

环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考

杨青云

南京因博通环保科技有限公司 江苏南京 210000

DOI:10.12238/ems.v7i9.15181

[摘要] 本文深入思考环境影响评价和排污许可制度衔接应用, 目的是探究怎样打破两者间壁垒实现优势互补协同增效, 当前这两项制度在技术标准、管理流程和信息共享等方面衔接不顺畅, 存在技术参数定义不一致、审批流程缺乏协同及信息流通受阻等问题。通过强化技术标准统一、优化管理流程和促进信息共享等举措, 能显著提升环境管理效率与精准度, 确保建设项目从源头预防到过程管控全链条环境管理更科学有效, 为实现生态环境质量持续改善提供坚实保障。

[关键词] 环境影响评价; 排污许可制度; 制度衔接; 环境管理

随着我国对生态环境保护重视程度持续提升, 环境影响评价和排污许可制度在环境管理体系里地位愈发凸显, 环境影响评价着重于对建设项目实施前可能产生的环境影响开展预测和评估, 以此为项目决策提供科学依据, 而排污许可制度聚焦于对企业排污行为进行事中事后监管, 保证企业依照规定排放污染物。

一、环境影响评价与排污许可制度的理论基础

(一) 环境影响评价制度的内涵与作用

环境影响评价制度是对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响做分析、预测和评估, 并且提出预防或减轻不良环境影响的对策与措施, 还要开展跟踪监测工作, 其作用是从源头上预防环境污染和生态破坏问题, 保证建设项目的选址、布局、规模等均符合环境保护方面的要求, 避免因盲目开展建设而带来各种环境风险, 为环境管理决策提供具有科学性的依据, 推动经济、社会与环境实现协调发展^[1]。

(二) 排污许可制度的内涵与作用

排污许可制度是对污染物排放开展许可管理的制度, 其内涵是向环境排放污染物的企事业单位以及其他生产经营者, 必须依照规定向环境保护主管部门申请排污许可证, 且要在许可的范围、种类、浓度和排放量等条件下排放污染物。其作用在于明确企业污染排放的责任和义务, 规范企业的排污行为, 以此实现对污染物排放的精细化管理, 提高环境监管的效率, 推动企业采取更有效的污染治理措施, 进而减少污染物排放总量以改善环境质量。

(三) 两者制度的关联性与差异

环评确定的污染物排放种类数量浓度等要求可在排污许可证里体现落实, 排污许可制度把环境影响评价提出的环保

要求以有法律效力的许可形式固化强化, 确保环评要求有效执行, 二者在监管过程中相互补充, 形成对企业从项目建设到运营全过程的环境管理。在差异方面, 环境影响评价着重对建设项目或规划的环境可行性进行评估预测, 主要关注项目建设前的环境影响分析和预防措施制定, 属于事前管理手段, 排污许可制度着重对企业实际排污行为进行许可和监管, 是对企业运营过程中污染物排放进行控制管理, 属于事中管理手段。在管理范围上环境影响评价涵盖规划和建设项目等多种类型, 范围相对比较广泛, 排污许可主要针对向环境排放污染物的企事业单位及其他生产经营者, 更聚焦于排污主体。

二、环境影响评价与排污许可制度当前衔接存在的问题

(一) 管理体系与机制方面的问题

在管理体系和机制这方面, 环境影响评价与排污许可制度当下衔接存在很多问题, 这主要是因为二者分属于不同的管理体系并且缺乏有效的协同机制。环境影响评价工作一般是在项目建设前期开展, 由具备相应资质的第三方机构完成报告编制工作, 再经过生态环境部门组织专家评审等环节来确定项目的环境可行性。而排污许可制度是企业在生产运营阶段向生态环境部门提出申请, 经过审核符合相关要求之后才能获得排污许可。由于两套管理体系在流程、要求以及侧重点上存在差异, 从而导致在实际衔接过程当中出现了诸多矛盾。比如说, 环境影响评价侧重于对项目建设带来的潜在影响进行评估, 强调要以预防为主的原则。而排污许可则更加关注企业实际排污行为是否符合相关规定。这种差异让一些项目在通过环评之后, 在申请排污许可时却因为实际运营情况和环评预测不完全一样而面临困难^[2]。

