

固定污染源排污许可制度研究

杨春雪

河北集梦环保工程有限公司

DOI:10.12238/eep.v6i4.1796

[摘要] 在全国范围内推行排污许可制是推动生态文明建设,切实深化环境管理体制的基本变革,具有重大意义。目前,由于实行排污许可制度的历史较短,在制度、技术和手段上仍有许多不足之处,离实现“一证式”排污许可制度的要求尚有很大距离。基于此,本文与目前我国排污许可管理工作的实际情况相联系,通过对证后监管中存在的问题进行了剖析,并从如何提升核发质量、加强机制建设、提升信息化水平、推进非现场监管、落实企业主体责任等几个方面,对如何改善这些问题进行了探讨,希望能够为排污许可管理工作提供一些有价值的参考。

[关键词] 排污许可; 环境执法监管; 对策建议

中图分类号: X-652 **文献标识码:** A

Research on the Pollutant Discharge Permit System of Fixed Pollution Sources

Chunxue Yang

Hebei Jimeng Environmental Protection Engineering Co., Ltd

[Abstract] It is of great significance to carry out the pollutant discharge permit system nationwide to promote the construction of ecological civilization and effectively deepen the basic reform of environmental management system. At present, due to the short history of the implementation of pollutant discharge permit system, there are still many shortcomings in the system, technology and means, and there is still a long distance from the realization of the "one certificate" pollutant discharge permit system. Based on this, this article is related to the current situation of pollution discharge permit management in China. By analyzing the problems in post certification supervision, it explores how to improve these problems from several aspects such as improving the quality of issuance, strengthening mechanism construction, enhancing information technology level, promoting off-site supervision, and implementing corporate responsibility. It is hoped that it can provide some valuable reference for the management of pollutant discharge permits.

[Key words] pollutant discharge permit; environmental law enforcement and supervision; countermeasures and suggestions

引言

排污许可证是排污单位在生产、运营过程中接受环境监管的法律文件、排污的行政许可凭证,是环境保护部门依法监管时的重要凭证。企业要想有效地接受生态环境部门的监管,就必须进行自身规范管理。只有做好固定污染源排污许可证的事后管理和监督工作,才能使生态环境保护工作得到有效开展。

1 现阶段排污许可制度成效

自从实行了排污许可制度之后,国家对其法规系统和技术规范体系进行了持续的改进和完善,并颁布了多行业排污许可技术规范、自行监测指南、污染防治可行技术指南;国家污染物排放控制系统的建设和运行情况得到进一步改善;为进一步深化和完善排污许可证制度奠定了坚实的基础。对有关工业领

域的污染企业进行了全面的清理和排查,推进对固定污染源环境管理的全覆盖。通过实行排污许可证执行报告制度、排污单位自行监测制度和信息公开制度,对排污单位进行系统的管制和限制。要积极探索排污许可制与环境影响评价、总量控制、环境监测、排污权交易、环境统计、环境保护税、环境执法等制度之间的衔接和融合。从管理要求、管理内容、管理流程等角度,确定了相应的管理体系与排污许可的关系。

2 固定污染源排污许可证后监管中存在的问题

首先,排污许可必须在排污单位提出要求后,生态环境保护机构通过一系列的审查后才能发布。但在申报和审查的过程中,由于填报、审查不仔细等因素,很有可能会出现错误。而且当他们知道了错误的依据后,也没有办法给出正确的答案。其次,对

污染排放的执法形态没有一个清晰的认识,使监督、执法工作难以进行。排污许可证中涉及的生产工艺、设备、排放量等内容比较多,在判定的过程中,执法人员一般只会判定治理设施的运行状况、监测频次的正确性等,这种判定方法的精确度不高,极易导致误判^[1]。

2.1 固定污染源排污许可证使用率不高,影响制度的权威性

排污许可证是实现“一证式”排污许可制度的主要手段,也是实现排污许可制度改革的主要手段之一。当前,我国的排污许可制度仍有许多与技术规范不符、质量良莠不齐等问题,为我国的排污许可制度建设带来了很大的难度。从排污许可证技术复查的结果来看,一些许可证的选取标准出现了问题。(没有选择工业标准或最新标准,选择浓度限值错误)、自行监测未达标(缺少必要的测量因子,监测频次达不到最低要求,应当进行在线监测而没有进行相应的要求)、对许可量的计算有误(进行了外排环境量的计算,没有按照技术规范进行计算,没有与环评批复量、总量控制量进行比较,并取得严格的结果)等。造成环境行政许可出现质量问题的主要因素有:一是环境行政许可对环境行政许可的技术要求较高、环境行政许可实行“全覆盖”,时间紧迫、技术人员短缺;二是由于对申报资料缺乏足够的关注,申报资料填写不规范,不准确;三是专业技术人员素质不高,服务观念不够鲜明,对本行业的现状及技术需求没有足够的认识。最近几年,由于各方面对于技术需求的认识逐渐加深,再加上初次发放的许可已经经历了数次的修改和变更,因此,许可的质量问题一直在下降,但是一些许可中所出现的质量问题仍然给许可后的监督带来了阻碍。

