

排污申报登记与排污许可证制度

祝兴祥

(国家环境保护局科技标准司, 北京 100035)

提要 排污申报登记制度与排污许可证制度是相配套的环境行政管理制度。凡是排放污染物的单位, 须按规定申报登记所拥有的污染物排放设施、污染物处理设施和正常作业条件下排放污染物的种类、数量和浓度。

实行排污许可证制度, 是以改善环境质量为目的, 以污染物总量控制为基础, 规定排污单位许可排放什么污染物、污染物排放量及排放去向等。

关键词: 环境管理; 排污; 申报; 许可证。

于1983年底召开的第二次全国环境保护会议把强化环境管理作为环境保护工作的中心环节。这是因为多年来的实践证明: “有许多事情通过管理就可以解决, 就能见到实效”。排污申报登记和排污许可证制度就是为了强化环境管理的需要而提出来的。

一、实行排污申报登记和排污许可证制度的必要性和目的

(一) 实施排污总量控制的需要

多年来, 许多企业积极治理污染, 结合技术改造开展资源、能源的综合利用, 大大减少了“三废”的排放量。但是, 我们面临的环境形势是“局部有所控制, 总体还在恶化, 前景令人担忧”。从大气状况看, 全国城市大气污染相当严重, 据1990年统计, 北方城市的总悬浮微粒年均值超过 $475\mu\text{g}/\text{m}^3$, 许多城市经常烟雾弥漫, 全国二氧化硫年排放量达1494万t, 酸雨的危害在有些地区已开始显露出来。废水排放量不断增加, 1980年全国废水排放量为300亿t, 1990年已达353亿多t。工业固体废物和城市生活垃圾排放量愈来愈大, 处置、利用率很低。1988年全国固体废物产生量为5.6亿t, 综合

利用率仅为26%, 没有得到处理、利用的工业废渣和城市垃圾, 大都堆积在城郊, 累计堆存量达66亿t, 占地面积 536km^2 , 有些堆放没有防护措施, 成为严重的二次污染源。

面对这种形势, 曲格平局长提出: “加强制度建设, 深化监督管理”。他说, 随着经济的发展, 废水、废气、固体废物的排放量逐渐增大, 虽然不少污染源排出的废水、废气在浓度上已经达到国家或地方规定的排放标准, 但污染物的总量还在不断增加, 环境质量仍在恶化。只有在实行排放浓度控制的基础上, 对一些重点污染源实施排污总量控制, 发放排污许可证, 才能从总体上有效地控制污染。

(二) 污染治理与环境质量目标相结合的需要

以前对污染源均采用“一刀切”的浓度标准进行管理, 不管新老污染源, 只要排污, 就得建治理设施, 衡量污染源治理是否合格的标准是浓度标准, 不管污染源的大小, 排放的是什么污染物, 也不问污染源所处的位置和排放的总量多少, 只要求达到排放标准。很少考虑污染物排放密度和环境质

量所承受的能力。实行排污许可证制度，力求从污染物总量控制出发，注重于整个区域环境质量的改善，针对地区特点和环境质量要求，确定各个污染源削减的污染物排放量，将污染治理与环境质量目标的实现紧密地结合起来。这样，治理资金投入方向明确，工作重点清楚，有利于环境质量目标的实现。

（三）环境管理法制化的需要

排污申报登记和排污许可证制度的实施，是法律、法规明文规定的。环境保护法、大气污染防治法和水污染防治法均对排污申报登记作了明确规定，《水污染防治法实施细则》对排放水污染物许可证作了规定。因此，执行这两项制度，是环境管理法制化的重要内容。环境保护行政管理部门必须认真贯彻执行。

