

基于排污许可的环境监管体系研究

李舜斌

南京大学环境规划设计研究院集团股份公司 江苏南京 210093

摘要: 基于排污许可制度改革,以排污许可证为核心的“一证式”环境监管体系正在逐步确立。本文通过分析我国现行管理制度及其存在问题,提出了排污许可制度与现有环境管理制度的协调整合建议。

关键词: 排污许可; 环境监管; 协调整合

Research on Environmental Supervision System based on discharge permit

Shunbin Li

Academy of Environmental Planning & Design Co., Ltd, Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210093

Abstract: Based on the reform of the pollutant discharge permit system, the “one certificate” environmental supervision system with pollutant discharge permit as the core is gradually established. By analyzing the present management system and its existing problems, this paper proposes the coordination and integration of the emission permit system and the existing environmental management system.

Key words: Discharge permit; Environmental regulation; Coordination and integration

我国排污许可制度从 1988 年才开始起步,与环境影响评价等固定污染源管理制度相比,不仅起步晚,而且直到 2008 年《水污染防治法》的修订才第一次在法律层面明确了排污许可制度。但当时的排污许可主要集中在水环境管理方面,还未形成真正意义上的排污许可管理制度。2015 年,中央印发的《生态文明体制改革总体方案》将完善排污许可法律法规的纳入了生态文明体制改革工作内容,我国排污许可制度改革进入了新阶段。随着《排污许可管理办法(试行)》、《排污许可管理条例》等的发布以及大气、固废等法律法规的修订,目前我国基本从法律层面确立了排污许可制度的核心地位。

在环境管理转型的大背景下,本研究通过对现阶段与排污许可关系密切的固定污染源环境管理体系和政策的梳理,分析我国现阶段环境管理体系的主要矛盾和问题,并借鉴发达国家许可证制度的成功经验,重点分析各环境管理制度的融合机制,并提出合理建议。

一、固定污染源环境管相关制度

1.1 环境影响评价制度

我国环境影响评价制度起步较早,经过多年的发展,已经建立了以法律法规基础、以规章制度为手段、以技术指南为支撑的较为完善的管理体系。得益于上述相对完善的管理体系,环境影响评价是目前固定污染源管理中执行率和执行效果最好的制度,在事前管理中发挥了良好的作用。但是环境影响评价制度作为预防类政策,在事中和事后监管过程中能够发挥的作用有限,且随着竣工环保验收改革为企业自主验收,进一步削弱了环境影响评价制度在事中和事后监管中的作用。是随着我国

环境治理进入攻坚阶段,固定污染源的监管也由单一的达标排放管理转为对于企业日常环境管理水平的指导,因此迫切需要通过将环境影响评价与事中事后监管有效衔接起来。

1.2 总量控制政策

总量控制是在企业达标排放的基础上,结合区域环境质量改善需求,对企业提出的更进一步的污染物排放控制要求。相较于达标排放可能受制于标准更新的不及时,无法及时有效的服务于区域环境质量改善,总量控制可以根据区域环境质量改善要求和目标,定期更新对于企业污染物排放的控制要求。我国早期总量控制主要是通过划定区域污染物排放总量,以环境影响评价文件落实将其落实到具体的建设项目中^[1]。上述做法虽然为总量提供了法律效力,但是已经不能满足现阶段“环境质量只能向好”的管理要求。因此通过排污许可证的核发将总量控制落实到固定污染源并定期更新的方式,可以有效提升总量控制制度在现阶段环境质量改善中所能发挥的作用。

1.3 排污权有偿使用与交易

排污权有偿使用和交易是通过将环境容量资源化和权利化,利用市场手段来约束企业的污染物排放,并激励企业自主减少污染物排放。自 2007 年开展排污权有偿使用和交易试点以来,不仅丰富了政府部门在环境监管领域的方式方法,而且开始通过正向激励来进一步树立企业在污染防治中的主体责任意识。但是由于在试点过程中与总量控制制度严重互相分离^[2],不仅出现了二者在污染物排放数据核算和监管的不一致,甚至出现了排污权制度的反向激励。因此迫切需要通过排污许可制度改革,衔接和统一总量控制与排污权有偿使用和交易

