

关于重点排污单位名录制定和使用过程中存在的问题及建议

李玉华^{1*}, 王 鑫², 贾 曼¹, 汪先锋¹

(1. 山东省生态环境监测中心, 山东济南 250100; 2. 中国环境监测总站, 北京 100012)

【摘 要】 2017年11月, 原环境保护部办公厅发布《关于印发〈重点排污单位名录管理规定(试行)〉的通知》, 对重点排污单位的基本管理要求和筛选条件作出了详细规定。重点排污单位是国家重点监控企业的替代和延续, 成为当前排污许可制度尚未完全成熟阶段环境管理的重要抓手。重点排污单位名录聚焦影响环境质量的主要污染物、排污大户和重大风险源, 由设区的市级地方人民政府生态环境主管部门确定, 有利于压实地方环保责任。在名录制定和使用过程中存在着部分指导性文件存疑、名录重点不突出、部分重点排污单位无法安装自动监测设备、不能满足新的环境监管需求、名录更新时间滞后、缺少罚则等问题, 本文就此进行了深入分析并提出了几点建议。

【关键词】 重点排污单位; 国家重点监控企业; 排污许可

【中图分类号】 X322

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252(2020)04-0078-05

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2020.04.078

引言

2008年2月,《中华人民共和国水污染防治法》首次提出“重点排污单位”。时隔近10年后,2017年11月,原环保部印发《重点排污单位名录管理规定(试行)》(以下简称《规定》),对重点排污单位的基本管理要求和筛选条件作出了详细规定。本文将从重点排污单位的产生背景和意义、特征,在筛选和使用名录的过程中存在的问题和建议等方面做详细阐述。

1 背景

1.1 重点排污单位取代国控源,《规定》脱“压”而出

重点排污单位的前身是被熟知的国家重点监控企业(简称“国控源”)。国控源名单的筛选起源于2007年国务院发布的《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》(国发〔2007〕36号)^[1]一文。文件规定,“季报制度中的国控重点污染源按照国务院环境保护主管部门公布名单执行,每年动态调整”。此后环境保护主管部门每年对国家重点监控企业进行动态调整。除国家层面的重点监控企业,省级和市级也相应开展本级层面的重点监控企业筛选,也就是常说的“国控”“省控”“市控”企业。

继《中华人民共和国水污染防治法》首次提出重

点排污单位后,《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》等对重点排污单位频频“点名”,但符合什么条件的企业是重点排污单位却迟迟不见规定,于是出现了对企业来讲,有安装自动监测设备和主动公开环境信息的要求却无责任主体;对社会公众来讲,有监督企业合法排污的权利却无监督对象的怪现象。不仅如此,在环境保护主管部门内部与重点排污单位监测、执法、信息公开监督等有关的工作也开展得极为掣肘。

2017年11月,在备受瞩目和压力中,《重点排污单位名录管理规定(试行)》^[2]印发,对重点排污单位的基本管理要求和筛选条件作出了详细规定。自此,重点排污单位名录取代了国家重点监控企业名单,正式出现在公众视野中。

1.2 重点排污单位名录是当前环境管理的重要抓手

(1) 重点排污单位是国控源的替代和延续,是随着环境监管手段不断深入、不断细化的自然延续的产物,重点排污单位名录继续为水、气、重金属、危险废物等各项污染防治工作提供有力的支撑和依据,成为了当前环境监测、监察执法、总量减排等日常环境监管的重要抓手。

(2)《规定》有效衔接了已出台的法规政策,根

作者简介: 李玉华(1986—),女,工程师,主要从事环境统计数据分析和污染减排等环境管理制度研究, E-mail: liyuhua0928@163.com。

据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》等规定，重点排污单位应当安装污染物排放自动监测设备，与环境保护主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行。自此，生态环境部门推进重污染企业自动监测设备的安装就有了法律依据，能够让更多的污染大户纳入“智慧环保”的监管范围，这对于化解基层人员缺乏与监管任务繁重的矛盾、提高执法管理效率有着积极的意义。

(3) 根据《企业事业单位环境信息公开办法》^[3]，纳入名录的企业应当主动公开基本信息、排污信息、污染防治设施建设和运行情况等，便于公众监督，也有助于促进企业自觉守法、自觉接受全社会监督、自觉履行生态环境责任。

2 重点排污单位的特征

重点排污单位按照受污染的环境要素分为水环境重点排污单位、大气环境重点排污单位、土壤环境污染重点监管单位、声环境重点排污单位以及其他重点排污单位五类。其筛选原则有如下特征：