排污许可证制度是一项法律制度，实质上是由法律确认的排污者与环境保护行政主管部门之间有关排污的权利和义务关系。其构成要素是：法律关系的主体即排污者与环境保护行政主管部门；法律关系的内容即排污者与环境保护行政管理部门之间的权利和义务；法律关系的客体即主体之间权利义务所指向的对象——排污管理行为。有些人认为，给排污者发放排污许可证，就是允许他合法排污，让排污合法化，因此，对“许可”二字有疑义，这是误解。我们应该承认，环境是一种资源，国家拥有对环境资源的专有权。同时国家也允许排污者拥有对环境资源的使用权，即排污权，但这种排污必须在国家许可的前提下进行，并受一定条件的制约和履行一定的义务。国家许可排污者排污，是生产发展、经济发展的需要，因为生产过程中总会有一些废弃物排放出来，完全“零”排放是不可能的，这就是排污者所以能够享有排污权的原因。另一方面，排污者必须在受制约的前提下进行排污，这是为了保护环境资源，防治环境污染的需要，是污染者应

当履行的义务。实现了权利和义务的统一，才能做到经济建设和环境协调发展，实现经济、环境、社会效益的统一。

环境保护行政主管部门作为排污许可证法律关系的另一主体，代表国家对环境资源的使用行使专有权，有义务保护环境资源不受污染和破坏。因而，他对环境资源的使用，即对排污者的污染物排放量或排污指标拥有分配权，并通过发放排污许可证的形式使其法律化，同时依法实施监督管理权。环境保护行政主管部门只有通过各项法律制度的实施，才能逐步将环境管理推向法制化。

（四）区域污染治理总费用最小的需要

污染治理必须以改善环境质量为前提，浓度控制追求“一刀切”的排放标准，势必造成某些污染源的过度治理，搞“小而全”，增大治理设施的投资和运行费用。总量控制基础上的排污许可证制度，把环境质量目标和污染物排放总量相联系，这就有可能集中一定的财力、物力和管理力量，抓住重点，首先治理对环境质量举足轻重的主要污染大户或比较容易治理的污染源，用较少的代价去最大限度地削减污染物。

二、实行排污申报登记和排污许可证制度的可行性

国外实践证明，对大气污染物排放、水污染物排放实行排污许可证制度，对固体废物的处置实行处置许可证制度是可行的。我国排污许可证制度还刚刚起步，从1987年以来，在水污染物排放许可证制度方面进行了试点，并取得了一定效益。

（一）有法律依据

七届人大常委会第十一次会议通过的《中华人民共和国环境保护法》规定：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。《水污染防治法》也相应规定：直接或者间接向

水体排放污染物的企业事业单位，应当按照国务院环境保护部门的规定，向所在地的环境保护部门申报登记拥有的排放污染物设施、处理设施和正常作业条件下排放污染物的种类、数量和浓度，并提出防治水污染方面的有关技术资料。

根据我国实际情况，《水污染防治法实施细则》对许可证作了明确规定：企业事业单位向水体排放污染物的，必须向所在地环境保护部门提供《排污申报登记表》。环境保护部门收到《排污申报登记表》后，经调查核实，对不超过国家和地方规定的污染物排放标准及国家规定的企业事业单位污染物排放总量指标的，发给排污许可证。

这些法律法规，为我们提供了法律依据，需要我们去认真地贯彻执行。从当前看来，排污申报登记应全面实行。不少地区已开始进行水污染物申报登记，并取得了一定经验，这是实践的结果。

对大气污染物和固体废物实行排污许可证制度，在法律上还没有明文规定。但任何一项制度都有逐步建立和完善的过程，如不实践，并通过实践总结出经验，那么，法律就没有根据作出规定。各地应根据当地条件，分别对排放水污染物许可证、排放大气污染物许可证和固体废物处置许可证进行试点，以点带面，逐步推行。

（二）有健全的环境管理系统

1. 全国各级人民政府均有环境保护行政主管部门，经过10多年的实践，对环境管理有一套系统的管理经验，并建立了许多规章制度，不少地区还制定了行之有效的地方法规、标准，这就为实行这两项制度奠定了基础。

2. 自1973年以来，各级环境保护行政主管部门在各级人民政府的领导和支持下，机构得到了加强，已自上而下地建立了完整的监测网络，包括各工业系统、企业自身的监测力量，已为我国全面开展环境质量监测和

