

协同推进达标计划与排污许可制的政策建议

葛察忠, 贾真*, 李晓亮

(环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘要 为强化环境保护管理、推动环境质量改善, 我国开始实施工业污染源全面达标排放计划, 同时建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制。本文从达标计划和排污许可制的协同推进思路入手, 分析两者的内在联系, 识别现阶段协同推进方面存在的问题, 提出了强化配合与协同的政策建议。

关键词 达标计划; 排污许可; 协同推进; 政策建议

中图分类号: X321; D922.6

文章编号: 1674-6252 (2017) 01-0029-04

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2017.01.029

Policy Suggestions of Promoting Cooperatively the Standard Discharge Planning and Emissions Permit System

GE Chazhong, JIA Zhen*, LI Xiaoliang

(Chinese Academy for Environmental Planning, MEP, Beijing 100012)

Abstract: To strengthen environmental protection management and promote environmental quality improvement, China began to implement the planning that all the industrial pollution sources should achieve standard discharge, and set up corporate emissions permit system covering all stationary sources. From the ideas of promoting cooperatively the standard discharge planning and emissions permit system, their inner link was analyzed in this paper. And the problems of cooperative promoting in the present stage were identified. Then the policy suggestions of strengthening promotion were put forward.

Keywords: standard discharge planning; emissions permit system; cooperative promoting; policy suggestion

引言

为强化环境保护管理、推动环境质量改善, 党的十八届五中全会明确要求“实施工业污染源全面达标排放计划”(下简称达标计划), 同时提出了“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”(下简称排污许可制), 随后, 国务院和环保部围绕着两项重大工作开展了紧密有序的部署。2016年11月, 国务院印发了《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号), 12月环保部印发了《关于实施工业污染源全面达标排放计划的通知》(环环监〔2016〕172号), 同时印发了《排污许可证管理暂行规定》(环水体〔2016〕186号)和《关于开展火电、造纸行业和京津冀试点城市高架源排污许可管理工作的通知》(环水体〔2016〕189号)。

目前我国正处于各项环境管理制度改革关键期, 实行排污许可“一证式”管理, 形成系统完整、权责清晰、监管有效的管理格局的改革目标已经确定^[1]。达标计划和排污许可制两项重大环保任务尽管各自都有完整的制度体系, 但也存在清晰的内在联系, 两项工作都以环境

质量改善为目标, 以排放标准为依据, 排污许可是核心要求、达标计划是基础手段。排污许可制解决点源监管要求的问题, 达标计划解决点源如何达标的问题, 两者须紧密配合、协同推动。本文从达标计划和排污许可制的协同推进思路入手, 分析两者的内在联系, 识别现阶段协同推进方面存在的问题, 提出了强化配合与协同的政策建议^[2]。

1 达标计划与排污许可制的协同推进思路

达标计划是一项强化环境管理、促进环境质量改善的基础性、长期性工作, 坚持“引导为主、高压为辅”, 构建“企业守法自律、政府统一领导、部门依法监管、社会广泛监督”的管理体系, 建立健全“规则清晰、权责明确、运行规范、监督有力、信息透明”的长效机制, 关闭取缔一批、严查重罚一批、限期改造一批、规范提升一批、正向激励一批, 全面提升工业污染源达标排放水平, 为显著改善环境质量夯实基础。力争通过1~2年时间的努力, 形成严厉打击超标排放的高压态势, 超标排放行为得到有效遏制; 到2020年, 基于环境质量

作者简介: 葛察忠 (1965—), 男, 研究员, 环境保护部环境规划院, 主要研究方向为环境经济学, E-mail: gecz@caep.org.cn。

* 责任作者: 贾真 (1988—), 男, 硕士, 助理研究员, 环境保护部环境规划院, 主要研究方向为环境经济学, E-mail: jiazhen@caep.org.cn。

