

The necessity and strategy of integrating environmental impact assessment with pollutant discharge permit system from the perspective of pollution prevention

Yu Bao Lang Yan

Liaoning Wanyi Occupational Health Technical Consulting Co., Ltd., Liaoning, Shenyang, 110015, China

Abstract

The integration of environmental impact assessment (EIA) with pollutant discharge permit systems represents a pivotal reform direction in advancing China's ecological governance modernization. Establishing a comprehensive regulatory framework is essential to synergize these mechanisms and strengthen pollution prevention capabilities. This study identifies critical gaps in the current system, including inefficient coordination that undermines management effectiveness, inadequate information-sharing mechanisms, redundant data collection practices, and ambiguous jurisdictional responsibilities that hinder coordinated oversight. Focusing on legal system refinement, this research proposes implementation strategies to enhance regulatory alignment through establishing clear coordination protocols, promoting open data sharing, and achieving effective collaborative supervision.

Keywords

pollution prevention and control perspective; environmental impact assessment; pollutant discharge permit system; convergence integration; necessity; implementation countermeasures

污染防治视角下环境影响评价与排污许可制度衔接融合的必要性策略

包宇 闫浪

辽宁万益职业卫生技术咨询有限公司, 中国 · 辽宁 沈阳 110015

摘要

环境影响评价与排污许可制度的衔接融合, 是我国生态环境治理体系现代化发展的核心改革方向, 需要构建全链条监管模式促进两者融合, 为我国环境污染防治提供有力支持。本文研究通过分析排污许可制度与环境影响评价之间存在的问题: 制度衔接不足, 影响环境管理效率、信息共享机制不完善, 存在数据重复采集、管理职责不明确, 影响协同监管效果。聚焦完善法律体系, 明确衔接机制、促进信息共享, 实现协同监管两方面分析环境影响评价与排污许可制度衔接融合的实施对策。

关键词

污染防治视角; 环境影响评价; 排污许可制度; 衔接融合; 必要性; 实施对策

1 引言

环境影响评价与排污许可制度的融合已经从地方试点上升为国家战略, 核心价值在于以制度创新换取生态红利, 未来需要进一步打破部门藩篱, 强化数字赋能, 推动环境管理从“碎片化”走向“系统化”, 最终实现“一证管污、一证管碳”的治理新范式, 企业也要主动适应“持证排污、按证减排”的合规要求, 将环保合规转化为竞争新优势。环境影响评价与排污许可制度衔接融合依然面临着不小的挑战, 比如制度壁垒突破难度大、企业执行能力不足等, 本文则需

要在讨论环境影响评价与排污许可制度融合重要性的基础上, 分析衔接融合有力对策, 为我国实现环境污染防治问题提供有力支持。

2 环境影响评价与排污许可制度衔接融合的意义

2.1 有利于统一管理标准, 提高管理效率

环评复批要求与排污许可证核发标准可能存在不一致, 导致期货业无所适从, 而且监管部门执法依据不明。两者融合要求环评提出的污染物种类、主要排放口、排放标准、可行的污染防治技术路线等核心要素, 必须清晰地、可操作的转化为排污许可证许可事项。这保证了一个项目在环评前、排污许可前遵循的是同一套核心环境管理标准。管理标准的

【作者简介】包宇 (1989–), 女, 蒙古族, 中国辽宁朝阳人, 本科, 工程师, 从事环境工程研究。

统一，企业在环评阶段能够清晰了解未来排污许可的主要要求与流程，实现环评审批意见与排污许可申请材料的高效流转与信息共享，减少企业重复递交相同材料；对于环评已经明确的核心需求、项目建设后变动不大的，排污许可审核流程可进行简化，有利于减少企业从环评到获取经营许可的周期与成本。

