

# 中國排汙許可證法律制度研究

王明遠\*

## 目 录

- I. 引言
- II. 排汙許可證制度在中國汙染控制法律制度體系中的地位
- III. 中國排汙許可證制度的歷史沿革與變遷路徑
- IV. 中國排汙許可證制度存在的問題與局限
- V. 對完善中國排汙許可證制度的若干思考
- VI. 結論

## I. 引言

改革開放以來，中國經濟一直以超乎尋常的速度迅猛發展，而環境汙染卻沒有得到有效遏制，形勢已經相當嚴峻，主要表现在以下方面：

水質嚴重惡化。2005年，在包括長江、黃河在內的全國七大水系的411個地表水監測斷面中，I~III類、IV~V類和劣V類水質的斷面比例分別為41%、32%和27%。其中，遼河、淮河、黃河、松花江水質較差，海河汙染嚴重。主要汙染指標為氨氮、生化需氧量、高錳酸鹽指數和石油類<sup>1)</sup>。企業偷排廢水、弄虛作假的現象十分普遍。

---

\* 清華大學 環境資源能源法研究中心

1) 《2005年中國環境狀況公報：淡水環境》，[http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727\\_91443.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727_91443.htm)，訪問日期：2007年4月9日。

大气污染状况没有根本好转。二氧化硫排放量不仅没有减少,反而大幅度上升。2005年监测的522个城市中,空气质量达到一级标准的有22个(占4.2%),达到二级标准的有293个(占56.1%),达到三级标准的有152个(占29.1%),劣于三级标准的有55个(占10.6%)。主要污染物为可吸入颗粒物<sup>2)</sup>。

噪声污染已成为继水污染、大气污染之后的第三大污染。全国351个市(县)中,118个城市为轻度污染(占33.6%)、6个城市属中度污染(占1.7%)、3个城市为重度污染(占0.9%)<sup>3)</sup>。目前噪声的主要来源是交通产生的噪声,其次是施工产生的噪声和生活中的噪声。

固体废弃物污染也很严重。工业固体废物的减量化工作进展迟缓,产生量呈逐年上升趋势,堆存量越来越多。2005年,全国工业固体废物产生量为13.4亿吨,比上年增长12.0%;工业固体废物排放量为1654.7万吨<sup>4)</sup>。此外,生活垃圾无害化处理率比较低。

虽然有官员指出,中国在经济快速增长的情况下,污染加剧的趋势得到初步遏制,环境质量总体保持稳定,主要污染物排放总量得到控制<sup>5)</sup>。但是国家环保总局的报告仍然认为,中国环境质量堪忧,局部污染严重,主要污染物排放呈上升趋势<sup>6)</sup>。饮用水安全正面临严重威胁,危及饮用水安全的基本因素是水污染问题<sup>7)</sup>。固体废物污染也呈加重趋势<sup>8)</sup>。

为了应对日益严峻的环境污染危机,中央政府陆续制定和实施了一系列有关污

---

2) 《2005年中国环境状况公报:大气环境》, [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727\\_91439.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727_91439.htm), 访问日期:2007年4月9日。

3) 《2005年中国环境状况公报:声环境》, [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727\\_91438.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727_91438.htm), 访问日期:2007年4月9日。

4) 《2005年中国环境状况公报:固体废物》, [http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727\\_91437.htm](http://www.zhb.gov.cn/plan/zkgb/05hjgb/200607/t20060727_91437.htm), 访问日期:2007年4月9日。

5) <http://www.chinagateway.com.cn/chinese/huanjing/38678.htm>, 访问日期:2007年4月9日。

6) <http://www.cnhubei.com/200611/ca1211332.htm>, 访问日期:2007年4月11日。

7) <http://tech.qq.com/a/20050322/000103.htm>, 访问日期:2007年4月11日。

8) <http://www.china5e.com/news/huanbao/200503/200503310194.html>, 访问日期:2007年4月11日。

染防治的法律、法规和行政规章。其中,《中华人民共和国宪法》(1982)第二十六条明确规定“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”,为环境保护和污染防治提供了宪法依据<sup>9)</sup>;《中华人民共和国环境保护法》(1989)<sup>10)</sup>是中国环境保护领域的综合性法律。

