

江苏省排污许可实施情况及对策建议

冯程

(江苏省生态环境厅,南京 210036)

【摘要】构建以排污许可制为核心的“一证式”固定污染源监管制度体系,是推动生态环境治理体系和治理能力现代化的重要举措。本文结合作者参与实际管理工作的心得体会,回顾了排污许可管理体系的构建情况,总结了江苏省排污许可制度实施成效,剖析了江苏省排污许可管理实践中存在的问题,从优化技术支撑体系、完善法规体系、加强数据融合等方面提出了改进的对策建议,并提出了江苏省排污许可管理实践的下一步工作展望。

【关键词】江苏省;排污许可;实施情况;对策建议

中图分类号:X3

文献标识码:A

文章编号:1673-288X(2021)01-0041-05

DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101041

“十三五”期间,通过生态环境部与各级生态环境部门的共同努力,我国排污许可制度改革成效显著,相关法律法规和技术规范逐步完善,排污许可管理制度体系已初步形成;分行业核发排污许可证有序推进,固定污染源排污许可清理整顿统筹推进。2020年是实现固定污染源排污许可制全覆盖的收官之年,如何充分发挥排污许可制度管理效能,构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系,是深入贯彻落实习近平生态文明思想,推动生态环境治理体系和治理能力现代化的重要举措。

本文回顾了排污许可管理体系的构建情况,总结了江苏省排污许可制度实施成效,结合作者参与实际管理工作的心得体会,梳理了江苏省排污许可管理实践中存在的问题并提出了改进的对策建议及下一步工作展望,以期为推进江苏省固定污染源排污许可“一证式”管理工作发挥重要作用。

1 排污许可管理体系构建情况

自20世纪70年代以来,排污许可管理逐步成为世界各国污染控制的重要手段,是实现环境质量目标管理的核心制度。瑞典是首个提出并实践排污许可制度的国家,《瑞典环境法典》对排污许可证制度进行了更严格而全面的规定,奠定了

其核心法律地位^[1]。德国依照《联邦排放控制法》和《综合污染预防和控制指令》,实施对工农业设施建设和运营的综合许可管理^[2]。澳大利亚建立了基于风险的许可体系,对风险不同的企业分类管理^[3]。美国实行的是单项排污许可证制度,按照不同污染介质进行发放,形成了以《清洁水法》(Clean Water Act, CWA)和《清洁空气法》(Clean Air Act, CAA)为法律基础的污水和大气排污许可证制度^[4]。

我国于20世纪70年代开始提出排污许可制度,并将其确立为八项基本制度之一。但是,由于之前其核心地位低、发证范围和种类不全、重证轻管、制度设计欠缺等问题,排污许可制度一直没有发挥良好的作用。2016年底,国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》,原环境保护部陆续发布了《排污许可证管理暂行规定》和《排污许可管理办法(试行)》,明确了排污许可制度改革的顶层设计与总体思路^[5]。至此,排污许可制度改革全面启动。2019年,党的十九届四中全会决议《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确,构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系。“一证式”排污许可支撑体系由法规体系、管理体系、技

基金项目:江苏省排污许可证监管制度及技术研究(JSZC-G2019-248)

作者简介:冯程,管理学硕士,研究方向为排污许可管理、产业园区规划环评管理、建设项目环评及竣工环保验收管理等

术体系、网络平台四部分组成,如图1所示。

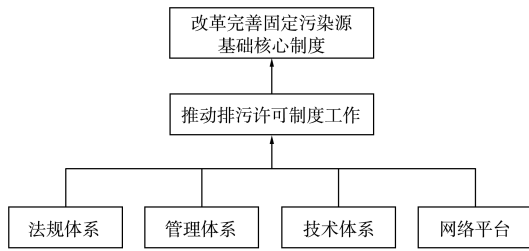


图1 “一证式”排污许可制度支撑体系

目前,支撑排污许可的国家层面法律包括《环境保护法》《水污染防治法》《大气污染防治法》,以及于2020年9月1日施行的新修订的《固体废物污染环境防治法》;法规层面包括《排污许可管理条例》;部门规章包括《排污许可管理办法(试行)》《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》。

