建立控制污染物排放许可制 为改善生态环境质量提供新支撑

陈吉宁

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设和环境保护摆上更加重要的战略位置，着眼于落实地方党委政府环境保护责任、企事业排污单位污染治理主体责任这两条主线，全面深化改革，实行最严格的环境保护制度，着力推动环境质量改善。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第十三个五年规划纲要》等明确提出要改革环境治理基础制度，建立和完善覆盖所有固定污染源的企事业单位控制污染物排放许可制。

近日，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》（以下简称《方案》），对完善控制污染物排放许可制度、实施企事业单位排污许可证管理作出总体部署和系统安排，是全面深化生态环境领域改革、推进环境治理体系和治理能力现代化的重要内容，是加强生态环境保护工作、改善生态环境质量的有力举措。全面落实《方案》，改革完善和实施好控制污染物排放许可制，使之成为固定污染源环境管理的核心制度，有利于全面落实排污者主体责任，有效控制污染物排放，持续提升环境治理能力和水平，加快改善生态环境质量。

坚持问题导向，推动落实企事业排污单位治污主体责任，实现污染源全面达标排放，严格控制污染物排放。企事业排污单位是我国污染物排放的主要来源之一，控制和减少企事业单位排污，对于降低污染物排放总量至关重要。长期以来，一些排污单位积极主动治污的主体责任意识淡薄，偷排、漏排以及超标排放等违法违规问题时有发生，直接导致一些地区生态环境质量恶化。实行最严格的环境保护制度，必须紧紧扭住企事业排污单位排污行为不放松，强化源头严防、过程严管、后果严惩。改革后的排污许可证是每个排污单位必须持有的“身份证”，是企事业单位生产运行期排污行为的唯一行政许可，是排污单位守法、执法单位执法、社会监督护法的基本依据。按照方案要求，企事业排污单位应当及时申领排污许可证，向社会公开申请内容，承诺按许可证规定排污并严格执行，同时加强自我监测、自我公开，并自觉接受监督，排放情况与排污许可证要求不符的，及时向环保部门报告。要通过排污许可证实施，建立从过程到结果的完整守法链条，推动企事业单位从“要我守法”向“我要守法”转变，全流程、多环节促进企事业排污单位改进治理和管理水平，主动减少污染物排放。

坚持目标指引，改革以行政区为主的总量控制制度，建立企事业排污单位污染物排放总量控制，更好地促进环境质量改善。排污许可是促进总量控制和质量改善紧密关联、有效协同的关键环节。区域性总量控制真正转型到服务于环境质量改善这一核心，必须通过企事业排污单位精细化的总量控制和许可要求来实现。改革完善控制污染物排放许可制，将流域控制单元、城市的环境质量改善要求落实到企事业单位，通过差别化和精细化的排污许可管理，改变以往单纯以行政区为单元、自上而下层层分解污染物排放总量指标的方式，逐步实现由行政区污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变，控制的污染物种类逐步扩大到影响环境质量的污染物，范围逐步统一到固定污染源。环境质量不达标地区要对企事业单位排放污染物实施更加严格的管理和控制，做到“一厂一策”，排污许可证周期性换发要与环境质量限期达标规划相衔接，推动企业加快转型升级，提高资源利用效率和污染控制水平。

坚持系统思维，逐步整合、衔接固定源环境管理相关制度，构建固定污染源环境管理核心制度。改革开放以来，我国环境管理先后建立了排污收费、环境影响评价、“三同时”、排污申报与许可、总量控制等一系列制度，在防治污染方面发挥了重要作用。但从固定污染源管理来看，制度衔接不够，相互协同不好，管理效能不高，没有实现体系化、联动化、链条化。控制污染物排放许可制能否实用管用好用，关键在于整合衔接固定源环境管理的相关制度，使之精简合理、有机衔接，实现分类管理、一企一证，并与证后监管与处罚一体推动，使这项制度真正成为固定源环境管理的核心制度。一要衔接环评制度，在时间节点、污染排放审批内容等方面相衔接，实现项目全周期监管要求统一。二要整合总量控制制度，实现排污许可与企事业单位总量控制一体化管理，将企事业单位总量控制上升为法定义务。三要以实际排放数据为纽带，衔接污染源监测、排污收费、环境统计等制度，从根本上解决多套数据的问题。通过精减、整合和衔接，以排污许可证为核心和基础，明确各方责任，制定配套政策，改革推动固定源环境管理体系的重构。