除此之外,全国人大常委会还制定了有关海洋污染、水污染、大气污染、噪声、固体废物污染等的专门法律,包括《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982年8月23日通过,1999年12月25日修订)<sup>11)</sup>、《中华人民共和国水污染防治法》(1984年5月11日通过,1996年5月15日修订)<sup>12)</sup>、《中华人民共和国大气污染防治法》(1987年9月5日通过,分别於1995年8月29日、2000年4月29日修订)<sup>13)</sup>、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》(1995年10月30日通过,2004年12月29日修订)<sup>14)</sup>、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》(1996年10月29日通过)<sup>15)</sup>以及《中华人民共和国放射性污染防治法》(2003年6月28日通过)等<sup>16)</sup>。国务院制定了《中华人民共和国海洋倾废管理条例》(1985)<sup>17)</sup>、《淮河流域水污染防治暂行条例》(1995)<sup>18)</sup>、《中

9) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=1457>, 访问日期:2007年4月12日。

10) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=4544>, 访问日期:2007年4月12日。

11) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=24094>, 访问日期:2007年4月12日。

12) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=14405>, 访问日期:2007年4月12日。

13) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27171>, 访问日期:2007年4月12日。

14) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 访问日期:2007年4月12日。

15) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=15411>, 访问日期:2007年4月12日。

16) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=47118>, 访问日期:2007年4月12日。

17) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=2318>, 访问日期:2007年4月12日。

18) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=12672>, 访问日期:2007年4月12日。

华人民共和国水污染防治法实施细则》(2000)<sup>19)</sup>等有关污染防治的行政法规。国务院环境保护行政主管部门则制定了《水污染物排放许可证管理暂行办法》(1988)<sup>20)</sup>、《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法(试行)》(2001)<sup>21)</sup>等行政规章。

某些地方政府也制定和实施了有关污染防治的地方性法规和规章,如《北京市水污染物排放许可证管理暂行规定》(1997)<sup>22)</sup>、《广东省排放污染物许可证管理办法》(2001)<sup>23)</sup>等。

可以说,目前中国已基本形成了包括环境规划、环境影响评价、土地利用规划、“三同时”、排污许可证和征收排污费等制度为主的一整套污染防治法律制度体系。以下主要探讨排污许可证制度。

## II. 排污许可证制度在中国污染控制法律制度体系中的地位

在上述污染防治法律制度中,有一些是学习国外先进经验而制定的,如环境影响评价制度、排污许可证制度等;有一些则是在中国环境管理实践中首创的,如“三同时”制度等。这些制度对于污染防治以及环境保护工作都起到了积极作用,但是随着中国环境污染形势的日趋复杂和严峻,其中的一些制度也表现出了明显的不足。例如,环境规划制度和环境影响评价制度都是预防性的污染防治措施,无法持续地对排污行为进行“全程管控”;而征收排污费制度虽然很好地利用了经济杠杆迫使一些

---

19) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27161>, 访问日期:2007年4月12日。

20) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=7420>, 访问日期:2007年4月12日。

21) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=36280>, 访问日期:2007年4月12日。

22) <http://www.fsps.gov.cn/web/policy/PolicyInfo.aspx?lngItem=760>, 访问日期:2007年4月12日。

23) <http://hzeppb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 访问日期:2007年4月12日。

企业减少了排汙行为，但中国的“排汙大户”多是国有企业，还有很多是行业垄断性企业，很容易将排汙费纳入生产成本中由消费者承担，不仅对汙染防治不利，而且容易使企业形成“缴钱即可排汙”的不良法律意识。

从中国汙染防治法律制度实施的效果来看，可以说排汙許可證制度在整个汙染防治法律制度体系中居於核心地位。著名环境保护专家曲格平就认为：“排汙許可證制度是继“三同时”制度和征收排汙费制度两大“法宝”之後的第三大法宝。这是一项很重要的管理措施，比前面的两个厉害”<sup>24)</sup>。这是因为：

首先，排汙許可證制度涵盖了从汙染物排放行为发生之前一直到排放行为发生之後的整个时间段，涵盖了对汙染者排汙活动的日常管理过程以及相关的危机管理过程，既能夠适用於汙染预防的事前管理，又能夠适用於汙染治理的事中监控和汙染救济的事後管理<sup>25)</sup>。这是排汙許可證制度区别於其他汙染防治法律制度的核心功能之所在，也是该制度在汙染防治法律制度体系中居於核心地位的根本性原因。

其次，排汙許可證制度既可以单独实施，也能夠与其它汙染防治制度结合起来，从而提高汙染防治法律制度的整体功效：一方面，排汙許可證制度可以避免“三同时”、环境影响评价等预防性法律制度实施後无力对排汙企业持续监控的被动局面；另一方面，排汙許可證制度把国家控制汙染的法律、法规、标准、政策、管理措施等综合化並具体化，使之具有可操作性，能有效促进环境效益、经济效益和社会效益的协调<sup>26)</sup>。例如，将排汙許可證制度与征收排汙费制度配套实施，就可以将市场机制与政府管控两大汙染防治手段的长处结合起来，产生取长补短的综合效果。

