

# 中国各省级行政区排污许可证制度现状分析及完善\*

苏丹<sup>1,2,3</sup> 王鑫<sup>4</sup> 李志勇<sup>5</sup> 胡成<sup>1,3</sup>

(1. 辽宁省环境科学研究院, 辽宁 沈阳 110161; 2. 辽宁大学环境学院, 辽宁 沈阳 110031;

3. 辽宁省流域污染控制重点实验室, 辽宁 沈阳 110161;

4. 沈阳大学区域污染环境生态修复教育部重点实验室, 辽宁 沈阳 110044;

5. 河北省主要污染物排放权交易服务中心, 河北 石家庄 050018)

**摘要** 中国于20世纪80年代意识到排污许可证制度的重要性,但目前为止这一制度的实施遇到了很多阻碍,制度的应用范围和实施效果都还不尽人意。通过比较分析中国31个省级行政区排污许可证制度实施现状,探明中国在排污许可证制度实施中存在的问题及原因,并提出了突破制度推行瓶颈的建议。

**关键词** 排污许可证制度 比较研究 存在问题 对策建议

**Analysis and perfection of pollutant discharge permitting system of each province in China** SU Dan<sup>1,2,3</sup>, WANG Xin<sup>4</sup>, LI Zhiyong<sup>5</sup>, HU Cheng<sup>1,3</sup>. (1. Liaoning Academy of Environmental Sciences, Shenyang Liaoning 110161; 2. College of Environmental Sciences, Liaoning University, Shenyang Liaoning 110031; 3. Liaoning Key Laboratory of Basin Pollution Control, Shenyang Liaoning 110161; 4. Key Laboratory of Eco-remediation of Contaminated Environment and Resources Reuse, Shenyang University, Ministry of Education, Shenyang Liaoning 110044; 5. Hebei Provincial Pollutants Emission Rights Trading Service Center, Shijiazhuang Hebei 050018)

**Abstract:** China began to realize the importance of discharge permitting system in 1980s, while the implementation of discharge permitting system faced many obstacles, and the construction of the system was far behind practical requirements. In this paper, the implementation status of discharge permitting system in 31 typical provinces of China was introduced, base on comparative analysis, the problems and its causes existed during the practice of discharging permit system were obtained, and the suggestions for breakthrough present bottleneck in China were provided.

**Keywords:** pollutant discharge permitting system; comparative study; defect; suggestion

污染物排放许可证制度是一项世界各国广泛采用且行之有效的控制污染、保护环境的行政制度。瑞典最早实行了环境许可制度,后来美国、澳大利亚、法国、日本等也都制订了较为完善的污染物排放许可证制度<sup>[1]</sup>。中国非常重视污染物排放许可证的研究和探索工作。

中国于20世纪80年代即意识到排污许可证制度的重要性,有关的专家和学者开始在不同领域以不同视角分析和建议如何完善这一制度<sup>[2-3]</sup>,但由于环境保护与经济利益的短期利益矛盾突出,目前为止这一制度的实施遇到了很多阻碍。迄今为止,中国排污许可证制度的应用范围和实施效果都还不尽如人意。

本研究通过比较分析中国31个省级行政区排污许可证制度实施现状,探明中国在排污许可证制度实施中存在的问题及原因,提出突破制度推行瓶颈的建议,以期为中国继续实施和完善这一制度提供决策依据。

## 1 排污许可证制度法律依据

目前,中国污染物排放许可证法律法规包括4个层次。第1层次:法律,包括《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《固体废物污染环境防治法》、《环境噪声污染防治法》;第2层次:行政法规,包括《水污染防治法实施细则》、《淮河流域水污染防治暂行条例》、《太湖流域管理条例》;第3层次:部门规章,包括《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》;第4层次:地方规章,包括《上海环境保护条例》(上海市人大常委会)、《江苏环境保护条例》(江苏省人大常委会)。详见表1和表2。

1988年颁布的《水污染物排放许可证管理暂行办法》,是早期中国水污染物排放许可证制度实施的主要法律,详细规定水污染物排放的申报登记,确定本地区污染物排放总量控制指标,排污许可证的审核、发放、监督与管理。该办法已于2007年

第一作者:苏丹,女,1980年生,博士,高级工程师,主要从事以排污许可证为主的环境管理政策方面研究工作。

\* 国家水体污染控制与治理科技重大专项(No. 2012ZX07505-002);辽宁省科学技术计划项目(No. 2013222008)。

10月8日废止,该办法废止后一直未出台新的管理条例。

2008年修订的《水污染防治法》明确规定:“国家实行排污许可制度,禁止企业事业单位无排污许

表 1 排污许可证制度相关的法律和行政法规

Table 1 The pollutant discharge permitting system related law and administrative regulation