管理体系包括排污许可证的适用范围、实施主体和权限配置以及许可证的种类、年限和内容等。《排污许可管理办法(试行)》和《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》两个部门规章对排污许可的具体管理与实施做出了具体的规定。

技术体系用来为排污许可证的核发与管理提

供技术支撑,其规范性文件包括污染物排放标准、污染防治最佳可行技术、环境管理台账与执行报告、企事业单位自行监测技术指南等技术规定。以“环评管准入、许可管排污、执法管落实”为主线构建全生命周期、精细化、全过程的管理模式。

网络平台不仅是排污许可制度实现信息化管理的重要依托,也为环境管理信息化提供全方位支撑。平台汇集了企业实际排放量数据,可以帮助生态环境管理部门掌握辖区内的污染物排放情况,并为环保税、环境统计、污染源排放清单等各项固定污染源环境管理提供可靠的数据来源,同时也为公众社会监管提供平台。

2 江苏省排污许可制度实施情况

2.1 排污许可证核发数量

2019年9月,江苏省生态环境厅发布的《省生态环境厅关于开展2019年排污许可证申领工作的补充通告》(苏环办〔2019〕317号)明确了尽早实现江苏省固定污染源“核发一个行业、清理一个行业、达标一个行业、规范一个行业”的环境管理目标,依据环境质量改善要求,计划在2019年底前完成82个行业排污许可证核发,提前一年

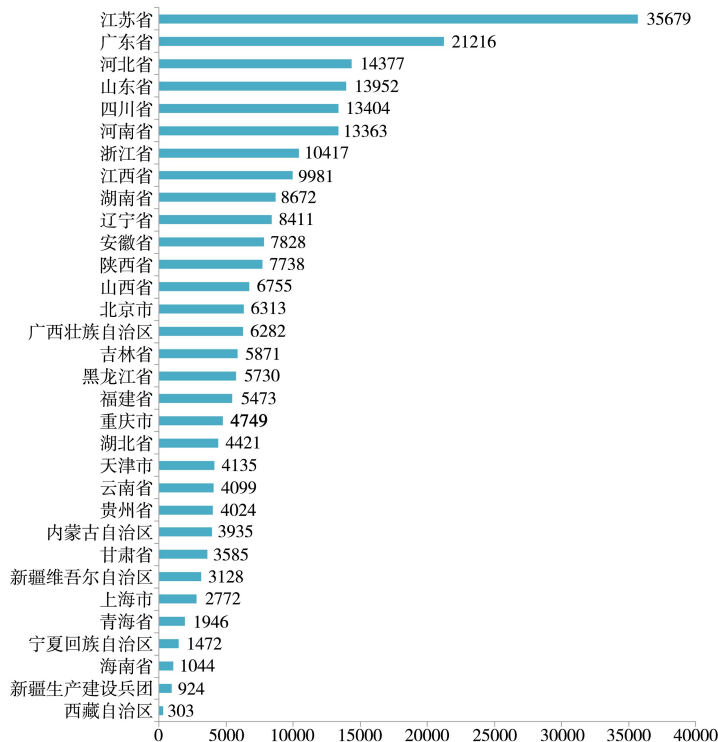
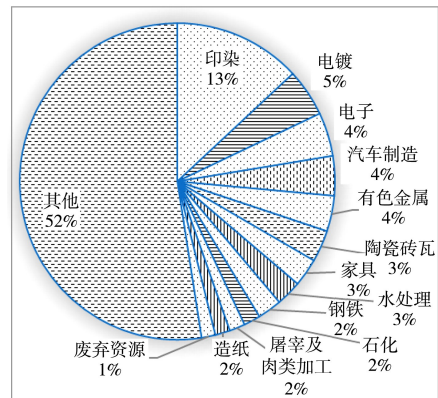


图2 31个省市区和新疆生产建设兵团排污许可证核发数量对比及江苏省排污许可证核发行业分布



将固定污染源全部纳入排污许可管理范围。2020年2月,发布《关于开展江苏省2020年排污许可证申领和排污登记工作的通告》(苏环办〔2020〕41号),全面落实《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》最新要求,加快推进新增30个行业的许可证核发和112个行业的排污登记工作。截至2020年7月3日,31个省市区和新疆生产建设兵团共计核发排污许可证241999张,其中江苏省以35679张的发证数量位列全国首位(图2)。从江苏省发证行业分布图可见,发证数据最高的行业为印染行业,占江苏省总发证数量的13%,其次是电镀行业(5%)和电子行业(4%)。

