

以排污许可证制度为统领的环境管理概念重塑

赵玉强, 荆 勇, 苗永刚, 张丽娜, 王 雪
(沈阳环境科学研究院, 辽宁 沈阳 110167)

摘要: 分析现行环境管理制度体系中的问题, 对排污许可证制度进行新的定位, 提出排污许可证在环境管理体制
改革中的主导作用, 从依法管理、精细管理、整合管理、经济管理、一证管理等几个方面, 确定排污许可证制度在环
境管理中的地位、作用、内涵及改革思路。

关键词: 排污许可证; 环境管理; 制度体系

中图分类号: X321

文献标志码: A

DOI:10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2016.05.009

Concept Rebuilding of Environmental Management Led by Pollutant Discharge Permit System

Zhao Yuqiang, Jing Yong, Miao Yonggang, Zhang Lina, Wang Xue
(Shenyang Academy of Environmental Sciences, Shenyang 110167, China)

Abstract: In this paper, the problems existing in the current environmental management system are analyzed and the pollutant
discharge permit system is reoriented, with the leading role of the permits in the reform of environmental management system
proposed. Position, function, connotation and reform thinking of the pollutant discharge permit system in environmental management
is identified from the aspects of legal management, refined management, integration management, economic management, one-
license management, etc..

Keywords: Pollutant Discharge Permit; Environmental Management; Institutional System

CLC number: X321

行政许可, 是指在法律一般禁止的情况下, 行政主体根据行政相对方的申请, 经依法审查, 通过颁发许可证、执照等形式, 赋予或确认行政相对方从事某种活动的法律资格或法律权利的一种具体行政行为。排污许可是具有法律意义的环境行政许可, 排污许可证制度是依托行政许可法和环境保护相关法律, 要求向环境排放各种污染物的单位或个人, 都必须事先向环境保护部门申请办理排污许可证, 经环境保护部门批准, 获得排污许可证后方能向环境排放污染物的制度。

在国外, 排污许可证在环境管理中被广泛采用, 是污染控制的核心手段, 排污许可证包含了从原料、生产、治理、排放各控制环节, 是对污染物产生到排放的全过程控制的综合性管理制度, 水污染物排放、气体污染物排放、

能源消耗、噪声、废物产生与利用、交通运输、化学品使用、污染场地管理、自我监测等环节的环境影响都在许可证当中有所体现^[1]。企业严格依照排污许可证的要求管理生产过程中的污染控制问题, 政府也依据排污许可证对企业进行审查和管理。

目前, 我国环境问题成为社会经济发展的障碍和瓶颈, 环境管理的作用和效率严重滞后于社会发展进步的需要, 排污许可证制度承载了环境保护法律、减排责任、环保技术规范等方面的内容^[2], 排污许可证制度肩负重大使命, 在新时期实施排污许可证制度改革, 重新认识排污许可证地位、内容、目标, 创新推进排污许可证制度的执行, 使之有效应用于环境管理, 统领污染源管理制度, 破解制约环境改善管理体制障碍。

收稿日期: 2016-06-28

作者简介: 赵玉强(1968-), 男, 硕士、高级工程师。研究方向: 环境规划与环境政策。

1 现行环境管理制度体系分析

1.1 环境管理制度体系构成

中国现行环境管理制度体系概括起来共有八项主要制度，包括“三同时”制度、环境影响评价制度、排污收费制度、城市环境综合整治定量考核制度、环境保护目标责任制、排污申报与排污许可证制度、污染集中控制制度、污染限期治理制度。这八项制度构成了我国环境管理制度体系的核心。到目前为止，涉及污染源管理的制度包括八项制度中的“三同时”制度、环境影响评价制度、排污收费制度、目标责任制度、排污申报和排污许可制度、集中控制制度、限期治理制度，同时也包括了环境统计制度、在线监测制度、总量控制制度、区域限批制度等。

