

关于排污许可执法工作主要内容及要点的探讨

毛俊华¹ 徐殿木^{2*}

1 安徽省环境保护宣传教育中心 2 安徽省环协环境规划设计研究院有限公司

DOI:10.12238/eep.v6i2.1734

[摘要] 目前,因生态环境保护执法人员对排污许可执法工作内容和要点等理解的不同,造成了排污许可执法工作的合法、合规和严肃、公正性等大打折扣,为此,笔者结合近几年的排污许可工作经验,针对排污许可执法工作的主要工作内容和要点等作了一些探讨,并提出了相关解决方法,以期供广大排污许可执法工作人员以及所有参与排污许可工作人员参考。

[关键词] 排污许可; 执法工作; 工作内容; 工作要点; 解决方法

中图分类号: TK227.6 **文献标识码:** A

Discussion on the Main Contents and Key Points of the Law Enforcement of Pollutant Discharge Permit

Junhua Mao¹ Dianmu Xu²

1 Anhui Environmental Protection Publicity and Education Center

2 Anhui Ring of Environmental Planning and Design Research Institute Co., Ltd

[Abstract] At present, due to the different understanding of the ecological environment protection law enforcement personnel on the content and key points of the pollutant discharge permit law enforcement work, the legality, compliance, seriousness and impartiality of the pollutant discharge permit law enforcement work have been greatly compromised. To this end, the author has combined the experience of pollutant discharge permit work in recent years, and made some discussions on the main work content and key points of pollutant discharge permit law enforcement work, and put forward relevant solutions, with a view to providing reference for the majority of pollutant discharge permit law enforcement staff and all staff involved in pollutant discharge permit.

[Key words] pollutant discharge permit; law enforcement; job content; key points of work; solutions

二十大之后,为了进一步贯彻和落实习近平生态文明思想,生态环境部已将排污许可制作为生态环境保护工作的核心制度,目前生态环境保护工作的重点是围绕着排污许可工作展开,当然各地的生态环境执法工作也以排污许可执法为核心开展,排污许可执法工作也成为了各级生态环境综合执法人员执法工作的重点。因此,生态环境保护执法人员必须了解、熟悉和掌握排污许可执法工作主要内容及要点,确保开展的排污许可执法工作合法、合规。

1 排污许可执法工作简介

1.1 排污许可执法工作定义

排污许可执法工作是指生态环境保护执法人员依据相关的环保法律法规以及排污许可管理条例、技术规范 and 标准方法等,针对领证企业基于排污许可管控要求实施情况开展的执法检查,主要执法工作内容包括企业的“持证排污、按证排污”工作的

合法、合规性检查。

1.2 排污许可执法工作方法

参与排污许可执法工作的环保管理综合行政执法人员必须熟悉排污许可工作的方方面面,否则可能会造成开展了错误的执法,届时需要撤销相关行政处罚决定书,如此不但会给后期的环境管理造成巨大的压力,而且也会给政府的公信力、执行力造成巨大的社会负面影响,因此执法人员开展排污许可执法检查的前提条件是:做好排污许可工作实施的相关知识及技能等的学习、掌握和储备,熟悉排污许可工作实施的要求,了解排污许可制实施的法律法规和技术方法、标准规范等。

正常情况下,对于按“双随机”原则确定下来的参与排污许可执法工作人员来说,开展排污许可执法工作方法为凭借着本人关于排污许可知识和技能的储备,直接在企业现场进行资料收集、研读和掌握,对存在的不满足排污许可工作管控要求的环

境问题提出整改要求和期限,并对企业的排污工作的合法、合规性进行判定,根据需要对不合法、合规的排污单位作出行政处罚决定。

2 排污许可执法工作内容

排污许可执法工作内容主要是指生态环境保护执法人员针对领证企业开展排污许可现场检查时所涉及的主要检查内容,其涵盖了企业“持证排污、按证排污”的基本、具体的工作内容。

生态环境保护执法人员到达企业开展排污许可执法工作时,执法工作的主要内容如下:

