

# 安徽省排污许可制度的实践与思考

夏冬冬 王在高 吴楠

安徽省生态环境科学研究院

**摘要：**本文基于我国的排污许可制度改革背景、安徽省的排污许可制度改革工作推进情况，并结合当前的排污许可管理现状，浅析了安徽省排污许可制度改革的成效以及存在的问题。对于如何夯实排污许可制度改革的成果，提出了进一步的建议。

**关键词：**固定污染源；排污许可；证后监管

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.07.094

## 一、排污许可制度改革背景

我国探索建立排污许可制度是从20世纪80年代开始，经过30多年的经验摸索，排污许可制度迎来了真正意义上的改革。十八大以来，国家高度重视生态文明制度体系建设，排污许可制度改革就是其中一项重要内容<sup>[1]</sup>。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《生态文明体制改革总体方案》《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》等多个文件一一强调了完善排污许可制度的重要性、紧迫性。2016年国家发布了《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号），对健全污染物控制排放许可制度，完善企事业单位排污许可证管理做出了整体部署<sup>[2]</sup>。原环境保护部先后发布了《排污许可证管理暂行规定》《排污许可管理办法（试行）》，对许可证的申请、核发、实施、监管等行为做出了规定，具化了排污单位、环保部门及第三方机构各自的法律责任，为健全排污许可制度迈上了新台阶。

2019年12月，生态环境部发布了《关于做好固定污染源排污许可清理整顿和2020年排污许可发证登记工作的通知》（环办环评函〔2019〕939号）和《固定污染源排污登记工作指南（试行）》（环办环评函〔2020〕9号）等文件，明确了2020年要完成固定污染源排污许可“全覆盖”的目标。截至2020年年底，全国已有273.44万家企业被纳入排污许可管理范围，管控大气污染物排放口172.9万个、水污染物排放口128.3万个<sup>[3]</sup>。

2021年1月24日，李克强总理签署国务院令，公布了《排污许可管理条例》（后简称《条例》）。《条例》为固定污染源管理制度更加成熟更加完善奠定了法规基础，为保护生态环境质量提供了锋利的制度之刃。

“十四五”期间，在生态环境各部门的共同努力下，将进一步完善制度、严格监管、推动落实，全面确立排污许可制在固定污染源监管制度体系中的核心地位。

## 二、安徽省排污许可制度实施与成效

### （一）排污许可制度实施进展

按照生态环境部部署要求，自2017年起，安徽省按期完成了造纸、火电、水泥等33个行业排污单位的许

可证发放，取得了阶段性成果。2019年，安徽省印发了《安徽省固定污染源排污许可证核发工作规程（试行）》《安徽省固定污染源排污许可证证后监管工作方案（试行）》，用于指导排污许可核发与监管工作。经过如火如荼开展发证登记，截至2019年年底，全省共核发46个行业排污许可证4676张，其中重点管理1556张，简化管理3120张。

“十三五”期间，安徽省严格按照相关要求，持续推进排污许可制改革，落实固定污染源监管“全覆盖”。通过发证登记与清理整顿齐头并进，将全省约14万家固定污染源纳入监管范围，其中发放排污许可证（重点管理+简化管理）约1.2万张，对暂时没有发证条件的八百多个排污单位下发了整改通知书，对其他暂时无需发证登记的单位进行了特殊情形标注，顺利完成目标。

截至目前全省共计123272家企业进行了排污许可发证或登记。其中发证了13027家（重点管理类3719家、简化管理类9308家），登记了110245家，全省区域分布情况如图1、图2所示。

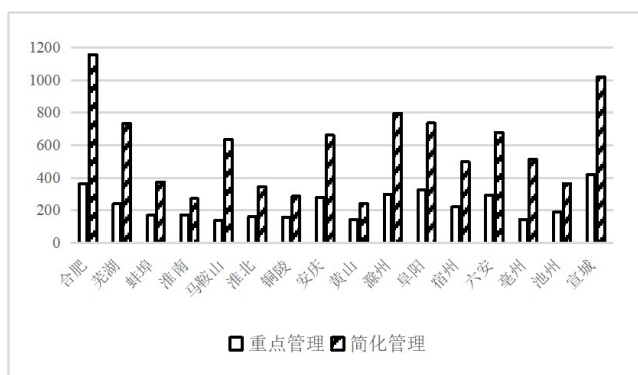


图1 安徽省排污许可发证类排污单位区域分布情况

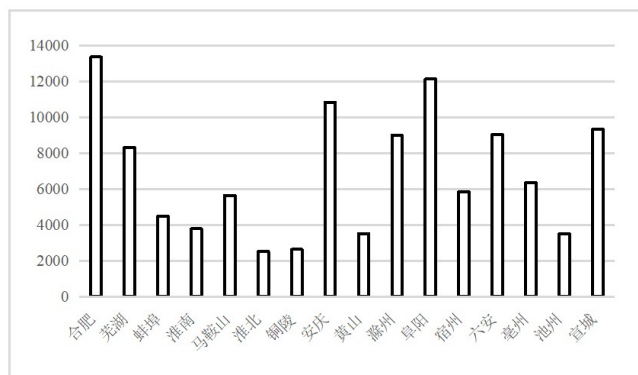


图2 安徽省排污许可登记类排污单位区域分布情况

(二) 排污许可制度实施成效

1. 明确企业排放口、排放量，管理做到“心中有数”