作为环境管理核心八项制度之一的排污许可证制度，我国从1987年开始试点，1989年确定为我国环境管理制度，2008年出台了《排污许可证管理条例》征求意见稿，排污许可证制度经过多年的实施效果不够理想。2015年1月1日新《环境保护法》实施，新修订的环境保护法重点完善环境监测制度、环境影响评价制度、跨行政区域联防联控机制、污染防治设施“三同时”制度、新增重点污染物排放总量控制和区域限批制度、明确排污许可制度、增加生态保护红线规定等7个方面的环境管理基本制度。

1.2 环境管理制度存在的问题

(1) 制度间协调性差，难成体系，缺少统领制度。各项制度较为独立和分散，具有明显的阶段性，制度管理内容有交叉，政策间缺乏协调和整合，缺少核心和统领的制度。

(2) 多头管理，制度实施有效性差。水、气等专业要素管理部门、监察部门、总量部门等多部门对应同一家企业履行不同的管理职责，制度设计不合理，环境管理制度没有将污染源排放与环境空气质量有效联系起来。

(3) 偏重行政管理，技术支撑不足。缺乏有效的政策制度实施及技术核查手段，导致现有的诸多污染源排放控制政策难以有效实施，政策目标难以实现。

(4) 不能全面反映企业环境管理中的问题。多年来，国内推行清洁生产、环境管理系列标准ISO14000、能源结构调整等措施，要求企业实施生产全过程环境管理，但政府环境管理及考核却只是针对末端污染物排放，只有效果监管缺少过程服务。

(5) 管理基础差，数据来源不一致。由于申报、统计、核定渠道不同，企业缺乏环境管理专业人员等因素，各管理部门掌握的污染源信息内容不一致以及数据不准确，造成数据可信度低，无法有效应用于实际管理，导致管理粗放。

(6) 基于问题驱动，责罚为主的管理模式弊病较多。企业由于技术能力差，不能有效规避问题，管理与被管理者变成猫捉老鼠。出现问题追究处罚，不能为企业提供有效的环境管理指导。

1.3 现行许可证制度的问题

多年来，实施的排污许可证制度并没有真正发挥应有的管理作用，总结原因有以下几个方面。

(1) 缺少法律支撑和可操作的技术规范。我国《环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》明确了实施排污许可证制度和污染源管理的核心地位，但许可证制度的实施和管理细则还没有出台，缺乏系统的设计和层面的技术规范，执行过程缺乏法律约束手段。

(2) 与企业实际生产状况脱离，难以管理。许可证仅将企业末端排放污染物总量及浓度进行许可限制，许可量来自区域总量的分解，总量数据不规范且没有更多考虑企业的实际生产状况和污染物排放现状，管理信息与企业生产信息严重不对称。

(3) 对各级环境管理缺乏指导作用。以往的排污许可证制度上不能满足总量及质量目标，不能满足政府部门环境管理需求，下不能辅助企业有效的开展自身环境管理。凭借许可证信息，企业不知道如何才能合理有效达到许可要求。

