

完善排污许可制度 提升环境治理能力

实施排污许可证要抓住关键环节

◆罗岳平 黄东勤

国务院办公厅11月21日印发的《控制污染物排放许可实施方案》，对开展企事业单位排污许可证管理进行了全局性和系统化的安排。改革后的排污许可证是每个排放污染物的企事业单位必须持有的“身份证”，政府管理部门要依据这个“身份证”监视企事业单位在环保方面守法生产，企事业单位也要按照排污许可证规定的事项控制好排放污染物的种类、浓度和排放量，社会则对照排污许可证开展监督工作。

由此可见，排污许可证是围绕排放污染物的企事业单位开展环境管理的最核心制度，是排污单位守法、管理部门执法、社会监督护法的基本依据。

排污许可证在本质上约定了每个企事业单位的污染物排放上限及排放方式。实行一企一证后，企事业单位的排污行为必须符合排污许可证的要求，而大家都这样做后，区域性的环境质量良好就能得到保障。从理论上讲，排污许可证是基于环境容量的排污权分配，如果不严格执行排污许可证制度，在那些固定源污染占污染绝对多数且污染物排放量已接近承载力上限的地方，任何一个企事业单位都有可能成为突破环境质量承载力上限的最后一根稻草，带来恶劣的社会

和环境影响。而对于污染物排放量已经超过承载力上限、环境质量不达标的地区，应当通过排污许可证管理明确每个相关的企事业单位污染物排放削减的任务，给企业明确预期，倒逼转型升级或引导其退出。

建立排污许可证制度是开展源头严防的控制性工程，要坚定统筹规划、全面推进的信心。然而，对其中的关键环节，要有清醒、客观的认识和分析，只有形成完整的工作流程，并且科学确定核心许可指标，才能保证这项制度有序运行，发挥良好的约束作用。

首先，要对排污许可证的内容进行系统设计。作为反映企事业单位排污概况的“身份证”，要通过其了解该单位的总体面貌，因而“身份证”信息不能太简单，但也不要一开始就特别复杂，要

先易后难、逐步完善，既要防止“一证式”变为“一张纸”，也要避免“一证式”变为“一筐式”。对于应纳入排污许可证的信息，要逐条筛选、优化，并按逻辑关系适当排序，从而实现只要查询排污许可证，必要信息就可一览无遗的效果。此外，可采取主页与附件相结合的方式。与其它行政许可相比，排污许可证可能包括了更多的基础信息，核心信息可在主页上体现，其它内容则在附件中载明。

其次，准确核定污染物排放水平，许可其排放地点和方式等。排污许可证制度重在污染物排放量的核定，尤其要将环境质量标准与区域排放量有机结合起来，使区域环境能够承受许可的污染物总量。核定每个企事业单位的污染物排放量是技术性很强的工作，既

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

第三，强化排污许可的法律约束。排污许可证是企事业单位的文书，是其组织生产过程中不可逾越的红线。每个企事业单位获得的排污许可量，都是通过精细测算后确定的，如果不能持之以恒严格执行，杜绝间歇式排污行为，保证企事业单位始终“我要守法”，必然降低许可证制度的实施效果。因此，要动员各种有生力量，督促、引导企事业单位尊重排污许可制度，自觉控制污染物排放量，实现生产发展、环境良好的目标。要建立负面清单，严惩违反排污许可证制度的行为，真正实现对排污企事业单位的一体化管理。

第四，加强配套制度的设计。排污许可证制度是非常成熟而且被国外实践证明是行之有效的根本环境管理制度，但其落地是一项系统工程。因此，要认真开展全流程分析，及时发现并补齐短板，为这项制度的顺利实施提供各种政策、资金、技术等方面的保障。

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

第三，强化排污许可的法律约束。排污许可证是企事业单位的文书，是其组织生产过程中不可逾越的红线。每个企事业单位获得的排污许可量，都是通过精细测算后确定的，如果不能持之以恒严格执行，杜绝间歇式排污行为，保证企事业单位始终“我要守法”，必然降低许可证制度的实施效果。因此，要动员各种有生力量，督促、引导企事业单位尊重排污许可制度，自觉控制污染物排放量，实现生产发展、环境良好的目标。要建立负面清单，严惩违反排污许可证制度的行为，真正实现对排污企事业单位的一体化管理。