| 法律位阶            | 文件名称            | 文号                | 施行时间                                    | 相关规定                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第 1 层次:<br>法律   | 环境保护法           | 主席令<br>第 22 号     | 1989.12.26                              | 第二十七条:排放污染物的企业事业单位,必须依照国务院环境保护行政主管部门的规定申报登记。<br>第二十八条:排放污染物超过国家或者地方规定的污染物排放标准的企业事业单位,依照国家规定缴纳超标排污费,并负责治理。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                 | 水污染防治法          | 主席令<br>第 87 号     | 2008.6.1                                | 第二十条:国家实行排污许可制度。直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位,应当取得排污许可证;城镇污水集中处理设施的运营单位,也应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                 | 大气污染防治法         | 主席令<br>第 32 号     | 2000.9.1                                | 第十五条:大气污染物总量控制区内有关地方人民政府依照国务院规定的条件和程序,按照公开、公平、公正的原则,核定企业事业单位的主要大气污染物排放总量,核发主要大气污染物排放许可证。有大气污染物总量控制任务的企业事业单位,必须按照核定的主要大气污染物排放总量和许可证规定的排放条件排放污染物。                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|                 | 固体废物污染环境防治法     | 主席令<br>第 58 号     | 2005.4.1                                | 第五十四条:县级以上地方人民政府应当依据危险废物集中处置设施、场所的规划建设组织建设危险废物集中处置设施、场所。<br>第五十六条:以填埋方式处置危险废物不符合国务院环境保护行政主管部门规定的,应当缴纳危险废物排污费。危险废物排污费征收的具体办法由国务院规定。<br>第五十七条:从事收集、贮存、处置危险废物经营活动的单位,必须向县级以上人民政府环境保护行政主管部门申请领取经营许可证;从事利用危险废物经营活动的单位,必须向国务院环境保护行政主管部门或者省、自治区、直辖市人民政府环境保护行政主管部门申请领取经营许可证。具体管理办法由国务院规定。                                                                                                                                                                   |
|                 | 环境噪声污染防治法       | 主席令<br>第 77 号     | 1997.3.1                                | 第四十二条:在城市市区噪声敏感建筑物集中区域内,因商业经营活动中使用固定设备造成环境噪声污染的商业企业,必须按照国务院环境保护行政主管部门的规定,向所在地的县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门申报拥有的造成环境噪声污染的设备的状况和防治环境噪声污染的设施的情况。<br>第四十三条:新建营业性文化娱乐场所的边界噪声必须符合国家规定的环境噪声排放标准;不符合国家规定的环境噪声排放标准的,文化行政主管部门不得核发文化经营许可证,工商行政管理部门不得核发营业执照。                                                                                                                                                                                                            |
| 第 2 层次:<br>行政法规 | 水污染物排放许可证管理暂行办法 | 国务院[88]环水字第 111 号 | 1988.3.20<br>(执行);<br>2007.10.8<br>(失效) | 共六章二十九条,详细规定水污染物排放的申报登记,确定本地区污染物排放总量控制指标,排污许可证的审核、发放、监督与管理制度。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|                 | 水污染防治法实施细则      | 国务院令<br>第 284 号   | 2000.3.20                               | 第十条:县级以上地方人民政府环境保护部门根据总量控制实施方案,审核本行政区域内向该水体排污的单位的重点污染物排放量,对不超过排放总量控制指标的,发给排污许可证;对超过排放总量控制指标的,限期治理。限期治理期间,发给临时排污许可证。具体办法由国务院环境保护部门制定。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                 | 淮河流域水污染防治暂行条例   | 国务院令<br>第 183 号   | 1995.8.8                                | 第十四条:在淮河流域排污总量控制计划确定的重点排污控制区域内的排污单位和重点排污控制区域外的重点排污单位,必须按照国家有关规定申请领取排污许可证,并在排污口安装污水排放计量器具。<br>第十九条:持有排污许可证的单位应当保证其排污总量不超过排污许可证规定的排污总量控制指标。                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|                 | 太湖流域管理条例        | 国务院令<br>第 604 号   | 2011.11.1                               | 第二十五条:太湖流域实行重点水污染物排放总量控制制度。太湖流域管理机构应当组织两省一市人民政府水行政主管部门,根据水功能区对水质的要求和水体的自然净化能力,核定太湖流域湖泊、河道纳污能力,向两省一市人民政府环境保护主管部门提出限制排污总量意见。两省一市人民政府环境保护主管部门应当按照太湖流域水环境综合治理总体方案、太湖流域水污染防治规划等确定的水质目标和有关要求,充分考虑限制排污总量意见,制订重点水污染物排放总量削减和控制计划,经国务院环境保护主管部门审核同意,报两省一市人民政府批准并公告。两省一市人民政府应当将重点水污染物排放总量削减和控制计划确定的控制指标分解下达太湖流域各市、县。市、县人民政府应当将控制指标分解落实到排污单位。<br>第二十六条:两省一市人民政府环境保护主管部门应当根据水污染防治工作需要,制订本行政区域其他水污染物排放总量控制指标,经国务院环境保护主管部门审核,报本级人民政府批准,并由两省一市人民政府抄送国务院环境保护、水行政主管部门。 |

