

“一证式管理”背景下排污许可证质量问题分析

李晓芬¹, 杨 风¹, 李健成², 毕婷婷¹, 李文东¹, 林 军¹, 邓道仟^{3*}

¹云南省生态环境工程评估中心, 云南 昆明

²普洱市生态环境科学研究所, 云南 普洱

³河口瑶族自治县生态环境监测站, 云南 红河

收稿日期: 2026年4月30日; 录用日期: 2026年5月28日; 发布日期: 2026年6月30日

摘 要

排污许可制是固定污染源环境监管的核心制度, “一证式管理”的深入推进对排污许可证质量提出了更高的要求。本文以云南省排污许可证质量为研究对象, 系统分析了云南省排污许可证的分布现状, 聚焦“降级管理、遗漏主要排放口、污染物排放标准及限值错误、许可排放量错误”等四类重点质量问题展开剖析, 并结合实践经验提出对策建议。以期为推动排污许可提质增效、完善固定污染源全周期监管提供参考。

关键词

排污许可, 质量审核, 重点问题, 对策建议

Analysis of Quality Issues in Pollutant Discharge Permits under the “Single-Permit Management” System

Xiaofen Li¹, Feng Yang¹, Jiancheng Li², Tingting Bi¹, Wendong Li¹, Jun Lin¹, Daoqian Deng^{3*}

¹Yunnan Provincial Center for Ecological and Environmental Engineering Assessment, Kunming Yunnan

²Pu'er Institute of Ecological and Environmental Sciences, Pu'er Yunnan

³Hekou Yao Autonomous County Ecological Environment Monitoring Station, Honghe Yunnan

*通讯作者。

文章引用: 李晓芬, 杨风, 李健成, 毕婷婷, 李文东, 林军, 邓道仟. “一证式管理”背景下排污许可证质量问题分析[J]. 环境保护前沿, 2026, 16(6): 1070-1080. DOI: 10.12677/aep.2026.166108

Received: April 30, 2026; accepted: May 28, 2026; published: June 30, 2026

Abstract

The pollutant discharge permit system is the cornerstone of environmental regulation for stationary pollution sources, and the continued advancement of “one-permit management” has placed higher demands on the quality of pollutant discharge permits. This paper examines the quality of emission permits in Yunnan Province. It systematically analyzes the current distribution of these permits and focuses on four key quality issues: downgraded management, omission of major discharge outlets, errors in pollutant emission standards and limits, and errors in permitted emission quantities. Based on practical experience, the paper proposes corresponding countermeasures and recommendations. The aim is to provide a reference for improving the quality and efficiency of the emission permit system and for enhancing the full-cycle supervision of fixed pollution sources.

Keywords

Pollutant Discharge Permit, Quality Review, Key Issues, Recommendations

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前言

排污许可制是生态文明体制改革中的重大制度，是固定污染源环境管理的核心制度[1]。自 2016 年国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知¹，我国排污许可制度改革持续深化，逐步构建起以排污许可证为核心的固定污染源“一证式”管理模式。《排污许可管理办法》(部令第 32 号)²第四十二条明确规定，生态环境主管部门应当加强排污许可证质量管理，建立质量审核机制，定期开展排污许可证质量核查[2]。2024 年 11 月，生态环境部制定发布《全面实行排污许可制实施方案》(环环评〔2024〕79 号)³(以下简称《实施方案》)，进一步明确了新时期排污许可制度改革的重点任务和实施路径，提出构建“企业自查、地市排查、省级抽查、国家复核”的闭环核查机制，对首次申请与重新申请的排污许可证分别执行 20%和 10%的差异化年度抽查比例，并将许可证核查列为固定污染源管控的核心工作，推动形成动态监管与质量提升的长效机制。到 2027 年，固定污染源排污许可制度体系将更加完善，排污许可“一证式”管理全面落实[3]。

在实现固定污染源“全覆盖”之后，排污许可证核发质量已成为制约制度效能发挥的关键因素。近年来，生态环境部持续组织开展排污许可证质量常态化技术复核，将“降级管理、遗漏排放口、污染物排放标准及限值错误、许可排放量错误”四大突出问题作为许可证质量的重点问题。

本文以云南省为研究对象，系统分析云南省排污许可证分布现状，深入剖析许可证质量方面的重点问题，并结合实际提出针对性对策，以期为深化排污许可“一证式”管理改革、实现固定污染源精准管控与质量提升提供路径参考。

¹https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-11/21/content_5135510.htm

²https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11366/202405/content_6954198.html

³https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202411/content_6985219.htm

2. 云南省排污许可证分布情况(图 1)

