

我国排污许可证后监管问题分析与政策建议

田 蔺

沈阳环境科学研究院 辽宁沈阳 110034

摘 要: 排污许可证制度是我国现行环保管理体制的有机结合,其成功与否直接关系到我国能否顺利推行生态环境保护工作。基于此,本文对我国排污许可实施进展和环境管理体制的现状进行分析,并指出当前在证后监管工作中,相关管理部门存在着管理基础薄弱、监管意识和能力不足、缺乏操作性指导和规范等方面的有关问题,并以此为基础提出强化监管基础、完善监管支持体系、建立长效机制、推进监管规范化等方面的政策建议,以期为我国排污许可证后监管工作提供一些借鉴和帮助。

关键词: 排污许可; 证后监管; 问题分析; 政策建议

Analysis and policy suggestions of post-permit supervision in China

Lin Tian

Shenyang Research Institute of Environmental Sciences, Liaoning, Shenyang, province 110034

Abstract: The pollution discharge permit system is an integral part of China's current environmental management framework, and its success directly impacts the smooth implementation of ecological environmental protection efforts in the country. In light of this, this paper analyzes the progress of the pollution discharge permit implementation in China and the current status of the environmental management system. It highlights several issues related to post-permit supervision, including a weak regulatory foundation, inadequate awareness and capacity for supervision among relevant authorities, and a lack of operational guidance and standards. Building upon these observations, the paper puts forth policy recommendations aimed at strengthening the regulatory foundation, enhancing the support system for supervision, establishing long-term mechanisms, and advancing regulatory standardization. These recommendations are intended to provide insights and assistance for post-permit supervision in China's pollution discharge permit system.

Keywords: Pollutant Discharge Permit; Post-Certification Supervision; Problem Analysis; Policy Advice

引言:

近年来,以“排污许可制度”为核心的环境污染管理制度被相继提出,经过多年的实践与发展,排污许可制已经初具规模,并已搭建起了一整套的排污许可信息系统,对排污许可工作进行了全面覆盖。然而,由于受各地区所处的环境和各种因素的制约,目前我国的排污许可证后监管工作还存在着诸多缺陷亟待解决。因此,相关管理部门需要进行反思,从而促进排污许可证后监

管工作得到有效落实。

一、排污许可证制度概述

许可证制度是一种以排放标准为核心的综合性点源排放控制体系,它主要以监测、信息记录和报告为执行手段,涵盖了信息共享、守法、环境质量改善三个阶段,如图1所示。就国外而言,其排污许可证制度已涵盖了科技标准、法律体系、社会共治和社会治理等方面,并形成了完善的社会治理体系。通过这种管理体系,既能充分保障排污许可证的合理性,又能得到公众的认可,管理者通过对排污单位遵纪守法情况的核实,与现场核实工作相结合,实现了对点源排放的全面、低成本、高效率的控制^[1]。

作者简介: 田蔺,出生年月:1981年12月,女,民族:汉,籍贯(省市):辽宁省沈阳市,学历:研究生,研究方向:工程师,环境咨询及生态规划。

因此, 国内相关管理部门需要确保污染源环境信息的高效采集与传播, 不仅能够为环境技术创新和统计管理提供强有力的保证, 而且也能够为许可证的执行方式不断优化提供重要的基础。

二、排污许可证制度在环境管理的作用

1. 有利于提高环境监管的效率

排污许可证制度属于一种基础性制度, 对企事业单位的环境监督和管理要求都有明确的规定, 环境监管执法部门可以基于排污许可证制度, 实现精细化管理, 严格履行职责, 落实环境监查、审查工作, 提高环境监管的有效性。

在具体的管理工作中, 执法部门可以通过企业的监测数据、台账记录等来判断企业的排污情况, 并将其与随机抽查的执法方法相结合, 从而可以更好的了解企业和企事业单位的污染物排放情况。相关执法部门一旦发现有不符标准的现象, 就应该将其报告上级并记录相关数据, 从而提高监督的效率^[2]。

2. 有利于实现环境管理标准一体化

从目前国内环境管理的角度来看, 排污许可证后监管工作涉及多个部门, 这些部门之间的功能划分比较模糊, 而且在实际的管理过程中, 多个部门之间会产生一些相互交叉的现象, 各个部门收集到的数据具有较大差异。因此, 相关管理部门难以将这些数据信息作为有效管理环境的唯一基础, 影响其可信度。此外, 各个部门之间还存在着各自为政、信息孤岛的现象, 导致各部门之间的信息流通性不强, 这些都给环境监管带来了较大的困难^[3]。

因此, 相关部门推行和优化排污许可证制, 把“一证式”的环保管理思想融入到环保管理的每一个环节中, 通过对多个部门的重新整合和制定, 建立一个新的环保管理体系, 从而提高环境监管工作的效率。

