

进相关工作?

# 推进排污许可证制度 提高环境管理水平

——环境保护部有关负责人就《排污许可管理办法(试行)》有关问题答记者问

◆本报记者郭蕊

环境保护部近日发布《排污许可管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》)。环境保护部有关负责人就《管理办法》的立法思路、主要内容和实施重点等内容回答了记者提问。

**改变“保姆式”环境管理模式,进一步提高可操作性**

**中国环境报:**近日环境保护部发布《管理办法》,请介绍一下编制的背景和编制依据是什么。

**答:**从20世纪80年代后期开始,我国各地陆续试点实施排污许可证制度。截至目前,共有28个省(区、市)出台了排污许可管理相关地方法规、规章或规范性文件,共向约24万家排污单位发放了排污许可证,积累了大量实践和管理经验,但也暴露出不少问题。比如,排污许可制的基础核心地位不能形成震慑;排污单位污染治理责任落实不到位,缺乏履行环境保护责任的主动性等。

从“十三五”开始,我国无论是在法律层面还是政策层面,均全力推动排污许可制度改革。从法律层面看,我国2017年修订的《水污染防治法》、2014年修订的《大气污染防治法》、2015年修订的《大气污染防治法》等均进一步明确提出实行排污许可管理制度,并较原法有了更为具体的规定和更为严厉的处罚。

从政策层面看,党的十八届三中全会、十八届四中全会均提出完善污染物排放许可制。其中,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求,完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度;《中共中央 国务院关于加快推进生态文明建设的意见》要求,完善污染物排放许可制,禁止无证排污和超标准、超总量排污;《生态文明体制改革总体方案》要求,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事业单位排放许可制,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;《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》要求,改革环境治理基础制度,建立覆盖所有固定污染源的企事业单位排放许可制。

2016年11月,国务院办公厅印发《关于控制污染物排放许可制实施方案的通知》(国办发〔2016〕81号,以下简称《实施方案》),表明我国的排污许可制度改革正式启动。为落实《实施方案》,环境保护部于2016年12月发布《排污许可管理暂行办法》(以下简称《暂行规定》)。《暂行规定》的实施对规范排污许可制度改革和排污许可证的核发工作起

到积极作用。但《暂行规定》只是文件而不是部门规章,为进一步夯实法律基础,环境保护部在《暂行规定》的基础上,认真总结了火电、造纸行业先行先试的成功经验,制定并发布了《管理办法》。

**中国环境报:**《管理办法》编制的原则是什么?

**答:**在《管理办法》编制全过程中,主要遵循以下几点原则。一是依法依规制定。《管理办法》在《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》的框架下,依法规定排污许可的管理对象,明确和细化了排污单位应持证排污和环保部门应依证监管的法律要求,对排污单位承诺制、信息公开、自行监测、台账记录和执行报告等要求做出了具体规定。

二是落实改革要求。《管理办法》全面落实《实施方案》提出的排污许可制度实施的各项要求,体现在规范有序发放排污许可证,落实企事业单位主体责任、加强监督管理并强化信息公开和社会监督,建立覆盖所有固定污染源的排污许可制度等方面。

三是政策平稳延续。《管理办法》是环境保护部已发布《暂行规定》内容的进一步细化和强化。同时,根据部门规章的立法权限,结合火电、造纸行业排污许可制实施中的成功经验和问题,对排污许可证申请、核发、执行、监管全过程的相关规定进行完善,并进一步提高可操作性。

四是突出各方责任。《管理办法》注重新强化排污单位污染治理主体责任,要求排污单位必须持证排污,无证不得排污。持证排污单位必须履行信息公开和台账记录、执行报告、信息公开等制度,进一步落实持证排污单位污染治理主体责任。改变“保姆式”环境管理模式,建立企业自我监测、自我管理、自主记录和申报,环保部门依规核发、按证监管的法律制度框架。

**规定排污许可证核发程序,提出排污许可技术支撑体系**

**中国环境报:**《管理办法》的主要内容是什么?

**答:**《管理办法》分7章共68条,第一章总则共11条,第二章排污许可证内容共11条,第三章申请与核发共10条,第四章申请与监管共10条,第五章变更、撤销、延续共9条,第六章法律责任共9条,第七章附则共8条。《管理办法》规定的主要内容概括起来包括以下几点。

一是《管理办法》规定了排污许可证核发程序。《管理办法》依据国办印发的《实施方案》,依法规定排污许可证申请、审核、发放的一个完整周期内,企业需要提供的材料、应当公开的信息,环保部门受理的程序、审核的要求、发证的规定以及污染防治可行技术在申请与核发中的应用。明确了排污