(1) 排污许可证正本悬挂检查:检查企业的排污许可证正本是否要悬挂于方便公众可见之处,从而证明企业是持证排污。

(2) 环境管理制度上墙检查:检查企业的相关环境管理制度是否上墙张贴,便于工作人员学习、查看和执行。

(3) 环境管理档案检查:检查企业是否设置专门的环境管理档案人员及环境管理档案设施,主要包括环保管理工作人员、办公场所、档案柜等。

(4) 排放口规范化设置检查:对企业所有的生产废气、生产废(污)水和雨水排放口的设置情况开展现场踏勘检查,从而确定其是否满足规范化设置要求(重中之重!)。

(5) 管理台账实施情况检查:检查企业领证后的纸质版、电子版管理台账,并核实其是否与企业实际生产内容相符,且是否上传到全国排污许可证管理信息平台。

(6) 自行监测实施情况检查:检查企业领证后的纸质版、电子版自行监测报告,并核实其是否上传到全国排污许可证管理信息平台并公示;另外,还需检查自行监测开展的频次、点位、监测因子等,并确定是否符合自行监测的实施要求。

(7) 执行报告实施情况检查:检查纸质版、电子版执行报告,核实其是否上传到全国排污许可证管理信息平台并公示;另外,检查其填报频次、上传公示时间等,并确定是否符合执行报告的实施要求。

(8) 污染防治措施有效性、可行性检查:对企业污染防治措施开展现场踏勘检查,不但要确定污染防治设施是否能正常运行,而且还需结合污染防治设施的设置情况,对污染防治措施的有效性、可行性等进行判定检查(重中之重!)。

(9) 自行监测数据有效性、可信性检查:根据对企业建设情况的现场踏勘结果,对自行监测数据开展的有效性、可信性进行检查,确定其是否与企业实际产排污环节、污染防治措施等相符,从而判定监测数据是否合法、合规和有效、可信(重中之重!),特别是可能涉嫌篡改、伪造监测数据的行为需重点关注。

(10) 执行报告填报内容规范性检查:根据企业实际建设情况,对执行报告填报内容规范性开展检查,主要是核实其是否与企业实际生产、产排污、自行监测内容等相符。

3 排污许可执法工作要点

排污许可执法工作要点是指根据排污许可执法现场检查内容所确定的需特别关注的执法工作内容,主要包括企业在排污许可工作实施过程中的易出错或易忽视、难实现或难掌握等的工作内容。

根据上述的排污许可执法现场检查内容,确定的排污许可执法工作要点包括排污许可现场检查的基点、误点、痛点、痛点和堵点等,具体内容如下:

3.1 排污许可现场检查基点: 排污许可管理类别检查

企业排污许可管理类别的判定正确与否,决定了企业所申领的排污许可证的正确与否,亦决定了一切排污许可工作的可行性、有效性及合法合规性,因此企业排污许可管理类别判定是排污许可工作开展的基点,而排污许可管理类别检查亦是排污许可现场检查基点。排污许可执法工作人员万不可对企业错领的排污许可开展执法,因为其无正确的法律法规依据,否则执法工作肯定会出错。

排污许可管理类别检查方法:首先核实企业所属的国民经济行业类别——根据企业项目备案、环评及批复、验收报告等,结合企业建设内容和生产实际,检查核实企业所属国民经济行业类别(一切环保工作的起点);然后核实排污许可管理类别——根据确定的国民经济行业类别,按《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》检查核实企业的排污许可管理类别(重中之重)。

3.2 排污许可现场检查误点: 重点排污=重点管理

2023年1月1日之前,重点排污单位是指由设区的市级生态环境局依据《重点排污单位名录管理规定(试行)》中的规定所确定并公布的本行政区内划归为重点排污的企业,该企业名单一年一更新,一年一公布。

2023年1月1日起,环境监管重点单位是指由设区的市级生态环境主管部门依据《环境监管重点单位名录管理办法》中的规定,确定的水环境重点排污单位、地下水污染防治重点排污单位、大气环境重点排污单位、噪声重点排污单位、土壤污染重点监管单位,以及环境风险重点管控单位(≈重点排污单位),同样此企业名单由市级生态环境主管部门一年一更新,一年一公布。

