

广东省排污许可制的实践与思考

李新科,余秋良,张司佳

(广东省生态环境厅,广州 510000)

【摘要】广东省是全国排污许可全覆盖任务最重的省份,其固定污染源数量居全国首位。本文系统梳理了广东省在排污许可管理实践中的经验做法,并在此基础上分析排污许可制度改革面临的问题,从“一证式”管理角度出发,提出进一步做好制度落实的思考与建议,为构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系提供参考和借鉴。

【关键词】排污许可;固定污染源;生态环境管理;经验启示

中图分类号:X3 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)01-0046-04 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202101046

排污许可制度是我国固定源环境管理制度改革的重大政策^[1]。2016年11月,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,对完善控制污染物排放许可制度,实施固定污染源排污许可管理做出总体部署安排,明确2020年全国基本完成排污许可证核发。根据第二次污染源普查数据,广东省固定污染源数量达到60多万家,居全国首位,同时也是排污许可全覆盖任务最重的省份。按照国家工作要求,2017—2019年广东省核发排污许可证1.2万多个,2020年1月—4月完成对7.49万家污染源的清理整顿工作,共核发排污许可证1600多个,完成排污登记5.1万多家。截至2020年7月,广东全省经平台注册的排污单位达到42万多家,共核发排污许可证2.2万多个,完成排污登记36.79万家。结合前期的排污许可证管理,广东省在实施排污许可制、加快推进排污许可发证登记工作方面,做了大量实践探索,为构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系奠定了基础。

1 广东省排污许可证管理实践

2001年广东省制定了《广东省排放污染物许可证管理办法》,开始了排污许可制的探索历程。2004年9月24日,广东省第十届人民代表大会

常务委员会第十三次会议通过的《广东省环境保护条例》中规定了企业持证排污、按证排污的主体责任,为推行排污许可制度奠定了法制基础。2009年原广东省环境保护厅发布了《广东省排污许可证实施细则》,明确了排污许可证核发监管的基本要求和操作细则,指导各地市开展污染源摸底调查和排污许可技术基础研究工作。2014年广东省政府印发《广东省排污许可证管理办法》(省政府令第199号),进一步明确了排污许可证的实施规范和相关要求。2015年《广东省环境保护条例》修订,重申和强化了原条例中对排污许可证的管理规定和罚则。其间,广东全省发放排污许可证5万多个,并以此作为总量控制、落实企事业单位减排责任的重要手段,在污染源监管中取得了积极成效,也为深化排污许可制改革积累了有益经验。

2 广东省推进排污许可制改革情况

2016年12月以来,广东省按照国家统一部署,全力推进排污许可制度改革相关工作,不断创新探索,逐步形成了符合地方实际并行之有效的的一套工作方法。

2.1 加强领导,建立高效工作机制

认识到排污许可制改革是攻坚任务,时间紧

任务重,各级生态环境部门成立领导工作小组,强化对排污许可工作的组织领导和统筹协调。广东省生态环境厅组建排污许可制实施工作领导小组,由厅长任组长,分管环评与排污许可、执法的副厅长任副组长,并细化内部分工,定期召开工作推进协调会议。各级生态环境部门统一思想,高度重视排污许可制改革,分别成立由主要领导挂帅的领导小组,上下联动,形成合力,集全系统之力统筹推进排污许可改革工作。为实现2020年固定污染源排污许可全覆盖工作目标,广东省委、省政府将排污许可工作纳入污染防治攻坚战的重要内容,在污染防治攻坚指挥部2020年1号令中对排污许可制提出工作要求。广东省生态环境厅建立了排污许可全覆盖保障工作包保机制,分成3个工作小组对全省21个地市开展督导帮扶。部分地市的分管市领导定期听取汇报,亲自督战排污许可全覆盖攻坚,对加快推进排污许可制实施起到了关键作用。