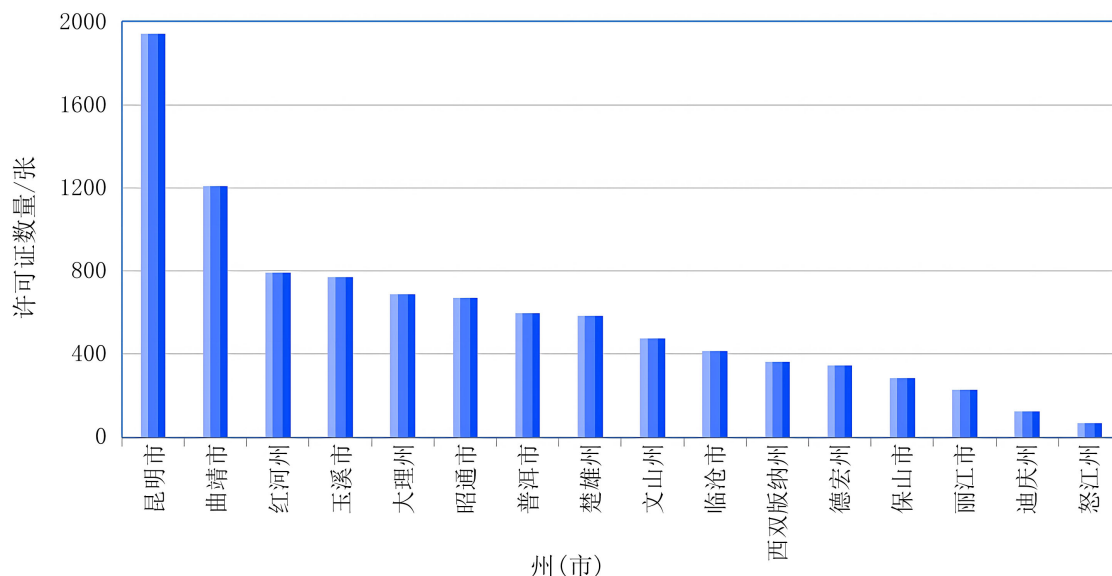


Figure 1. Spatial distribution of pollutant discharge permits

图 1. 排污许可证空间分布情况

2.1. 管理类别构成

根据全国排污许可证管理信息平台(以下简称“管理平台”)统计,2025 年底,全省共有 9478 张排污许可证,占全国的 2.52%。从管理类别构成看,云南省以简化管理为主,占全省许可证数量的 72.41%;重点管理占全省许可证数量的 27.59%,在相对较低比例,与《固定污染源排污许可分类管理名录(2019 年版)》⁴(以下简称《名录》)以污染物产生量、排放量及环境危害程度为分类依据的基本原则一致。

2.2. 空间分布情况

从空间分布看,云南省排污许可证的地域分布呈现出明显的空间不均衡特征,昆明市排污许可证数量最多,占全省的 20.33%;其次是曲靖市,占全省的 12.65%;红河州、玉溪市、大理州、昭通市分别占全省的 7%~8%,上述 6 个州(市)排污许可证数量占全省的 63.54%。怒江州、迪庆州仅有 2%的持证单位。

2.3. 行业分布情况

从行业分布看,云南省排污许可证覆盖的行业门类广泛,但重点行业高度集中。云南省的排污许可证涉及 50 余个国民经济大类行业,300 余个国民经济小类行业。有 17 个国民经济大类行业的排污许可证数量超过 100 家,占全省许可证总数的 92%,如图 2 所示。其中,排污许可证数量最多的是以砖瓦、石材等建筑材料制造、水泥、石灰和石膏制造、石墨及其他非金属矿物制品制造、玻璃制造等为主的非金属矿物制品业,占全省许可证总数的 23.78%;其次是零售业(机动车燃油零售),占全省许可证总数的 16.56%;排污许可证数量第三多的是以肥料制造、专用化学产品制造为主的化学原料和化学制品制造业,占全省许可证总数的 9.53%。上述 3 个行业占全省许可证总数的 49.87%。