(二) 技术标准与规范方面的问题

技术标准与规范方面的问题不能被轻视，环境影响评价和排污许可制度所依据技术标准和规范存在不统一状况，这给两项制度的衔接造成了很大困难，环境影响评价在预测和评估项目环境影响时采用一系列复杂环境模型和技术方法，这些方法往往带有一定主观性和不确定性，而排污许可制度在确定企业污染物排放限值和监测要求时依据国家和地方污染物排放标准以及相关技术规范，因为两者在技术方法和标准规范上存在差异，导致环评结论与排污许可要求之间出现脱节现象。在一些行业中环境影响评价采用基于理论计算的预测方法，得出的污染物排放数据可能和企业实际运营排放情况有偏差，而排污许可制度要求企业按照实际监测数据进行排放管理，这使得企业按环评要求建设污染治理设施后却难以满足排污许可监测和排放要求。

(三) 信息共享与沟通方面的问题

信息共享与沟通方面存在的问题严重制约环境影响评价和排污许可制度有效衔接，当下还未构建起完善的信息共享平台与沟通机制，致使两个制度间的信息流通存在不畅问题，环境影响评价相关信息主要掌握在负责环评审批部门与编制环评报告第三方机构手中，排污许可管理部门在审批过程中很难获取全面且准确的环评信息，这让排污许可审批人员在确定企业排污许可内容时缺少充分依据，可能造成许可要求和环评要求出现不一致状况，企业办理环评和排污许可手续时需分别向不同部门和机构提供大量重复信息，既增加了企业负担又易出现信息不一致情况。

三、环境影响评价与排污许可制度有效衔接的策略

(一) 管理体系与机制的优化

在明确部门职责与分工中需进一步明确生态环境部门内

表 1 环评-排污许可协同管理机制设计框架表

机制类型	核心目标	关键设计要素	责任主体
信息共享机制	打破部门、企业、公众间的信息壁垒	① 统一数据接口与格式; ② 建立实时同步规则; ③ 明确数据安全责任	生态环境部门
联合审批机制	避免“环评批了但许可无法落地”的矛盾	① 企业同步提交环评文件与许可预申报表; ② 环评与许可部门联合审查; ③ 出具联合审批意见	生态环境部门
公众参与机制	强化社会监督，提升制度执行透明度	① 环评与许可信息同步向社会公开; ② 设立公众反馈渠道; ③ 反馈意见纳入审批决策	生态环境部门、企业、公众

部各科室在环境影响评价和排污许可管理当中的职责边界，要把负责环境影响评价审批的科室和负责排污许可审批、监管的科室进行合理分工，以此避免职责交叉和推诿现象的出现^[3]。例如负责环评审批的科室应该专注于对建设项目或者规划的环境可行性开展评估，严格把控环评报告的质量和科学性，而负责排污许可的科室应当依据环评结论，结合实际情况，合理确定企业的排污许可内容，确保许可要求既符合环评要求又具备可操作性。环境容量约束下的许可总量分配公式如下：

$$E_{\text{许可}} \leq E_{\text{容量}} - \sum E_{\text{现有}}$$

其中：

$E_{\text{许可}}$ ：新（改、扩）建项目排污许可分配的污染物总量 (t/a);

$E_{\text{容量}}$ ：区域环境容量 (t/a);

$\sum E_{\text{现有}}$ ：区域内现有污染源已分配的污染物总量之和 (t/a)。

可以成立专门的协调小组，让生态环境部门主要领导来担任组长，将相关科室负责人作为小组成员，定期召开联席会议来协调解决环境影响评价和排污许可管理中的重大问题。协调小组需要负责制定统一的工作方案和技术规范，以此确保两个制度在管理目标、技术方法和工作流程上保持一致。还要加强与发展改革、自然资源、住建等其他相关部门的沟通协作，在项目审批、规划制定等环节实现信息共享和协同管理以形成环境保护的合力^[4]。在重大项目的审批过程中，生态环境部门能够与其他部门共同开展联合审查，综合考量项目的环境影响、资源利用等因素来提高项目审批的科学性和合理性。

动态调整机制	应对项目实际运行 与环评预测的偏差	① 建立“许可执行数据-环评预测值”比对模型; ② 偏差超阈值时启动修订程序; ③ 修订结果反馈至环评技术导则	生态环境部门、 技术支撑单位
--------	----------------------	---	-------------------