第三，排汙許可證制度具有行政管制的强制性和直接性，程序应当规范、公开和透明，制度应当符合现代法治的潮流与精神。2004年7月1日开始实施的《中华人民共和国行政许可法》<sup>27)</sup>更是为排汙許可證制度的完善提供了扎实、系统的法律制

24) 祝兴祥等编著：《中国排汙許可證制度》，中国环境科学出版社1991年版，第41页。

25) 李启家，蔡文灿：《论我国排汙許可證的整合与拓展》，载《环境资源法论丛》第6卷，法律出版社2006年3月版，第173页。

26) 肖爱：《排汙許可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第19页。

27) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=49280>，访问日期：2007年4月15日。

度基础。

第四，排污许可證制度严格而规范的程序，既有利於确保环境行政机关顺利地企业的排污行为进行监督管理，又有利於对环境行政机关的行为进行约束，这不仅可以节约环境行政管理的成本，提高环境行政机关的工作效率<sup>28)</sup>，还可以克服权力滥用和腐败，加速环境保护领域依法行政的进程。

第五，实践證明，排污许可證制度的实施對於污染防治的效果往往明显好於其它污染防治法律制度。据统计，1996年全国地级以上城市普遍实行了水污染物排放许可證制度，共向42412个企业发放了41720个排污许可證；2000年中国有71027个企业领取了80899份水污染物排放许可證；到2002年底全国已有80000多个单位持有排污许可證<sup>29)</sup>。综合看来，该制度的实施效果通常都比较好。以江苏省常州市的排污试点工作为例，在1987年开始、曆时三年的试点中，该市的经济发展速度增长了24%，但1988年COD总量比1985年削减了10%，酚削减了40%，运河市区段的黑臭发生率也从1986年的6%下降为1988年的2%<sup>30)</sup>。

### III. 中国排污许可證制度的曆史沿革与变迁路径

中国的排污许可證制度是以改善环境质量为目标，以污染物总量控制为基础，由排污单位的申报登记、排污指标的规划分配、排污许可證的申请和审批颁发以及排污许可證执行情况的监督检查四个主要环节组成的污染防治法律制度<sup>31)</sup>。该制度起始於1987年国家环保局在山东烟台召开的“实施排污申报登记和排污许可證制度座谈会”。1988年又召开了“水污染物排放许可试点城市工作会议”，会後在上海、北京、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證的试点工作，至1991年此次试点工作完全验收结束。1988年，国家环保局颁布了《水污染物排放许可證管理

---

28) 肖爱：《排污许可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第20页。

29) 肖爱：《排污许可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第21页。

30) 祝兴祥等编著：《中国排污许可證制度》，中国环境科学出版社1991年版，第60—61页。

31) 祝兴祥等编著：《中国排污许可證制度》，中国环境科学出版社1991年版，第23页。

暂行办法》。1989年，国务院颁布了《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，对向陆地水体排汙单位的排汙許可證或者临时排汙許可證做出规定。接著从1991年到1994年，在江苏、山西两省的1021家企业进行第二批水汙染物排放許可證试点。从1991年起在天津等16个城市试行大气汙染物排放許可證制度。至1996年，全国地级以上城市普遍实行了水汙染物排放許可證制度。2000年，全国人大常委会第二次修订《中华人民共和国大气污染防治法》，确立了大气汙染物排放許可證制度。同年，国务院颁布《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，确立了水汙染物排放許可證制度。这样，排汙許可證制度在大气污染防治和水汙染防治领域分别获得了明确的法律地位<sup>32)</sup>。

2004年2月，国家环保总局在杭州、深圳、沈阳、武汉、唐山和银川开展了综合排汙許可證的试点工作，旨在深化汙染防治工作，探索综合汙染控制的“一證式”管理模式，使排汙許可證成为反映企业环境方面责、权、利的法律文书和凭證，做到“依證管理，按證排汙，违證处罚”，规范排汙者的环境行为<sup>33)</sup>。

综合看来，中国现在施行的排汙許可證制度主要是水汙染防治和大气污染防治领域，基本上都是“浓度控制和总量控制相结合”的排汙許可證。从立法实践来看，第一次制定通过的汙染防治法律，如《中华人民共和国海洋环境保护法》(1982)、《中华人民共和国水污染防治法》(1984)、《中华人民共和国大气污染防治法》(1987)、《中华人民共和国环境保护法》(1989)、《中华人民共和国固体废物汙染环境防治法》(1995)、《中华人民共和国噪声汙染防治法(1996)》以及《中华人民共和国放射性汙染防治法》(2003)等，都没有明确规定排汙許可證制度。为了应对日益严峻的环境汙染，有的法律在後来的修订过程中加入了排汙許可證制度，如《中华人民共和国大气污染防治法》(2000)第十五条<sup>34)</sup>和《中华人民共和国海洋环境保护法》(1999)第