⁴https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5492499.htm

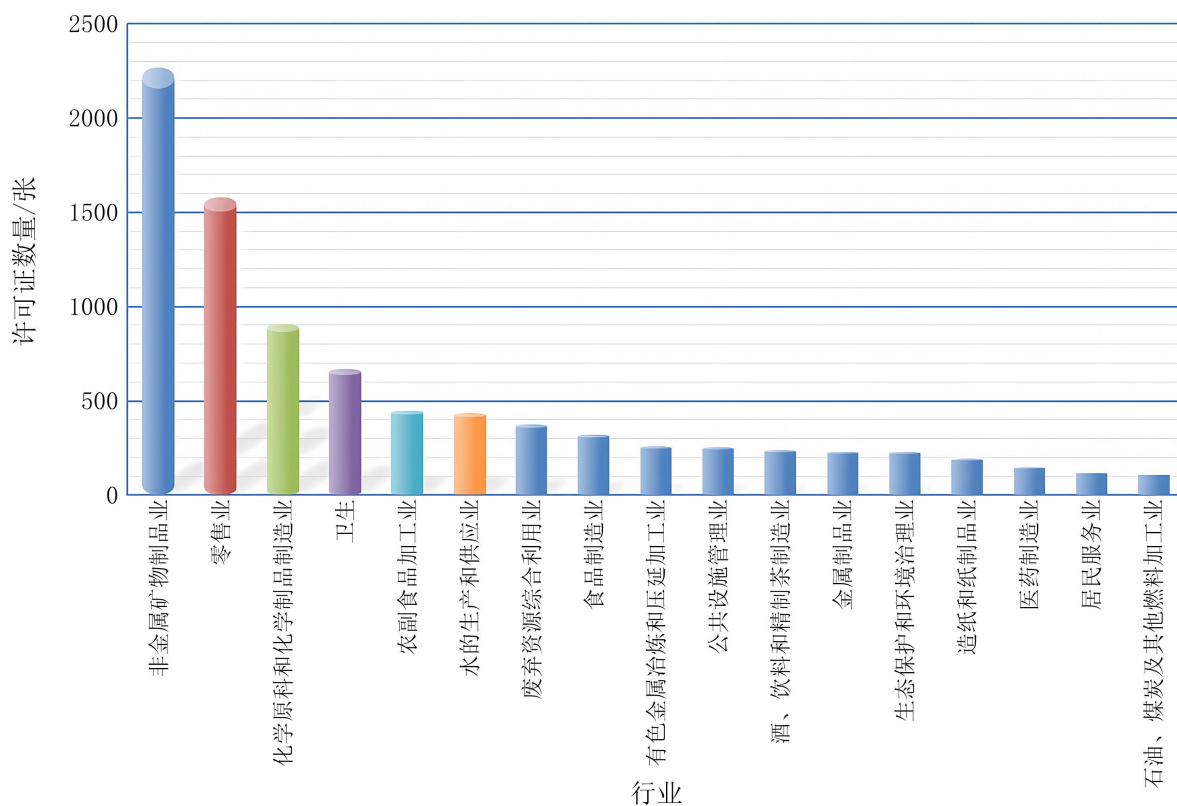


Figure 2. Distribution of industries with 100 or more licenses
图 2. 许可证数量 100 张以上的行业分布情况

3. 许可证质量主要问题及原因分析

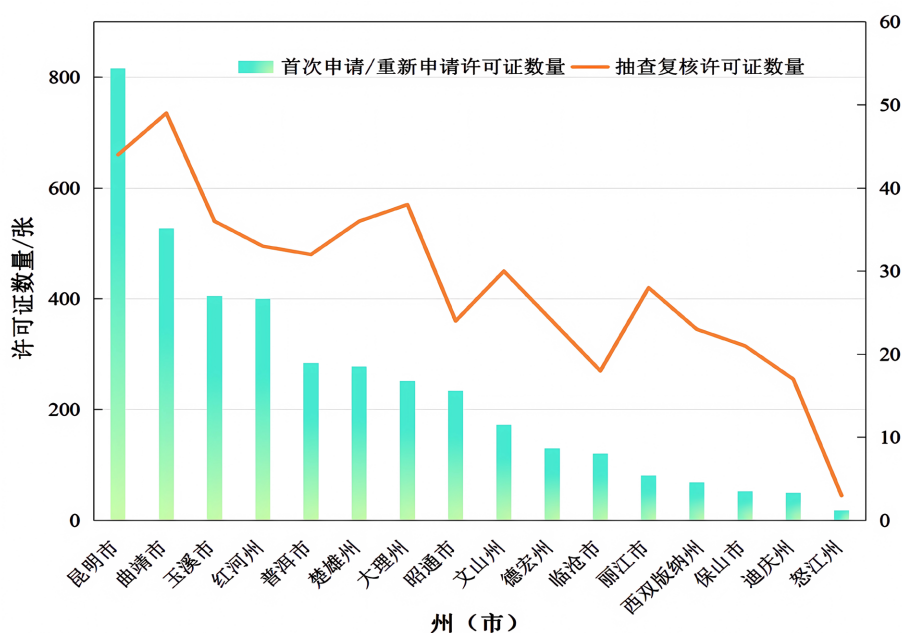


Figure 3. Distribution of pollutant discharge permit issuances and random Re-inspections by State (City) in 2025
图 3. 各州(市)2025 年排污许可证核发及抽查复核分布情况

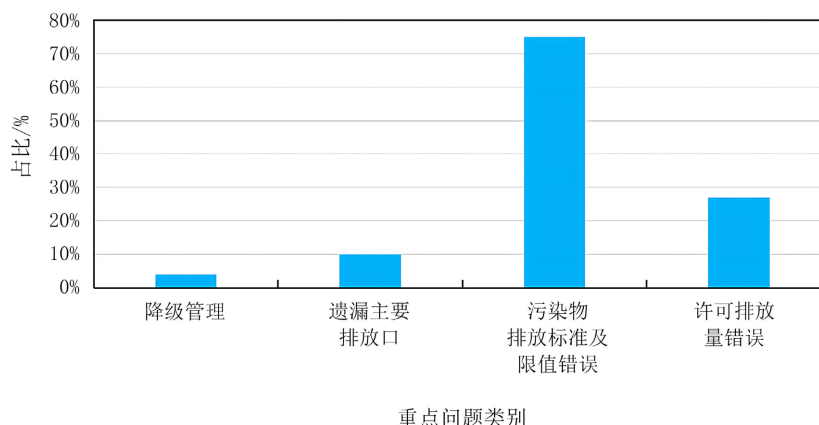


Figure 4. Distribution of key issues identified in spot checks and Re-examinations of pollutant discharge permits
图 4. 排污许可证抽查复核重点问题分布情况

