

关注排污许可制度改革

探索实施造纸行业排污许可

张文静 叶维丽

编者按

排污许可证制度是国际通行的一项环境管理制度,是监管固定污染源排放的有效手段。环境保护部部长陈吉宁在2016年全国环保工作会议上提出,出台《污染物排放许可证实施方案》,在电力、造纸两个行业率先全面实施排污许可证管理。本报特邀专家撰写造纸行业实施排污许可管理的相关文章,希望对读者有所借鉴。

中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》明确提出,完善污染物排放许可制。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,依法核发排污许可证,排污者必须持证排污,禁止无证排污或不按许可证规定排污。

在我国,排污许可证已推行20余年。笔者认为,全面实施固定污染源排污许可制度不能一蹴而就,应从典型行业如造纸行业入手,建立排污许可实施范本后逐步拓展。

要实现覆盖所有固定污染源的排污许可管理,必须在不断查明所有固定污染源排污情况的同时,分阶段、分类实施。

排污许可证中的污染物指标应体现环境质量改善需求和行业污染防治要求,具体包括全国实施总量控制的主要污染物、区域特征污染物和行业特征污染物。

排污许可制度不仅要规范固定污染源排污行为,更应实现对企业环境保护的全过程管理,具体通过排污许可的载明事项体现,具体内容包括企业生产工艺和产品、末端治理设施和环境管理要求等。

发放排污许可证只是排污许可证制度实施的起点,注重证后监管才能保障实施到位,达到应有的实施效果。

排污许可制度是未来固定污染源管理的核心,因此制度的建立要与现有固定污染源管理要求做好充分衔接。

◆赵童

随着农村经济的快速发展,农民生活水平有了一定提高,人居环境也得到一定改善,但很多地方水污染环境问题日益突出,威胁农村生产、生活和生态安全,亟待引起重视并加以解决。

结合工作实际,笔者认为一些农村出现水污染问题的原因在于:

一是企业污染下乡。随着城镇化进程的加快,乡镇企业迅速发展。这些企业中相当一部分属于效益较差、能耗较大、环境污染较严重的企业,且技术含量低,以造纸、纺织、煤炭、非金属矿制品、化工及食品加工工业为主。由于城市环境管理相对严格,污染企业就转移到广大郊区、农村地区。

二是农业污染严重。很多农村地区主要依靠施用化肥、农药来保证农作物生产,污染物通过农田排水及地表径流等方式进入地表水体,同时又渗入到地下水,严重影响水质。

三是处理设施欠缺。在经济比较发达的地方,尽管建设了一定的水污染防治设施,但常常运转不到位。在经济相对落后的地方,没有建设任何污水防

1 为什么可从造纸行业入手推行排污许可?

为了确保排污许可制度具有代表性、普适性和可操作性,典型行业的选取可遵循排污量大、排污情况复杂、生产相对统一等原则。

从我国涉水工业特征来看,选取造纸行业较为合适。造纸行业是我国水

2 排污许可证核发管理需注重哪些问题?

推行造纸行业排污许可,需要注意以下问题:

一是分阶段、分类逐步实现固定污染源全覆盖。

将排污许可制度作为固定污染源管理的核心,应实现排污许可证全口径发放,同时确保发放许可证的统一性、公平性和易操作性,但我国目前环境管理尚未覆盖全部固定污染源。以造纸行业为例,全国第三次经济普查显示,造纸和纸制品企业法人单位为5.4万个,而环境统计按总排放量的85%计算,仅将4000余家纳入统计口径范围内。因此,要实现覆盖所有固定污染源的排污许可管理,必须在不断查明所有固定污染源排污情况的同时,分阶段、分类实施。

对于造纸行业,可先从环境统计内的企业入手,开展排污许可证核发并总结成效。同时,结合工商注册信息,开展环境统计外造纸和纸制品企业的信息采集,并将其作为后续的发证对象。在发证过程中,还可以根据企业排污状况分类实施,对于制浆、造纸等污染物排放量大的企业可优先开展发放工作。而不涉及造纸仅生产纸制品的企业,其生产过程中污染物排放量很少,可暂缓发放或考虑予以豁免。

二是污染物指标及许可内容应体现行业特点。

排污许可证中的污染物指标应体现环境质量改善需求和行业污染防治要求,具体包括全国实施总量控制的主要污染物、区域特征污染物和行业特征污染物。全国实施总量控制的主要污染物应纳入排污许可污染物指标。区域特征污染物的确定可基于环境质量改善目标结合行业排放的污染物确定,

3 如何保障许可证制度实施到位?

