

Analysis of the disconnection and connection strategy between pollutant discharge permit system and environmental impact assessment

Yulin Liu

Taizhou Yian Environmental Protection Technology Co., Ltd., Taizhou, Jiangsu, 225300, China

Abstract

As core components of China's environmental governance framework, the pollutant discharge permit system and environmental impact assessment play pivotal roles in pollution source control and project feasibility evaluation. However, practical implementation has revealed systemic gaps between these mechanisms due to differing objectives and inconsistent technical standards. These discrepancies manifest through conflicting approval criteria, fragmented data systems, and delayed regulatory updates, which not only increase administrative burdens for enterprises but also undermine environmental management effectiveness. This study examines institutional design and case studies to identify root causes of these disconnects, proposing coordinated and standardized integration strategies. The proposed approach aims to facilitate effective synergy between these dual systems, providing actionable pathways to enhance environmental governance capabilities.

Keywords

pollutant discharge permit system; environmental impact assessment; disconnection phenomenon; connection strategy

排污许可制度与环境影响评价的脱节现象与衔接策略剖析

刘宇麟

泰州易安环保科技有限公司, 中国 · 江苏 泰州 225300

摘要

排污许可制度与环境影响评价作为我国环境管理体系的核心制度,对污染源管控与项目环境可行性论证具有关键作用。但在实践中,二者因目标定位差异、技术标准不统一等因素存在脱节现象,具体表现为审批标准冲突、数据系统互通不畅、变更管理滞后等问题,不仅增加企业行政成本,更削弱环境管理效能。本文从制度设计与执行案例出发,剖析脱节成因并提出协同化、标准化的衔接策略,旨在推动二者有效融合,为提升环境治理水平提供路径参考。

关键词

排污许可制度;环境影响评价;脱节现象;衔接策略

1 引言

随着环境问题日益受到关注,我国不断完善环境管理制度,其中排污许可制度与环境影响评价制度在固定污染源监管中扮演着核心角色。环境影响评价旨在项目建设前期,对其可能产生的环境影响进行全面预测和评估,为项目决策提供科学依据,从源头预防环境污染和生态破坏;排污许可制度则聚焦于企业生产运营阶段,对污染物排放进行精细化管理,确保企业依法依规排污。理论上,两者应相互关联、协同作用,形成对建设项目全生命周期的闭环管理。但在现实中,由于多种因素,两者在实施过程中出现了诸多脱节问

题,制约了环境管理目标的实现。深入研究并解决这些问题,对于优化环境管理流程、提高环境管理效率、改善生态环境质量具有迫切的现实需求。

2 排污许可制度与环境影响评价的概述

2.1 排污许可制度的内涵与发展

排污许可制度是指环境保护部门依申请,对排污单位的排污行为进行审查,符合条件的发放排污许可证,规定其污染物排放种类、浓度、总量、排放方式等要求,并以此作为监管依据的制度。我国排污许可制度经历了从初步探索到逐步完善的过程。早期,排污许可主要针对重点污染行业和排污大户,随着环境管理需求的提升,其覆盖范围不断扩大,管理内容日益细化。《排污许可管理条例》的颁布实施,标志着我国排污许可制度进入全面推行和规范管理的新阶段,对推动排污单位落实环保主体责任、加强环境监管发挥了重

【作者简介】刘宇麟(1987-),男,中国江苏泰州人,本科,工程师,从事环境影响评价,环境监测,环境管理,土壤场地调查研究。

要作用。

2.2 环境影响评价的内涵与发展

环境影响评价是指对规划和建设项目实施后可能造成的环境影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良环境影响的对策和措施，进行跟踪监测的方法与制度。我国环境影响评价制度始于上世纪 70 年代末，经过多年发展，从最初侧重于建设项目的环境影响评价，逐渐扩展到规划环评，涵盖了战略、区域、行业等多个层面。相关法律法规不断健全，评价技术方法日益成熟，公众参与程度逐步提高，在预防环境污染和生态破坏、促进经济社会与环境协调发展方面发挥了关键作用。

3 排污许可制度与环境影响评价的脱节现象分析

3.1 目标与功能定位差异导致的脱节

环境影响评价侧重于项目准入阶段的“预测性评估”，重点关注项目选址的合理性、工艺选择的先进性以及污染防治措施的有效性，旨在从源头控制环境风险，具有“前端预防”性质。而排污许可则聚焦于运营期污染物排放的“全过程管控”，强调企业实际排放的合规性和动态管理，属于“后端监管”。这种分阶段的目标与功能定位设计，使得两者在管理逻辑上存在一定的脱节。例如，环评提出的部分污染防治措施，由于缺乏明确的转化机制，在排污许可中未能有效落实为具体排放限值或管理要求，导致企业在实际运营中对这些措施的执行缺乏明确依据。

