

云南省以排污许可制落实《长江保护法》的执行建议

李 坚¹, 何莹莹¹, 熊 薇²

¹云南绿色环境科技开发有限公司, 云南 昆明

²云南省环境科学学会, 云南 昆明

收稿日期: 2023年3月12日; 录用日期: 2023年4月16日; 发布日期: 2023年4月23日

摘 要

排污许可制度在我国已实施30多年, 随着生态环境治理体系和治理能力现代化的推进, 排污许可制已成为我国固定源环境管理的核心制度。本文基于云南省排污许可全覆盖的实施现状, 从生态文明建设的角度阐述了长江流域环境保护对云南省的重要性, 通过对《长江保护法》和排污许可制关联性分析, 提出云南省以排污许可制落实《长江保护法》的执行建议。

关键词

云南省, 排放许可制度, 长江保护法, 执行建议

Suggestions on Implementing the Yangtze River Protection Law with a Pollutant Discharge Permit System in Yunnan Province

Jian Li¹, Yingying He¹, Wei Xiong²

¹Yunnan Environmental Science and Technology Development Co., LTD., Kunming Yunnan

²Yunnan Society for Environmental Sciences, Kunming Yunnan

Received: Mar. 12th, 2023; accepted: Apr. 16th, 2023; published: Apr. 23rd, 2023

Abstract

The emission permit system has been implemented in China for more than 30 years. With the

modernization of the ecological environment governance system and governance capacity, the emission permit system has become the core system of fixed source environmental management in China. Based on the implementation status of full coverage of pollutant discharge permits in Yunnan Province, this article expounds the importance of environmental protection in the Yangtze River basin to Yunnan Province from the perspective of ecological civilization construction. Through an analysis of the correlation between the “Yangtze River Protection Law” and the pollutant discharge permit system, it proposes implementation suggestions for implementing the “Yangtze River Protection Law” in Yunnan Province through the pollutant discharge permit system.

Keywords

Yunnan Province, Emission Permit System, Yangtze River Protection Law, Implementation Recommendations

Copyright © 2023 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. 引言

排污许可制是国际通行的一项环境管理基本制度，许多国家和地区都对污染物排放行为实行排污许可管理。美国、德国、澳大利亚等国家从上世纪 70 年代起陆续实施了适合本国国情的排污许可制并取得一些效果。而我国则是从 80 年代中期开始施行水污染物排污许可制度[1]，在污染物减排和总量控制中发挥了一定作用。随后排污许可制在我国环境管理体系中稳步发展，随着生态环境治理体系和治理能力现代化的推进，目前排污许可制已成为我国固定污染源管理的核心制度。

2021 年 3 月 1 日，两部对我国生态文明建设有着开创性意义的法律法规在同日实施。其一是我国排污许可制实施以来的首部法规——《排污许可管理条例》，它的实施弥补了排污许可规范体系中缺少配套法规的缺陷，标志着以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系进入了法制化发展的新阶段。其二则是我国首次以国家法律的形式针对特定河流流域的立法——《长江保护法》，这部全面保护长江流域生态环境和保障高质量发展的法律将有效推动长江流域绿色高质量发展。云南省作为长江流域涉及省份，也是我国较早开展排污许可试点的省，肩负着生态文明排头兵建设的重要任务。做好两部法律之间的衔接与协同，充分发挥其管理效能，正是云南省贯彻习近平生态文明思想，落实高质量环境保护的有效手段。

2. 云南省排污许可制发展历史及实施现状

2.1. 云南省排污许可制发展历史简述

排污许可制是我国环境管理中的重要制度，已有三十多年的发展历史。云南省也较早地参与了国家排污许可试点，1989 年便有少数城市参与了水污染物排污许可证试点，1992 年开远市参加了全国大气排污许可证及排污交易试点，但由于环境管理水平、管理手段、配套政策等多方面原因，未能在全国推行，许多工作处于摸索阶段[1]。2001 年，云南省颁布《云南省排放污染物许可证管理办法(试行)》，正式在全省实施排污许可证制度，这尚属全国首例。2009 年，国家确定云南省作为试点，开展中英排污许可研究项目，并将研究成果在云南省内推广运用。