表 2 排污许可证制度相关的部门规章和地方规章  
Table 2 The pollutant discharge permitting system related ministerial rules and local government rules

| 法律位阶            | 文件名称                       | 文号               | 施行时间      | 相关规定                                                                                                                                                                         |
|-----------------|----------------------------|------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第 3 层次:<br>部门规章 | 淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行) | 国家环境保护总局令 第 11 号 | 2001.10.1 | 适用于河南省、安徽省、江苏省、山东省、浙江省和上海市所辖淮河和太湖流域实施重点水污染物排放总量控制区域内。<br>第三条:国家在淮河和太湖流域实施重点水污染物排放总量控制区域实行排放重点水污染物许可证制度。<br>第五条:排污单位必须按照本办法的规定申请领取排放重点水污染物许可证(以下简称排污许可证),并按照排污许可证的规定排放重点水污染物。 |
|                 | 上海环境保护条例                   |                  | 2006.5.1  | 第十六条:本市对主要污染物实行排污许可证制度。排污许可证实施的具体范围和核发程序,按照国家和本市的有关规定执行。                                                                                                                     |
| 第 4 层次:<br>地方规章 | 江苏环境保护条例                   |                  | 1997.7.31 | 第三十二条:实行排放污染物总量控制的排污单位必须执行排污许可证制度,其排污总量不得超过规定的限额。                                                                                                                            |

可证或者违反排污许可证的规定向水体排放废水、污水”,第二十条规定“排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定”,但至今,国务院都未出台相应规定,因此该条文的执行力也大打折扣。

整体来看,现行的排污许可证制度过于简单,仅停留在注册证制度上,无法保证污染物排放有效控制,改善区域环境质量作用有限,表现如下:

(1) 法律地位低,法律建设缓慢。中国对排污许可证制度的立法走的是自下而上的道路:在基本法规定缺失的情况下,首先通过陆续颁布《水污染物排放许可证管理暂行办法》(1988 年)、《水污染防治法实施细则》(1989 年)等下位法,对水污染物排放许可证制度作出原则规定,并试探推行。随着国家对污染物排放总量控制的重视,通过《水污染防治法》(1996 年颁布,2008 年修订)、《排污许可证管理条例》(2008 年征求意见稿)等,排污许可证制度的法律地位逐步提升。然而,纵观中国《环境保护法》却并未发现关于“排污许可”的只言片语,仅在第二十七条规定了排放污染物的企事业单位的申报登记制度,但排污许可证制度是比申报登记制度更为严格的对水环境进行科学化、目标化和定量化管理的一种制度。2013 年 6 月,十二届全国人大常委会第三次会议对《环境保护法修正案(草案二次审议稿)》进行了审议,增加了“国家依照法律规定实行排污许可管理制度”,但至今仍未能对排污许可证制度的法律地位作出明确规定<sup>[4]</sup>。

(2) 对排污许可证制度的定位认识不足。现行的排污许可证制度仅停留在注册证制度上,排污许可证制度在中国主要针对工业企业进行末端排污管理,其最早应用是与水污染物达标排放制度相结合。随着工业的急速发展,多项污染物的排放量在单项均达标排放的情况下,污染物排放总量接近甚至超过了环境容量。为阻止环境状况的急剧恶化,这一制度在实施不久后,即与总量减排措施相结合,逐渐

成为污染物总量减排管理的手段之一。《淮河流域水污染防治暂行条例》、《水污染防治法实施细则》、《太湖流域管理条例》等都将污染物排放许可证制度定位为污染物总量控制手段之一<sup>[5-6]</sup>,尚未认识到该制度是污染控制最基本的手段,是将排污者应执行的有关国家环境保护的总量控制目标和环境技术规范的内容有针对性、具体集中地规定在每个排污许可证上,排污许可证即是企业守法依据,也是管理者执法的依据,排污者必须持证排污,否则即属违法。

(3) 制度设计上,缺乏具可操作性的法律依据。排污许可证发放范围、发放程序以及监管机制等方面不尽统一,排污许可证的作用不能在管理中得到很好的体现,严重影响了管理效果;根据《环境保护法》和《水污染防治法》等的规定,对造成环境严重污染的企事业单位,应该采取限期治理措施,但具体管理中,又将关停并转的权力设在一级政府,而非环境保护行政主管部门。一般来说,环境保护行政主管部门对治理污染有强烈的职责意识,而一级政府可能会过多考虑地方经济发展等其他因素,所以当政府被赋予相关职能后,排污许可证制度的执行效果很难确保。

## 2 中国各省级行政区排污许可证实施中存在的问题

中国的总量控制制度呈现出由目标总量控制向容量总量控制过渡的趋势,作为污染控制最基本手段的排污许可证制度在各省级行政区实施过程中尚存在诸多不足。

### 2.1 制度的实施程度较低

尽管排污许可证并未要求适用于所有的排污者,其实施程度距离法律的要求仍然太低。在许多省级行政区,排污许可证制度事实上处于“名存实亡”的境地,发证的数字与实际排污企业数差距较大。目前,在已经进行了污染物申报登记的企业中,只有 30% 左右获颁了排污许可证,如果以排污企业