许可证的变更、延续、撤销、注销、遗失补办等各情形的相关程序、所需资料等内容。同时,规定了分类管理的要求和分级许可的思路,明确排污许可证的有效期。

二是《管理办法》明确了排污许可证的内容。《管理办法》规定排污许可证由正本和副本两部分组成,主要内容包括承诺书、基本信息、登记信息和许可事项。其中前3项由企业自行填写;最后一项由环保部门依据企业申请材料,按照统一的技术规范依法确定。《管理办法》规定核发环保部门应当以排放口为单元,根据污染物排放标准确定许可排放浓度;按照行业重点污染物许可排放量核算方法和环境质量改善的要求计算许可排放量,并明确许可排放量与总量控制指标、环评批复的排放总量要求之间的衔接关系。

通过排污许可证,环保部门对企业的环境监管逐步从企业细化深入到管每个具体排放口,从主要管4项污染物转向多污染物协同管控,从以污染物浓度管控为主转向污染物浓度与排污总量及管控。特别针对当前雾霾防治,在排污许可证中增设重污染天气期间等特殊时段对排污单位排污行为的管控要求,从而不仅推动了对固定污染源的精细化监管,同时将排污许可更好地与环境质量改善要求密切挂钩,推动固定污染源的精细化管理。

三是《管理办法》强调落实排污单位按证排污责任。《管理办法》规定,排污单位是环保部门依据排污单位的申请和承诺,通过发放排污许可证来规范和限制排污行为,并依证监管的环境管理制度。排污单位承诺并对申请材料真实性、完整性、合法性负责是排污单位取得排污许可证的重要前提。排污单位必须持证才能排污,无证不得排污。持证排污单位必须在排污许可证规定的许可排放浓度和许可排放量范围内排放污染物,材料弄虚作假、监测违法、未依法公开环境信息等5种情形设定了处罚条款。

四是《管理办法》要求严格开展监管执法。《管理办法》提出监管执法部门应制定排污许可执法计划,明确执法重点和频次;执法中应对照排污许可证许可事项,按照污染物实际排放量的计算原则,通过核查台账记录、在线监测数据及其他监管手段或执法检查等,检查企业落实排污许可证相关要求的情况。排污许可证对排污口的具体化规定,对依法监管的内容逐一进行了明确和细化,实现了排污单位排污口的“卡片式管理”。目前,河北、上海等地已经将每个排放口的各项要求,做成二维码贴在排放口标识牌上,环境执法人员到现场直接扫描二维码,即可知道这个排放口的所有环境信息,包括许可浓度、许可排放量、监测要求、在线监测情况、历史执法记录等。避免出现执法部门面对量大面广的

排放口,不知道应该检查哪个,具体到某个排放口不清楚应该排多少的问题。这不仅为环境执法提供了极大便利,也为社会公众监督提供了更大的平台。

五是《管理办法》强调加大信息公开力度。《管理办法》规定企业应在申请前就基本信息、拟申请的许可事项进行公开,在执行排污许可证过程中应公开自行监测数据和执行报告内容;核发环保部门在核发排污许可证后应公开排污许可证正本以及副本中的基本信息、承诺书和许可事项。监管执法部门应在全国排污许可证管理信息平台上公开监管执法信息、无证和违法排污的排污单位名称名单。

六是《管理办法》提出排污许可技术支撑体系。《管理办法》明确环境保护部负责制定排污许可证申请与核发技术规范、环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范、排污单位自行监测技术规范、污染防治可行技术规范等相关技术规范。同时明确环境保护主管部门可通过政府购买服务的方式,组织或者委托技术机构提供排污许可管理的技术支持。

**调整排污许可证内容,细化具体制度**

**中国环境报:**2016年,环境保护部发布了《暂行规定》,《管理办法》和已发布的《暂行规定》是什么关系,两者有什么区别?

**答:**《管理办法》是《暂行规定》继承和发展,是对同一件事情两个不同发展阶段的规定。因此,《管理办法》发布实施后,《暂行规定》当中与之不符的内容不再实施。《暂行规定》分5章共37条,修改后的《管理办法》分7章共68条,两者的区别主要在以下6个方面。

一是调整了排污许可证的内容。将排污许可证的主要内容从原来《暂行规定》的“基本信息、记载信息、许可事项、管理要求”4个方面修改为“基本信息、登记信息、许可事项和承诺书”4个方面。其中,将《暂行规定》中的“管理要求”作为许可事项的一部分,不再单列,进一步明确排污许可证中载明的环境管理要求应作为今后依排污许可证执法的依据;将“排污单位承诺书”作为许可证的一部分,是为了进一步明确企业污染治理主体责任。

二是明确了许可排放浓度和排放量的确定方法。将《暂行规定》中许可排放浓度和排放量的确定原则进行细化,明确按污染物排放标准许可排放浓度,细化许可排放量确定依据和步骤,进一步规范许可事项的确定。

三是调整了核发权限。为充分与省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革工作相衔接,《管理办法》明确无论是重点管理还是简化许可,均由排污单位生产经营场所所在地的设区的市级环境保护主管部门核发排污许可证。同时提出地方性法规对核发权限另有规定的,从其规定。

