

# 中国的排污收费制度及其实施中出现的问题

梅凤乔\*

## 1 引言

中国的排污收费制度是在1979年颁布的《中华人民共和国环境保护法（试行）》中正式确立的。该法第十八条规定：“超过国家规定的标准排放污染物，要按照排放污染物的数量和浓度，根据规定收取排污费”。据此，一些省、市、自治区开始试行征收排污费。在总结各地试点经验的基础上，国务院于1982年12月颁布了《征收排污费暂行办法》，其中对征收排污费的目的、范围、标准、加收和减收的条件、排污费的管理和使用等，做了统一规定。20世纪90年代初，中国开始由计划经济向市场经济过渡。在这种情况下，排污收费制度在实施过程中出现的问题日益突出<sup>1)</sup>。因此，有必要对排污收费制度进行整体性的改革。在总结一些地方排污收费改革试点经验的基础上，国务院于2002年初出台了《排污费征收使用管理条例》。该条例自2003年7月1日施行。

近年来，为了有效实施《排污费征收使用管理条例》，国务院环境保护行政主管部门（2008年3月更名为“环境保护部”）会同相关部门先后发布了一系列规章，对排污收费制度实施的各个环节，如排污申报登记、排污费征收标准、排污费核定和公示、排污费收缴和使用等，做了进一步明确的规定。尽管如此，中国的排污收费制度在实施过程中依然面临许多问题。本文拟从中国排污收费制度的适用范围、收费标准、排污费核定和征收、排污费管理和使用等方面介绍中国的排污收费制度，并对这项制度实施过程中存在的问题进行分析；最后，对中国排污收费制度未来改革的方向做一个粗浅的探讨。

---

\* 法学博士，北京大學校 教授

1) 陆新元，汪冬青，中国排污收费制度的改革与实施（一）[J]. 环境保护科学，1998，24(4)：1-5.

## 2 适用范围

国务院颁布的《排污费征收使用管理条例》第二条规定：“直接向环境排放污染物的单位和个体工商户，应当依照本条例的规定缴纳排污费”；但“排污者向城市污水集中处理设施排放污水、缴纳污水处理费用的，不再缴纳排污费。排污者建成工业固体废物贮存或者处置设施、场所并符合环境保护标准，或者其原有工业固体废物贮存或者处置设施、场所经改造符合环境保护标准的，自建成或者改造完成之日起，不再缴纳排污费”。这意味着，中国的排污收费制度仅适用于企事业单位，而不适用于居民家庭；同时仅适用于直接向环境排放污染物，而不适用于间接排污者。另外，该条例并没有明确界定排放哪些类型的污染物需要缴纳排污费，但国务院环境保护行政主管部门会同相关部门在2003年初联合发布的《排污费征收标准管理办法》中规定，排放水污染物、大气污染物、固体废物和危险废物、环境噪声，均要缴纳排污费；并列出了该制度适用的污染物名称。需要说明的是，在中国多数城市地区，居民家庭生活污水的排放需要缴纳污水处理费，并与供水费合并收取。

在实施过程中，经常出现的问题是：一些城市未建成城市污水集中处理设施，但已向排污者征收了污水处理费。在这种情况下，环境保护部门又向排污者征收排污费，引起社会的质疑和不满<sup>2)</sup>，乃至引起诉讼。令人深思的是，对于这类诉讼，两地法院做出的判决刚好相反。在江西无线电学校诉南昌市环保局重复收费案中，当地法院认为，虽然原告已经缴纳污水处理费，但其排放的污水只是进入城市污水管网，而不是直接进入污水处理设施，所以，仍要缴纳排污费<sup>3)</sup>。而在江西吉安文武学校诉环保部门重复收费案中，当地法院则认为，原告已经缴纳了污水处理费，按照有关规定，就不能再征收排污费，即使原告排放的污水因当地城市集中污水处理设施尚未建成而未得到处理，但责任不在原告。所以，判定环保部门败诉<sup>4)</sup>。之所以会出现上述情况，除相关法律法规的规定比较含糊外，主要原因是，一些地方在未提供污水处理服务的情况下，收取污水处理费，从而引起混乱。而在这种现象的背后，是一些地方政府相关部门对利益的追逐。

2) 陈清利, 仝伟峰. 环保局向饭店收费违规? [N]. 河南商报, 2007年3月21日, 第A08版.