2025 年度，云南省首次申请排污许可证 511 张、重新申请排污许可证 3380 张。按照《实施方案》要求，采取随机抽样方式，从首次申请中抽取 23% (共 117 张)、从重新申请中抽取 10% (共 339 张)进行质量复核，覆盖全省各州(市)，详见图 3。经复核，共发现 70 张排污许可证存在重点问题，问题发现率为 1.78%。重点问题集中表现为 4 类：降级管理(约占重点问题许可证数的 4%)、遗漏主要排放口(约占重点问题许可证数的 10%)、污染物排放标准及限值错误(约占重点问题许可证数的 75%)、许可排放量错误(约占重点问题许可证数的 27%)，详见图 4。进一步分析显示，约 16%有重点问题的许可证存在 2 个及以上重点问题，如同时涉及污染物排放标准及限值错误、许可排放量错误。云南省取得排污许可证的排污单位小而散，从行业分布看，约 28%有重点问题的许可证行业集中在非金属矿物制品业、农副食品加工业、医院、食品制造业、化学原料和化学制品制造业等行业。

3.1. 降级管理

降级管理主要涉及以下 3 种情形：一是因重点排污单位名录更新导致管理类别变动。根据《名录》[4]，制鞋业、人造板制造、印刷、橡胶制品业等 9 个行业和 4 个通用工序纳入重点排污单位名录的应为重点管理。部分企业因 2025 年纳入重点排污单位名录，但未对管理类别进行调整，导致排污许可降级管理。二是因部分企业在申请排污许可证时需按实际产量判断管理类别，而不是按设计规模判断管理类别。根据《名录》，有 18 个行业和 2 个通用工序按照实际规模判断管理类别，详见表 1。三是因行业类别或工艺判定错误导致管理类别降低的问题。如利用木材厂边角料通过破碎、烘干、制棒、炭化制作机制木炭，按照《名录》林产化学产品制造 2663 (有热解工艺)应为重点管理。

Table 1. Distribution of industries in the directory by management category based on actual production capacity

表 1. 《名录》中按照实际生产能力判定管理类别的行业分布表

序号	行业类别	国民经济行业代码	重点管理	简化管理	登记管理
1	牲畜饲养/家禽饲养	031、032	设有污水排放口的规模化畜禽养殖场、养殖小区(具体标准按《畜禽规模养殖污染防治条例》 ⁵ 执行，如生猪年出栏 ≥ 500 头、蛋鸡存栏 ≥ 2 万羽等)	/	无污水排放口的规模化养殖场；设有污水排放口但未达规模化标准的养殖场

⁵https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/xzfg/201311/t20131126_263957.shtml

续表

2	制糖业	134	日加工糖料能力 ≥ 1000 吨的原糖、成品糖或精制糖生产	其他未达上述标准的企业*	/
3	屠宰及肉类加工	135	年屠宰生猪 ≥ 10 万头、肉牛 ≥ 1 万头、肉羊 ≥ 15 万头、禽类 ≥ 1000 万只	年屠宰生猪 2~10 万头、肉牛 0.2~1 万头、肉羊 2.5~15 万头、禽类 100~1000 万只，或年加工肉禽类 ≥ 2 万吨	其他未达上述标准的企业*
4	水产品加工	136	/	年加工 ≥ 10 万吨的水产品冷冻加工 1361、鱼糜制品及水产品干腌制加工 1362、鱼油提取及制品制造 1363、其他水产品加工 1369	其他未达上述标准的企业*
5	其他农副食品加工	139	年加工能力 ≥ 15 万吨玉米或者 ≥ 1.5 万吨薯类的淀粉生产或者年产 ≥ 1 万吨的淀粉制品生产，有发酵工艺的淀粉制品	除重点管理以外的年加工能力 ≥ 1.5 万吨玉米、≥ 0.1 万吨薯类或豆类、≥ 4.5 万吨小麦的淀粉生产、年产 ≥ 0.1 万吨的淀粉制品生产(不含发酵工艺的淀粉制品)	其他未达上述标准的企业*
6	乳制品制造	144	年加工 ≥ 20 万吨的(不含单纯混合或者分装的)有发酵工艺的味精、	年加工 < 20 万吨的(不含单纯混合或者分装的)*	单纯混合或者分装的*
7	调味品、发酵制品制造	146	柠檬酸、赖氨酸、酵母制造，年产 ≥ 2 万吨且有发酵工艺的酱油、食醋制造	除重点管理以外的调味品、发酵制品制造(不含单纯混合或者分装的)*	单纯混合或者分装的*
8	酒的制造	151	酒精制造 1511，有发酵工艺的年生产能力 ≥ 5000 千升的白酒、啤酒、黄酒、葡萄酒、其他酒制造	有发酵工艺的年生产能力 < 5000 千升的白酒、啤酒、黄酒、葡萄酒、其他酒制造*	其他未达上述标准的企业*
9	人造板制造	202	纳入重点排污单位名录的	除重点管理以外的胶合板制造 2021 (年产 ≥ 10 万立方米的)、纤维板制造 2022、刨花板制造 2023、其他人造板制造 2029 (年产 ≥ 10 万立方米的)	单纯混合、分装、分选或水代法加工
10	塑料制品业	292	塑料人造革、合成革制造 2925	年产 ≥ 1 万吨的泡沫塑料制造 2924，年产 ≥ 1 万吨涉及改性的塑料薄膜制造 2921、塑料板、管、型材制造 2922、塑料丝、绳和编织品制造 2923、塑料包装箱及容器制造 2926、日用塑料制品制造 2927、人造草坪制造 2928、塑料零件及其他塑料制品制造 2929	其他未达上述标准的企业
11	陶瓷制品制造	307	建筑陶瓷制品制造 3071 (以煤、石油焦、油和发生炉煤气为燃料的)，卫生陶瓷制品制造 3072 (年产 ≥ 150 万件的)，日用陶瓷制品制造 3074 (年产 ≥ 250 万件的)	建筑陶瓷制品制造 3071 (以天然气为燃料的)	建筑陶瓷制品制造 3071 (除重点管理、简化管理以外的)，卫生陶瓷制品制造 3072 (年产 < 150 万件的)，日用陶瓷制品制造 3074 (年产 < 250 万件的)，特种陶瓷制品制造 3073，陈设艺术陶瓷制造 3075，园艺陶瓷制造 3076，其他陶瓷制品制造 3079