改善要求的地方污染物排放标准体系初步建立,引导和监督企业达标排放的长效机制基本健全,工业污染源稳定达标排放水平全面提升,企业环境守法成为常态。

排污许可制是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度,环境保护部门通过对企事业单位发放排污许可证并依证监管实施排污许可制。排污许可证抓住固定污染源实质就是抓住了工业污染防治的重点和关键。对于现有企业,减排的方式主要是生产工艺革新、技术改造或增加污染治理设施、强化环境管理,排污许可证重点对污染治理设施、污染物排放浓度、排放量以及管理要求进行许可,通过排污许可证强化环境保护精细化管理,促进企业达标排放,并有效控制区域流域污染物排放量^[3]。

实施达标计划与排污许可制紧密相关,共成体系又各有侧重,实质上都是环境管理体系的有机组成部分,有着清晰的内在逻辑和完善的体系性,两者的协同与配合主要体现在以下几个方面。

1.1 达标计划与排污许可制都以“改善环境质量”为核心

达标是对工业污染源最基本的要求,所以实施达标计划是工业污染源管理的基础手段,而排污许可制是工业污染源环境管理核心制度,两者都把矛头指向了工业污染源。目前来看,工业生产仍是主要污染源之一,是我国污染物产生与排放大户,在 COD、氨氮、SO₂ 和氮氧化物等主要污染物排放方面贡献较高,而且,各工业行业还产生和排放了大量成分复杂、含有各种有毒有害污染物的工业“三废”,其现实的环境危害和潜在的环境风险不容小觑,所以从总量和毒性上来说,工业污染源都是影响环境质量的最主要污染源。同时,现有工业源达标排放和守法绩效较差,造成有时实际排放的污染物多于通过统计所掌握的情况,更是对环境质量改善产生了巨大的负面影响,工业源是污染减排最大的难点和焦点,也是环境质量难以根本改善的根源。所以实施达标计划与排污许可制,是推动企业落实环保主体责任的重要举措,是健全环境治理体系、推进生态文明建设的重要一环,两者的出发点和核心目标都是“改善环境质量”。

1.2 达标计划与排污许可制在监管方法和技术路线上具有一致性

排污许可制是企业环境守法的依据,是政府环境执法的工具。排污许可制相当于给每个固定污染源定制了“身份证”,一方面解决了“多套数据”问题,使环境管理更加高效;另一方面通过自行监测、公布排污许可证执行报告,企事业单位治污主体责任得以加强。排污许可重在解决企业“达什么标”的问题,在将来排污许可制发展成熟之后,所谓达标就是指要按照排污许可证的规定排放污染物,将来的“达标”实际是发展成为“达

证”。而达标计划实为工业点源的环境守法计划,重在解决企业“如何达标”的问题。以现有体系来看,所谓达标还是指要达到国家或地方排放标准,排污许可也是以排放标准为核算依据进行核定的,因此标排标准是这两项工作的依据和基础。无论是达标计划还是排污许可制,都需要健全成熟的环境执法监管体系和长效机制予以保障和支持。

1.3 达标计划与排污许可在实施路线上高度配合与协调

《关于实施工业污染源全面达标排放计划的通知》中提出 2017 年率先在火电、造纸等 8 个行业开展达标计划,排污许可证制度也率先在火电和造纸行业开展管理工作,达标计划与探索期、改革期的排污许可工作充分衔接与配合。同时,达标计划将会把已发放排污许可证的行业和企业作为达标计划实施重点,严格依据排污许可所载明事项,全面监督检查企业相关污染控制与排放要求执行情况,确保企业以许可的方式、浓度和总量等达证排污。在达标计划推行较好、达标排放状况较好的行业优先推行发放排污许可证。两者相辅相成,互相推进。

