

# 中国典型城市排污许可证现状调查研究报告

中国环境科学研究院  
(CRAES)



中国人民大学环境政策与环  
境规划研究所(EPPI)



美国自然资源保护委员会  
(NRDC)



2011年5月 · 北京

### **中国环境科学研究院（CRAES）**

中国环境科学研究院隶属于中华人民共和国环境保护部。作为国家级社会公益非营利性环境保护科研机构, 研究院在围绕国家可持续发展战略, 开展创新性、基础性重大环境保护科学研究的同时, 致力于为国家环境管理和决策提供战略性、前瞻性和全局性的科技支撑, 服务于经济社会发展中重大环境问题的工程技术与咨询需要, 为提高中国环境保护事业的科学决策能力发挥了不可替代的重要作用。

欲了解更多信息, 请访问中国环境科学研究院的网站:

[www.craes.cn](http://www.craes.cn)

### **中国人民大学环境政策与环境规划研究所（EPPI）**

中国人民大学环境政策与环境规划研究所是学术研究机构, 其目标是建设成为中国环境政策、环境规划、能源政策与管理研究的研究平台, 促进中国环境决策机制的完善, 促进环境信息产生、共享和公开, 促进参与式环境规划、节能政策、规划与管理、环境政策手段设计、环境政策评估等, 同时为国内外同行交流观点、理论、方法和实践成果提供平台。主要研究领域包括环境保护公共政策分析、评估、设计; 环境管理体制机制研究、可持续发展政策、战略与评估; 环境规划(城市、流域、区域); 城市节能政策、可再生能源发展政策、节能规划与管理; 中国环境经济数据库、中国城市能效评估数据库等。

欲了解更多信息, 请访问中国人民大学环境政策与环境规划研究所的网站:

<http://envi.ruc.edu.cn/envicn/>

### **美国自然资源保护委员会（NRDC）**

NRDC 是非营利的国际环境保护组织, 拥有超过 120 万会员和网上行动者。自 1970 年成立以来, NRDC 的环境律师和科学家们, 为保护人类和万物生灵赖以生存的自然环境和生态环境进行着不懈的努力。NRDC 在中国的环境项目, 通过与中国政府机构、司法机构和学术界的广泛合作, 实施了一系列促进环境法制建设和公众参与的项目。

欲了解更多信息, 请访问 NRDC 的网站:

[www.nrdc.org](http://www.nrdc.org); [www.china.nrdc.org](http://www.china.nrdc.org)

项目组衷心感谢以下各位专家对本课题提供的指导和建议:

柴发合, 刘孜, 赵立建, 林斌龙

本项目研究过程中, 以下单位提供了大力支持, 在此一并致谢: 石家庄市环保局, 石家庄市环境监测中心, 哈尔滨市环保局, 哈尔滨市环科院, 广州市环保局, 兰州市环保局, 兰州市环境监测中心, 大同市环保局

### **项目组成员**

中国环境科学研究院: 王淑兰, 云雅如, 段菁春, 陈振兴, 彭艳春, 胡君, 高健, 张敬巧, 张萌, 张岳翀, 张中华

中国人民大学: 宋国君, 钱文涛

NRDC: Alex Wang, 王彦, 楚阳, 张西雅

总论.....	1
1 项目概况.....	7
1.1 项目背景.....	7
1.2 主要研究内容和目标城市.....	9
1.3 主要研究方法.....	10
2 中国排污许可证制度现状分析.....	11
2.1 中国排污许可证制度的产生和发展.....	11
2.2 排污许可证的法律框架.....	13
2.2.1 国家层面.....	15
2.2.2 地方层面.....	17
2.3 典型城市排污许可证制度的形式和内容.....	24
2.3.1 石家庄市.....	Error! Bookmark not defined.
2.3.2 哈尔滨.....	Error! Bookmark not defined.
2.3.3 广州市.....	Error! Bookmark not defined.
2.3.4 兰州市.....	Error! Bookmark not defined.
2.3.5 大同市.....	Error! Bookmark not defined.
3 典型城市排污许可证制度执行情况分析.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
3.1 石家庄市执行情况.....	Error! Bookmark not defined.
3.2 哈尔滨市执行情况.....	Error! Bookmark not defined.
3.3 兰州市执行情况.....	Error! Bookmark not defined.
3.4 广州市执行情况.....	Error! Bookmark not defined.
3.5 大同市执行情况.....	Error! Bookmark not defined.
4 中国排污许可证制度存在的问题.....	26
5 美国排污许可证制度介绍及可借鉴经验.....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.
5.1 美国许可证的设立背景.....	Error! Bookmark not defined.
5.2 美国实施许可证制度的目的.....	Error! Bookmark not defined.
5.3 美国许可证制度的适用性.....	Error! Bookmark not defined.
5.4 美国运行许可证制度的申请.....	Error! Bookmark not defined.
5.4.1 及时、完整的申请书.....	Error! Bookmark not defined.
5.4.2 申请书的内容.....	Error! Bookmark not defined.

5.4.3 非重大活动以及排污单位 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
5.4.4 实施计划、时间表和证书 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
5.4.5 申请许可证的程序 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
5.5 可借鉴的美国排污许可证制度实施经验 .....	Error! Bookmark not defined.
<b>6.台湾排污许可证制度经验总结 .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
6.1 许可证制度的历史沿革 .....	Error! Bookmark not defined.
6.2 固定污染源管理方案 .....	Error! Bookmark not defined.
6.3 许可证的种类及申请条件 .....	Error! Bookmark not defined.
6.3.1 固定污染源设置许可证 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.3.2 固定污染源操作许可证 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.4 许可证的主要内容 .....	Error! Bookmark not defined.
6.4.1 固定污染源设置或变更许可 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.4.2 固定污染源操作许可 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.5 许可证的审批程序 .....	Error! Bookmark not defined.
6.5.1 许可申请类别 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.5.2 许可申请程序 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.5.3 许可审核程序 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.5.4 许可证的换发或补发 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.5.5 许可证的展延 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.6 台湾地区排污许可证的经验 .....	Error! Bookmark not defined.
6.6.1 排污许可证的效应 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
6.6.2 公众参与的作用和意义 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>7 我国排污许可证制度的改进建议 .....</b>	<b>29</b>
7.1 内容建议 .....	<b>29</b>
7.2 格式建议 .....	Error! Bookmark not defined.
7.3 排污许可证格式 .....	Error! Bookmark not defined.
<b>8 附件 .....</b>	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
附件 1: 调研问卷 .....	Error! Bookmark not defined.
附件 2: 调研提纲 .....	Error! Bookmark not defined.
附件 3: 许可证建议格式 .....	Error! Bookmark not defined.
正本格式 .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

副本格式.....	Error! Bookmark not defined.
附件 4：主要文件.....	Error! Bookmark not defined.
《中华人民共和国大气污染防治法》.....	Error! Bookmark not defined.
《排污许可证管理条例》（征求意见稿）.....	Error! Bookmark not defined.
《排污费征收使用管理条例》.....	Error! Bookmark not defined.
《征收排污费暂行办法》.....	Error! Bookmark not defined.
关于开展排污许可证试点工作的通知.....	Error! Bookmark not defined.
《河北省环境保护条例》.....	Error! Bookmark not defined.
《河北省大气污染防治条例》.....	Error! Bookmark not defined.
《河北省环境污染防治监督管理办法》.....	Error! Bookmark not defined.
关于规范我省排污许可证核发工作的通知.....	Error! Bookmark not defined.
河北省环境保护局关于核发排污许可证有关问题的通知（冀环控[2007]101号）	Error! Bookmark not defined.
《河北省排放污染物许可证管理办法》（试行）.....	Error! Bookmark not defined.
关于印发《河北省排放污染物许可证管理办法（试行）》的有关通知.....	Error! Bookmark not defined.
《关于进一步加强排污许可证管理工作的通知》.....	Error! Bookmark not defined.
河北省排放污染物许可证（副本）样式.....	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省环境保护条例》.....	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省工业污染防治条例》.....	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放实施方案》... Error! Bookmark not defined.	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省环境保护“十一五”规划》.....	Error! Bookmark not defined.
《关于开展黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放工作的通知》.....	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省排放污染物许可证实施方案》.....	Error! Bookmark not defined.
《黑龙江省二氧化硫排污权交易管理办法（试行）》.....	Error! Bookmark not defined.