续表

12	钢压延加工	313	年产 ≥ 50 万吨的冷轧	热轧及年产 < 50 万吨的冷轧	其他未达上述标准的企业
13	热力生产和供应	443	单台或者合计出力 ≥ 20 吨/小时(14 兆瓦)的锅炉(不含电热锅炉)	单台且合计出力 < 20 吨/小时(14 兆瓦)的锅炉(不含电热锅炉和单台且合计出力 ≤ 1 吨/小时(0.7 兆瓦)的天然气管锅炉)	单台且合计出力 ≤ 1 吨/小时(0.7 兆瓦)的天然气管锅炉
14	污水处理及其再生利用	462	工业废水集中处理场所, 日处理能力 ≥ 2 万吨的城乡污水集中处理场所	2 万吨 > 日处理能力 ≥ 500 吨的城乡污水集中处理场所	日处理能力 < 500 吨的城乡污水集中处理场所
15	水上运输辅助活动	553	/	单个泊位 ≥ 1000 吨级的内河、单个泊位 ≥ 1 万吨级的沿海专业化干散货码头(煤炭、矿石)、通用散货码头	其他货运码头 5532
16	危险品仓储	594	总容量 ≥ 10 万立方米的油库(含油品码头后方配套油库, 不含储备油库)	10 万立方米 > 总容量 ≥ 1 万立方米的油库(含油品码头后方配套油库, 不含储备油库)	其他危险品仓储(含油品码头后方配套油库, 不含储备油库)
17	环境卫生管理	782	生活垃圾(含餐厨废弃物)、生活污水处理污泥集中焚烧、填埋	生活垃圾(含餐厨废弃物)、生活污水处理污泥集中处理(除焚烧、填埋以外的), 日处理能力 ≥ 50 吨的城镇粪便集中处理, 日转运能力 ≥ 150 吨的垃圾转运站	日处理能力 < 50 吨的城镇粪便集中处理, 日转运能力 < 150 吨的垃圾转运站
18	医院, 专业公共卫生服务	841、843	床位 ≥ 500 张的(不含专科医院 8415 中的精神病、康复和运动康复医院以及疗养院 8416)	床位 ≥ 100 张的专科医院 8415 (精神病、康复和运动康复医院)以及疗养院 8416, 500 张 > 床位 ≥ 100 张的综合医院 8411、中医医院 8412、中西医结合医院 8413、民族医院 8414、专科医院 8415 (不含精神病、康复和运动康复医院)	其他未达上述标准的医院/疗养院
19	锅炉	/	纳入重点排污单位名录的	除纳入重点排污单位名录的, 单台或者合计出力 ≥ 20 吨/小时(14 兆瓦)的锅炉(不含电热锅炉)	除纳入重点排污单位名录的, 20 吨/小时(14 兆瓦) > 单台且合计出力的锅炉(不含电热锅炉)
20	水处理	/	纳入重点排污单位名录的	除纳入重点排污单位名录的, 日处理能力 ≥ 2 万吨的水处理设施	除纳入重点排污单位名录的, 2 万吨 > 日处理能力 ≥ 500 吨的水处理设施

*指在工业建筑中生产的排污单位。

3.2. 遗漏主要排放口

遗漏主要排放口主要涉及以下 2 种情形：一是部分企业将主要排放口错误识别为一般排放口，如根据《排污许可证申请与核发技术规范农副食品加工工业 - 屠宰及肉类加工工业(HJ 860.3-2018)》⁶，除单独的生活污水排放口外，直接排放或间接排放生产废水的废水总排口均为主要排放口。部分简化管理的屠宰厂将废水总排放口错误识别为一般排放口。根据医疗机构排污许可证申请与核发技术规范，排放口类型分为主要排放口和一般排放口，重点管理医疗机构排污单位污水总排放口为主要排放口，简化管理医疗机构排污单位污水总排放口为一般排放口；含重金属或放射性特殊医疗污水的科室或设施排放口为主要排放口[5]。个别重点管理的医院医疗废水处理后排入城镇污水处理厂，将污水总排放口错误识别为

⁶https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bzwb/pwxk/201807/t20180705_446153.shtml

