

关注排污许可制度改革

浙江排污许可制度改革试点初探

叶维丽 卢瑛莹

中央高度重视排污许可制度改革工作,近年来多次发文提出要建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制。2015年,环境保护部批复浙江省正式成为排污许可制度改革的试点省份(环办函〔2015〕494号)。浙江省同期下发《关于开展浙江省排污许可制度改革试点工作》(浙环函〔2015〕100号),正式启动浙江省排污许可证试点工作。浙江省以绍兴、舟山、台州、桐庐、长兴、海宁、义乌、椒江8个市县为试点,以环境质量改善为总体目标,主要针对点源环境管理制度的制度整合与流程再造,建立以排污许可证为核心,覆盖污染源建设、生产、关闭全过程的“一证式”管理模式,将排污许可证定位为政府环境监管的执法依据,企业环境行为的守法文书、公众环保监督的平台,使其成为有效改善环境质量的工具。

试点改革的总体实施情况

截至目前,改革试点实践探索已历时半年多。在流程再造方面,浙江省分别以8个试点地区为蓝本,从多角度开展流程再造与制度衔接工作。省级层面,为确保改革试点的深入推进,浙江省积极推进了环境管理制度创新:

一是在落实政府环保主体责任上,建立主要污染物财政收费和排污权基本账户制度,按照“以减量定增量”的原则,在确保完成减排任务的前提下,谁淘汰落后产能力度大、削减的排污量多,可用于新上项目的排污指标就多,以此来规范各市、县区域排污指标的使用与管理。

二是在落实企业治污责任上,建立企业刷卡排污制度。截至2015年12月底,浙江省已经建成2100套刷卡排污系统,省控以上污染源实现全覆盖。

三是在推进行业转型升级上,建立主要污染物排污权激励制度,对重污染行业开展以吨排污权税收贡献的“三三制”评价排序和考核,严格落实差别化激励约束政策,推动产业转型升级。

四是在环境资源配置上,以排污许可证作为排污确权载体,深化排污权交易。截至2015年12月底,浙江省累计排污权有偿使用和交易金额达50.65亿元,排污权抵押贷款145.07亿元。

五是在统一规范上,省级层面正在建设全省统一的污染源管理平台并针对各市县开展培训,力图将污染源

相关链接

八地“一证式”管理模式各具特色

浙江省各市、县初步建立了污染源“一证式”管理模式,并形成各有特色的推进路径。

绍兴市:重点在排污许可证管理平台等工作上进行探索示范,委托设计开发了排污许可证信息化平台,以排污许可证信息化管理为基础落实“1+9”基本账户制度。

舟山市:在整合管理内容、优化管理流程、落实主体责任等方面力求突破,选择有污染削减任务、环评审批要求的项目作为试点对象,在环保部门内部实行联合审议和签批的形式,实行排污许可证执行情况定期报告和重大变动信息动态报告。

台州市:在简化行政许可程序,强化事中事后监管等方面进行探索实践。台州市重构了办事流程,实施环评改革,对各类建设项目环评审批分别设置了“豁免、备案、简化、认可、补办、下放”六个批,直接由业主填报环保设施竣工验收的要求,委托进行验收监测后自行组织环保设施验收,并向环保部门提交执行报告。

桐庐县:重点在规范排污许可证

从四个方面入手强化执法监管

信息纳入统一管理;环保厅印发了统一的排污许可证文本,制定了统一的排污许可证编号,初步制定了证照管理规范。

浙江试点取得初步成效

浙江省开展试点改革仅半年时间,改革的成效主要体现在管理效能的改进以及对企业精细化管理水平的提高方面。改革对企业监管的实际效果,以及对环境质量改善的情况,尚需要等待时间检验。

管理效能得到提高。一方面,试点地区通过打通各项污染源管理制度各环节,形成制度合力,以排污许可整合多项许可程序,以排污许可证管理统一许可排放量和实际排放量,减少审批许可时间,避免重复管理和“数出多门”,同时也减少了管理部门的寻租空间,降低了管理人员的廉政风险;另一方面,通过调整环保部门内设机构,加强排污许可证“一证”监管作用,实现“一窗口”对外、“一站式”服务、“一证式”许可,降低监管成本,提高管理效能。通过改革,绍兴市取消了3项流程,建设项目审批备案时间不超过30天,比原来至少两个月时间缩短了50%以上。海宁市对符合“零土地”技改和工业园区内的轻污染项目实行行政许可方面的法律法规均有所突破,存在一定潜在风险。

