

关于排污许可固定污染源全覆盖的实现

王彬,张昱恒

(生态环境部环境与经济政策研究中心,北京 100029)

【摘要】随着对排污许可固定污染源全覆盖的理解逐步深化,排污许可在实践中不断深入推进。一是突破“片面覆盖”,不再仅仅服务于总量控制和仅适用于部分地区;二是关注点从“排放”转移到“控制”,实现污染物“全覆盖”,从水、大气扩展到其他污染物;三是关注点从“许可”到“许可制”,名录增加了登记管理类别,实现排污单位“全覆盖”;四是关注点从“发证”到“监管”,实现排污许可要求从纸面到实际的“全覆盖”。

【关键词】排污许可;全覆盖;理解;实现

中图分类号:X3

文献标识码:A

文章编号:1673-288X(2021)01-0031-06

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101031

“全覆盖”是有关改革文件中一个常用的“表述”,但是在法律法规中很少使用。“全覆盖”作为法律语言,必须明确含义。目前,对排污许可固定污染源“全覆盖”的理解不断深化,排污许可在实践中不断深入推进。

1 逐步深化对排污许可“全覆盖”的理解

2015年《生态文明体制改革总体方案》提出“尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”,提出“按行业分步实现排污许可全覆盖”要求及“2020年全国基本完成排污许可证核发”的具体目标。2016年国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》规定,“环境保护部依法制订并公布排污许可分类管理名录,考虑企事业单位及其他生产经营者,确定实行排污许可管理的行业类别。对不同行业或同一行业内的不同类型企事业单位,按照污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素进行分类管理,对环境影响较小、环境危害程度较低的行业或企事业单位,简化排污许可内容 and 相应的自行监测、台账管理等要求”“分步实现排污许可全覆盖……按行业分步实现对固定污染源的全覆盖,率先对火电、造纸行业企业核发排污许可证,

2017年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发,2020年全国基本完成排污许可证核发”。

目前看,排污许可固定污染源“全覆盖”有以下几层含义:

(1)相对于“片面覆盖”的“全面覆盖”。在20世纪80年代我国借鉴国际经验开展排污许可制度试点时,该制度是定位于“全覆盖”的。1989年经国务院批准、原国家环境保护局公布实施的《水污染防治法实施细则》第九条规定,企业事业单位向水体排放污染物的,必须向所在地环境保护部门进行排污申报登记,经调查核实,对不超过污染物排放标准及污染物排放总量指标的,发给排污许可证;对超过污染物排放标准或者污染物排放总量指标的,应当限期治理,限期治理期间发给临时排污许可证。

但是在其后的国家环境立法中,排污许可服务于特定的环境管理目的,适用范围缩小到了特定范围,只覆盖到重点排污单位,走向“片面覆盖”^[1]。一是作为落实总量控制指标的载体,排污许可服务于污染物排放总量控制,向有总量控制任务的单位颁发。如1996年《水污染防治法》

规定的“实现水污染物达标排放仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体”,2000年《大气污染防治法》规定的“大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序,按照公开、公平、公正的原则,核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量,核发主要大气污染物排放许可证”,都是局部区域。二是作为严格监管的手段,适用于特别地区的排污单位。如1995年《淮河流域水污染防治暂行条例》规定,在淮河流域排污总量控制计划确定的重点排污控制区域内的排污单位和重点排污控制区域外的重点排污单位,都要申领排污许可证。排污许可范围的有限性往往实际上是基于有限范围、重点口径的环境管理方式在排污许可领域的集中反映。

突破“片面覆盖”,就是“全面覆盖”。2008年修订的《水污染防治法》第二十条规定,“直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位,应当取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证”,为在水污染防治方面实行排污许可全覆盖提供了法律依据。2015年《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”。“十三五”期间,环境管理思路调整到“以改善环境质量为核心”,需要切实解决污染源底数不清、不少排污单位游离于排污许可范围外、证后监管不到位等问题,许可对象覆盖所有固定污染源的问题逐步提上议事日程。

(2)关注点从“排放”转移到“控制”,实现污染物“全覆盖”。长期以来,我国排污许可制度执着于“排”即“排放”,国家立法限于水污染和大气污染领域。在地方排污许可立法中,大部分规定的也是水和大气排污许可,只有极少数地方将固体废物、噪声等纳入排污许可范围。《控制污染物排放许可制实施方案》借鉴国际经验,侧重通过排污许可“控制”污染物排放,提出将噪声、固