发放排污许可证只是排污许可证制度实施的起点,注重证后监管才能保障实施到位,达到应有的实施效果。

目前,我国固定污染源管理还存在监管能力不足、处罚力度不够等问题,企业违法排污成本低,偷排、漏排时有发生。

造纸是排污重点行业,应纳入证后重点监管范畴。对于造纸行业环境管理,环境保护部先后发布了《制浆造纸行业现场环境监察指南(试行)》、《制浆

4 许可证制度和现有固定源管理制度怎样有效衔接?

排污许可制度是未来固定污染源管理的核心,因此制度的建立要与现有固定污染源管理要求做好充分衔接。

首先,全面落实环境保护部和国家发改委联合印发的《关于贯彻实施国家主体功能区环境政策的若干意见》([2015]92号)。许可证的发放要与生态环境功能区相一致,自然生态保护区、生态功能保育区等禁止发证,生态环境功能区要求高的区域应严格发证。排污许可证中特殊要求应遵循各要素功能区的质量标准与排放标准,并根据功能区的要求

污染重点行业。据统计,2014年全国造纸生产企业约4000家,数量不大,但其化学需氧量、氨氮排放量分别占全国工业排放量的18.7%和7.9%。造纸行业涉及废水、废气、固体废物等多种介质,排污方式包含直接排放、

如造纸行业排放标准中的总氮、总磷等指标。行业特征污染物指标主要依据行业排放污染物毒性、排放量来选取,同时还要考虑监测能力等管理支撑水平。造纸行业排放标准中的AOX、二噁英等指标均为氯漂白化学制浆工艺的特征污染物,但现有监测水平无法满足日常监管。尤其是二噁英,对检测和化验能力要求很高,全国有资质的二噁英检测机构较少,费用较高,难以针对所有含有漂白化学制浆工艺的造纸企业开展监测。一方面,可考虑实际情况逐步将其纳入管理;另一方面,倒逼尽快提升AOX、二噁英监测、管理能力水平,满足环境质量要求。

排污许可内容主要用于明确对固定污染源污染物排放的具体要求,包括排污限值和排污方式,与排污许可证的载明事项应有所区分。排污限值包括污染物允许排放浓度和允许排放量两类。其中,允许排放浓度依据造纸行业执行的排放标准确定各项污染物项目的浓度限值。允许排放量可先通过标准进行确定,再根据受纳水体的环境质量改善需求最终核定。造纸废水的排污方式包括直接排放和间接排放。对于直接排放的造纸企业,污染物允许排放量可根据企业产能、单位产品基准排水量、排放标准等予以确定;对于废水排入集中式污水处理厂的造纸企业,其污染物允许排放量可与集中式污水处理厂协商后确定。在根据标准确定排放量之后,应进一步与受纳水体的环境质量改善需求衔接。环境质量不达标,可采取等比例削减等方法对初次允许排放量进行计算得到最终允许排放量。同时,允许排放量还应注意地区差异,如江苏太湖流域、广东珠三角地区均实施特别排放限值,因此其排

效地掌握企业的守法、违法情况。并采取相应措施,纠正、处罚企业违法行为,实现造纸行业排污全口径电子化管理。

对于造纸企业无证排污或违反排污许可证要求排放污染物的行为,可以通过建立具有震慑力的惩罚制度,督促造纸企业按证排污。如责令造纸企业停产、关闭,制定企业诚信黑名单,限制其抵押贷款,实施高额罚款等。同时,应强化环保主管部门尽职尽责,避免企业发生环境污染事故,环保部门先承担责任的情况发生。

