

浅谈我国推行排污许可制度难点及对策

李冬*, 王亚男, 时进钢

(环境保护部环境发展中心, 北京 100029)

摘要 我国排污许可制度推行已有二十余年,但由于在政策设计层面、技术支撑层面及配套保障层面尚有不足之处,排污许可制度在推行过程中遇到很多阻碍,排污许可制度的应用范围、实施效果和改革举措实际落地都还不尽如人意,依然处于难以推广的境地。本文基于对以上各层面存在问题的深入分析,进而指出目前阻碍排污许可制度推行的难点问题及具体成因,其中难点问题主要包括专项法律法规缺失、管理要求落地难、各方权责落实难、多套数据并行、排放标准滞后、部分行业标准缺失、与环境目标未建立响应关系、管理方式落后、数据支撑和人员配备不足等方面。根据前述问题的论证,本文相应提出了推进排污许可制度改革的各项对策措施,并建议排污许可制度应形成上下联动的工作格局,进一步夯实技术支撑基础和完善配套保障措施,以期助力排污许可制度各项改革举措的实际落地,更好地推进排污许可制度的有效实施,建立系统完整、权责清晰、监管有效的管理格局,最终实现排污许可“一证式”管理模式。

关键词 排污许可; 难点; 对策

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252(2016)05-0075-005

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.05.075

Discussion on Difficulties and Countermeasures of the Permit System of Pollutant Discharged in China

LI Dong*, WANG Yanan, SHI Jingang

(Environmental Development Centre, Ministry of Environment Protection, Beijing 100029)

Abstract: The permit system of pollutant discharged has been implemented about 20 years in China. There are a lot of obstacles during the implementation of the system due to the deficiencies of policy design, technical support and supporting guarantee. In this paper, the difficulties and causes of permit system of pollutant discharged were discussed deeply. The difficult problems were mainly about the missing of special law, “landing” difficult of management requirements, difficult implementation of rights and obligations of parties involved, pairing of multiple sets of data, lagging of emission standards, missing of some industry standards, no response relationship established with environmental objectives, backward of management style, and so on. According to the problems discussed above, countermeasures were proposed to carry forward reforming the permit system of pollutant discharged, such as the working mechanism of the upper and lower linkage should be established and the technical support and supporting guarantee should be strengthened. A lot of efforts should be carried out to establish a complete, clear and efficient management pattern, and achieve the one-certificate-management of pollutant discharged.

Keywords: permit system of pollutant discharged; difficulty; countermeasure

引言

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]。排污许可制度自1989年提出并被列入我国环境管理“八项制度”以来,已有二十余年。《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》等法律法规的修订进一步加强了排污许可制度。2014年4月修订的《中华人

民共和国环境保护法》提出“国家依照法律规定实行排污许可管理制度”,使得排污许可制度的法律地位更加明确。但从实施情况看,许多省级行政区排污许可制度处于“名存实亡”的境地,并没有真正落实这项制度,有的城市至今未发过排污许可证^[2]。排污许可制度因法律支撑不足、设计定位不清、后续监管不到位等原因,仍处于“推而不广”的尴尬境地^[3],亟须深入分析现存难点问题,并提出切实有效的改革对策建议。

基金项目: 国家自然科学基金项目: 煤制天然气典型工艺有毒空气污染物暴露特征及健康风险研究(编号: 21307166)。

* 责任作者: 李冬(1981—),女,北京,工程师,环境保护部环

境发展中心,主要从事环境管理与政策研究, E-mail: lidong@edc-eia.org。

1 政策设计层面的难点问题

1.1 专项法律法规缺失

当前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。首先,由于许可证发放程序、范围、种类、许可量核定方法、许可条件等方面要求尺度不同,排污许可制度未实现排污企业的全覆盖,我国24个省(自治区、直辖市)虽已不同程度地开展了排污许可证工作,但在已经进行污染物申报登记的企业中,仅有30%左右获颁排污许可证^[4]。以某省排污许可发放情况为例,排污许可证发放主要针对重点监控企