重点管理排污单位是由企业根据自己所属的国民经济行业类别,依据《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》中的规定,自行判定的属于排污许可重点管理的企业。企业只需在申请排污许可证之前进行一次判定,以后不必每年再开展一次判定。《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》中规定部分行业的企业,按企业是否属于所在行政区的重点排污单位:水、大气重点排污单位来确定企业是否属于重点管理排污单位。

综上可知,绝大部分重点排污单位并不是重点管理排污单位,反之绝大部分重点管理排污单位亦不是重点排污单位,两者之间无确定的逻辑上的隶属关系。同理,绝大部分环境监管重点单位并不是重点管理排污单位。

综上可知,执法工作人员如果将重点排污单位直接视作重点管理排污单位,是排污许可执法工作中的重大“误点”。

3.3 排污许可现场执法检查痛点: 排放口规范化检查

排污许可现场执法检查时,排放口规范化设置检查涉及废气、废水(污水)和雨水排放口等3种类型排放口,检查重点是废气排放口。

目前,绝大部分企业的排放口设置均不规范,普遍存在问题,有的企业根本未按排污许可管控要求开展排放口规范化设置工作,甚至有些已经延续领证的企业亦存在这种情况。

针对于企业的排放口未规范化建设情况,现场执法检查时,领证企业存在的违法违规情形清晰明了,可以直接拍照、录像留存作为违法证据,易于开展排污许可执法,执法纠纷产生的可能性基本不存在,因此对企业而言:排放口的不规范设置,导致企业无法面对任何一轮的排污许可现场执法检查,让企业时刻处于明显的显性违法违规、无知无畏的境地,从而成为了企业体表的“痛点”。

针对“痛点”的解决方法:对企业而言,俗话说“长疼不如短痛”,企业在申领排污许可证之前,应严格按排放口规范化设置要求,完善排放口规范化设置,确保不存在“痛点”;对排污许可执法人员而言,因企业排放口的不规范设置是最明显且易于发现的不合法、不合规之处,且所有人员均可看到,故执法人员必须重点关注企业的“痛点”,针对性地提出整改要求和期限,如若熟视无睹则属于典型、严重的工作失职行为。

3.4 排污许可现场执法检查痛点: 污染防治设施检查

排污许可现场执法检查时,污染防治设施检查主要涉及废气、废水(污水)和固废、环境风险等方面,重点关注废气、废水和固废污染防治设施。

目前,不少企业的污染防治设施设置不规范,有些甚至形同虚设,存在问题也较多,特别是已建成投产多年的企业,大部分不能满足现行的环保管控和排污许可管控要求,企业处于长期违法违规境地。

针对于企业的污染防治设施,开展排污许可执法现场检查时,如因污染防治设施虽存在,但其却是无效、不可行的,则其违法违规情形是存在的;如果结合企业产排污情况进行合规性检查判定,可以确定企业以不正常运行污染防治设施方式进行污染物的偷排漏排,则违法后果是十分严重的,因此对企业而言:污染防治设施建设不合规、不可行,则企业处于隐蔽的隐性违法违规、无法无天的境地,从而成为了企业体内的“痛点”。

针对“痛点”的解决方法:对企业而言,有首歌曲为“你是我永远的痛”,企业应在申领排污许可证之前,严格按相关污染防治要求,完善并规范污染防治设施建设,确保不存在永远“痛点”;对排污许可执法人员而言,因企业污染防治设施建设不规范、不可行,需认真小心仔细地进行现场检查,力求发现企业的“痛点”,切不可对污染防治设施的检查流于形式,放任自流,最终亦属于严重的工作失职行为。