32) 肖爱：《排汙許可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第28页。

33) <http://www.china.org.cn/chinese/huanjing/495769.htm>，访问日期：2007年4月16日。

34) 国务院和省、自治区、直辖市人民政府对尚未达到规定的大气环境质量标准的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫汙染控制区，可以划定为主要大气汙染物排放总量控制区。主要大气汙染物排放总量控制的具体办法由国务院规定。大气汙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

三条<sup>35)</sup>；有的法律则是通过出台配套法规确立排污许可證制度，如《中华人民共和国水污染防治法实施细则》(2000)第十条<sup>36)</sup>；有的法律，如《中华人民共和国环境噪声污染防治法》，未对排污许可證制度做出任何明确规定，但某些地方的环境立法却建立了相应的排污许可證制度，如《广东省排放污染物许可證管理办法》第二条第一款规定凡在该省直接或间接向环境排放水污染物、大气污染物、固体废弃物和噪声污染、辐射污染的企业事业单位和个体工商户，都必须依据该办法申领《广东省排放污染物许可證》或《广东省排放污染物临时许可證》<sup>37)</sup>，等等。

可见，中国的排污许可證立法在过去二十年取得了很大进展。但在发展过程中，该制度也遭受了不少挫折。最为典型的的就是1989年12月全国人大常委会在审议《中华人民共和国环境保护法》(草案)时对排污许可證制度进行的辩论。由於对草案原三十一条规定的排污许可證制度(排放污染物的单位，应当依照国家规定申报登记，领取排放污染物许可證)，反对声音颇多，导致《中华人民共和国环境保护法》(1989)未能确立排污许可證制度，而是以排污申报登记制度取代之，即把该条修改为：“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”<sup>38)</sup>。因此，目前中国的排污许可證制度，包括大气污染物排放许可證制度、水污染物排放许可證制度以及陆源污染物的排放许可證制度等，都是零散地分布在有关污染防治的单项法律或者法规之中。在下文中，将分别对水污染物排放许可證、大气

---

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證。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證规定的排放条件排放污染物。

35) 国家建立並实施重点海域排污总量控制制度，确定主要污染物排海总量控制指标，並对主要污染源分配排放控制数量。具体办法由国务院制定。

36) 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，发给排污许可證；对超过排放总量控制指标的，限期治理，限期治理期间，发给临时排污许可證。具体办法由国务院环境保护部门制定。

37) <http://hzepb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 访问日期：2007年4月18日。

38) 李启家，蔡文灿：《论我国排污许可證的整合与拓展》，载於《环境资源法论丛》第6卷法，法律出版社2006年3月版，第172页。



汙染物排放許可證、環境噪聲汙染排放許可證等各項制度的歷史沿革和變遷路徑進行探討：

### 1. 水汙染物排放許可證制度

水汙染物排放許可證是中國最早實施的排汙許可證制度。從1985年在上海市黃浦江上游水源保護區率先施行水汙染物排放總量控制和排汙許可證制度至今，已經有22年了<sup>39)</sup>。

在實施水汙染物排放許可證制度之初，总体上都是以濃度控制為主，並以此為出發點來實施其他相關的汙染防治政策，如汙水排放標準、排汙收費等。客觀說來，基於濃度控制的汙染管理方式具有簡單、方便、易行等優點，與中國當時的環境監測隊伍和水平比較匹配，也曾對當時的水汙染防治工作起到了積極作用。但1992年以後，中國經濟迅猛發展，工業汙水和城市汙水大量排放，嚴重汙染了水源和土壤，使得中國本已相當嚴峻的水資源短缺問題日趨突出。另外，還需要花費大量的人力、物力和財力進行被動的環境整治，淮河汙染就是典型的例子<sup>40)</sup>。至此，“濃度控制”缺少針對性和靈活性、無法將汙染物削減與水體環境目標相聯繫、不具有經濟優勢等弊端一一暴露出來。二十世紀九十年代，全國範圍內的主要河流大都遭受有機汙染，主要湖泊嚴重富營養化，流經城市的河段普遍受到汙染，近海海域亦受到一定程度的汙染<sup>41)</sup>，這種嚴峻局面正是當時以“濃度控制”為主的水汙染物排放許可證制度難以抑制水汙染惡化趨勢的集中反映。