一般排放口。二是部分企业在申请排污许可证时未按实际情况填报排放口。如根据纺织印染工业排污许可证申请与核发技术规范,纺织印染工业排污单位排放口分为废水总排放口(直接排放口、间接排放口)和车间或生产设施废水排放口,其中废水总排放口为主要排放口[6]。个别缫丝加工企业生产废水间接排放,但在填报废水类别、污染物及污染治理设施信息表时将排放去向填报为不外排,导致遗漏废水主要排放口。

3.3. 污染物排放标准及限值错误

污染物排放标准及限值错误主要涉及以下 4 种情形:一是部分企业排放标准未执行修改单或新修订的标准。如《砖瓦工业大气污染物排放标准》(GB 29620-2013)修改单⁷已将表 2 中“人工干燥及焙烧”的二氧化硫排放限值调整为 150 mg/m³。但部分烧结砖企业填报废气污染物排放执行标准表时,二氧化硫的国家或地方污染物排放标准仍填报《砖瓦工业大气污染物排放标准》(GB 29620-2013),浓度限值填报 300 mg/m³。二是部分企业污染物浓度限值遗漏。如根据《生活垃圾焚烧污染控制标准》(GB 18485-2014)⁸,生活垃圾焚烧炉排放烟气中颗粒物、氮氧化物、二氧化硫、氯化氢、一氧化碳应分别许可 1 小时均值和 24 小时均值排放浓度。但部分生活垃圾焚烧企业只许可 1 小时均值排放浓度,遗漏 24 小时均值排放浓度。部分企业环评文件及批复中要求管控厂区内非甲烷总烃,但部分企业仅根据行业排污许可证申请与核发技术规范的要求管控厂界非甲烷总烃,遗漏厂区内非甲烷总烃的排放标准及许可浓度限值。三是部分企业执行标准错误。如医疗机构污水处理站周边大气污染物最高允许浓度应执行《医疗机构水污染物排放标准》(GB 18466-2005)⁹表 3 要求,但个别医院执行《恶臭污染物排放标准》(GB14554-93)¹⁰表 1 厂界标准值。塑料颗粒制造或塑料制品业应执行《合成树脂工业污染物排放标准》(GB 31572-2015,含 2024 年修改单)¹¹,但部分企业仍按环评要求执行《大气污染物综合排放标准》(GB 16297-1996)¹²。四是部分企业污染物许可浓度/速率限值填报错误。如部分企业有组织废气执行《大气污染物综合排放标准》(GB 16297-1996)¹³,但排气筒高度介于表中两高度之间或高于表中排气筒最高高度,企业采用内插法或外推法计算排气筒最高允许排放速率时存在计算错误或四舍五入取整的问题。部分企业有组织恶臭气体执行《恶臭污染物排放标准》(GB14554-93)¹⁴时,当排气筒高度在表 2 所列两种高度之间,采用四舍五入方法计算排气筒高度时因计算错误导致污染物排放速率或浓度错误。部分企业本应执行污染物排放限值,却执行特别排放限值。根据环境保护工作的要求,在国土开发密度较高、环境承载能力开始减弱,或大气环境/水环境容量较小、生态环境脆弱,容易发生严重大气环境/水环境污染问题而需要采取特别保护措施的地区,应严格控制企业的污染物排放行为,需要执行大气污染物或水污染物特别排放限值。通常执行大气污染物或水污染物特别排放限值的区域范围、时间,由国务院环境保护行政主管部门或省级人民政府规定[7][8]。

3.4. 许可排放量错误(19 张)

污染物许可排放量分为废气污染物许可排放量和废水污染物许可排放量,废气污染物许可排放量又可分为有组织废气污染物许可排放量和无组织废气污染物许可排放量。污染物许可排放量错误主要涉及以下 2 种情形:一是遗漏污染物许可排放量。如根据储油库、加油站核发技术规范要求,储油库排污单

⁷<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202012/W020201225629463581628.pdf>

⁸<https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/gthw/gtfwrrkz/bz/201405/W020140530531389708182.pdf>

⁹https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/shjbh/swrwpfbz/200601/t20060101_69193.htm

¹⁰https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhb/dqgdwrywrwpfbz/199401/t19940115_67548.shtml

¹¹<https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhb/dqgdwrywrwpfbz/201505/W020240612354056402310.pdf>

¹²https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhb/dqgdwrywrwpfbz/199701/t19970101_67504.htm

¹³https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhb/dqgdwrywrwpfbz/199701/t19970101_67504.htm

¹⁴https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhb/dqgdwrywrwpfbz/199401/t19940115_67548.shtml

位应明确有组织主要排放口和挥发性有机液体常压储罐无组织排放的挥发性有机物年许可排放量^[9]。个别储油库排污许可副本中未载明挥发性有机液体常压储罐无组织排放的挥发性有机物年许可排放量。部分企业还因将主要排放口错误识别为一般排放口，导致未计算主要排放口污染物许可排放量。二是污染物许可排放量填报错误。污染物许可排放量填报错误包括以下几种类型：① 在计算污染物许可排放量时未与总量控制指标、2015年1月1日(含)后环境影响评价文件和批复要求进行取严。② 副本中填报的污染物许可排放量与计算过程中的许可排放量不一致。③ 未按照排污许可证申请与核发技术规范的要求计算许可排放量。如根据《排污许可证申请与核发技术规范水处理(试行)》(HJ978-2018)¹⁵要求，出水为再生利用时不许可排放量，计算许可排放量时水量取近三年实际排水量的平均值，但部分城市污水处理厂排水一部分为再生利用，剩余部分直接排放，在计算化学需氧量、氨氮、总磷、总氮许可排放量时排水量的取值仍含再生利用的水量。④ 因污染物许可浓度填报错误导致许可排放量计算错误。三是因未上传许可排放量计算过程，导致无法判断副本中的污染物许可排放量是否正确。