1.4 达标计划为推动排污许可改革提供保障和支持

鉴于目前环境管理短板突出、环境质量改善任务繁重、企业超标排放现象比较普遍、排污许可制度尚未完全建立的现实情况,为在短期内显著提升企业达标排放率、明显改善区域环境质量,“十三五”期间达标计划与排污许可即共同推进、又相对独立。达标计划一方面重点解决严重影响企业守法的重点问题,诸如不具备稳定达标能力产能、偷排偷放、数据造假、长期严重超标、排放数据失真等重点问题;另一方面着重建立健全保障企业环境守法的重点关键政策机制,诸如超标排放记分制度、企业红黄牌管理制度、全国工业污染源排放公共信息平台建设、环境执法监测市场化改革、环保有奖举报等,通过提升环境监察执法能力、强化环境监管、扫除关键问题、建立长效机制为排污许可改革与实施创造良好环境与有利条件。

2 达标计划与排污许可协同推进的欠缺与不足

目前,从达标计划和排污许可制的顶层设计及实施路线上来看,两者有着高度的协调度和配合度,但是在具体的推进和推动过程中,还有存在着几个关键性制约。

2.1 排污许可制度法律基础仍需加强

新《环境保护法》明确规定了对未达标企业的处罚条款,同时也配套颁布了环保部 28 号、29 号、30 号令《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》,对企业排污行为进行了明确的规范与约束。但是,国家尚未出台支撑排污许可制度

的专项法律法规,致使各地在实施过程中缺乏统一指导,给推行排污许可制度造成一定困难。尽管《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》都对排污许可证做出了规定,但都未提出可操作的具体文件,由于没有排污许可条例等上位法授权,特别是没有对拒不领证行为的制约措施,罚则不健全、不严厉,导致地方环保部门在管理过程中无法明确对企业的处罚权限,多数省份并未明确规定违反证照要求的管理与处罚措施等^[4]。这个问题随着这次排污许可证管理暂行规定的出台有所缓解。执法人员不以排污许可证为执法依据,不将执法结果记录在许可证中。许可证实施和管理力度弱,自然难以得到政府和企业的重视,也无法树立按证排污的法律观念。部分省份甚至允许持临时排污许可证企业在整改期限内超标准、超总量排污,此项规定的设定降低了排污许可证准入门槛,与《环境保护法》规定相悖,存在违法但持证排污的管理漏洞。

2.2 排放标准滞后,有些行业标准缺失

对于达标排放和排污许可制来说,标准体系的完善与成熟是其工作推进的前提与基础,但是目前我国环保标准的滞后与缺失会严重影响实施进度与成效。目前我国排污许可核算应用较多的污染物排放标准大多为 20 世纪 90 年代制定,有些标准二十余年未进行过修订。以某炼油企业排污许可申报材料为例,常压加热炉依据 1996 年实施的《工业炉窑大气污染物排放标准》中二氧化硫排放浓度标准为 850 mg/m^3 ,而《石油炼制工业污染物排放标准》(GB31570—2015)对于现有企业工艺加热炉二氧化硫排放浓度 100 mg/m^3 的标准自 2017 年 7 月 1 日起才施行,该企业常压加热炉二氧化硫实际排放浓度基本稳定在 17 mg/m^3 ,现阶段不经任何废气治理措施即可达标。同时,我国也存在部分行业标准缺失现象,至今未出台煤化工行业污染物排放标准,导致核算煤化工行业特征污染物排放量时无据可依,只能参照其他行业标准或采用相对宽松的综合排放标准。致使行业间核算基准不统一,很难全面、公平、有针对性地进行企业排污,也无法促使企业提高污染物排放的管理水平。

2.3 现有监察执法能力难以满足达标计划与排污许可的实施要求

目前我国环境管理精细化水平不高,我国直接参与点源现场管理、监督、检查、执法的环保人员仅 7 万人左右。面对数量庞大、情况复杂的污染源,监管设备、经费、人员技术水平远不到位,基础环境管理能力还需要进一步提升。环境监察执法能力难以满足达标计划和许可证管理需求,长期以来都是制约我国工业环境保护的最主要原因。

