

排污许可制度历史沿革、现状及下一步工作建议

艾志敏^{1*}, 祝家能^{2#}

¹云南省生态环境监测中心, 云南 昆明

²云南省生态环境工程评估中心, 云南 昆明

Email: #370470953@qq.com

收稿日期: 2021年1月11日; 录用日期: 2021年2月15日; 发布日期: 2021年2月22日

摘要

固定污染源排污许可制度已实施近30多年, 已形成了丰富的管理经验, 同时随着生态环境治理体系现代化建设要求, 固定源排污许可已成为固定源核心管理制度, 已成为与环评、监测、总量等制度有机衔接的载体。在完成全覆盖基础上, 仍需做好其顶层设计的制定和证后规范化管理的监管。

关键词

排污许可, 核心制度, 衔接

The Historical Evolution, Current Situation and Next Steps of the Pollution Permit System

Zhimin Ai^{1*}, Jianeng Zhu^{2#}

¹Yunnan Ecological Environment Monitoring Center, Kunming Yunnan

²Yunnan Eco-Environmental Engineering Evaluation Center, Kunming Yunnan

Email: #370470953@qq.com

Received: Jan. 11th, 2021; accepted: Feb. 15th, 2021; published: Feb. 22nd, 2021

Abstract

The fixed source pollutant discharge permit system has been implemented for nearly 30 years,

*第一作者。

#通讯作者。

and rich management experience has been formed. At the same time, with the requirements of the modernization of the ecological environment governance system, the fixed source pollutant discharge permit has become the core management system of fixed sources, and has become a Carriers for organic linkage of systems such as, total volume, etc. On the basis of completing full coverage, it is still necessary to formulate its top-level design and supervise the standardized management after certification.

Keywords

Pollution Discharge Permit, Core System, Connection

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

固定污染源环境管理贯穿于项目前期、运营期甚至关闭后一定时间内,体现的是项目的全生命周期环境管理。就各管理阶级而言,自1998年《建设项目环境保护管理条例》和2002年《中华人民共和国环境影响评价法》颁布实施以来,项目准入阶段的环境影响评价制度从顶层设计得以确定和实施,但固定源运营阶段的原排污许可制度却未能配套建设支撑其实施的“四梁八柱”,原排污许可制度的作用未能完全得以发挥。因此,2013年第十八届中央委员会第三次全体会议明确了“完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度”。自此,排污许可制度改革正式拉开序幕,围绕“核心制度”建设目标从顶层设计、标准体系等一系列工作全面展开。

2. 排污许可制度由来

固定源排污许可制度探索历史可以追溯到20世纪80年代[1]。1984年的《水污染防治法》和1987年的《大气污染防治法》均明确提出了排放水污染物和大气污染物的企事业单位需申报登记涵盖排污设施、污染物种类、数量和浓度等信息。1988年《水污染物排放许可证管理暂行办法》和1989年的《排放大气污染物许可证制度试点工作方案》细化了排污许可证申领时限、监督管理等要求,并分两批组织23个环境保护重点城市及部分省辖市环保局开展试点工作。就这一时期的排污许可申报登记而言,其要求主要集中在污染物排放浓度和总量方面,同时对重点监管企业需开展的监测人员设备配置、排污口规范化编号等规范化整治提出了原则性要求(罚则里面并未设置相应的法条)。

在排污许可的发展阶段,1996年修订的《水污染防治法》第一次把排污申报登记制写入了法律。2003年出台的《行政许可法》将排污许可制纳入为一项行政许可,其需符合《行政许可法》的规定[2]。2008年再次修订的《水污染防治法》规定“国家试行排污许可制度”,由此,排污申报和排放许可证制度改为排污许可制度。这一阶段排污许可制度在法律中得以确认,排污许可制度的试行,指导了重点企业的双达标,但整体看,这一时期排污许可制定位不明确,企事业单位治污责任不落实,环境保护部门依证监管不到位,使得管理制度效能难以充分发挥[1]。

鉴于此,2013年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的“改革生态环境保护管理体制”中提出了“完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度”,排污许可制度的改革正式拉开帷幕。2016年11月,国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》,其中就环境管理制度衔接、排污许可证发放、企事业单位环境保护主体责任落实等做了

总体部署, 并明确“到 2020 年, 完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作”的总体目标。为支撑排污许可制度的建设和完善, 国家建立了排污许可填报系统、《固定污染源排污许可分类管理名录(2017 年版)》, 为排污许可的“清单式”管理和“全覆盖”奠定了基础[3], 同时先后出台的《排污许可申请与核发技术规范总则》等一系列技术规范, 也为排污许可证的规范化提供了技术支撑, 排污许可制度“四梁八柱”基本形成[4], 而 2019 年党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》, 对排污许可制度寄予了更高的期望和提出了更高的要求, 即“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”, 通过排污许可可实现“一证式”管理和以环评、环境执法、环境监测、总量、统计的有机衔接[5]。