(4) 与其他管理制度缺少衔接，与环境统计、排污申报、在线监测、环境监察、排污收费

等相关制度不能衔接,企业多套数据对应环境管理多个部门。环境影响评价制度对企业的污染物排放及环境管理提出了一系列的要求,但这些要求并没有和日后的环境管理衔接起来。

(5)不能与企业的环境责任相衔接,企业缺少环境管理人员,环境管理上缺乏指导,很多企业遇到检查就怕,达标排放的管理存在问题,生产过程中的规范性环境管理也极其缺乏。

2 排污许可证制度的概念重塑

排污许可证制度是以改善环境质量为目标,规定排污单位许可排放污染物的种类,数量、浓度、方式,以及环境管理要求事项及环境管理遵循原则的制度。新时期,排污许可证制度的再度兴起,要改变以往许可证制度的形式主义,发挥排污许可证的管理职能,在实施许可证规范管理的同时,整合和统筹现有管理制度,实现企业自主环境管理和环境行政管理的一证式管理,实现政府环境管理与企业生产紧密结合,实现环境管理数字化与精细化。排污许可证制度的实施,实现对企业生产、污染治理、污染监测等环境管理的全过程规范化指导,为污染源管理其他相关制度提供了基础信息和依据,环境统计、排污申报、总量控制、排污收费、清洁生产审核、排污口管理、限期治理等环境管理制度都能够体现在排污许可证当中,对其他管理制度能够达到整合的目的,以许可证统领污染源相关管理工作。因此,排污许可证制度的概念重新定义为:以改善环境质量为目标,以污染物来源、产生、控制、处理、排放全过程管理为核心,规定排污单位法律资格或法律权利,以及环境管理要求事项及环境管理遵循原则的制度。

2.1 依法实施环境管理的核心手段

排污许可证制度的实施是新《环境保护法》的要求,也是《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国水污染防治法》专项法律的规定,制度的实施要遵循行政许可法,在我国的环境保护管理中,具有明晰的法律地位。新《环境保护法》强化了排污许可证制度在环境管理中的地位,第四十五条规定了国家依照法律规

定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证载明的要求排放污染物;未取得排污许可证的,不得排放污染物。第六十三条规定了违反法律规定,未取得排污许可证排放污染物,被责令停止排污,拒不执行的,除依照有关法律法规规定予以处罚外,案件移送公安机关,对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以行政拘留。同时,排污许可证制度成为生态文明建设和生态文明体制改革的重要内容,表明许可证制度必将成为我国环境管理的核心手段。

《中华人民共和国行政许可法》第十二条明确规定了直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动,需要按照法定条件予以批准的事项,可以设定行政许可。排污许可证是符合法律规定的许可事项,可按照行政许可法要求,对实施机关、实施程序、许可费用、监督检查、法律责任等进行依法实施。

2.2 精细化全过程的环境管理手段

排污许可证制度将污染源所应遵循的环境管理要求数字化、细致化。企业生产的哪些环节与污染物的产生与排放相关,哪些就是排污许可证的管理内容,不仅仅是末端排放口,包括企业生产全过程中的污染物产生和排放的节点,也包括原料使用、能源利用、生产工艺到产品产出的全过程的生产控制节点。通过企业这些控制节点采集数据作为许可数据,真实反映了企业生产和污染物产生及排放的过程,排污许可管理数据的采集遵循六大原则:可测量、可统计、可核查、可报告、可追溯、可公开。例如通过企业煤质检测数据节点、炉温给风等生产节点、污染物产生节点、烟囱排放节点,可核算燃煤、锅炉效率、单位GJ废气、污染物产生量、治理效率、污染物排放量等因子的关系,并依托排放标准和许可要求,逐级核算排查生产过程中的问题。

对于企业来说,根据企业的控制节点数据监控,了解企业生产环节是否达到许可证环境管理要求,为自身提供环境守法依据,同时可监控和发现没有达到环境管理要求的主要问题,并及时

整改，同时也为排污申报、信息公开等自身的环境责任提供口径一致的数据。

对环境管理部门来说，首先能够获得较为精确的企业环境管理基础数据，保证环境统计、总量控制等管理数据的准确性，对于环境监察、排污收费等管理制度提供了基础依据，也通过控制节点的核查，实现了规范化的执法检查和违章处罚。

2.3 引领环境管理制度体系的重构

排污许可证在污染源管理中具有7方面的现实作用。一是统揽污染源环境管理工作的卓有成效的管理制度，以制度保护生态环境的体现；二是协调和整合现有制度，实现系统化、规范化、法制化管理的核心政策手段；三是环境管理行政手段向环境经济制度转化的核心基础，实现排污交易的前提；四是解决目前多套数据、监管不力等环境管理问题和难点的直接手段；五是排污者合法排污的唯一依据、合法生产的凭证，环境管理依法行政的主线；六是环境监管的法律依据，污染控制法的支柱，降低执法和守法成本的有效手段；七是调动企业治污积极性，有效控制企业污染行为，改变环境管理的模式的手段。