第四，加强配套制度的设计。排污许可证制度是非常成熟而且被国外实践证明是行之有效的根本环境管理制度，但其落地是一项系统工程。因此，要认真开展全流程分析，及时发现并补齐短板，为这项制度的顺利实施提供各种政策、资金、技术等方面的保障。

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

第三，强化排污许可的法律约束。排污许可证是企事业单位的文书，是其组织生产过程中不可逾越的红线。每个企事业单位获得的排污许可量，都是通过精细测算后确定的，如果不能持之以恒严格执行，杜绝间歇式排污行为，保证企事业单位始终“我要守法”，必然降低许可证制度的实施效果。因此，要动员各种有生力量，督促、引导企事业单位尊重排污许可制度，自觉控制污染物排放量，实现生产发展、环境良好的目标。要建立负面清单，严惩违反排污许可证制度的行为，真正实现对排污企事业单位的一体化管理。

第四，加强配套制度的设计。排污许可证制度是非常成熟而且被国外实践证明是行之有效的根本环境管理制度，但其落地是一项系统工程。因此，要认真开展全流程分析，及时发现并补齐短板，为这项制度的顺利实施提供各种政策、资金、技术等方面的保障。

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

第三，强化排污许可的法律约束。排污许可证是企事业单位的文书，是其组织生产过程中不可逾越的红线。每个企事业单位获得的排污许可量，都是通过精细测算后确定的，如果不能持之以恒严格执行，杜绝间歇式排污行为，保证企事业单位始终“我要守法”，必然降低许可证制度的实施效果。因此，要动员各种有生力量，督促、引导企事业单位尊重排污许可制度，自觉控制污染物排放量，实现生产发展、环境良好的目标。要建立负面清单，严惩违反排污许可证制度的行为，真正实现对排污企事业单位的一体化管理。

排污许可证制度重在污染物排放量的核定，尤其要将环境质量标准与区域排放量有机结合起来，使区域环境能够承受许可的污染物总量。核定每个企事业单位的污染物排放量是技术性很强的工作，既要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求。

首先，要对排污许可证的内容进行系统设计。作为反映企事业单位排污概况的“身份证”，要通过其了解该单位的总体面貌，因而“身份证”信息不能太简单，但也不要一开始就特别复杂，要

先易后难、逐步完善，既要防止“一证式”变为“一张纸”，也要避免“一证式”变为“一筐式”。对于应纳入排污许可证的信息，要逐条筛选、优化，并按逻辑关系适当排序，从而实现只要查询排污许可证，必要信息就可一览无遗的效果。此外，可采取主页与附件相结合的方式。与其它行政许可相比，排污许可证可能包括了更多的基础信息，核心信息可在主页上体现，其它内容则在附件中载明。

其次，准确核定污染物排放水平，许可其排放地点和方式等。排污许可证制度重在污染物排放量的核定，尤其要将环境质量标准与区域排放量有机结合起来，使区域环境能够承受许可的污染物总量。核定每个企事业单位的污染物排放量是技术性很强的工作，既

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

第三，强化排污许可的法律约束。排污许可证是企事业单位的文书，是其组织生产过程中不可逾越的红线。每个企事业单位获得的排污许可量，都是通过精细测算后确定的，如果不能持之以恒严格执行，杜绝间歇式排污行为，保证企事业单位始终“我要守法”，必然降低许可证制度的实施效果。因此，要动员各种有生力量，督促、引导企事业单位尊重排污许可制度，自觉控制污染物排放量，实现生产发展、环境良好的目标。要建立负面清单，严惩违反排污许可证制度的行为，真正实现对排污企事业单位的一体化管理。

第四，加强配套制度的设计。排污许可证制度是非常成熟而且被国外实践证明是行之有效的根本环境管理制度，但其落地是一项系统工程。因此，要认真开展全流程分析，及时发现并补齐短板，为这项制度的顺利实施提供各种政策、资金、技术等方面的保障。

要发挥排放标准、环评的作用，也要结合当地改善环境质量的需求，提高排污许可工作的科学性、权威性和实效性，并且能为各方面接受，具有较强的可操作性。

提升环保信息公开水平

◆陈哲

发达国家经验表明，能否有效调动社会各界广泛、持久和深入地参与环境保护，是做好环境保护工作的关键。公众参与本身不仅是环境管理的基本手段，而且还为环境管理提供持久动力。信息公开的范围和程度决定了公众享受知情权和监督权的程度。因此，各级政府及其相关职能部门应当重视有关环境保护和治理信息的公开。通过建立一些常态化的公开制度和程序，对有关环境信息予以持续不断的公开。