制度。

二、固定污染源环境管理的主要矛盾

2.1 多项政策分头管理

虽然我国发展至今已形成大量的环境管理制度，但由于缺乏顶层设计和核心制度，往往呈现出各项政策分头管理。各自为政、自成体系，导致政出多门、数出多门。现有固定污染源排放控制的主要政策有排污许可、环境影响评价、竣工环保验收、总量控制以及环境信息公开等，但上述政策之间相互分离的现象时有发生，缺乏有机衔接的固定污染源管理制度不仅导致了环境数据说不清、说不明、说不准，也降低了生态环境管理部门的管理效率和部门威信。由于环境污染防治的长期性、艰巨性和复杂性，管理部门只有通过协调系列固定污染源管控制度进行全过程管理，才能实现环境质量不断向好的目标。现行固定污染源管理制度的破碎化和分离化，不仅削弱了部分环境管理制度的适用性，也无法建立起包括事前、事中、事后在内的覆盖全部固定污染源的现代化环境监管体系。

2.2 排污许可证核算与环境统计体系分离

统计方法上，排污许可证核算主要是利用企业的自行监测数据按月或季度进行分别核算后，将上述数据进行汇总得到企业的年度污染物排放量数据。而环境统计虽然与排污许可在主要核算方法上基本一致，但其核算过于概化而忽略了各月份排污量可能出现的较大波动。

污染物种类上，排污许可证主要是针对常规污染物进行核算，而环境统计除了常规污染物外，还包括了氰化物、重金属等其他污染物。

统计周期上，环境统计以年为周期进行统计，而排污许可证在按月或季度核算之外还须提交年度执行报告。因而，排污许可证制度核算体系完全具备向环境统计体系提供数据支持的能力，后者在涉及工业企业排放源等排放量统计时，可直接引用前者的数据记录进行统计，但目前两者并未形成有效的数据传递。

2.3 重审批轻监管

目前固定污染源环境管理普遍存在重审批而轻监管的问题，主要体现在准入门槛太多而监管措施太少。我国建设项目环境影响评价制度的执行率较高，但是竣工环保验收由政府组织变为企业自主验收后，对于企业是否严格落实了环境影响评价文件及其批复的相关要求，是否及时开展了竣工环保验收等事项存在一定的监管空白。此外，由于基层执法人员不足、企业数量众多等客观原因，对于企业验收后的污染防治设施运转和日常环境保护措施落实也缺乏有效的监管手段和机制。

排污许可制度改革初期由于政策文件衔接存在一定的过渡期，也出现了不同程度的监管空窗期，导致排污许可证作为事后监管载体与执法依据的作用未能充分发挥。

三、以排污许可为核心的环境监管体系

排污许可制度作为生态文明体制改革的重要内容，是在环境管理要求日益严格，环境质量改善需求日益迫切的情况下，基于整合现有固定污染源管理制度，建立起的一套现代化固定污染源全覆盖环境监管体系。因此排污许可制度的建立不是将环境影响评价、总量控制、竣工环保验收等现有固定污染源管理制度加以简单整合，而是要通过排污许可证这一载体，利用自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等技术手段，建立起针对固定污染源的全过程环境监管体系^[3]。

3.1 全过程环境管理制度体系

以排污许可为纽带融合衔接现有各类环境管理制度，确立排污许可证在环境监管中的核心地位，深化现有固定污染源管理制度改革，打通环境影响评价、竣工环保验收、总量控制、自行监测等固定源环境管理制度的链接，理顺审批、监管、退出各环节管理流程，实施企业“一证式”管理。精简环境行政许可，加强审批与监管衔接，强化事中事后监管，规范监管执法行为，提高环境管理效能，减轻企业负担，形成国家统筹、省督市县、属地执行、企业主责的环境管理体制。

改革完善环境治理模式，厘清环境保护管理边界，突出排污单位主体责任。通过督促企业落实申领承诺、自行监测、台账记录和信息公开等要求，进一步确立企业污染防治的主体责任。通过执行报告审核、双随机现场检查等手段，强化企业日常环境管理要求落实情况的监督检查，及时发现排污单位可能存在的无证排污、不按许可证规定排污、超标排污等违法行为，并按照要求予以处罚。此外还要大力鼓励社会公众、新闻媒体等对固定污染源环境管理进行监督，营造企业守法、政府监管、部门联动、社会监督的良好氛围。

依托国家排污许可管理信息平台，进一步强化排污许可信息公开力度，严格落实排污许可申领和核发过程中的信息公开要求，并督促企业在日常生产过程中按照排污许可证提出的信息公开要求，做好自行监测数据、执行报告等相关信息的公开。同时对公民举报的企业相关违法行为及时予以核实处理，并按照有关规定对调查结果予以反馈和公开。

