

我国排污许可制度立法的三十年历程

——兼谈《排污许可管理条例》的目标任务

贺蓉¹, 徐祥民², 王彬¹, 王卓玥¹, 张昱恒¹, 崔金星¹

(1. 生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029;

2. 中南财经政法大学, 武汉 430073)

【摘要】 本文将排污许可制度立法经历的三十年划分为产生、发展和改革三个阶段, 分别梳理了这三个阶段的立法背景和立法过程中的重大事件和主要过程, 并总结了每个阶段的立法特点。通过研究排污许可制度的立法脉络, 厘清《排污许可管理条例》中主要内容的发展轨迹, 指出立法的主要目标和任务: 一是构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系, 明确排污许可制与其他环境管理制度的关系; 二是完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发任务; 三是强化排污单位主体责任, 加强排污许可制度的监管与执法, 厘清法律责任。

【关键词】 排污许可; 立法; 管理制度; 条例; 监管

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2020)01-0090-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202001090

我国的排污许可制从产生到发展再到改革, 从地方探索到国家推广, 从八项环境管理制度之一到固定污染源核心管理制度, 从单一要素到综合许可, 从重点污染源到全覆盖, 从一条原则规定到一部行政法规, 这一路走来经历了30年。《排污许可管理条例》自2008年第一次征求意见, 至今已12年, 真可谓“千呼万唤始出来”。

1 排污许可制度立法的产生阶段(1972—1989年)

二十世纪七八十年代, 我国环境保护意识处于启蒙时期, 在环境污染蔓延、环境保护制度初步建设阶段, 排污许可制度的前身——排污申报和排污许可证制度产生。

1.1 产生阶段排污许可制度的立法背景

20世纪70年代, 我国处于短缺型经济时期, 人均GDP仅100多美元, 是当时世界上的贫困国家之一。1978年改革开放后, 我国处于中国特色社会主义市场经济方向探寻阶段, 经济开始发展, 随之而来的是城镇人口迅速增加, 环境污染开始蔓延。

自1972年联合国在斯德哥尔摩召开“人类环境会议”后, 1973年我国召开了第一次全国环境保护会议, 出台了“全面规划、合理布局、综合利用、化害为利、依靠群众、大家动手、保护环境、造福人民”32字方针, 开启了中国环境保护事业。1978年《中华人民共和国宪法》第11条规定“国家保护环境和自然资源,

防治污染和其他公害”, 第一次将“保护环境和自然资源”写入宪法。1979年《中华人民共和国环境保护法(试行)》颁布, 标志着环保工作开始迈上法制轨道。1983年, 第二次全国环境保护会议提出了“环境保护是现代化建设事业中的一项基本国策”和“同步发展方针”。随后, 《水污染防治法》(1984年)、《大气污染防治法》(1987年)等环境保护法律相继出台。1989年, 第三次全国环境保护会议上提出了环境保护三大政策和八项管理制度, “排污申报登记和排污许可证制度”是八项管理制度之一, 而这一制度正是排污许可制度的前身。然而, 由于排污申报登记和排污许可证制度还处在探索过程中, 1989年的《环境保护法》中并未对排污申报登记和排污许可证制度进行规定。

1.2 产生阶段排污许可制度的立法过程

我国排污许可制最早萌芽于上海。1985年4月19日通过的《上海市黄浦江上游水源保护条例》最早明确规定“一切有废水排入上述水域的单位应在本条例生效后三个月内, 向所在区、县环境保护部门提出污染物排放申请, 由环境保护部门按照污染物排放总量控制的要求进行审核、批准, 统一颁发《排污许可证》”。这是我国第一部明确提出使用“排污许可证”管理的地方法规, 标志着我国排污许可制的产生。

1988年3月22日发布的《水污染物排放许可证管理暂行办法》([88]环水字第111号)是第一部在国家层面规范排污许可证管理的规范性文件。该办法第二条

作者简介: 贺蓉, 副研究员, 研究方向为生态环境法治

通讯作者: 徐祥民, 博士, 中南财经政法大学文澜学者讲座教授, 研究方向为环境法基本原理

排放陆源污染物的单位必须申报。2000年修订的《大气污染防治法》规定“按照核定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”。2001年原国家环境保护总局发布《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》，这是国家制定的第一部重点流域许可证专项规章。2003年，《行政许可法》出台，确立了行政许可制度。自此，排污许可制度作为一项行政许可，必须符合《行政许可法》的规定。2004年原国家环境保护总局对唐山市、沈阳市、杭州市、武汉市、深圳市、银川市发出《关于开展排污许可证试点工作的通知》，开展综合排污许可证试点，开始综合许可的探索。2008年《水污染防治法》规定“国家试行排污许可制度”，由此开始，排污申报和排放许可证制度改为排污许可制度。