四是细化规定了排污许可制规定的5项具体制度。包括企业承诺、自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等5项制度的具体规定。

五是增加法律责任一章。明确了核发环保部门和排污单位的法律责任。规定核发环保部门在受理、核发排污许可证以及在按排污许可证监管执法中依法给予行政处分的7种情形;规定了排污单位无证排污、无证排污、材料弄虚作假、自行监测违法、未公开信息等5种情形的处罚条款。

六是在附则中增加了对存在历史遗留问题的企业申请排污许可证的程序和相关要求进行规定。

**落实排污者责任,引导社会公众监督**

**中国环境报:**党的十九大报告提出“强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度”。实施排污许可制是贯彻落实党的十九大精神、强化排污者责任的重要举措,是提高环境管理效能、改善环境质量的重要制度保障。请问,排污许可制在强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等方面是如何考虑的?

**答:**实施控制污染物排放许可制,是党的十八大以来推进生态文明建设、改革环境治理基础制度的一项重要举措,是落实排污者责任的重要抓手。在强化排污者责任方面,主要有以下几点考虑。

首先,《管理办法》规定,排污单位应当自觉及时申领排污许可证,对申请材料的真实性、准确性和完整性承担法律责任,承诺按照排污许可证的规定排污并严格执行;明确企业负责人和相关人员环境保护责任,自觉接受监督检查;依法开展自行监测,建立环境管理台账,如实向环境保护部门报告排污许可证执行情况,依法向社会公开污染物排放数据并对数据真实性负责等内容。这一系列制度安排构成了企业守法排污的制度体系,促使企业自觉履行环保责任,通过企业长期监测数据和管理信息,形成可追溯的企业实际排放量档案,建立从过程到结果的环境守法完整证据链条。

其次,《管理办法》要求在核发阶段,企业在排污许可证申请前公开拟申请的内容,核发环保部门在核发排污许可证后应公开排污许可证正本和副本中的基本信息、许可事项;在执行阶段,企业应公开执行报告,环保部门应公开对企业持证排污、按证排污执法检查的结果。通过一系列的强制信息披露要求,增加固定污染源管理的透明度,积极引导社会公众监督排污的全过程。

再次,《管理办法》还提出,环境监管部门应当结合排污单位环境信用记录,合理确定执法检查重点和检查频次,并对监督执法的结果进行记录。

最后,《管理办法》用一整章

规定的法律责任,明确了企业无证排污、无证排污、监测违法、材料弄虚作假、未依法公开等情形的法律责任。并根据违法情形规定对应罚则,按日连续处罚直至限产、停产等处罚措施。

通过排污许可申请、核发、实施、监管一系列管理,明确和强化了企业主体责任,构建了落实责任的路径,规范了环保监管责任,建立企业自我管理、自我监测、自主记录和申报,环保部门依规核发、按证监管的制度框架,逐步改变企业违法、环保部门失职的怪圈。

**中国环境报:**前面您说过,排污许可制推动了环境监管由浓度监管为主向浓度和总量监管并重,《管理办法》是如何推动这项改革任务的呢?

**答:**总量控制制度实施以来,对减少污染物排放总量,改善环境质量起到了积极作用,在落实政府环保主体责任方面成效显著。但长期以来,推进排污单位主动减少污染排放、强化排污单位治污主体责任仍然是薄弱环节。此次《管理办法》明确提出排污单位许可排放浓度和许可排放量的法律要求,进一步明确许可排放量就是其总量控制指标,在法律层面解决了企业排污总量控制的法律责任问题。同时,为确保排污单位做到达标排放,在《管理办法》中设计了自行监测、台账记录和执行报告等法律制度,要求排污单位能够监控自己的总量排放情况,这就像排污单位自己建立了一套“环境会计”制度,充分了解自身排放了什么、排放了多少、怎么排放的以及如何控制排放。

此次排污许可制度改革很重要的一个内容,就是统一排污单位污染物排放总量的核算原则。我国的《大气污染防治法》《环境保护法》《水污染防治法》也都有排污企业污染物排放不得超过总量控制要求的规定。长期以来,由于各项制度对企业污染物排放的管理对象和污染物种类、许可量的确定以及实际排放量的计算方法等并不一致,严重影响了对超总量排放行为的处罚。排污许可改革正是在现有各项管理制度实践的基础上,按行业规定每个企业许可排放量的确定方法,规定监测方法,统一实际排放量的计算方法,这样将为企业超总量排污处罚奠定坚实基础,从而真正实现对企业污染物排放总量的有效管控。同时,解决企业数量的问题,更好发挥环境保护税、排污权交易等经济手段的调节作用,提高环保部门污染源精细化管理水平。

**落实《实施方案》的各项改革任务,提高环境监管能力**

**中国环境报:**自2016年国务院发布《实施方案》以来,环境保护部做了哪些工作,现在取得了什么样的成效,下一步将如何推



中国环境报公益发布