根据“2014 年四项主要污染物自动监控浓度日均值超标情况”分析,国控污染源为 10 269 家企业,全年达标企业总数为 3787,达标比例仅为 36.9%,所以达标计

划的推动任重而道远。根据《排污许可证管理暂行规定》要求,排污许可证应当载明下列许可事项:排污口位置和数量、排放方式、排放去向等;排放污染物种类、许可排放浓度、许可排放量;法律法规规定的其他许可事项;排污许可证应当载明下列环境管理要求:污染防治设施运行、维护,无组织排放控制等环境保护措施要求;自行监测方案、台账记录、执行报告等要求;排污单位自行监测、执行报告等信息公开要求;法律法规规定的其他事项。排污许可证载明的要求过多,虽然全面涵盖企业污染源管理的各项要求,但是以现有的监察执法能力难以保证有效实施。从我国排污许可证蹒跚起步发展的 20 多年来看,绝大多数省市排污许可制一直都存在着重发证、轻监管的问题,不少地方发放排污许可证往往是形式性审查。企业达标排放的监管将有力地促进排污许可制度的落实。

3 进一步加强协同推进的政策建议

3.1 强化制度协同推进的法律约束

依据《排污许可证管理暂行规定》以及排污许可的实施情况,建议国家层面加快出台《排污许可管理条例》等排污许可专项法律法规,按照通行的行政许可法律规定,强化排污许可的法律地位,明确没有许可不得排污,解决各地推进不力现状。同时,构建自上而下的管理模式,作为各地推行排污许可制度的核心依据。在定位上,坚持“依法排污、持证排污、按证排污”原则,厘清颁发临时排污许可证条件,杜绝持证超标排污的管理漏洞。

3.2 完善环保标准体系,排污许可须坚守达标排放的“底线约束”

一是完善环保标准体系。鼓励各地综合考虑环境质量、发展状况、治理技术、经济成本、管理能力等因素,加快制、修订地方污染物排放标准,建立与辖区环境承载力相适应的标准体系。环境质量严重超标地区,要根据环境质量改善目标和进程,制定并实施分阶段逐步加严的地方污染物排放标准。

二是坚守达标排放的“底线约束”。排放标准是企业进行污染物排放控制的基本要求。政府对企业排污行为的许可,必须把排放标准的要求作为不能逾越的底线。在欧美的管理实践中,基于“最佳可行技术(BAT)”或“最佳可行控制技术(BACT)”提出的排放限值与我国的排放标准具有相似的法律地位,发挥类似的作用。在其排污许可管理制度中,明确提出了基于“最佳可行技术(BAT)”或“最佳可行控制技术(BACT)”的排放限值是对每一个污染源进行排污许可的基本和最低要求^[5]。如果一个地区的环境质量不能达标,那么该地区在发放排污许可时,应当针对影响环境质量达标的污染物,提出比排放标准更严格的排放量控制要求。在我国的排污许可管理制度设计中,建议借鉴上述模式,以排放标准

限值作为允许企业排污的底线,并考虑其他因素,如当地环境质量的达标需求、全国和区域总量减排的总体要求、企业周边的环境敏感程度等,对环境质量不达标地区的企业排污强度、排污总量或排污方式提出更严格的要求。

3.3 加快推动环保垂直管理改革,提升达标排放与排污许可监管执法能力

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,是党的十八届五中全会做出的一项重大决策部署。环保垂直管理改革将原有的环保系统为主的环境履责体系,调整为地方党委和政府负责、环保部门统一监管、相关部门各司其职的大环保工作格局;通过垂改来倒逼地方政府履责,制度化、机制化、长效化地推动落实发展和保护党政同责、一岗双责。加快推动垂直管理改革,促使市、县两级环保部门将进一步聚焦属地环境执法和