业的主要污染物开展,发放比例仅占企业总数的54%(表1)。同时,对非重点监控企业污染源、固体废物及特征污染物(如重金属、有毒有害物质)的排放通常疏于监管。其次,对临时排污许可证定位不明确,部分省份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(表2),此项规定的设定降低了排污许可证准入门槛,与《中华人民共和国环境保护法》规定相悖,存在违法但持证排污的管理漏洞。最后,排污许可证载明内容过于简单,未全面涵盖企业污染源管理的各项管理制度要求,缺乏对排污企业日常环境管理的有效指导。

表1 某省排污许可证发放情况

类别	某省纳入环统的 排污企业	国家重点 监控企业	省级重点 监控企业	污染物 种类	核算污染物
企业总数量/个	842	152	302	—	—
实际发放排污许可证	454	152	302	大气、水二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量及氨氮	
企业数量合计(占比分析)	54%	100%	100%		

表2 部分省份临时排污许可证的相关规定

序号	省级行政区	文件名称	实施时间	临时排污许可证规定
1	青海	《青海省排放污染物许可证管理暂行办法》	2005.11.15	排放污染物超过国家、地方规定的污染物排放标准或主要污染物排放总量指标的,颁发临时许可证
2	宁夏	《宁夏回族自治区污染物排放管理条例》	2015.1.1	既有排污单位暂时达不到污染物排放许可证核发条件的,责令限期治理,颁发临时污染物排放许可证
3	河南	《河南省排放污染物许可证管理暂行办法》	2010.4.23	超核定总量指标且被责令限期整改的排污者,颁发临时许可证

1.2 管理要求落地难

目前排污许可制度相关配套政策不断更新,但新要求实施实际落地存在困难。以新修订的《中华人民共和国大气污染防治法》为例,其在管辖范围和管理内容方面对排污许可制度提出了新要求,即从仅针对“大气污染物总量控制区”和“主要大气污染物”扩展至全国所有区域

和所有排放有毒有害大气污染物的企业,正式构建“全区域、全因子”的管理方向。但各省份实际实施情况不容乐观,部分省份未适时修订排污许可配套管理办法,管理对象仍停留在重点污染源或主要污染物(表3),导致排污许可制度上、下级管理要求不统一,缺乏有效衔接,排污许可制度的改革举措未及时、有效落地。

表3 部分省份未适时修订排污许可配套管理办法情况

序号	省级行政区	文件名称	实施时间	管辖范围	管理内容	存在问题
1	陕西	《陕西省污染物排放总量与污染物排放许可管理办法》	2012.7.1	在本省辖区内向环境排放大气与水污染物的工业企业、城镇污水处理厂和规模化畜禽养殖场等已投入试生产试运行或投入生产运行的排污单位。其他排污单位排污许可管理参照执行 固废与放射性污染物排放许可管理依照相关法律规定执行	主要包括二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮、烟尘等	针对主要大气污染物,未及时修订
2	云南	《云南省实施排污许可证制度技术指南》	2004.8.6	经八方面筛查,确定各地首批实施排污许可证的企业	选择重点控制的污染物	针对重点污染源和主要污染物,未及时修订

1.3 各方权责落实难

目前排污许可制度定位不够明确^[5]。以某省排污许可实践为例,排污许可制度实施仍依附于总量控制制度,并安排在省环境保护厅总量处具体执行,工作开展常让位于污染减排核查核算、环境统计、日常监督管理等任务,导

致排污许可证“只发不管”、“只领不守”等现象凸显。究其原因,主要是各方权力、责任未明确。首先,地方政府未真正履行排污许可监管主体的权利义务,而代为实施监管的地方环保部门在产业结构调整、强化污染减排、推动经济科学发展等方面不具备职权和手段,致使排污许

可这一抓手未充分发挥改善环境质量的作用。其次, 对企业的责任义务要求缺乏细致分解, 未实现企业污染物排放专业、精细化管理, 进一步导致企业主体责任落实不到位。最后, 公众的知情权和监督义务未得到保障。

