

我国畜禽养殖排污许可制度及实施现状

姜彩红, 王红, 吴根义, 马晓蕊, 丘丽清

引用本文:

姜彩红, 王红, 吴根义, 等. 我国畜禽养殖排污许可制度及实施现状[J]. 农业环境科学学报, 2021, 40(11): 2292–2295.

在线阅读 View online: <https://doi.org/10.11654/jaes.2021-1099>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

我国畜禽养殖环境管理进程及展望

余磊, 姜珊, 姜彩红, 李想, 柳王荣, 苏文幸, 吴根义

农业环境科学学报. 2021, 40(11): 2277–2282 <https://doi.org/10.11654/jaes.2021-1130>

基于文献计量的畜禽养殖废弃物新污染物研究态势分析

曹燕, 胡双庆, 沈根祥, 张洪昌, 王振旗, 李贞金

农业环境科学学报. 2021, 40(11): 2296–2304 <https://doi.org/10.11654/jaes.2021-1095>

我国畜禽养殖总量空间热点分析及主要污染物核算

王军霞, 徐菲, 刘瑞民, 董广霞

农业环境科学学报. 2017, 36(7): 1316–1322 <https://doi.org/10.11654/jaes.2017-0322>

实施清洁生产源头控制畜禽养殖污染

吴银宝, 吴根义, 廖新倜

农业环境科学学报. 2021, 40(11): 2283–2291 <https://doi.org/10.11654/jaes.2021-1101>

我国畜禽养殖氨排放特征及减排体系构建研究

王文林, 杜薇, 韩宇捷, 曹秉帅, 李文静, 童仪, 戴钰蕴, 刘波

农业环境科学学报. 2021, 40(11): 2305–2316 <https://doi.org/10.11654/jaes.2021-1098>



关注微信公众号, 获得更多资讯信息

姜彩红, 王红, 吴根义, 等. 我国畜禽养殖排污许可制度及实施现状[J]. 农业环境科学学报, 2021, 40(11): 2292–2295.

JIANG C H, WANG H, WU G Y, et al. Pollutant discharge permit system and implementation status in livestock and poultry breeding[J].

Journal of Agro-Environment Science, 2021, 40(11): 2292–2295.



开放科学 OSID

我国畜禽养殖排污许可制度及实施现状

姜彩红¹, 王红^{2*}, 吴根义^{1*}, 马晓蕊¹, 丘丽清¹

(1. 生态环境部华南环境科学研究所, 广州 510530; 2. 湖南省岳阳生态环境监测中心, 湖南 岳阳 414000)

摘要:排污许可制是我国固定污染源环境管理制度改革的重大举措, 是一项以总量控制为基础、提高环境质量为目标的具有法律意义的行政制度, 畜禽养殖是农业领域唯一纳入排污许可管理的行业, 对规范畜禽养殖排污行为将起到积极作用。本文在剖析畜禽养殖行业排污许可制度设计思路的基础上, 全面调查与总结了全国畜禽养殖行业排污许可证申请与核发情况, 深入分析了当前行业排污许可证核发与监管中存在的主要问题, 并针对性地提出解决对策, 为规范和推动畜禽养殖行业排污许可的实施提供参考。

关键词:排污许可制; 畜禽养殖; 核发与监管; 对策

中图分类号: X713 文献标志码: A 文章编号: 1672-2043(2021)11-2292-04 doi:10.11654/jaes.2021-1099

Pollutant discharge permit system and implementation status in livestock and poultry breeding

JIANG Caihong¹, WANG Hong^{2*}, WU Genyi^{1*}, MA Xiaorui¹, QIU Liqing¹

(1. South China Institute of Environmental Sciences, Ministry of Environmental Protection, Guangzhou 510530, China; 2. Hunan Yueyang Ecological Environment Monitoring Center, Yueyang 414000, China)

Abstract: The emission permit system is an important measure for the reform of the environmental management system of fixed pollution sources in China. It is an administrative system with legal significance based on control of the total amount of pollutant and aimed at improving the quality of the environment. Livestock and poultry breeding is the only industry in the agricultural sector that is included in the emission permit management system, and this inclusion plays a positive role in regulating the emission behavior of this industry. Based on an analysis of the design approaches of the pollutant discharge permit system in the livestock and poultry industry, this study analyzed the main challenges existing in the issuance and supervision of pollutant discharge permits through a comprehensive investigation and summary of the sewage permit application and issuance system, and suggested corresponding countermeasures. The system is designed to provide a reference for standardizing and promoting the implementation of pollutant discharge permits in the livestock and poultry industry.