事實上，水汙染物排放許可證制度的關鍵應是確定汙染物排放總量、分配汙染物總量削減指標<sup>42)</sup>。為了控制水汙染危機，自九十年代中期以來，中國的水汙染物排放許可證制度開始從“濃度控制”向“濃度控制與總量控制相結合”轉變。1996修訂的

39) 祝興祥等編著：《中國排汙許可證制度》，中國環境科學出版社1991年版，第7頁。

40) 蔡文燾：《整合視野下的排汙許可證研究分析》，武漢大學2005年碩士學位論文，第29頁。

41) [http://co.163.com/forum/content/1792\\_448027\\_1.htm](http://co.163.com/forum/content/1792_448027_1.htm)，訪問日期：2007年5月12日。

42) 徐家良、范笑仙：《制度安排、制度變遷與政府管制限度——對排汙許可證演變過程的分析》，載《上海社會科學院學術季刊》2002年第一期，第2頁。

《中华人民共和国水污染防治法》第十六条明确规定对某些重点水污染物排放实行“总量控制”的管理制度，即省级以上人民政府对实现水污染物达标排放仍不能达到国家规定的水环境质量标准的水体，可以实施重点污染物排放的总量控制制度，并对有排污量削减任务的企业实施该重点污染物排放量的核定制度。具体办法由国务院规定<sup>43)</sup>。

令人遗憾的是，虽然从1985年到1996年中国的水污染物排放许可证制度试点工作已经开展了十馀年，积累了相当丰富的经验，但1996年当国家环境保护部门提出在《中华人民共和国水污染防治法》中建立水污染物排放许可证制度时，仍然遭到了许多工业行政主管部门的强烈反对，导致立法机关最终以“不符合中国国情”为由拒绝在该法中建立水污染物排放许可证制度<sup>44)</sup>，而只是规定“对有排污量削减任务的企业实施该重点污染物排放量的核定制度”。

但是，《中华人民共和国水污染防治法》中未作规定并不意味着水污染物排放许可证制度在中国的发展就此停滞了。恰恰相反，全国许多地方都先于国家出台了有关水污染物排放许可证的规定，如《昆明市水污染物排放许可证管理暂行办法》(1999)等<sup>45)</sup>。

2000年3月20日，国务院发布《中华人民共和国水污染防治法实施细则》，其第十条<sup>46)</sup>明确规定，由县级以上地方人民政府环境保护部门根据排污企业是否超过核定的排放总量控制指标分别发给其排污许可证或者临时排污许可证，从而以行政法规的形式确立了水污染物排污许可证制度的法律地位。

43) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=14405>，访问日期：2007年4月20日。

44) 肖爱：《排污许可证制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第26页。

45) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/slc.asp?gid=16803140&db=LAR&keyword=%E6%B0%B4%E6%B1%A1%E6%9F%93%E7%89%A9%E6%8E%92%E6%94%BE>，访问日期：2007年4月22日。

46) 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。

## 2. 大气污染物排放許可證制度

1988年实施的《中华人民共和国大气污染防治法》中並未规定排汗許可證制度。1991年4月，国务院环境保护行政主管部门最先在天津、上海、沈阳、广州、太原、包头等16个城市进行大气污染物排放許可證制度试点工作。经过三年多的探索和实践，对16个城市的6646个重点污染源排放的主要污染物，如烟尘和二氧化硫，颁发了987个排汗許可證，初步建立起了适合中国国情的大气污染物排放許可證制度的运行机制以及可操作的大气污染物排放总量控制方法，为把許可證制度纳入法制轨道提供了重要的实践依据<sup>47)</sup>。但在1995年修正《中华人民共和国大气污染防治法》时，仍然没有引入排汗許可證制度。

2000年，《中华人民共和国大气污染防治法》再次修订。该法第十五条规定：“国务院和省、自治区、直辖市人民政府对尚未达到规定的大气环境质量的区域和国务院批准划定的酸雨控制区、二氧化硫污染控制区，可以划定为主要大气污染物排放总量控制区。主要大气污染物排放总量控制的具体办法由国务院规定。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許可證。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許可證规定的排放条件排放污染物”<sup>48)</sup>。这是中国首次以法律的形式规定污染物总量控制和排汗許可證制度，也是目前有关排汗許可證的立法中位阶最高的一部。

此外，很多地方政府根据《中华人民共和国大气污染防治法》颁布了地方性法规或规章，进一步细化和完善了大气污染物排放許可證制度，如《浙江省大气污染防治条例》(2003)<sup>49)</sup>第十二、十三条，《天津市大气污染防治条例》(2002)<sup>50)</sup>第七、八、