《广东省环境保护条例》 .....	Error! Bookmark not defined.
《广东省人民政府印发广东省“十一五”主要污染物总量减排工作方案的通知》 .....	Error! Bookmark not defined.
《广东省排放污染物许可证管理办法》 .....	Error! Bookmark not defined.
《广东省排污费征收使用管理办法》 .....	Error! Bookmark not defined.
《广东省排污许可证实施细则》 .....	Error! Bookmark not defined.
《甘肃省环境保护条例（修正）》 .....	Error! Bookmark not defined.
《甘肃省重点工业污染源环境管理办法》 .....	Error! Bookmark not defined.
《甘肃省十一五环境保护规划》 .....	Error! Bookmark not defined.
《兰州市排污许可证管理办法》 .....	Error! Bookmark not defined.
兰州市排放污染物许可证（副本）样式 .....	Error! Bookmark not defined.
《山西省试点城市二氧化硫排放总量控制及排污交易政策实施试点工作方案》 ..	Error! Bookmark not defined.
《山西省排放污染物许可证管理办法》 .....	Error! Bookmark not defined.
《山西省排放污染物许可证管理办法实施细则》 .....	Error! Bookmark not defined.
《排污许可证申请表》 .....	Error! Bookmark not defined.
《排污许可证控制指标的确定方案》 .....	Error! Bookmark not defined.
参考文献 .....	ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.

---

## 总 论

排污许可证制度在欧美等发达国家被当作一项支柱性的环保法律制度，目前该制度在我国已有二十几年的推行历史。其中，水污染物排放许可证制度是最先在我国实施的一项许可证制度，这项制度自 1985 年在上海率先实施，1989 年通过《水污染防治法实施细则》得以确立。1990 年开始试行大气污染物总量控制，同年，原国家环保总局在 16 个城市进行了排放污染物总量控制和许可证制度的试点工作，再逐步推广到固体废物等方面。排污许可证制度作为一种事前调控机制，政府通过环境行政手段对排污行为审核评估，允许企业排放一定数量的污染物，其实质就是对环境容量资源进行分配。多年的实践表明：排污许可证制度对于控制和治理污染，规范排污单位的环境行为起到了积极的推动作用。但许可证的发放未能与总量控制制度有机结合，排污指标未能与环境容量挂钩，与政府确立许可证制度的初衷存在较大偏差，其实施效果还未能说是理想的。

本项目旨在通过文献调研和实地考察来了解中国典型城市排污许可证的执行情况，通过总结我国典型城市排污许可证制度的存在的问题，分析与国外该制度的异同及可借鉴的经验，对完善我国排污许可证制度提出了具体设想与建议，以及对该制度在中国的完善起到推动作用。需要说明的是，本项目的主要研究对象是与大气排污许可相关的许可证实施情况，但在实践中，各地方颁发和实行的是综合性的许可证，主要包括了水和大气以及噪声排放许可的内容，所以，我们的调查研究是在综合许可证的总体背景下，针对大气许可证的专题研究，我们的调查结论和对策建议既体现了大气许可证的特殊性也反映了我国许可证实施和管理中带有普遍性的问题。

由于我国环境保护的立法起步较晚，缺乏相应的理论基础和实践经验，因此，学习和借鉴国际上业已成熟的排污许可证制度具有十分重要的意义。本研究主要分析了美国和台湾的排污许可证制度。美国的排污许可证制度相对最为完善，尤其是水污染物的许可证制度，因此主要从排污许可证设立背景及依据、立法层次和法律依据、排污许可证的形式和发放范围、违反许可证制度的法律责任、公众参与机制、相关制度的建立与完善——排污权交易制度等几个方面为切入点，进行学习和借鉴。

---

排污许可证制度在我国台湾地区的实施程度和效果也比较显著，产生了良好的环境效应和社会经济效应。台湾地区在实施排污许可证制度的同时开始实施注册环工技师考试，并建立了环保专责人员制度。排污许可证制度的有效执行推动了台湾民营环境监测业的发展。此外，台湾地区的环境监测信息较为公开，公众参与、公民诉讼等也得到法律保障。这对排污许可证制度的实施和管理提供了较好的监督条件，保障了该项制度的实行，同时也保障了其他污染防治政策的开展。

在实地调研后，项目组发现目前我国排污许可证制度在实施过程中起到不可忽视的积极作用，但也存在许多问题。作为中国环境管理的一项重要制度，过去的20年，排污许可证制度经历了从无到有逐步发展的过程，尽管这个过程漫长而艰难，但是可喜的是它一直以一种积极的态势向前发展，成为依法管理环境、建立科学的环境管理制度重要切入点。特别是在推进总量控制管理制度的过程中，排污许可指标成为总量控制的直接落脚点和评估依据，为排放污染物企事业单位提出了量化的排放指标和守法的标准，规范了排污者的行为，对实施污染物总量控制，改善大气环境质量，完善环境管理手段起到重要作用。如广东省通过实施《广东省环境保护厅重点污染源环境保护信用管理办法》，将企业的环保行为评为环保诚信、环保警示、环保严管等三个等级，依次以绿牌、黄牌、红牌标示，对获得红牌的企业将报请国家证监会不予核准其首次公开发行股票和再融资申请，达到了规范公开重点污染源环境保护信用信息行为、充分发挥社会监督作用和督促排污单位持续改进环境行为的良好效果。此外，本次调研的几个城市环保部门均有表示排污许可证对完成“十一五”期间二氧化硫和其他指标的减排任务有较大的促进作用。

目前，排污许可证制度实施中主要存在以下问题：

（一）法律地位不明确，缺少相应法律依据。我国现行的环境保护法中并没有明确的关于排污证制度的规定，大气排放许可证的主要法律依据是现行《大气污染防治法》15条的规定，要求在大气污染总量控制区内，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。原国家环保总局污染控制司曾于2008年1月拟定《排污许可证管理条例》（征求意见稿），但至今仍未见正式法规的出台。支撑目前大气许可证实施的主要法律是各地方颁发的地方法规和规章。从法律内容上看，这些地方法规的差异很大，而且规范性和操作性不强。从严格法律意义上讲，目前排污许可证制度仍然缺乏国家级立法的支持，尽管在一些专项法规中有所规定，配套制度也不健全，排污许可证制度执行陷入两难境地。

（二）欠缺与其他环保制度的协调性，在实施过程中无法实现组合拳。与其他环境管理制度相比，排污许可证制度形成和发展的较晚，它是随着总量控制制度的建立而逐渐形成的，它的制度形式和监管方式是通过试点项目摸索而成。由于我国地方环境管理能力的限制，排污许可证制度并没有发展成为全面系统的许可体系，而是成为以颁证、换证为主要内容的证件发放的过程。作为环境管理制度的后来者，排污许可证的内容也没有与其他环境管理制度形成有机的结合和协调。例如，有效涵盖污染物排放管理全过程的环境影响评价、排污收费和环境统计制度，三者核定方法和程序等方面存在差异，三者数据的统一性较差，使地方在实施许可证过程中大多根据自身需要，在三者中任选其一，表面看似与其他制度有所相关，实则未实现有机结合。分析其原因，一方面是因为这些制度在制定过程中存在的先天不足，另一方面是由于这些管理职能在执行过程中分散于环保局内部不同的科室，实施过程中很难在实质上协调起来。

（三）上位法规定不一致，排污许可证依据众多，难以统一。例如关于排污许可证发放机关的规定，2008年新修订的《水污染防治法》中规定排污许可证的具体办法由国务院另行制定，依照政府职能的划分许可证的发放应当由环境保护部门来负责，而2000年颁布的《大气污染防治法》还将发证机关限定在“有关地方人民政府”，法律之间缺乏统一协调。

（四）排污量核算方法和排污指标分配不科学。目前单位排污量只是依据单位现有排污情况，在达标的情况下，核算污染物排放量。并没有体现企业经济效益、对社会的贡献与对资源的消耗、对环境影响的比例关系，同时也未考虑环境对污染所能承受的程度，这种办法是很不合理、很不科学。在排污指标分配方面，大

---

部分排污权交易试点在分配排污许可证时,对原有企业无偿发放,而对制度实施之后新建立的企业按市场价有偿发放,由于排污权本身具有一定价值,故这种发放方式并不公平。企业面临不公平待遇,难以调动环保积极性。

(五) 基层环保部门在人力、财力和技术上的不足,使排污许可证的实施大多流于形式。在实施排污许可证和总量控制的过程中,地方环保局反映的最大问题就是基层环保力量不足,此外,由于将排污许可证制度与总量控制制度捆绑在一起,总量控制制度的推行需要强大的经济技术支持,而目前这种经济技术供给仍然不足。为准确跟踪企业的排污情况,需要受监控的企业安装连续排放监测系统,这对大部分企业而言是一个较大的负担,企业有所抵触。

(六) 发证后的后续管理跟进不足。排污许可证证书有“发而不管”的现象存在。由于没有按时发放或者一批许可证到期以后下一批未能及时发放,而企业的生产要持续,所以无证也正常排污,加上证书发放以后相关部门很难进行科学的后续监督管理,丧失了证书本来的权威性。

(七) 许可证的实际管理范围有局限性。尽管地方法律法规赋予许可证很广泛的监管内容,但是在实际操作中,大气排污许可证的核发范围主要是针对国家级重点控制污染企业和省级重点控制污染企业。对于小型、分散的污染源和流动源许可证监管尚无暇顾及,这些监管的空白区恰恰是威胁城市空气质量最令人担忧的区域。