三是改革认识有待深化,地区推进水平不一。部分试点地区对于排污许可证制度“一证式”改革的认识不一致,没有将排污许可证制度的核心地位突出,而将各项改革机械整合,使得排污许可证制度改革承载过多却实效欠缺。在效能提升方面,部分地区仅机械地压缩审批时间,而忽视了制度间的有机整合效力。此外,由于排污许可证制度改革必然涉及部分法律法规条文的突破,部分地区大胆探索,部分地区相对保守,造成在各个试点实际推进中存在较大差距。

试点改革应不断调整改进

总体来说,经过浙江省8个试点地区的实践检验,“一证式”排污许可证制度改革可以有机整合点源环境管理各项制度,有效简化当前环保审批流程;推动环境信息集成统一,促进环境管理精细化,便于环境执法监管开展;进一步提升精细化管理水平。依托信息的实时交互,管理方式从末端考核转变为全过程监管,及时快速地识别和纠正污染源的各类违法违规行为,从源头上减少重大环境污染事故的发生,以高度的精细化管理全面提高监管质量。

核发、整合环评审批制度、落实各方主体责任等方面有所创新。实行环评机构对环评结论负责并签订《环评中介机构承诺书》;企业承诺严格落实环评提出的污染防治措施、遵守环保法律法规、污染物排放符合浓度和许可排放量控制要求,并签订建设项目环保承诺书;完成市控以上企业刷卡排污系统建设和运行。

长兴县:重点在研究制定排污许可证发放的负面清单和企业的责任清单,强化排污单位污染防治主体责任,规范企业环境行为等方面进行探索实践。环保“三同时”竣工验收由环保部门组织开展的形式,转变为企业自行组织并提供“三同时”执行报

试点过程中暴露出的问题

一是国家层面的法律保障缺失依然是试点地区许可制度实施的刚性约束。国家与试点地区层面要求企业持证排污、按证排污、自我管制、自我报告等,但缺少相应的法律依据与规范要求。若企业未按照要求履行职责,环保部门在实际执法监管中也缺乏行之有效的惩罚措施,致使企业主对于排污许可证的敬畏程度较低,不利于树立其环保主体责任意识。另外,在实际监管中,未明确在线监测数据是否能作为法律管理地位,实际监管过程中在线监测地位尴尬,难以成为执法依据,不利于浙江省推进以“刷卡排污”为手段的证后管理。

二是制度整合有现实障碍,存在潜在改革风险。由于现行的法律法规没有明确排污许可制度与其他环境管理制度间的法律层级关系,地方实践时排污许可制度与其他环境管理制度的整合往往形式大于内容。要真正实现以排污许可证制度为核心的环境管理各项制度的有机整合,目前尚存在现实阻碍。改革设计中的制度整合环节对于环评审批制、环境保护设施竣工验收等行政许可方面的法律法规均有所突破,存在一定潜在风险。

三是改革认识有待深化,地区推进水平不一。部分试点地区对于排污许可证制度“一证式”改革的认识不一致,没有将排污许可证制度的核心地位突出,而将各项改革机械整合,使得排污许可证制度改革承载过多却实效欠缺。在效能提升方面,部分地区仅机械地压缩审批时间,而忽视了制度间的有机整合效力。此外,由于排污许可证制度改革必然涉及部分法律法规条文的突破,部分地区大胆探索,部分地区相对保守,造成在各个试点实际推进中存在较大差距。

试点改革应不断调整改进

总体来说,经过浙江省8个试点地区的实践检验,“一证式”排污许可证制度改革可以有机整合点源环境管理各项制度,有效简化当前环保审批流程;推动环境信息集成统一,促进环境管理精细化,便于环境执法监管开展;进一步提升精细化管理水平。依托信息的实时交互,管理方式从末端考核转变为全过程监管,及时快速地识别和纠正污染源的各类违法违规行为,从源头上减少重大环境污染事故的发生,以高度的精细化管理全面提高监管质量。