Keywords: emission permit system; livestock and poultry breeding; issuance and supervision; countermeasure

全面实行排污许可制, 构建以排污许可为核心的固定污染源监管制度体系, 是党中央、国务院关于生态文明体制改革的重要决策部署^[1-2]。2016年11月, 国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》,

明确了排污许可制度改革的顶层设计、总体思路和工作部署, 拉开了我国排污许可制改革的序幕; 2021年我国第一部《排污许可管理条例》颁布实施, 标志着我国基本建成了以排污许可为核心的固定污染源管控体系。

收稿日期: 2021-09-24 录用日期: 2021-10-11

作者简介: 姜彩红(1991—), 女, 湖南长沙人, 硕士研究生, 从事农业面源污染防治研究。E-mail: 871824599@qq.com

*通信作者: 王红 E-mail: 340118923@qq.com 吴根义 E-mail: wugenyi99@163.com

基金项目: 中央级公益性科研院所基本科研业务专项(PM-zx703-202105-174)

Project supported: Special Project of Basic Scientific Research Business of Central Public Welfare Scientific Research Institutes(PM-zx703-202105-174)

畜禽养殖是我国农业领域唯一纳入排污许可管理的行业,2019年6月,《排污许可证申请与核发技术规范 畜禽养殖行业》(HJ 1029—2019)(以下简称《规范》)由生态环境部首次发布并实施。了解畜禽养殖行业排污许可管理制度,掌握行业排污许可证核发现状,深入分析当前行业排污许可证核发与监管中存在的主要问题,对充分发挥排污许可在畜禽养殖污染治理中的作用,促进养殖行业健康、持续发展具有重要意义。

1 畜禽养殖排污许可制度分析

1.1 纳入许可的畜禽品种分析

我国生猪、奶牛、肉牛、蛋鸡、肉鸡、鸭、鹅、羊等在各地普遍养殖,且养殖量均较大,其对环境的潜在污染风险也大,因此,将以上8类作为主要品种纳入排污许可范围;除这8类主要品种外,各地还有一些具有地方特色的畜禽品种,具有明显的区域特点,全国总量较小,但对某一地区来说可能是主要养殖品种,其养殖对环境的影响不可忽视,因此,将各地纳入统计口径的地方养殖品种也纳入排污许可范围。

1.2 纳入许可的养殖规模分析

我国是农业大国,也是世界畜禽第一生产大国和消费大国,畜禽养殖是我国农业的支柱产业,生猪养殖量占世界总量的50%,禽类养殖量占世界总量的1/3,肉类总产量约占世界的30%。根据2018年中国畜牧兽医统计年鉴,我国出栏生猪69 382.4万头,存栏奶牛1 079.8万头,出栏肉牛4 397.5万头,出栏家禽1 308 936万羽;全国共有畜禽养殖场6 887.6万家,其中生猪养殖场3 155.9万家,奶牛养殖场66.2万家,肉牛养殖场854.9万家,蛋鸡养殖场1 023.7万家,肉鸡养殖场1 786.9万家^[3]。如此大的养殖场数量,全部纳入许可管理工作量十分大,且中小规模养殖场大部分采用种养结合的模式,粪污就近就地种植施肥消纳利用,其对环境的影响风险较小。据第二次全国污染源普查统计,全国畜禽规模养殖场为37.8万家,规模化率平均达到60%左右,规模养殖场因养殖量大、粪污产生量大,配套的土地难以实现种养平衡,存在较大的污染风险。因此,从现有监管能力的可行性和污染防控的必要性上考虑,将畜禽规模养殖场纳入排污许可范围,既可确保许可证核发工作可实施,又能有效管控畜禽养殖污染风险。