为基数的话,比例更低。很多省级行政区根本没有真正落实这项制度,有的城市还未发过排污许可证,有的城市只是象征性地发过几十份排污许可证,而且没有延续性,排污许可证往往是一次性的,到期不再续发。

## 2.2 制度缺乏确定性、稳定性、持续性和权威性

中国至今没有发布普遍适用于全国及所有排污单位的统一的排污许可立法。排污许可尚未制度化,往往根据国家的某个决定或政府的特定管理目标的需要来实施,排污者对此缺乏预见性,难以事先采取行动。由于目标的变化或计划的修改,指标也常常变化,而且排污指标的下达往往滞后,行政机关的发证工作常常衔接不上,企业的排污许可证到期但新指标又不能及时下达的情况时有发生,然而企业的生产不可能停顿,排污得持续。排污许可证往往缺乏延续性、稳定性,因而其权威性也受到很大的影响。执法机构对排污许可证的实施情况缺乏经常有效的监督,无证排污和超证排污的现象未能及时纠正,对违法行为不予处罚或处罚太轻,排污许可证对排污许可证持有者的约束力不强,这进一步削弱了排污许可证的权威性。

## 2.3 制度的实施发生变异

许可是一种审批行为,它会产生批准或不批准两种结果,但是目前排污许可证的发放几乎不存在不批准,不是对排污行为的审批及排污指标的合理分配,排污者申报多少排污量,环境保护部门就认可多少排放量。所以,它是跟在排污者后面进行的一种排污的事后认可。此外,排污许可证的发放未能与排污总量控制制度相结合,排污指标未能与环境容量挂钩,与政府确立排污许可证制度的初衷相违背。

## 3 导致中国各省级行政区排污许可证实施效果存在差异的原因分析

在排污许可证管理方面,中国绝大部分省级行政区已将排污许可证管理纳入地方性规章,依据国家相关法律,结合本地实际情况和特定环境问题制定了相应的规范性文件,详见表3。通过对比分析31个省级行政区(包括22个省、5个自治区与4个直辖市)管理政策,揭示导致中国各省级行政区排污许可证实施效果存在差异的原因。

### 3.1 颁发部门各异,法律位阶存在差异

依据颁发机构层级不同,省级排污许可证管理文件可分两类:一类是地方法规,由享有立法权的地方权力机关和地方政府机关颁布实施的规范性文

件;二是由地方环境保护行政主管部门颁布实施的规范性文件。

由省级行政区人民政府颁布实施的包括江苏、浙江、山西、贵州、甘肃,2011年10月1日《江苏省排放水污染物许可证管理办法》经江苏省人民政府第74次常务会议讨论通过后开始施行;2010年7月1日《浙江省排污许可证管理暂行办法》经浙江省人民政府第50次常务会议审议通过后开始施行;2004年1月1日《山西省排放污染物许可证管理办法》经山西省人民政府第十一次常务会议通过后开始施行;1997年6月25日《贵州省污染物排放申报登记及污染物排放许可证管理办法》经贵州省人民政府第31号令发布、施行,并于2008年8月4日修正;2013年5月1日《甘肃省排污许可证管理办法》经甘肃省人民政府第2次常务会议讨论通过后开始施行。

由省级行政区环境保护行政主管部门颁布实施的包括天津(2007年4月)、湖北(2008年10月)、湖南(2004年1月)、内蒙古(2008年1月)、重庆(2002年1月)、陕西(2012年7月)、河北(2007年8月)、河南(2010年4月)、广东(2009年12月)、广西(1994年1月)、新疆(2010年6月)、黑龙江(2002年7月)、江西(2004年9月)、云南(2001年11月)、福建(2008年5月)、四川(2013年5月)、宁夏(2010年11月)、辽宁(2003年8月)、青海(2005年11月)、北京(1997年6月)、上海(2012年12月),占全国2/3。

有的省级行政区虽然没有针对排污许可证制度制定专门的部门规章,排污许可证的管理主要是依据省级行政区环境保护、省级行政区水污染防治条例等相关规定执行,如吉林、西藏、海南。

山东与安徽两省亦未制定排污许可证管理规范性文件,这两省有关淮河与太湖流域排污许可证管理主要依据2001年国家环境保护总局发布的《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》。

为推行并规范排污许可管理制度,多数省级行政区依据最新管理需求,及时对排污许可管理办法进行修订。如四川,2007年5月1日制定《四川省重点水污染物排放许可证发放实施办法(暂行)》,对所辖流域实施重点水污染物排放总量控制区域内重点水污染物实行排污许可证管理,2008年7月8日根据《四川省排放污染物许可证发放实施意见》,开始对生产经营过程中排放废气、废水的行为实行排污许可证管理,为此四川省环境保护厅于2013年5月20日印发《四川省排污许可证管理暂行办法》(川环