当确定了排污许可证制度在污染源管理的龙头地位以后，对现有环境管理制度的整合还不能一蹴而就，其中涉及到法规要求的调整，现行管理制度及工作流程转变，人员组织结构的调整，思想方式和管理方式的转变，人员的培训等众多问题。因此排污许可证制度对现行管理制度的整合要一步一步有计划地推进。首先是污染源管理信息数据的统一，排污许可证基于对现有企业详细调查与评价而确定，能够表现企业的实际生产状况和合法的污染物排放状况，因此，在环境统计、排污申报等环节，有排污许可证的企业，则采用许可证表征的数据，随着排污许可证的推进，实现了三表数据的统一，环境管理信息数据的一致。第二，要充分利用现有的管理资源优势 and 长期以来奠定的管理基础，将环境影响评价内容直接延伸到许可证上来，通过许可证的核定替代三同时制度，逐步以污染源许可数据接续环境统计、排污申报、排污收费、总量减排等数据，

逐步以许可证管控节点规范环境监督检查、环保设施运营监管、污染源信息公开等工作，并随着环境管理制度、规范、流程、机构的调整实现制度整合。

2.4 推进环境经济管理手段的基础

环境管理的发展趋势是从行政手段、技术手段、法制手段到经济管理手段的逐步升级和过度，未来经济手段的有效性、法制手段的规范性决定了污染治理和环境改善的成效。通过排污权交易分配稀缺资源，符合提高资源利用效率的要求，又符合引入市场机制、通过经济手段保护和治理环境的需要^[9]。针对污染源管理，排污权交易是重要的经济管理手段之一，而排污权交易的核心是排污权的核定，排污权核定的科学性又决定着排污权交易制度是否能达到利用经济手段改善环境质量的目的。排污许可证的特征决定了许可量是排污权核定最为科学的基础，许可量来自于生产全过程各排污节点，生产过程控制节点的相应参数。参数间相互关联，保证许可量能够真实反映企业的生产状况、工艺水平、治理水平等信息，且能核算出通过工艺、管理、治理能力的提高，能够有多少排污权可以用来交易。

2.5 实现污染源一证式管理的平台

所谓一证式管理，应该包括两个方面，一是许可证整合现有管理制度，排污许可证记载了全部的环境管理和环境责任要求，以许可证为信息及管理要求的准绳，实施污染源的管理，改变一个企业对多个管理部门的状况，多个管理职能共用一本证。二是许可证要记载企业从投入到产出的全过程环境管理要求，在考核污染物排放状况的同时能够管理企业的原料环节、生产环节、治理环节的问题，一本证记录企业生产的全过程，实现企业自身的全面环境管理。基于排污许可证所承担的使命和作用，排污许可证所记载的内容不仅仅是各管理节点的许可量、也包括各管理节点的许可事项、企业依法生产和排放的许可要求。由于不同行业、产业和不同污染源类型的污染节点和生产控制节点有较大差异，许可证的内容要有明确的指向性，不可产生歧义，因此，排

污许可证至少应按照不同行业、产业类型分为水污染物排放许可证、大气污染物排放许可证。许可证记载的包括管理节点的控制值和达标的判别标准、污染物排放值及执行的排放标准、监测方案、达标计划、信息记录要求、阶段报告要求及违法处罚等内容^[4]。

可见,排污许可证应当成为政府环境管理的执法文件、应当成为排污单位合法生产依法排放的执行文书,应当成为其他环境管理手段实施的基础和平台。其对污染源管理的引领作用降低了管理成本,提高了管理效率,决定了环境管理的有效性和环境质量改善的有效性。