义乌市:重点在整合管理制度、简化审批流程、强化信息公开、优化许可证监管等方面进行探索。义乌市要求企业在申领排污许可证时签署书面承诺,并确定专(兼)职环保人员,委托中介机构对其提供培训服务,按照排污许可证要求开展环保工作。加强对第三方机构的监督管理,对进入义乌市开展业务的环保中介机构由环保产业协会备案,组织中介机构开展“一证式”宣传培训,建立环保中介机构诚信承诺机制与考核淘汰机制。

椒江区:重点在明确并落实各方职责、优化执法监管等方面进行探索示范。实行业主承诺制,业主以书面形式做出达标承诺,自行承担违反承诺的法律后果;环保设施竣工后企业自行组织对环保设施的运行情况评估验收,向环保部门提交环境保护执行报告。另一方面,组建集自动监测、刷卡排污、总量管理、环境统计、移动执法、视频监控为一体的“环保天眼”管理系统,将多套分散的环保业务数据进行有机融合,并建立了街道、镇环保监察中队。

告的形式。新证正式核发前,组织开展对相关人员的指导培训,制定《企业环保履职清单和环保守法承诺书》。

海宁市:重点在综合管理内容、整合管理制度、再造管理流程、排放量管理执法等方面力求突破。在环评审批、竣工备案、许可证申请等方面全面实施承诺制。强化宣传,在发证前同时对企业负责人开展30分钟到1个小时不等的环保知识教育,发放《企业须知》手册。证后管理方面,正在开发建设信息管理平台,计划实行排污许可证计分管理制,同时创新提出环境保护责任险与排污许可制度结合思路。

放率不高,后续改革任务尚未跟进,证后监管案例不多,对于全面建立系统完善、权责清晰、监管有效的污染源管理新格局的探索还需在今后的工作中继续推进。

笔者建议,地方推行排污许可证制度改革试点可以大胆探索,在一段时间内保持政策的稳定性,充分发挥地方政府、企业的主观能动性,重视对证照发放后排污单位的精细化管理手段创新,对国家层面的排污许可制度改革当有一定借鉴意义。同时,应当允许地方改革试点设置容错机制,允许地方在实际实施过程中自我调整与改进,从而不断在实践中检验改革方向与手段的正确性。对试点地区的具体建议有如下4条:

一是强化法制支撑保障。建议浙江省充分吸收改革成功经验和做法,将其上升为地方法规和制度。将排污许可证管理条例纳入立法计划,细化明确排污许可定位、管理权限、申请核定、监督管理、排污权交易、信息公开、法律监管等管理细节,为改革提供规范性文件指导和法律依据。

二是加强配套政策技术研究。建议试点地区进一步研究主要污染物许可排放量分配、实际排放量核定、排污许可证监管方式等技术方法。在有条件的地区率先探索基于环境质量的许可排放量分配技术,分析环境质量较好与较差区域的许可排放量分配技术方法;制定完善排污许可证核发、排污核定、监管、企业环境主体责任、排污信息公开等方面的政策文件,推进排污许可证与排放标准、区域环境功能和质量更好衔接,推进排污许可证改革更加规范、有效发展。

三是加快信息平台整合进度。进一步加快浙江全省统一的污染源管理信息平台建设进度,并与国家平台保持衔接。以排污许可证制度管理要求为主要依据,逐步整合现有环评审批、在线监测、排污收费、执法监管等各项环境管理平台。加大在线监测等基础设施建设,对重点企业全面推广刷卡排污,同时将更多企业纳入平台监管范围,全面推进环境管理大数据建设,进一步提升环保精细化管理水平。

四是加大改革宣传教育力度。在全社会加大排污许可证制度的宣传力度,使“持证排污、按证排污”的守法思想深入人心。开展对企业负责人环保责任的教育,定期举办企业环保负责人、环保员的相关培训,促进提升企业环境保护的自我管理能力。

作者单位:叶维丽,环境保护部环境规划院;卢瑛莹,浙江省环境保护科学设计研究院

为落实党中央、国务院关于加强生态文明建设和环境保护工作的新精神、新形势、新要求,破解环境管理改革体制瓶颈,河南省周口市建立党政联席会议制度,定期研究环保重点工作,着重落实地方党委、政府“党政同责”“一岗双责”“失职追责”和“管行业必须管环保”制度,通过顶层设计,夯实部门责任,着力打造“横向到边、纵向到底”的环境监督管理体系。