2.2 有利于落实环境监管责任，强化监管效果

环评与排污许可证制度是我国环境管理体系的重要支撑。首先，两者衔接后排污许可证成为企业运营期间环境守法行为评估的唯一、具有法律效力的指标，将环评批复中的核心要求法定化、具体化、可操作化的纳入许可证中，企业为落实这些要求明确责任主体，生态环境部门的监管责任则聚焦在许可证的执行情况上。其次，两者衔接后排污许可要求企业在申请许可证的时候，必须依据环评批复文件填报实际建设内容、产排污环节、污染防治措施、排放口设置等，通过许可证的核发过程，将环评批复的核心要求固化为许可证的法定条款，使得监管有了明确、具有法律效力的依据，企业无法规避环评设定的环境责任。最后，衔接后实现全过程、精细化监管。排污许可证承载了从环评阶段开始的全部核心环境管理要求，并覆盖整个运营生命周期。它成为对固定污染源实施全过程、一体化、精细化监管的核心载体和基础工具。监管人员可以聚焦于许可证载明的具体条款进行核查，效率更高，针对性更强。

3 环境影响评价与排污许可制度衔接融合存在的问题

3.1 制度衔接不足，影响环境管理效率

首先，信息链传递断层导致管理要求脱节，环评批复中的污染防治措施、排放限值、监测方案等关键要求未纳入到排污许可证中，导致企业实际运营中可能规避环评约束，导致批建不符的现象出现。而且，排污许可证核发时未严格依据环评文件，仅套用通用模板，导致许可内容与项目实际环境风险不匹配，比如未体现特殊污染物控制要求。其次，责任主体模糊，导致监管依据碎片化。环评责任主体（建设单位）与排污许可责任主体（运营单位）存在责任分离的问题，导致环境责任追溯难度非常大。再加上执法部门需同时核查环评报告、验收文件、排污许可证等多个文本，面对各个文件标准不统一的问题无法确定执法的优先级，给工作带来不小的难度。最后，监管成本增加，影响了执法效能。监管部门需要分别核查环评落实与许可证执行情况，容易出现重复检查和多头管理的问题，导致行政成本提高。有些企业以“许可证未规定”为理由抗辩环评要求，导致执法的威慑力不足，执法依据也较为模糊，对环境管理效率产生不良影响。

3.2 信息共享机制不完善，存在数据重复采集

由于信息共享机制不完善，导致基础信息重复填报、产排污环节重复描述的问题较为突出，企业需要在环评报告

中详细说明项目基本情况，比如项目地点、规模、设备清单等，在申请排污许可证时，需要再次填报相同或高度重叠的基础信息，导致数据重复采集；还有环评分析项目产生的污染因子、产生节点、产生量、污染防治措施等，排污许可申请时需要再次梳理主要产排污设备、排放口、污染物种类等信息，两者内容高度相似但需要分别编制提交^[1]。

与此同时，平台系统不互通，存在技术壁垒问题，比如环评审批系统与全国统一的排污许可管理信息平台缺乏高效、自动化的数据接口，数据无法直接传输共享；环境文件大多为 PDF、Word 格式，与排污许可申请填报系统格式差异较大，因此无法自动解析、抓取、转换关键信息。制度流程未整合也是导致信息共享机制不完善的原因：环评审批与排污许可证核发通常由不同部门或不同层级负责，业务流程相对独立，缺乏系统设计；现行制度下，环评审批完成与排污许可申请启动之间，没有强制性的信息推送和共享环节，企业需要重新发起申请流程。

3.3 管理职责不明确，影响协同监管效果

管理职责不明确表现为央地职责边界模糊、部门间协同机制补偿等方面：生态环境部门制定宏观政策、技术规范和监督指导，但具体实施细则、地方性法规制定权下放后，可能缺乏对地方执行差异化的有效统筹与监管。环评审批部门与排污许可监管部门虽然是同一个系统，但处于不同科室，存在着管理工作各自独立的问题，环评审批部门侧重项目准入条件，排污许可管理部门侧重日常排放管控，两者在标准执行、信息传递、后续监管分工等方面有职责界定不清的问题。

管理职责不明确就会影响协同监管效果，信息在环评审批、排污许可核发、环境监管等环节之间流转不畅、时效性较差甚至丢失，排污许可核发可能未能完全吸纳环评的核心要求，监管执法缺乏完整依据，导致信息孤岛的形成。再加上职责交叉地带或模糊区域容易成为监管盲区，企业可能利用制度间的缝隙逃避责任，存在监管漏洞。