2.1 重点排污单位的筛选强调“重点”

重点排污单位的筛选以改善环境质量为核心，以解决生态环境突出问题为导向。

一是抓影响环境质量的重点污染物，抓污染物排放量大的企业。以水环境重点排污单位为例，筛选的主要污染物指标包括化学需氧量、氨氮、总磷、总氮，以及汞、镉、砷、铬、铅等对环境影响较大的污染物；废水主要污染物年排放量大于设区的市级地方人民政府环境保护主管部门设定的筛选排放量限值的要纳入重点排污单位名录。筛选排放量限值根据环境质量状况确定，排污总量占比不得低于行政区域工业排污总量的 65%。

二是抓重点行业，有事实排污且属于污染重点监管行业的大中型企业要纳入相应类别的重点排污单位名录。《规定》明确了废水、废气和土壤污染重点监管行业。以大气环境重点排污单位名录为例，废气污染重点监管行业包括：火力发电、热力生产和热电联产，有水泥熟料生产的水泥制造，有烧结、球团、炼铁工艺的钢铁冶炼，有色金属冶炼，石油炼制加工，炼焦，陶瓷，平板玻璃制造，化工，制药，煤化工，表面涂装，包装印刷等。

三是抓环境风险源。排放有毒有害污染物的、环境污染问题突出的环保警示企业、环保不良企业、三年内发生较大及以上突发环境污染事件或因环境污染问题造

成重大社会影响的企业等要纳入重点排污单位名录。

2.2 突出地方环保事权，压实地方责任

与以往国控源名单筛选不同，《规定》明确由设区的市级地方人民政府生态环境主管部门确定本行政区域重点排污单位名录。各地可在《规定》的要求基础上根据本区域的环境承载力、环境质量改善要求和薄弱敏感环节等实际情况增加特征性行业、特征性污染物等。一方面，弥补了以往由全国层面的筛选而导致的地区分布不均衡、地方行业特征不突出的缺陷；另一方面，市级生态环境部门作为筛选主体是落实环境质量地方负责制的重要体现，有利于地方因地制宜确定辖区重点排污单位名单和开展环境监管。

2.3 与排污许可制度全面衔接

《规定》要求实行排污许可重点管理的已发放排污许可证的企业要纳入重点排污单位名录。《排污许可管理办法（试行）》^[4]规定“对污染物产生量大、排放量大或者环境危害程度高的排污单位实行排污许可重点管理”“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”。2019 年 12 月最新发布的《固定污染源排污许可分类管理名录（2019 年版）》^[5]（替代了原 2017 年版）详细列出了 107 类企业应当实行重点管理的情形，其中制鞋业、人造板制造业、家具制造业等 9 个行业类别纳入重点排污单位名录的企业实行排污许可重点管理。对于 107 类以外的其他行业企业，如被列入重点排污单位名录的，除了对涉及锅炉、工业炉窑、表面处理、水处理等通用工序申领排污许可证或者填报排污登记表外，还应当对其生产设施和相应的排放口等申请取得重点管理排污许可证。

新版的许可分类管理名录与重点排污单位的联系更为紧密，二者在部分管理条款上互相引用、互为补充，成为当前污染源管理的两把利剑。同时，也正因为二者在现行法律规章框架和环境管理规制方面存在很大程度的交叉，导致重点排污单位名录在监测、执法等方面的应用中也存在诸多掣肘，该部分内容将在后文阐述。

3 重点排污单位名录制定和应用中存在的问题

3.1 名录制定过程中存在的问题

3.1.1 筛选条件“行政区域工业排污总量”数据来源的不确定性导致筛选结果差异

《规定》第五条第（一）款、第六条第（一）款

都指出排污总量占比不得低于行政区域工业排污总量的65%。当前在生态环境领域工业排污总量可来源于环境统计、污染减排、排污许可、排污收费等多个口径,“数出多门”的问题尚未解决,因而采用不同的数据作为筛选的基础库会导致较大的差异。当前设区的市级地方人民政府环境保护主管部门的普遍做法是以上年度环境统计数据库重点调查企业为初筛名录,分别将筛选指标按排放量从大到小排序,从前往后取累计达到环境统计“工业排污总量”65%的企业,然后取所有指标的并集。然而环境统计“工业排污总量”包括重点调查企业汇总数据和非重点调查企业总体估算数据之和,非重点调查企业数据是根据重点调查企业汇总数据的比重(二者分别约占工业排污总量的15%和85%)来估算。且当前的重点调查企业是基于2010年第一次污染源普查动态更新的数据库,近10年以来,各类企业的排污状况已发生较大变化,随着重点行业治理工作的推进,以往的火电、钢铁、水泥、造纸等污染物排放大户的排放状况均已得到显著改善,而某些非重点行业的排污量反而越来越突出,“85%”和“15%”的比例已经不能正确反映重点调查企业、非重点源的排污状况。当前正值第二次全国污染源普查收尾期,在环境统计年报未与之全面对接前,使用环境统计年报口径的“行政区域工业排污总量”作为重点排污单位的筛选排放量限值可能会造成较大偏差。

