

# 总量控制及排污许可的问题及完善建议

黄燕青

广州粤环环保科技有限公司 广东广州 510599

**摘要:** 以提升生态环境监管水平, 推进高质量经济与环境和谐发展为目的, 本文就主要污染物总量控制指标与排污许可制度联动, 以及环境影响评价制度与排污许可管理制度衔接, 在环境管理层面进行探讨并寻求完善的方法。

**关键词:** 环境影响评价; 竣工环保验收; 总量控制指标; 排污许可制度

## Problems and suggestions on total control index and pollutant discharge permit

Yanqing Huang

Guangzhou Yuehuan Environmental Protection Technology Co., LTD., Guangzhou, Guangdong 510599

**Abstract:** In order to improve the level of ecological environment and supervision and promote the harmonious development of high-quality economy and the environment, this paper discusses the linkage between the total control index of major pollutants and the pollutant discharge permit system, the connection between the environmental impact assessment system and the pollutant discharge permit management system, and seeks the improvement of environmental management.

**Keywords:** Environmental impact assessment; Environmental protection acceptance; Total control index; Pollutant discharge permit

### 引言

自从 2017 年 11 月起, 建设项目竣工环境保护验收由国家生态环境行政主管部门统一组织的方式交给建设单位独立自主完成, 由此确定了竣工环境保护验收的责任主体和监管主体, 这并非意味着竣工环境保护验收不重要, 而是一项生态建设全面推进“放管服”的重大改革举措<sup>[1]</sup>。企业单位在完成竣工环境保护验收之后, 生态环境行政主管部门就将对项目的污染防治设施的运行、环境管理和环境保护政策执行情况等方面开展监管审查, 这更有利于充分发挥竣工环境保护竣工验收在工程施工、运行中的污染防控功能和生态环保作用, 且有利于企业单位自觉落实环保措施并承担污染防治的责任。2021 年 3 月 1 日《排污许可管理条例》(以下简称“条例”)正式实施。这项《条例》的颁布将有力推进环境治理体系和治理能力现代化, 推动环境治理向精准治污、科学治污、依法治污阶段迈进。《条例》实施后, 排污许可管理工作将面临新的挑战。随着自主验收及《条例》的实施, 我国环评与排污许可管理工作依然存在以下几个方面的问题, 有待改进。

### 一、存在的问题

#### 1. 各种“量”不一致引发的问题

在环评的大气污染物核算中, 就存在着多个不一定一致的“量”: 首先是工程分析中的源强核算(现有项目-以新带老+本项目新增, 含正常工况、非正常工况); 再者是预测章节

中的排放量核算(新/改/扩建, 不包现有项目, 一级评价需要计算正常工况、非正常工况, 二级三级评价不需计非正常工况); 最后是总量控制指标章节中又有一个由上而下分配下达的总量。一本环评报告中出现的三个“量”, 且计法都不一样, 得数也不一定一致。

到了建设项目申请排污许可证阶段, 核发排污许可证时又有一个许可量, 这个许可量遵循从严原则, 由环评批复、总量控制指标、排污许可申请核发规范中的计算许可量, 这三者中从严确定。在新排污许可管理办法试行的初期, 地方阶层核发排污许可量往往非常混乱, 会出现一种现象: 在总量比较富余的时候, 往往按环评批复或者总量控制指标核发许可量, 到了后期总量紧缺的时候, 往往严格按最严者核发许可量, 这是不利于实现企业间的公平的。

到了竣工环保验收阶段, 验收监测的实际排放量往往大大地低于总量控制指标, 因为只能监测出有组织排放量, 无法监测出无组织排放量, 由此就会带来一些问题: 一些已核发很多许可量的企业需要按实际排放量来削减; 一些担心超总量的企业会打擦边球, 减低有组织收集率、增大无组织排放量。以个别汽车整车企业的实例举例:

企 业	年 产 能 / 万辆	环 评 批 复 量 t/a	总 量 控 制 指 标 t/a	排 污 许 可 量 t/a	实 际 排 放 量 t/a
汽	17	11	110.	11	1