污染的监测创造了条件。

3. 有一支环境科研队伍，包括社会各部门、各院校的环境科研人员。多年来，环境科研人员从各个角度对环境保护进行了研究，如环境规划、环境容量的研究，已直接作为环境管理的科学依据。这是实行这两项制度的科学前提。

4. 污染源普查工作已结束，通过普查，各地环境管理部门基本了解了当地的污染现状，并初步建立了污染源档案。环境信息统计已成系统，主要城市、主要工业行业的污染数据统计工作已成正规。

5. 有一批试点城市的经验可以借鉴。

三、排污申报登记程度 与排污许可证制度的 区别

（一）适用范围不同

申报登记制度是环境保护行政主管部门收集和掌握辖区的污染和治理情况的一种途径，其目的是为当地人民政府和环保部门监督提供依据。原则上，排污者均须进行申报登记，具有普遍性。排污许可证是指排污单位的排污活动应向环境保护行政主管部门申请，并经批准领取许可证后才能进行，排污许可证在性质上是主管机关对排污单位申请的排污活动是否准允的一种态度、决定。其目的在于控制和约束排污行为。但许可证只对少数排污单位实施，不具有普遍性。

（二）程序不同

申报登记制度只是要求排污单位按时如实地向环保部门申报登记规定的排污方面的事项，只要履行登记手续，环保部门不需对申报单位的排污量作出否或可的表示。而排污许可证制度则要排污单位向主管机关提出申请，受理机关审查批准，发给许可证，并定期监督检查。

四、实行两项制度的基本要求

(一) 宣传实行两项制度的必要性和可行性。通过宣传使人们逐步认识到: (1) 环境管理要逐步走上法制化, 要依法办事, 防止以言代法; (2) 污染控制要逐步向定量化过渡, 污染物排放应实行总量控制, 集中治理, 防止“一刀切”。

(二) 明确污染治理目的, 各地应依法划定环境保护各类功能区, 确定其功能, 明确其质量目标, 以利实行重点区域重点保护。

(三) 对污染源状况进行分析, 确定占污染负荷比重大的污染源。以利实行重点污染源重点投资、重点控制。而非重点污染源也不得随便排污, 必须遵守有关规定和符合排放标准。

(四) 实行两项制度, 必须结合当地情况, 制定必要的管理办法, 配备专门人员。从目前各地试运行情况看, 均有具体管理办法并成立专门的领导班子和协调组织。实行这两项制度有大量具体工作要做, 尤其是许可证制度, 有些问题必须由领导出面协调。另外, 污染控制实行定量化, 有许多技术问题需要解决。因而, 排污许可证的协调工作班子大都由环境保护行政主管部门、监测部门、监理部门、科研部门联合组成。

五、排污申报登记制度的实施

排污申报登记制度是实行排污许可证制度的基础, 又是一项单独的环境管理行政制度。国家规定排放大气污染物、水污染物、固体废物均须向环境保护行政管理部门申报登记。实施这一制度最基本的要求, 一是按规定的、项目、时间申报; 二是申报内容真实。为了保证这一制度的正确实施, 法律规

定, 对于拒报或谎报有关申报登记事项的行为, 要追究行政责任, 给予警告或处以罚款。

(一) 确定申报范围

原则上所有排污单位均应申报登记, 据1989年对已开展申报登记的63个城市的调查基本上都是分期分批进行的。目前大多数城市是先从重点企业开展申报登记, 然后逐步在全市推开, 因此, 排污申报登记的范围应由小到大, 由重点区域到一般区域, 由主要污染物到一般污染物, 逐步展开。

从目前情况看, 有下列情况之一者应列为首批申报单位: (1) 排放污染物数量大、污染严重的排污单位; (2) 重点保护区域(如饮用水源保护区等)内的排污单位; (3) 为实现特定环境保护目标需要申报登记的单位。

下列污染物应列为重点申报的污染物:

(1) 在全国范围内控制的主要污染物, 例如大气中的烟尘、水中的有机污染物(COD); (2) 对本地区或特定区域有突出影响的污染物; (3) 为实施特定环境保护目标需要申报登记的污染物。