(八) 法律责任不明确,违法成本低,导致企业铤而走险。目前针对非法排污的处罚措施主要还是罚款,而且处罚规定不明确,罚款数量比较少,责罚不当,一些企业宁愿以罚款来换取非法排污。

(九) 公众参与制度欠缺,未引起全社会关注。排污监测数据和其他资料只在排污者和环保部门之间交流,公众根本无法获得,监督更无从谈起。科研机构注重的也是技术方面,排污许可证公众参与制度目前依然是纸上谈兵。

为推动排污许可证制度在实施过程中发挥其应有的效力,通过参考国内外排污许可证制度实施的可借鉴的经验,结合中国典型城市排污许可证制度实施过程中所反映出来的具体问题,此次调研后总结了如下建议:

(一) 通过立法完善排污许可证制度,确立排污许可证制度的法律地位。法

---

律地位的明确是推行排污许可证制度的关键所在，国家应尽快在《环境保护法》中明确其基本制度的地位，以法律的形式固定下来，并完善有关许可证实施的配套法规，使排污许可证制度有法可依、有章可循。

(二) 尽快制定统一的排污总量的核算方法。明确排污许可证对总量指标的核算方法，不但有利于排污许可证制度的有效运行，同时可以为我国污染物排放总量核定提供新的科学核算方法。

(三) 将排污许可证和其他相关法律制度有机结合。从环境保护和污染治理的角度出发，应该将排污许可证制度与包括三同时制度、排污申报登记制度、排污收费制度、环境影响评价制度、环境统计制度、环境保护责任制度等相关环境保护政策制度相协调，以排污许可证制度作为污染管理的中心环节，规范排污者的环境行为。

Commented [GY1]: 三同时指的是什么？

(四) 加强基层环保机构能力建设。完善基层环保部门的机构和职能，加大环保部门和企业相关人员的专业技术培训工作，安排具体人员对排污许可证进行专门管理和监督，做到权责清晰，分工明确，从而保证排污许可证制度监管的有序进行。

(五) 建立排污许可证数据管理平台。建议建立排污许可证管理数据库，包括许可行政管理系统、空气质量数据管理系统、污染源排放量数据管理系统、污染源排污费数据管理系统等，并开发网上申报功能，通过数据库的管理和网上申报简化排污许可证的管理，提高管理效率。

(六) 确定合适的排污许可证管理范围。除火电厂、水泥厂、石化厂等大点源必须实施排污许可证管理外，有计划地将建筑工地、加油站等影响空气质量的污染源纳入大气排污许可证的管理范围。

(七) 排污许可证归一化管理。取消现有的临时许可证，归一化为正式排污许可证，但在具体的年限设定上体现差异性。此法不但可以鼓励达标企业不断改进和提高，减少人员和成本的支出，同时也可以减轻监管企业的工作强度，使其能够集中力量对其他企业进行更加有力的监管。

(八) 暂不执行排污权交易。由于有关排污权交易的政策和法律相当滞后，迄今还没有法律规定排污权交易计划，同时在排污许可证和总量控制两大前提上不明确的前提下，贸然推行排污权交易只能流于形式，而无法真正起到经济杠杆

---

的效果。对于尚未进行该行为的城市，建议暂不执行。

（九） 加强公众参与力度。制定对于公众意见如何回应及处理的规范，使公众的意见能得到有效的反映和处理，赋予市民一定的监督权和执法权，定期召开听证会，将排污者置于公众的监督之下，对其遵守排污许可证和其它法律要求有重要促进作用。

---

# 1 项目概况

## 1.1 项目背景

从 1980 年代中期，中国的环境保护行政主管部门就尝试引进西方国家实行的排污许可制度的作法，开始了推行排污许可证的试点。当时的国家环保总局首先着手开展不同规模关于水排污许可证的试点，并于 1989 年在第三次全国环保工作会议上明确把排污许可制度列入我国环境保护 8 项重要制度之一。

1990 年我国开始在 16 个城市开展了大气污染物排污总量控制和排污许可证试点工作，1991 年选择 6 个城市进行大气排污交易政策实施试点工作，但在随后的具体实施过程中进展并不理想，具体的实施情况有待深入了解；2010 年，在新《大气污染防治法》修改案中，排污许可证制度被作为独立的一条进行了规定，并明确国务院环境保护行政主管部门将依据此条进一步制定排污许可证的管理办法，未来许可证制度的执行将有法可依和更加严格；此外，该制度已成为欧美发达国家一种常规性的环境管理制度，在环境监督管理领域中发挥了重要的作用，取得较大成功。在此背景下 NRDC 与中国环科院大气所和中国人民大学环境政策和环境规划研究所就大气污染的法律和政策合作进行了充分讨论，在此基础上开展中国典型城市排污许可证现状研究工作，双方的此次国际合作将有助于推动我国排污许可证制度的完善，为我国正在进行的大气污染防治法修订工作提供技术支撑。

中国环境科学研究院（环科院）是一家全国性非营利环保机构，经国家环保总局（现环保部）批准成立于 1978 年 12 月 31 日。环科院开展创新性环保基础科学研究，以可持续发展的国家战略作为核心指导原则，在致力于全球性、全国性、综合性和战略性环境问题研究的同时，积极从事环境规划、环境管理、环境模拟、环境工程以及区域和城市环境污染控制技术与方法研究。建院三十年来已完成数十项国家区域大气污染与控制研究项目。在大气污染控制对策支持方面，环科院参加的国家高技术研究发展计划（863 计划）“重点城市群大气复合污染综合防治技术与集成示范”项目，并承担“大气复合污染区域调控和决策支持技

---

术”课题，通过对大气复合污染的区域调控和决策支持技术研究，建立大气污染区域调控决策支持平台，促进区域大气质量动态控制目标制定和协同控制战略实施。主持完成的国家科技攻关项目“区域大气污染总量控制技术和示范研究”提出了我国大气污染控制的战略。先后承担并完成了多个城市的空气污染控制对策或规划研究，在城市空气质量模拟、观测、控制和管理等方面积累了丰富的经验。目前承担国家 973 课题“中国酸雨沉降机制、输送态势及调控原理”项目，在我国辽宁省进行了为期一年的大气酸沉降综合观测，并在辽、吉两省进行了飞机航测研究，揭示了大气污染物从华北地区传输至东北地区的途径。在大气污染防治领域拥有丰富的研究经验和较高的创新意识及能力，能够为国家大气环境管理和决策提供战略性科技支持。

中国人民大学环境政策与环境规划研究所 (EPPI) 是学术研究机构，其目标是建设成为中国环境政策、环境规划、能源政策与管理研究的研究平台，促进这些领域研究的进展，交流观点、理论、方法和实践成果，并成为国内外同行交流的平台。EPPI 一直致力于环境保护公共政策分析、评估、设计；环境管理体制机制研究、可持续发展政策、战略与评估；环境规划（城市、流域、区域）；城市节能政策、可再生能源发展政策、节能规划与管理；中国环境经济数据库、中国城市能效评估数据库等领域的研究，在大气污染防治政策和城市空气质量管理机制研究方面积累了丰富经验。近年来，EPPI 负责完成了“十一五”国家科技支撑计划重点项目“重污染城市环境空气质量达标管理关键技术研究”之“城市空气质量改善过程的监控技术和评估方法”课题研究；国家重点基础研究发展计划（973 计划）项目之“中国酸雨控制政策调控机制研究”和“酸雨控制指标体系设计研究”，以及国家环保部委托的“环境监测许可论证”等多个研究课题。

美国自然资源保护委员会 (“NRDC”) 是一家总部设在美国的，旨在保护全球自然环境和保护人类健康的国际非盈利环境组织。美国自然资源保护委员会在纽约、华盛顿特区、旧金山、洛杉矶、北京、芝加哥都设有办公室。40 年来，NRDC 已发展成拥有 350 环境律师，科学家和政策研究专家组成的国际环境保护机构，它拥有 120 万会员和网上行动者，成为当今美国最具成效的非赢利环境保护组织之一。NRDC 在中国开展项目工作已有 15 年的历史，从 2007 年起，NRDC 在北京

---

开设了它的第一个海外办公室，通过与中国各级政府，法律界，社会团体，学术界和企业界的紧密合作，开展了一系列卓有成效的合作项目。NRDC 的中国环境法和环境管理项目一直致力于中国大气污染防治的立法和执法方面工作。2009 年，NRDC 与国际电力监管援助计划和美国能源基金会中国可持续能源项目共同编制了《中国大气污染防治法修改：基于国际经验的建议》，为中国《大气污染防治法》的修改提提供了大气污染监管的国际信息和经验。在此基础上 NRDC 进一步探索研究中国在实施大气排污许可证管理方面的实践，力图为建立和完善排污许可证相关制度提供国际经验。