作者单位:环境保护部环境规划院

间接排放等。明确不同排污方式的环境管理技术方法,作为排污许可证实施范本,有助于固定污染源的环境管理。产生污染的造纸企业包括制浆、造纸、浆纸联合企业3种,其原料、生产工艺、产品类型相对统一,便于明确排污许可内容,有利于开展证照管理实践。

排污许可量应参考《制浆造纸工业水污染物排放标准》(GB 3544-2008)相关要求确定;山东出台了《造纸工业水污染物排放标准》(DB37/336-2003),其境内造纸企业排污许可量应据此确定等。在排污方式方面,造纸企业废气无组织排放暂时难以监管,可暂不纳入许可内容;废水排放应明确是直接排放还是间接排放,并注明排放去向。

三是许可证的载明事项应体现全过程管理。

影响企业排污的因素贯穿于生产和末端治理的始终。因此,排污许可制度不仅要规范固定污染源排污行为,更应实现对企业环境保护的全过程管理,通过排污许可的载明事项体现。具体内容包括企业生产工艺和产品、末端治理设施和环境管理要求等。

造纸行业产品相对单一,主要包括制浆、造纸、加工纸、纸制品等,其不同产品、不同原料、不同生产工艺的产排污情况巨大。以水污染物为例,漂白木浆单位产品化学需氧量排放量约是本色化学木浆的两倍,瓦楞纸的单位产品化学需氧量排放量约是木浆的1/10。因此,在载明事项中应针对造纸企业生产过程标明产品种类、产能、生产工艺、原料种类等内容,并对碱回收生产线等主要减污、排污环节单独列出。末端治理是确保企业按证排污的关键环节,在许可证中主要明确企业的治污能力、治污工艺等内容。有条件的地区还应将管理部门对造纸企业提出的其他环境管理要求载入许可事项,一方面,用于指导企业治污和按证排污;另一方面,为环保部门现场检查提供依据。具体内容应包括碱法化学制浆企业建设碱回收装置、铵法制浆企业建设木质素回收装置、化学制浆企业实施无元素氯或无氯漂白工艺等。

效地掌握企业的守法、违法情况。并采取相应措施,纠正、处罚企业违法行为,实现造纸行业排污全口径电子化管理。

对于造纸企业无证排污或违反排污许可证要求排放污染物的行为,可以通过建立具有震慑力的惩罚制度,督促造纸企业按证排污。如责令造纸企业停产、关闭,制定企业诚信黑名单,限制其抵押贷款,实施高额罚款等。同时,应强化环保主管部门尽职尽责,避免企业发生环境污染事故,环保部门先承担责任的情况发生。

污染物治理设施的运行要求和监测要求等。同时规定建设项目的建设期限和试运行期限。

第三,造纸行业排污许可制度应与排污权有偿使用和交易衔接。开展排污权交易的记录应当在排污许可证中予以载明,载明内容应包括交易前后的许可排放量和浓度变化、环境管理措施变化等内容,做到实时、动态调整。

第四,造纸行业排污许可制度应与排污收费制度、环境统计制度和环境执法等衔接,将排污许可日常管理中的实际污染物排放量作为排污收费、环境统计和环境执法的重要依据。

作者单位:环境保护部环境规划院

保护农村水环境迫在眉睫

营,政府花钱购买服务。各地可根据实际情况选择不同的模式。集聚型新农村社区环境基础设施要与主体工程同步规划、同步设计、同步施工、同步交付使用,从根本上改善农村环境。

提高农民环境意识和参与意识。要开展多层次、多形式的环境宣传教育,引导农民树立生态文明理念,推广健康文明的生产、生活和消费方式,调动农民参与环境保护的积极性和主动性。广泛听取农民对涉及自身环境权益的发展规划和建设项目的意见,尊重农民的环境知情权、参与权和监督权,维护农村的环境权益。

积极发展生态农业。加强农药和化肥安全管理,加快研发高产、高抗力的作物,推广高效、低毒和低残留的化学农药,逐步减少化肥和农药的使用量,鼓励使用天然肥料。把现代科学技

