

# 环评与排污许可制度衔接的难点以及优化路径

王天琦

上海田苑环境科技有限公司

DOI:10.32629/eep.v8i11.2959

**[摘要]** 环境影响评价制度与排污许可制度作为我国环境管理的两项核心制度,在污染源头预防和过程控制中发挥着重要作用。当前两项制度在实际运行中存在管理边界模糊、技术标准不统一、信息共享机制缺失等衔接难点,影响了环境管理的系统性和有效性。通过分析制度衔接存在的问题,从法律法规完善、技术规范统一、管理机制创新等方面提出优化路径,推动两项制度深度融合,构建覆盖建设项目全生命周期的环境管理体系,提升企业环境管理水平和生态环境治理能力。

**[关键词]** 环境影响评价; 排污许可; 制度衔接; 环境管理

中图分类号: X32 文献标识码: A

## Difficulties and optimization paths in the connection between environmental impact assessment and pollutant discharge permit system

Tianqi Wang

Shanghai Tianyuan Environmental Technology Co., Ltd

**[Abstract]** The environmental impact assessment system and the pollutant discharge permit system, as two core systems of environmental management in China, play an important role in pollution source prevention and process control. The current two systems face difficulties in practical operation, such as blurred management boundaries, inconsistent technical standards, and lack of information sharing mechanisms, which affect the systematic and effective management of the environment. By analyzing the problems in institutional linkage, proposing optimization paths from the aspects of improving laws and regulations, unifying technical standards, and innovating management mechanisms, promoting the deep integration of the two systems, constructing an environmental management system covering the entire life cycle of construction projects, and enhancing the environmental management level and ecological environment governance capability of enterprises.

**[Key words]** Environmental Impact Assessment; Pollutant discharge permit; Institutional linkage; Environmental Management

环境影响评价制度侧重于建设项目的事前预防,通过识别、预测、评估项目可能产生的环境影响,提出污染防治措施。排污许可制度则关注企业运营期的持续监管,通过核发排污许可证明确排放限值和管理要求。两项制度在管理对象、实施阶段、管理目标上存在天然的衔接需求,但在实践中仍面临诸多障碍。理顺两项制度的关系,实现有效衔接,对于建立完善的环境管理体系具有重要意义。

### 1 环评与排污许可制度的功能定位差异

#### 1.1 管理阶段的时序错位

环境影响评价在项目前期(立项或可研阶段)开展,基于设计方案预测污染物排放并提出防治措施。此时项目尚未建设,具体参数可能变更,导致评估结论与实际运行存在偏差。排污许可则在项目建成投产前申领,此时工艺与设施已基本确定。两者

存在明显的时间差,易造成预测排放量与实际许可量不一致,形成衔接难点。

#### 1.2 管理深度的层次差别

环境影响评价关注项目选址合理性、污染防治措施可行性、环境影响可接受性等宏观层面的问题,对具体的排放口设置、监测点位布设、台账记录要求等细节性内容涉及较少。评价文件中提出的污染物排放总量控制建议往往是基于理论计算得出的预测值,缺乏对实际运行工况波动、治理设施效率变化等因素的充分考虑。排污许可证则需要载明每个排放口的具体位置、排放浓度限值、排放方式、执行标准等详细信息,要求企业建立完善的环境管理台账,开展自行监测并定期报告<sup>[1]</sup>。这种管理颗粒度的差异使得环评提出的要求难以直接转化为许可证的具体条款。

### 1.3 技术体系的标准分离

环境影响评价技术导则体系涵盖大气、地表水、地下水、声环境、生态等多个环境要素,各导则规定了相应的评价等级划分、评价范围确定、预测模型选择等技术要求。污染物排放量核算主要依据工程分析方法,通过物料衡算、类比调查等手段估算。排污许可技术规范则按照行业分类制定,明确了不同行业的许可排放量核算方法、污染防治可行技术、环境管理台账要求等内容。由于两套技术体系建立的出发点和适用场景不同,在污染物核算方法、监测频次要求、执行标准选取等方面存在不一致之处,导致技术衔接出现断层。

## 2 制度衔接中的实际操作难点

### 2.1 环评批复要求与许可证内容的转化障碍

环评批复文件通常采用文字描述方式提出污染防治要求,如“加强废气收集处理”“确保废水达标排放”等原则性表述,缺乏量化指标和可操作的管理措施。这些要求转化为排污许可证的具体条款时,需要审批人员进行二次解读和细化,容易产生理解偏差。同时,环评批复中提出的总量控制指标可能与排污许可证核算的许可排放量不一致,特别是当企业采用不同于环评预测的生产工艺或污染治理技术时,两者的数值差异更加明显。部分环评批复要求企业采取的污染防治措施在许可证技术规范中并未列为可行技术,导致企业在申领许可证时面临技术路线调整的问题。