对核发部门来说,排污许可证核发过程中的困难体现在对许可证申请与核发技术规范的专业性理解不到位、掌握不深入、重视程度不够,核发排污许可证任务较重且技术能力不匹配;对企业来说,尤其是中小民营企业,困难体现在缺乏专业环保人员和专业环保知识,对自身产排污情况掌握不够全面,对相关排放标准的适用性、技术规范理解不到位。为解决制约发证速度的瓶颈,江苏省各市积累了丰富的经验。南京市采取全市动员、综合施策的方法,动员全市核发部门加班加点集中发证,部分地区临时抽调十儿人专项负责许可证核发,同时市局层面给予充分的技术支持,集中举办分行业培训班,覆盖辖区内大部分企业。市局协调多家第三方机构,确定专职人员与各区实行点对点服务,重点解决发证中的疑难问题;坚持每日通报排名,把排名靠后的单位加粗加红推送给相关领导,及时传导压力,推进发证工作明显提速。无锡、苏州两市结合自身发证、登记工作量大的特点,明确时间节点倒排工作任务,通过乡镇、环保所等基层机构将全覆盖工作落实到企业,同时通过优化排污许可证核发流程,借助第三方技术审核力量,提升排污许可证核发效率。南通、泰州、连云港、徐州、淮安各市精准施策、有的放矢,针对企业排污许可证申请不积极的问题,通过网站、报纸、短信、书面的方式告知企业申领义务,针对企业申请表格填报困难的问题,分县区、分行业对企业进行多轮次、集中式现场申报指导,做到了企业技术培训、现场指导全覆盖,并针对县区审核人员不足的问题,组织第三方机构抽调精干力量分片下沉协助管理部门集中审核,确保县区全

覆盖,取得了明显成效。

2.2 排污许可证核发质量

江苏省“先发证后完善”的思路使江苏省成为全国排污许可证核发的领先省份,却不可避免地引起了社会各界对排污许可证核发质量的担忧。为此,江苏省生态环境厅不定时地开展排污许可证的技术复核专项行动,及时总结复核发现的问题(表1),用于指导地方部门后续的核发工作。《排污许可管理办法(试行)》规定,当排污单位存在排污单位名称、许可事项、新改扩建项目等方面的变化时,需提前三十个工作日申请许可证变更。目前江苏省许可证变更数量为2802张,占总核发量的8%,灵活、方便、快捷的许可证变更制度也可有效推动完善前期质量欠佳的许可证。针对江苏省已发证量较大的特点,江苏省生态环境厅2020年已制定了按月定期技术复核机制,通过政府购买服务的方式委托专业第三方机构抽调专业人员每月开展技术复核,确保江苏省的排污许可证质量稳步提高。

表1 2019年排污许可证技术复核发现的问题统计

问题类型	问题描述	占比/%
产排污环节	遗漏无组织废气产排污环节	20
排放口	遗漏废气或废水排放口	11
污染物种类	废水排放口污染物种类遗漏或填报错误	29
	无组织废气污染物种类遗漏或填报错误	20
排放标准	执行的排放标准有误	15
许可排放限值	许可排放浓度(速率)限值错误	25
	许可排放量核算参数选取错误	15
自行监测	自行监测内容/因子缺失或填报错误	53
	监测频次不符合技术规范要求	28
无组织排放管理	无组织排放管控措施不符合要求	6
重点环境管理要求	环境管理台账记录不符合要求	24
	执行报告报送不符合要求	18
其他	附图、附件不规范	62
	申请材料不齐全	34

2.3 排污许可证许可总量

我国目前实施的排污许可总量核定方法,主

要是依据企业行业排放标准、环评审批等要求,因此更多地考虑了企业的行业属性和已有法定审批要求,主要是一种基于技术的排污许可限值,尚未直接与环境质量挂钩。因此,经常会出现区域内所有的企业都达到了排放限值要求,但区域内水体水质或空气质量仍长期超标的现象。据统计,截至目前,江苏省的主要污染物许可总量分别为二氧化硫 129709.9 吨、氮氧化物 259845.4 吨、颗粒物 94178.9 吨、VOCs 29712.3 吨、COD 612557.4 吨、