在政府部门方面，一要建立健全环境信息发布机制。政府信息公开机制是公众获取环境信息的主要渠道、方式和平台。为了保障公众的知情权，必须对重要的环境信息及有可能会影响到公众切身利益的相关信息进行全面、及时地公布，而其关键在于环境信息发布机制的完善。建议政府进一步修订完善《环境信息公开办法(试行)》《国家重点监控企业污染源监督性监测及信息公开办法(试行)》和《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》等法律法规，拓宽信息公开内容，形成更具有可操作性的规定。

二要升级或创新环境信息发布模式。结合信息化工作的推进，对过去采用网站、报纸、媒体信息发布模式进行升级，并开发新的发布平台，如微信公众平台、微博公众平台等，让更多的公众能及时了解掌握信息。

三要扩大环境信息公开范围和深度。污染源方面，定期公布污染源监测结果，包括污染源名称、地理坐标、监测指标、监测浓度、监测指标评价结论等情况，并及时更新。污染源监控应全部联网并全部公开。水环境质量方面，将现有的水环境监测点位、监测数据、水质评价情况等通过政府官网或主流报纸专版每月向社会公布并及时更新。同时，建议适当增加水环境监测点位和监测频次。水污染治理工程方面，水污染治理项目规划过程、审批过程、建设过程、组织运营、终止等全过程的信息应采取多种方式、多个平台及时公



开，让公众能切实获取项目的具体信息。

四要将水污染治理项目招投标全过程公开透明化。完善并明确政府环境污染防治项目招投标操作流程和要求，招投标全过程应实行公开透明化。建议网络平台全程公开招标、投标和评标过程，标书(包括商务标和技术标)、评标打分等实行全面公开。

企业排污是环境污染产生的重要原因，企业又是环境污染防治工作的关键主体。因此，企业的环境行为是影响公众环境权益的一个极其重要的因素。

要健全企业环境信息发布机制。进一步修改完善《环境信息公开办法(试行)》《企事业单位环境信息公开办法》等对企业环境信息发布的相关规定，并将环境信息发布内容、内容深度、发布途径、发布频率等进行详细规定，提升规章制度的可操作性。

要明确企业环境信息公开内容。建议排污企业最大限度地公开企业相关环境信息，如营业执照、排污许可证、污染源信息、污染治理设施信息、处理设施出水水质信息以及有资质部门出具的水质监测报告等。承担水污染治理项目的企业，其工程信息应通过二维码扫码、宣传栏等方式对工程投资、项目内容、工程材料、工程进度、施工单位等信息进行公开。

要创新信息公开途径。除了通过企业网站公布相关环境信息外，建议在企业正门显眼位置设置微信扫码查询等，方便公众了解企业环境信息并进行监督。

要完善企业环境信息公开的监管机制。制定企业环境信息公开激励措施与惩罚等内容，并按照规定严格执行。

作者单位：深圳市机动车排污监督管理办公室

环境热评

治霾切忌乱阵脚

◆沃飞

为尽快改善大气环境质量，太原市政府近日出台《太原市大气环境质量冬防严控十二条措施》，号称史上“最严”防霾令。为了应对重污染天气，不少地方先后实施严格的防霾令，各级政府有关部门也紧急动员起来，制定并落实各项应急措施。在此严峻空气污染形势下，社会上开始蔓延一种浮躁的情绪。笔者认为，治霾切忌乱了阵脚，调整好心态尤为重要。

心态不正不关乎治霾成败。政府工作要考虑到方方面面，发展经济和改善环境之间要找准平衡点。实行什么样的防霾、治霾措施，考量的是政府是否具有坚决的付出心态和敢于取舍的勇气。对广大群众而言，也要端正心态。为了面子开着大排量汽车、为了方便烧秸秆垃圾、为了便宜烧劣质散煤，同时又在抱怨空气质量不好，又在质疑抵制重污染天应急措施，这些人也同样要有愿付出、敢舍得的心态。