1.4 多套数据并行

我国环境管理存在多套数据并行问题, 数据来源于环境统计、污染减排及排污许可等不同口径。目前应用广泛的环境统计数据 and 污染减排数据之间结合相对紧密, 环境统计为污染物减排计划制订、减排量核定的重要依

据^[6], 基本实现了两套数据的有机衔接。但由于环境统计数据核算惯用物料衡算法或排污系数法较少考虑企业执行标准和实际监测数据的应用, 致使同一企业环境统计与排污许可不同口径核算结果之间相差较大。以某火电和化工行业两企业申报材料数据为例(表4), 非全口径统计的某化工企业核算相差量占环境排放量比例高达93%, 从而看出多套数据难以准确判断区域污染物实际排放情况, 也给企业环境管理增加困扰。如何从政策设计角度约束环境数据归真、摸清环境家底显得尤为重要, 也是实现排污许可量与环境质量目标挂钩的重要基础。

表4 企业环境统计排放量与排污许可核算量对比(以二氧化硫为例)

行业类别及企业规模	上年度环境排放量 / t	排污许可核算量 / t	两数据相差量 / t	相差量占环境排放量比例	备注
火电行业(如 2×330MW)	2 855	2 964	109	4%	全口径行业统计工业行业
化工行业(如煤基烯烃项目)	22 187.9	1 588.5	20599.4	93%	非全口径行业统计工业行业

2 技术支撑层面的难点问题

2.1 排放标准滞后, 行业标准缺失

目前我国排污许可核算应用较多的污染物排放标准仍为 20 世纪 90 年代制定, 二十余年未进行过修订(表5)。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 850mg/m³, 而《石油炼制工业污染物排放标准》(GB 31570—2015)对于现有企业工艺加热炉二氧化硫排放浓度 100mg/m³ 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 17mg/m³, 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、有针对性地管理企业排污, 也无法促使企业提高污染物排放的管理水平。

表5 我国实施20年以上未修定的污染物排放标准

污染物排放标准名称	批准时间	是否修定
恶臭污染物排放标准 (GB 14554—93)	1993.7.19	否
工业炉窑大气污染物排放标准 (GB 9078—1996)	1996.3.07	否
大气污染物综合排放标准 (GB 16297—1996)	1996.4.12	否
污水综合排放标准 (GB 8978—1996)	1996.10.4	否

2.2 与环境目标未建立响应关系

目前我国排污许可未建立与环境目标之间的响应关

系, 环境目标包括但不限于环境质量改善、满足环境容量和总量控制指标要求等方面。企业污染物排放量往往仅基于申报材料核算, 缺少将环境目标转化为约束性考核指标的研究, 致使排污许可制度“控规模、调总量”作用难以实现。究其原因, 主要存在以下几方面阻碍: 一是因各地在污染源类型及分布、污染物种类及数量、环境降解程度及自净能力等方面存在差异, 各地污染物排放总量与环境容量对应关系不同, 仅依靠排放标准来控制污染物排放总量的管理模式, 无法遏制污染物排放总量增长, 也满足不了环境质量改善的现实需要。二是受环境家底不清、各项环境管理制度未有机衔接、各类规划成果缺乏应用等因素制约, 针对响应关系的约束性指标缺少系统研究, 难以构建量化管理体系。三是需以区域大尺度数值模拟工作为响应关系建立的基础, 但现有执法和技术力量不足, 导致相关工作推进难。

2.3 管理方式落后

目前排污许可工作的管理方式落后, 主要体现在以下几个方面: 一是管理以“人治”为主。所谓“人治”是指依靠个人作用来管理、实施排污许可制度, 存在执法尺度不一、管理要求连续性不佳、部分管理要求企业难以接受等问题。二是培训体系不健全。因排污许可制度实施对人员素质要求高, 目前缺乏针对环境管理和企业环保人员的系统培训, 致使排污许可制度未实现专业化管理。三是排污许可申报材料仍以纸质档案管理方式为主, 以某省排污实践为例, 400 多家企业按照规定均需上报 5 份排污许可申报材料及电子版, 审核也主要针对纸版材料, 实践中发现应用纸版材料难以实现数据汇总及统计分析, 同时电子资料也因欠缺数据录入与整合, 致使无法有效应用, 因此迫切需要建立一套针对排污许可制度的信息管理共享平台。