一是注重建机制。建立环境监管网络。出台环境网格化监管方案,细化属地监管和行业监管责任,推动各级政府、相关部门和企业落实网格环境监管任务,加快形成“定人、定责、履责、问责”的网格化环境监管格局。建立环境督察机制。成立周口市环境保护督察组,对县市区政府实施环境综合督察,层层传导压力,督促各级党委和政府落实保护生态环境、改善环境质量的主体责任,有关部门落实相关责任,加快解决环境保护领域突出问题。完善工作追责机制。大气质量连续3次排名后3名的县市区,实行区域限批、公开约谈和追责。建立市监察局、市检察院联动机制,启动追责程序。环境质量持续恶化,将对一部分干部进行追责,甚至追究失职渎职的刑事责任。在市级以上新闻媒体曝光,公开约谈党委政府负责人,在周口电视台直播。将大气质量与创建省级文明城市挂钩,完不成任务,不予通过。将地方党委政府把空气质量改善情况与换届考核任用干部挂钩。

二是注重督重点。重点督察各级党委政府及有关部门对国家环保决策部署,突出环境问题整改,清理清查违法违规建设项目工作“三个一批”和“党政同责”“一岗双责”“失职问责”“管行业必须管环保”等责任落实情况,督察结果作为领导班子和领导干部考核任免的重要依据。对督察中发现的环境违法行为作出行政处罚,对环保问题特别突出的要追究相关责任,按程序移交纪检监察部门处理。在全市形成“各级政府组织实施、环保部门统一协调、相关部门各负其责、社会各界广泛参与”的环境保护监管大格局,实现环境监管执法全覆盖。

三是注重明责任。强化“一岗双责,失职问责”制度。出台《中共周口市委办公室、周口市人民政府办公室关于印发〈党委、政府及有关部门环境保护工作职责〉的通知》《周口市人民政府关于环境监管网格划分实施方案的通知》,进一步明确各级党委政府和职能部门的环保职责。各级各部门的领导于部和生产经营单位的负责人在其职责岗位上要同时抓好业务和环境保护两项工作,建立健全环境保护行政“一把手”负总责、分管环境保护工作的领导具体抓、其他领导分头抓的领导班子环境保护责任制。失职追责就是对环保责任不落实的单位,依照职责追究一把手和分管负责人的责任。“管行业必须管环保”,按照“属地管理、分级负责”的原则,各级党委、政府是当地环境质量改善的主体责任。各级职能部门是本行业和本管业务产生环境污染问题的治理责任主体。

四是注重新媒体。2016年3月起,在周口日报、周口电视台等传统媒体开设环保法宣传专栏的同时,通过周口环保之家微信公众号,开展环保知识定点推送。重点宣传对象是各县市区党政一把手及班子成员,各县市区单位主要负责人、分管负责人,环保战线干部职

探索与思考

污染源现场检查操作规范亟待编制

◆韩凯

今年是环保法的实施年,各级环保部门要全力打好补齐环保短板攻坚战。环境监管执法就是这场攻坚战的主要阵地之一。

笔者认为,为提高环境监管执法部门的能力和职业化水平,当前亟待开展企业污染源现场检查操作规范编制工作。在摸清底数的基础上梳理执法检查流程,明确执法检查要点。污染源现场检查操作规范对强化环境监管的作用可以概括有3个“有利于”。

一是有利于打牢环境执法工作基础。对工业企业的监管是环境执法工作的重点,但由于各级监管部门能力基础不同,执法机构和人员对企业的建设历程、环评及“三同时”制度执行情况、污染防治设施建设及运行情况、各类污染物排放情况等调查了解不够全面细致,向环保部门提交环境执法执行报告。另一方面,组建集自动监测、刷卡排污、总量管理、环境统计、移动执法、视频监控为一体的“环保天眼”管理系统,将多套分散的环保业务数据进行有机融合,并建立了街道、镇环保监察中队。

二是有利于实现科学化、精细化监管。当前环境执法队伍建设存在两个方面的突出问题。一方面,人员不足与污染源量大面广的矛盾十分突出,执法资源配置严重不足;另一方面,现有人员知识结构不尽合理,真正具有环保相关专业学历的不足1/3。有的执法人员到现场检查,蜻蜓点水,走马观花,看