本次调研通过对中国典型城市环境保护主管部门的走访和重点企业环境保护相关负责人的访谈，研究排污许可证在这些城市的发展历程、法律地位、执行情况、存在的主要问题，总结其主要经验及管理创新成果，结合美国排污许可证的主要经验，为中国进一步推进和完善排污许可证制度、出台相关法律法规提出建议。

## 1.2 主要研究内容和目标城市

(1) 调研对象：广州、石家庄、兰州、哈尔滨和大同 5 个不同地域、不同经济发展水平的试点城市（见图 1-1）；

(2) 调研内容：回顾和总结我国典型城市排污许可证制度的发展历程，我国典型城市污染物排污许可证制度的颁布和实施情况：包括各城市排污许可证制度的建章、立制，程序设计，指标确定，类型类别，监督执行，奖惩机制和存在的问题等多个方面；

(3) 分析中国排污许可证制度与台湾及国外排污许可证制度执行的异同，学习其可借鉴的经验；

(4) 提出中国排污许可证结构框架建议，为决策部门制定相应的政策提供科学和技术的支撑。



图 1-1 调研所选城市

### 1.3 主要研究方法

本项目以文献调研为基础、通过对典型城市环境保护相关管理部门和重点企业相关管理人员（表 1-1）的访谈（访谈提纲详见附件 2），采用了文献法、对比法等多种研究方法（图 1-2）对中国排污许可证制度进行了研究，同时结合实施国际排污许可证执行的经验特别是美国实施运营许可证，新污染源审核和对未达标地区实施严格管理的经验，为决策部门制定相应的政策提供科学和技术的支撑。

表 1-1 调研城市及参与调研部门基本情况

调研城市	相关部门	企业代表及部门
石家庄	环保局污防处、总量处、环保监察支队	石家庄钢铁厂 华北电力集团
哈尔滨	环保局总量处、哈尔滨市环科院	哈飞汽车工业集团 哈飞航空工业股份公司
广州	环保局污防处、总量处、法规处、执法监察大队	广州造纸集团环保总监 广州石化公司环保办公室 广州黄埔电厂环保部门



		广州恒运公司环保部门 广州钢铁集团安全环保部
兰州	环保局法规处、总量处、执法监察大队	酒泉钢铁厂安环处 中铝兰州分公司
大同	环保局总量处、执法监察大队	山西省大同市二电厂

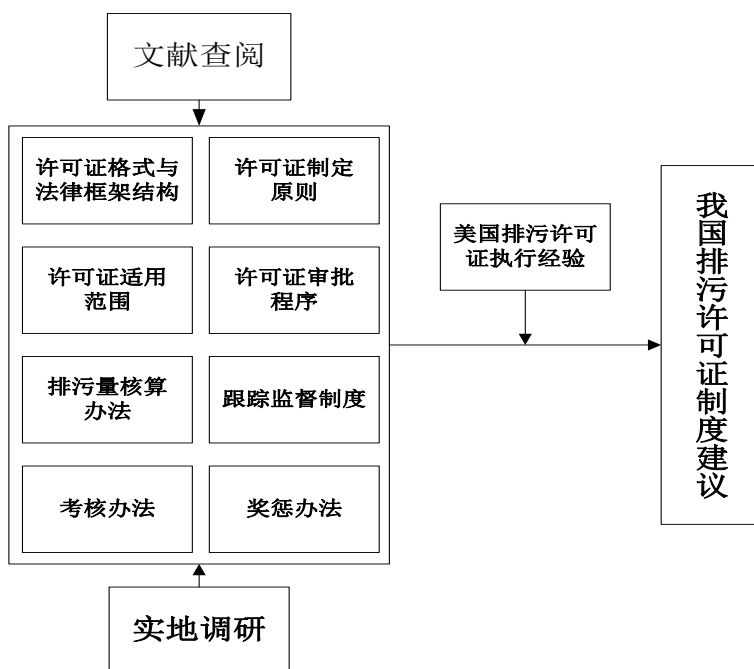


图 1-2 主要研究方法示意图

## 2 中国排污许可证制度现状分析

### 2.1 中国排污许可证制度的产生和发展

20 世纪 80 年代中期，国内开始探索从国外引入排污许可证这一基本的环

---

境管理制度并在一些城市开展试点。首先纳入排污许可证的是水污染物。天津、苏州、扬州、厦门等十余个城市在排污申报登记的基础上，向企业发放水污染物排放许可证。原国家环保局于 1987 年召开“实行排污申报登记和排污许可证制度座谈会”，1988 年 3 月，原国家环保局发布《水污染物排放许可证管理暂行办法》。1988 年 6 月又召开了“水污染物排放许可证试点城市工作会议”，标志着我国污染物排放许可证制度的试点工作由此开始，会后在上海、北京、沈阳、湘潭等 17 个城市和山东小清河流域开展水污染物排放许可证的首批试点工作，至 1991 年此次试点工作全部验收结束。接着从 1991 年至 1994 年，在江苏、山西两省 1021 家企业进行第二批水污染物排放许可证试点。1989 年 7 月，经国务院批准，原国家环保局发布的《水污染防治法实施细则》第九条规定，对企业事业单位向水体排放污染物的，实行排污许可证管理。1989 年 9 月，在河南召开的“第二届全国水污染防治工作会议”提出，要在全国范围内实施水污染物排放许可证制度。此后，云南、贵州省于 1992 年，辽宁省于 1993 年，上海市、江苏省于 1997 年，在地方法规（环保条例）中规定对所有排放污染物的单位实行许可证管理。到 1996 年，全国地级以上城市普遍实行了排放水污染物许可证制度，环保部门共向 42412 个企业发放了 41720 个排污许可证。

1990 年，原国家环保局开始选择试行排放大气污染物许可证制度的城市。从 1991 年开始，包头、开远、柳州、太原、平顶山和贵阳等城市尝试大气污染物的排污权交易。1993 年，原国家环保局又在 6 个城市开始了大气排污交易政策的试点工作。2000 年 4 月，全国人大常委会修订的《大气污染防治法》第十五条规定，对总量控制区内排放主要大气污染物的企事业单位实行许可证管理至此，排污许可证制度终于取得了法律地位。2004 年 1 月，我国又在唐山、沈阳、杭州、武汉、深圳和银川开展综合排污许可证试点工作，通过进一步的探索，使排污许可证成为能够反映企业环境责、权、利的法律文书和凭证，实现依证管理、按证排污、违证处罚。

十一五以来，为配合我国总量减排工作的开展，党和国家领导人在多个重要文件、讲话中进一步提到了推行排污许可证制度的重要性。2005 年 12 月国务院发布《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》提出“要实施污染物总量控

---

制制度……推行排污许可证制度，禁止无证或超总量排污。”在2006年4月召开的全国环境保护大会上，温家宝总理在讲话中明确提出“要全面推行排污许可证制度，加强重点排污企业在线监控，禁止无证或违章排污。”2008年修订《中华人民共和国水污染防治法》第二十条更加明确规定“国家实行排污许可制度”。排污许可证制度作为实施总量控制和减排任务的重要手段，其立法需求已经十分紧迫。

原国家环保总局在2004年4月开始《排污许可证条例》的立法准备工作，开展了大量的调研，广泛向有关部委、地方环保部门和行业协会征求意见，并在南京市召开了立法听证会，与媒体和群众进行充分沟通，已有较好的工作基础。2007年国务院法制办将《排污许可证管理条例》列入当年立法计划，同年，原国家环保总局再次启动立法程序，委托深圳市环境保护局起草“条例”草稿，7月召开部分省市环保部门座谈会，9月再次邀请国务院法制办领导、法学专家和部分地方环保部门的同志开会讨论和听取意见，根据两次会议反馈的意见，对“条例”进行修改，并进入征求意见阶段。

## 2.2 排污许可证的法律框架

《大气污染防治法》第十五条明确规定，“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。”但由于多种原因相应的“条件和程序”始终未出台，导致地方在具体实施过程中缺少应有的法律支撑，排污许可证工作推行困难，但我国许多城市还是根据自身实际情况进行了积极探索，出台了大量规范性文件，为排污许可证管理条例正式出台提供了实践经验，探索了发展方向。

表 2-1 中国典型城市排污许可证政策里程碑

	石家庄市	哈尔滨市	广州市	兰州市	大同市
1982年	《征收排污费暂行办法》				
2000年	《大气污染防治法》				
2001年			《广东省排放污染物许可证管理办法》		
2002年		《黑龙江省排放污染物许可证实施方案》			《山西省试点城市二氧化硫排放总量控制及排污交易政策实施试点工作方案》
2003年	《排污费征收使用管理条例》				
2007年	《河北省排放污染物许可证管理办法》		《广东省排污费征收使用管理条例》		
2008年	《排污许可证管理条例（征求意见稿）》				
2009年		《黑龙江省二氧化硫排污权交易管理办法》	《广东省排污许可证实施细则》	《兰州市排污许可证管理办法》	