3.5. 原因分析

结合云南省排污许可证质量审核出的4类重点问题，经深层次剖析，上述问题的产生并非单独的填报失误，而是管理机制、技术支撑、主体责任与信息化等多维度不匹配的集中体现，具体原因如下：

一是管理机制层面，政策传导与动态调整存在滞后性。重点排污单位名录更新、标准修订的传导机制尚未完全畅通，部分区域执行时效与行业动态变化不匹配，导致企业管理类别调整和新标准执行滞后。此外，云南省地域广阔、排污单位分散，基层生态环境部门面临人员流动性大、专业培训不足与技术指导缺位的困境，叠加多任务并行导致许可证审核精力投入有限，制约审核深度与效率。

二是技术支撑层面，专业能力存在结构性短板。排污许可证填报涉及企业生产信息、污染治理信息、排放标准、总量核算等专业领域，企业填报人员及第三方机构技术能力参差不齐，对行业核发技术规范理解不到位或存在偏差，易导致排放口遗漏或识别错误、排放标准适用错误、许可排放量计算方法与核发技术规范不符等问题。同时，基层生态环境部门审核力量技术储备不均，面对新兴行业或复杂工艺时精准研判能力不足。

三是主体责任层面，企业内生动力与落实能力存在矛盾。部分企业缺乏环保主体责任意识，存在“重申领、轻管理”现象，申报时被动应付甚至故意隐瞒排污信息，且未建立内部排污许可证管理制度；云南省小微企业较多，受限于规模与成本，普遍缺乏专业环保人员，对许可证质量自查自纠能力薄弱。

四是信息化手段层面，智能审核与监管不足。现有全国排污许可证管理信息平台智能化程度低，缺乏对行业类别、管理类别、污染物排放标准及浓度限值、许可排放量等的自动校核功能，依赖人工审核易产生疏漏；且多源数据(如环评、监测、执法、环境统计等)未实现融合，无法及时发现数据矛盾与异常，导致问题隐蔽化。

4. 对策与建议

针对云南省排污许可证质量中存在的四类重点问题，结合《实施方案》的要求和各地先进经验，提出以下对策与建议。

4.1. 健全排污许可证质量常态化审核机制

严格落实《实施方案》中“企业自查、地市排查、省级抽查、国家复核”的闭环核查机制，建立常态化、制度化的质量抽核体系。对首次申请排污许可证的企业，严格执行20%的年度抽查比例；对重新申

¹⁵https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bzwb/pwxk/201811/t20181115_673874.shtml

请的企业,执行 10%的年度抽查比例。省级生态环境部门应定期组织专家对已核发许可证进行滚动复检,对存在降级管理、遗漏排放口、排放标准及限值错误、许可排放量错误等四类重点问题的许可证实行“逐项核查、逐项销号”。同时,将许可证核查结果纳入各州(市)污染防治攻坚战考核,压实地方监管责任。

4.2. 加强技术支撑体系建设, 培育专业化服务队伍

许可证质量问题的根源在很大程度上与技术力量不足密切相关。建议从以下四方面优化技术支撑体系:一是分类施策量身设计培训课程。针对企业填报人员、第三方从业人员、基层审核人员三类群体定制专属课程,分别聚焦基础填报和许可排放量核算、疑难问题审核等核心内容,配套典型案例复盘教学,提升培训实效。二是标准化建立省级排污许可技术专家库。明确专家准入、分类、使用、考核全流程标准,择优吸纳重点行业技术骨干,建立动态进出机制,为基层提供常态化技术支撑。三是规范第三方市场,明确第三方机构及人员的准入条件,强化其责任意识和专业性,避免生态环境审批部门沦为第三方的内审员。同时,鼓励专业第三方积极参与排污许可核发登记、环保管家等服务,推动专业人做专业事,使专业服务更易获取[10]。四是着力提升各州市审批团队的整体业务能力。针对州市级审批人员流动快、专业基础参差不齐的现状,建立常态化岗位培训与考核机制,每年至少组织一次省级集中业务轮训,并在省内开展跨州市交叉审核、案例研讨等实战练兵活动。鼓励有条件的州市选派业务骨干到省级或先进省份跟班学习,提升对复杂行业、特殊工艺的审批把关能力。

4.3. 强化排污许可证后监管, 形成“核发 - 监管 - 执法”闭环

排污许可证质量提升不仅在于发证环节的审核把关,更依赖于证后监管的有效落实。应推动“三监联动”(监管、监测、执法联动)工作机制落地,将许可证质量核查与现场执法检查相结合。执法人员在现场检查中应将排污许可证载明的排放口信息、排放标准、许可排放量等与环境管理台账、自行监测数据、在线监测数据及企业实际情况进行比对,对发现的不规范、不准确的问题及时督促整改。对于违规降级管理、故意遗漏排放口等主观性较强的违法行为,应依法采取行政处罚,形成有效震慑。