2.2 因地制宜,做实做细宣传培训工作

广东省生态环境厅强化排污许可政策宣传解读,先后通过环保公众网、微信公众号、媒体报刊等渠道向社会公开了推进排污许可制改革、相关行业核发范围、固定污染源清理整顿、排污许可全覆盖要求等事项和要求。与此同时,积极指导各地推进相关宣传工作,并加强与行业协会、商会以及重点企业的沟通互动。各级生态环境部门结合地方实际,采取形式多样的手段,对推进排污许可制改革工作进行宣传报道,旨在树立排污单位的主体责任意识。2020年各地更是将宣传发动作为加快排污许可清理整顿和相关行业发证登记的头号工作,也因此取得了非常明显的成效。另一项纳入重点工作的是排污许可培训。广东省生态环境厅结合国家政策规范的出台,适时举办全省排污许可管理人员培训。值得指出的是,每一期省级培训班都经过充分酝酿、精心组织。如组织专家对相关技术规范内容进行提炼重构,讲解条理清晰、重点突出,参加培训的人员对此评价很高。此外,一些针对排污许可制的法律适用、监管执法、自行监测审核等重点工作进行专题解读的

培训课程,也得到了各级生态环境部门的广泛好评。同时,广东省生态环境厅也积极支持各地市根据地方产业特点,分类分批开展培训。各地在推行排污许可制工作中,制定了培训方案计划,不遗余力地开展政策宣讲、行业专题培训等工作。据不完全统计,2020年1月—4月期间全省各地市培训达到2.9万人次,有力地推动了排污许可清理整顿工作的完成。

2.3 充分借力,强化专业技术支持

排污许可管理是一项行政工作,但涉及面广、技术性强。为此,广东省生态环境厅依托相关技术单位,建立专家团队,为各地市排污许可工作提供长效技术支持。一是实行分片负责,与各地市对接,持续跟进地方工作进展,同时为各地提供审核、培训等技术支持。二是建立例会机制,定期集中研讨、汇总各地市问题,分析全省工作形势和研究部署阶段工作;三是组织开展质量抽查,对排污许可证申请核发质量、排污单位证后执行等情况进行跟踪评估。各级生态环境部门或依托辖区内的技术单位,或采取政府购买服务等方式,委托第三方机构开展排污许可证申请培训、技术审核等工作,为提高排污许可证核发质量提供了重要的技术保障。专家团队和第三方机构在协助生态环境部门加快推进排污许可制实施工作中发挥了重要作用。一些地市组织这些技术力量进行了集中培训辅导、录制教学视频、制作排污许可办事指南、编制工作模板和填报范本,并上门指导排污单位开展申领登记等。

2.4 先行先试,探索构建以排污许可制为核心的监管体系

排污许可制改革以建立精简高效、衔接顺畅的管理制度体系,提升环境管理精细化水平为目标。广东省政府印发《广东省人民政府办公厅印发关于深化我省环境影响评价制度改革指导意见的通知》,提出探索环评与排污许可深度融合,着力构建固定污染源环境管理体系。各地先行先试,加快推进制度衔接。如佛山市以排污许可证作为整合环境影响评价、污染物排放标准、总量控制、排污权交易、排污收费等环境管理信息的载

体,探索“一证式”管理模式,并建立了总量指标核算与监管相统一的总量指标核定与分配方法体系。相关地市也在积极探索推进排污许可与环评、执法、监测等相关制度的联动衔接。

3 存在的相关问题

在三年多的排污许可制实施过程中,也发现了如下相关问题:一是企业主体责任意识有待强化。中小微企业管理水平低、环保意识薄弱,对排污许可制强调的主体责任的认识还不到位,在排污许可证申领或开展排污登记时不积极、不主动。二是生态环境部门内部的工作联动衔接亟须加强。主要体现在一些地方的排污许可与监测、执法等部门尚未形成高效联动机制,部门之间权责不清晰、沟通不畅顺。三是证后执行情况不理想。大多数持证单位还不能规范环境管理要求。一方面是由于目前对不按证排污行为的处罚缺乏法律支撑;另一方面排污单位认为证后执行的技术要求太高、管理要求太严、投入成本很大。四是执法观念和方式有待转变。排污许可制对固定污染源监管提出了依法执法的要求,但是一些地方仍按照以往的工作模式开展监管执法工作,并且很多基层执法队伍的能力建设也不能满足排污许可执法的需要。有的执法人员认为排污许可证内容过于庞杂。