1.3 纳入许可的粪污处理模式分析

畜禽养殖粪污处理模式总体上可分为两种情况,即处理后达标排放及资源化利用。畜禽粪污具有双

重属性,如粪污通过合理方式资源化利用,表现为资源的属性,但粪污未经合理处理或利用,对外排放则可能造成对环境的污染,表现出污染的属性。粪污资源化利用表现为资源属性不属于排污,不纳入许可范围;只有当粪污无法得到合理利用,向环境排放才属于排污行为,纳入排污许可范围。根据《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》^[4],明确当前畜禽养殖行业排污许可管理仅适用于设有污水排放口的畜禽规模养殖场(小区),粪污处理采用资源化利用模式的畜禽规模养殖场(小区)不纳入许可范围之内。

1.4 许可主要污染指标分析

我国实行水、气、声、渣一体的综合许可制,针对畜禽养殖行业废气、废水管控,根据《畜禽养殖业污染物排放标准》(GB 18596—2001),《规范》明确纳入排污许可管理的废气污染因子为臭气浓度,废水污染因子为悬浮物、化学需氧量、五日生化需氧量、总磷、氨氮、粪大肠菌群数、蛔虫卵。虽然排放标准中未将总氮纳入管控,但鉴于当前养殖行业总氮排放量以及水环境质量改善需求,《规范》中明确了总氮许可排放量管理要求^[5]。养殖行业噪声管控与工业行业管理要求保持一致。废渣管控与工业行业存在差别,畜禽养殖行业固体废弃物主要为固体粪污,对于养殖固体粪污的处理,资源化利用是当前应用最广也是最有效的方式,因此,《规范》中明确了固体粪污储存、处理、运输、还田利用等全链条环节的管理要求,从而有效实现对排污单位的全面监管。

2 畜禽养殖行业排污许可实施现状

2.1 排污许可证核发现状

根据全国排污许可证管理信息平台数据汇总情况,截至2020年11月,畜禽养殖行业纳入系统管理的企业共有37.91万家,其中已核发排污许可证的1 179家,占总养殖场数的比例为0.3%,登记管理37.79万家,占比99.7%。从养殖种类分析,生猪养殖占主要比例,目前已核发排污许可证920张,占行业发证总数的比例为78%;登记管理15.72万家,占行业登记管理总数的比例为41.2%。从区域分布情况分析,畜禽养殖行业发证企业主要分布在江西、福建、湖南、浙江等区域,其中上述4个区域发证企业数量占行业总数的比例达58%;登记管理企业以河南、山东、广东、辽宁等省份居多。

2.2 取得的成效

2.2.1 有效规范了企业排污行为

我国畜禽养殖污染防治工作起步较晚,前期行业管理基础薄弱,各地对畜禽规模养殖场(小区)的监管没有形成规范、有效的管理机制,养殖污染防治长期以来处于环境监管的薄弱环节。将畜禽养殖行业纳入排污许可监管,明确了行业监管思路,针对设有污水排放口的规模养殖场(小区),明确了其污染防治要求,压实了企业环境管理的主体责任。企业申请排污许可证时,需同时提交守法承诺书,对申报内容的真实性 and 完整性负责,承诺按照排污许可证的规定排放污染物并严格执行,确保实际排放的污染物种类、排放方式、排放浓度和排放量等达到排污许可要求,进一步提升企业环保责任意识,督促并引导养殖业主逐步从“要我守法”向“我要守法”转变,有效规范了养殖排污行为;地方主管部门也更为明了、有效地对辖区内规模养殖场(小区)分类别、分层次、有重点地开展监管工作。