体废物等不存在典型“排放”的污染纳入排污许可范围。

(3)关注点从“许可”到“许可制”,实现排污单位“全覆盖”。所谓排污单位全覆盖,就是不论排污单位规模、排污量和环境影响大小,原则上均纳入排污许可。根据国际惯例和我国长期实践经验,排污许可适用于具有较为规范的企业管理制度的大中型排污单位,不适用于小型排污单位。2008年原国家环境保护总局制定的《排污许可证管理条例》(征求意见稿)第五十三条规定了“豁免条款”,就反映了这种思路:“规模较小的餐饮、娱乐、洗浴、美容美发经营者、小型医疗卫生机构以及自备食堂、茶炉、取暖或洗浴锅炉等设施的科研、教学、政府机关等单位,排放污染物数量少,对环境影响轻微,3年来未与其他单位或个人发生环境污染纠纷的,地方人民政府环境保护主管部门可以免除其在一定期限内申请领取排污许可证的义务。”

鉴于“散乱污”企业对区域环境质量的影响,生态环境部提出“应发尽发”原则,与建设项目环境影响评价分类管理衔接并借鉴其经验,在排污许可重点管理和简化管理之外新设了登记管理类别,通过排污许可制度将所有固定污染源纳入环境监管,而不必实行事前的行政许可。

(4)关注点从“发证”到“监管”,实现排污许可要求“全覆盖”。过去,排污许可制度被称为“排污许可证制度”,起草的行政法规被称为“排污许可证管理条例”,实际工作以排污许可证发放为重心。目前的排污许可制度改革,重点转向证后监管,目的在于通过排污许可落实控制污染物排放的各项要求。在这种情况下,“全覆盖”就从“发证全覆盖”到“监管全覆盖”。因此,生态环境部部署开展的固定污染源排污许可清理整顿,意在将排污许可的要求从纸面落实到实际排污中。

2 制修订法律,推进排污许可对各类污染源“全覆盖”

排污许可是一项行政许可,而《行政许可法》

第四条规定,“设定和实施行政许可,应当依照法定的权限、范围、条件和程序”。2014 年修订的《环境保护法》第四十五条明确规定“国家依照法律规定实行排污许可管理制度”。因此,《控制污染物排放许可制实施方案》强调“依法”实施排污许可全覆盖,规定“排污许可证管理内容主要包括大气污染物、水污染物,并依法逐步纳入其他污染物”“推动修订固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法,探索将有关污染物纳入排污许可证管理”。

我国有关污染控制的法律,是按照污染物类别分别制定的。2014 年《环境保护法》修订前,只

有《水污染防治法》和《大气污染防治法》两部法律对排污许可进行了规定。2014 年《环境保护法》修订后,这两部法律以及《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》相继制修订,将水污染源、大气污染源、土壤污染重点监管单位、产生工业固体废物的单位等固定污染源纳入排污许可范围。目前,《环境噪声污染防治法》和《海洋环境保护法》修改已经启动,在初步形成的法律修订草案中,已经规定了对噪声和海洋污染源实施排污许可。这两部法律修订后,我国就在法律意义上实现了排污许可固定污染源的“全覆盖”。

表 1 我国有关污染控制的法律中关于排污许可范围内容一览

法律	排污许可范围	制修订时间
环境保护法	实行排污许可管理的企业事业单位和其他生产经营者	2014 年 4 月
水污染防治法	1.直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水的企业事业单位 2.其他按照规定应当取得排污许可证方可排放废水、污水的企业事业单位 3.城镇污水集中处理设施的运营单位	2008 年 2 月
	1.直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水的企业事业单位和其他生产经营者 2.其他按照规定应当取得排污许可证方可排放废水、污水的企业事业单位和其他生产经营者 3.城镇污水集中处理设施的运营单位	2017 年 6 月
大气污染防治法	大气污染物总量控制区(尚未达到规定的大气环境质量标准的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫污染控制区)内的企业事业单位	2000 年 4 月
	1.排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位 2.集中供热设施的燃煤热源生产运营单位 3.其他依法实行排污许可管理的单位	2015 年 8 月 2018 年 10 月(排污许可范围无变化)
土壤污染防治法	土壤污染重点监管单位	2018 年 8 月
固体废物污染环境防治法	产生工业固体废物的单位	2020 年 4 月
环境噪声污染防治法(修订草案)	排放工业噪声的企业事业单位和其他生产经营者	2019 年 4 月生态环境部启动修改
海洋环境保护法(修订草案)	直接或者间接向海洋排放陆源污染物的企业事业单位和其他生产经营者	2019 年 5 月生态环境部启动修改

3 制修订名录,推进排污许可行业全覆盖

《控制污染物排放许可制实施方案》规定:

“(六)制定排污许可管理名录。生态环境部依法制订并公布排污许可分类管理名录,考虑企事业单位及其他生产经营者,确定实行排污许可管理

的行业类别。对不同行业或同一行业内的不同类型企事业单位,按照污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素进行分类管理。对环境影响较小、环境危害程度较低的行业或企事业单位,简化排污许可内容 and 相应的自行监测、台账管理等要求。”

目前,生态环境部先后制定发布了两版排污许可管理名录,即《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》和《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》,根据法律和《控制污染物排放许可制实施方案》,对排污许可行业进行了具体规定。

3.1 排污单位类型“全覆盖”

2008年修订的《水污染防治法》第二十条规定,实行排污许可管理的对象是企业事业单位(包括城镇污水集中处理设施的运营单位),不包括个体工商户和居民。

2015年修订的《大气污染防治法》第十九条规定,实行排污许可管理的对象包括企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位、其他依法实行排污许可管理的单位,不包括个体工商户。

2014年修订的《环境保护法》第四十五条规定,实行排污许可管理的对象是企业事业单位和其他生产经营者。考虑到本名录中部分行业可能涉及个体工商户(例如“屠宰及肉类加工 135”实施重点管理的行业为“年屠宰生猪 10 万头以上、肉牛 1 万头以上、肉羊 15 万头以上、禽类 1000 万只以上”,其他均实施简化管理,则涵盖从事屠宰的个体户),名录采纳《环境保护法》的规定,将实行排污许可的对象表述为“企业事业单位和其他生产经营者”。

3.2 排污单位行业“全覆盖”

国民经济行业分类共 1382 个行业小类,其中涉及固定污染源的有 706 个,全部已纳入名录。2019 年版名录共包含 108 个行业类别(涉及国民经济行业分类中 49 个大类、212 个中类、706 个小类)和 4 个通用工序。2017 年版名录包含 78 个行业类别(涉及 31 个大类、104 个中类、

295 个小类)。2019 年版比 2017 年版增加了 30 个行业类别(涉及 18 个大类、108 个中类、411 个小类)。

增加登记管理类别,实现陆域固定污染源的全覆盖。为解决单个污染物产生量、排放量和对环境的影响程度很小但总数量巨大、排污总量不低的排污单位长期游离于环境监管视野之外这一困扰已久的问题,2019 年版名录规定污染物产生量、排放量和/或者对环境的影响程度都很小的排污单位,不需要申请领取排污许可证,仅需在全国排污许可证管理信息平台上登记污染物排放基本情况,将这类小排污单位全部纳入排污许可管理范围,有利于全面掌握固定污染源数量,起到对排污许可分类管理范围的补充作用。

排污许可管理名录中未作规定的行业排污单位如何管理? 名录第 108 类其他行业中有两类企业需要纳入排污许可管理。一是涉及通用工序的,应当对其所涉及的通用工序申请领取排污许可证或者填报排污登记表。例如有锅炉的酒店,应根据锅炉的管理类别申请领取排污许可证或者填报排污登记表。二是有第七条中六类情形之一的,还应当对其生产设施和相应的排放口申请领取重点管理排污许可证。例如某汽车修理厂被列入重点排污单位名录,应当对相应排污设备和相应的排放口申请领取重点管理排污许可证。此外,名录未作规定的排污单位,确需纳入排污许可管理的,其排污许可管理类别由省级生态环境主管部门提出建议,报生态环境部确定。

4 开展清理整顿,实现排污许可要求“全覆盖”

对新建排污单位,可以严格依照法律要求发放排污许可证,无证排污或者违法排污可以依法处罚。但是对于现有排污单位,由于历史情况千差万别,需要具体问题具体分析。加上国务院限期 2020 年实现排污许可固定污染源全覆盖,需要综合采取各种手段,确保按期完成“全覆盖”。

(1) 无证或者违法排污,可以依法处罚直至关停。排污许可固定污染源全覆盖,就要禁止无

证或者无证排污。对此,有关法律作了明确规定,并规定了严格的处罚措施。例如,现行《大气污染防治法》规定,未依法取得排污许可证排放大气污染物的,由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;拒不改正的,可以自责令改正之日的次日起,按照原处罚数额按日连续处罚;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭。未来,排污许可管理条例还将对违反排污许可证要求的行为,实施按次计罚^[2]。

(2) 现有企业不能满足排污许可要求的,允许限期整改。近年来生态环保要求持续提高,一大批排污单位不能满足排污许可条件,要么是存在历史遗留的建设项目环评违规问题,要么是因近年来排放标准密集加严、排污单位未及时升级污染防治设施而不能稳定达标排放。对于这些排污单位,如因不符合条件而不纳入排污许可管理,则会使其游离于正常环保监管之外,不符合改革初衷。直接关停存在困难,允许其生产和排污则带来环境监管的不公平。需要分情况按照排污许可管理办法中过渡期的解决方案进行处理^[3]。