心态不稳不关乎治霾成效。大气

污染防治是一项长期工作，需要不同地区、不同部门紧密配合，也需要每个人积极参与。有人急于求成，甚至想毕其功于一役，想在短期内打赢大气污染防治战役。但目前出现的暂时性、局部性改善，一旦出现反复，一些人就开始焦躁不安。有人甚至产生悲观消极心态，对治霾工作质疑、抱怨。笔者认为，对于治霾这项艰巨任务，应时刻保持专注和坚持。要按部就班实施科学合理的防治措施，不急不躁、不冒不进。遇到质疑耐心解释，解释不通就用事实回应。同时，要保持平和的心态，多些鼓励，少些谩骂；多些理解，少些抱怨。

目前处于大气污染防治关键的相持阶段，在“横盘整理”期间，一切“看空做空”都不利于治霾大业。只有心态摆得正、放得稳，才能团结一致，消除分散力，凝聚向心力，形成突破力。当然，信任不能代替监督，治霾只靠人的决心和意志是不够的，还需要完善的法律和健全的制度来弥补人性的缺点。

从宏观角度，要根据资源环境承载力，构建科学合理的城镇化宏观布局

和区域发展格局，严格控制特大城市规模，增强中小城市承载力，促进大中小城市和小城镇之间、东西部之间、沿海与内陆之间的协调发展和绿色发展。从微观层面，各个城市要促进经济人口布局均衡化以及教育、医疗、交通等社会公共服务均衡化，实现自身各区域协同发展，避免出现产业和人口过度集聚于中心城区的现象。同时，要适度超前规划，充分考虑未来发展需求，优化交通系统，提升交通效率，大力发展公共交通和新能源车辆。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

污染治理“牵一发而动全身”，城市建设要从经济社会发展全局出发，多措并举、统筹谋划，全面增强环境保护和生态文明建设的系统性、整体性和协同性。

图观



减少食物浪费

中国科学院地理科学与资源研究所相关研究显示，我国餐饮食物浪费量约为1700万吨/年~1800万吨/年，约为3000万人~5000万人一年口粮。

笔者认为，在物质生活条件改善后，追求奢侈、讲究排场的风气容易造成浪费。此外，环保意识缺乏造成大量剩饭剩菜，不仅浪费了农民在种植、养殖、运输过程，以及饭店在制作食物等一系列过程中的能源消耗，而且成为厨余垃圾后，还要进行处理，形成双重能源浪费。

减少食物浪费是关系13亿人口食物资源和健康的大事，也是建设资源节约型社会的重要内容。每一个社会成员都要进一步强化忧患意识，切实更新观念，积极倡导节俭、文明、适度、合理的餐饮消费观念，实现低碳型餐饮消费。

飞翔/文 云海英/图

清洁生产是必然选择

◆李建波

由中国光伏代表企业共同编制的光伏行业首个清洁生产评价指标体系——《光伏电池行业清洁生产评价指标体系》，近期已由国家发展和改革委员会、环境保护部及工业和信息化部联合批准发布，该标准将带有一定的强制性。

此次发布实施的光伏行业清洁生产标准，可谓正当其时。一方面，它使我国光伏行业清洁生产有了统一的评价标准和量化指标；另一方面，也有利于光伏企业生产的规范化和标准化，便于相关部门进行监督检查，促使企业自觉实施清洁生产。

首先，通过标准引导，实现光伏行业全产业链的清洁生产。说到清洁生产，过去关注的往往是原料的清洁化和产品的清洁化。其实，这远远不够。清洁生产不仅仅是指某一个企业或某一个环节的清洁化，而是全行业整个产业链的清洁化。从上游到中游再到下游，从原料到生产再到产品以及产品的使用，整个过程都应该是清洁的。譬如，已经颁布实施的光伏行业清洁生产标准就规定，要从生产工艺及设备指标、资源和能源消耗指标、资源综合利用指标、污染物产

生指标、产品特征指标和清洁生产管理指标等6个方面对光伏全产业链进行评价。而且在上述的6个一级指标下面，针对光伏生产的各个工序，包括重点的关键环节选取了二级指标，并根据一些法律法规的要求，又设定了一些限定性指标，对每一个指标给出了一级、二级、三级的基准值，按照评价通则的要求设置权重，确保清洁生产的每一个环节都能落到实处。