发[2013]43号),同时废止了《四川省排放污染物许可证发放实施意见》。

表3 各省级行政区排污许可证管理政策制定情况一览表

Table 3 The situation of management policy for pollutant discharge permitting system of different province in China

| 序号 | 省级行政区 | 文件名称                              | 文号                    | 颁布部门              | 施行时间                      | 污染物种类            |
|----|-------|-----------------------------------|-----------------------|-------------------|---------------------------|------------------|
| 1  | 江苏    | 江苏省排放水污染物许可证管理办法                  | 江苏省人民政府令<br>第74号      | 江苏省人民政府           | 2011.10.1                 | 水                |
| 2  | 浙江    | 浙江省排污许可证管理暂行办法                    | 浙江省人民政府令<br>第272号     | 浙江省人民政府           | 2010.7.1                  | 水、大气             |
| 3  | 天津    | 天津市水污染物排放许可证管理办法(试行)              | 津环保水[2007]67号         | 天津市环境保护局          | 2007.4.1                  | 水                |
| 4  | 湖北    | 湖北省实施排污许可证暂行办法                    | 鄂环办[2008]159号         | 湖北省环境保护局          | 2008.10.20                | 水、大气             |
| 5  | 湖南    | 湖南省排污许可证管理暂行办法                    | 湘环发[2003]124号         | 湖南省环境保护局          | 2004.1.1                  | 水、大气             |
| 6  | 内蒙古   | 内蒙古自治区排放污染物许可证管理办法(试行)            | 内环发[2007]18号          | 内蒙古自治区<br>环境保护局   | 2008.1.1                  | 水、大气             |
| 7  | 山西    | 山西省排放污染物许可证管理办法                   | 山西省人民政府令<br>第167号     | 山西省人民政府           | 2004.1.1                  | 水、大气             |
| 8  | 重庆    | 重庆市排放污染物许可证管理办法(试行)               | 渝环发[2001]559号         | 重庆市环境保护局          | 2002.1.1                  | 水、大气、<br>固体废物    |
| 9  | 陕西    | 陕西省污染物排放总量与污染物排放许可证管理办法           | 陕环发[2012]58号          | 陕西省环境保护厅          | 2012.7.1                  | 水、大气             |
| 10 | 河北    | 河北省排放污染物许可证管理办法(试行)               | 冀环办发[2007]106号        | 河北省环境保护局          | 2007.8.14                 | 水、大气             |
| 11 | 河南    | 河南省排放污染物许可证管理暂行办法                 | 豫环[2010]14号           | 河南省环境保护厅          | 2010.4.23                 | 水、大气             |
| 12 | 广东    | 广东省排污许可证实施细则                      | 粤函[2009]74号           | 广东省环境保护局          | 2009.12.1                 | 水、大气             |
| 13 | 广西    | 实施排放水污染物许可证制度的若干规定                |                       | 广西壮族自治区<br>环境保护局  | 1994.1.1                  | 水、大气             |
| 14 | 山东    | 淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)        | 国家环境保护总局令<br>第11号     | 国家环境<br>保护总局      | 2001.10.1                 | 水                |
| 15 | 新疆    | 《水污染物排放许可证管理暂行办法》实施细则             |                       | 新疆维吾尔自治区<br>环境保护局 | 2010.6.23                 | 水                |
| 16 | 黑龙江   | 黑龙江省排放污染物许可证实施方案                  | 黑环发[2002]71号          | 黑龙江省环境保护局         | 2002.7.18                 | 水、大气             |
| 17 | 江西    | 江西省水污染物排放许可证实施方案                  |                       | 江西省环境保护局          | 2004.9.27                 | 水                |
| 18 | 云南    | 云南省排放污染物许可证管理办法(试行)               | 云环控发[2001]806号        | 云南环境保护局           | 2001.11.29                | 水、大气             |
| 19 | 贵州    | 贵州省污染物排放申报登记及污染物排放许可证管理办法(2008修正) | 贵州省人民政府令<br>第31号      | 贵州省人民政府           | 1997.6.25<br>(2008.8.4修正) | 水、大气             |
| 20 | 福建    | 福建省排放污染物许可证管理暂行规定                 |                       | 福建省环境保护局          | 2008.5.20                 | 水、大气、固体<br>废物、噪声 |
| 21 | 吉林    |                                   |                       |                   |                           |                  |
| 22 | 安徽    | 淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)        | 国家环境保护总局令<br>第11号     | 国家环境<br>保护总局      | 2001.10.1                 | 水                |
| 23 | 四川    | 四川省排污许可证管理暂行办法                    | 川环发[2013]43号          | 四川省环境保护厅          | 2013.5.20                 | 水、大气             |
| 24 | 西藏    |                                   |                       |                   |                           |                  |
| 25 | 宁夏    | 关于核发《排放污染物许可证》的通知                 | 宁环发[2010]150号         | 宁夏回族自治区<br>环境保护厅  | 2010.11.31                | 水、大气             |
| 26 | 辽宁    | 辽宁省排放污染物许可证管理暂行办法(试行)             |                       | 辽宁省环境保护局          | 2003.8.12                 | 水、大气             |
| 27 | 青海    | 青海省排放污染物许可证管理暂行办法                 | 青环发[2005]245号         | 青海省环境保护局          | 2005.11.15                | 水、大气、固体<br>废物、噪声 |
| 28 | 甘肃    | 甘肃省排污许可证管理办法                      | 甘肃省人民政府令<br>2013年第97号 | 甘肃省人民政府           | 2013.5.1                  | 水、大气             |
| 29 | 海南    |                                   |                       |                   |                           |                  |
| 30 | 北京    | 北京市发放排污许可证工作实施方案                  |                       | 北京市环境保护局          | 1997.6.9                  | 水、大气             |
| 31 | 上海    | 上海市主要污染物排放许可证管理办法                 | 沪环保总[2012]479号        | 上海市环境保护局          | 2012.12.25                | 水、大气             |