2.3 发展阶段排污许可制度在法律中的特点

在发展阶段，排污许可制度具有如下特点：一是在法律依据上，国家法律逐步写入排污申报制和排污许可制，水污染物、陆源污染物向海排放和大气污染物的排放许可先后得到了国家法律和行政法规的确认和规定，试点地方也开展了排污许可立法工作；二是在推行范围上，在地方开展了一系列试点，尚未在全国范围推行；三是在许可种类上，从针对水或大气污染的单一许可开始转变为探索综合许可；四是在许可对象上，仍然只针对重点污染源，许可事项只包含重点污染物排放。

发展阶段的20多年来，排污许可制度发展缓慢，1989年《水污染防治法实施细则》规定的“排污许可证的管理办法由国务院环境保护部门另行制定”始终没有落实。2008年，原国家环保总局发布了《关于征求〈排污许可证管理条例〉(征求意见稿)意见的函》，至今已经12年时间，可见《排污许可管理条例》制定过程的曲折与漫长。

3 排污许可制度立法的改革阶段(2013—2019年)

党的十八大以后，生态文明建设被纳入“五位一体”总体布局，提高到前所未有的高度。环境管理的目标从以管控污染物总量为主，向以改善环境质量为主转变。

3.1 改革阶段排污许可制度的立法背景

2013—2016年，我国经济保持中高速增长，国内生产总值年均增长7.2%，高于同期世界2.6%和发展中经济体4%的平均增长水平。2017年之后，中国特色社会主义进入了新时代，我国经济发展也进入了新时代，基本特征就是我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键

期，已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期，也到了有条件有能力解决突出生态环境问题的窗口期。

作为生态文明建设的一项关键制度，排污许可制度受到前所未有的重视，大量的中央和国家文件开始提出完善排污许可制度的要求，排污许可制逐步成为固定污染源的核心环境管理制度。2013年，党的十八届三中全会要求加快建立系统完整的生态文明制度体系，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确规定“完善污染物排放许可制”。2015年，《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》在“完善生态环境监管制度”一节中规定，“建立严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度。完善污染物排放许可证制度，禁止无证排污和超标准、超总量排污”。2015年，《生态文明体制改革总体方案》单独设立“完善污染物排放许可制”一节，规定“尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，依法核发排污许可证，排污者必须持证排污，禁止无证排污或不按许可证规定排污”。2016年，《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》提出“推进多污染物综合防治和统一监管，建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制，实行排污许可‘一证式’管理”。2018年《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护 坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出，“加快推行排污许可制度，对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，按行业、地区、时限核发排污许可证，全面落实企业治污责任，强化证后监管和处罚”“2020年，将排污许可证制度建设成为固定源环境管理核心制度，实现‘一证式’管理”。2019年，《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的若干重大问题的决定》规定，“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”，再次确认了排污许可制的核心地位，并要求建立监管制度体系。

3.2 改革阶段排污许可制度的立法过程

党的十八大后，排污许可管理制度法治化成为排污许可制度改革的重要内容，逐步形成了排污许可管理法律体系(见图1)。

2014年修订的《环境保护法》第45条规定，“国家依照法律规定实行排污许可管理制度。实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者应当按照排污许可证的要求排放污染物；未取得排污许可证的，不得排放污染物”，并规定对“违反法律规定，未取得排污许可证排放污染物，被责令停止排污，拒不执行的”但尚