其次，通过标准刚性，推动企业节能减排。标准实际上就是一个准入门槛，通过其刚性把不符合清洁生产要求的企业挡在门外，让符合标准的企业继续生存发展，而且在清洁生产标准的压力下，自觉开展节能减排。据相关专家测算，未来，如果光伏企业都能按照清洁生产评价指标体系推出的标准生产，太阳能电池生产的能耗大约可以降低20%，化学需氧量和氮氧化合物的产生量均可降低14%，光伏发电的能量回收期可以由目前的1.17年缩短到1年，有效扭转光伏产业高耗能、高污染的认识误区，在促进全行业节能减排的同时，也为光伏产业的发展营造良好的社会舆论环境。

绿色畅言

改善空气质量需多方给力

◆沈胜学

入冬以来，我国华北及东北部分地区多次出现严重污染天气，雾霾再次成为百姓热议话题。为切实改善环境空气质量，积极回应群众关切，有的地方及时下达大气污染防治调令，对制药、水泥、铸造、钢铁、煤电、焦化 and 锅炉等重点行业实施严格调控措施，此举彰显了地方政府治霾的坚定决心，彰显了地方政府坚持以人为本、坚持改善环境质量是民生工程的执政理念。但是，笔者认为，改善环境空气质量不可能一蹴而就、一劳永逸，不仅需要政府行政力量主导，还需要企业、公众、媒体等多方给力。

政府要给力。改善环境空气质量，离不开各级党委政府、各部门主体作用的发挥。各地要积极构建党委政府主导、人大政协监督、部门齐抓共管的环保大格局，形成分工协作、同频共振、主动担责、积极作为的工作常态，避免环保部门“单打独斗”、“小马拉大车”。各地要牢固树立治理大气污染是改善民生的迫切需要，主动把责任扛在肩上，“用猛药”而不能“慢调理”，“用重典”而不能“施仁政”，“出重拳”而不能“发虚功”，“用妙方”而不能“乱投医”。科学、持续、精准给力，宁可牺牲一些GDP，也要把大气环境治理好，以实际行动来回应群众对蓝天白云的美好期盼。出现重污染天气，各地要主动克服本位主义，树立“一盘棋”思想，积极主动应对，不能慢作为、虚作为，更不能不作为。

企业要给力。企业作为大气污染治理的主体，要严格自律，自觉遵守国家环保法律法规及有关环保政策，不偷排偷放、不超标排放、不弄虚作假、不损人利己、不推诿责任，不把履行社会责任当口号喊，不以污染广大群众所共有的蓝天为代价而换取自己的小利益，把遵纪守法作为企业生存发展的道德底线，主动完善污染治理设施，积极开展清洁生产节能减排

排、降耗治污；出现污染天气，企业要主动停产、限产，切实以实际行动支持大气治理，履行好环境保护的社会责任。知名大企业更应成为自觉遵守国家环保法律法规的典范，加快自主创新，走科技含量高、经济效益好、环境污染少的绿色、生态、循环发展之路，为大气治理贡献更多科技支撑。

公众要给力。俗话说：天下兴亡，匹夫有责。在大气污染中，每一个人都是“受害者”，也是“污染者”，大气污染防治更需要全民行动，全民参与。《“同呼吸 共奋斗”公民行为准则》从8个方面动员公众参与大气污染防治和环境保护，每一个社会成员要认真学习把握，自觉纠正“个人力量小、做与不做无所谓”的认知误区，坚持从自身做起、从点滴做起、从身边的小事做起，少开一天车、少抽一支烟、少放一个鞭炮、少吃一次烧烤、少烧一次秸秆等。自觉践行节约、绿色、低碳的生活方式和生活习惯，向污染宣战，争做防治大气污染的积极参与者、推动者和建设者，为改善环境空气质量贡献力量。

媒体要给力。媒体要宣扬科学务实、精准发力、成效明显的地区、部门和个人，宣扬自觉履行环保社会责任的各类守法企业，调动一切积极因素，形成学有榜样、赶有目标的氛围；同时要加大对弄虚作假、慵懒懈怠的部门与个人的曝光力度，加大对偷排偷放、超标排放、弄虚作假等各类违法企业的曝光，切实通过监督促进部门转变工作作风，促进企业遵规守纪，担当起各自应该担当的责任。媒体特别是一些主流媒体，要发挥自身优势，积极开展环保科学知识普及，开展丰富多彩、参与性强的公益活动和公益宣传，鼓励、引导更多的民间环保组织、环保志愿者、广大公众参与到环境保护工作中来，搜集民意、建言献策、监督举报环境违法行为等，形成全民参与、协同作战的格局。