术与传统农业技术的精华有机结合,采取秸秆还田、作物倒茬轮作和生物固氮等措施增加土壤有机质含量。大力推进农业产业结构调整,推广有机农业和生态农业。把种植业和林业、牧业、渔业以及相关加工业有机结合起来,建立具有生态合理性、功能良性循环、能耗低的新型综合农业体系,走循环经济之路,既解决面源污染问题,又带来经济效益,达到经济、生态和社会效益的统一。

完善农村环保工作长效机制。目前很多地方农村环境监管工作缺失,环境问题难以有效解决。建议推行农村和农业环境保护目标责任制,农村环境综合整治定量考核制,促进各级政府领导对本辖区农村环境质量负责,使农村环境保护工作具体化并得到落实。

作者单位:山东省青岛市黄岛区环保分局

◆王会龙

环境保护正处于全面深化改革的关键时期,中央推出生态文明体制改革“1+6”方案,提出省以下环保机构监测监察执法垂直管理。笔者认为,能不能做好当前形势下各项环保工作,取决于环保队伍素质是否过硬。当前环保队伍必须知家底、补短板,苦练内功、不辱使命。

认清现状 增强紧迫感

当前,各地环保队伍能力建设与环保新形势、新任务不相适应的问题仍不同程度地存在。以湖南省为例,主要表现为“三个突出”。

一是编制性缺人比较突出。从机构设置上看,50%的市州无固废监管机构,35%的市州无核与辐射机构,50%的乡镇无环保机构。从人员编制数量上看,独立设置的县级环保行政主管部門中,编制在10名以下的占48.73%,10-15名的占27.73%,16名以上的占23.52%。近半数的编制数仅能满足领导班子成员需要,内设机构无法设置。独立设置的县级环境执法机构中,编制10名以下的占34.61%,10-15名的占17.3%,16名以上的占48.074%,人少事多的矛盾比较突出。

二是结构性缺人比较突出。环保工作对人员的专业技术和政策法律素质要求很高,没有一支职业化的队伍,很难承担繁重的环境保护任务。从学历结构来看,市、县两级环保机构干部职工本科以上学历占41.04%,大学专科占37.12%,中专和高中以下占21.84%。但大学专科以上学历人员中环保类专业占31.52%,理工农医类专业占9.54%,社科类专业占54.38%,其他占4.56%,环保类专业比例过低。

三是能力性缺人比较突出。由于编制性、结构性缺人及职业培训乏力等多种因素相互影响、相互作用,能力性缺人的问题比较突出。从行政人员履职情况看,还不适应实施最严格的环境保护制度的要求。从环境监测人员的履职情况看,一部分县(市)不能完全开展环境监测业务,配发的仪器设备闲置;对规定必须做的监测因子,有设备而没人去做,监测人员业务单一。从环境执法人员履职情况看,有的不会采样、不会使用环境执法监测设备;有的到了执法现场,发现不了违法问题;有的执法不会调查,办理案件不会取证,不会制作法律文书等。

端正思想 有所作为

环保队伍目前还存在一些错误思想,要认真克服。

克服无所作为的思想。环保部门成立较晚,普遍存在人员编制少的局面。面对日益繁重的环保工作任务,在积极争取增加人员编制的同时,要立足现实,做好现有人员的调整安排,提高全员人均生产率。

克服顺其自然的思想。有的单位对人才的培养和选拔无措施、无规划,有的单位工作无特点,人员无特长,只求过得去,不求过得硬。必须克服惰性思维,增强责任意识,自觉抓好人才的培养和提高工作。

克服与己无关的思想。有的人认为培养人才是领导的事,事不关己高高挂起;有的认为培养人才非一日之功,得过且过。事实上,提升队伍整体素质关系到单位的长远建设,关系到环保事业的长远发展,必须树立人人有责的意识。单位领导班子里特别是“一把手”要高度重视,为干部职工成才创造良好的学习条件和机会;业务骨干要发扬风格,尽己所能,搞好传帮带;中青年干部要虚心学习,刻苦实践,力争成才。

