

# 将排污许可作为深化环保改革的重要载体

郭伊均

《环境保护法》和《大气污染防治法》均明确指出,国家依照法律规定实行排污许可管理制度。排污许可实施20多年来,全国已有江苏等8个省出台了排污许可条例或办法,上海等14个省市出台了排污许可规范性文件,重庆等省市在地方环保条例中明确了排污许可证颁发程序和要求。全国20多个省市区已向约20万家企业颁发了排放许可证,环境统计口径内大部分污染源已获发排污许可证。

但客观地讲,在全国推行了近20年的排污许可,与中央全面深化改革要求“完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度”还有较大差距。比如,制度定位不清,未确立排污许可制度的核心基础地位;配套法律不健全,排污许可条例尚未出台;缺乏顶层设计,各地实施的排污许可不尽相同,相互间的工作经验可借鉴性较差;能力不配套,一些地方发放排污许可证多是形式性审查,质量无法保证。

笔者认为,在实施“一带一路”战略中大量产业走出去的同时,我国急需建立并输出更加成熟定型的排污许可制度。

## 1 为什么要实施排污许可?

排污许可是环境许可中一项点源排放管理的核心工具,是依据环境保护法对企业的排放行为和政府对企业的环境监督做出规定,通过许可证法律文书加以载明的制度。笔者认为,建立排污许可制度不仅是实现向环境质量的转变,也是现实的需要。

环境资源有限的需要。大气、水体等作为自然资源,其扩散消纳污染物、保证环境容量的能力(环境容量)是有限的,若过度向其中排污并超过其环境容量,必然导致大气、水体环境质量恶化。近年来,由于污染物排放总量超过其环境容量,不少地区环境污染加重。雾霾围城、水体黑臭现象不断出现,也证明了环境容量的有限性,因而对其利用必须严格控制和管理。中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》要求严守环境质量底线,相应确定污染物排放总量指标和排放标准。在此基础上,将项目环评审批调整为核发许可证,项目环评及“三同时”由业主自行负责,纳入证后监管即可。将污染控制转移到证后监管上来,通过排污单位依法自主报告许可执行情况、获取的在线数据和监测及执法机构等反馈的信息,综合评价许可执行情况,核定排污量,并与审批、监测、执法等环节动态交换信息,形成闭环管理。将环境监测转移到在线监测设施比监测上来,而不再开展监督性监测,确保在线监测的流量与浓度数据准确、客观,且符合法定要求,为核定排污总量和强度提供依据。将环境执法转移到许可执行监督检查上来,严查无证排污和偷排、漏排、超证排污行为,抽查许可申报信息真实性,检查污染治理和在线监测监控措施运行情况,督促排污单位公开排污许可执行情况。

## 2 实施排污许可应把握哪些重点?

要推进我国排污许可制度改革,笔者认为,需做好以下几个方面工作。

首先,改革制度并行模式,统一到许可“一证式”管理上来。

将环评审批与核发排污许可证结合起来,基于改善环境质量和保证环境安全为前提,通过规划或政策环评确定控制单元的污染物排放总量指标和排放标准。在此基础上,将项目环评审批调整为核发许可证,项目环评及“三同时”由业主自行负责,纳入证后监管即可。将污染控制转移到证后监管上来,通过排污单位依法自主报告许可执行情况、获取的在线数据和监测及执法机构等反馈的信息,综合评价许可执行情况,核定排污量,并与审批、监测、执法等环节动态交换信息,形成闭环管理。将环境监测转移到在线监测设施比监测上来,而不再开展监督性监测,确保在线监测的流量与浓度数据准确、客观,且符合法定要求,为核定排污总量和强度提供依据。将环境执法转移到许可执行监督检查上来,严查无证排污和偷排、漏排、超证排污行为,抽查许可申报信息真实性,检查污染治理和在线监测监控措施运行情况,督促排污单位公开排污许可执行情况。