排污许可制是对固定污染源进行精细化管理的有效抓手，着眼于“一证式”管理，使固定污染源的底数更加清晰，有利于管理部门摸清重点行业的分布、数量、排放量等情况，也有利于解决以往在管理中的薄弱环节、监测漏洞、执法盲区、制度交叠等问题，从而达到管理上的“归一”。截至目前，全省管控水污染物排放口共计9530个，其中主要排放口3372个，一般排放口6158个；管控大气污染物排放口共计40005个，其中主要排放口4528个，一般排放口35477个。2021年管控水污染物排放口许可CODcr排放总量261141t/a，许可氨氮排放总量30945.3 t/a，许可总氮排放总量49196.5 t/a，许可总磷排放总量2146.49 t/a。2021年管控大气污染物排放口许可SO<sub>2</sub>排放总量137798.1 t/a，许可NO<sub>x</sub>排放总量248704.4 t/a，许可颗粒物排放总量91351.01 t/a，许可VOCs排放总量19881.09 t/a。全省管控排放口及许可排放量区域分布见图3至图6。

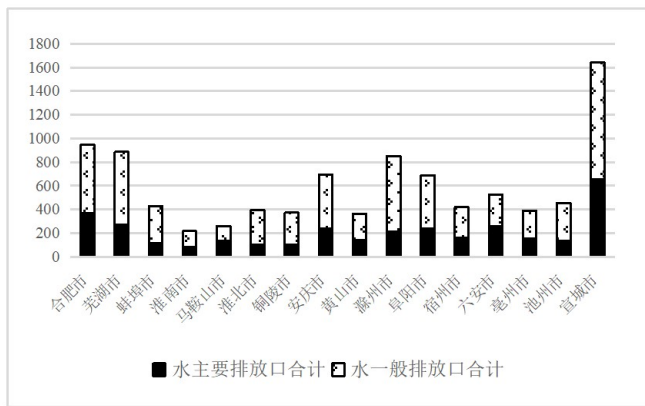


图3 安徽省水污染物排放口区域分布情况

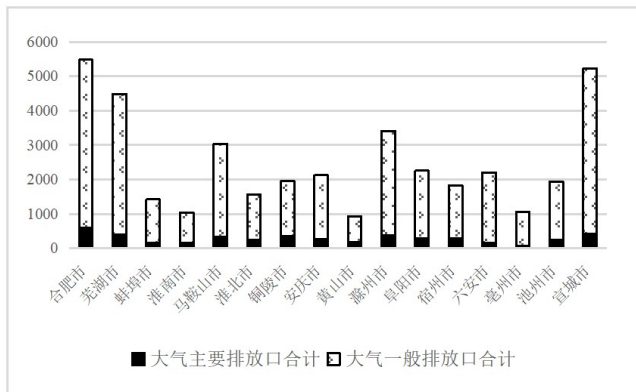


图4 安徽省大气污染物排放口区域分布情况

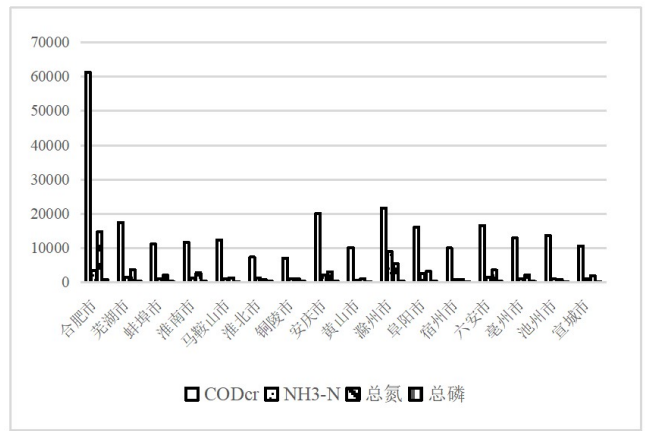


图5 安徽省水污染物许可排放量区域分布情况

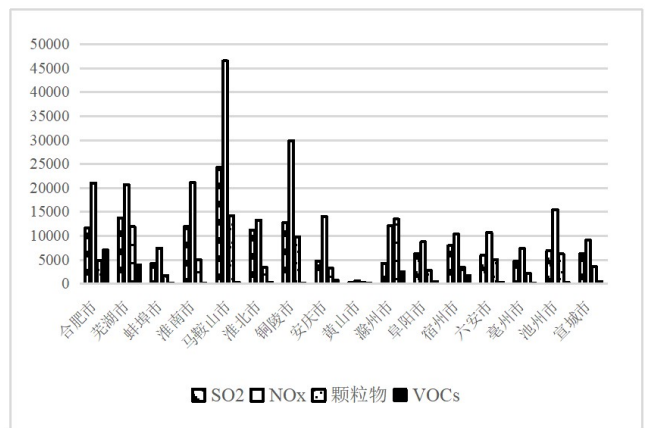


图6 安徽省大气污染物许可排放量区域分布情况

2. 加大帮扶宣传力度，强化排污单位的主体责任

“十三五”以来，安徽省多措并举指导企业开展工作，同时加强事中事后监管，强化排污单位的主体责任。一是通过网络宣传、发放宣传册、组织培训等方式，向排污单位宣传国家政策、环保要求，支持企业享受改革红利。二是积极申报政府专项财政资金，购买第三方服务，为企业提供无偿的咨询和帮扶等技术服务，协助企业进行环境管理。三是创新服务方式，针对申报单位的具体情况，推行承诺发证、容缺办理、不见面审批等措施，减少现场核查等流程，让排污单位更加方便快捷地领取排污许可证。四是主动对接帮扶中小企业，利用以往管理过程中掌握到的污染源普查、监督管理台账等资料，指导企业开展排污登记。在排污许可证管理信息平台中，全省排污登记类的排污单位数量占近九成，所以这一举措极大地减少了排污量较小企业的填报负担。

3. 优化排污许可证申请审批流程，提高环境管理服

务效能

持续深化“放管服”，优化申请审批环节，进一步提高政府服务效能。按照生态环境部统一部署，“十三五”以来，安徽省通过最多跑一次、并联审批、承诺审批时限等方式，精简申请审批环节，提高政府服务效率。对于不同管理类别的排污单位，审批部门自受申请之日起20~30日内需要作出审批决定，确定需要现场核查的，延长至45日内做出决定；对不符合申领条件的不予以许可并书面说明理由。