3. 有利于加强内部环境管理工作

排污许可证制度对企业和事业单位的排污总量、排污种类、可排放限制等方面作出了明确的规定, 为企业和事业单位的排污总量、排污种类、可排放限制提供了更为详尽的参考标准和依据, 企业和事业单位都必须严格按照该制度来控制排放。因此, 相关部门强化排污许可证制度的实施, 对规范企业的内部管理工作起到了积极的作用, 促使企业能够严格按照规定的标准来完成内部环境管理工作, 从而降低对自然生态环境的污染, 推动企业的可持续发展。

三、我国排污许可证后监管问题分析

我国先后颁布了一系列的环境保护法规和法律法规,

对环境保护法规的实施作出了安排, 促进了环境保护和行政执法的有机结合。然而, 就我国排污许可证后监管工作实际情况来看, 相关部门在监管过程中仍旧面临着诸多问题, 主要表现在以下方面:

1. 缺乏稳定的证后监管基础

相关部门必须对实施排污许可证制度后的工作进行监管。目前, 我国的环境保护制度仍然存在着法规基础不强的问题。首先, 我国的排污许可制度仍未达到“全面覆盖”的要求, 仅涵盖了《固定污染源排污许可分类管理名录》所列的部分污染物, 而对新型废物和污染物等则未纳入监管工作中^[4]。其次, 相关部门在实施排污许可证的过程中, 部门企业和事业单位未按有关的法规及要求进行排污, 并且相关稽查部门也未能够做好本职工作, 从而影响了排污许可证后监管工作的效率。

例如, 在对排污许可进行审核时, 稽查部门未能够前往实地进行考察, 仅凭纸面资料进行审核。相关稽查部门通过书面的审阅方法, 固然能够加快审核的速度, 但容易出现消息失真的情况, 进而影响后续的监管工作。

2. 缺乏系统性的指导和规划

证后监管工作专业性强, 技术要求高, 具有管理面广、信息量大等特点, 而目前证后监管工作缺乏相关的管理支撑和技术支撑, 导致其一直流于形式, 相关执行管理部门未能将证后监管其落到实处, 主要表现在以下几个方面: 首先, 相关部门缺乏行之有效的管理机制, 证后监督的工作过程、工作方法等还有待于统一。其次, 虽然相关部门为重点产业制定了相应的技术指南, 而各行业的排放标准、证后监管标准等各不相同^[5]。因此, 相关部门实施排污许可制度过程中, 若没有可靠的技术指导, 证后监管工作也很难到位。

3. 排污证后监管意识薄弱

当前, 部分环保部门对于排污证后监管的认识还不够深刻, 许多监督人员的素质和专业知识比较欠缺, 缺少排污工作的经验。同时, 在审查阶段, 执法部门也没有进行有效的介入。具体表现在以下方面:

首先, 部分地区的执法机关未能够认识到排污许可证制度在环境污染治理中的重要作用, 缺乏治理的经验, 在执行的思路与行为上缺乏统一的标准。其次, 行政执法人员的素质较低, 其业务水平与目前的环境保护标准不相适应。此外, 相关管理部门的监督工作不完善和监督意识的缺失, 直接导致了排污许可证的监督工作难以顺利进行。

最后, 作为环境保护工作的一个重要载体, 环境保

护信息平台的完善与否,直接关系到环境监管和环境保护工作能否顺利开展。从目前的状况来看,平台中的证后监管模块缺乏必需的功能,并且平台的稳定性也亟待提高。

例如,环境保护信息平台在高峰时段会出现卡顿的情况,导致平台不能正常运行,这对证后监管执法效率造成了很大的影响。同时,环境保护信息平台未能与环保税收、固废管理等系统进行对接,各系统之间的数据不能互通,这会造成排污许可证后监管工作此项交叉管理和盲区等方面的问题。

4. 监管制度未形成合力

排污许可证制度的管理需要一套完整的体制。当前,国家总体上的生态环境保护和监管部门还未能形成一个完整的体制,制度相对落后,不能形成有效的监督力量。主要表现在以下方面:

首先,目前我国的排污许可审批部门未能够直接参与到排污许可的监督管理中来,导致监督管理人员不熟悉排污许可审批流程,造成了“发放”与“管理”工作的分离,从而增加证后监督管理工作的难度。其次,相关部门对于最大允许排放量的设定依赖于污染物的排放标准,但各产业的排放标准差异较大,许多排放标准未能够与相应的排放许可证要求相适应,导致控制难度较大。

另外,由于信息平台的不健全,造成了大量污染物排放数据未进行有效的梳理和分析,在相关部门开展稽查工作时,存在着重复申报等问题,从而影响各部门之间的信息资料的有效流通与共享。