3.2 与固定污染源管理制度相融合

污染物控制政策体系中最重要的一环即是对企业排污行为的管理，而排污许可制度作为对固定污染源进行监督管理最最重要的手段，必须成为政策体系中的核心性政策，将环境影响评价、竣工环保验收、总量控制、自行监测等环境管理制度进行有机融合，并贯穿到固定污染源的全过程管理中。

环境影响评价、竣工环保验收、产业政策、总量控制等为排污许可证的发放提供了主要依据。环境影响评价及竣工环保验收主要是在设计施工阶段对排污单位进

行合理性评估,并对污染物排放控制做出要求,结合排放标准,应作为排污许可证发放的主要依据;总量控制、清洁生产、产业政策的要求也能通过排污许可证予以落实^[4-6]。

环境监测、信息公开、公众参与为排污许可证的事后监管提供保障支撑。规范的企业自行监测、在线监测、以及国家和地方污染源监督性监测结果是许可证监督执法的重要依据;对无证和不按证排污违法行为采取限期治理及按日计罚措施,并将有违规记录的企业作为许可监管执法的重点对象;督促企业按照相关要求及时公开监测数据、台账记录、执行报告等信息,引导公众共同关注和监督企业排污行为将进一步保证排污许可证事后监管效果。

排污权有偿使用与交易政策中,排污许可证应作为排污权的实际载体,只有在排污许可证中载明的排污权才能够进行交易。同时,在排污单位排污行为的日常监督管理中,排污许可证及排污权有偿使用与交易必须基于同一核算体系,并对超过许可排放量的排污单位进行处罚,即排污权有偿使用与交易审核应与排污许可证年度执行报告审核一并进行。

四、排污许可证制度与现有制度的协调整合建议

4.1 环境保护税依据许可排污量收取

环境保护税应依据排污许可证的许可或实际排污量收取。排污许可证制度为对排污单位排污行为进行有效日常监督管理,对各时段内的排污浓度及排放量以一定频率进行监测,并以月或季度为单位对排污单位实际排放量进行核算,从而得到实际排放量的月度或季度台账,并据此得到年度汇总数据。环境保护税依据排污许可证相关数据收取,不仅能够确保数据来源的合法性,也能进一步树立排污许可的核心地位。

4.2 以许可制执行结果替代部分环境统计

从统计的污染物种类和统计周期上,两项制度目前的工作程序能够达到有效衔接。环境统计以年为周期进

行统计,而排污许可证在按月或季度核算之外还须提交年度执行报告。因而,排污许可证制度核算体系完全具备向环境统计体系提供数据支持的能力,后者在涉及工业企业排放源等排放量统计时,可直接引用前者的数据记录进行统计,不仅提高了排污许可数据利用效率,也能有效避免不同口径数据不一致的问题。

4.3 以排污许可证为载体强化总量控制

作为固定污染源实施总量控制的载体和区域环境质量改善的有效手段,排污许可证通过许可污染物排放总量的方式确保总量控制制度的落实。同时,排污许可证还可以根据区域环境质量改善按要求和改善目标,按照不同时段对固定污染源提出不同的总量控制要求,并通过年度执行报告的审核,将总量控制与区域环境质量改善有效衔接,进一步强化总量控制制度在区域环境质量改善过程中的作用。

参考文献:

- [1] 卫毅慧. 环境保护总量控制分析[J]. 山西化工, 2022,42(04):163-166. DOI:10.16525/j.cnki.cn14-1109/tq.2022.04.068.
- [2] 黎映彤. 排污权交易政府监管的现存问题及完善进路[J]. 现代商贸工业, 2022,43(21):186-188. DOI:10.19311/j.cnki.1672-3198.2022.21.077.
- [3]. 构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系[J]. 环境保护, 2022,50(13):11.
- [4] 谭民强. 环境影响评价、排污许可、生态环境执法制度衔接进展及展望[J]. 环境影响评价, 2022,44(04):12-16. DOI:10.14068/j.ceia.2022.04.003.
- [5] 王辉, 李雪晴, 孙凯. 排污许可制度与总量控制制度衔接的探讨[J]. 化工管理, 2022(29):38-40. DOI: 10.19900/j.cnki.ISSN1008-4800.2022.29.012.
- [6] 杨风. 关于固定污染源排污许可制度与环境影响评价制度有效衔接融合的思考[J]. 环境保护与循环经济, 2022,42(09):96-99.