47) 国家环保局污控司大气和噪声处：《〈中华人民共和国大气污染防治法〉修订背景材料》，中国环境科学出版社2000年8月版，第77页。

48) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=27171>，访问日期：2007年4月22日。

49) <http://www.china.com.cn/chinese/huanjing/358880.htm>，访问日期：2007年4月22日。

九、十條，以及《濟南市大氣污染防治條例》(2000)<sup>51)</sup>第八、九條，等等。

### 3. 環境噪聲排放許可證制度

《中華人民共和國環境噪聲防治法》沒有規定向環境中排放噪聲必須獲得許可，但不少地方性規章和規範性文件都規定了包括噪聲在內的排污許可證制度，如《廣東省排放污染物許可證管理辦法》<sup>52)</sup>、《福建省排放污染物許可證管理暫行規定》<sup>53)</sup>等。

### 4. 固體廢物排污申報登記制度。

1995年通過並於2004年修訂的《中華人民共和國固體廢物污染環境防治法》沒有對固體廢物排污許可證制度做出規定，但其第五十七條要求從事收集、貯存、處置危險廢物經營活動的單位必須向縣級以上人民政府環境保護行政主管部門申請領取經營許可證，具體管理辦法由國務院規定<sup>54)</sup>。另外，該法第三十二條規定國家實行工業固體廢物申報登記制度，要求產生工業固體廢物的單位必須按照國務院環境保護行政主管部門的規定向所在地縣級以上地方人民政府環境保護行政主管部門提供工業固體廢物的種類、產生量、流向、貯存、處置等有關資料<sup>55)</sup>。這些制度為將來確立固體廢物排污許可證制度打下了一定基礎。

---

50) <http://www.chinalawedu.com/news/2004/12/ma886632513410221400215808.html>, 訪問日期：2007年4月26日。

51) <http://www.jnrd.gov.cn/dffgk/N42f1e382ae408.html>, 訪問日期：2007年4月26日。

52) <http://hzepb.haizhu.gov.cn/printpage.asp?ArticleID=303>, 訪問日期：2007年4月26日。

53) <http://www.xmems.org.cn/cgi-bin/dbfg/doc.cgi?id=1240>, 訪問日期：2007年4月26日。

54) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 訪問日期：2007年4月26日。

55) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=56444>, 訪問日期：2007年4月26日。

## 5. 陆源污染物排放管理制度

1983年实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》未规定排汙許可證制度，但随著陆源污染物对海洋环境污染的形势日益严峻，1999年修订、2000年4月1日开始实施的《中华人民共和国海洋环境保护法》第三条规定“国家建立並实施重点海域排汙总量控制制度，确定主要污染物排海总量控制指标，並对主要污染源分配排放控制数量。具体办法由国务院制定”<sup>56)</sup>。这是一个类似排汙許可證制度的法律规定，但遗憾的是国务院迄今为止未出台相关的具体办法。

## 6. 放射性废物排放管理制度

2003年通过並实施的《中华人民共和国放射性污染防治法》虽然没有明确规定排汙許可證，但对放射性污染物质的排放有非常严格的管理制度。例如，该法第四十一条规定，产生放射性废气、废液的单位向环境排放符合国家放射性污染防治标准的放射性废气、废液，应当向审批环境影响评价文件的环境保护行政主管部门申请放射性核素排放量，並定期报告排放计量结果；第四十二条规定，产生放射性废液的单位必须按照国家放射性污染防治标准的要求，对不得向环境排放的放射性废液进行处理或者贮存，等等<sup>57)</sup>。

# IV. 中国排汙許可證制度存在的问题与局限

## 1.

从立法的角度看，全国性的法律依据不足，导致各地的排汙許可證制度都不统

---

56) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=24094>，访问日期：2007年4月26日。

57) <http://law.chinalawinfo.com/newlaw2002/SLC/SLC.asp?Db=chl&Gid=47118>，访问日期：2007年4月26日。

一旦较为混乱如前所述,《中华人民共和国环境保护法》並未确立排污許可證制度,仅有的一些關於排污許可證的规定都是零散地分布在针对水、大气等不同环境要素的单行法律或者行政法规之中,不仅不夠系统,而且相关规定极不完备。相反,各地方政府纷纷出台适用於本行政区域的较为综合、全面的排污許可證制度,说明中央层级的排污許可證立法总体上已经落後於地方污染防治的需要。於是,总体看来,排污許可證制度的发展呈现出“实践先於立法,地方立法先於国家立法”的尴尬局面。