3 配套保障层面的难点问题

3.1 数据支撑不足

研究国外排污许可证制度与污染源监测要求可以发现,污染源监测与污染源监管的衔接十分紧密^[7],污染源监测数据是排污许可量评估的重要依据,但目前我国污染源监测工作基础薄弱,数据支撑明显不足。首先,污染源监测缺乏管理。现有的污染源监测工作仅针对重点监控企业,未实现全覆盖,缺乏特征因子监测,监测频率低,监测数据不足,各级各类监测数据系统未实现互联共享。其次,污染源自动监测数据可信度低,根据31家正常运行火电企业后评估研究报告结果,烟气排放连续监测系统(CEMS)整体运行良好、自动监测数据与生产负荷及工况相符的火电企业(22家)仅占71%,自动监测数据的可信度仍需进一步加强。最后,企业自行监测工作需进一步推广,目前存在覆盖面低、监测能力和设备不足、监测方案不合理及弄虚作假等问题,同时监测数据也处于未监管和未公开状态,难以作为支撑依据。

3.2 人员配备保障不足

目前,实施排污许可制度的大多数省份,均未设置专门机构和专职人员负责管理排污许可申请、核算及审核等工作,主要依托环保厅总量处负责组织并监督实施^[4]。行政资源严重不足,限制了排污许可证在更大范围内发放^[8]。发证后监管力量薄弱,执法可操作性较差^[9]。以某省环保厅总量处设置为例,其工作职责主要为污染物排放总量控制、排污申报登记、排污许可、环境统计及相关政策规范制定等,负责实施这些工作的专职人员仅6名,再加上各市、县辅助开展工作的技术人员1~2名,仅以发放全省800余家企业排污许可证的工作量衡量,已有的专职人员配备明显不足,需要进一步加大排污许可工作的人员投入,建立专业队伍。

4 对策措施

4.1 形成上下联动的工作格局,推进制度改革

(1) 国家层面应加快出台《排污许可管理条例》、《排污许可管理办法》等排污许可专项法律法规,明确排污许可制度定位,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;在内容上,明确发放程序及范围、污染物管理种类、许可量核定方法、许可条件及各方职责等要求,增强对噪声、固体废物等方面的管理要求,全面考虑污染物种类,并逐步覆盖各类污染因子;在此基础上细化、明确许可证需载明内容,纳入各项管理制度对排污企业的环境管理要求,以期最终实现“一证式”管理。

(2) 建立健全排污许可管理体系,以落实制度为重点,形成上下联动推进改革的工作格局,确保管理信息

畅通。地方应根据国家有关排污许可的新举措,适时修订或出台配套管理办法,认真贯彻落实国家对排污许可制度的各项要求,并结合地区实际,因地制宜地加强制度建设,使各项要求协调一致,提升监管效力。同时地方也应将监管过程中发现的问题及时上报反馈,使国家、地方的监督管理形成合力,互为补充与完善。

(3) 明确排污许可管理各方的权利和责任,在合理设置“管、罚”权利的基础上,构建以责任为主导的可持续发展体系。需对政府、环保部门、排污企业和公众的权利和责任加以明确。其中,政府为签发许可证和实施监管的主体,应在确保环境目标可达或改善的前提下,对符合条件的企业进行许可,并以排污许可为手段,推动产业结构调整、企业污染减排及经济环境协调发展。环保部门为监督管理的主体,应依照有关法律规定对排污企业和地方政府实施监督管理,并将改善环境目标的任务细化分解,加快由“督企”向“督政”的职责转变,监督地方政府实现既定环境目标,履行对区域环境质量负责这一监管职责,推动排污许可制度管理要求落地。企业为污染物排放的主体,应确保污染物达标排放,有义务遵守排污许可证载明的各项环境管理要求,及时将企业各类影响污染物排放的调整和改动上报。公众有权对排污企业进行监督,并提出意见。