2010年			《广州市排污许可证管理工作方案》		
-------	--	--	------------------	--	--

### 2.2.1 国家层面

我国现行的《环境保护法》并没有对排污许可证的原则性规定。在国家层面上，涉及排污许可证的主要法律法规有《中华人民共和国水污染防治法》（2008年6月1日起施行）、《中华人民共和国大气污染防治法》（2000年9月1日起施行）（第十五条）、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》（1997年3月1日起实施）、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（1996年4月1日起实施）、《中华人民共和国海洋环境保护法》（2000年4月1日起实施）和《中华人民共和国行政许可法》。实践中，现行的许可证制度的主要依据是《中华人民共和国水污染防治法》和《中华人民共和国大气污染防治法》。尽管《环境噪声污染防治法》和《固体废物污染环境防治法》也对特定污染物的排放作了规定，但是目前实施的排污许可证并没有包括噪声和固体废弃物排放的指标。

值得一提的是，2004年7月1日起施行的《中华人民共和国行政许可法》在其第三十九条明确规定了行政许可的证件形式包括许可证、执照、资格证、资质证、行政机关的批准文件或者证明文件等。排污许可应纳入该法的规范范围，但是实践中《行政许可法》并没有起到规范和完善环境排污许可证制度的作用。此后相继出台的地方立法并没有以《行政许可法》为依据，法律形式和内容上缺乏协调。在调研的城市中，只有哈尔滨市实施的《黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放实施方案》中提到依据《行政许可法》。该法还规定，2004年7月1日起，县级以上人民政府环境保护行政主管部门实施环境保护行政许可时，可以采用《环境保护行政许可听证暂行办法》进行听证。这些规定在排污许可证的相关立法中体现甚少，实际操作中往往流于形式。环保部于2008年5月1日起施行的《环境信息公开办法》也适用于排

污许可证颁发和管理中向公众公开相关信息，以促进公众参与。

我国目前配合排污许可证制度的实施的相关国家层面的法律法规还包括：1982年7月1日起实施的《征收排污费暂行办法》规定了收费的对象，收费程序，收费标准，停收、减收和加倍收费的条件，排污费的列支，收费的管理和使用等，并附有排污费征收标准。

2003年7月1日起施行的《排污费征收使用管理条例》规定了直接向环境排放污染物的排污者，应当按照规定向县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门申报排放污染物的种类、数量，并提供有关资料，依照条例的规定缴纳排污费，同时县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，应当按照规定的核定权限对排污者排放污染物的种类、数量进行核定。

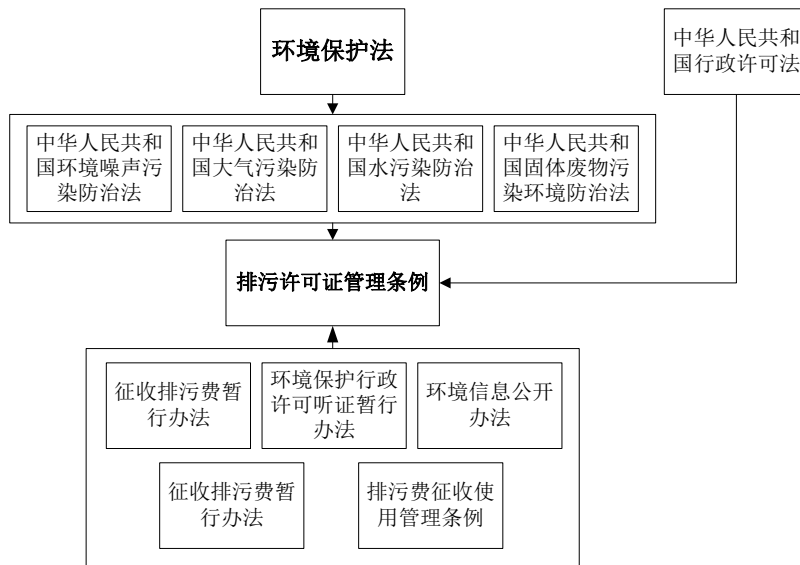


图 2-1 国家层面排污许可证法律法规框架

通过对国家层面立法的分析，我们得出以下的结论：

(一) 在环境保护基本法中没有规定。环境保护的基本法中对排污许可证这一重要的环境管理制度缺乏明确的规定，这是排污许可证制度在法律依据方面最大的缺陷。

---

(二) 《大气污染防治法》规定的局限性。大气排放许可证的主要法律依据是现行《大气污染防治法》的 15 条的规定，要求在大气污染总量控制区内，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。这一规定把大气排污许可证的核发限定在大气污染总量控制区内，同时规定大气排污许可证的规范范围是主要大气污染物的排放总量指标，这样的制度从制定开始就带有很多局限性，使得排污许可证适用的范围很窄，而且操作中许多界限难以界定，导致各地在执行中出现了许多修正和变通。

(三) 各个单行法之间缺乏协调和呼应。《大气污染防治法》和水污染防治法各自规定了与水污染物和大气污染物排放相关的内容，实际操作中，两项内容是体现在同一许可证中的，但是由于管理部门职能的划分导致立法和执法的分割。

(四) 缺乏可操作性的规范。尽管国家级立法中有了关于排污许可证原则性的规定，但由于《排污许可证管理条例》迟迟不能出台，导致排污许可证实施的细则和规范一直是缺失的。散落与各个单行法规中的规定由于缺乏操作规程而没有发挥其应有的作用。

## 2.2.2 地方层面

在国家级立法不完善的情况下，支撑排污许可证制度建立和发展的重担就责无旁贷的落到地方法规的肩上。我国许多城市根据自身实际情况进行了积极探索，出台了大量规范性文件，为排污许可证管理法规正式出台提供了实践经验，探索了发展方向。从调研走访的城市看，规范排污许可证的立法主要有四种形式：第一种是各省级人民代表大会颁布的地方《环境保护条例》；第二种是省级人民代表大会颁布的《大气污染防治条例》或《工业污染防治条例》；第三种是省级人民政府颁发的行政法规《排污许可证管理办法》和《排污许可证实施细则》。第四种是各省市环境保护行政主管部门的行政文件，如《管理加强排污许可证管理工作的通知》。而最后一种是行政文件，严格说来并不是地方法规。

对地方排污许可证立法，调研分析得出以下结论：

(一) 在排污许可证实施范围上有所突破。几乎所有地方大气排污许可证

---

的规定都超越了《大气污染防治法》中总量控制区的规定范围，把许可证的核发扩大到所有排污大气污染物的企事业单位，但是在实施中又与总量指标的核定紧密结合。

(二) 把大气排污许可和水排污许可结合起来。各地通过地方《排污许可管理办法》和《实施细则》的制定，把《大气污染防治法》和《水污染防治法》中关于排污许可的内容结合起来，颁发了综合的排污许可证，使立法的协调性和执法效率大大加强。

(三) 重点流域的许可证制度受到重视。鉴于流域性污染问题的日益突出，规范流域排污许可证管理的地方法规也先后颁布，例如《黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放实施方案》等，这些法规的出台使地方排污许可证的立法得到完善。

(四) 为各地排污许可证核发提供了可操作的规范。尽管各地排污许可证的规定有些差异，但是都为排污许可证的管理提供较为具体的要求，为许可证的核发制定了程序上的规程，成为中国排污许可证制度建立的发展的主要法律依据。

(五) 在违反许可证的处罚条款上有所突破。各地在实施许可证的过程中，逐步对违反排污许可证的处罚规则加以完善，从本质上加强了对违法排污的监管。

(六) 立法规范性方面仍有欠缺。由于各地经济和社会条件的差别，在许可证的管理主体和程序方面存在着地方差异，例如，广州市规定许可证的颁发机构是广州市人民政府，而在石家庄市发证机构则是环保行政主管部门。很显然，许多地方立法时并没有考虑到《行政许可法》中关于许可证颁发机关的规定，或者说，当国家级别的新的相关立法出台后，并没有及时修订或废止相冲突的地方法规。又如，实践中，发证的主要对象是“国家重点控制污染企业”和“省级重点控制污染企业”，但是，分级发证的规则各不相同，而且上下级环保部门间在核发排污许可证时的分工、协助和责任关系的规定也不明确。

(七) 行政推动力的作用不可忽视。分析各地立法的背景可以看出，推动地方排污许可立法和执法的强大动力之一是各地在实施“十一五环境保护规划”过程中必须落实的节能减排目标和总量排放指标，以及各级行政负责人的考核责任制度和信用制度的压力。同时大型国有排污企业及其主要负责人的环保目标责任制也是一项无形的“紧箍咒”，促使排污许可证的监管和被监管方在执法和守法方面花费了大气力，取得一定的成果。



---

下面以城市为单位的分析，将进一步描述各地在排污许可证管理方面的特点：

#### （1）河北省

1996年11月3日发布的《河北省大气污染防治条例》第七条首次提到了排污许可证，明确规定“拥有大气污染物固定排放设施的单位和个体经营者，必须根据国家和本省的有关规定向环境保护行政主管部门办理排放污染物许可证持有排放污染物许可证的单位和个体经营者应当按许可证规定的总量控制指标和种类、数量、浓度、方式、时间排放污染物。”