表 4 排污权有偿使用和交易试点省排污许可与交易政策衔接关系  
Table 4 The cohesive relationship between pollutant discharge permitting system and emission trading in experimental regions

| 序号 | 试点省 | 文件名称                   | 施行时间       | 排污权交易试点开展时间 | 文件中与排污权有偿使用与交易政策相关条款                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 结合紧密程度 |
|----|-----|------------------------|------------|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1  | 江苏  | 江苏省排放水污染物许可证管理办法       | 2011.10.1  | 2008.8      | 第四条:推行主要水污染物排放指标有偿使用和交易制度。<br>第七条:通过有偿使用或者交易方式取得排污指标的排污单位申领排污许可证,还应当按照规定缴纳有偿使用费或者交易价款。<br>第十三条:通过有偿使用或者交易方式取得的,排污许可证的有效期与排污指标有偿使用期限相同。<br>第十四条:副本应载明按照规定通过有偿使用或者交易方式取得的主要污染物排污指标(包括种类、数量、使用期限等)及其相应的费用或者价款。<br>第二十八条:通过有偿使用或者交易方式取得排污指标的排污单位,因环境违法行为被责令关闭、取缔的,其排污指标由环境保护行政主管部门收回;自行关闭的,其未使用的排污指标由环境保护行政主管部门按照有关规定回购并就有偿取得排污指标的收回、回购等事项作了特别规定。 | 紧密     |
| 2  | 浙江  | 浙江省排污许可证管理暂行办法         | 2010.7.1   | 2009.2      | 第八条:许可证副本应载明排污权交易情况。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 一般     |
| 3  | 天津  | 天津市水污染物排放许可证管理办法(试行)   | 2007.4.1   | 2008.9.25   | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 4  | 湖北  | 湖北省实施排污许可证暂行办法         | 2008.10.20 | 2006.11     | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 5  | 湖南  | 湖南省排污许可证管理暂行办法         | 2004.1.1   | 2010.4.21   | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 6  | 内蒙古 | 内蒙古自治区排放污染物许可证管理办法(试行) | 2008.1.1   | 2010.8      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 7  | 山西  | 山西省排放污染物许可证管理办法        | 2004.1.1   | 2010.6      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 8  | 重庆  | 重庆市排放污染物许可证管理办法(试行)    | 2002.1.1   | 2011.2      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 9  | 陕西  | 陕西省污染物排放总量与污染物排放许可管理办法 | 2012.7.1   | 2011.7      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 10 | 河北  | 河北省排放污染物许可证管理办法(试行)    | 2007.8.14  | 2011.5      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |
| 11 | 河南  | 河南省排放污染物许可证管理暂行办法      | 2010.4.23  | 2013.9      | 无                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | 不紧密    |

3.2 排污许可证制度与排污权有偿使用、交易政策关联程度各异

近年来,排污权有偿使用和交易已成为各地环境保护工作机制创新的热点<sup>[7]</sup>。排污权交易制度从制度上明确了环境容量资源的稀缺性,立足于环境外部性的内部化,通过界定产权、借助排污权的初始分配市场(一级市场)和排污权的交易转让市场(二级市场),达到有效治理环境的目的。目前,排污权交易的范围已相当广泛,江苏、浙江、湖北、湖南、内蒙古、山西、重庆、陕西、河北、河南等 11 个省市被列为国家排污权有偿使用和交易试点<sup>[8]</sup>。

排污许可证是分解、落实污染物减排目标和开展排污权有偿使用、交易的一项重要管理手段,分解给排污单位的指标须通过排污许可证予以明确,通过排污许可证管理来规范排污单位排污指标申购和交易行为。

依据是否开展排污权有偿使用与交易试点,各

省级行政区排污许可证管理政策亦可分为两类:(1)试点省排污许可证管理政策;(2)非试点省排污许可证管理政策。

比较各试点省排污许可证管理政策,结果见表 4。由表 4 可知,由于各省级行政区开展排污权交易试点时间、推进深度与广度不同,各省级行政区出台的排污许可证管理政策文件与排污权有偿使用与交易政策结合紧密程度存在差异。