2.2. 云南省排污许可制实施现状

2014年《中华人民共和国环境保护法》修订,提出国家依照法律规定实行排污许可管理制度,排污许可制正式在环境领域法律中确立其行政许可制[2]。此后,国家关于排污许可证制度的顶层设计逐步完善并推进。随着国家排污许可政策的一系列出台,云南省在全国统一的排污许可制度框架下推进排污许可工作,于2020年底实现了固定污染源排污许可全覆盖。截止2020年底,全省共计52,148家排污单位纳入排污许可管理,其中纳入排污许可发证的企业8135家,纳入排污登记的44,013家,涵盖了14,478个废气排放口、3276个废水排放口、44,343套污染治理设施[3]。自此,云南省进入以构建核心制度体系为主线、全面实行排污许可制的新阶段。

3. 长江流域在云南省行政区划范围及其重要性

3.1. 长江流域云南省行政区划范围

Table 1. List of 48 counties in the Yangtze River Basin (Yunnan Section)

表 1. 长江流域(云南段) 48 个县清单[5]

序号	州市	县(市)
1	迪庆藏族自治州	香格里拉市、德清县、维西傈僳族自治县
2	丽江市	古城区、玉龙纳西族自治县、永胜县、华坪县、宁蒗彝族自治县
3	大理白族自治州	宾川县、鹤庆县、祥云县、洱源县
4	楚雄彝族自治州	楚雄市、牟定县、南华县、姚安县、大姚县、永仁县、元谋县、武定县、禄丰县
5	昆明市	五华区、盘龙区、官渡区、西山区、东川区、呈贡区、晋宁区、嵩明县、鹿泉彝族苗族自治县、安宁市
6	曲靖市	沾益区、马龙区、会泽县、宣威市
7	昭通市	昭阳区、鲁甸县、巧家县、延津县、大关县、永善县、绥江县、镇雄县、彝良县、威信县、水富市

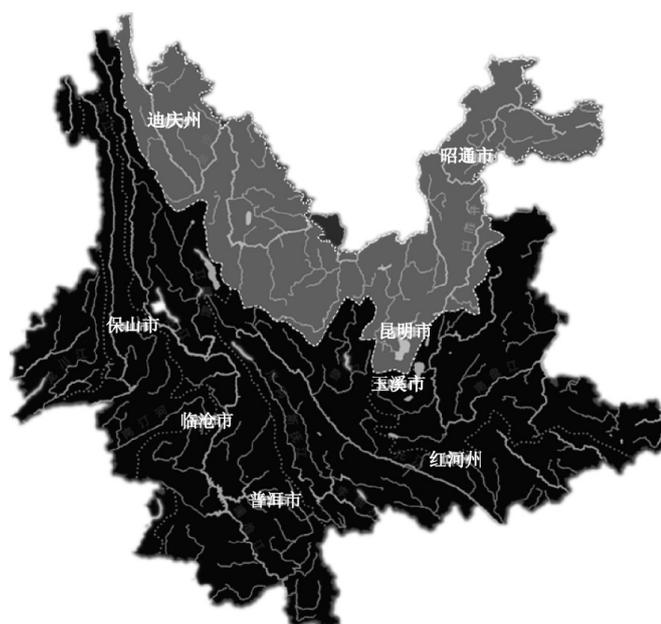


Figure 1. The location map of the Yangtze River Basin (Yunnan Section)

图 1. 长江流域(云南段)位置境域图

云南省位于长江上游,境内长江流域位于云南西北部、中部和东北部的广大区域,包括金沙江水系、长江上游干流区及乌江水系,流域内干流长 1560 km,流域面积为 109524.6 km² [4],其位置境域如图 1 所示。流经迪庆、丽江、大理、楚雄、昆明、曲靖、昭通等 7 个州市,共涉及 48 个县(市),涉及县域明细清单如表 1 所示。