氨氮 51185.8 吨。从行业分布情况看,各类污染物至少 70% 的许可总量分布在 4 个以内的重点行业(图 3 所示)。其中,火电、钢铁、水泥、石化、原料药、农药行业为大气污染物的重点行业,印染、造纸、石化、电子行业为水污染物的重点行业。因此,江苏省后续可通过研究行业污染治理可行技术,评估重点行业的污染物削减潜力,逐步削减重点行业的许可排放量,确保区域污染物排放减少,达到环境质量改善的目的。

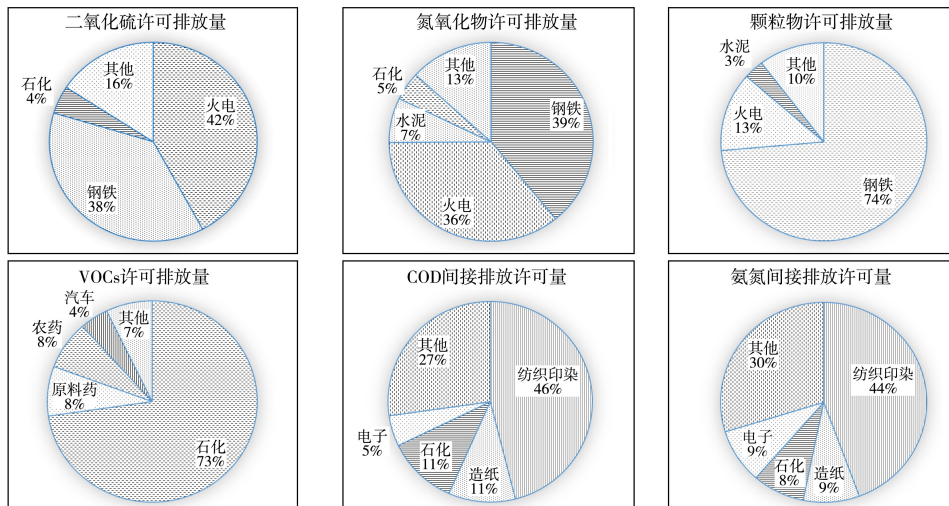


图 3 江苏省排污许可核发总量的行业分布

2.4 排污许可证后监管

目前,江苏省已按生态环境部统一部署完成了第一阶段固定污染源排污许可清理整顿工作,目前正在开展第二阶段清理整顿工作。截至 2020 年 7 月 1 日,第二阶段江苏省清理整顿工作完成率为 98.11%、发证完成率为 78.9%,均位列全国首位,江苏省的排污许可工作重心将逐步由核发转变为证后监管。目前,江苏省排污许可证后监管的实施主要包括以下几项措施:(1)每年开展一次专项执法检查;(2)针对重点区域、重点流域、重点行业不定期开展检查;(3)将排污许可执法检查纳入日常“双随机”检查之中。2019 年江苏省专项执法检查共检查企业 1853 家,发现无证排污企业 149 家,不按证排污企业 452 家。其中,57.5% 的企业未严格落实自行监测要求,23.5% 的企业未严格落实执行报告要求,20.8% 的企业未严格落实台账记录要求。

3 江苏省排污许可管理的对策建议

3.1 存在问题

在江苏省的管理实践中,发现排污许可制度实施过程中存在如下一些问题:第一,排污许可证表格过于复杂。重点管理行业一般十多张表格,并且每张表格内容较多,填报后系统生成的许可证副本动辄成百上千页,给申报与证后监管带来不便;第二,证后管理要求不尽合理。部分行业台账记录繁琐,监测频次要求高,企业难以完全合规;第三,监管障碍较多。例如,企业许可总量核算等许可内容准确性难以保证,缺失具有实际操作意义的证后监管工作与罚则,缺少监管信息化平台等;第四,数据权威性不够。排污许可数据还未做到唯一性、权威性,在多套数据并行的情况下,容易出现相互冲突。