其次,改变管理被动方式,确保有效监控污染物排放行为。

将废气、废水管道建设规划及建设情况作为许可审查重要内容,督促排污单位设置明管;不能设明管的,在封闭前须经许可部门验收并备案管道走向图,确保排放行为始终处于监控之中,防止偷排、漏排。督促排污单位按照便于采集样品、便于计量监测、便于日常监督检查、便于接受公众监督的原则设置规范化排污口,确保废气、

水通过规范化排污口排放,满足监测监控要求。向现有排污单位核发排污许可证,应将排污口规范化整治作为前置条件。设置排放监测标准管段。在排污口处设置由环保部门独立监管的污染物排放监测标准管段,满足安装准确测定废气及废水流量装置、污染物排放在线监测装置、视频监控装置和配套建设在线监测监控信号无损传输系统条件。按要求建成污染物排放在线监测监控装置和信息传输系统,及时获取排放数据,动态评价排污许可执行情况,并接受排污单位和公众监督。

第三,转变总量控制理念,以改善控制单元环境质量为目标。改变以行政区划为单元下达计划总量控制目标的做法,分别将自然通风廊道的上下风向区域和汇水区的上下游流域作为相应污染物排放总量控制单元。单元内排污总量控制以改善环境质量为目标,并根据气象因素和水文条件等科学测算允许排污总量,即实行环境容量总量控制法,更好协调保护与发展的关系。推行“一企一证”管理,将排污单位的废气、废水等全因子同步纳入许可管理,有利于整合信息,综合判断许可及执行信息的合理性和可信度,实现系统化监管,形成监管合力。排污总量控制目标在执行过程中,需要根据环境质量变化动态调整。如果环境质量不能满足标准,则应动态下调相应种类污染物的排放总量控制目标,并按照下调比例相应下降控制单元内的许可排污权。

第四,改进经济调控手段,调整排污费为排污权使用费或税。排污单位的排污权需通过市场交易获得。对排污单位征收排污费

建设的意见》要求,发展环保市场,推行排污权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制。排污许可就是根据环境容量确立排污权、分配排污权、推行排污权交易的基础和法定载体,是体现环境容量价值、推进环保市场化重要平台,需要加快推进。

适应信息化的需要。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求,及时公布环境信息,健全举报制度,加强社会监督。建设环保大数据,加快信息化建设不仅是推进环境治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,也是环境信息公开的重要数据来源。将排污单位的环评、监测、执法等全生命周期环境数据统一到排污许可平台是建设环保大数据的根本方法,是实现全过程痕迹化管理,让信息多跑路,让管理人员少跑路,提高效率的重要举措;同时,通过动态公开排污许可信息,保障公众的知情权、监督权,既引导公众实时监督排污单位,防止其弄虚作假,又可防止监管部门失职、渎职。

调整征收排污权使用费或税。从严查偷排、漏排、故意超证排污和弄虚作假等行为,防止排污单位因不愿多购排污权而出现超证排放的情况。鼓励排污单位通过技术创新和强化管理等措施减少污染物排放。排污单位实际排放量低于排放权的,根据其节余的指标量,由财政按征收的排污权使用费或税一定比例给予奖励,调动其治污积极性。

第五,遵循客观公正原则,建立公开的排污许可信息系统。

运用许可、监测、执行申报和执法等获取的数据建立排污许可信息系统。建立基于排污许可信息系统的排污权交易信息平台。允许总量控制单元内的排污单位相互开展排污权交易,交易信息在平台上及时动态反映,增强排污权交易的客观性、真实性和形象性。开发网络版的排污许可信息系统(含排污权交易信息平台),接受公众实时查询。