3.2. 长江流域在云南省经济社会和生态文明建设格局中的重要性

云南省是长江中下游地区重要的生态安全屏障[6],其生物多样性在全国乃至全球都具有重要地位。此外,云南又是边疆多民族省份,发展基础薄弱且发展任务繁重,自然资源开发仍是重要的经济增长方式。目前云南省尚面临着较为严重的水环境、土壤重金属和农村环境污染以及环境监管能力较弱等突出问题[7],还需采取积极措施加大以重点流域为重点的污染防治,提高环境风险的防范能力,积极创新环境管理政策及机制,加强环境监管能力建设,全面提升环境管理水平[8]。流域内现有总人口 1800 多万人,占全省总人口数的 40%多[9],在推动长江经济带保护与开发的和谐平衡发展中具有重要的地位和作用。因此,云南省必须把经济发展与生态环境保护二者兼顾,走绿色发展之路[10]。

4. 《长江保护法》条款与固定污染源关联性

虽然排污许可是固定污染源管理的核心制度,但由于《长江保护法》中的部分条款对固定污染源也存在直接或间接的规定,因此在排污许可执行过程中,应十分注意两者间的关联性,应通过法律法规间相互补充配合来发挥最大的管理效能,避免出现管理真空。《长江保护法》中部分条款与固定污染源的关联性包括以下这些方面:

4.1. 空间管控方面关联性

《长江保护法》第十九条、二十条对长江流域国土空间管控提出了具体要求,将编制长江流域国土空间规划,划定生态保护红线,同时要求长江流域国土空间开发利用活动应依法取得规划许可。

4.2. 准入管控方面关联性

《长江保护法》第二十二、二十六条提出了长江流域生态环境准入要求。一方面是通过与国土空间规划衔接,对生态环境实行分区管控,制定生态环境准入清单。另一方面则是明确了准入红线,即禁止重污染企业和项目向长江中上游转移;禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目;禁止在长江干流岸线三公里范围内和重要支流岸线一公里范围内新建、改建、扩建尾矿库,但要注意的,以提升安全、生态环境保护水平为目的的改建除外。

4.3. 污染物排放管理方面关联性

《长江保护法》第二十一条、四十六条、四十七条提出了长江流域污染物排放的控制要求。一方面要求确定长江流域各省级行政区域重点污染物排放总量控制指标,以及制定更加严格的总磷排放管控要求,有效控制总磷排放总量[11]。另一方面是要求在长江流域江河、湖泊新设、改设或者扩大排污口必须先报经有关管理部门同意。

4.4. 现有污染源管理方面关联性

《长江保护法》第十条要求加强对长江流域船舶、港口、矿山、化工厂、尾矿库等发生的突发生态环境事件的应急管理;第二十八条对河道采砂提出管控要求,需划定禁止采砂区和禁止采砂期;第五十条要求对沿河湖垃圾填埋场、加油站、矿山、尾矿库、危险废物处置场、化工园区和化工项目等地下水重点污染源及周边地下水环境风险隐患开展调查评估并采取风险防范和整治措施;第六十六条对长江流

域的钢铁、化工、造纸、焦化、危险化学品等多个行业分别提出技术装备升级、清洁化改造甚至搬迁的要求。

5. 排污许可制落实《长江保护法》的执行建议

排污许可制实施过程中有效贯彻执行《长江保护法》新要求，强化污染防治，促进资源合理高效利用，保障生态安全，是贯彻习近平生态文明思想的重要手段。通过对《长江保护法》中法律条款的梳理，分析与排污许可制度和《排污许可管理条例》的关联性，结合云南省排污许可全覆盖实际情况提出如下以排污许可制落实《长江保护法》的执行建议。