2.2 固定污染源排污许可制与相关环境管理制度衔接不紧密

目前,我国有关排污许可的法规制度还不健全,虽然《排污许可管理条例》已颁布,但对排污许可证后监督等问题缺乏明确的指导意见,致使在实施环评、监测、执法和总量控制等其它环境管理活动时,无法得到最大程度的发挥。由于目前我国对排污许可制的规定还不够明确,没有足够的法律效力,使其难以与其他的环保法规进行有效的配合^[2]。

2.3 现阶段固定污染源排污许可制度不足

由于缺乏法律基础,有些排污单位在治污过程中存在着的主体责任意识不强的问题,他们的环保观念和管理水平也比较落后,因此经常会出现无证排污、不按照排污许可证的要求进行排污等违法违纪现象。而在排污许可制度方面,缺乏相应的法律基础,缺乏对排污企业的约束和处罚的标准,很难对其形成有效的震慑,也就削弱了处罚的力度。认证后的治理力度不够。尽管一些企业有了污染排污许可,但是大多数都是流于形式,执法不够有力。污染企业不及时上报实施报告,不按要求开展自行监测,不建立监测台帐,是当前环境保护工作中较为突出的问题。目前,我国的污染防治工作还没有落实到位,环境治理效率还需要进一步提升。与各种环境保护体系的联系不紧密。在我国目前的情况下,各种环保管理体制相互重叠,“数出多门”,“多头管理”,

不仅浪费了大量的环保资源,而且增加了企业的工作压力。在我国“排污许可制度”的“基础性”作用并不明显。

3 固定污染源排污许可制度研究策略

3.1 设立专职机构,明确相关责任人

在推行排污许可制度时,企业应承担的主要义务有:积极申报排污许可,加强对排污许可的监督管理。为了达到这一目的,公司应该建立起公司内部专门的环境管理组织,并对每一个阶段的有关人员和工作内容进行详细的说明。在提出排污许可证的申请时,应该以排污许可证中需要载明的具体事项和环境管理要求为基础,对企业的基本情况,比如:企业信用信息、位置等情况,产品及产能、原辅材料、燃料使用情况,生产厂房、生产设备等情况,污染物排放特征、排污口位置、污染治理设施运行情况,还有企业环境影响评价及批复文件、环保竣工验收等材料展开梳理,最终形成排污许可证申请资料。根据各行业排污许可证申请与核发技术规范,对每一张申请表都进行系统的填写。此外,除了要配备专门的环保人员之外,在它的整个生产过程中,与它有关的人员,如生产人员,设备维护人员,原辅材料的采购人员,以及其他与它有关的人员,也要对它负责。如果是维修设备,则需要根据其所述的维修规定,对本公司已有的防污设施进行维修和操作;指定一名专门的人员,负责对台账进行记录、整理和维护,并按照台账保留的时限要求,做好台账的保存,以备检查^[3]。

3.2 做好取证后的监管工作

排污许可制注重的是获得许可证后是否能继续遵守法律法规,因而,“证后”监督具有重要意义。在我国环保执法中,还存在着“重许可,轻监管”的问题。一是法律体系和技术体系的不健全;二是法律工作者的思想观念还没有完全改变。《排污许可管理条例》是一部由国家制定的行政法规。现行《排污许可管理办法》属于部门性规章,其法规层级不高,法规条款不细致,执行方式不清晰,自由裁量性大,致使其对“证后监督”与“执行”的引导效果不佳。