(4) 建立一套综合、统一、可录入更新的环境数据管理体系。首先,加强环境统计、污染减排及排污许可间的协调与合作,搭建综合环境数据管理信息系统,通过对不同口径数据的校验与反复核对,建立环境数据检验与调整响应机制,最终实现“一套数据”和信息共享。其次,进一步细化各类核算方法的适用条件,并以排污许可工作开展为契机,推动监测结果在环境数据审核与核算中的应用,避免企业数据因核算方法不同而出现较大偏差。最后,以“归一”、“归真”的环境数据为基础,充分发挥支撑宏观决策作用,为缓解资源环境与经济发展矛盾,提供权威的基础数据支撑。

4.2 夯实技术支撑基础,助力制度落地

(1) 完善环境标准体系。首先,建立更加严格的污染物排放标准体系,结合污染物排放控制水平、技术发展趋势及管控指标要求,加快推进排放标准的修订,提高环保执法力度和企业污染物控制水平。其次,完善行业污染物排放标准,尽快出台煤化工等行业污染物标准,解决行业参照标准限值宽松、准入门槛低、针对性不强等问题,通过制订行业污染物排放标准“倒逼”产业转型升级,刺激行业污染治理技术进步,为许可量核算与核定提供可靠依据,促进行业公平发展。最后,尽快形成标准制订“资料储备库”,结合排污许可制度的实施,将企业污染源监测数据、环境现状影响程度、守法证明等材料纳入“资料储备库”,提高标准的适用性,在排污许可工作实施中进一步检验与完善。

(2) 建立与环境目标之间的响应关系。首先, 需要创新排污许可技术管理模式, 根据辖区特点, 按照环境目标设定、联防联控需求、污染现状与特征, 分区域开展排污许可与环境目标之间的响应关系研究, 在环境目标可达的前提下, 给出区域各类污染物许可总量, 并结合产业结构调整、经济转型等需要, 将许可总量细分至行业及企业。其次, 实现各制度、各部门之间的信息共享与有效沟通, 以排污许可制度为媒介, 构建各制度、各部门之间衔接机制, 将管理要求细化成便于操作的约束性指标, 通过数值模拟手段的应用, 建立起量化管理体系, 为政府结构性减排、分配排污许可量及改善环境目标提供决策依据。最后, 排污许可制度体系中需开展核算、核定、数值模拟等技术工作, 而环保部门远未具备相应的技术水平, 建议采用政府购买环境技术服务的方式开展, 引入社会科研和咨询机构壮大队伍, 深入开展排污许可与环境目标之间的响应关系研究。

(3) 出台各项技术指南, 建立健全企业环保档案和信息共享平台。首先, 政府应出台排污许可制度实施技术指南、各行业污染物排放核算技术指南、企业环保档案设计模板等方面的技术规范, 加强针对制度实施的技术指导, 有利于规范操作、强化分工、明确责任及持续改进, 由“人治”向“法治”转变。其次, 健全培训管理体系, 应对政府、环保部门及企业相关人员开展专业培训, 制定培训手册或培训教材, 让各相关部门、企业认识到排污许可工作的意义和目的, 清楚工作内容、程序步骤及技术要点, 有的放矢地开展工作。最后, 对排污企业环保档案实现信息化整理, 开展抽样调查及数据校核, 在此基础上建立排放清单信息共享与动态更新的信息共享平台, 可利用GIS地理信息处理系统掌握污染源行业排放和空间排放特征, 为趋势分析、排放特征研究提供基础数据。