4 环境影响评价与排污许可证制度衔接融合的对策

4.1 完善法律体系，明确衔接机制

首先，完善法律体系是制定衔接的基础。在《环境保护法》上增设条款，明确排污许可制度作为固定污染源环境管理的核心载体，要求环评要求必须通过排污许可证落地，做到“环评管准入、许可管运营”的法定分工；出台《环评与排污许可衔接管理条例》，规定两项制度在审批、监管、执法中的责任主体、程序衔接和法律效力，消除法规冲突。同时，要统一技术标准：制定《环评与排污许可技术衔接导则》，统一污染物排放因子、监测方法、可行技术等核心参数，避免环评批复要求与许可证载明事项各自独立的问题^[2]。其次，明确衔接机制，打通制度协同的操作链条。

（1）明确央地权责，见表1。（2）打破部门壁垒。在环评

审批阶段，邀请排污许可管理部门参与评审，提前确认技术要求可转化性；并且在许可证核发之前，强调调取环评文件和批复，由环评审批部门签字确认要求已经完全转化，完善联合审查制度以打破部门壁垒。（3）关键环节程序化衔接。通过国家排污许可平台与环评系统直连，环评批复生效后 24 小时内自动推送到排污许可核发端口；核发部门需在 10 个工作日内完成环评要求转化，并且在许可证中标注“环评关联条款”，未完成则系统自动预警；企业申请环评重大变动时，触发许可证同步变更程序；未完成审批的则许可证自动冻结。

4.2 促进信息共享，实现协同监管

首先，构建统一数据平台，打破信息孤岛。将现有“全

国排污许可证管理信息平台”升级为“环评-排污许可全生命周期管理平台”，要求环评系统、排污许可系统、环境执法系统有机整合。该平台具有自动抓取信息的能力，环评批复生效后自动推动到排污许可核发端口；具有智能对比功能，识别许可证内容与环评要求的差异；同时可实现风险预警，对未按时转化、数据异常或监管盲点等问题则实现自动报警。其次，构建数据标准化体系，见表 2。最后，设计全流程共享机制。（1）环评批复后，排放标准、总量指标、监测方案等要共享。（2）排污许可证核发前，环评要求转化情况进行说明。（3）企业变更生产设施，需要共享环评重新报批结论与许可证变更联动记录。（4）环保执法检查后，环评要求违规证据与处罚决定要共享^[3]。

表 1 纵向职责分层

层级	环评职责	排污许可职责	衔接责任
国家层面	环境影响评价与排污许可证制度衔接融合的对策	制定核发规范；建设全国统一平台	统筹衔接规则；考核地方执行效果
省级层面	审批重点项目；监督市级工作	核发重点企业许可证；监管合规性	建立省内信息共享库；协调争议
市/县级层面	审批一般项目；验收建设期环保措施	核发普通企业许可证；日常执法	具体执行衔接；确保环评要求 100% 载入许可证

表 2 构建数据标准化体系

数据类型	标准化要求	作用
污染物因子	统一编码：COD 为 001、NOx 为 002 等	避免同物异名导致对比失效
排放限值	强制采用国际单位（mg/L、t/a）	确保数值可计算、可分析
环境管理要求	结构化标签：风险防范、生态修复	实现非量化要求的精准转化

5 结语

环境影响评价（EIA）侧重于项目或规划建设前的环境准入把关，通过对拟建项目可能产生的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防和减轻不良环境影响的对策，为决策提供科学依据，是环境污染问题源头预防的关键。排污许可证制度是现代环境管理的基础性、核心制度，在运营期固定污染源监管的核心抓手，规定排污单位在运营期间允许的排放浓度、排放总量、排放方式、管理要求等操作性义务，核心意义是保障污染达标排放。

参考文献

[1] 文梅,张琨,李英,格根宝乐尔,张培培.污染防治视角下环境影响评价与排污许可制度衔接融合[J].环境保护科学,2024,50(3):68-70+134.

[2] 韩雪维.污染防治视角下环境影响评价与排污许可制度衔接融合研究[J].中文科技期刊数据库（全文版）自然科学,2024(9):0191-0194.

[3] 张鹤馨,吴治涛.环境影响评价与排污许可制度衔接研究[J].中文科技期刊数据库（引文版）工程技术,2022(6):205-208.