虽然江苏、浙江、湖北、陕西的排污权交易试点地区排污许可证管理办法施行时间晚于排污权交易试点开展时间,但是这 4 个省排污许可与排污指标有偿使用、交易制度在政策法规上的衔接亦存在差异,湖北、陕西的排污许可证管理办法只字未提“排污权交易”,仅江苏与浙江两省强调了排污许可与排污指标有偿使用、交易制度在法规上的衔接。

已开展排污权交易试点的天津、湖南、内蒙古、山西、重庆、河北、河南,因排污许可证管理政策文件施

行时间早于排污权交易试点开展时间,因而在排污许可证管理政策文件中尚未体现两者的衔接关系。

### 3.3 排污许可证制度设计存在缺陷,管理可操作性不强

排污许可证管理的核心是将排污者应执行的有关环境保护的法律、法规、政策、标准和技术规范等要求具体化,并在每个排污者的排污许可证上予以明确,约束每个排污者的排污行为,要求其必须持证排污、按证排污,同时环境保护部门依法对排污许可证执行情况进行监督管理。排污许可证管理成为地方性规章后,可更好地与其他环境管理制度相衔接。

目前,各省级行政区出台的排污许可证管理办法虽对排污许可证的申领、核发、审批、监督管理工作均作了规定,但是由于制度设计上尚存在缺陷,导致排污许可管理执行时可操作性不强。

从排污许可管理的污染物种类上看,有的省级行政区针对单项污染物制定排放许可管理办法,如江苏、天津、山东、新疆、江西、安徽仅应用于水污染物的排放管理。有的省级行政区将不同类型污染物排放许可的管理制定在同一个文件中,如福建、青海出台的排污许可证管理办法涉及污染物类型包括水、大气、固体废物和噪声;重庆出台的排污许可证管理办法涉及污染物类型包括水、大气、固体废物;浙江、湖北、湖南、内蒙古、山西、陕西、河北、河南、广东、广西、黑龙江、云南、贵州、四川、宁夏、辽宁、甘肃、北京、上海将水、大气排污许可管理制定在同一个文件中,将排污许可管理应用于水与大气两类污染物。目前,这种以污染物对排污许可管理进行分类管理存在许多不足,表现如下:

(1) 未考虑不同类型污染物排放情况的复杂性差异。如针对点源污染排放而设计的水污染排放许可证,环境中点源污染物的排放情况很复杂,在制度设计上没有体现出不同点源管理的差异,不同点源排放污染物的种类、浓度、数量、排放时间、排放频次均可能不同,不同功能区的点源和同一功能区的不同空间位置的点源对环境的影响也可能不同,在制度设计中未区别对待。

(2) 中国企业分布散、规模小、效益低,目前的排污许可证制度设计中没有体现出不同产业以及同一产业内不同企业的差别,在公平与效率的处理上欠妥当。在同一功能区,不同产业类别的环境经济效益是不同的,而在同一产业类别内部,不同的企业环境经济效益也可能有所差别。

(3) 单项污染物的排放许可管理容易导致申请

和审批程序重复,严重影响管理效率。

(4) 不利于发挥排污许可证制度对污染物的有效管控作用。根据瑞典、美国的实践,排污许可证制度可以涵盖很多环境管理内容,并适用于几乎所有排污行为的全过程管制,比较容易开展更深入和强化的管理。中国的排污许可证制度以污染物分类,仅应用于水和大气等有限领域,远远未能覆盖其应有的管理空间。

从与其他环境管理制度衔接上看,目前中国的排污许可仅在接受管理单位的运行阶段介入,难以从源头防止污染的发生。尽管中国水污染控制中的“三同时”制度对污染的监控起到了积极作用,但在具体的实施细则中只要求污染防治设施的建立,却并未要求其同时取得排污许可证(排污许可证仅在项目运行时颁发),这就很难发挥排污许可证制度对行业技术提升的客观促进作用。

从监管与执行上看,存在执法依据不足、社会参与程度低、监管目标难以实现等问题,表现如下:

(1) 执法依据不足,制度设计中未体现出排放标准与规范。一般而言,即使排污企业每次均严格按照规范进行排污,其污染物排放浓度也会在一定范围内有所波动,有时污染物排放浓度高些,有时污染物排放浓度低些。目前的排污许可证发放中没有对污染源在不同季节、不同时段允许排放浓度作出具体规定,也没有对不同排放规模和类别的污染源允许的排放浓度范围进行规定。由于缺乏相应的排放标准和规范,也没有相应的污染源监测规范和标准,对于在什么监测方案下,污染物排放超过允许排放浓度多少是超标排污,超多少是严重超标排污没有作出具体规定。因此,在排污许可证执法中企业对违法排污的执法依据提出质疑,从而影响了排污许可证的执行。