### 2.2 信息传递渠道的不畅通

环评审批部门与排污许可核发部门虽然都属于生态环境管理系统,但在具体业务流程中信息共享机制尚不完善。环评文件及批复信息未能及时、完整地传递至许可证核发环节,核发人员往往需要企业重新提供环评文件,增加了行政成本和时间成本。环评数据库与排污许可管理平台之间缺乏有效对接,项目基本信息、污染物排放情况、环保措施等关键数据无法自动调取和比对,造成重复录入和数据不一致的问题。当环评批复内容需要调整或企业发生重大变动时,信息更新滞后影响许可证的及时变更,给企业合规运营带来困扰。

### 2.3 监管要求的重复与空白并存

环评制度要求企业开展竣工环境保护验收,核查污染防治措施建设和运行情况。排污许可制度要求企业按证排污,接受执法检查 and 自行监测。两项制度在监管内容上存在交叉重叠,企业需要应对多次检查和重复性工作,增加了环境管理负担<sup>[2]</sup>。同时,在某些环节又出现监管空白,如环评验收合格后至取得排污许可证前的过渡期,企业的环境管理责任界定不清,污染物排放缺乏明确的法律依据。对于已建成投产但尚未完成环评验收的项目,如何纳入排污许可管理存在制度盲区,影响了环境监管的连续性和完整性。

## 3 深化制度衔接的法律与技术基础

### 3.1 完善法律法规的制度衔接条款

在修订《环境影响评价法》与《排污许可管理条例》的过程中,有必要清晰界定两项制度间的衔接机制与权责关系。应从

法律上明确环境影响评价批复文件作为核发排污许可证的根本依据之一,并规定其中提出的污染防治要求构成许可证载明排放限值与管理规定的底线,即许可证的要求不得低于环评批复设定的标准。此外,需构建环评重大变动与许可证变更之间的强制联动机制,一旦建设项目的性质、规模、地点或采用的核心生产工艺及污染防治措施发生法定意义上的重大变动,就必须同步启动环境影响评价的重新报批程序与排污许可证的变更申请流程,确保管理环节无缝对接。针对实践中存在的管理空窗期,应专门制定过渡期管理规定,对已完成环评审批但尚未正式取得排污许可证的建设项目,明确其在过渡期间应遵守的环境管理具体要求和污染物排放标准,从而杜绝监管真空地带的出现。最后,必须强化法律责任追究,对因违反两项制度衔接规定而导致环境污染或生态破坏的行为,应加大处罚力度,以严格的法律责任约束保障制度衔接的有效执行。

### 3.2 统一技术标准的核算方法体系

技术标准的统一是确保环评结论与许可要求具备可比性和连贯性的关键。相关部门应牵头组织编制专门的技术指南,用以指导环评与排污许可在污染物排放量核算上的衔接,统一核算方法、核心参数选取原则及推荐的计算模型。在项目环评阶段进行污染源强核算时,就应前瞻性地充分考虑后续排污许可技术规范的具体要求,尽可能采用行业内公认的、一致的产污系数和污染治理设施设计去除效率等参数,从而最大限度地减少前期预测排放量与后期实际许可排放量之间的系统性偏差。有必要建立一个分阶段且精度要求渐进的核算体系:在环评预测分析阶段,允许采用相对简化但科学合理的估算方法;而在企业申领排污许可证时,则必须要求其提供基于详细工程数据、物料平衡或实际监测得到的精确核算数据。推动针对各行业的排污许可技术规范与相关的环境影响评价技术导则进行协调性修订,确保两者在污染防治可行技术推荐名录、监测点位布设规范、环境管理台账记录要求等具体管理细节上保持一致。同时,可开发标准化的污染物排放量核算工具软件,内嵌统一的计算公式与基础参数库,以此提升不同环节核算工作的规范化与标准化水平,减少人为理解差异导致的技术误差。

### 3.3 构建信息化的数据共享平台

信息化建设是打通两项制度间“数据壁垒”、实现高效协同管理的技术保障。应依托现有的国家及地方各级生态环境管理信息系统,着力构建环评与排污许可管理数据之间的互联互通与共享机制。将建设项目的环境影响评价文件、审批部门的正式批复意见、竣工环境保护验收报告等关键文书与数据,全部纳入统一的环境管理基础数据库,并实现与全国排污许可证管理信息平台的实时数据对接与共享。平台可进一步开发智能比对与校验功能,自动识别企业提交的排污许可证申请信息是否与其环评批复中的要求相符合,并对潜在的不符项或缺失项进行预警提示,辅助管理人员审核<sup>[3]</sup>。建立覆盖建设项目从规划选址、环评审批、建设施工、竣工验收到排污许可证核发、证后监管乃至关闭搬迁的全生命周期电子档案,完整记录各环节的