第六,健全许可法规体系,建立成熟定型的污染源管理制度。

强化排污许可的顶层设计,组织在全国统一实施排污许可制度,尽快出台排污许可条例,并推进制订排污许可法,使之成为成熟定型的法律制度。在制(修)订相关法律时,应从法律层面明确环境容量的自然资源属性,为排污交易提供法律依据。在制(修)订相关法律时,应确立在线监测数据的法律地位,为其用于许可执行评估、环境执法和排污交易等扫除法律障碍。此外,在制(修)订相关环保法规时,应修订相关排污许可规定,使之协调一致,并为许可制度实施提供法律保障。

作者单位:环境保护部西南核与辐射安全监管站

## 探索与思考

# 打造长江中游生态屏障

祝文广 潘志明

湖北地处长江中游,在长江经济带建设、长江生态保护中处于特殊位置,而长江在咸宁境内岸线长达127.6公里,自西向东流经湘鄂边境黄盖湖铁山咀,至嘉鱼县上沙湖出境。打造长江中游生态屏障,保护好长江母亲河,不仅是咸宁的生态责任,也是不断实现咸宁跨越提升的现实需要。

## 四大难题有待合力共解

咸宁长江岸线位于长江中游,上有岳阳、重庆等工业重镇,下游是特大城市武汉,与周边城市相比,咸宁的经济非常薄弱。一方面,咸宁承担着为武汉市提供安全的饮用水,确保“一江清水向东流”的生态功能;另一方面,又面临追赶先进的强大发展压力,保护与开发的矛盾特别突出,仍有一些问题需要解决。一是咸宁长江段保护与开发存在先天矛盾。长江新螺段白暨豚国家级自然保护区,全长135.5公里,咸宁长江岸线全部位于该保护区内,可供利用的岸线只有保护区内极短的实验区。咸宁长江段仅嘉鱼段后垸闸上下游约4公里为Ⅲ类水体,其它均为Ⅱ类水体;在上下游均为工业重镇,且水体要求为Ⅲ类水体的情况下,要确保咸宁一枝独秀,极其困难。同时,Ⅱ类水体禁止设立排污口,对咸宁的工业经济发展提出了更高要求。

二是咸宁长江段保护与开发历史包袱沉重。咸宁的码头多为历史自然形成,潘家湾水厂上游中石化等码头建成时间早于饮用水源地保护要求,导致在选址时忽视了码头、堆场。沿江基础设施建设也极其落后,港区分散,码头规模小,整治难度大,难以承担沿江经济发展需求。

三是共建共享的生态共同体尚未形成。一方面,流域保护机制和补偿机制没有形成。长江沿线行政上的分属性和流域上的管理统一性之间存在着一定的矛盾,水的流动性和大气的流动性等使得水污染和大气污染具有本地污染和区域污染的叠加效应,咸宁长江段除嘉鱼段设有一个1万吨的排污口外,没有设置其他的排污口,输入性污染占主导地位,只有建立跨区域联防联控体系,实现长江流域同步环境治理,才能确保咸宁长江段安全。另一方面,全方位的投融资投入机制没有形成。长江经济带生态文明建设需要投入大力的资金,只有建立多渠道、全方位的投融资渠道,方可建立起合理的生态保护体系。

四是咸宁市污染防治形势不容乐观。随着金盛兰冶金、南玻等重大项目投产,咸宁市工业化进程加快,细颗粒物、挥发性有机物、重金属等区域性污染问题日益凸显,主要污染物的减排很

难通过内部挖潜完成。饮用水源安全依然面临威胁,长江沿线饮用水水源地保护区的隔离防护工作尚处于起步阶段。斧头湖等重点湖泊水质时有超标,湖泊保护任重道远。农村面源污染急需治理,垃圾围村现象进一步加剧;规模化畜禽养殖污染治理设施滞后,排放的化学需氧量、氨氮严重污染城乡水体。城镇污水处理厂大部分超负荷运行,污水收集率偏低。