坚持党政同责 落实一岗双责

徐光

工和社会各界人士。运用新媒体,建立横向到边、纵向到底的环保宣传网络。宣传重点是每周对上级生态文明建设的新技术、新理念、新举措进行解读,对新出台的环保法和大气污染防治法进行阐释,对当前重点环保工作进展情况进行通报。

作者系中共河南省周口市委书记

看外排废水颜色,闻闻厂区周边气味,问问设施运行情况,难以真正发现问题。编制污染源现场检查操作规范,实施“一厂一策”,固化现场检查工作流,明确每一个环节检查要点,相当于手把手地教。执法人员能够清楚如何判断治污设施是否正常运行,中控系统应该检查哪些参数,参数控制的范围是什么等。与移动执法系统相衔接,可以提高环境监管工作的规范性,解决执法人员不会查的问题。

三是有利于落实随机抽查制度。为了促进公平竞争,维护市场秩序,解决检查任性和执法扰民、执法不公、执法不严等问题,各级环保部门着手实施污染源日常环境监管随机抽查制度。按照制度设计,抽查要实行“双随机”,即随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员。实事求是地讲,执法人员不可能对辖区内每一家企业了如指掌,执法难免会存在盲区,导致检查不到位。编制污染源现场检查操作规范,执法人员能够在较短时间内掌握企业基本信息,然后按图索骥,按部就班开展工作,解决随机抽查可能存在的随意性大的问题。

各级环保部门应当高度重视污染源现场检查操作规范编制工作,必要时可借助大专院校和科研院所的技术力量。按照“典型引路,全面推开”的步骤,先选择不同行业企业制作样板,然后根据规模由大到小、监管级别由重点到一般,逐家企业落实,使其成为执法人员打好补短板攻坚战“的武器弹药”,成为提升职业化水平的“助推器”。

作者单位:山东省环境监察总队

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

◆范士纯

新常态下解决现实中的突出问题,扎实有效地改善环境质量,必须强化环境执法监管。笔者认为,强化环境执法监管应在4个方面有效落实:落实网格化执法。国务院办公厅下发的《关于加强环境监管执法的通知》(国办发〔2014〕56号)明确要求,强化环境执法监管,环境监管要落实网格化。落实网格环境执法监管要求,必须做到“四定”,即定网格、定目标、定内容、定责任,着力以责任为牵引,以落实责任为抓手,形成网格化的监管体系。

推动“三不三直”执法。“十二五”期间,环境保护部对环境监察执法提出了“三不三直”的执法模式,即“不定

时间、不打招呼、不听汇报、直奔现场、直接督察、直接曝光”,保持执法检查高压态势,对环境违法行为实行零容忍,要求做到执法必严,违法必究。新常态下加强环境执法监管,必须进一步推进“三不三直”环境执法工作的有效落实。只有这样,才能强化环境执法监管的严肃性。

构建公安环保执法机制。落实好环保法,强化环境执法监管,要构建公安环保机制,不断强化环境执法监管

的联动,解决环保单打独斗解决不了的问题。在组织实施上,要把公安和环保联动执法模式作为一个重要的环境执法监管手段运用到环境执法工作中。特别是对涉嫌重大环境违法问题,要启动联动执法,坚持明查与暗查、日查与夜查、节假日检查与平时检查相结合的方式开展环境执法监管工作,着力打击偷排、偷放等严重环境违法行为。

推进双随机执法。国务院办公厅

《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》(国办发〔2015〕58号)、《关于在污染源日常环境监管领域推广随机抽查制度的实施方案》(环办〔2015〕88号),要求大力推广污染源监管随机抽查制度,对事中事后监管行为提出了明确的要求。笔者认为,要大力推进双随机执法机制,解决现实中执法车一启动,企业就知晓的问题。在实施双随机执法工作上,环境执法检查以摇号的形式,随机抽取检查对象,随机选派执法检查人员。在现场检查工作实施前,随机抽查名单要保密,防止失密泄密现象发生。扎实地以双随机组织对重点区域、重点企业进行环境执法监管工作,才能进一步提升环境执法监管工作的有效性。

作者单位:辽宁省沈阳市环境保护局