之后河北省并没有就排污许可证颁发相关的配套措施。直至2007年，河北省出台了《河北省排放污染物许可证管理办法（冀环办发[2007]106号）》，这标志河北省开始正式实施排污许可证制度。随后，河北省连续发布了多个通知，如：《关于规范我省排污许可证核发工作的通知（冀环控函（2007）97号）》；《河北省环境保护局关于核发排污许可证有关问题的通知（冀环控[2007]101号）》；《关于做好排污许可证管理工作的通知（冀环控函（2008）57号）》，推动了排污许可证制度在河北省的开展。

在2008年1月7日发布的《河北省环境污染防治监督管理办法》中，第十条也对排污许可证做出明确规定：“排污单位应当依法取得排污许可证，并按排污许可证的规定排放污染物”，“排污许可证应当规定允许排放的污染物的种类、数量、浓度、排放标准和排放方式等污染控制要求”，“排污许可证实施的范围和核发程序依照国家和本省有关规定执行。”

2009年发布的《河北省减少污染物排放条例》进一步针对无证排污明确了处罚标准。

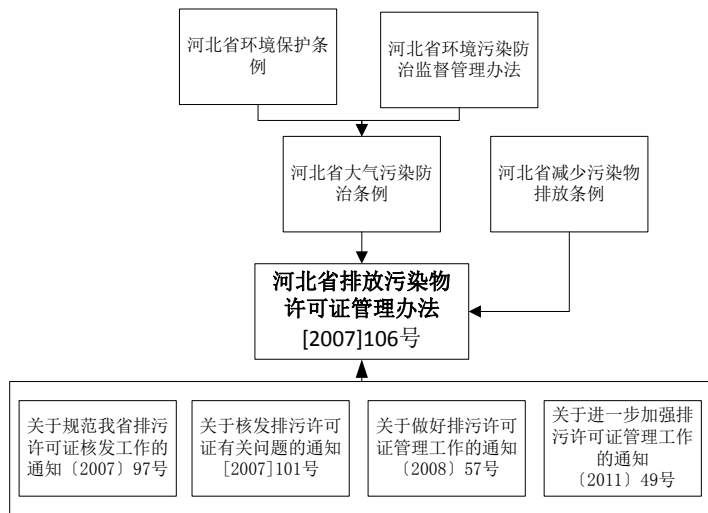


图 2-2 河北省排污许可证法律法规框架

## (2) 广东省

《广东省环境保护条例》(2005 年 1 月 1 日起实施)第十八条: 排污单位应当按照国家规定进行排放污染物申报登记, 申请领取排污许可证, 按照排污许可证的规定排放污染物, 并按规定缴纳排污费。未取得排污许可证的, 不得排放污染物。

受理排污许可证申请的行政机关应当自受理申请之日起二十日内依法作出颁发或者不予颁发排污许可证的决定, 书面告知申请者, 并予以公布。

《广东省人民政府印发广东省“十一五”主要污染物总量减排工作方案的通知》(粤府〔2007〕99 号)对不按期淘汰落后生产能力的企业, 要依法予以关停, 有关部门依法吊销其生产许可证和排污许可证并予以公布, 电力供应企业依法停止供电。对没有完成淘汰落后产能任务的地区, 实行项目“区域限批”。坚决执行高能耗产业差别电价政策, 促使各地抑制高耗能行业盲目发展; 加强对污染源的监督管理工作, 推行排污许可证制度, 建立重点污染源信息动态管理系统和动态数据库, 实现重点污染源在线监控, 定期公布全省二氧化硫和化学需氧量减排情况以及全省环境质量状况; 省工商局落实新开工项目管理的部门联动机制

和项目审批问责制，配合环保部门全力推动环境影响评价制度、环保“三同时”制度和排污许可证制度的执行。对没有履行环境影响评价审批和环保“三同时”验收手续或没有取得排污许可证的企业，严格依照《无照经营查处取缔办法》（国务院令第370号）的有关规定，撤销其注册登记或者吊销营业执照。

《广东省排放污染物许可证管理办法》（粤府函[2001]286号于2001年7月4日批复）；《广东省排污许可证实施细则》（粤环（2009）74号）；《广东省排污费征收使用管理办法》（2007年8月1日起施行）。

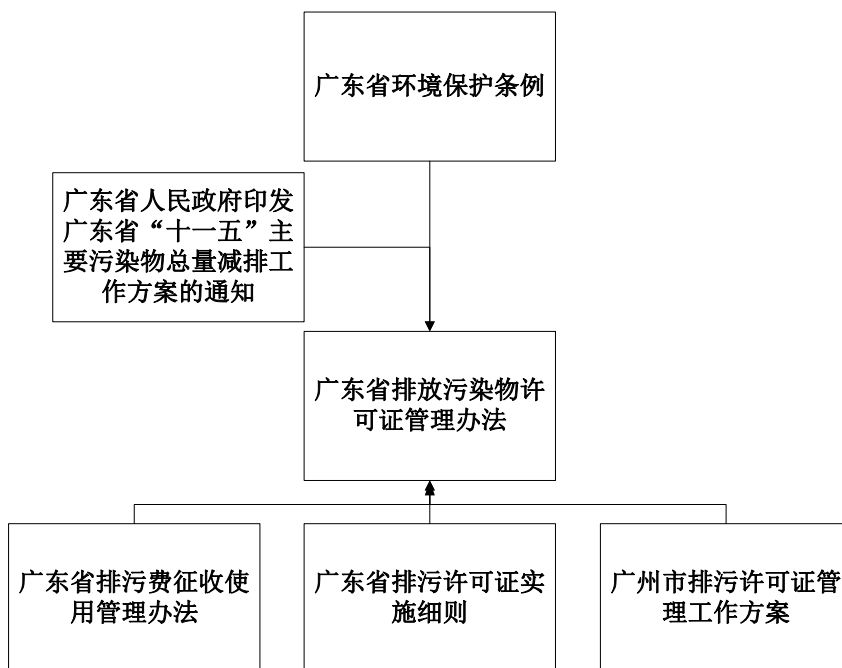


图 2-3 广州市排污许可证法律法规框架

### (3) 甘肃省

《甘肃省环境保护条例》（1994年8月3日公布施行）第二十九条：对排放污染物的企业事业单位和个体经营者实行排污许可证制度。排污者必须依照国家有关规定，向当地县级以上环境保护行政主管部门申报登记，领取排污许可证。持证单位必须严格按照排污许可证的规定排放污染物，禁止无证排放。

---

《甘肃省重点工业污染源环境管理办法(1994年)》(甘环(1994)054号)第十六条:对列为重点工业废水污染源的企业要逐步推行污染物总量控制,新增加污染物应在企业内等量削减。各地在条件成熟的企业试行排污交易和污染物排放许可证,并逐步扩大。

《甘肃省十一五规划》(2008年7月颁布):强化环境执法,加强部门协调,完善联合执法机制,加大环境执法监督力度,进一步强化和落实“环境管理四项制度”,即建设项目的环境管理制度、污染物总量控制制度、排污申报和许可制度、污染限期治理制度。对污染源实行动态管理,积极推行排污许可证制度。

#### (4) 黑龙江省

1995年4月1日起开始实施的《黑龙江省环境保护条例》中第十六条首次提到了要执行排污许可证制度,具体内容如下:

“污染物的排放实行浓度控制和总量控制相结合的管理措施。在工业集中或排污量大的地区以及环境质量要求高的区域,应当实行污染物排放总量控制。总量控制指标、污染源排放污染物的种类及排放限量,由环境保护行政主管部门会同有关部门拟定,报本级人民政府批准。实行污染物排放总量控制的排污单位执行排污许可证制度,其排污总量不得超过规定的限额。”

次年11月3日通过的《黑龙江省工业污染防治条例》中的第二十三条和第二十四条也都提到了排污许可证:

“对工业企业实行污染物排放许可证制度。各级环境保护行政主管部门,确定本辖区工业企业主要污染物排放总量控制指标。对不超出污染物总量控制指标的工业企业,颁发排放许可证。对超出污染物总量控制指标的工业企业,颁发临时排放许可证并限期削减排放量。”

实行污染物排放总量控制的工业企业,在符合国家或省规定的排放标准的同时,必须达到总量控制指标要求,并在排放许可证规定的范围内排放污染物。持有临时排放许可证的工业企业,要按期完成排放污染物的削减数量。”

但是在随后的几年里黑龙江省同样并未出台相应的配套措施，只是在 2005 年颁布的《黑龙江省环境保护“十一五”规划》中提到：实行污染物排放总量控制，深入推行排污许可证制度。制定全省主要污染物排放总量控制计划，并把总量控制任务分解落实到各地市和各排污单位，各地市和各排污单位都不得突破总量控制指标。深入推行排污许可证制度，禁止无证排污和超总量排污。