3.1.2 与排污许可制度的全面衔接导致名录重点不突出

一是由于排污许可是基于行业进行分类管理,重点管理行业的所有企业不论规模大小均纳入名录管理,重点排污单位的数量势必随着排污许可的逐步深入而大幅增加,届时监管重点将会淡化,“重点排污单位”的概念也将名不副实。二是排污许可是“一证式”管理,不按环境要素区分水重点还是气重点,属于排污许可重点管理的企业是否按全因子纳入重点排污单位在《规定》中并未说明。如某造纸企业,以废水污染物排放为主,有少量废气排放,按所属行业应实行排污许可重点管理,按《规定》第五条第(三)款“实行排污许可重点管理的已发放排污许可证的产生废水污染物的单位”应纳入水环境重点排污单位;按第六条第(三)款“实行排污许可重点管理的已发放排污许可证的排放废气污染物的单位”也应纳入大气环境重点排污单位。如果该企业仅仅因为符合第六条第(三)款就要纳入废气重点排污单位名录履行重点排污单位义务的话恐不能令其信服。

3.1.3 重点排污单位名录制定有关的指导性文件存疑

一是《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)对重点排污单位删除的有关要求容易引起疑义。该通知指出,“长期停产等确不具备实施自动监控条件的排污单位,由地方自行调整,从重点排污单位名录中移除”。不少基层生态环境部门对于“长期停产等不具备实施自动监控条件”有疑义。除了长期停产(重点排污单位是年度更新,长期停产的本就不应该出现在当年的重点排污单位名录中)外,不具备实施自动监测条件的情形还有很多,比如企业达不到《排污单位自行监测技术指南总则》^[6]及按行业发布的各类监测技术指南标准中安装自动在线的要求。如果理解为不具备安装自动监测设备就从重点排污单位名录移除,则会对设区的市级地方人民政府主管部门筛选确定本辖区重点排污单位产生较大冲击。

二是《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》^[7]对土壤环境重点监管单位的重新界定。2018年5月,生态环境部令第3号发布《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》,自2018年8月1日起施行。其中第三条规定,土壤环境污染重点监管单位包括:(一)有色金属冶炼、石油加工、化工、焦化、电镀、制革等行业中应当纳入排污许可重点管理的企业;(二)有色金属矿采选、石油开采行业规模以上企业;(三)其他根据有关规定纳入土壤环境污染重点监管单位名录的企事业单位。该管理办法发布时,《规定》已经发布实施,两份文件同时对土壤环境污染重点监管单位的筛选条件做了规定,尽管该办法第(三)条有兜底性筛选条款的描述,但并没有明确引用《规定》,且两份文件在不长的间隔时间内相继发布,对设区的市级地方人民政府主管部门制定重点排污单位名录、制定土壤环境污染重点监管单位名录造成疑惑和困扰。

3.1.4 在筛选及确定名录的程序上缺少省级和国家级的审核把关,缺少对各级环境保护主管部门自身的监督约束

《规定》第三条指出,由设区的市级地方人民政府环境保护主管部门确定本行政区域重点排污单位名录,“省级地方人民政府环境保护主管部门负责统一汇总本行政区域重点排污单位名录”,对省级和国家级的审核把关没有明确作出规定。由于企业被纳入重点排污单位后涉及自动监测设备安装、日常监管应对、环境信息公开以及上市审查等各方面的压力,抗拒“入名录”的心理普遍存在,这对设区的市级重点排污单位名录的制定也造成一定的压力。同时,因涉

及重点排污单位环境执法、自动监测设备联网率考核、监督性监测、信息公开以及季度数据报送等诸多工作，各地在重点排污单位名录最终确定时可能存在不同程度的惜报心理，因此省级和国家级对名录的审核把关也十分关键。同时，《规定》现行条款缺少相应的监督约束条件，对于在重点排污单位名录筛选确定过程中环境保护主管部门自身可能存在的“应纳未纳”的违规行为并没有相应的责任条款。