3. 排污许可制度现状

3.1. 排污许可在固定源污染源企业中的现状

固定污染源是生态环境保护的基础, 全面掌握固定源产排污信息是实现区域环境质量持续改善的前提和基础性工作, 完善后的固定污染源排污许可制度已实现了从仅关注排放达标的单一管理方式向全过程管理的综合许可类转变, 就固定污染源本身而言, 其实现了“污染物哪里来、如何处置、何种方式排放”的全流程跟踪, 且为实现溯源而建立了台账制度, 为自证达标而建立了自行监测制度, 实现了固定源运营过程的“过程记录、末端监控”[6]。排污许可制度的完善也实现了“厂区有什么、排什么、需要做什么”事项的全部登记载明, 为固定源企业日常规范化管理指明了方向。

固定源排污许可制度管理流程示意如下图 1 所示:

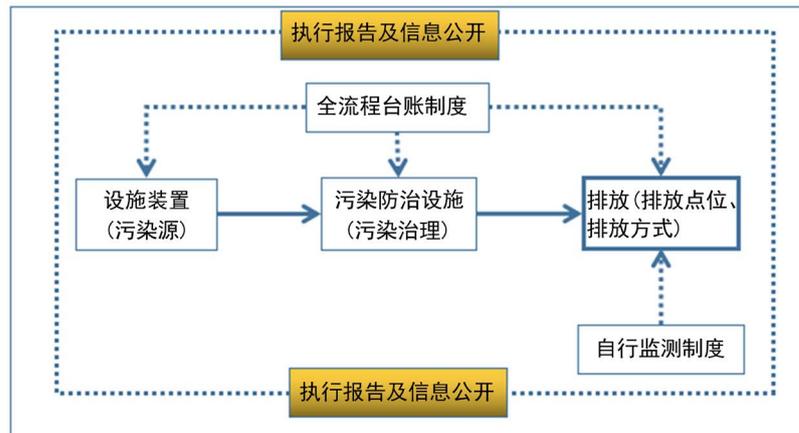


Figure 1. Schematic diagram of the management process of the fixed source pollution permit system
图 1. 固定源排污许可制度管理流程示意图

3.2. 排污许可与其他环境管理制度联动现状

排污许可核心制度的建立, 一方面是有有效指导企事业单位日常生态环境工作, 实现固定源企业生态环境的规范化、制度化和常态化。另一方面也将成为生态环境管理部门的监管手段和媒介, 就目前来说, 排污许可基本建立了与建设项目环评、环境执法、环境监测的衔接。

排污许可与建设项目环评的衔接。为贯彻落实《国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号)要求, 2017年原环境保护部印发了《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》(环办环评〔2017〕84号), 明确了从名录、污染防治措施的衔接要求, 并在后续发布的如《环境影响评价技术导则大气环境》(HJ2.2)中提出了源强核算、污染防治措施等方面需

充分依据行业排污许可证申请与核发技术规范中的相关内容,而在排污许可证申请与核发过程中,需对环评确定的主要生产线、生产装置、污染物种类、污染物排放标准进行登记,且在总量核算过程中考虑环评阶段计算结果。总体而言,建设项目环评与排污许可已基本实现了衔接,环评中确定的主要生产装置、污染物情况在排污许可中均得到了体现。

排污许可与环境执法的衔接。2020年固定源排污许可清理整顿和发证登记工作已于9月底完成,清理整顿和发证登记过程中发证和执法部门实现了工作联动,如对于执法检查中发现的无证排污等违法行为,执法部门及时移交了清单,发证登记中企业事业单位不主动申领、知法犯法等行为,发证部门也及时将清单移交执法部门。此外,就执法检查本身而言,排污许可中的登记事项、许可事项、环境管理要求等内容,也为执法检查提供了目录清单,实现了环境执法的“照单请客”。

排污许可与环境监测的衔接。按照《排污许可管理办法(试行)》要求,“设区的市级以上地方环境保护主管部门,应当将实行排污许可重点管理的排污单位确定为重点排污单位”。根据《关于加强重点排污单位自动监控建设工作的通知》(环办环监[2018]25号)要求,重点排污单位需完成自动监控设施的安装和联网。因此,在重点排污单位自动监控设施安装联网方面实现了排污许可与监测的衔接,此外,随着《排污单位自行监测技术指南 总则》(HJ819)及行业自行监测指南的颁布实施,企业自行监测有了技术规范支撑,排污许可管理要求事项的明确,也打通了排污许可与环境监测的衔接。