(4) 以改善环境质量、保障人群健康为目标, 研究基于健康风险的重化工项目排污许可技术方法。煤化工、石油化工、有色金属冶炼等项目排放 SO_2 、 NO_x 等常规污染物外, 还排放苯系物、多环芳烃(PAHs)、重金属等对人体健康存在风险的特征污染物, 这些特征污染物的种类多, 环境质量标准不健全, 如不能有效控制特征污染物的许可排放, 将难以保障项目周边人群的健康。近年来, 我国采用健康风险评价方法进行环境污染与人体健康的研究成为热点, 可将其与排污许可的计算分析相结合, 开展基于人群健康风险的重化工项目排污许可技术方法研究^[10], 从而建立有效的重化工项目特征污染物排污许可制度, 以满足当前人民群众日益提高的环境健康权益诉求。

4.3 完善配套保障, 支撑制度实施

(1) 加强污染源监测管理, 逐步实现排污企业污染源监测全覆盖。强化污染源监测的监控与管理, 细化污染源监测与管理过程的控制指标, 并将建立各级各类监测数据纳入上述信息共享平台。提高自动监测数据质量, 企业应加强自动监控设备维护与管理, 环保部门应加强

有效监管。推动排污企业自行监测工作开展, 将自行监测数据作为企业污染源监督管理的有效支撑依据, 可促进排污企业加大对自行监测的人力、物力投入, 同时建立针对企业自行监测方案、监测设备、数据真实性等方面的考核和现场检查制度。

(2) 健全排污许可的机构设置和人员配备。建立健全相应的排污许可机构, 提供必要的组织领导和人力、物力及财力支持, 协调好相关部门之间关系, 是确保排污许可工作顺利开展的前提和基础。各省环保部门应设置专门的排污许可执行部门, 负责开展全省所有排污企业排污许可基础调查、排污许可量核算、排污许可证核发、建立排污企业环境保护档案、编制出台排污许可核定技术指南、构建信息共享平台、业务培训及检查市、县排污许可执行情况等相关工作。同时, 完善机构设置, 增加人员配备, 为排污许可工作提供必要的组织保障和人力支持。

5 结语

“十三五”是环境保护负重前行的关键时期, 也是实现环境质量总体改善的转折期和攻坚期, 排污许可制度作为污染物排放管理的核心政策, 同样肩负着实现改善环境质量和完成自身改革举措落地的重要使命。在当前排污许可制度推行的过程中, 应形成上下联动的工作格局, 夯实技术支撑基础, 完善配套保障措施, 以保证排污许可制度改革举措的有效落地, 更好地推进制度的有效实施。

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]. 中国应急管理, 2016, 44(2): 10-24.
- [2] 苏丹, 王鑫, 李智勇, 等. 中国各省级行政区排污许可证制度现状分析及完善[J]. 环境污染与防治, 2014, 36(7): 84-91, 96-96.
- [3] 卢瑛莹, 冯晓飞, 陈佳, 等. 基于“一证式”管理的排污许可证制度创新[J]. 环境污染与防治, 2014, 36(11): 89-91.
- [4] 刘炳江. 改革排污许可制度落实企业环保责任[J]. 环境保护, 2014, 42(14): 13-16.
- [5] 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.
- [6] 程欢, 彭晓春, 钟义, 等. 我国环境统计与总量控制概述[J]. 安徽农业科学, 2012, 40(12): 7315-7318.
- [7] 王军霞, 陈敏敏, 唐桂刚, 等. 污染源, 监测与监管如何衔接?——国际排污许可证制度及污染源监测管理八大经验[J]. 环境经济, 2015, (27): 24-24.
- [8] 段菁春, 云雅如, 王淑兰, 等. 中国排污许可证制度执行现状调查[J]. 环境科学与管理, 2012, 37(11): 16-20.
- [9] 闫海超. 排污许可证苗而不秀——来自江苏环境管理一线的调研报告(现状篇)[N]. 中国环境报, 2012-01-21.
- [10] 时进钢, 李冬. 现代煤化工有毒空气污染物健康风险研究亟待开展[J]. 环境保护, 2014, 42(5): 49-50.