5.1. 关于总量控制执行建议

《长江保护法》第二十一条对长江流域水资源的取用水总量、污染物排放总量以及建设用地总量等内容作出了相关规定。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 核发长江流域内新、改、扩建固定污染源排污许可证，应当依据《条例》和行业排污许可证申请与核发技术规范，对于依据水环境质量改善目标和水污染防治要求，核定了重点污染物排放总量控制指标的，应将环评文件或环评批复确定的总量、按排污许可技术规范核算的总量、依据《长江保护法》规定核定并分解到排污单位的总量指标四者进行取严，从严确定许可排放量。

(2) 位于长江流域水质超标的水功能区的排污单位，地方生态环境部门在核发排污许可证时，应当根据流域水环境质量限期达标规划明确的排污单位水污染物排放总量控制要求，从严核定水污染物许可排放量，提出更加严格的污染物排放总量控制措施。

(3) 结合《排污许可管理条例》第十六条关于排污许可制变更的规定，对于长江流域内已核发排污许可证的固定污染源，因保护长江水质，施行更加严格的水污染物排放标准的，应及时变更污染物排放标准；提出更加严格的污染物总量控制要求并依据《长江保护法》重新核定了排污单位总量控制指标的，应将该指标与已核发的排污许可证载明的许可量再进行取严。审批部门可以依法对排污许可证上的许可总量指标进行变更，也可以通知排污单位及时进行变更。

5.2. 关于禁建和准入执行建议

《长江保护法》第二十二条对长江流域生态环境分区管控方案和生态环境准入清单的建立，产业结构和布局的要求均作出了相关规定。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 对于长江下游向中上游转移的重污染企业和项目，以及位于长江流域重点生态功能区内对生态系统有严重影响的新建排污单位，地方生态环境部门不应核发排污许可证。

(2) 该条规定需结合地方的《长江经济带发展负面清单指南实施细则》、地方的“三线一单”生态环境分区管控要求予以落实，建立环评、排污许可双重预防机制。

5.3. 关于新、改、扩建执行建议

《长江保护法》第二十六条对长江流域的新、改、扩建项目作出了明确要求。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

地方生态环境部门，对于在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建的化工项目，以及在长江干流岸线三公里范围内和重要支流岸线一公里范围内新建、改建、扩建尾矿库(但是以提升安全、生态环境保护水平为目的的改建除外)，不得核发排污许可证。

5.4. 关于河道采砂执行建议

《长江保护法》第二十八条对长江流域河道采砂作出了具体规定。结合《条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 根据该条规定，对位于县级以上地方人民政府依法划定的禁止采砂区的采砂排污单位，不得核发排污许可证；对受县级以上地方人民政府依法划定的禁止采砂期管控的采砂排污单位，应将禁止采砂时段和禁止行为载入排污许可证；

(2) 位于长江流域依法批准设立的采砂排污单位，明确了采砂总量控制要求的，应当将采砂总量控制要求载入排污许可证。

5.5. 关于总磷污染控制执行建议

《长江保护法》第四十六条对长江流域总磷排放提出了管控要求。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 位于长江干支流磷矿、磷肥生产集中的地区，应严格磷矿、磷肥企业总磷排放控制要求；核发磷矿、磷肥企业排污许可证时，应加强总磷排放控制，依据云南省人民政府制定的更加严格的总量排放管控要求从严核定排放量，载明总磷控制措施，并明确排污口及周边环境(如土壤、地下水)中的总磷监测要求。

(2) 排污许可与长江“三磷”专项排查整治行动结果整合：根据《关于加强“三磷”建设项目环境影响评价与排污许可管理的通知》要求在项目环评审批后，产生实际排污行为前，排污许可证核发部门应对已取得排污许可证的出让总量控制指标的排污单位依法进行变更，对尚未取得排污许可证的出让总量控制指标的排污单位按削减后要求核发其排污许可证^[11]。