(二) 填报《排污申报登记表》

排污单位领到《排污申报登记表》后, 按照环保部门编制的填报说明, 如实填报。基本情况按上一年度的数字填报, 排放污染物的种类、数量、浓度以及治理污染设施的情况, 按实际状况填报, 数据按国家和地方环境保护部门规定的计算方法计算。

新建、扩建、改建或转产的项目, 试产后三个月内按规定向环境保护部门进行排污申报登记。

排污单位排放污染物的种类、数量或浓度有重大变化时, 应立即向环境保护部门申报, 拆除或闲置污染物处理设施, 以及改变污染物排放方式、排放去向时, 应提前向当地环境保护部门申请, 履行变更登记手续, 经批准后方可实施。

（三）排污申报登记的管理

环境保护部门应对排污单位上报的《排污申报登记表》进行审查，主要包括：手续是否完备，数据是否齐全等。对申报内容是否属实，一般不作审核，排污单位应对申报数据和技术资料的真实性、准确性和完整性承担法律责任，但环保部门对其持有抽查权。

环境保护部门在收到排污单位填报的排污申报登记表后三个月内予以审批，表格填写手续合格者予以登记注册，发给《排污申报登记证》，不合格者限期办理申报登记手续。

排污申报登记制度，为环境管理制度化，以及动态监督检查创造了条件。

六、排污许可证制度的实施

目前这项制度还未在我国普遍实行，固体废物处置许可证正在酝酿准备阶段，大气污染物排放许可证已开始试点，水污染物排放许可证国家环境保护局自1987年开始，抓了18个试点市，各省也抓了试点。总结试行的情况，归纳出以下几个方面的经验和问题：

（一）申报登记

申报登记是作为排污许可证的一项基础工作。为了确定污染物排放总量，有必要摸清各污染源排放情况。目前各地一般要求申报如下内容：（1）排污单位基本情况；（2）生产工艺，产品和材料消耗情况（包括用水量、用煤量）；（3）污染物排放状况（包括排放种类、排放去向、排放强度等）；（4）污染处理设施建设、运行情况；（5）单位地理位置和平面示意图。

排污单位要认真监测、审核本单位的排污量，自己有能力可以自测，没有能力的可以委托环保监测站代测，或委托环保部门认可的其他监测部门或企业代测。在认真监测的基础上如实填报申报登记表。

各单位的申报登记表上报齐全后，环保部门应认真组织汇总建档。汇总的主要内容应有：（1）各类污染物日排放量；（2）各类污染物年排放总量；（3）按污染物排放量大小对申报单位排序编号；（4）绘制区域性污染物排放状况示意图，提出各排污口位置、排放污染物种类、数量、浓度等；（5）对各申报单位的排污情况进行系统分析，确定重点污染物控制对象；（6）建立污染源申报登记档案库。

（二）污染物总量规划分配

确定污染物排放总量指标、分配污染物总量削减指标是发放和管理排污许可证最核心的工作。一个地区要想科学地确定污染物排放总量指标，并合理地分配污染物削减指标，就必须对当地的环境目标、经济发展、财政实力、治理技术等因素，进行综合考虑和分析。大气污染物总量控制还要考虑到能源结构、能源消耗量及燃烧方式等因素；水污染物总量控制还要考虑流域、区域水量水质等状况，总用水量及排水量等因素；固体废物处置还要考虑地理位置、地下水、地质结构、固体废物排放种类和总量，以及运输等因素。

下面以水污染物排放总量指标的确定为例，介绍一下具体做法。

（1）划分水体功能区，确定水环境质量目标

总量控制的特点之一就是将污染治理与环境质量改善统一起来，确定污染物削减总量的依据就是环境质量目标。

（2）确定区域总量控制目标

目前确定区域总量控制目标有两个技术方法：一是环境容量总量控制，即从地面水环境质量出发，运用各类水质模型，推算水域允许纳污量，从而确定区域水环境容量总量控制目标。二是区域目标总量控制，即从现有的污染物排放水平出发，针对特定的环境质量目标要求，以技术、经济水平为基点