2.2.2 有效引导了养殖场科学合理地选择粪污处理模式

通过行业排污许可证核发登记工作的实施,在规范养殖排污管理的基础上,有效引导养殖场科学合理地选择粪污处理模式。“十二五”总量减排核算结果显示,全国完成减排核查的6万家规模养殖场中,设有污水排放口的养殖场为4 200多家,占比在7%左右,而排污许可管理平台中核发登记数据的汇总结果显示,至2020年末全国设有污水排放口的规模养殖场(小区)仅1 179家,这在一定程度上说明随着养殖环境监管的深入,对推进畜禽粪污资源化利用产生了积极作用。

2.3 存在问题分析

2.3.1 对养殖场排污口的认定存在偏差

在畜禽养殖行业排污许可证核发中普遍存在对养殖场排污口认定不清的问题,由于畜禽养殖环境管理起步较晚,前期基本还没有要求对养殖场排污口进行规范化建设和监管,大部分养殖场排污口间歇排放,且设置极不规范,部分养殖场在农业种植施肥期污水得到利用,而在非施肥期则直接排放,这样导致部分养殖场实际存在间歇排污行为,而在是否设有污水排放口认定上出现错误。养殖场只进行登记管理而未按照排污许可管理要求进行重点管理。针对设有污水排放口的定义,生态环境部发布的《畜禽养殖行业排污许可十五问十五答》中明确了适用的两种情形:一是排污单位采用达标排放模式,废水经厌氧+好氧等方式处理后排放,设有明确的污水排放口,污水经固定排放口直接排入江、河、湖泊、水库、海域等

自然水体环境和市政污水管网;二是排污单位废水经厌氧+好氧等方式处理后排放,设有污水排放口,污水排入土地、池塘、沟渠、湿地等外环境,且排放方式不是资源化利用方式,即污水排放口后未配套规范的污水储存池,未配套与养殖规模匹配的粪污消纳土地和规范的粪污输送设施等。

2.3.2 核发范围与许可事项不准确

畜禽养殖行业粪污处理模式多样,通过现场调研与资料调研,发现部分企业以及地方主管部门对畜禽养殖行业重点管理范围的理解和认识上存在偏差。从目前已申领排污许可证的企业进行分析,部分企业目前已申领排污许可证,但其污水处理方式实际为资源化利用,不属于重点管理范围,不应核发排污许可证。此外,根据第二次全国污染源普查畜禽养殖行业普查情况,全国设有污水排放口的规模养殖场(小区)数占比约为1%,与当前排污许可管理平台中统计数据存在一定的差距,说明核发过程还不全面。另一方面,通过对全国范围内已核发排污许可证的企业进行抽查分析,发现部分企业存在许可排放污染因子、许可排放量不全或执行标准有误的情况。综合而言,从当前行业发证情况分析,存在企业对重点管理类别不明晰、许可事项不全面、地方主管部门未严格把握审批环节的问题。

2.3.3 重点管理企业自动监测难以开展

根据现场调研情况,结合各地主管部门反馈的问题,针对重点管理企业,目前存在发证过程中主要企业自动监测设施难以整改完善的问题。地方主管部门反馈在排污许可证核发过程中,了解到养殖行业的排污单位经济基础比较薄弱,无法承受在线监测带来的经济压力,在一定程度上削弱了技术规范实施的可行性。虽然《规范》中有明确针对化学需氧量、氨氮的自动监测,若地方根据环境管理需求有特殊规定的,可从其规定,但在实施过程中,由于环境管理需求界限难以确定、企业经济条件不一、污染治理情况不一等因素,此项说明并未能有效实施。

2.3.4 登记管理信息填报缺乏行业特征

畜禽养殖属于农业领域,也是该领域唯一实施排污许可的行业,畜禽养殖生产与工业生产存在明显的行业特征,其粪污主要是资源化利用,但目前排污许可证登记管理平台中畜禽养殖行业填报信息为工业行业通用的登记表格,表格中的原辅材料、污染物排放情况、污染治理设施等信息填报均不适用于养殖行业,对于粪污资源化利用所要求的条件与管理要求也