(3) 地方生态环境部门对长江“三磷”专项排查整治行动中要求关停取缔的“三磷”企业不予核发排污许可证，已核发的应依法撤销排污许可证；对纳入规范整治且已核发排污许可证的企业，督促其完成整改并执行排污许可证相关要求。

(4) 对磷矿等“三磷”企业，应结合长江“三磷”专项排查整治行动要求，强化企业达标排放监管，督促企业加强产排污节点的废水、废气收集处理，降低环境风险，至少实行排污许可简化管理。

5.6. 关于河、湖排污口管控执行建议

《长江保护法》第四十七条对长江流域江河、湖泊排污口的管理提出了管控要求。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 新设排污口：根据《排污许可管理条例》第二条规定，未取得排污许可证的，不得排放污染物。因此在长江流域、湖泊新设排污口的企业，在发生排污行为前需申请取得排污许可证，且新设排污口需报经有管辖权的生态环境主管部门或者长江流域生态环境监督管理机构同意。

(2) 改设或扩大排污口：根据《排污许可管理条例》第十五条规定，在排污许可证有效期内，生产经营场所、污染物排放口位置或者污染物排放方式、排放去向发生变化的，应当重新申请取得排污许可证。因此在长江流域江河、湖泊改设、或者扩大排污口的企业，应当按照《排污许可管理条例》的要求重新申请取得排污许可证，且排污口的改设或扩大均应取得有管辖权的生态环境主管部门或者长江流域生态环境监督管理机构同意^[12]。

5.7. 关于环境风险隐患执行建议

《长江保护法》第五十条对地下水环境风险隐患的项目或场地提出了风险管控要求。结合《排污许

可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 长江流域县级以上人民政府依法组织对位于沿河湖垃圾填埋场、加油站、矿山、尾矿库、危险废物处置场、化工园区和化工项目等存在地下水重点污染源及周边地下水环境隐患开展调查评估，并采取相应风险防范和整治措施[13]。生态环境部门在核发、延续上述重点污染源排污单位排污许可证时，应结合省级试点要求，将相应的风险防范和整治措施、监测要求纳入排污许可证，应在排污许可证副本其他管理规定中增加环境风险防范措施和整治措施；

(2) 对已核发排污许可证且在有效期内前述重点污染源排污单位，应依据各级试点要求，及时督促排污单位按照《长江保护法》要求进行排污许可证变更，增加环境风险防范措施和整治措施、监测要求。

5.8. 关于清洁化改造执行建议

《长江保护法》第六十六条对钢铁、石油、化工、有色金属、建材、船舶以及造纸、制革、电镀、印染、有色金属、农药、氮肥、焦化、原料药制造等具体行业提出了清洁化改造要求，对危险化学品企业提出了搬迁改造要求。结合《排污许可管理条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

(1) 在核发和执行排污许可证过程中，生态环境部门需落实《控制污染物排放许可制实施方案》要求，将排污许可制作为推动产业升级改造、绿色发展的重要抓手，对于排污单位承诺执行更加严格的污染物许可排放限值的，应当载入排污许可证[14]。

(2) 对于纳入县级以上地方人民政府要求实施搬迁改造的位于重点地区的危险化学品生产企业，应当按照搬迁改造期限确定排污许可证有效期，期满未完成搬迁改造的，应撤销排污许可证。

5.9. 关于突发生态环境事件应急管理执行建议

《长江保护法》第十条提出要求建立健全长江流域突发生态环境事件应急联动工作机制，加强突发生态环境事件应急管理。结合《条例》规定，提出如下与排污许可制关联释义及执行建议：

应加强对长江流域港口、矿山、化工厂、尾矿库等固定污染源的突发生态环境事件应急管理，排污许可证中应明确对这几类企业的信息公开管理要求[15]，尤其是《突发环境事件应急预案》，对于新申请排污许可证的企业，应要求其附件包括《突发环境事件应急预案》。