最后,污染源监控不能为证后监控工作提供支持。当前,相关管理部门的监控工作虽已采集到部分数据,但由于数据单一,难以确定问题对象,致使证后监控机制存在缺陷。

四、我国排污许可证后监管政策建议

1. 加强依证监管的执法基础

当前,相关行政机关要尽快制定相应的环境因素排放许可标准和文件,把工业固废和土壤污染控制要求纳入到排放许可体系中。另外,相关部门不仅要完善环保法规,还要把某些新型污染物,如噪声污染,海洋污染,温室气体污染等纳入到监管范围内。

此外,相关管理部门还需要对排污许可证分类管理名录进行完善,促使其与社会发展相匹配。相关管理部门通过持续优化分类,扩大行业管理范围,并持续对已颁布的相关管理规则、排污许可规范、环境检测技术、

环境污染防治要求等政策和文件进行改进和完善,从而优化管理细则和明确管理内容。

2. 构建完善的依证执法体系

在排污许可证后监督系统中,技术指导、建设资金、人才等方面起着举足轻重的作用。首先,有关部门要尽早发布指导文件,对各部门的工作内容、工作要求、工作流程以及实施监督的内容进行详细的说明,使各部门的工作落到实处。其次,相关管理部门需要对排放总量较大的工业制定出相应的管理规范,对每一个环节中的执法人员的职责和要求进行明确,并对不同类型的排污许可证进行分类,从而确定相应的执法尺度。

3. 建立长效的依证监管制度

相关部门依证监管的工作流程是以常态化和周期性的工作机制为基础,其监管逻辑如图2所示。因此,相关管理部门在制定监管机制时,首先需要制定监管执法的工作方案,对月度、年度监管方案进行细化,并对一些重点行业进行定期的抽查和年检。例如,对于一些重点流域和生产工业,相关管理部门需要定期展开有规律地取样工作,从而建立长期的监督管理机制。

其次,相关管理部门需要加强各个部门的联动,对企业经营许可的审查、监管工作进行流程设计、规划,制定相关的指导文件,并对其进行监管。例如,省级监管部门应发挥引导作用,落实排污许可证后监管的带头作用,并对其进行统筹安排和监督管理。同时,市州相关部门要根据省级部门的相关要求,结合工作安排,做好许可证后管理工作。

4. 加强各部门协同管理

各级监管部门要将排污许可证制度作为核心和基础,在实施证后监管的同时,做好协同管理工作,促使各部门的证后监管工作形成一种合力。

首先,各级政府的管理部门,要将排污许可证制度和生态环境法等相关的法律法规有机地结合在一起,从而形成一个完整的体系。同时,相关管理部门需要对部分固定污染源及排污口进行定期治理,同时,相关工作人员需要做好排污信息的统计整理,对各种指标和数据进行整合和共享,将排污信息数据与环境保护、污染源排放清单编制、排污权交易等工作相结合,尽可能地减少数据缺失带来的监管漏洞等问题的出现。

其次,相关部门需要将企业排污许可证的相关信息,纳入到企业的信用体系之中,并以此为基础,通过征信信息对企业进行监管和约束。

最后,相关部门需要大力推进社会监督与管理工作

的宣传。相关管理部门采用多样化的宣传方式,将各大行业与企业的排污信息进行公开,鼓励公众参与到排污许可证制度的制定与监管中来,从而调动公众的参与热情,通过社会监督实现共同管理,进而提高排污许可证制度的完善与管理水平。

五、结语

总而言之,随着环境执法人员的依证监管意识的持续提升,以及对技术支撑体系的持续改进,对执法监测、核查台账、审查自行监测数据和执行报告等方法进行综合运用,对排污单位的排污行为进行全面规范,这是促进排污许可制度发展的必要前提。因此,相关管理部门需要进一步做好提高思想认识、夯实执法监管基础、建立长效机制、做好体系支持、深化协同管理等方面的工作,

通过建立健全的排污许可证后监管体系,从而推动生态环境的建设。

参考文献:

- [1]黎荣清.我国排污许可证后监管问题与政策建议探索[J].皮革制作与环保科技,2022,3(24):150-151+154.
- [2]陈丽纯.关于完善我国排污许可证制度的思考[J].皮革制作与环保科技,2022,3(20):184-186.
- [3]徐吉.排污许可证后监管问题分析及对策研究[J].化工管理,2021(29):63-64.
- [4]邓莲,王超.排污许可证后监管的进展及建议[J].广东化工,2021,48(17):133-134.
- [5]王焕松,王洁,张亮等.我国排污许可证后监管问题分析与政策建议[J].环境保护,2021,49(09):19-22.