

Analysis of Problems and Solutions in the Connection between Environmental Impact Assessment System and Pollutant Discharge Permit System

Xiaoping Wang

Shanxi Qingyuan Environmental Consulting Co., Ltd., Taiyuan, Shanxi, 030012, China

Abstract

The current environmental impact assessment system and pollutant discharge permit system play an important role in the pollution source control work. The environmental impact assessment system mainly evaluates the impact of planning and construction projects on the ecological environment, and guides the basis for pollutant discharge and self-monitoring of the construction of enterprises after the completion of pollutant discharge permits. However, in the process of implementation, the construction unit may not adopt the approval of environmental protection facilities after the commencement; if the construction unit fails to carry out self-monitoring and submit the implementation report after applying the discharge permit according to the construction situation, the heavy supervision task will occur. There is a certain commonality between the two, which provides the possibility for the connection of the two systems, but there are still some problems in the actual connection work, such as the connection system is not perfect, the classification management directory is not in place, the technical specifications are not unified, etc., which seriously limits the orderly progress of the connection work. Therefore, reasonable measures should be taken to optimize the system connection, speed up the legislative speed, optimize the management system, and strengthen the information sharing and communication mechanism, so as to ensure the efficient development of the system connection work. This paper mainly analyzes the connection between the environmental impact assessment system and the pollutant discharge permit system, and puts forward targeted countermeasures, so as to further improve the environmental protection system, strengthen the effect of ecological environment protection, and realize the harmonious coexistence between man and nature.

Keywords

environmental impact assessment system; pollutant discharge permit system; connection problem; solution suggestions

环境影响评价制度与排污许可制度衔接存在的问题及解决建议分析

王小平

山西清源环境咨询有限公司, 中国·山西太原 030012

摘要

当前环境影响评价制度与排污许可制度在污染源管控工作中发挥了重要作用。环评制度主要对规划和建设项目对生态环境的影响开展评价, 排污许可指导企业建设完成后污染物排放和自行监测工作的依据。但是在两者执行过程中, 建设单位取得环境影响批复开工后环保设施建设不一定采纳; 建设单位根据建设情况申报排污许可证后如不能按时开展自行监测和如实提交执行报告, 会造成监管任务繁重。两者之间存在一定的共通性, 为两项制度衔接提供了可能性, 但是在实际衔接工作中还存在一定的问题, 如衔接制度不完善, 分类管理名录衔接不到位, 技术规范不统一等, 严重限制衔接工作的有序进行。因此, 要采取合理措施, 优化制度衔接, 加快立法速度, 优化管理体系, 强化信息共享沟通机制, 进而保障制度衔接工作的高效开展。论文主要对环境影响评价制度与排污许可制度衔接问题进行分析, 并提出针对性的应对措施, 从而进一步完善环保制度体系, 强化生态环境保护效果, 实现人与自然的和谐相处。

关键词

环境影响评价制度; 排污许可制度; 衔接问题; 解决建议

1 引言

环境影响评价制度与排污许可制度在生态环境保护中

发挥重要的作用, 为环保工作的开展提供法律依据和制度保障。随着人们环保意识的增强, 国家对环评制度和排污许可制度进行深化改革, 进一步完善和优化我国固定污染源固定管理制度体系。积极推动两项制度的有效衔接, 可以实现固定污染源的全面性、过程性监督和控制, 进一步提高环境保

【作者简介】王小平(1985-), 男, 中国山西孝义人, 本科, 工程师, 从事环境影响评价研究。

护效果。但是，两者衔接工作中还存在一定的问题，如衔接制度不完善、衔接技术规范不统一等，严重影响衔接工作的有序进行，实现污染物的合规达标排放，把污染物排放浓度和排放量控制在合理范围内。

2 衔接问题

2.1 法律、制度支持不完善

法律制度是促进两项制度贯彻执行的重要保障，然而两项法律地位不对等，需要完善的法律制度体系为衔接工作的开展提供依据。当前两项制度所适用的法律数量不足，致使两项制度衔接工作中缺乏明确、可行性的法律文件支持。虽然部分法律法规细化了两项制度衔接内容，但是覆盖性不足，不能对两项制度衔接后进行持续性监管，且责任分配不足。其中环境影响评价制度主要内容如图1所示。

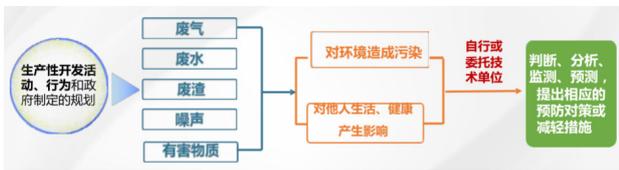


图1 环境影响评价制度

2.2 分类管理名录衔接不到位

环评制度仅仅有建设环评有分类管理名录，《固定污染源排污许可分类管理名录》对全部排污许可制度进行全面覆盖；两者在名录内容上存在一定的重合性，在两份名录衔接过程中，很容易致使前者被后者全面覆盖，这种现象会消解环评效能，导致两项制度对污染源管控的手段受到混淆^[1]。