3.3 加强排污许可综合执法监督管理

明确“以排污许可证为主体的生态环境监督管理”的思想,强化对排污的动态监测,并强化对污染物的随机检查和引导。以全国排污许可证管理信息平台排污许可证核发为依据,对现有排污许可证的核发质量进行检查,采用随机抽取、靶向核查的方式,对排污单位的实际排污状态与排污许可证所载的事项进行检验,看它们之间是否存在违法降低管理级别、漏发漏登记、故意隐瞒和弄虚作假等情形,对排污许可证提出的自行监测、环境管理、台账记录等要求进行落实。将排污许可证载明事项作为主要内容,对排污口规范建设情况、载明污染物排放浓度、污染物排放量、污染物治理设施运营维护等情况进行了强化,并对排污单位的无组织排放控制、环境管理要求、执行报告、信息公开等要求的落实情况进行抽查。按照不同情况进行不同程度的处理,并根据不同情况进行相应的调整并进行动态追踪。在此基础上,推动排污许可制与环保执法相结合,指导企业依法持证、

依法排污,并按照“排污许可”的规定进行排污。对非法排污进行了严格的处罚,加大处罚力度,加大诚信建设力度,建立健全问责监督体制。

3.4 强化排污许可清单式执法检查

实施以“把脉问诊”为主的全程系统,对各行业在实施“三位一体”的基础上的实施“三个一批”的全面监督制度,对行业及行业发展中存在的问题进行全面、系统的分析与研究,为行业发展提供科学依据。以案例训练、以案例说话,不仅能够提高公安机关的侦查工作效率,还能够提高公安机关的侦查工作质量;在此基础上,提出了加强企业环保法规建设的对策建议。在实施一体化管理的同时,还要加大引导和服务力度,做到精准施策和精准帮助,并构建帮助机制。对积极配合并主动进行整改的企业,在政策上、技术上和业务上给予扶持,逐渐达到“监管一家,管理一家”的目标^[4]。

3.5 政府进行帮扶指导,提高执法力度

政府部门要建立帮扶工作机制,组织技术专家和业务骨干,协助解决工作开展过程中遇到的重点难点问题,提供有力的技术支持。此外,要加强对排污企业的宣传培训,加强对其的指导帮扶,并要主动地帮助其遵守法律法规。根据国家有关规定,依法依规办理。对不能按时办理污染物排放许可手续的企业,要严肃处理。如果一个企业出现了超标排放和未批先建等问题,那么就应该按照相关法律法规有关条款来处罚。对于有排污许可证的排污单位,应该在此期间,对其进行严格的环保监督,并按照其完成的情况对其进行相应的处理^[5]。

3.6 提升排污许可管理信息化水平

加速对全国排污许可管理信息平台进行健全,对企业自行监测信息的填写要求进行统一,将排污许可系统与移动执法系统之间的数据进行互联共享,对固定污染源进行事中、事后监管的信息化、智能化水平全面提升,建立起排污许可与污染源监测、执法联动的信息基础。与此同时,加强全国排污许可管理

信息平台对执行报告、自行监测信息的分析判断,并对其进行有效的检测和判断,从而能够及时地将企业排污许可证执行过程中所出现的数据失真、漏填漏报、超限值排污等问题进行检测,并将这些问题企业进行系统的甄别,从而为环境执法部门进行针对性的证后监管提供支持。

4 结语

总而言之,排污许可证的事后管理、监管工作情况是贯彻实施排污许可证制度的重要方面,通过现场核查重要方面的认识,对排污许可证监管执法过程中出现的问题展开深入的剖析,探索出一种更加健全的管理监管方法,可以为后期企业单位的自身管理和生态环境的事后管理监管带来帮助。在全国范围内,将其作为我国固定污染源的中心管理制度,国家、省、市以及其他各级的生态环境管理机构都要继续加大对排污许可证的监督力度,并在此基础上,进一步完善相关的管理体制,推动“一证式”管理的系统化、科学化、法治化、精细化、信息化服务体系。

[参考文献]

[1]黄润秋.推进生态环境治理体系和治理能力现代化[N].经济日报,2021-01-10(07).

[2]邹世英,吴鹏,杜蕴慧,等.排污许可制改革的重大现实意义及展望[J].环境影响评价,2021,43(4):1-5.

[3]董战峰,连超,葛察忠.“十四五”固定污染源排污许可证管理制度改革研究[J].中国环境管理,2020,12(2):28-33.

[4]张佩芳.固定污染源排污许可证事后管理与监管方法的探讨[J].环境与发展,2020,32(3):210-211.

[5]王军霞,刘通浩,敬红,等.支撑排污许可制度的固定源监测技术体系完善研究[J].中国环境监测,2021,37(2):76-82.

作者简介:

杨春雪(1987--),女,汉族,,河北省遵化市人,大学本科,环境保护工程中级,研究方向:废气治理、排污许可。