坚持依法行政，严格依照排污许可证规定，规范监管执法行为，提升环境管理效力。排污许可证既是企事业单位的守法文书，也是环保部门的执法依据。依证监管是排污许可证实施到位的关键环节。环保部门对企事业单位排污行为的监管执法必须统一到排污许可证执行上，重点聚焦企事业单位许可证执行情况，核实企事业单位排放数据和执行报告的真实性，严厉打击无证排污和不按证排污的违法行为。通过排污许可证，既明确了企业的守法要求，也划定了环保部门的执法边界，给企业明确稳定的污染排放管控要求和预期，推动形成公平规范的执法守法秩序。

建立控制污染物排放许可制的目标已经明确，路径已经清晰。要抓紧制定工作计划，对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，实现系统化、科学化、法治化、精细化、信息化的“一证式”管理。当前，重点抓好两方面工作：

一是规范有序发放排污许可证，逐步推进排污许可证全覆盖。进一步完善法律法规，健全技术支撑体系，加大宣传培训力度。按照国家统一要求，率先在火电、造纸行业核发企业排污许可证，2017年完成《水污染防治行动计划》和《大气污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发，2020年全国基本完成排污许可证核发。各地要制定实施计划，明确发放权限、程序和受理时间等相关工作要求，并向社会公布。环保部门要建立和完善审核程序和技术要求，对符合要求的企事业单位及时核发排污许可证，对存在疑问的开展现场核查，指导企事业单位及时申领，做到应发尽发。现有排污许可证要按方案要求及时进行规范。

二是构建统一信息平台，加大信息公开力度。建设统一的固定污染源管理信息系统，实现各级联网、数据集成、信息共享、社会公开，所有许可证的申请、核发、执法等管理纳入信息平台。建立企业环境守法和诚信信息共享机制，强化排污许可证的信用约束。环保部门建立信息通报制度，对信用低、违规情况多的企业设立“黑名单”，联合发改、工信、工商、税务、金融等部门共同惩治“黑名单”企业。设立企业污染物排放信息查询和反馈窗口，畅通公众查询和反馈排污单位污染物排放信息的渠道，树立企业环境保护主体责任意识。强化地方党委政府履行环境质量改善主体责任意识，引导社会各界、公众、媒体共同关注和监督企业排污行为，形成政府依法监管、企业依证守法、社会监督护法的良好氛围。

柱立则墙固，梁横则屋成。建立控制污染物排放许可制涉及面广、改革任务重，要有序有力统筹推进，将控制污染物排放许可制建设成为固定源环境管理的核心制度，建立系统化管理机制，实现对企业环境行为的“一证式”管理，有效控制和减少污染物排放，持续推动生态环境质量改善。（作者系环境保护部部长）

链接

浙江长兴试点排污许可制改革——

治污主要靠企业

本报记者 曹红艳

不久前，位于浙江长兴经济技术开发区的今朝联合有限公司拿到了属于自己的环保“通行证”——排污许可证正本和副本。

2015年浙江省建设国家层面排污许可管理制度改革试点，长兴是该省首批8个实行该制度的地区之一。衔接整合环评审批、总量控制、“三同时”验收、排污收费、排污申报等相关制度，推动企业落实环境责任的浙江试点经验，在日前国办印发的《控制污染物排放许可制实施方案》中得到了体现。

排污许可制，是目前国际通行的环境管理基本制度。美国、欧盟、日本等国家都已经对水、大气污染物实施了排污许可管理。

我国探索这一制度始于上世纪80年代后期，各地陆续试点实施排污许可制，至今共有27个省区市出台了相关地方法规、规章或规范化文件，总计向24万家企事业单位发放了排污许可证。尽管取得了一些成效，但也存在一些突出问题。

“以往的试点，缺乏统一规定，不同地区发证对象、许可要求、有效期等不同，难以实现统一公平；许可内容单一，不能涵盖环境质量超标的污染因子，与改善环境质量难以挂钩。”在这样的背景下，环保部大气环境管理司副司长汪键表示，编制《控制污染物排放许可制实施方案》，统筹推进排污许可改革势在必行。

日前，长兴和沐竹木制品厂的负责人佘和强拿到了《建设项目环境影响评价备案表》，有了这张表，他就可以去工商部门办理营业执照。从他提交材料到拿到备案表，只用了一天时间。“环评审批、‘三同时’验收、排污许可证发放等3个许可合并在一起，大大简化了办事流程、缩短了办证时间、提高了办事效率。”长兴县环保局行政许可科曹永中介绍。

他表示，浙江改革试点将环评、总量控制、排污申报和收费、现场监察、限期治理等环保信息整合在一起，突出了排污许可证的核心作用，明确了排污单位、环评单位和环保部门的各方责任，提高了排污单位主体意识，改变了环保部门的保姆式管理方式。