执法监测,大幅提升环境监察执法能力,为达标计划与排污许可提供监管保障和执行保障,进而推动达标计划和排污许可制顺利、公平、扎实、有效的实施,为环境质量改善奠定良好基础。

参考文献

- [1] 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[J].环境保护,2016,44(2):10-24.
- [2] 田为勇.实施全面达标排放计划,改善环境质量[N].中国环境报,2017-01-03(003).
- [3] 中国环境报.《控制污染物排放许可制实施方案》30问[N].中国环境报,2017-01-06(004).
- [4] 王金南,吴悦颖,雷宇,等.中国排污许可制度改革框架研究[J].环境保护,2016,44(3):10-16.
- [5] 美国环境保护局.美国NPDES许可证编写者指南[M].叶维丽,吴悦颖,王东,等译.北京:中国环境出版社,2014.

(上接13页)

可、环境司法、损害赔偿等落实企业主体责任;以资源环境产权确权、税收政策引导、资源环境价格改革、绿色金融等强化市场激励机制与市场主体培育;健全环境信息公开制度,促进公众监督企业的环境行为,让每个人都成为保护环境的参与者、建设者、监督者。

10 提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平

解决环境问题,“头痛医头、脚痛医脚”,很难取得好效果,必须坚持环境治理五化并举,《规划》在指导思想中要求不断提高生态环境管理系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平,这是生态环境领域国家治理体系和质量能力现代化建设的主要内容,是环境管理转型的方向,是当前环保系统能力建设和提升的抓手。

在《规划》语境下,这“五化”都有其实实在在的任务要求与承载体现。系统化,就是要按照习近平总书记“山水林田湖是一个生命共同体”的系统观,坚持生态保护与污染防治协同,多污染物协同,布局优化、结构调整、综合治理、制度改革等多种手段联动,共同服务于改善环境质量这一核心目标。科学化,就是要遵循生态环境系统的规律,强化科技支撑,提高环境治理措施的针对性和有效性,推进绿色化与创新驱动深度融合,推进供给侧结构性改革。法治化,就是要强化环境司法,让行之有效的一些制度和政策更加定型,以法制固化改革创新成果,促进建立公平规范的市场竞争秩序,使守法成为常态。精细化,就是要针对区域分异、行业分异的环境现状特点,不搞一刀切,分流域、分区域、分行业确定重点任务和年度目标,分区分类管控、分级分项

施策。信息化,就是加快推进大数据建设和应用,建设和完善全国统一、覆盖全面的实时在线环境监测监控系统,提高智慧环境管理技术水平,实现生态环境质量、污染源排放、环境执法、环评管理、自然生态、核与辐射等数据整合集成、动态更新,建立信息公开和共享平台,带动治理方式和信息公开水平提升。

参考文献

- [1] 新华社.中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[N].人民日报,2016-03-18(001).
- [2] 中华人民共和国国务院.国务院关于印发“十三五”生态环境保护规划的通知[Z].中华人民共和国国务院公报,2016,(35).
- [3] 李干杰.牢固树立绿色发展理念扎实推进“十三五”生态环境保护工作[J].环境保护,2016,44(8):10-16.
- [4] 赵英民.提高生态环境质量 补齐生态环境保护短板——环境保护部副部长赵英民解读《“十三五”生态环境保护规划》[N].中国环境报,2016-12-06(001).
- [5] 吴舜泽,王倩,万军.“十三五”生态环境保护规划:把握新要求、布局新任务[J].世界环境,2016(3):16-19.
- [6] 吴舜泽,王倩.“十三五”环境形势与任务[J].中华环境,2016(S1):43-45.
- [7] 新华社.国务院印发《“十三五”生态环境保护规划》——打好污染防治“三大战役”——到二〇二〇年主要污染物排放总量大幅减少[N].人民日报,2016-12-06(002).
- [8] 吴舜泽.准确把握“十三五”环保规划定位和基本特征[N].中国环境报,2016-12-07(003).