多措并举 精准发力

建设一支高素质职业化环保队伍不易,在较短时间内实现这一目标更难。必须多措并举,齐心协力,力争在尽可能短的时间内使环保队伍职业素质有明显提升。

首先,从教育入手,提高思想政治素质。一是结合国内形势,加强思想政治教育。党的十八大以来,中央开展了党的群众路线、“三严三实”等教育实践活动,今年正在开展“两学一做”专题教育。各地要乘势而为,不断深化、巩固和扩大教育实践活动成果,抓好本系统干部职工党的基本理论、党的宗旨、党的路线方针政策的学习教育,按照“二十字好干部”标准建设环保队伍,增强为民服务和规矩意识。二是针对环保特点,加强职业道德教育。党和国家对环境保护高度重视,人民群众高度关注,环境保护的地位和作用更加突出,权力和责任彰显。要利用正反典型进行警示教育,加强职业道德建设,弘扬中国环保精神,树立核心价值取向,全面提升环保队伍的职业道德水平。三是有的放矢,解决干部职工出现的思想问题。针对从业时间较长的环保干部职工,要做好思想工作,让其在敬业精神、道德操守方面为中青年干部职工树榜样做表率。针对刚入职的年轻人,要加强思想指导,让其下苦功夫、硬功夫学习业务知识。

其次,立足单位实际,狠抓岗位成才。一是压担子、给任务、教方法,启发内在动力。在业务技术起步方面没有坦途可走,只有让干部职工多结合实际学习思考,才能出办法长智慧。只有让他们在实践中解决监测、监察、执法、监管等方面的难题,才会才干出经验。讨论

努力建设高素质职业化的环保队伍

探索与思考

问题时要让干部职工大胆陈述意见,采纳他们的合理化建议;现场执法,现场监测中多让中青年干部挑大梁、唱主角;在环保难点、热点等棘手问题处理方面,多让中青年干部牵头。二是充分发挥业务骨干的作用。环保系统有一批有成就、有名望的业务骨干和尖子,要充分发挥他们在培养中青年干部职工方面的传帮带作用,把丰富的经验、精湛的技术毫无保留地传给新一代。三是开展互帮互学活动。在环保队伍中,有的理论底子厚实,而实践经验欠缺;有的实践经验丰富,而理论功底薄弱;有的熟悉法规政策,对基层、厂矿企业、农村的具体情况不大了解。要在单位开展互帮互学活动,形成浓厚的学习氛围,争取事半功倍的效果。四是注意对本单位和驻地优势的开发利用。一方面,对单位长期积累形成的具有特色的业务专长和项目,要深入开发,重点扶持,带动整体水平的提高。另一方面,充分利用驻地单位如大专院校、科研院所、咨询机构等人才资源优势,创新工作思路。

第三,全员培训,提高环保队伍职业化水平。当前环保干部队伍文化水平比过去高,大多数经过高等教育,但职业化素质还需要大大加强。湖南省环保局根据全省环保队伍现状和面临的任务,用3年时间开展大规模培训,全面提升环保队伍职业化水平。培训采取集中培训、轮流培训、网络培训、选送培训等形式,长短结合,以短训为主。建立健全分层分类、按需参加培训机制,让每名干部职工都能参加培训,增强培训的针对性、实效性,努力使干部职工知识结构、专业素养与所承担职责任务相适应。

第四,净化环境,形成催人奋进的氛围。一是克服论资排辈的用人观念。水平较高即使资历较浅也应晋升,能力较低哪怕资历再深也不能照顾。要重能力、重品行,鼓励先进、激励后进。二是正确对待中青年干部职工的缺点错误。干部职工特别是年轻同志在成长过程中免不了出了问题,要多包容,少指责。三是大力倡导团结合作精神。要教育广大干部职工树立系统观念,发扬协作精神,在单位形成协作共事、团结干事的良好局面。努力破解激励不足的难题,用先进的文化陶冶情操、净化心灵,獎勵罚懒、激励后进。四是从从严治选用人上的不正之风。在干部职工晋升、职称评定特别是在选人用人上,必须坚持德才兼备、以德为先的标准,坚持五湖四海、任人唯贤的原则,形成风清气正、心齐气顺的良好局面。

作者系湖南省环保厅党组书记、副厅长