4 相关思考建议

从上述问题以及实际工作来看,自2016年底排污许可制度改革实施以来,各级生态环境部门的精力主要集中在固定污染源排污许可全覆盖的工作上,证后执行仍然缺乏必要的刚性约束,证后监管执法工作尚未进入常态化,这在一定程度上削减了排污许可制度本身的权威性,也降低了基层管理人员对制度改革的信心。因此,对下一步的排污许可制度改革工作提出以下思考建议。

4.1 加强排污许可制度建设

一是建议国家层面加快排污许可立法进程,确立排污许可制度的法律地位。通过排污许可立

法,明确管理体制和部门职责,强化无证排污、不按证排污的法律责任,使排污许可证核发工作有法可依、有章可循,为地方强化排污许可管理提供法律支撑。二是以环境影响评价与排污许可衔接为突破口,推动相关制度衔接。各级生态环境部门应积极探索推动环评与排污许可制度融合,如加强固定污染源类建设项目环评和排污许可证内容衔接,然后逐步统一管理要求;再者如试点项目环评和排污许可申请统一受理、同步审查,实现“一个项目,一次办理”。

4.2 精简优化排污许可技术体系

一是建议优化排污许可证内容。围绕规范企事业单位排污行为这一核心,从对排放口的精细化管理管控角度出发,优化排污许可证内容。如证载内容以许可排放的污染物种类、浓度、排放量、排放去向和环境管理要求等为核心,对于产品产能及生产设备等登记事项,仅存储于固定污染源环境信息数据库备查。二是建议简化相关技术规范。基于当前的企业环境管理水平,对名录、行业技术规范、自行监测指南、可行技术指南等开展实施效果综合评估,对于效益低、成本高、操作性差的内容应及时优化调整。三是进一步明晰管理范围边界,减少企业负担。如对于以排放废水(或废气)为主的单位,应简化其废气(或废水)的环境管理要求。

4.3 加强部门联动和能力建设

各级生态环境部门应明确权责分工,要真正建立起排污许可与环境监测、环境执法等相关部门联动机制,以形成有效的工作合力。核发部门应及时将持证单位清单移送环境监测和环境执法部门。环境监测部门应加强对自行监测方案的审查,以及对持证单位自行监测开展情况的抽查。执法部门要制定执法检查计划、执法工作手册等,并按计划组织开展排污许可执法检查。同时,以构建以排污许可制为核心的固定污染源监管体系为目标,加强相应的能力建设,尤其是要重视排污许可管理队伍建设以及生态环境信息化能力建设等。

4.4 强化监管执法,推动排污单位落实主体责任

建议国家层面积极推动排污许可与执法工作衔接,明确环境监察部门职责,加强监察人员岗位培训,出台证后监管执法指南,明确工作要求,统一执法尺度。同时,各级生态环境部门应将排污许可证检查纳入执法监管重要内容。探索环境信用评价制度,强化排污许可证的信用约束^[2]。将不按证排污或证后执行不到位的企业纳入重点监管名单,并加强监督检查频次。强化社会监

督作用,通过曝光一批无证排污、不按证排污的典型违法案例,倒逼企业强化生态环保意识,自觉守法经营,认真落实排污许可证的各项环境管理要求。

参考文献:

- [1] 王金南,吴悦颖,雷宇,等.中国排污许可制度改革框架研究[J].环境保护,2016,44(02):10-16.
- [2] 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(02):28-33.

Practice and exploration of pollutant discharge permit system reform in Guangdong

LI Xinke, YU Qiuliang, ZHANG Sijia

(Department of Ecology and Environment of Guangdong Province, Guangzhou 510000, China)

Abstract: Guangdong is the province with the heaviest task of full coverage of pollutant discharge permit, and the number of stationary sources ranking the first in China. This paper mainly systematically combs the practical experience of the Pollutant Discharge Permit System in Guangdong Province. And on this basis, the problems of the implementation of Pollutant Discharge Permit System reform are summarized. From the view of One-Certificate-Management of pollutant discharged, some reasonable suggestions for the implementation of the system are put forward to further provide some references for the construction of the supervision system of the stationary pollution sources with the Pollutant Discharge Permit System as the core.

Keywords: Pollutant Discharge Permit System; stationary pollution source management; ecology and environment management; experience and enlightenment