(2) 社会参与程度低,监管目标难以实现。当前,中国尚缺乏严格的相关违规惩罚机制,企业没有自觉遵守排污许可证制度的动力,违规排污往往成为常见现象,更加剧了管理部门的监管难度<sup>[9-10]</sup>。目前的排污许可证制度的实施主要依据各级环境保护机构的监督和检查,还没有形成公众、社区、各级环境保护机构的多层次监测体系,违法排污举报、监督平台也未形成。另外,点源排污企业数目众多,企业分布散,需要建立一支专业性很强的队伍才能对其进行有效监督,当前各级环境保护机构的人员编制有限,各地市环境保护局仅有1~2个人负责排污许可证的管理工作,根本无法对持证企业进行有效



地监督和管理。

#### 4 完善中国排污许可证制度的建议

##### 4.1 提升排污许可证制度法律位阶,完善相关政策法规体系

建立并完善排污许可证制度实施政策法规体系。建议在《环境保护法》的修订过程中,能够写入排污许可证制度,提升该制度的法律地位,将排污许可证制度提升为基本的环境法律制度,解决该制度法制不统一状况,为其进行法律规制提供直接、具体的法律依据。

国务院应尽快制定和发布排污许可证条例,就排污许可事项作出全面规定,以进一步明确排污者的责任和义务,细化排污许可证的管理程序和适用范围。建议在制定排污许可证条例时,对立法目的、立法原则和实施主体、排污许可证的申请条件、时间和受理方式、排污许可证的审批与颁发、排污许可证的监督检查及法律责任等进行规定。

国家及各省级行政区环境保护行政主管部门应尽快完善并细化相关技术规范与管理规章。

##### 4.2 进行全过程排污许可管理的试点研究,突破应用技术瓶颈

排污许可证制度具有排污全过程管理的特征,可以达到全面管理、综合许可、持证排污、污染物达标排放等目标。可结合中国的污染物排放总量控制目标,在水污染物排放管理领域选择试点,遵循“分区、分类、分级、分期”理念<sup>[11]</sup>,在企业改扩建阶段纳入排污许可管理的要求,根据所在区域环境容量以及企业污染物排放允许量,确定企业活动的可行性以及具体限制指标。企业运行时,在坚持污染物排放总量控制总目标不变的同时,根据排污许可证规定的考核指标,以持证排污、达标排放等,把排污许可证管理真正落到实处。

成功试点后再将这一模式推广到有污染物总量减排要求的所有领域,并在推动实现以上管理目标的同时,逐步将全面发证、综合许可等原则纳入其中。通过实践形成相对完整有效的排污许可执行体系后,完善并细化相关技术规范与管理规章,强化排污许可证制度的可操作性。

##### 4.3 完善与其他环境管理制度的协调机制

排污许可证制度是污染排放控制的最基本的手段<sup>[12]</sup>。排污许可证制度一方面对持证单位的要求更加具体和明确;另一方面对持证单位提交信息的质量提出要求、进行规范。排污许可证即是企业的

守法文书,也是政府的执法文件,排污许可证制度作为其他政策手段实施的基础和平台,通过系统地协调和整合现有制度的主要功能,可以提高污染排放管理的效果、降低管理成本。

强化排污许可证管理制度设计与环境影响评价审批、“三同时”验收、总量减排、排污权交易、排污收费、限期治理等环境管理制度的有机衔接,可以排污许可证制度为连接主线,对环境影响评价审批、“三同时”验收、总量减排、排污权交易、排污收费、限期治理等在企业建设、投产运行阶段发挥作用的污染管理制度进行完善和补充,并将它们作为排污许可证制度执行时的配套制度,以使排污许可证制度在企业运行的全过程中发挥排污监管作用。如完善排污权有偿使用和交易制度,分解、落实污染物减排目标,开展排污权有偿使用和交易,有助于推进排污许可证制度深入实施,分解给排污单位的指标须通过排污许可证予以明确,通过排污许可证管理有助于规范排污单位排污指标申购和交易行为;将环境影响评价制度纳入排污许可管理之下,利用环境影响评价对建设阶段的审核,可严格把关技术的环境及经济效用,并通过后续的持续排污许可管理,达到鼓励先进、限制落后技术应用的目的。

##### 4.4 完善排污许可证综合管理体系,搭建排污许可证动态管理平台

排污许可证是否能落到实处关键在于对排污许可证的执行和监管。健全排污许可动态管理体系,结合各省级行政区排污许可证发放与管理工作基础,建立以排污许可证发放系统、监控管理系统为主要功能的排污许可证综合管理系统,保障排污许可证制度的有效执行。各级环境保护部门要建立一支专业的环境监督和执法队伍,依法对排污许可证的执行情况进行监督和检查。同时,要求列入各级环境保护部门的重点排污企业和主要排污企业要配备相应的环境监督员,负责对企业的排污行为向主管环境保护机构作定期报告。另外,要充分发挥公众和媒体的监督作用,建立社区环境保护监督员制度,对社区环境保护和各种排污行为进行监督和举报;建立大众和媒体监督平台,以电视台、报纸、网络、电话、举报信箱等形式对违法排污行为进行监督。

#### 5 结 语

污染物排放许可证制度作为一项环境管制措施,在污染控制和行政管制等方面的价值已被各国

(下转第 96 页)