3 环境管理制度体系的重构

排放源的管理是环境管理的根本,许可证制度担负着环境保护核心的管理职能,重塑排污许可证制度体制,理解排污许可证制度的重要地位,有效整合现行环境管理制度,实施一证式管理,代表着新型环境管理制度体系的形成。

随着生态文明体制改革的推进,环境保护行政主管部门与其他部门的管理界限和职责逐步清晰,未来环境管理逐步过渡并整合到3大体系。

(1)以排污许可证为核心的污染源管理体系。将污染源管理相关的环评审批、竣工验收、污染源监管、总量控制、排污收费、环境统计、信息公开等制度内容,逐步融合或替代,围绕许

可证制度构建新的源管理模式。

(2)基于监测、监察的环境安全和环境风险监督管理体系。独立于地方政府和环境管理部门,实施有效的监管和执法。

(3)基于环境承载力空间管控的环境质量控制顶层设计体系。区域承载力空间管控是环境质量改善的根本,通过多规合一,将环境管理要求融入到城市发展的顶层设计,将环境质量管理纳入到城市发展的过程中,建立空间环境管理体系代表着环境管理制度体系适应发展需求,融入“五位一体”发展总体布局。

其中,污染源管理体系是环境管理核心,环境监管体系是环境管理的保障,通过空间规划、多规合一实施的顶层设计体系是环境质量改善的出口。3大体系职责明确,边界清晰,突出体现了“谁污染,谁治理”、“全面监督”、“预防为主,防治结合”的管理理念,同时体现了将政治、经济、社会、文化融入到环境管理制度体系之中。

参考文献

(上接第30页)

面仍不足,应对多源数据的校验尚有较多改正的空间等。未来,将进一步优化相关功能,发挥平台作用,规范相关内容建设,推出数据库建设标准,促进数据库建设统一,促进我国水环境管理的优质数据库建立,为大数据分析奠定基础。

参考文献

- [1]习近平.关于《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》的说明[N].人民日报,2015-11-04(02).
- [2]吴舜泽,吴悦颖,王东.将总量控制完善发展为生态文明建设基本制度[N].中国环境报,2013-11-12(02).
- [3]吴舜泽,洪亚雄.“十二五”环保规划布局[J].环境经济,2012(04):25-28.

- [1]郭逸飞,宋云,张彩丽,等.瑞典环境许可制度的特点分析及启示[J].环境保护,2015,43(6):62-64.
- [2]周宏春.新形势下我国环境管理与改革取向[J].中国环境管理,2012(11):8-13.
- [3]赵若楠,李艳萍,扈学文,等.排污许可证制度在环境管理制度体系的新定位[J].生态经济,2014,30(12):137-141.
- [4]宋国君,韩冬梅,王军霞.中国水排污许可证制度的定位及改革建议[J].环境科学研究,2012(9):1071-1076.
- [4]吴舜泽,徐敏,马乐宽,等.新形势下如何深化水污染防治工作与管理转型[J].环境保护,2014(11):35-38.
- [5]吴舜泽,王东,马乐宽,等.向水污染宣战的行动纲领——《水污染防治行动计划》解读[J].环境保护,2015(09):15-18.
- [6]魏斌,黄明祥.新形势下环境信息化发展展望[J].中国环境管理,2015(01):14-17.
- [7]吴舜泽,徐敏,马乐宽,等.重点流域“十三五”规划落实“水十条”的思路与重点[J].环境保护,2015(18):14-17.
- [8]徐洁.太湖流域水环境管理信息系统平台研究[D].南京:南京师范大学,2006.
- [9]林楠,冯玉杰,吴舜泽,等.我国跨区域水环境信息共享机制[J].哈尔滨工业大学学报,2012(12):41-46.
- [10]李玲潞.低成本流域空间数据库建库研究——以滇池流域为例[J].云南地理环境研究,2011(03):107-110.
- [11]李爱红,胡平,林宣雄.数据仓库在水环境质量评价系统中的应用前景[J].环境科学与技术,2004(03):52-54.