## 四大对策解决环境突出问题

为加强对长江大保护,笔者在此提出四大对策。

一是改革创新,构建共建格局。要树立上下游意识和长江一体意识,建立跨区域联防联控体系、全流程投融资体系、互利共赢的长江经济带生态补偿机制,实现长江流域同步环境治理,确保咸宁长江段安全。加强环境执法队伍建设,充实一线环保工作人员,建立流域内环境保护部门统一监管、相关部门各负其责的环境执法机制,包括健全跨行政区域的纠纷调解机制等。

二是全域治污,优化生态系统。以夯实发展绿色基调为目标,盘查考量水与人、水与城、水与产的关系,优化空间、国土和产业布局。大力构建全域生态保护体系,力争尽快形成生态核心资源保护新格局。从与水争道向还道于水转变,坚决制止和打击在长江干支流非法采砂,取缔非法码头。大力实施退耕还湖、退耕还湿、退渔养湖、江湖连通、两湖连通(斧头湖、西凉湖)工程,努力实现人与自然和谐共生。通过人工造林、封山育林、退耕还林、低效林改造,加强水土流失治理,营造以水源涵养、水土保持、护岸护堤为主导功能的生态防护林,打造功能稳定的长江生态屏障。

三是保护优先,助推绿色发展。优化已有岸线使用效率,把水安全、防洪、治污、港岸、交通、景观等融为一体,抓紧解决沿江工业、港口岸线无序发展的问题。按照环保优先原则倒逼企业转型,明确减排任务,实行清洁生产,淘汰落后产能,实现产业升级和转型。积极发展循环经济,推动咸宁高新区创建国家生态工业园区,着力推进低碳生态经济产业园建设,加快企业技术革新。

四是标本兼治,落实保护措施。着力抓好“三非”(非煤矿山、非法码头、非法采砂)、“三水”(工业污水、农村面源污染、生活污水)治理,着力解决当前环境突出问题。特别是集中精力,解决当前上级督办、群众投诉、自查发现的161个重点环境问题。深入实施大气污染防治“三禁三治”专项整治、重点湖泊综合治理、重点流域综合整治、生态创建、土壤修复、突出环境问题综合整治,注重信息宣传,实施环保基础能力提升等环境保护八大工程,改善环境质量。

作者单位:湖北省咸宁市环境保护局

# 抓好网络环境舆情处置

孙贵东

随着环境保护工作的深入推进和网络技术的普及应用,反映环境保护的舆情信息逐步增多。如果不能及时、妥善地回应、处置相关信息,可能会对环保工作有效开展造成不同程度的负面影响。

因此,建议各地环保部门进一步抓好网络环境舆情处置工作,营造良好的舆论环境。具体来说,要在思想认识、能力建设、工作机制3个方面下功夫。

提高对网络环境舆情处理工作的重视程度。只有思想上给予充分重视,才能在行动上有所作为。由于网络舆情信息相对于传统环保工作来说起步较晚,一些地方存在重视传统信访(电话信访、上门信访)而忽视网络信访(媒体曝光、微博及微信举报)的问题。对此,各级环保部门要转变思想观念,充分认清网络环境舆情的本质及对环保工作的意义,从思想上高度重视网络舆情处置工作。

加强与传统信访相比,以反映环境污染问题为主的网络环境舆情信息有着自身的特点和规律,在某些方面比传统信访更难把握和处置,特别是其传播、扩散的速度要高于传统信访。因此,要有针对性地加强能力建设,提高获取、处置、回应信息的能力。要逐步建立相关工作机制,包括舆情形势分析研判、舆情处置审核把关等,提高工作的科学化和

规范化水平。比如,2016年山东省环保系统依托大众网建立了网络环境舆情平台,这一平台集网络环境舆情信息监测和处置于一体,能够第一时间监测到相关舆情并快速将信息推送到相关单位和部门。同时通过平台,省、市环保部门还可查看、督促、指导下级部门相关舆情信息的处置,提升了网络环境舆情处置的效果,值得借鉴。