环境管理信息,为环境执法、政策评估与企业环境信用评价提供坚实的数据支撑。在依法保护企业商业秘密与国家安全信息的前提下,稳步推进相关环境数据在合理范围内的开放与共享,向社会公开建设项目的的环境信息,主动接受公众监督,从而提升整个环境管理过程的透明度与公信力。

#### 4 优化管理流程的实践路径

##### 4.1 建立审批与核发的协同机制

要深化两项制度的衔接,关键就是优化审批流程,使审批由原来的串联变成并联协同。具体的实践当中可以将排污许可部分的管理规定,尤其是技术审核环节,前置到环评阶段。即企业在编制环评文件的时候,审批核发部门的技术力量可以提前介入,对排污口的设置、技术的选择、监测方案等问题给予指导,使环评结论与未来的许可证要求一致。环评审批阶段,应当设置固定的内部会商程序,规定审批部门必须征求许可核发部门的专业意见,保证批复的内容可以直接、无歧义地转换为许可证的法定条款。对工艺成熟、环境风险可控的项目,可以探索实行同步申报、并联审批的试点,在项目通过竣工环保验收之后尽快发放许可证,提高行政效率。另外还需要建立常态化的跨部门协商制度,对统一的监管尺度、政策解释作出规定,防止因为内部标准不同给企业造成困扰。

##### 4.2 落实企业环境管理主体责任

企业是履行环保责任的主要力量。促进制度衔接,就是引导企业建立贯穿于项目全过程、主动参与其中并系统的环境管理体系。企业在项目的前期设计阶段就应该对主动参照排污许可的技术规范进行论证和优化其生产布局、工艺以及环保措施,从源头上将环评的预防要求同许可的管控标准结合起来。在编制环评文件时要明确它的管理类别,并给出具体的产排污节点、排放口信息和监测计划等,为之后申领许可证打下良好的基础。企业必须要建立健全内部环境管理责任制度,并且配备专门人员,保证从落实环评、申领和变更许可证开始,再到规范台账、开展监测、提交报告等一系列工作职责分明、执行到位。生态环境部门应该加强信用监管,把企业环境信用评价结果同许可证管理、执法检查的频度和力度紧密结合起来,从而达到有效鼓励与约束的目的,促使企业在自觉遵守法律的前提下不断提高自身环保水平。

##### 4.3 创新协同监督检查模式

提升监管效能需整合执法资源、创新执法方式。首要任务是合并优化针对建设项目的环保“三同时”验收检查与对排污单位的许可证后执法检查,制定统一的现场检查计划、清单与指南,推动“综合查一次”,减少重复检查对企业正常经营的干扰。大力发展和应用非现场监管手段,依托大数据、物联网、卫星遥感、自动监测等科技,构建“互联网+监管”模式,实现对排污状况的远程监控、数据分析和智能预警,提升监管的精准性与主动性<sup>[4]</sup>。健全跨部门联合执法机制,生态环境部门应会同发展改革委、自然资源、住建、工信等部门,围绕“未批先建”、超标排污、无证排污等突出问题,开展联合专项行动,强化信息共享与执法结果互认,形成监管合力。同时,拓宽社会监督渠道,通过依法强化环境信息披露、完善有奖举报制度等方式,保障公众的知情权、参与权和监督权,最终构建起企业承担主体责任、政府实施严格监管、社会进行广泛监督的现代环境治理体系。

#### 5 结束语

环评与排污许可制度的有效衔接是推进生态文明建设、提升环境治理能力的必然要求。当前两项制度在管理定位、技术标准、信息共享等方面仍存在不协调之处,需要从法律制度、技术规范、管理流程等多个层面深化改革。通过完善顶层设计、统一技术体系、优化审批流程、强化企业责任,构建起覆盖建设项目全生命周期的环境管理链条,实现污染预防与过程控制的有机结合。未来应继续探索制度创新,加强政策协同,提升信息化水平,推动环境管理从碎片化向系统化转变,为打好污染防治攻坚战、建设美丽中国提供坚实的制度保障。

#### [参考文献]

- [1]张姝.环境影响评价与排污许可制度衔接现状及展望[J].法制博览,2024,(36):114-116.
- [2]李玉慧.推进环评与排污许可制度衔接的实践问题探讨[J].生态与资源,2025,(06):32-34.
- [3]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.
- [4]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.

#### 作者简介:

王天琦(1997--),女,汉族,辽宁昌图人,硕士,助理工程师,研究方向:环评、排污许可、应急预案等。