决策的目标。后者的基本点是根据水质的现状和污染源排放现状,规定某个时间达到或保持某年水质状况,要求区域内污染物排放总量控制在某一水平。

区域总量控制目标确定之后,要在排污申报登记的基础上,利用常规监测数据、环境影响评价和污染源调查等已有成果,确定污染物削减总量。

(3) 确定污染源排放总量指标

区域污染物削减总量确定后,应将其进行规划分配,确定区域实施总量控制、发放排污许可证的企业,明确各污染源的污染物排放总量指标。

排放总量指标与排放标准浓度指标不同。排放总量指标值与污染源位置、排放量、排放方式、排放污染物种类,以及污染源管理、技术和经济承受能力等因素有关。从区域总量控制目标到确定各污染源排放总量指标值,是一个政策性、技术性很强的分配过程。目前采取的分配方法有:最优组合分配、等比例分配、加权分配、多目标评分分配等。

(三) 审批发证

排污许可证的审批,主要是对排放总量指标、排放方式、排放去向、排污口位置、排放时间加以限制。每个污染源被允许的排污量必须与分配的排放总量指标相一致,整个区域所批准的排放总量必须与总量控制目标相协调。

在这一阶段的工作中,需要确定排污许可证的类型(临时证或正式证),与领取许可证的企业协商对话,最后颁发排污许可证。颁发时可采取公开、公证形式,赋予其严肃性。

排污许可证的审核颁发工作,应由专人管理,从申请、审核、批准到变更均应建立完整的工作程序。

(四) 监督管理

监督检查排污许可证批准内容的执行情

况,是有效地实施排污许可证制度的关键一环,是排污许可证能否发挥法律、经济、行政管理效力的关键。各地应根据实际情况,制定排污许可证监督、监测检查制度;建立许可证的复核、通报、定期和不定期抽查、排污企业自检自报及奖惩等管理制度;环保部门应加强监督队伍建设,形成监督管理网络,保证制度的实施。

在强化监督管理的同时,应及时总结实行排污许可证制度的经验,将各排污单位削减污染物状况和环境质量方面的信息及时反馈到制定环境目标和环境综合整治规划等部门,使排污许可证制度不断完善。

经过试点城市几年来的探索和实践,实施排污许可证制度在控制污染方面起到了明显的作用,取得了可喜的成果。一些城市的领导和综合部门,在研究企业发展项目时,都十分注意贯彻总量控制的原则,环保部门自身的管理素质也得到了提高。特别是实施许可证制度后,人们的注意力从排污口的达标排放转向了企业内部的挖潜,有利地调动了企业的积极性,促进了企业的发展。

实行总量控制排污许可证制度,管理目标明确,职责清楚。总量控制目标把污染物发生过程、削减过程和排放过程联在一起,相互制约,相互协调,较好地克服了“两张皮”现象;把监督者和被监督者联在一起,把各项环境管理工作联在一起,大家围绕一个目标,各司其职,各尽其责,各显其能,使污染源的控制向系统化、科学化、定量化转变。各项环境管理工作的深化,有利地支持和保证了排污许可证制度的实施。

总之,排污许可证制度已经渗透到环境管理的各个方面,使环境管理从定性管理走向定量管理的轨道。只要结合实际,积极探索实践,加强组织领导,采取配套管理措施,坚持不断地总结完善,一定能取得更大成效,促使环境管理工作上新台阶。

THE SYSTEMS OF DISCHARGE REGISTRATION AND PERMIT

Zhu Xingxiang

(Department of Science Technology and Standard, National Environmental Protection Agency, Beijing 100035)

Abstract The systems of discharge registration and permit are the complete system of administrative management for environmental protection. According to regulations, pollutant discharge and treatment facilities should be registered by any unit which discharges the pollutant, as well as the varieties, quantity and the concentration of discharged pollutant under normal condition. Carrying out discharge permit system is to determine what kind of pollutant discharged and the quantity and discharging destination with the aim of improving environmental quality and on the basis of control of total amount of pollutants.

Key Words, Environmental management, Discharge, Application, Permit.