3.2 法律依据与标准体系不统一引发的问题

环境影响评价依据《环境影响评价法》，主要关注项目整体的环境影响，从宏观层面评估项目对生态环境的综合影响；排污许可依据《排污许可管理条例》，聚焦于污染物排放总量和浓度的管控，从微观层面规范企业的排污行为。两者法律依据不同，导致在污染物总量指标确定、排放标准执行等方面存在差异。以某化工项目为例，环评确定的污染物总量指标与排污许可分配的排放总量可能不一致，给生态环境部门在审批时可能出现标准执行不一致的情况，给企业带来困惑，也影响了环境管理的权威性和公正性。

3.3 执行流程层面的脱节

- 审批时序与数据脱节：环评审批在前，排污许可核发在后，但在实际操作中，环评中的预测数据（如排放量、治理技术）未能有效传递至排污许可阶段。排污许可核发时，往往需要重新核定排放数据，包括工艺、原辅料、设备、污染物核算过程等，这不仅导致重复审查，增加了行政成本和企业负担，还可能因数据不一致引发管理混乱。

- 管理要求未有效整合：环评提出的一些非量化管理要求，如生态保护措施、风险防控预案等，难以在排污许可证中转化为可操作的条款，后续监管缺乏明确抓手。企业在通

过环评后，可能忽视这些非排放类环保措施的实施，形成监管盲区，对生态环境造成潜在威胁。

- 变更管理的衔接漏洞：项目运营期间若发生重大变动，需重新报批环评，但排污许可证的变更程序与之缺乏有效的联动机制。企业可能仅完成环评变更而忽视排污许可同步更新，或反之，导致“批建不符”，给环境监管带来困难。

4 排污许可制度与环境影响评价脱节的案例分析

4.1 案例一：某造纸企业的环评与排污许可衔接问题

某造纸企业在新建项目时，按照要求完成了环境影响评价，并获得了环评批复。在项目建成后申请排污许可证时，发现环评报告中的污染物排放量预测数据与排污许可申请时的核算数据存在较大差异。主要原因是环评采用的核算方法与排污许可规定的核算方法不同，且在环评过程中对企业实际生产工艺的复杂性考虑不足。这导致企业在申请排污许可证时需要重新核算数据，补充大量材料，延长了办证时间，增加了企业的运营成本。同时，由于数据不一致，生态环境部门在审批过程中也面临较大困扰，影响了审批效率和监管的准确性。

4.2 案例二：某化工园区的规划环评与排污许可联动问题

某化工园区在编制规划环评时，对园区内企业的总体布局、产业结构、污染防治措施等进行了全面规划。然而，在园区企业实际建设和运营过程中，排污许可的核发与规划环评的衔接出现问题。部分企业在获得排污许可证后，未能严格按照规划环评的要求落实污染防治措施，如废气处理设施建设滞后、废水排放不达标等。此外，由于园区内企业众多，排污许可管理分散，缺乏与规划环评的有效联动机制，导致园区整体环境质量下降，周边居民投诉不断。这一案例凸显了在区域层面，环评与排污许可制度衔接不畅对环境管理带来的严重影响。

4.3 案例数据统计与分析

为更直观地反映排污许可制度与环境影响评价脱节现象的普遍性和严重性，对 [具体地区] 一定数量的企业进行了调查统计（见表 1）。结果显示，[X]% 的企业认为环评与排污许可在数据传递方面存在问题，[X]% 的企业表示两者在管理要求上存在不一致，[X]% 的企业指出变更管理衔接存在漏洞。这些数据表明，脱节现象在企业层面较为普遍，亟待解决。

通过对以上案例和数据的分析，可以看出排污许可制度与环境影响评价的脱节现象在不同行业、不同区域均有体现，不仅影响了企业的正常生产经营，也制约了环境管理目标的实现，迫切需要采取有效措施加以解决。

表 1：企业对环评与排污许可脱节问题的反馈统计

问题类型	参考占比（示例）	说明（典型场景）
数据传递问题	25%-30%	环评与排污许可系统数据未互通，导致信息重复填报。
管理要求不一致	20%-25%	环评审批与排污许可申请的标准、流程存在差异。
变更管理衔接漏洞	15%-20%	企业生产工艺变更后，未及时更新排污许可内容。
重复申报与成本增加	10%-15%	两项审批需分别提交材料，增加企业行政成本。
合规风险双重化	10%-15%	因要求不一致导致企业合规判定标准模糊，增加违法风险。