没有体现,填报的信息无法体现养殖行业生产状况与污染防治现状,不符合行业环境监管的需求,对后续养殖场的监管缺乏实际指导作用。

3 下一步工作建议

3.1 开展行业排污许可证核发清查工作

针对目前地方主管部门和养殖企业对重点管理范围理解有偏差以及重点管理企业数量与第二次全国污染源普查数据存在差距等问题,建议各地开展养殖行业排污许可重点管理企业的清查工作。一方面,严格对照行业技术规范和排污许可分类管理名录要求核实本区域重点管理企业是否准确,对照第二次全国污染源普查数据或部门统计数据,进一步核实区域内设有污水排放口的养殖场是否均按照要求全部核发了排污许可证;加强对养殖行业污水排放口规范化建设与监管,将实际存在排污但排污口不明显、不规范的养殖场纳入排污许可证核发范围,实现重点管理养殖场不遗漏。另一方面,针对部分地区将采用资源化利用模式的养殖场也核发了排污许可证的问题,应对目前已经发证但存在相关问题的及时予以改正。

3.2 加快制定行业自行监测技术规范

针对畜禽养殖行业重点管理企业排污许可证核发工作,目前存在的主要问题为企业自动监测设施难以整改到位。畜禽养殖行业还未发布自行监测技术规范,排污单位自行监测缺乏有效的依据,建议主管部门根据行业特征,充分了解各地在行业排污许可管理中自行监测方面存在的问题,并结合各地实际情况,提出符合行业特征的自行监测方案,加快制定行业自行监测技术规范。

3.3 调整畜禽养殖行业登记管理信息填报表格

根据行业排污许可登记管理工作情况,目前纳入平台登记管理的企业有37.79万家,数量庞大,且目前平台中登记的信息缺乏行业特征,无法较为准确地体现企业生产状况与污染防治现状,也无法实现对登记管理企业的监管。而针对畜禽养殖行业,登记管理

企业即粪污处理采用资源化利用的养殖场,是目前行业污染防治工作中日益突出的难点与重点,大部分养殖场在粪污资源化利用过程中存在管理不规范、储存设施偏小、粪污还田量超过消纳土地承载能力等问题,对环境产生一定影响,且此部分养殖场点多、量大,是当前我国畜禽养殖环境监管中需重点关注的对象。因此建议主管部门尽快调整养殖行业登记管理信息填报表格,充分考虑养殖行业特征,并加强对登记管理企业的监管,以排污许可管理为抓手,通过分层次、拉节点的方式明确登记管理企业的管理要求,保障畜禽养殖行业健康、持续发展。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(01). The 14th five year plan for national economic and social development of the People's Republic of China and the outline of long-term objectives for 2035[N]. People's Daily, 2021-03-13(01).
- [2] 中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. (2019-11-05). http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/05/content_5449023.htm. Decision of the CPC Central Committee on several major issues concerning upholding and improving the socialist system with Chinese characteristics and promoting the modernization of the national governance system and governance capacity[EB/OL]. (2019-11-05). http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/05/content_5449023.htm.
- [3] 国家统计局. 中国畜牧兽医年鉴(2018)[M]. 北京: 中国农业出版社, 2018. National Bureau of Statistics. China animal husbandry and veterinary yearbook(2018)[M]. Beijing: China Agriculture Press, 2018.
- [4] 生态环境部. 固定污染源排污许可分类管理名录: 部令11号[A]. 2019. Ministry of Ecological and Environment. Catalogue of classified management of pollutant discharge permits from fixed pollution sources: Ministerial decree No. 11[A]. 2019.
- [5] 姜彩红, 吴根义, 余磊, 等. 畜禽养殖行业排污许可技术规范要点解析[J]. 环境保护, 2019, 47(16): 27-29. JIANG C H, WU G Y, SHE L, et al. Analysis on key points of technical specifications for pollutant discharge permit in livestock and poultry breeding industry[J]. Environmental Protection, 2019, 47(16): 27-29.