建立网络环境舆情处置工作大格局。很多情况下网络环境舆情处置都需要多个单位、部门共同参与、共同应对,才能给公众一个全面、可信的答复。因此,建议各地建立一个多部门共同协商、共同参与的工作机制,在对舆情信息进行全面、准确分析、识别的基础上,对舆情处置作出科学分工、部署和安排。其中,环保部门要认真履行职责,积极做好相关协调、管理工作。其他部门要积极参与和支持,履行相应职责。各部门要齐心协力,共同营造一个良好的工作氛围。

作者单位:山东省莒南县环保局



江苏省句容市环保局结合工作实际,把环境信访工作作为稳定大局、民生改善、提升环境质量的重要举措,取得了良好的效果。2015年比2014年省部环境信访量下降了40.5%,环境信访总量下降了19.7%。如何才能更好地做好环境信访工作?笔者认为,应在以下4个方面做好相关工作。

前置信访工作。句容市环保局采取环境信访工作前置措施,努力压缩环境信访案件发生空间。对不符合国家产业政策和环保准人的项目以及国家严格限制的项目,坚决不予审批;严格执行环境影响评价制度,所有的环境评价文件都向社会公示;对涉及公共利益的环境建设项目,通过听证会、社会公示等形式向社会公开环保信息,切实维护群众环保权利。严格环境执法,建立环境信访预警平台,确保监管措施落到每一家企业,变投诉受理为源头治理,变事后补救为事前预防。

# 解决信访难题 改善环境质量

◆江苏省句容市环境保护局 周法祥

2015年,句容市环保局监察人员共执法检查5279人次,检查企业2957厂次,下达责令改正通知书72份,下达停产通知书5份,立案查处环境违法案件32起,关闭污染严重、重复信访的企业21家,大大压缩了环境信访空间。

规范信访程序。句容市环保局成立了由局长任组长的信访工作领导小组和信访举报中心,从接待受理、调查处理、反馈回访、存档都有严格的管理程序。在接待受理上,举报中心“12369”环保热线实行24小时人工接听,保证举报渠道畅通;在调查处理上,以科学数据来进行裁决,确保环境信访案件公平公正处理,最大限度维护人民群众环境权益。确保整改措施落到实处,提高信访案件一次办结率。举报中心还指定专人每天浏览山水句容网和句容热线网以及各种贴吧等,对群众反映的环境问题及时妥善

解决,做出实事求是的跟贴,将影响控制在最小范围。将信访处理程序、处理信访领导、信访处理结果公开,增加信访处理的公正性和法律、法规的严肃性。同时,制定环境信访责任制,明确每件案件责任人和办理期限,提高信访案件办理的效率和质量。

创新信访方法。为及时调解因环境问题引起的社会矛盾,句容市环保局2015年分片成立5个环保监察所,对群众反映的问题,环保监察所做到第一时间、第一地点、力争一次性妥善处理。建立环保局长大接待,局领导带头下访,局长接待日等制度。实行有奖举报,对群众反映的环境问题,经核实属实的,给与举报人一定的物质奖励,提高群众对环保问题的关注和参与。对群众长期反映、久拖未决的难点、焦点环境信访案件,由市环保局领导直接负责管理,组织上访人、被举

报单位及相关部门负责人召开听政会,并邀请媒体监督办理进程。今年上半年,信访总量较2015年同期下降40%,省部环境信访量较去年同期下降35.2%,镇江市转办较去年同期下降了44.3%,重复信访较去年同期下降了38.5%。

织好信访网络。句容市政府出台了《关于全市环境监管网格化的实施意见》,在全市实施环境监管网格化,明确了句容市市长为二级网络长,各镇镇长(主任)为三级网络长,村(居委会)、社区负责人为四级网络长,使各类环境投诉和污染隐患在基层能够及时有效解决。同时,在每年年初的全市环境保护工作会议上,市长和各镇(常委会、街道)、有关部门签订环保信访目标责任状,要求各地政府、相关部门切实把环境信访当作一件大事来抓。

本栏目由 聚光科技 特约刊登

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039