业内专家认为，对于企业来说，排污许可制改革在大大缩短办证时间的同时，也将让他们面临更大的“自我管制”压力。

以浙江的试点为例，企业在申请时要作出书面承诺，保证自己的相关资料是属实的。环保主管部门仅对申请信息进行形式审查，只要符合环境功能区规划、不在负面清单之列，并取得排污权，就直接发放排污许可证代替原环评批复。企业若在日后的生产过程中弄虚作假，环保主管部门则会对企业进行处罚并作扣分处理，扣分到一定程度，会要求企业停产整治，合格后才可恢复生产。

“在改革试点过程中，原来政府部门要监督企业怎么运行，现在变成企业自身管理为主，项目在运营期都要稳定达标排放，企业要随时接受环保部门的抽查和检查。环保部门也改变了重事前审批，轻事后监管，在简化前期审批手续的同时，腾出了更多力量加强发证后的监管和执法。”曹永中说。

绿色人物

贵州省普定县坪上镇丰林村苗族老人张有光43年护林——

一片丹心护青山

本报记者 吴秉泽 王新伟

11月的火焰山，秋风中夹杂着丝丝寒意，层林尽染，美不胜收。

这天上午，贵州省普定县坪上镇丰林村65岁的苗族老人张有光匆匆用过简单的早饭，披上用玉米壳编制的背垫，拿上镰刀，拄着一根木棍，沿着屋后的小路走进火焰山深处，开始了一天的巡山工作。

“只要不下雨，都要到山上走一圈。”虽然身体较虚弱，但张有光的步伐稳健，走走停停，四处张望，随时准备排除隐患，“以往走一趟只要四五个小时，如今身体不行了，需要十来个钟头”。

林间的小路，张有光已经走了快50年。早出伴晨曦，归来沐晚霞，火焰山四处都有张有光的脚印。

张有光原是普定县猴场乡人，1967年，张有光举家搬迁至丰林村，为村里看护林地。当时，因大炼钢铁滥砍树木，近3000亩的火焰山只剩下些许灌木和大片荒草。1973年，张有光正式接手丰林村护林员工作，一干就是43年。

虽不领报酬，但张有光对待工作却一丝不苟，只要不下雨，每天都在山上，家中杂事、土地耕种全由妻子苏远秀打理。

山高坡陡、道路崎岖，还有不少地方根本没有路、人迹罕至。在张有光的护林工作中，摔跤受伤是常事，有一次还被蛇咬了。累了，他解下背垫坐着休息一会儿；饿了，就吃一口冷饭。再苦再累，张有光始终无怨无悔，“只要答应了，就要干好”。

“我最喜欢下雨天，下雨时既不会有人上山砍树，也不会起火，我就能安心待在家里，做些家务。”在张有光心里，最怕的就是盗采盗伐和山火。

刚刚接手当护林员时，林木偷盗现象较为严重，为了制止盗采盗伐，张有光加强巡逻力度，有时候夜间都要“出勤”。

每到清明、春节等祭祀高峰期，张有光跑得更勤，随时处置未燃尽的火种，防止发生火灾，“饭都顾不上吃”。

巡山途中，张有光用随身携带的镰刀清理路上的树枝。 本报记者 吴秉泽摄

为护住火焰山上的林木，张有光记不清与多少人吵过架、红过脸，有好几次还被盗伐的人拿着砍刀威胁。

2008年，受益于国家政策，张有光成为坪上镇聘用的公益林护林员，到2011年超龄卸任，护林的责任又交到了弟弟张友全手中。

虽然不再是林业部门聘用的公益护林员，但是张有光对火焰山的感情丝毫没改变，“以前怎样干的，现在还是怎样干”。

43年，寒来暑往，张有光从壮实的小伙子变成了花甲老人。在他的悉心照看下，火焰山43年里没有发生过一起火灾，森林覆盖率超过70%，长有700多种树木和2000多种药材，成为“天然氧吧”，具备了较高的旅游观赏和科学研究价值。看着粗大的树干，张有光脸上洋溢着幸福：“就像是看着自己的孩子长大一样，高兴！”

丰林村党支部书记龙光英认为，“这一切都与张有光的默默奉献分不开”。

张有光的家坐落在半山腰，距离县城近30公里，生活甚是不便，两个外嫁他乡的女儿以及政府工作人员多次劝说张有光搬家，但都被他拒绝：“我对这片森林有感情，舍不得离开。只要还有一口气在，我就要守着这片山林！”