对此,《排污许可管理办法(试行)》(简称《办法》)在改革过渡期适当放宽许可条件,解决历史遗留问题:一是老人老办法、新人新办法。对于在《办法》发布实施之前已投产运营的现有排污单位,未依法履行环评制度或者污染防治设施不具备达标能力的,排污单位提出整改方案并承诺在3个月~6个月内(确因工程施工需延期的,最长不超过1年)改正完毕的,可以核发许可证。《办法》发布实施后,排污单位污染防治设施不具备达标能力或者违反建设项目环评审批制度的,将不予核发排污许可证。二是只给一次机会。即仅适用于按照排污许可分类管理名录规定的时限首次发放排污许可证时。没按期完成整改,或者三年期许可证到期后、再次申请许可证时再出现类似问题的,不再放宽条件。三是整改后仍不符合许可条件的可依法注销许可证。整改完毕符合许可条件的,生态环境部门依排污单位申请,在其

许可证中相应地作出变更记载;仍不符合许可条件的,依法报请地方政府予以关停,同时注销许可证;依法不具备关停条件,或者提交关停建议后地方政府未及时关停的,生态环境部门可依法对其实施按日连续处罚,可依法移送公安机关对企业负责人实施行政拘留,通过严格处罚挤压这两类违法问题突出而整改不力的企业的生存空间。

上述规定对推进排污许可全覆盖发挥了积极作用,建议在《排污许可管理条例》中予以保留。对条例施行前已经实际排放污染物、但不符合排污许可条件的排污单位,可以在生态环境主管部门规定的期限内进行整改,达到排污许可条件后申请取得排污许可证。

(3) 清理整顿,确保“全覆盖”顺利实现。“徒法不足以自行”,要使得法律规定充分落实,必须积极主动开展执法工作。为了达到排污许可制度改革要求,实现“核发一个行业,清理一个行业,规范一个行业,达标一个行业”,生态环境部2019年部署在8个省(市)对2017年、2018年已发证的24个重点行业开展了固定污染源清理整顿试点,排查出近5000家未按期领证的排污单位,摸索形成“摸、排、分、清”四步工作法:“摸”即摸清底数,将“二污普”补充排污费征收、企业自主验收、工商管理、电力等其他途径摸排的排污单位,形成全面的固定污染源基础信息清单;“排”即排查无证,从中选出2020年前应发证或登记的33个行业排污单位,作为清理整顿的对象,即固定污染源发证和登记清单;“分”即分类处置,核发排污许可证或限期整改通知书,或者进行排污登记;“清”即整改清零,对于整改到期仍不符合发证要求的,责令停业、关闭,并注销排污许可证。2019年底,生态环境部基于清理整顿试点的经验和教训,发布了《关于做好固定污染源排污许可清理整顿和2020年排污许可发证登记工作的通知》,要求2020年4月底前完成33个行业的固定污染源清理整顿工作,2020年9月底前基本完成排污许可发证和登记工作,切实做到“核发一个行业、清理一个行业、规范一个行业、达标一个行业”,实现固定污染源排污许可全覆盖。

参考文献:

- [1] 梁忠,汪劲.我国排污许可制度的产生、发展与形成:对制定排污许可管理条例的法律思考[J].环境影响评价,2018(02):20-23.
- [2] 贺蓉,张昱恒,王卓玥,等.无许可证排污按日计罚或将成为生态环境法律责任的重大创新和突破[J].环境与可持续发展.2018,43(06):120-122.
- [3] 贾蕾,郭林青,冯雁,等.环评制度改革与排污许可制度实施调研报告[J].环境与可持续发展,2019,44(02):129-134.

Realization of pollutant discharge permit covering all stationary pollution sources

WANG Bin,ZHANG Yuheng

(Policy Research Center for Environment and Economy,Ministry of Ecology and Environment,Beijing 100029,China)

Abstract: With the deepening of the understanding of pollutant discharge permits covering all stationary pollution sources,the practice of pollutant discharge permits has been further advanced.first,break through the “one-sided coverage”,no longer just serving the total emission control and only applicable to some areas; second,the focus has shifted from “discharge” to “control” to achieve “full coverage” of pollutants from water and gas to other pollutants; third,from “permit” to “permit system”,the directory added registration and management categories,to achieve “full coverage” of pollutant discharging units;the fourth is to pay attention to the “certification” to “supervision”,to achieve the emission permit requirements from paper to the actual “full coverage”.

Keywords: pollutant discharge permit;full coverage;understanding;implementation