车企业 1		0.296	296	0.296	3.0635
汽 车企业 2	35	3.9 1.97	391. 97	3.9 1.97	2 3.3701
汽 车企业 3	48	5.6 8.92	568. 92	5.6 4.914	4 0.3874 9
汽 车企业 4	24	2.3 0.74	230. 74	2.3 0.74	2 1.0883
汽 车企业 5	20	1.3 2.13	132. 13	1.3 2.13	5 7.5011

由上表可知,一般占有总量大头的企业,实际排放量会与核发的许可量相距甚远,这就反映出一个问题,环评批复量一般是跟源强核算量,源强核算一般以物料平衡法计算得出,但真正监测的实际排放量往往低于批复量很多。

#### 2. 有机物检测方法标准不统一带来的问题

TVOC (VOCs) 和 NMHC (非甲烷总烃) 实际上通俗理解都是表征挥发性有机物,但在定义和检测方法上,它俩又有根本上的区别。非甲烷总烃 (non-methanehydrocarbon) 简写 NMHC,是指除甲烷之外的可挥发碳氢化合物。(一般是 C2-C8) 它们具有较大的光反应活性,是光化学烟雾前体。VOCs 是挥发性有机化合物 (volatileorganiccompounds) 的英文缩写。关于 VOCa 的定义较多,从环保意义上来讲,是指那些在常温常压下可挥发的并产生危害的有机物。最常见的有苯、甲苯、二甲苯、苯乙烯、三氯乙烯、三氯甲烷、三氯乙烷。简言之,在定义上,挥发性有机化合物所涵盖的范畴大于非甲烷总烃,也就是说, VOCs 包含了非甲烷总烃, VOCs 适用于所有的挥发性有机化合物,而非甲烷总烃往往只适用于石化行业。

在检测方法上,非甲烷总烃 (NMHC) 定义为从总烃测定结果中扣除甲烷后剩余值 (C2-C8),而 VOCs 是指在规定条件下在气相色谱上产生响应的气态有机物总和 (目前国内方法只能测出 35 种)。简言之,非甲烷总烃 (NMHC) 用的是减量法,分别测了总烃和甲烷,一减就行。总挥发性有机物 (TVOC) 用的是加量法,要求测出各个单项 VOCs 物质后,对占总量 90% 以上的单项 VOCs 物质加和得出。

对于行业执行标准而言,仅有《涂料、油墨及胶粘剂工业大气污染物排放标准》(GB37824-2019) 和《制药工业大气污染物排放标准》(GB37823-2019) 两个行业国标。而地方标准对 VOCs 和非甲烷总烃都规定不一,有些标准仅有 VOCs 的标准限值,有些标准仅有非甲烷总烃的标准限值。如《涂料、油墨及胶粘剂工业大气污染物排放标准》(GB37824-2019) 是有对 TVOC 和非甲烷总烃 (NMHC) 都规定了标准限值,但某省生态环境厅关于化工、有色金属冶炼行业执行大气污染物特别排放限值的公告只提及非甲烷总烃 (NMHC),就导致地方生态环境部门核发排污许可证时仅要求 NMHC 标准限值,排污许可量是非甲烷总烃,而总量指标下达的是 VOCs。

以上,关于 TVOC (VOCs) 和 NMHC (非甲烷总烃) 的不统一,不利于企业落实执行,也不利于生态主管部门监管督促。

## 二、完善建议

### 1. 企业的许可限值原则上按排放标准和总量指标来确定

企业达标排放和满足总量指标控制要求是现有企业污染治理的最基本要求,超标和超总量排放污染物将依法实施处罚,国家层面对于现有企业其许可限值按达标排放和总量控制指标来核定,即不因为实施排污许可制改革而增加对企业的额外负担,这有利于排污许可证制度顺利与现有环境管理要求相衔接,从而保障排污许可制度的有效推行,以最小的制度改革成本推进制度的快速落地,实现管理效能的提高。同时也有利于实现企业间的公平。此外,对于环境质量不达标或有改善需求的地区,环保部门可以通过提高排放标准、制定环境质量限期达标规划等手段对排污单位提出更加严格的要求。