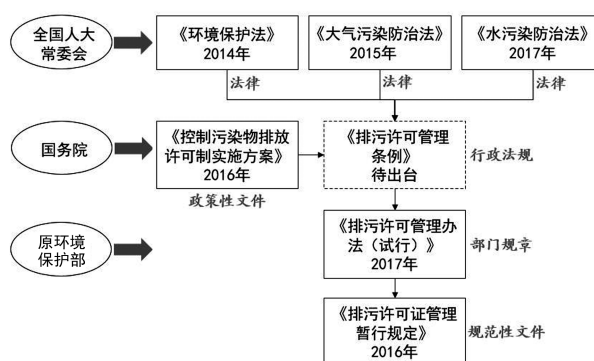


图1 排污许可制度法律体系图

不构成犯罪的,处以拘留。这是我国第一次在《环境保护法》中确立排污许可管理制度。2015年修订的《大气污染防治法》第19条规定了大气污染领域应当取得排污许可证的范围,并明确规定“排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定”,这也是《排污许可管理条例》的直接立法依据,此外还明确了对“未依法取得排污许可证排放大气污染物的”采取按日连续处罚;2017年修订的《水污染防治法》不仅规定了水污染领域应当取得排污许可证的范围和处罚,还规定了对“实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者”的监测要求以及主体责任。

2016年11月,国务院办公厅印发的《控制污染物排放许可制实施方案》是对完善控制污染物排放许可制度、实施企事业单位排污许可证管理的总体部署和系统安排,推动了排污许可管理制度改革,为《排污许可管理条例》的制定指明了方向。2016年12月,原环境保护部颁布的《关于印发〈排污许可证管理暂行规定〉的通知》(环水体〔2016〕186号)规定了排污许可证的核发与实施。2017年6月,原环境保护部通过了《固定污染源排污许可分类管理名录(2017年版)》,为有序发放排污许可证明确了发放范围与时限。2017年11月,原环境保护部通过了《排污许可管理办法(试行)》,这一办法是根据中央文件和法律要求,在《排污许可证管理暂行规定》的基础上对排污许可管理制度进行完善,对完成《控制污染物排放许可制实施方案》提出的“到2020年,完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作”起到有力推进作用。2019年12月,生态环境部审议通过了《固定污染源排污许可分类管理名录(2019年版)》,相较于2017版,有两大变化:一是扩大了管理范围,增加了登记管理类;二是删除了行业发放时限要求。

3.3 改革阶段排污许可制度立法在法律中的特点

在改革阶段,排污许可制度具有如下特点:一是在法律依据方面,国家多部法律确立了排污许可管理制度的法律地位,中共中央和国务院的文件确立了排污许可制作为固定污染源管理核心制度的地位,并要求建立排污许可管理制度体系;二是在推行范围上,在全国范围统一推行,地方开展的排污许可证工作要根据国家发证的时间安排,逐步变更为按照国家规定统一发放排污许可证;三是在许可种类上,确定为主要针对排放水和大气污染物的综合许可;四是在许可对象上,由只针对重点污染源扩展为重点管理的排污单位和简化管理的排污单位,按行业分步推进;五是在制度衔接上,不仅衔接了污染物排放总量控制制度和环境影响评价制度,还衔接了环境监测、环境执法等制度;六是在监管要求上,严格规定无证不得排污。

4 《排污许可管理条例》的目标要求

排污许可制在我国历经了30年的探索,按照中共中央和国务院的部署,根据有关法律要求,制定《排污许可管理条例》是一项十分急迫的任务,这将是我国第一部专门规定排污许可管理的行政法规。在当前生态环境保护形势下,这部行政法规对打好打赢污染防治攻坚战具有重要推进作用,主要需要完成以下目标和要求:

一是构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系,明确排污许可制与其他环境管理制度的关系。根据生态环境保护工作的需要,我国已经建立了一系列环境管理制度。《排污许可管理条例》最重要的任务就是要将排污许可制度打造为固定污染源管理的核心制度,并构建以排污许可制为核心的固定污染源监督管理制度体系。这就要求排污许可制除了发挥核心作用以外,还要与有关环境管理制度互相衔接。制度体系的总体设计应当为:环境影响评价、污染物排放总量控制制度、排放标准、环境监测和可行技术等制度作为发放排污许可证的前提条件;监督监测和环境执法制度应当依据排污许可证记载的标准、总量和环境管理要求,对排污单位进行监督和管理;环境统计和污染源排放清单制度以排污单位或排污许可证的执行报告有关数据为依据进行统计或制定清单;而信息公开制度则应当贯穿排污许可证发放前、中、后的全过程。上述固定污染源的环境管理制度将以排污许可制为核心,形成一套完整的制度体系(见图2)。

二是完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发任务。从国际经验来看,无论是欧盟还是美国,排污许可

