

排污许可制度落地与企业污染物总量减排协同管理路径

张龙

廊坊市生态环境局霸州市分局, 中国·河北 廊坊 065000

摘要: 排污许可制度是固定污染源环境管理的重点制度, 全面落地实行排污许可制度同污染物总量控制、排污权交易制度的深度协同, 变成新时代生态环境治理体系改革的核心命题。本文依据制度衔接的理论逻辑以及实践困境分析, 显示了排污许可、总量减排与总量交易三者“确权—管控—激励”的协同机制, 提出了以排污许可证为确权凭证及监管载体的协同管理框架。三者有效协同要实现总量目标设定、排放量核算、配额分配、执法监管等环节的制度接口统一、数据标准互认, 为行政规制以及市场激励双重治理格局给予理论参照和实践指引。

关键词: 排污许可制度; 总量控制; 排污权交易; 协同管理; 制度衔接

The implementation of the pollutant discharge permit system and the coordinated management approach for reducing total pollutant emissions by enterprises

Zhang Long

Bazhou Branch of Langfang Municipal Ecology and Environment Bureau, China Hebei Langfang 065000

Abstract: As the core system for environmental management of stationary pollution sources, the full implementation of the pollutant discharge permit system and its deep synergy with the total pollutant amount control system and the emissions trading system constitute a key proposition in the reform of the ecological environmental governance system in the new era. Based on an analysis of the theoretical logic of institutional integration and practical dilemmas, this paper reveals the synergistic mechanism of "rights confirmation—control—incentive" among the pollutant discharge permit system, total emission reduction, and total amount trading, and proposes a collaborative management framework that takes the pollutant discharge permit as the instrument of rights confirmation and the carrier of regulation. The effective synergy among the three systems requires the unification of institutional interfaces and the mutual recognition of data standards in such aspects as total amount target setting, emission accounting, allowance allocation, and law enforcement supervision, thereby providing theoretical reference and practical guidance for achieving a dual governance pattern of "administrative regulation plus market incentives."

Keywords: Pollutant discharge permit system; Total amount control; Emissions trading; Collaborative management; Institutional integration

0 引言

排污许可制度是依法规范排污单位排污行为的环境管理制度。自 2016 年国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》之后, 我国排污许可制度改革从顶层设计走向全面推行。2024 年生态环境部发布全面实行排污许可制实施方案, 以生态环境质量改良为主线, 以污染物排放量控制为重心, 助推环境影响评定、总量控制、自行监测、生态环境执法、生态环境统计、环境保护税等制度与排污许可制度衔接融合, 执行以排污许可制为重点的固定污染源监管制度。该政策定位把排污许可制度由单一的行政许可工具, 变成固定污染源环境管理的“底座”。

1 制度定位与功能分析: 三重制度的协同基础

1.1 排污许可制度: 固定源管理的法定确权载体

排污许可制度的主要功能就是借助法律授权的形式,

明确排污单位污染物排放种类、浓度、数量、排放方式及去向等法定要求, 形成证前审批、证中监管、证后执法的全流程刚性约束体系。制度优势表现在三个方面, 其一, 以“一企一证”为载体整合分散的环境管理要求, 改变了过去环境影响评定、总量控制、排放标准等制度各自为政、数出多门的局面; 其二, 把排放标准、总量控制目标等宏观管理要求转化为可核查、可追溯的个体排污行为边界, 为准确执法给予依据; 其三, 凭借自行监测、执行报告、信息公开等制度安排, 压实排污单位的主体责任, 助推建立依据排污许可证的企业环境管理制度^[1]。

1.2 总量控制制度: 减排目标约束与分配逻辑

污染物总量控制制度始于国家“九五”计划, 历经“十五”到“十四五”期间的不断完善, 已经由原来的单一行政目标分解工具发展变成包含区域总量、行业总量、项

目总量等多层级的目标管理体系。其主要运行逻辑可以概括为“目标设定、指标分解、过程考核、效果评价”四个环节，国家根据环境质量改良需求确定主要污染物排放总量上限，逐级分解到省、市、县、重点排污单位，用减排工程核算、目标责任考核等方式助推执行。但是总量控制制度在运行中存在着一些结构性矛盾。一方面，总量指标的初始分配一般使用基数法或者等比例削减法，不能很好地体现各个排污单位治理成本的差别以及技术进步的潜力，造成减排资源配置能力不高；另一方面，总量控制和排污许可在排放量核定口径、核算方法、数据来源等方面存在不一致，造成同一排放源、不同核算结果的尴尬局面。该类矛盾恰恰给引入市场机制留出了制度需求空间，也突出了总量控制及排污许可衔接的紧迫性。