两项制度与污染物的计算方式存在一定的差异性，且计算数据指标存在很多不同，如果处理不当，会影响原有的数据运算体系，降低两项制度衔接效果。这种现象导致两项制度衔接工作的适应性不足，程序混乱；且排污许可证对环评中的污染物排放特征、排放数量等信息重视不足，难以实现排污行为的精细化管控。

2.3 计算方法和技术规范不统一

在两项制度实施过程中，需要对评价目标项目、企业污染源强度等进行精准计算。但是两项制度的计算方法存在一定的差异性。

环评影响制度主要是预测项目可能引起的环境影响，属于抽象性的描述污染物对环境的破坏；排污许可制度主要监管污染物对实体大气、水、土壤等环境要素的具体影响，属于定量型具体分析污染物对环境的影响。

在污染物排放量核定技术方法方面，环评中使用的主要类比数据、后续例行监测数据不能进行及时反馈，致使核算结果与实际情况不相符；排污许可制度核算方法较为固定，但是缺乏多元化的核算方式，技术导则支撑不足，致使排污总量的核算存在一定差异性。

2.4 数据信息沟通共享机制不足

通常情况下，在申请排污许可证时，往往以环评报告书为依据，然而排污许可证后续审批、发放、监管环节中，环评报告中的数据指标与许可证上的数据指标关联性不足；两项制度在衔接作业中，数据信息沟通不足，致使制度衔接难以落实到实际工作中。排污单位在申请排污许可证前对环评报告书中的数据公开量较少，数据信息仅仅呈现在制度实施环节中。

2.5 公众监督机制不统一

公众监督机制不统一是影响两项制度衔接效果的重要因素。主要是因为公开要求、范围和载体不一致，难以实现生态环境治理设施的有效性监督。两项制度与社会公众的生活方方面面息息相关，制度衔接效果与社会公众切身利益存在直接联系。但是由于公众监督机制的不统一，致使两项制度衔接难以得到客观、真实的评价，加大了制度实施难度，限制两项制度的持续性完善和优化。

2.6 监管与责任分配不明确

两项制度衔接工作中在监管、责任分配方面还存在一定的问题。

环评制度逐步完善，对编制单位、编制人员进行规范化监管，市场上仍然出现一些弄虚作假、提供虚假材料的案件；此外两项制度在具体实施中主要利用分类管理模式，且结合管理对象等级的不同，采取分级审批方式。因此，一旦制度衔接环节中，两项制度对相同管理目标的分类、分级存在差异，容易引起责任部门不对等的问题。

排污标准是环境监察与执法的重要依据，致使环评管理规定难以有效落实。此外环评制度仅仅进行事前评估，缺乏事中、事后监管；排污许可制度更加侧重事后监管，但是在环境监察与执法环节中，主要以实际排放为依据，没有把环评报告书中的污染物排放情况纳入其中；污染物排放标准除了以上三类还包含固废等内容。在两项制度衔接作业中，缺乏必要的项目管理机制，难以对违背环评报告书要求的排污单位进行及时处罚^[2]。

3 解决建议

3.1 完善制度平台

为了实现两项制度的有效衔接，需要持续性优化和完善两项制度衔接机制，保障立法数量符合设计要求。因此，要结合实际情况，加快立法进度，对两项制度衔接管理体系进行明确落实，对不同环节主管部门的权力和责任进行明确划分和落实，为两项制度的高效衔接奠定良好的法律基础。此外，还需要持续性推动制度改革，形成制度联动机制，为两项制度的有效衔接创建良好的制度平台。在中国制度平台建设过程中，需要允许司法权的适当介入，以便对制度衔接工作中出现的问题进行有效性规制，实现行政权与司法权的相互

制约和监督,促进制度衔接工作的合法性、合规性开展。

3.2 强化分类管理名录衔接

在分类管理名录衔接环节中,环评制度分类管理名录中仅仅包含建设项目环评,没有对规划环评、环境后评价进行有效分类,因此在两项制度衔接工作中,仅仅在对建设项目范围内开展分管名录衔接。所以以后两者处理工作中,要依据建设项目环评、排污许可制度中分类管理名录数据分析结果,并以此为依据综合考虑评价目标。此外,在对两项管理名录衔接工作中,要以污染源类型为标准,在污染源项、行业分类项相同等相同的情况下,需要同时满足两项制度的要求,以便对相关数据进行对照参考,进而实现各类数据信息的高效沟通。此外,还能够把环境实际影响程度融入分类管理名录中,以便结合具体影响程度,合理划分重点监管项目、一般监管项目。