4. 存在的主要问题及工作建议

4.1. 存在的主要问题

固定源排污许可已基本实现全覆盖,通过配套的管理办法、技术规范等,基本建立了排污许可申领核发及管理的技术体系,随着《排污许可管理条例》的颁布实施,排污许可中的许可事项、环境管理要求得以有法可依[7]。但就目前排污许可制度而言,仍存在几个方面的问题:

1) 排污许可顶层技术体系与较为成熟的环评技术体系存在冲突。两个名录未能实现完全衔接,重点管理、简化管理类与建设项目环评文件类型未能实现对应;技术规范污染物核算、排污口类型与环评技术导则要求存在冲突,为环评和排污许可排放量的衔接增加了困难。

2) 排污许可核发质量参差不齐,给核心制度建设增设了障碍。排污许可填报主体为企业,且排污许可技术规范内容较为庞杂,导致填报质量良莠不齐,进而给后续排污许可本身监管,开发利用及监管体系建设带来了困难。

3) 固定源执行报告执行率、质量有待提高,导致排污许可与总量、环境统计工作衔接缺乏基础数据支撑。

4.2. 工作建议

为发挥排污许可核心制度优势,实现固定源的“一证式”管理和打通与环评、环境执法、监测、总量、统计等工作的衔接,建立以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,建议做好以下工作:

1) 加强排污许可法制地位和宣传。通过立法强化排污许可的法制地位[8],确定其核心制度与其他管理部门的联动、衔接,做到排污许可的“多部门参与、多部门联动”,避免排污许可生态环境部门一家“独唱”。创新宣传方式,生态环境管理部门提升服务意识,主动宣传、主动服务,防止“以罚代管”,实现企业事业单位“要我办证”到“我要办证”的思想转变。

2) 完善排污许可技术支撑体系。回归环境污染物排放量多少及对环境影响大小,分行业分类做好《建设项目环境影响评价分类管理名录》、《固定污染源排污许可分类管理名录》的衔接,调整编制报告书的行业其排污许可管理类别判定依据,做到报告书与重点管理的衔接。从环评、排污许可、总量核算等

方面统一污染物排放量核算方法、口径,做到“一个行业、一套核算方法、一套核算结果”。建立建设项目环评、排污许可变更方面的衔接,明确非重大变更情形在排污许可中具体落实办法。

3) 培育排污许可技术力量。排污许可已转变为综合许可制度,其涵盖污染源、污染防治、监测、台账等要素,内容丰富、体系复杂,大部分固定源企业难以驾驭,因此,一方面国家、省级及地方应加大对固定源企业的技术培训力度,另一方面也应鼓励具有专业技术能力的单位开展排污许可全流程管理的技术咨询工作,培育技术力量,推动排污许可的规范化发展,为精准治污、科学治污、依法治污提供基础支撑。

5. 小结

固定源排污许可核心制度建设已从顶层设计得到了确定和重视,并在后续的制度设计中做好了与总量、环评、执法等制度的衔接工作,做好了核心制度与其他制度衔接的技术保障,但衔接过程中仍存在口径不一、技术方法不同、行业管理类别不能全覆盖等问题,在后续工作中仍需完善其自身技术体系、做好固定源排污许可质量控制和多方宣传等工作。

参考文献

- [1] 生态环境部规划财务司. 中国排污许可制度改革: 历史、现实和未来[N]. 中国环境报, 2018-09-12.
- [2] 贺蓉, 徐祥民, 王彬, 等. 我国排污许可制度立法的三十年历程——兼谈《排污许可管理条例》的目标任务[J]. 环境与可持续发展, 2020(1): 90-94.
- [3] 沙克昌, 陈永波, 杜蕴慧, 等. 排污许可行业划分分析[J]. 环境影响评价, 2020, 42(2): 6-8, 56.
- [4] 邹世英, 杜蕴慧, 柴西龙, 等. 排污许可制度改革进展及展望[J]. 环境影响评价, 2020(3): 1-5.
- [5] 王澜琪, 等. 基于“一证链式”排污许可内涵的固定污染源环境管理制度初探[J]. 生态经济, 2020(12): 186-192.
- [6] 孙佑海. 排污许可制度: 立法回顾、问题分析与方案建议[J]. 环境影响评价, 2016, 38(2): 1-5.
- [7] 孙佑海. 如何完善落实排污许可制度? [J]. 环境保护, 2014, 42(14): 17-21.
- [8] 陈吉宁. 以改善环境质量为核心全力打好补齐环保短板攻坚战——在 2016 年全国环境保护工作会议上的讲话[R]. 北京: 环境保护部, 2016.