3.5 排污许可现场执法检查耻点: 自行监测报告内容检查

排污许可现场执法检查时,自行监测报告内容检查主要包括废气、废水(污水)和雨水排放口等3种类型排放口监测报告,重点关注废气、废水监测报告。

目前,不少企业的自行监测报告中的监测数据内容不可信,特别是与企业实际产排污、区域环境质量和排放口排放标准等均严重不符,还有可能涉嫌篡改、伪造监测数据;甚至于有些企业还将不合规的监测数据上传平台,进行了信息公开,从而“自证违法”。因此对企业而言:自行监测报告中监测数据不合规、不合法、不可信,且企业上传了监测数据,而无论是企业、第三方检测单位,还是生态环境保护执法人员对此熟视无睹,如此则可能成为了整个环保行业的“耻点”。

针对“耻点”的解决方法:对企业而言,俗话说“没文化真可怕”,企业环保工作人员应当积极学习最新最全的环保知识,确保企业的自行监测数据真实、有效、合法、合规和可信,万不可对委托监测的第三方“一委了之”,不管不问,最终将企业和自己变成“耻点”;对排污许可执法人员而言,需根据企业产排污实际情况,结合排放口排放标准,认真仔细地核查自行监测报告,力争发现自行监测报告中不合规、合法之处,切不可本着“不知者不为过”原则,放任企业的“耻点”的存在,如此则亦属于严重的工作失职行为。

3.6 排污许可现场执法检查堵点: 执行报告内容检查

排污许可现场执法检查时,执行报告内容检查是必查项,执行报告主要分为月报、季报和年报等3种,重点关注年报。

目前,几乎所有的领证企业都填报了执行报告,但是执行报告中填报的内容绝大部分是流于形式,无实质性的内容,严重不规范,其出现这样的情况主要原因是:企业未能严格按照要求开展排污许可管理台账记录和自行监测的监测。因此对企业而言:执行报告内容填报不规范、不真实,特别是与企业实际生产和产排污内容等不相符,让企业时刻处于违法违规、错误百出的尴尬境地,届时一旦被查出,则造成企业根本无力回天,甚至影响到企业长久的生存和发展,如此则成为了企业发展的永远的“堵点”。

针对“堵点”的解决方法:对企业而言,俗话说“得病容易治病难”,企业为了避免出现“堵点”,必须成立安环部,安排专职人员开展管理台账记录,并按规定要求开展自行监测,

认真规范地开展执行报告内容填报;对排污许可执法人员而言,执法人员开展执法时需认真仔细核查执行报告内容,争取发现企业的“堵点”,提出整改要求和期限,否则属于工作失职行为。

4 结语

2021年7月15日,《中华人民共和国行政处罚法》实施,国家进一步明确和加强了行政处罚力度,而排污许可执法工作属于行政处罚范畴;为了配合行政处罚法的实施,各地生态环境厅均成了综合行政执法局。目前,针对于排污许可的执法工作,正在生态环境保护系统中正大力开展,生态环境部和全国各地生态环境厅、生态环境局网站上均公布了大量的相关排污许可执法案例,国家如此重视生态环境保护执法工作,特别是排污许可执法工作,此举的目的是力求以法促改、以法治污,守好生态环境保护工作最后一道关口,确保排污许可工作实施力度强劲、精准到位和卓有成效,最终为排污许可制的核心制度实施添砖加瓦,为中华民族永续生存和发展争取一方绿水和蓝天。

[参考文献]

[1]《国民经济行业分类》(GB/T4754—2011)发布[J].江西食品工业,2011,(3):6.

[2]竺效,王盛航.《排污许可管理办法(试行)》对法律责任体系完善的探析[J].环境影响评价,2018,40(1):19-22.

[3]固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)20问(摘登)[J].化工安全与环境,2020,(14):2-4.

[4]梁忠,汪劲.《排污许可管理条例》的立法问题及制度设计[J].环境影响评价,2018,40(3):23-26.

[5]中华人民共和国行政处罚法[J].陕西政报,1996,(7):4-8.

[6]解读《环境监管重点单位名录管理办法》[J].中国包装,2023,43(1):5.

通讯作者:

徐殿木(1973--),男,汉族,安徽合肥人,本科,高级工程师,环境保护,从事环保工作。

作者简介:

毛俊华(1983--),女,汉族,安徽合肥人,本科,工程师,农业资源与环境,从事环保工作。