3.3 统一技术标准规范

专门的技术支持是落实两项制度衔接工作的重要保障。在具体实施中,要结合新时期新情况,对现行的环评技术体系进行重新优化,推动技术标准的快速统一。同时还需要对环评行业导则、总量控制要求等持续性修订,精简环评技术要求,确保两项制度在技术层面的有效性衔接。此外还需要对不同领域污染源核算技术指南、排污许可证申请技术规范等进行优化整合并统一编制,进而统一环评报告中的污染物排放指标。要结合实际情况,详细精准编制排污清单、治污技术清单等,实现排污管理工作的精细化安排。基于此,要结合实际情况,积极推动两项制度的技术规范统一,从而保障两项制度衔接工作的有序进行。

3.4 完善数据信息共享机制

结合两项制度衔接特点和需求,构建更加系统完善的数据资源和信息共享平台,促进两项制度相关数据信息的高效共享。由于两项制度的污染物排放量计算方法、技术规范存在一定差异性,因此获得的数据也有所不同,因此需要构建统一化的数据信息共享平台,两项制度相互参考,为两者数据沟通交流搭建良好桥梁,为两项制度的有效衔接创建良好条件。在申请排污许可证申请环节中需要以环评报告审核结果为依据;在环评报告中需要纳入排污许可制度对污染物数量、浓度的要求,从而进一步强化环评前期预防效能,为排污许可证审核发放提供更加详细精准的数据依据,实现建设项目的具体化、准确化评价。

3.5 强化信息公开与公众参与

信息公开与公众参与,可以充分发挥社会公众的监督效能,保障行政权力的全面监督,避免出现违规操作行为^[1]。在具体实施中,相关部门要及时公布两项制度衔接信息,拓展信息公开渠道,确保公众能够及时、详细了解衔接信息。

此外,还需要完善排污许可证信息平台,确保公众能够利用网络进行随时随地的查阅,且要利用特定网站对环评信息进行及时公示。对以上两种公众信息平台进行整合时,需要融入制度衔接信息,确保公众能够对两项制度衔接的细节进行详细了解,促进公众参与,强化社会公众监督力度。此外,要积极促进公众监督立法,明确信息披露、公众参与要求,且相关部门要及时回复公众意见,采纳公众有价值的建议。

3.6 合理划分各个主体权责

为了实现两项制度的有效衔接,需要对不同行政主体的权限、责任范围进行明确划分和落实。环评与排污许可制度衔接工作的开展,能够实现事前审批、事中监管、事后监管。所以,要对不同部门在不同环节中的权力、责任划分,减少责任推诿、争权等问题的出现。如在排污许可制度实施中,需要对具体的管理责任分解到具体环节中;如项目后期出现超标排污问题,需要对审批部门进行追责;如项目建设超期没有及时更换排污许可证,需要对监管部门追责。此外,还需要明确建设单位申请部门、后续流程主管部门的职权范围,防止发生职权交叉、重复等问题。同时,还需要对各个环节的主体责任人进行明确,进而保障两项制度的有序衔接,减少权责混乱问题。

4 结语

综上所述,排污许可制度与环境影响评价制度衔接是实现污染物治理进行创新性发展,但两项制度在衔接过程中存在一定的问题,如衔接制度不完善、分类管理名录衔接不到位、计算方法和技术规范不统一等,严重限制了两项制度的衔接效果。因此要结合实际情况,完善衔接制度平台建设,并促进分类管理名录的衔接工作,统一技术标准规范,强化数据信息共享,促进公众参与,并对不同环节的责任主体进行明确,为两项制度衔接工作的高效进行奠定良好基础。

参考文献

- [1] 钟巧.论环境影响评价制度与排污许可制度的衔接[C]//中国环境资源法学研究会,武汉大学.新形势下环境法的发展与完善——2016年全国环境资源法学研讨会(年会)论文集.福州大学,2016:4.
- [2] 陈玉佩,李柏松,李有安.我国环境影响评价制度与排污许可制度衔接的反思与路径选择[C]//中国管理科学研究院商学院,中国技术市场协会,中国高科技产业化研究会,中国国际科学技术合作协会,发现杂志社.第二十二届中国科学家论坛会议论文集.河北地质大学法政学院,2023:11.
- [3] 平述煌,郭亮.浅析环境影响评价制度与排污许可制度衔接中存在的问题及解决措施[C]//云南环境研究——生态文明建设与环境管理.曲靖经济技术开发区西城工业园区管委会;曲靖经济技术开发区环境保护局,2019:5.