3.2 名录应用过程中存在的问题

3.2.1 部分重点排污单位无法安装自动监测设备

根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》的条款要求，重点排污单位应当安装自动在线监测设备并保证监测设备正常运行。但事实上重点排污单位名录分为水、气、土、声及其他五类。除了目前能实现安装水、气自动监测设备的工业企业、污水处理厂等，亦有当前不适于安装自动监测设备的重点实验室、医院、因产生危废只属于土壤环境污染重点监管单位的企业或者只属于声环境重点排污单位的企事业单位等等。所以“一刀切”的要求重点排污单位必须安装自动监测设备是不合理的。除了以上可以直接定性的判定不能安装自动监测设备的，还有达不到《排污单位自行监测技术指南 总则》及按行业发布的监测技术指南标准中安装自动在线要求的其他情形，比如在筛选过程中实际遇到的以下一些情况：

(1) 某市某电镀园区内有数十家电镀企业，按照《规定》和《中华人民共和国水污染防治法》，均应纳入重点排污单位名录，且要安装自动在线监测设备。这数十家电镀企业废水均经工业园区污水处理设施统一处理后再排放，强制每家企业安装自动监测设备并不合理；但如果不安装则违反《水污染防治法》。

(2) 某原料药制造企业，属于排污许可证重点管理，废水、废气都有主要排放口，按《规定》应同时纳入水环境、大气环境重点排污单位名录，并按照《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国大气污染防治法》要求安装自动在线监测设备。但根据《排污单位自行监测指南 提取类制药工业》^[8]，该原料药制造企业只需要安装废水自动监测设备，并不需要安装废气自动监测设备。

(3) 某些造纸厂，根据《规定》属于重点管理行业，要纳入重点排污单位名录。核发的排污许可证要求企业实现零排放，不允许有排放口，无法安装自动监测设备；但如果不安装则违反《中华人民共和国水

污染防治法》。

在实际筛选过程中遇到的按《规定》条款应当纳入名录但却并不适用于安装自动监测设备的其他情形还有很多。如果不安装在线设备，那就会违反有关法律；如果不纳入重点排污单位名录，则会违反《规定》。纳入重点排污单位名录和必须安装自动监测设备在当前的法律规章框架下仍然是一个没有打开的“结”。

3.2.2 重点排污单位名录为年度更新，且确定时间滞后带来诸多问题

当前根据《规定》第三条，地方人民政府生态环境主管部门应按照《企业事业单位环境信息公开办法》^[9]的规定按时公开本行政区域重点排污单位名录，即“设区的市级人民政府环境保护主管部门应当于每年3月底前确定本行政区域内重点排污单位名录，并通过政府网站、报刊、广播、电视等便于公众知晓的方式公布”。事实上，与以往的国控源在每年12月底前即确定发布相比，重点排污单位于每年的3月底才确定公布对生态环境主管部门来讲是极为滞后的。特别是监测等各种工作计划皆是年底前即要制定完成的，缺少了实施主体的工作计划有些许“等米下锅”的意味。由于是年度更新公布，在本年度名单发布后和下一年度制定发布的一年空档期内若有符合重点排污单位条件的新增企业，常成为公众质疑的对象，且对于此类企业是否应当按照重点排污单位来管理仍缺少相关法律文件的支持。

3.2.3 不能完全满足新的环境监管需求

2018年6月国务院印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》^[9]，明确要求排气口高度超过45米的高架源需纳入重点排污单位名录并安装烟气排放自动监控设施。新的监管需求对重点排污单位名录提出了新的要求，在日后《规定》的修订中应梳理补充进去。此外《规定》中亦缺少对可能影响辐射环境的核技术利用单位和放射性废物库等重点企事业单位的界定，不能满足核与辐射安全管理的需求，在修订中也应给与充分全面的考虑。

4 几点建议

(1) 由国家通过技术手段统一筛选初步名单交由各设区的市级以上地方人民政府环境保护主管部门进行核实、完善、确定。当前污染源名录总库、重点排污单位名录库、环境统计数据库以及重点排污单位季报数据库均集中在同一数据平台，可通过技术手段筛选各地的初步名单。这既可以减轻基层负担，又可以改善因各

地选择不同口径的“行政区域工业排污总量”而导致的筛选差异。

(2) 适时取消与排污许可的全面衔接。重点排污单位在完成排污许可证“一证式”管理前这一过渡阶段的历史使命后,应取消与排污许可的全面衔接,细化筛选条件,重点关注排污量大、环境风险高的主要排污环节和工序,重新回到关注污染物排放大户和环境风险大户的轨道上来。