绿科技

可用

大功

本报记者 工矿

佘惠敏

你知道吗，根据中国市政工程协会城市照明专业委员会的统计数据，截至2015年，全国1065个城市现有路灯3000余万盏，耗电大、亮度低的传统高压钠灯在其中占据较高比例。而2015年12月国家发改委发布的《重点节能低碳技术推广目录》中，第180项列入的“大功率氙气照明技术”，就是一种可以取代高压钠灯的节能新光源。

昇兴集团股份有限公司今年已收购拥有大功率氙气灯自主知识产权的广东昌胜照明科技有限公司，正致力于“大功率氙气灯”节能照明技术的研发与推广。

市面上大多数氙灯都只用于汽车照明、摩托照明等小功率照明。如今，广东省专家库专家、广东昌胜照明公司研发中心总监宁勤胜等人研制出的大功率氙灯，则可用于户外及市政道路照明、工矿企业照明、隧道照明、商业照明、大型体育馆照明等需要大功率照明的场所。

目前，我国这类场所采用的大功率照明灯，多以老式高压钠灯为主，能耗大、光效低、有效寿命短。而大功率氙灯为节能环保产业提供了新的可能。

“国家统计局数据显示，截至2014年末，我国目前纳入政府行政管理的路灯总数为2300多万盏，路灯保有量远远大于每年的新增量，而目前氙灯照明技术配套合同能源管理的模式主要针对的市场就是目前路灯的存量市场。”昇兴股份二片罐事业部总裁、广东昌胜照明董事长林斌说。

他表示，在目前的路灯存量市场里，有67%都是待改造的高压钠灯或高能耗产品，如果将这些高能耗道路照明路灯全部用氙灯改造，每年可节约电力消耗817亿千瓦时，每年可节约标准煤3300万吨，可减少二氧化碳排放8580万吨。

宁勤胜介绍，氙气灯实际上是一种高压气体放电灯，与传统高压钠灯相比同等功率下光效更高，节能率高达55%，使用寿命达8年。如果与现在市场广泛使用的LED光源相比，二者节电效率相当，但氙灯这种照明新光源光谱最接近太阳光，有更舒适的照明效果，而且中国人拥有其自主知识产权，仅广东昌胜就拥有氙灯研制的100多项专利。

“LED作为2000年后开始兴起的照明技术，从发光原理上具备先进性，但目前LED照明特别是道路照明使用的大功率LED照明技术还处于技术创新和发展期，在具体的应用上还处于从不完善到完善的过程。”林斌说。

目前，氙气灯已在多个省市推广。林斌告诉记者，昇兴股份在全国多个省市设有生产基地，可以在销售费用可控的情况下实现最大程度的销售增长。在推广氙气灯方面，公司有别于传统照明工程市场或居民家用市场的买卖模式，通过国家倡导的EMC合同能源管理，在不增加政府财政和企业财政负担的情况下，依托昇兴股份的优势实现用户零投资、节能收益共享，“简单地说，就是政府和企业不用先花钱买灯，而是我们把灯换好后，他们每个月拿节省下来的电费支出分期付款”。

这种推广已经有了成功案例。2011年12月，昌胜与福建省漳平市签订了全市路灯能源管理合同，采用大功率氙气灯改造现有各种型号的高压钠灯，整体改造后节能率高达61.19%，合同能源管理运营4年来每年节约用电247.92万千瓦时。

全国垃圾焚烧发电产业联盟成立

本报讯 记者刘蓉报道：中国循环经济协会发电分会近日组织成立了全国垃圾焚烧发电产业联盟，包括光大国际、锦江环境、中节能、上海环境、深能环保在内的垃圾焚烧发电行业的知名企业加入了该联盟。

中国循环经济协会发电分会秘书长郭云高介绍，联盟将为行业企业搭建沟通交流的平台，促进与细分行业的合作，发挥技术优势；并从设备企业手中要回行业话语权，解决行业内技术难题。垃圾焚烧发电行业内企业之间或与行业外企业加强合作，有利于开拓“打包”市场，也有利于进行技术研发，解决低价竞争问题。

据了解，全国垃圾焚烧发电产业联盟将组建全国垃圾焚烧发电总工程师委员会，委员会成员由企业、电厂总工程师或负责技术工作的领导和专家组成，对外行使“评价”职能，为行业的设备技术选型把关；对内承担“巡诊”职责，解决垃圾焚烧发电厂安全稳定、环保高效运营问题。

楼内生产 楼顶发电

江西鹰潭高新区倡导绿色低碳发展理念，大力推广光伏能源进园区工作。区内“三川水工产业园光伏发电项目”利用厂房屋顶，共安装光伏组件11198块，总装机容量2.8兆瓦，年发电量约294万千瓦时，可节约标煤1176吨，减排二氧化碳2931吨。 徐卫华摄