1.3 排污权交易制度：市场化减排的激励机制

排污权交易制度依据“科斯定理”的制度设计逻辑，把环境容量资源产权化，允许排污单位在总量控制约束下自由交易富余排污权，到了减排成本在排污主体之间改良配置的目的。其理论优势在于用市场机制代替行政指令来配置减排任务，使边际治理成本较低的企业获得减排激励，边际治理成本较高的企业获得排放空间，继而实现社会总减排成本最小化。我国自 2007 年起在多个省份开展排污权交易试点，目前已有 20 多个省份开展排污权交易试点，交易标的囊括二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮等主要污染物。2025 年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》中再次主张，要“加强排污权和排污许可等制度的衔接，推动建立以排污许可证为确权凭证和监管载体的排污权交易制度”，“推动实施大气、水等领域重点污染物初始排污权有偿分配”^[2]。该政策导向显示，排污权交易制度的规范化运行已经不再只是市场机制自身精进的问题，而是深深嵌入到排污许可制度的改革进程当中^[2]。

2 协同管理的理论逻辑：确权—管控—激励的整合框架

2.1 总量控制与排污许可：目标分解与个体落实的衔接

总量控制制度确立的是区域层面的排放上限，这个宏观目标必须转化为可操作、可核查的个体排污行为边界，才能落地。排污许可制度正好起到了这一转化作用，凭借核定排污单位的排放量来实现总量控制指标的分配，并以法律文书的形式固定下来。排污许可证是总量控制目标由面到点的制度载体。衔接要求总量控制指标的分解方法、

时间周期、覆盖范围以及排污许可的管理类别、许可事项、核发程序保持一致，不能出现“目标与许可两张皮”的情况。

2.2 排污许可与排污权交易：确权凭证与交易标的的对接

排污权交易的前提就是排污权的清晰界定以及有效确权。排污许可证是排污单位合法排污的法定凭证，载明了排污种类、许可排放量、排放浓度限值等重要信息，为排污权初始分配给出基础数据支撑。许可证变更管理机制给排污权的临时转让、回购等交易行为给予程序通道，企业完成交易后，需要借助许可证变更将交易结果体现在法定许可事项中。所以排污许可证不只是排污权的初始确权凭证，又是交易后权利状态变更的监管载体。对接要求排污权核定方法和许可排放量核定方法一致，交易流程及许可证变更程序相衔接。

2.3 总量控制与排污权交易：政府规制与市场机制的互补

总量控制制度给排污权交易设定了一个“总量天花板”，交易只能在既定的排放总量约束下实行，交易本身不能突破总量目标。排污权交易给总量控制目标的实现给出了一种灵活的调节机制，企业凭借技术创新减少排放，可以将富余排污权出售获利，把总量削减的要求转化为经济激励。两者形成“行政定总量、市场定价格”的分工格局，不光避免了单纯靠着行政手段造成的能力损失，又防止了没有总量约束的市场交易偏离环境质量目标。三者协同运行的理想状态是总量控制设定减排目标及排放上限，排污许可把目标执行到每一个排污主体并确权，排污权交易在许可确权的基础上借助市场机制改良减排资源配置，交易结果反过来助推总量目标的动态调整以及许可排放量的更新^[3]。

3 协同管理的实施路径

3.1 总量目标分解与许可排放量核定的衔接路径

总量控制目标和排污许可排放量的衔接是协同管理的逻辑起点。其一，在方法上统一总量指标分解方法和许可排放量核定方法，用排放绩效核定代替传统的基数法，使排污单位的许可排放量不只折射工艺水平及治理能力，又与区域总量控制目标相匹配。第二，在程序上应当把总量指标的分配作为排污许可证核发的前置环节，实现“先有总量指标、后有许可排放量”的时序逻辑。新建项目许可排放量应直接来源于环境影响评定批复的总量指标，现有排污单位应根据区域总量削减要求动态调整许可排放量，