(3) 建议适时修订或对《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国大气污染防治法》《中华人民共和国水污染防治法》中关于重点排污单位要安装自动监测设备的条款作出补充说明,如修改为“重点排污单位要按照排污许可证要求安装自动监测设备并保证设备正常运行”。新发布的《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》^[5]已经基本涵盖当前所有污染源,且企业的排污许可证对主要产污环节、排放口、许可限值和自行监测方案,特别是是否需要安装自动监测设备都有明确要求。在不久的将来,纳入重点排污单位名录和安装自动监测设备未打开的“结”将会随着排污许可“一证式”管理的实施而破解。

(4) 再次修订《规定》时建议增加条款。一是建议增加对省级和国家级重点排污单位审核把关机制的要求,增加对制定重点排污单位名录的环境保护主管部门监督约束性条款。二是补充排气口高度超过45米的高架源纳入重点排污单位名录的要求,并考虑将影响辐射环境的核技术利用单位和放射性废物库等重点企事业单位纳入监管范围,以满足新的环境管理需求。

(5) 实行重点排污单位名录实时更新和实时查

询。建议重点排污单位实行动态管理,实时更新。更新升级重点排污单位名录管理系统,增加对外开放查询功能;增设名录公开一键完成功能,无需再通过其他途径对外公布,以减轻基层工作负担。

参考文献

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知 [EB/OL]. [2007-11-23]. http://www.gov.cn/jw/gk/2007-11/23/content_813617.htm
- [2] 中华人民共和国生态环境部. 关于印发《重点排污单位名录管理规定(试行)》的通知 [EB/OL]. [2017-11-27]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgt/201712/t20171201_427287.htm
- [3] 中华人民共和国生态环境部. 环境保护部令 第31号《企业事业单位环境信息公开办法》[EB/OL]. [2017-11-27]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bl/201412/t20141224_293393.htm
- [4] 中华人民共和国生态环境部. 环境保护部令 第48号《排污许可管理办法(试行)》[EB/OL]. [2018-01-10]. http://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bl/201801/t20180117_429828.htm
- [5] 中华人民共和国生态环境部. 生态环境部令 第11号《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》[EB/OL]. [2019-12-20]. http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202001/t20200103_757178.html
- [6] 中华人民共和国环境保护部. HJ 819-2017 排污单位自行监测技术指南总则 [S]. 北京: 中国环境科学出版社, 2017.
- [7] 中华人民共和国生态环境部. 生态环境部令 第3号《工矿用地土壤环境管理办法(试行)》[EB/OL]. [2018-05-03]. http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjbl/201805/t20180510_438760.htm
- [8] 中华人民共和国环境保护部. HJ 881-2017 排污单位自行监测技术指南提取类制药工业 [S]. 北京: 中国环境科学出版社, 2017.
- [9] 中华人民共和国生态环境部. 国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知 [EB/OL]. [2018-07-04]. http://www.mee.gov.cn/jw/gz/fgbz/gz/201807/t20180705_446146.shtml

Problems and Suggestions on the Establishment and Application of the List of Key Pollutant Discharge Units

LI Yuhua^{1*}, WANG Xin², JIA Man¹, WANG Xianfeng¹

(1. Shandong Provincial Eco-Environment Monitoring Center, Jinan 250100, China; 2. China National Environmental Monitoring Centre, Beijing 100012, China)

Abstract: In November 2017, the General Office of the former Ministry of Environmental Protection issued the Administrative Regulations on the Listing of Key Pollutant Discharge Units, setting out in detail the basic management requirements and selection conditions. The Key Pollutant Discharge Unit is the substitution and continuation of the former State Key Supervision and Control Enterprises, and it has being an important mean for the environmental management in the transition stage of the pollutant discharge permit system currently. The Key Pollutant Discharge Units focuses on the major pollutants, major polluters and major risk sources that affect the environmental quality. It is determined by the grass-roots environmental protection department and is conducive to the compaction of local environmental responsibility. Some problems are found in the process of making and using the list, such as some guidance documents are doubtful, the list is not focused enough, some Key Pollutant Discharge Units are inappropriate to install the automatic testing equipment, the list cannot meet the new demand of environmental supervision, etc.. Besides, there are no penalties for against the regulations. This article has carried on the thorough analysis on these problems and proposed several suggestions.

Keywords: Key Pollutant Discharge Units; State Key Supervision and Control Enterprises; pollutants discharge permit