这种情况直到 2009 年黑龙江省环保厅出台了《黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放实施方案》，这也标志着黑龙江省开始正式实施排污许可证制度。随后黑龙江省环保厅又出台了《关于开展黑龙江省松花江流域及其他重点污染源临时排污许可证发放工作的通知》以及《黑龙江省二氧化硫排污权交易管理办法（试行）》，这些都在一定程度上促进了黑龙江省排污许可证制度的发展。

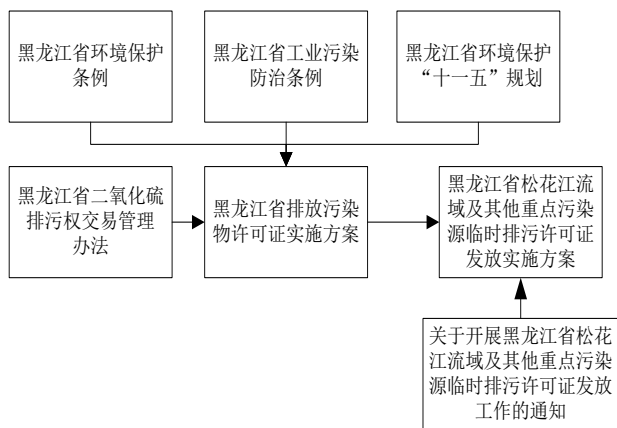


图 2-4 黑龙江省排污许可证法律法规框架

#### (5) 大同市

大同市排污许可证制度的实施所依据的环境保护法律法规包括：《环境保护法》、《水污染防治法》、《大气污染防治法》、《水污染防治实施细则》、《行政许可法》、《山西省环境保护条例》以及《山西省大气污染防治条例》。此外，山西省依据以上法律法规的原则，结合地方环境保护工作的具体情况，制定实施了《山西省排放污染物许可证管理办法》和《山西省排放污染物许可证管理办

---

法实施细则》。其中，《山西省排放污染物许可证管理办法》于2004年1月1日起正式实施。《山西省排放污染物许可证管理办法》和《山西省排放污染物许可证管理办法实施细则》规定了排污许可证的分类、形式、内容、有效期限、申请要求、管理部门及管理权限，以及违反许可证排放的处罚办法等内容。

实施排污许可证是在排污企业达标排放的基础上实行总量控制，大同市目前根据《排污许可证控制指标的确定方案》，结合企业申报量、环评批复的排污量以及监测站实际监测数据进行企业污染物排放量的核定。

## 2.3 典型城市排污许可证制度的形式和内容

1. 各个城市均依据《中华人民共和国大气污染防治法》和《中华人民共和国水污染防治法》的相关规定确定了排污许可证制度的原则和适用范围：排污许可证管理遵循浓度控制与总量控制相结合的原则，严格控制污染物排放总量。在适用范围上，石家庄、广州、兰州规定的是所有排污单位，哈尔滨市根据工业集中度、排污量以及环境质量确定重点区域执行。

2. 各城市的审批程序均包括申请、审查、审批、公布、发证几个主要环节，其中石家庄市和广州市针对相关企业，还需要进行现场核查。在公众参与方面目前还仅限于结果公示。相比其他几个城市，兰州将申请表和审批表合并，内容相对简单。

3. 各城市均有年审、档案管理、数据统计等跟踪监督制度。

4. 除哈尔滨以外，其他城市都有对排污许可证制度的处罚规定，其中广州、兰州对处罚适用范围和金额进行了详细规定。

5. 在污染物排放量核算方法方面，哈尔滨、广州确立了核算原则及详细的核算办法，石家庄和兰州没有明确规定。

6. 黑龙江省在排污权交易制度进行了积极的探索，并出台了相关规定

表 2-1 典型城市排污许可证制度的形式和内容

城市	发证范围	许可申请		审核原则	跟踪监督制度	监督管理			污染物排放量核算方法
		申请条件	申请资料			排污权交易	奖惩办法	法律责任	
石家庄	排放水、气污染物的排污单位	较详尽（正式；临时）	较全面	浓度控制与总量控制相结合	有	---	有惩罚无奖	主要针对排污单位	---
哈尔滨	排放水、气污染物的排污单位	较详尽（临时）	较全面	总量控制	有	有	---	---	较详细
广州	排放水污染物、大气污染物、固体废弃物和噪声污染、辐射污染的排污单位	较详尽（正式）	较全面	总量控制	有	---	有惩罚无奖	主要针对主管部门	较详细
兰州	排放水、气污染物的排污单位	---	---	总量控制	有	---	---	---	---
大同	排放水、气污染物的排污单位	---	较少	总量控制			---		

---

## 4 中国排污许可证制度存在的问题

我国《大气污染防治法》第十五条明确规定：“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”。排污许可证制度在我国实施多年，并取得了一定成效，但作为一项重要的环境法律制度，其实施的总体效果并不理想，没有达到环境行政部门的在制度制定之初的预期，更没有发挥其应有的制度价值。从对典型城市排污许可证执行情况的调研中发现，目前我国的排污许可证制度主要存在以下几个方面的问题：

第一，法律地位不明确，缺少相应法律依据，排污许可证制度执行陷入两难境地。排污许可证制度作为环境保护法的基本制度之一，其产生必然要依照一定的法律依据，但是，由于我国目前仍欠缺国家层面的排污许可证相关立法，导致排污许可证法律地位不甚明确。此外，由于缺乏专门的法律依据，对排污许可证实施的过程和细则都没有做出明确规定，导致各地按照自己的理解自行制定管理条例，规定的内容和条款千差万别，发放的排污许可证的格式也五花八门，不但缺少最基本的规范性，也由于存在片面性，而无法实现科学化、目标化和定量化环境管理的目标。

特别是在《行政许可法》实施后，对行政许可的设定权限和程序的严格规定，导致许多排污许可证的地方性规范文件被部分清理，现存的一些规章制度也因存在“越级立法”的问题，而使地方政府和环保部门在具体实施过程中陷入尴尬。一方面排污许可证在规范企业行为，改善环境质量方面确实起到了积极的作用，而另一方面在管理过程中环保部门和企业的责任、权利与义务，以及违规后的处罚权力和权限等由于缺少必要的法律依据，往往会出现依照地方排污许可证规章制度的处罚行为因违反《行政许可法》中对行政许可设定权的规定，而极易产生法律纠纷。



---

第二，欠缺与其他环保制度的协调性，在实施过程中无法实现组合拳。排污许可证制度是进行总量减排的必要支撑，通过设立排污许可的方式，有效核定各个企业的污染物排放量，从而明确其总量减排的数量。但是由于排污许可证制度尚缺少明确的污染物排放量核定方法，在具体实施过程中常常采取“拿来主义”，使其与总量控制的结合仅仅是一个空架子。排污收费、环境影响评价和环境统计三大制度是我国污染物排放量数据的主要来源，其中排污收费数据产生于污染物排放之后，环境影响评价发生在工程上马之前，环境统计在针对于企业运转之中，三者有效的涵盖了污染物产生的全过程，理应全面客观的反映污染物排放量，但目前由于三者核定方法、程序等多因素之间存在差异，数据的统一性较差。此外，排污许可证制度本身因污染物核算方法的缺失，使地方在实施过程中大多根据自身需要，在三者中任选其一，表面看似与其他制度有所相关，实则未实现有机结合。此外，还可以从工商经营角度出发，将排污许可证制度与工商管理、企业上市等相结合，特别是工商执照。对于未取得排污许可证或者未按照排污许可证的规定排放大气污染物，除采取相关处罚措施，如限期改正、经济处罚等，同时，工商行政管理机关不予办理营业执照的年度检验。

第三，排污指标分配不公开，企业面临不公平待遇，难以调动环保积极性，对于已将总量控制要求纳入到许可证管理的地区而言，排污者虽然获得了一定的排污指标，但是这种指标如何计算、按照何种原则分配到各个排污单位的并没有公开进行，难免出现分配不公的现象。此外由于目前各地方环保局根据自身的行政力量，环境保护目标，企业数量等自行设定许可证发放范围，城市间存在较大差别，容易引起管理上的不公平。管理上的不公平性，打消了企业的积极性，影响地区经济发展和环境改善。

在内容上，上述各市区刚开始更多的是只规制了水污染物，而后才有大气污染物，最终发放的都是大气与水污染物的综合性排污许可证。在种类上，一般规定的都是正式的和临时的两种证书，石家庄市环保局就是两种类型的证书都有发放，但由于行政资源不足等原因，大部分城市如兰州、广州、哈尔滨都只发放一种正式的排污许可证书，只是规定的有效期限有所不同。