(二) 技术标准与规范的统一

环境影响评价一般会运用多种复杂预测模型和评估方法, 来详细分析项目对环境带来的潜在影响, 而排污许可则是依据相对固定的污染物排放标准和监测方法, 以此确定企业排污行为是否符合规定^[5]。为了让环境影响评价和排污许可实现有效衔接, 需要在充分考量两者各自特点的基础上, 开展研发工作并推广一套统一的技术方法。就拿大气污染物排放评估来说, 可以采用相同的源强计算方法和扩散模型, 保证环境影响评价中所预测的污染物排放浓度和排放量, 能与排污许可监测结果具备可比性。大气污染物排放速率计算公式如下:

$$Q = C \times Q_s \times 10^{-6}$$

其中:

Q: 污染物排放速率 (kg/h);

C: 污染物排放浓度 (mg/m³);

Q_s : 标态干排气流量 (m³/h);

10^{-6} : 单位换算系数 (将 mg 转换为 kg, m³转换为 m³)。

目前来看环境影响评价跟排污许可制度所依据标准规范存在一定差异, 像环境质量标准以及污染物排放标准等在不同地区不同行业可能有所不同, 所以需要对这些标准和规范开展系统梳理和协调工作, 国家层面应当加强对环境标准的统筹管理力度, 制定出统一的环境质量标准和污染物排放标准框架, 明确各地区和各行业在执行标准时候的原则和要求, 地方政府则要依据国家统一标准结合本地实际情况, 对相关标准进行细化以及补充同时确保与国家标准一致^[6]。

(三) 信息共享与沟通平台的建设

当前环境影响评价与排污许可管理关联大量数据信息, 如项目环评报告、企业排污许可信息、环境监测数据等都包含在内, 而这些信息分散于不同部门和系统之中, 很难达成有效整合与共享。所以要构建一个涵盖各级生态环境部门、企业以及相关第三方机构的统一信息平台, 把环境影响评价和排污许可管理各个环节都整合在一起^[7]。在这个平台上生态环境部门能够实时获取企业的环评信息与排污许可执行情况, 企业可以便捷地提交相关材料和数据, 第三方机构也能够上传评价报告等内容。

凭借统一的数据接口和标准格式, 保证信息准确且及时地传输和共享, 避免信息的重复采集与录入, 进而提高工作效率。在信息共享平台基础之上, 需建立健全信息沟通机制, 明确各参与方的职责以及沟通流程。生态环境部门内部不同科室之间要加强沟通协作, 及时共享环评和排污许可相关信息, 防止出现信息孤岛现象。如负责环评审批的科室在项目审批完成之后, 应及时把环评报告和审批意见等信息传递给负责排污许可的科室, 为排污许可办理提供准确依据^[8]。要加强和企业的沟通交流, 通过平台及时向企业反馈审批进展和监管要求, 企业也能随时向生态环境部门咨询相关问题。

四、结束语

环境影响评价跟排污许可制度有效衔接是提升我国环境管理水平关键所在, 目前这两项制度在衔接过程中面临技术标准不统一管理流程不协调信息共享不充分等挑战, 但通过采取统一技术规范优化管理机制搭建信息共享平台等一系列针对性措施能逐步解决这些问题。

参考文献

- [1] 赵映雪. 环境影响评价制度与排污许可制度衔接中的问题与对策研究[J]. 皮革制作与环保科技, 2025, 6 (06): 146-147+153.
- [2] 潘丽丹. 环境影响评价与排污许可制度衔接分析[J]. 黑龙江环境通报, 2025, 38 (03): 52-54.
- [3] 杨学城. 加强排污许可证与环评制度衔接的必要性与措施研究[J]. 皮革制作与环保科技, 2025, 6 (04): 178-180.
- [4] 于惠英. 环境影响评价与排污许可制度衔接应用的思考[J]. 生态与资源, 2024, (02): 120-122.
- [5] 王子良. 环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考[J]. 皮革制作与环保科技, 2023, 4 (16): 40-41+56.
- [6] 张波, 张辉. 环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考[J]. 皮革制作与环保科技, 2023, 4 (13): 181-183.
- [7] 曾艳波, 郑斌. 环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考[J]. 环境科学与技术, 2023, 46 (S1): 192-195.
- [8] 杨风. 关于固定污染源排污许可制度与环境影响评价制度有效衔接融合的思考[J]. 环境保护与循环经济, 2022, 42 (09): 96-99.