同时，安徽省积极推行排污许可证长三角“一网通办”流程，例如一家前期手续健全的上海企业要在合肥投资建厂，不必来皖即可领取到排污许可证。企业可以在当地的“长三角一网通办”政务服务平台上提出审批申请，即可实现全程网络办理。

4. 严格专项执法检查，落实“持证排污、按证排污”

2021年4月，为全面执行《排污许可管理条例》，安徽省发布了《安徽省排污许可专项执法检查工作方案（2021-2023年）》（以下简称《方案》），近两年将持续展开专项执法检查工作。检查对象涵盖排污企业持证排污、按证排污、台账记录、排污管理、监测方案，和执行报告等内容。本次专项行动纳入“双随机”抽查体系和现场检查计划，避免重复检查、多头检查。针对发现到的不法环境行为，根据《条例》和环境保护相关法律法规进行查处，严格执行《安徽省生态环境行政处罚裁量基准规定》，按要求行使处罚手段。同时，要曝光一些无证排污、不按证排污的典型违法案例，发挥典型违法案例的震慑效果，使得“持证排污、自证守法”的法律意识深入人心、常敲警钟，营造排污许可领域自觉守法的良好环境。

### 三、存在问题及下一步工作建议

#### （一）存在问题

当前排污许可制度改革一边向着成熟稳定期发展，

另一边仍然暴露出诸多的问题。主要体现在排污许可证核发质量问题、与环评制度衔接不成熟、证后监管水平亟待提高等方面。

#### （二）下一步工作建议

一是要加强排污许可相关培训与宣传，强化企业主体责任。政府部门应做好对第三方服务机构的管理，加强审批部门技术力量，重点把控管理类别、污染物因子、主要排放口、许可排放限值、实际排放量、监测频次、执行报告等各方面填报的正确性与规范性。确保排污许可证、执行报告的填报质量，为排污许可管理“开好头”。二是应当优化顶层设计，使得环评与排污许可制度衔接地更加契合。完善分类管理名录，统一分类管理要求，使环境影响报告书、报告表、登记表与排污许可的重点管理、简化管理、登记管理能够对应起来，提升环境管理效率。环评编制中的产排污环节、污染物许可排放量、监测方案与环境管理等内容可以参照排污许可申请与核发技术规范、排污单位自行监测技术指南，为“一证式管理”做好充分的铺垫。三是应当加强事中事后监管，生态环境部门要利用好排污许可这张证来实现对固定污染源排污单位的精细化管理。这要求生态环境各部门之间要形成合力，核发部门及时对许可证质量进行复核把控，向执法部门对接企业的完整环保情况，有利于高效地开展执法检查。增强执法培训，优化监管体系，把排污许可证执法检查纳入年度执法计划中去，落实排污许可证常态化执法检查。

#### 参考文献

- [1] 邹世英, 吴鹏, 杜蕴慧, 等. 排污许可制改革的重大现实意义及展望[J]. 环境影响评价, 2021, 43(04).
- [2] 冶军, 杨帆, 马园园, 等. 青海省排污许可制度的实施与推进[J]. 青海环境, 2021, 31(1).
- [3] 王亚楠. 基于排污许可制的固定污染源执法体系构建探讨[J]. 环境影响评价, 2021, 43(04).