在未能建立全国统一的排污許可證法律标准和依据的情形下,虽然各地可以根据自身实际情况选择制定符合本地污染防治条件和需要的相关法规、规章,但也容易导致各地的排污許可条件不具体、标准不统一、主体不明确、程序不规范,甚至导致恣意裁量許可申请、胡乱收取許可费用等问题<sup>58)</sup>。这不仅会严重影响排污許可制度在污染防治中的作用,还会极大地损害该制度的严肃性和权威性。

## 2.

从实践的角度看,排污許可證制度在实际运作过程中存在著协调性差、缺乏可操作性、执行不力等问题,实施现状令人担忧以现行的水污染物排放許可證制度为例,其在实际操作过程中遇到的问题主要表现在以下两个方面:一是与其他环境管理政策不协调,突出表现是排放标准的不一。其他环境政策(例如有关水的排污收费)依据的是浓度标准,而水污染物排放許可證依据的是污染物排放量以及所排放污染物的浓度。这两个标准的不一致,给地方环保局执行排污許可證制度带来困难。二是技術支撐能力和制度可操作性较差,主要表现在使用什麼方法确定水污染物排放总量控制目标和如何分配污染物削減指标。以分配削減指标为例,由於地方环保局大都缺乏熟悉水质模型的技術人员,往往难以提供优化模型所需要的数据,所以对实施排污許可證的技術支持是非常有限的<sup>59)</sup>。这样一来,使得很多地方的排污許可證制度在设立之後难以发挥应有的功效。以上海、浙江等实施排污許可

58) 李启家、蔡文灿:《论我国排污許可證的整合与拓展》,载《环境资源法论丛》第6卷,法律出版社2006年3月版,第180页。

59) 蔡文灿:《整合视野下的排污許可證研究分析》,武汉大学2005年硕士学位论文,第34页。

證制度的省市为例，一方面，政府发放的排汙許可證的数量与实际上排汙企业的数量差距太大，有的地方领取排汙許可證的企业仅占排汙企业总量的20%；另一方面，有的地方根本没有真正落实这项制度。某县级市1996年只发放了40个临时排汙許可證，从1997年至2000年间基本上没有发放过排汙許可證。而且许多排汙許可證的取得不是事前申请经批准获得的，而是在排放汙染物之後才由环境保护行政主管部门去被动监管而补办的，这在农村地区尤为明显<sup>60)</sup>。可以说，在许多地区，排汙許可證事实上已经处於了“名存实亡”的境地。

### 3. 公众参与严重不足

市场失灵和政府失灵是导致现代环境问题的重要根源。为了克服上述难题，需要建立公众参与环境保护的制度，充分发挥市民社会的积极性、能动性，利用市民社会的自主力量，弥补市场机制和政府管制的不足<sup>61)</sup>。

但是，中国的排汙許可證制度存在著从法律、行政法规、国务院部门规章到地方性法规和规章等多个层次的相关规定，不仅程序零散、模糊、粗糙，缺乏协调，具体操作大都依据环境行政机关的内部办事规程，而且许多排汙許可程序完全由当地政府一手主导，既没有规定排汙企业可以要求政府提供何种公共服务，又没有规定相关的民众如何参与排汙許可程序中，使得社会公众完全丧失了与自身利益休戚相关的参与权<sup>62)</sup>。

此外，许多排汙企业在增加就业与提高经济收入方面对本地居民有较大的吸引力，人们对环境汙染的容忍度往往很高，这就导致社会公众对环境保护的需求相对不足，导致排汙企业以及生活在汙染源区域的居民都对排放許可證制度缺乏足够的认识，也会对该制度的有效性感到怀疑<sup>63)</sup>。

