有关情况作出说明或解释等。

环境保护行政主管部门对环境保护设施运营违法违规行为应设定以下处罚权:如责令其停业或指令更换设施运营单位;限期整改;处以罚款;报请上级环境保护行政主管部门取消其运营资质证书;向社会公布设施运营单位的违法违规行为等内容。

条例对环境保护行政主管部门在行使环境保护设施运营监督管理权时应有的义务也应按责、权对等原则作出规定:比如要严格按条例和相关法律的规定行使权利和履行职责;不得干预设施运营单位的正常运营业务;为设施运营单位保守技术秘密;对符合条件的设施运营单位发放运营资质证书;在管理工作中不得收取任何费用及谋求单位和个人利益;为设施运营单位提供设施运营方面的法律法规咨询服务等。

第七部分应为《违法责任》。这部分主要应规定设施运营相关各方违法违规行为的法律责任。违法违规行为具体应包括:(1) 不具备运营基本条件的环保设施投入运营;(2) 违反设施运营资质许可制度和操作人员培训合格持证上岗制度;(3) 设施运营单位不履行条例规定的责任和义务;(4) 不按条例规定的要求运营环保设施等行为;(5) 环保行政主管部门在环保设施运营监督管理中违法行政、渎职和行政不作为等内容。

第八部分应为《激励机制》。主要内容为对环保设施运营好的单位,从管理、税收、市场准入、宣传、奖励等方面的激励措施。

第九部分应为《附则》。主要是对条例实施的时间及相关问题的说明。

从上面的讨论中,初步设计了一个环保设施运营监督管理条例的大体框架,目的是为建立这方面的法律法规体系提供思路。但环保设施运营监督管理法律体系的建立是一项新的工作,需要在该条例起草编写的实践中不断地充实和完善,以使其符合环保设施运营的实际情况和监督管理的需要。

参考文献:(略)