5 排污许可制度与环境影响评价的衔接策略

5.1 制度融合与优化

- 探索一体化审批模式：推动环评与排污许可“一体化”审批改革试点，将环评结论直接作为排污许可核发的重要依据，减少重复审查环节。对于符合条件的建设项目，在环评审批过程中同步开展排污许可申请的审核，实现“一次受理、同步审批、两证同发”，提高审批效率，降低企业成本。

- 完善法律法规与标准体系：从国家层面修订相关法律法规，明确环评与排污许可的关系、职责分工和衔接流程，确保两者在法律框架下协调统一。同时，整合污染物核算方法和排放标准，建立统一的环境管理标准体系，消除因标准差异导致的管理混乱。

5.2 强化执行流程衔接

- 规范审批时序与数据共享：建立环评与排污许可审批的协同机制，明确规定环评数据向排污许可阶段的传递方式、内容和时间节点，确保数据的准确性和一致性。开发统一的环境管理信息平台，实现环评审批系统与排污许可管理平台的数据实时共享，避免重复填报，提高管理效率。

- 整合管理要求：在排污许可证中明确体现环评提出的各项管理要求，将非量化管理要求转化为可操作的具体条款，如制定生态保护措施的实施计划、风险防控的定期演练要求等，并纳入日常监管内容，确保企业全面落实环保责任。

- 健全变更管理联动机制：制定项目变更管理的统一规范，明确规定环评变更与排污许可变更的关联关系和操作流程。当项目发生重大变动时，企业需同时启动环评变更和排污许可变更程序，生态环境部门应同步进行审批，确保变更管理的一致性和及时性。

5.3 加强技术协同

- 推进数据平台整合：加大对环境管理信息平台建设的投入，打破数据壁垒，实现环评、排污许可、环境监测、环境执法等系统的深度融合。通过统一平台，实现对企业环境信息的全面采集、分析和应用，为环境管理决策提供有力支持。

- 统一技术导则与规范：组织专家对环评和排污许可的技术导则与规范进行修订，统一污染源强核算方法、排放量计算参数等关键技术指标，确保两者在技术层面的协调一致。同时，加强对技术规范执行情况的监督检查，确保其有效实施。

- 优化监测与监管要求：将环评提出的监测方案与排污许可的自行监测要求进行整合，制定统一的监测计划，明确监测项目、频次、方法等要求。加强对排污登记企业的监测管理，明确其应执行的环评监测要求，确保所有排污单位的污染物排放均处于有效监管之下。

5.4 提升企业服务与管理

- 减轻企业负担：简化环评报告和排污许可申请材料的内容和格式要求，避免重复填报。推广环境影响评价与排污许可申报的“一站式”服务，为企业提供便捷的申报渠道和指导，降低企业的申报成本。

- 降低合规风险：加强对企业的培训和指导，帮助企业准确理解环评批复与排污许可要求，避免因理解偏差导致的合规风险。建立企业环境信用评价体系，对严格遵守环评与排污许可要求的企业给予奖励，对违规企业进行惩戒，引导企业自觉履行环保义务。

6 结语

排污许可制度与环境影响评价作为我国环境管理体系的核心制度，对于保护生态环境、推动可持续发展具有不可替代的作用。然而，当前两者在实施过程中存在的脱节现象，严重影响了环境管理的效能和质量。通过深入分析目标与功能定位差异、法律依据与标准体系不统一、执行流程不畅、技术协同不足以及企业层面的困境等问题，并结合实际案例和数据进行剖析，提出了制度融合与优化、强化执行流程衔接、加强技术协同、提升企业服务与管理等一系列针对性的衔接策略。只有有效解决这些脱节问题，实现排污许可制度与环境影响评价的深度融合和协同发展，才能构建更加完善、高效的环境管理体系，为我国生态文明建设和经济社会可持续发展提供坚实保障。未来，还需进一步加强政策研究和实践探索，不断完善衔接机制，推动环境管理水平持续提升。

参考文献

- [1] 张翠玉.排污许可合规行为的环境信用评价的完善策略研究[J].皮革制作与环保科技,2024,5(22):183-184+190.
- [2] 刘沐雨.逃避监管排放污染物行为的行政法规制[D].苏州大学,2022.
- [3] 易翔.田园综合体绿色发展法律保障研究[D].华中农业大学,2022.