60) 蔡文灿：《整合视野下的排汙許可證研究分析》，武汉大学2005年硕士学位论文，第36页。

61) 徐家良、范笑仙：《制度安排、制度变迁与政府管制限度——对排汙許可證演变过程的分析》，载《上海社会科学院学术季刊》2002年第一期，第16页。

62) 肖爰：《排汙許可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第51页。

63) 徐家良、范笑仙：《制度安排、制度变迁与政府管制限度——对排汙許可證演变过程的分析》，载《上海社会科学院学术季刊》2002年第一期，第18页。

## V. 对完善中国排污许可证制度的若干思考

首先,应当以自2004年7月1日开始实施的《中华人民共和国行政许可法》为基础来整合各环境单行法律、法规、规章中有有关排污许可证的规定。目前学界对具体的整合方式有两种观点。一种观点认为,排污许可属于行政许可的一种,其立法应当遵从《中华人民共和国行政许可法》中的相关规定,因此有必要以《中华人民共和国行政许可法》为依据,由国务院制定一部有关排污许可证制度的行政法规,将水污染物排放、大气污染物排放、噪声排放统一归入排污许可证制度的范畴<sup>64)</sup>。另一种观点认为,《中华人民共和国行政许可法》是由全国人大常委会制定的,其法律位阶与全国人大常委会制定有关污染防治的单行法律(例如《中华人民共和国大气污染防治法》)是等同的。根据《中华人民共和国立法法》的规定,这类污染防治单行法律所规定的排污许可证制度不必遵循《中华人民共和国行政许可法》的规定。而对于法律位阶低于《中华人民共和国行政许可法》的法规或规章,则应当依据《中华人民共和国行政许可法》的规定做出相应的修改和完善<sup>65)</sup>,进而无须再制定一部有关排污许可证制度的专门性的行政法规。笔者认为,在协调《中华人民共和国行政许可法》与污染防治单行法中排污许可规定的相互关系的同时,更应该首先在《中华人民共和国环境保护法》和《中华人民共和国水污染防治法》等环境污染防治法律中加快引进或者完善有关排污许可证的规定,使得整个排污许可证法律制度层级明确、程序完备,形成一个规范化的制度体系。在此立法和相应实践的基础上,再进一步制定有关排污许可证的统一性、专门性法律或者行政法规。

其次,要保障社会公众能够参与到排污许可制度之中。应当坚持便民原则,充分尊重公众(包括排污申请者)的环境知情权和参与权,从而有利于环境行政部门获得全面真实的信息,有利于其在充分考虑公众意志与需求的前提下依法做出科学决策<sup>66)</sup>。鉴于公众参与排污许可程序必然会增加时间消耗,如果不对有关期限严加规

64) 李启家、蔡文灿:《论我国排污许可证的整合与拓展》,载《环境资源法论丛》第6卷,法律出版社2006年3月版,第188页。

65) 叶晔:《我国污染物排放许可单行法和行政许可法的协调——以水污染物排放许可证制度为例》,载《东华大学学报(社会科学版)》第6卷第3期,2006年9月版,第17页。



定，往往会造成拖延，因此需要对提出申请、做出受理决定、补充资料、公众评议、做出颁證与否的决定、编制和公告許可證草案接受评议、制作正式排放許可證、发放許可證、許可證有效期限、換證、中止或吊銷許可證的事先通知等的时间和期限做出明确的规定。根据《中华人民共和国行政许可法》，从受理申请到颁发許可證最多不能超过40天。考虑到汙染物排放的高度科技性和汙染的日益隱蔽性，以及公告和听證的複雜性，排汙許可證制度的期限可以适当延长，但必须由汙染防治法律法规做出特别的规定<sup>67)</sup>。第三，改变针对大气汙染物、水汙染物、固体废弃物等分别实行不同排汙許可證的“分散汙染控制模式”为“综合汙染控制”模式。目前中国排汙許可證法律规范中较为完备、实践操作较为成熟的主要是水汙染物和大气汙染物排放許可證制度，而对于汙染趋势日益严重的噪声汙染、固体废弃物汙染则是仅有少量的法律规范加以调整，其实施的效果令人担忧。2004年2月，国家环保总局在唐山、沈阳、杭州、武汉、深圳和银川六个城市开展了综合排汙許可證的试点工作<sup>68)</sup>，这将是未来排汙許可證制度发展与完善的重要趋势之一。为此，一方面，需要在总结水汙染物和大气汙染物排放許可證制度经验教训的基础上分别对相关制度加以完善，另一方面，也需要把固体废弃物排放、噪声排放等也一并纳入进来，积极探索建立涵盖水汙染物、大气汙染物、固体废弃物和噪声等的综合汙染控制模式，研究制定综合汙染控制法律或者行政法规，逐步建立“一證式”排汙許可和管理制度。

## VI. 结论

作为一项从西方国家引入的汙染防治措施，排汙許可證制度在中国已经有了22年的发展曆史。盡管该制度在立法依据、程序设计、公众参与和实施效果等方面都

66) 肖爱：《排汙許可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第53页。

67) 肖爱：《排汙許可證制度研究》，湖南师范大学2004年硕士学位论文，第53—54页。

68) <http://www.china.org.cn/chinese/huanjing/495769.htm>，访问日期：2007年5月9日。

存在许多不盡如人意之处，但不可否认其已经並必将继续作为中国污染防治法律制度的核心发挥重要作用。尤其是在“十一五”规划把“主要污染物排放总量减少10%”列为约束性指标，而国内的环境管理水平依然相当低下的情况下，能否充分利用排污许可證制度並不断对其加以完善将是能否实现这一目标的关键所在。