4.4. 提升企业主体责任意识, 推动“要我守法”向“我要守法”转变

排污单位是排污许可管理的责任主体,许可证质量问题的最终解决需要企业自身的主动参与和能力提升。建议通过政策宣讲、典型案例警示教育、政策帮扶指导等多种方式,提高企业对排污许可制度的认知水平和守法意识。鼓励企业建立内部排污许可证管理制度,指定专人负责许可证填报、自查和维护工作。对于自行管理能力薄弱的小微企业,生态环境部门可提供“一对一”技术帮扶,协助企业规范排污许可填报行为。

4.5. 推进智能化辅助审核与信息平台优化

依托全国排污许可证管理信息平台,开发智能校验辅助模块,全面覆盖行业类别、管理类别与《名录》精准匹配,污染因子、排放标准科学选取,许可排放量核算模型,监测频次与核发技术规范或自行监测技术指南统一对标等常见填报错漏要点。在企业填报环节嵌入关键数据逻辑校验算法,针对污染物总量漏填错填、排放口污染因子重复或缺项、浓度限值未执行修改单或新修订的标准等问题,实行实时自动提示与预警拦截。统筹搭建多维度大数据联动比对平台,重点开发环评批复、竣工环保验收、环境统计、大气污染物与温室气体融合排放清单、企业自行监测、执法检查、排污许可证副本、执行报告等联动校核模块,推动各类污染源监管数据同源互通、深度融合,实现全流程全口径数据交叉核验,高效甄别数据异常、精准溯源问题症结,切实精简人工审核流程、大幅减轻基层审核工作压力。

5. 结论

排污许可证质量是排污许可制度效能的基础保障,直接关系到固定污染源环境监管的权威性和实效性。本文以云南省为研究对象,系统分析了云南省排污许可证分布现状,围绕降级管理、遗漏主要排放口、污染物排放标准及限值错误、许可排放量错误等四类重点质量问题展开剖析,并提出了健全质量审核机制、加强技术支撑体系建设、强化证后监管闭环、提升企业主体责任意识、开发智能化辅助审核等对策。

自2021年起,生态环境部系统部署排污许可证质量管理工作,经过持续发力与扎实推进,全国排污许可证质量管理工作取得了阶段性成效。但同时也要看到,许可证质量问题的根源具有多层次性——既有技术能力不足等客观因素,也有主体责任落实不到位等主观因素。排污许可证质量问题不是云南一地的特殊现象,而是全国排污许可制度改革进入“提质增效”阶段后面临的普遍性挑战。下一阶段,云南省应紧扣《实施方案》的工作部署,以质量提升为核心目标,推动排污许可管理从“全覆盖”向“高质量”转变,从“企业被动服从”向“企业主动守法”转变,真正发挥排污许可制在固定污染源环境监管中的核心制度作用,为推进生态环境治理体系和治理能力现代化提供有力支撑。

参考文献

- [1] 毕婷婷,邵捷,李晓芬,等. 基于云南省排污许可管理的主要大气污染物排放分析[J]. 世界生态学, 2024, 13(4): 493-498.
- [2] 生态环境部. 排污许可管理办法: 生态环境部部令第32号[EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202404/t20240408_1070139.html, 2024-04-08.
- [3] 生态环境部办公厅. 关于印发《全面实行排污许可制实施方案》的通知(环环评〔2024〕79号)[EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk03/202411/t20241106_1093547.html, 2024-11-04.
- [4] 生态环境部. 固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版): 生态环境部令第11号[EB/OL]. https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk02/202001/t20200103_757178.html, 2019-12-20.
- [5] 生态环境部. 排污许可证申请与核发技术规范 医疗机构 标准号: HJ1105—2020[S]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/pwxk/202003/t20200304_767299.shtml, 2020-02-28.
- [6] 生态环境部. 排污许可证申请与核发技术规范 纺织印染工业 标准号: HJ861—2017[S]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/pwxk/201710/t20171009_423136.shtml, 2017-09-29.
- [7] 环境保护部, 国家质量监督检验检疫总局. 铅、锌工业污染物排放标准 标准号: GB 25466.1—2025 部分代替 GB 25466—2010[S]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/dqjhbd/dqgdwrywrwpfbz/202512/t20251203_1137027.shtml, 2026-01-01.
- [8] 环境保护部, 国家质量监督检验检疫总局. 橡胶制品工业污染物排放标准 标准号: GB27632—2011[S]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/shjhbh/swrwpfbz/201111/t20111116_220066.shtml, 2012-01-01.
- [9] 生态环境部. 排污许可证申请与核发技术规范 储油库、加油站 标准号: HJ1118—2020[S]. https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/pwxk/202003/t20200310_768188.shtml, 2020-03-04.
- [10] 毕婷婷, 李晓芬, 范力, 等. 云南省加油站排污许可证常见质量问题与管理对策[J]. 环境保护前沿, 2024, 14(4): 901-906.