6. 结语

“十四五”是全面建成小康社会，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，也是进一步打好污染防治攻坚战，建设美丽中国的关键时期，对照国家治理体系和治理能力现代化的要求，厘清责任边界、丰富制度内涵、提升管理效能、夯实基础支撑等任重道远。同时对排污许可工作提出了更多的需求和更高的要求，《长江保护法》作为一项新的法规，其与固定污染源相关的规定如何在排污许可制度的实施中体现，是存在客观的研究需求且十分重要的。流域各省都应在管理上就排污许可制如何衔接、执行上如何相互落实等方面进行主动思考、积极作为，但目前国内对两者在执行层面如何衔接的研究甚少。

对云南省而言，占据着长江中上游这一重要的地理位置，如何更全面有效地落实国家各项政策制度，保护好长江，是云南省生态文明排头兵建设的必然要求。上文基于云南省排污许可全覆盖情况的地理区划特点，从执行层面提出管理建议。把《长江保护法》的新要求通过排污许可制来有效贯彻落实，将有效推进云南省高水平保护和高质量发展，为长江母亲河永葆生机活力做出云南贡献。

参考文献

[1] 杨晓静, 任治忠, 宁平. 云南省推进排污许可证制度的思考[J]. 环境科学导刊, 2009, 28(3): 42-45.

- [2] 付琳. 长江保护法的立法过程及制度设计[J]. 人民长江, 2018, 49(18): 1-5.
- [3] 艾志敏, 铁程, 等. 长江流域(云南段)环境与健康风险防控研究[J]. 环境科学导刊, 2020, 40(2): 43-49.
- [4] 张先起, 刘慧卿. 云南省水资源基本状况及供需水预测研究[J]. 人民长江, 2008, 39(12): 30-32.
- [5] 魏琦. 我国排污许可证制度发展的思考[J]. 商场现代化, 2005(7): 107-108.
- [6] 左其亭, 王鑫. 长江经济带保护与开发的和谐平衡发展途径探讨[J]. 人民长江, 2017, 48(13): 1-6.
- [7] 曾鹏, 徐优夫. 我国矿产资源开发中水环境保护的现状与完善——以湖北宜昌磷矿开发与水环境保护为例[J]. 三峡大学学报(人文社会科学版), 2017, 39(4): 74-77.
- [8] 续衍雪, 吴熙, 路瑞, 等. 长江经济带总磷污染状况与对策建议[J]. 中国环境管理, 2018, 10(1): 70-74.
- [9] 生态环境部. 生态环境部 2020 年 1 月例行新闻发布会实录[EB/OL].
http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk15/202001/t20200117_760049.html, 2020-02-08.
- [10] 王新才. 长江流域水资源管理工作思路与对策[J]. 人民长江, 2011, 42(18): 6-10.
- [11] 中国日报. 长江经济带“三磷”专项排查取得阶段成果[N/OL].
<https://cn.chinadaily.com.cn/a/201908/21/WS5d5cbdc1a31099ab995dabe1.html>, 2020-03-08.
- [12] 赵玉婷, 李亚飞, 董林艳, 姚懿函, 李小敏, 孙启宏. 长江经济带典型流域重化产业环境风险及对策[J]. 环境科学研究, 2020, 33(5): 1247-1253. <https://doi.org/10.13198/j.issn.1001-6929.2020.04.19>
- [13] 王树鹏, 张云峰, 李中华. 云南省节约用水现状及发展对策探析[J]. 中国农村水利水电, 2012(5): 15-17.
- [14] 赵志刚, 王立. 长江(江苏段)环境风险防控体系建设[J]. 环境监控与预警, 2018, 10(3): 18-20.
- [15] 夏光, 冯东方, 程路连, 沈晓悦, 陈赛, 周军, 李华友. 六省市排污许可证制度实施情况调研报告[J]. 环境保护, 2005, 9(2): 57-62.