调整结果在许可证副本中予以明确。其三,在时限上要建立总量控制规划周期以及排污许可证有效期同步的机制,防止因为周期错位造成目标脱节。

3.2 初始排污权分配与排污许可确权的协同路径

近些年来,排污许可制度同总量控制、排污权交易的衔接在政策层面以及部分地区实践中取得主动进展。生态环境部助推修订环境影响评定名录,衔接排污许可管理类别;助推火电行业环境统计和排污许可证执行报告的融合管理;持续助推排污许可平台以及污染源监测数据平台、执法监管系统的对接。浙江省率先创建起“环评审批-排污权交易-排污许可核发”闭环管理体系,把排污权有偿交易当作排污许可证核发的前置条件,创建统一核算标准,搭建“证权协同”执法格局,助推平台数据互通等举措,初步达成两项制度的协同运行。2025年10月浙江省借助该系统完成排污权交易后核发许可证的企业有2.4万家,新增排污总量准确管控率100%。排污权交易制度建设的关键在于初始排污权的合理分配,分配结果的法定化要以排污许可证为载体。协同途径的重点就是把排污权的核定、分配、登记、变更纳入排污许可管理的法定程序。详细来说,应以排污许可证上标明的许可排放量作为排污权初始分配的基本依据,实现许可排放量即初始排污权持有量的制度耦合。在此框架之下,新建排污单位必须以有偿方式取得排污权,才能获得排污许可证;现有排污单位在首次核发许可证时同步完成初始排污权的确权登记。排污权转让、租赁、回购等交易行为完成后,应及时办理排污许可证变更手续,保证排污许可证上记载的排放量及排污权账户持有量一致^[4]。

《关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见》提出“要加强排污权核定量与许可排放量、排污权交易主体与排污单位分类管理名录等衔接”,并加快构建体现环境质量持续改良导向、行业技术水平以及污染物排放特征的排污权核定技术体系^[9]。这一政策导向显示,初始排污权分配同排污许可确权的协同会在技术标准以及操作规范方面慢慢形成制度。

3.3 市场化交易与“一证式”监管的融合路径

排污权交易的活跃运行要靠有效的监管体系来保证。排污许可制度“一证式”监管形式,即许可证作为排污单位守法、执法部门执法、社会公众监督的共同依据,为排污权交易的合规性审查给出制度框架。融合途径可以从以下几个方面展开,从监管依据上,将排污权交易合规情况纳入许可证执法检查范围,对超总量排放、未按规定

变更许可证、违规转让排污权等行为依法查处。从监管手段上来说,把排污许可证执行报告中实际排放量数据当作富余排污权核定的依据,防止重复核算。从激励约束思路来说,对主动减排有富余排污权并加入交易的企业,在许可证延续、总量指标调整时给予便利;对超许可排放量排放的企业,要求其凭借交易市场购买排污权或者接受总量扣减处罚。

3.4 信息化平台整合与数据共享的技术支撑路径

制度协同高效运转要靠着信息基础设施的支持。目前排污许可管理信息平台、排污权交易系统、总量减排考核系统之间的数据壁垒,是制约协同效能增进的技术瓶颈。破解之道就是创建统一的固定污染源环境管理信息平台,整合排污许可审批、排放量核算、总量考核、排污权交易、执法监管等业务功能,实现“一次填报、多方共享、协同联动”。

统一信息平台在以下方面实现互联互通,排污单位基础信息与许可事项共享,避免多系统重复录入,许可排放量、实际排放量、富余排污权等核心数据同步更新,保证各个制度模块使用的数据口径一致,排污权交易信息及许可证管理信息自动联动,交易完成后系统自动触发许可证变更流程。浙江等地的实践说明,平台整合可以将企业申报材料减少50%以上,非现场监管比例明显提高,行政成本和企业合规成本都减少^[5]。

4 结语

排污许可制度全面落地不是孤立的管理工具升级,而是固定污染源环境管理体系的结构性重塑。污染物总量控制制度给目标约束,排污权交易制度给市场激励,两者围绕排放量控制这条主线形成了确权、管控、激励的协同框架。

全面实行排污许可制实施方案的开展实行、健全资源环境要素市场化配置体系意见的落地推进,排污许可制度及总量控制、排污权交易制度的协同进入制度化、规范化、常态化的新阶段。三者协同效能的释放,会使固定污染源环境管理由“各自为政”变为“系统集成”,由“行政主导”变为“行政+市场”双轮驱动,为生态环境治理体系和治理能力现代化给予制度支撑。

参考文献:

- [1] 杜蕴慧. 全面实行排污许可制,如何增强制度改革系统性整体性协同性? [N]. 中国环境报, 2025-01-02.
- [2] 中共中央办公厅, 国务院办公厅. 关于健全资源环境要素市场化配置体系的意见[EB/OL]. (2025-05-14).

[3] 王辉.论新时代排污许可制度与污染物总量控制制度的衔接策略[J].皮革制作与环保科技, 2023, 4(22):154-156.

[4] 王利,周明潭.我国排污权交易问题检视及完善路径分析[J].周口师范学院学报, 2024, 41(3):98-103.

[5] 生态环境部.全面实行排污许可制实施方案[EB/OL].(2024-11-06).

作者简介:张龙(1988.12.17),男,汉族,硕士研究生,河北省廊坊市,助理工程师,研究方向:排污许可、总量减排、排污权交易、企业 ESG 管理等方面的研究。