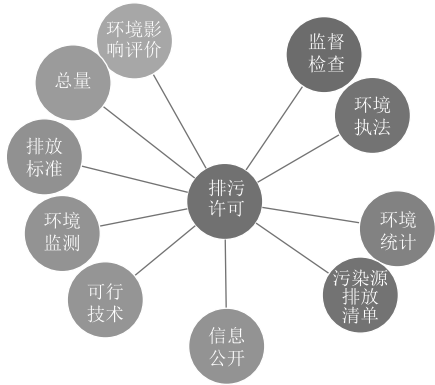


图2 以排污许可为核心的固定污染源环境管理制度体系图

制都是针对污染影响达到一定程度的部分行业的污染项目进行的，欧盟二十多个国家实施了排污许可制几十年，也只发放了5万~6万张工业排放许可证。也就是说，排污许可制度在其他国家尚未有覆盖所有固定污染源的经验。覆盖所有固定污染源就意味着要将排污许可制的管理范围扩大到全部排污单位，对于我国这样大体量、工业也比较发达的国家来说，这项任务十分艰巨，要在2020年完成更是难上加难。要推进这项任务的完成，《排污许可管理条例》不仅采取分级管理制，还采取逐步推进的方式，一方面对排污单位实施重点管理和简化管理，另一方面对污染物产生量、排放量和对环境的影响程度都很小的企业事业单位和其他生产经营者，

采取填报排污登记表的方式，不需要申请取得排污许可证。这也就是说，我国排污许可制是排污许可证加排污登记制，根据生态环境质量要求和治理进展情况，不断调整需要申领排污许可证排污单位的范围，不用申领排污许可证的企业事业单位和其他生产经营者通过登记程序纳入排污管理范围，实现固定污染源全覆盖。

三是强化排污单位主体责任，加强排污许可制度的监管与执法，厘清法律责任。对于当前政府承担过多监管责任的“保姆式”环境监管问题，《排污许可管理条例》要强化排污单位的主体责任，应当由排污单位承担起相应的排污管理责任，应当专章规定规范化污染物排放口的要求，污染排放的监测、记录、报告以及信息公开的责任；对于《排污许可管理办法(试行)》中缺乏监督检查和执法进行规定的问题，《排污许可管理条例》应当专章对监督检查和执法进行规定；对于《排污许可管理办法(试行)》法律责任条款规定太少的问题，《排污许可管理条例》应当对所有违反排污许可有关规定的情形一一对应设置罚则，厘清法律责任，规定过罚相当的处罚。

参考文献:

[1] 曲格平. 中国环境保护四十年回顾及思考(回顾篇)[J]. 环境保护, 2013(10): 10-17.
 [2] 陈吉宁. 建立控制污染物排放许可制 为改善生态环境质量提供新支撑 [N]. 经济日报, 2016-11-22.
 [3] 孙佑海. 排污许可制度: 立法回顾、问题分析与方案建议 [J]. 环境影响评价, 2016, 38(2): 1-5.
 [4] 梁忠, 汪劲. 我国排污许可制度的产生、发展和形成: 对制定排污许可管理条例的法律思考 [J]. 环境影响评价, 2018(1): 6-9.
 [5] 贺蓉, 温英民. 排污许可证中许可排放浓度随标变更问题研究 [J]. 环境影响评价, 2018(1): 30-32, 37.

The progress of legislation on the pollutant discharge permit system in China: the objective and task of Regulations on the Administration of Pollutant Discharge Permit

HE Rong¹, XU Xiangmin², WANG Bin¹, WANG Zhuoyue¹, ZHANG Yuheng¹, CUI Jinxing¹

(1. Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China;

2. Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073, China)

Abstract: This paper divides the thirty years of the legislative progress of the pollutant discharge permit system into three stages: generation, development and reform. It teases out the major events and main processes in the legislative background and process, and summarizes the legislative features of these three stages. By studying the legislative context of the pollutant discharge permit system, this paper clarifies the development track of the main contents of Regulations on the Administration of Pollutant Discharge Permit. This paper points out the following main objectives and tasks of the legislation. The first is to build the supervision system for fixed pollution sources with the pollutant discharge permit system as its core, and to clarify the relationship between the pollutant discharge permit system and other environmental management systems. The second is to guarantee that all fixed pollution sources are covered under the regulations through issuing pollutant discharge permits. The third is to strengthen the main responsibility of pollutant discharge units, to strengthen the supervision and enforcement of the pollutant discharge permit system, and to clarify the legal responsibilities of different parties.

Keywords: pollutant discharge permit; legislation; management system; regulations; the supervision and enforcement