3.2 对策建议

(1)继续完善法规体系和优化管理措施。法

律支撑是排污许可制度的前提和依据。目前对于排污许可制度的具体实施,国家已经出台了一系列政策文件和法律法规。因此,建议在严格《排污许可管理条例》执法过程中充分了解社会各界尤其是中小企业的意见建议,在严格环境保护和优化营商环境的前提下进一步优化管理要求。

(2) 优化技术支撑体系。进一步优化、简化排污许可技术支撑体系,体现“放管服”改革精神,减少企业负担,抓大放小,突出重点。建议加快修订《排污许可证申请与核发技术规范》《环境管理台账及执行报告技术规范》《排污单位自行监测技术指南》等规范、指南,适当减少“过程留痕”的相关要求,以结果为导向,更加合理地减少申报内容、监测频次、台账记录内容、执行报告频次等要求,服务中小企业发展。

(3) 加强数据融合。打通排污许可、环评、污染源普查、监测监控、执法五大系统数据,以排污许可数据为核心,动态关联和更新。同时,通过结合政策引导、加强执法、纳入信用等机制,提高排污许可数据的质量,加强排污许可数据引用的规范性。

3.3 下一步工作展望

(1) 加快推进排污许可制度与监测、监控、执法、总量等制度的融合,加强顶层设计,建立固定污染源排污许可联动管理机制,为科学化、信息化、智能化的固定污染源全过程监管提供制度保障。

(2) 加快数据融合,实现固定污染源的“大数据”智能管理。将排污许可数据与自动监控、移动执法数据链接,实现监控自动预警、执法自动提

示等智能功能,真正实现固定污染源“一证式”智能化管理。

(3) 优化填报平台,提高平台数据的引用能力,实现数据共享,直接导入环评、污染源普查等相关数据,最大化减少企业填报的数据量。一方面确保数据的真实性与唯一性,一方面降低企业填报门槛,更好地为企业减负。

按照生态环境部工作部署,江苏省将加快推进固定污染源排污许可“一证式”管理工作,探索排污许可“全覆盖、全周期、全联动”机制,推动企业守法、部门执法、社会监督,实现政府治理和社会调节、企业自治良性互动,为提高环境管理效能和改善环境质量奠定坚实基础,为美丽江苏建设提供有力制度保障。

参考文献:

- [1] RUTZ W, KNORRING L, WALINDER J. Long-term effects of an educational program for general practitioners given by the Swedish Committee for the Prevention and Treatment of Depression[J]. *Acta Psychiatrica Scandinavica*, 2010, 85(01): 83-88.
- [2] 王淑梅, 荣丽丽, 于杨. 国外排污许可证管理的经验与启示[J]. *油气田环境保护*, 2017, 27(02): 1-5.
- [3] LOPATICKA V. Occupational health and safety initiatives: an exploration of the National OHS Strategy in New South Wales' manufacturing industry[J]. *Natural Resources Forum*, 2015, 23(04): 323-334.
- [4] FERREY S. Environmental law: examples and explanations/-2nd ed[M]. CITIC Publishing House, 2003.
- [5] 施玛丽, 王娜, 郭欣妍, 等. 中美农药行业排污许可证政策差异性探讨[J]. *生态与农村环境学报*, 2019, 35(02): 151-157.

On countermeasures and implementation of pollutant discharge permit in Jiangsu

FENG Cheng

(Department of Ecology and Environment of Jiangsu Province, Nanjing 210036, China)

Abstract: It is an important measure to promote the modernization of ecology and environment governance system and governance capacity to build a “one license” fixed pollution source supervision system with the core of pollutant discharge permit system. Combined with the author's experience in practical management, this paper reviews the construction of China's pollutant discharge permit management system, summarizes the implementation of the pollutant discharge permit system in Jiangsu Province, analyzes the problems existing in the practice of pollutant discharge permit management in Jiangsu Province, and puts forward countermeasures and suggestions for improvement from the aspects of optimizing the technical support system, improving the regulatory system, and strengthening data fusion. In addition, the future work prospect of the practice of pollutant discharge permit management in Jiangsu Province is put forward.

Keywords: Jiangsu Province; pollution discharge permit; implementation; countermeasures and suggestions