第四，基层环保部门在人力、财力和技术上的不足，使排污许可证的实施大

---

多流于形式。我国排污许可证在大多城市属于环保部门总量处的权责范围，该部门主要承担落实国家减排目标、实现主要污染物排放总量控制、排污许可证和环境统计政策、污染减排工程在地方的运行、环境统计和污染源普查工作、组织编制并发布地方环境统计年报和统计报告等多项任务。繁重的工作，加上人员不足的现状，使实际工作中分身乏术，导致工作的不彻底，不深入。地方环保部门为了保证工作质量，只能缩小发证范围，由此又会引发不公平现象的产生，制约排污许可证全面推广。由于行政效率低下，排污许可证出现没有按时发放或者一批许可证到期以后下一批未能及时发放的现象，因为企业生产要持续，所以无证也正常排污，丧失了证书本来的权威性。此外，地方环保部门由于缺少有力的经济支持，无法独立维持在线监控这一得到广泛认可的企业排污情况跟踪方式，同时由于缺少在线监控设备由谁购置、谁负责运营费用的具体规定，不但增加了企业的运营成本，也使环保局在全面实施在线监控上持观望的态度。

第五，法律责任不明确，违法成本低，导致企业铤而走险。排污许可证在申请及监管过程中，一些企业为逃避责任隐瞒排污信息的真实情况，对瞒报谎报排污情况仅处以警告或一万元以下罚款，对违法排放可处五万元罚款，情节严重仅吊销许可证。目前针对非法排污的处罚措施主要还是罚款，而且处罚规定不明确，罚款数量比较少，责罚不当，一些企业宁愿以罚款来换取非法排污，这在经济发达的广州地区表现尤为明显。

第六，公众参与制度欠缺，未引起全社会关注，整合公众力量。公众是社会生活的主体，是优居环境的受益者，也是环保行为的执行者，环保制度的监督者，优良的环境质量与每个人息息相关。倾听公众的呼声，广泛采纳来自社会各界的意见和建议，将有助于更好的提高我国环保能力，实现环境质量的改善。我国《大气污染防治法》第二十四条明确规定，“各级环境保护行政主管部门应及时向社会发布二氧化硫排污权交易信息，督促企业公开其排污、治污等相关情况，鼓励公众参与，接受社会监督”。但事实上，排污监测数据和其他资料只在排污者和政府部门之间交流，公众根本无法获得，监督更无从谈起。究其原因，排污者的顾虑是信息公开会造成社会居民的恐慌，从而增加自己的压力；在发证中举行公开听证会没有实质意义，因为参加的群众不是专业人士，对污染控制没有专业知

---

识。政府的顾虑则是政府机关的人手有限，征集公众意见或召开听证会从准备、组织、处理相关意见到回应听证参加者，都需要大量的人力、物力资源。此外，中国科研机构更注重的也是技术方面。因此，排污许可证公众参与制度目前依然是纸上谈兵。

第七，上位法规定不一致，排污许可证依据众多，难以统一。例如关于排污许可证发放机关的规定，2008年新修订的《水污染防治法》中规定排污许可证的具体办法由国务院另行制定，依照政府职能的划分许可证的发放应当由环境保护部门来负责，而2000年颁布的《大气污染防治法》还将发证机关限定在“有关地方人民政府”，使得地方环保部门在此处权力受到限制，不利于有效开展环境管理工作。

第八，发证后的后续管理没有跟上。排污许可证证书有“发而不管”的现象存在。由于没有按时发放或者一批许可证到期以后下一批未能及时发放，而企业的生产要持续，所以无证也正常排污，加上证书发放以后相关部门很难进行科学的后续监督管理，丧失了证书本来的权威性。

## 7 我国排污许可证制度的改进建议

### 7.1 内容建议

#### **（一）通过立法完善排污许可证制度，确立排污许可证制度的法律地位**

法律地位的明确是推行排污许可证制度的关键所在，国家应尽快将排污许可证制度纳入法律之中，在《环境保护法》中予以确定，使排污许可证制度以法律的形式固定下来，使排污许可证制度有法可依、有章可循。同时在法律中进一步明确排污许可证实施的程度和规定，增强其实施的可操作性，给出明确的步骤和具体的措施，是排污许可证制度的实施过程具有法律的权威性。就地方而言，应在国家和政府法律法规的基础上，颁布地方性法规来作为排污许可证实施的保障和支撑，从而加强排污许可证实施的力度。

---

## **（二）尽快制定统一的排污总量的核算方法**

排污许可证制度中的许可排污量是总量指标的具体体现, 又是贯穿整个环境保护污染控制管理的一条主线, 它将建设项目的环境管理与污染防治连接起来, 为总量控制奠定了宏观的管理体制, 使环境管理实现了由定性管理向定量管理、由浓度控制向总量控制的转变。明确排污许可证对总量指标的核算方法, 不但有利于排污许可证制度的有效运行, 同时可以为我国污染物排放总量核定提供新的核算方法。

## **（三）将排污许可证和其他相关法律有机结合**

从环境保护和污染治理的角度出发, 应该将排污许可证制度与包括三同时制度、排污收费制度、环境影响评价制度、环境统计制度、环境保护责任制度等相关环境保护政策制度相协调; 从企业运营角度出发, 排污许可证制度还应与工商管理执照、企业上市、企业信用贷款、引进外资、企业进出口贸易关税优惠等制度相结合, 对于未取得排污许可证或者未按照排污许可证的规定排放大气污染物, 除采取相关处罚措施, 如限期改正、经济处罚等, 同时, 工商行政管理机关不予办理营业执照的年度检验, 企业无法获得上市资格, 银行贷款受限, 对外交流合作不畅, 从而影响企业的生存和发展。

## **（四）加强基层环保建设**

加强基层环保部门的行政力量, 加大环保部门和企业相关人员的培训工作, 安排具体人员对排污许可证进行管理和监督, 做到权责清晰, 分工明确, 从而保证排污许可证制度的有序进行。国家应该加大对基层环保部门的经济支持, 进而减轻企业在环保工作中的成本, 调动企业的环保积极性, 同时广泛调动科研院所和高校的科研力量, 给予基层环保部门更多的技术支撑, 使其能够做到有典可循。加强对排污企业进行环保法规培训, 提高企业环境管理水平。参考国外经验, 对排污企业应实行定期的系统化的环保法规培训, 建立污染防治及环境管理经验交流平台, 建立环保专职人员制度, 以提高企业环境管理水平。

## **（五）建立排污许可证数据管理平台**

---

建立排污许可证管理数据库。通过排污许可证制度对大气污染源进行管理，将产生大量的企业排放数据信息，同时，许可证的申请、变更、延续、注销等行政程序也会增加许可证管理的工作量。建议建立排污许可证管理数据库，包括许可行政管理系统、空气质量数据管理系统、污染源排放量数据管理系统、污染源排污费数据管理系统等，并开发网上申报功能，通过数据库的管理和网上申报简化排污许可证的管理，提高管理效率。

#### **（六）确定合适的排污许可证管理范围**

针对大气污染物以及各地环境管理水平的现实状况，制定污染物许可证管理的时间表，在二氧化硫、氮氧化物和烟粉尘管理完善的基础上，增加颗粒物（PM<sub>10</sub>、PM<sub>2.5</sub>）、VOC 等污染物。同时，确定合适的排污许可证管理范围，除火电厂、水泥厂、石化厂等大点源必须实施排污许可证管理外，有计划地将建筑工地、加油站等影响空气质量的污染源纳入大气排污许可证的管理范围。

#### **（七）排污许可证归一化管理**

取消现有的临时许可证，归一化为正式排污许可证，但在具体的年限设定上体现差异性。对于长期能够达到污染物排放要求的企业可以适当延长许可证有效期限，从现在的 3 年增加到 5 年，同时执行年检制度。而对于那些不稳定达标的企业则可将许可证年限规定为 1 年。此法不但可以鼓励达标企业不断改进和提高，减少人员和成本的支出，同时也可以减轻监管企业的工作强度，使其能够集中力量对其他企业进行更加有力的监管。

#### **（八）暂不执行排污权交易**

排污权交易可以充分利用市场机制配置资源，激励企业采取各种措施将其排污量控制在其所分到的排污指标范围内，并精简对新污染的审查程序。但由于有关排污权交易的政策和法律相当滞后，迄今还没有法律规定排污权交易计划，同时在排污许可证和总量控制两大前提上不明确的前提下，贸然推行排污权交易只能流于形式，而无法真正起到经济杠杆的效果。对于已经实施排污权交易的城市应给予更多的理论和技术支持，使其为我国今后的排污权交易工作探索道路。

---

但是对于尚未进行该行为的城市，建议暂不执行。

#### **（九）加强公众参与力度**

由于政府资源和能力的有限性，在公众难以普遍参与到许可证管理过程的情况下，制定对于公众意见如何回应及处理的规范，使公众的意见能得到有效的反映和处理，赋予市民一定的监督权和执法权，定期召开听证会，将排污者置于公众的监督之下，对其遵守排污许可证和其它法律要求有重要促进作用。