### 2. 加快完善排污许可制度与污染物总量控制制度衔接

排污许可制度是落实企事业单位总量控制要求的重要手段,通过排污许可制改革,改变从上往下分解总量指标的行政区域总量控制制度,建立由下向上的企事业单位总量控制制度,将总量控制的责任回归到企事业单位,从而落实企业对其排放行为负责、政府对其辖区环境质量负责的法律责任。排污许可证载明的许可排放量即为企业污染物排放的天花板,是企业污染物排放的总量指标,通过在许可证中载明,使企业知晓自身责任,政府明确核查重点,公众掌握监督依据。

一个区域内所有排污单位许可排放量之和就是该区域固定源总量控制指标,总量削减计划即是对许可排放量的削减;排污单位年实际排放量与上一年度的差值,即为年度实际排放变化量。要排污许可制度与污染物总量控制制度衔接,唯有改革现有的总量核算与考核办法,总量考核服从质量考核。总量控制指标作为该区域的总量控制指标,排污单位逐步减排,目标减排量可首先考虑自身削减,削减量可在年度实际变化量以内;生态环境主管部门应当建立健全联合审查机制,对工业类排污单位新、改、扩建设项目的重点污染物排放总量指标、削减替代来源,在联动基础数据库中进行审核,并明确削减平衡方案排污许可量要在标准限值以上、总量控制指标以下。把总量控制污染物逐步扩大到影响环境质量的重点污染物,总量控制的范围逐步统一到固定污染源,对环境质量不达标地区,通过提高排放标准等,依法确定企业更加严格的许可排放量,从而服务改善环境质量的目标。

### 3. 进一步完善污染物检测方法和统一相关标准

目前我国的生态环境监测标准体系以及相关生态环境质量标准和污染物排放标准仍在不断探索、不断完善的进程中,在此过程中可根据科学仪器的技术发展情况、研究成果以及相关市场行业的变化,加快个别重要的、有总量控制要求的污染物(如 TVOC 和非甲烷总烃)的检测标准和统一标准,实现总量控制指标和排污许可量的统一,使其更贴近实际需要并实现总量控制和排污许可制度的有效联动。

### 4. 数字化系统建设及应用

市生态环境主管部门应当建立数字化管理平台及联动基础数据库,按区(县、市)行政区划建立排放总量指标库、许可排放量库、区域可替代总量指标库,并实现系统互联、

数据共享、多跨协同。各级生态环境主管部门根据职责分工,负责相关数据系统的日常管理,动态更新相关数据。上报生态环境部、省生态环境厅年度主要污染物减排数据,应与数字化管理平台数据一致。

数字化管理平台数据可运用于工业类排污单位污染治理补助、区域横向生态补偿、梯度有序用电方案、绿色信贷、“双随机”执法抽查、行政处罚、环评质量抽查等制度联动场景。

### 参考文献:

[1]曾维华,邢捷,化国宇,曾纪平,王东,姚瑞华,陆大玮,刘琳,王应富.我国排污许可制度改革问题与建议[J].中国环境出版集团有限公司:《环境保护》,2019年第22期

[2]刘伊曼,冉丽君,王军霞.关于推进我国排污许可实施的建议[J].中国环境出版集团有限公司:《环境保护》,2019年第22期

[3]何秋阳.企业在排污许可证申请及证后执行基层实践中常见问题分析[J].绿色科技.2020,(4).

[4]李强.环境影响评价与排污许可制度的差异与整合[J].化工管理.2020,(21).

[5]王辉,李雪晴,孙凯.排污许可制度与污染物排放总量控制制度衔接的探讨[J].化工管理.2022,(29).

**作者简介:**黄燕青,1990.03,女,广东广州,本科,工程师,主要从事规划环境影响评价及建设项目环境影响评价、排污许可、突发环境事件应急预案、竣工环境保护验收、环保管家等环境管理与咨询类工作