3) 吴云, 路淑宁. 江西无线电学校状告环保部门重复收费败诉[N]. 江西日报, 2005年8月9日, 第版.

4) 胡建明, 龚虹英. 一次排污反复收费, 民办学校告赢环保局[OL]. 中国法院网, 2006年12月29日.

另外一个比较普遍的问题是,对于适用排污收费制度、应当征收排污费的企事业单位,由于各种原因,实际上并没有征收。据从事排污费征收工作的人员反映,各地环保部门普遍重视对废水、废气排放征收排污费,而轻视或忽视对产生固体废物和环境噪声征收排污费;普遍重视对大中型企事业单位征收排污费,而轻视或忽视对众多分散的小企业、尤其是服务业和畜禽养殖业征收排污费<sup>5)</sup>。而对于移动源,比如机动车,我国现行的法律要求进行定期的排放检测;只有达到机动车尾气排放标准的车辆,才允许在道路上行驶。只要达到排放标准,就不再对机动车征收排污费。但是,随着机动车数量的高速增长,机动车尾气排放已经成为中国许多城市空气污染的主要原因。所以,有人提出,应当尽快将机动车纳入排污收费制度的范畴<sup>6)</sup>。

### 3 收费标准

以往,中国的排污收费主要以排放的污染物浓度是否超过相应的污染物排放标准为原则。不超标的排污者,不需要缴纳排污费。而超标排污者,则要按照超标倍数和排污量,缴纳排污费。1996年修订《中华人民共和国水污染防治法》时对此做了调整,对不超标的排污者也要征收排污费。2003年排污收费制度改革以后,普遍按照污染物的实际排放量来征收排污费,前提条件是排放的污染物浓度不超标。如果超标,则要对排污者实行加倍征收排污费。对于同一个排污口排放多种污染物的情况,可以对各种污染物分别计算排污费,合并征收,但最多不超过3项。

2003年颁布的《排污费征收标准管理办法》以附件的形式列出了纳入排污收费范畴的水污染物和指标65种,大气污染物44种,固体废物和危险废物7类,噪声超标16个等级。其中,列出的大气污染物中含有部分温室气体,如二氧化碳、氮氧化物、氟化物等。对于水污染物和大气污染物,分别给出了用于计算排污费的污染当量值。每一个水污染当量和大气污染当量分别征收0.7元和0.6元的排污费。与之前相比,排污收费的标准有了显著的提高。相应地,全国征收的排污费总量也有了大幅

5) 朱聪斌. 排污收费存在的问题及其对策[J]. 污染防治技术, 2006, 19 (3) : 45-47.

6) 郭丽辉. 建立机动车I/M制度和排污收费制度的探讨[J]. 云南环境科学, 2003, 22 (增刊1) : 32-33.

度的增长。据国家环境保护总局公布的统计资料, 2004年全国征收的排污费总量比改革前的2002年增长了近40%。但是, 与污染治理成本相比, 现行的排污收费标准仍然偏低。据估计, 火电厂烟气脱硫平均成本为4-6元/千克<sup>7)</sup>。所以, 中国政府有关部门正在研究, 准备在2010年前逐年将排污收费标准提高, 直到与污染治理成本相当。

尽管纳入排污收费范畴的大气污染物已有40多种, 但也有人认为, 还有大量的污染物应当纳入排污收费范围。比如, 有20多种有机污染物和一些常见的工业废气目前没有包含在排污收费范围, 其中一些甚至没有排放标准<sup>8)</sup>。笔者认为, 鉴于《排污费征收标准管理办法》规定, 对于同一排污口排放的污染物, 最多只对其中排放的3种污染物计算和征收排污费, 因此, 增加污染物的种类对排污者缴纳的排污费实际产生的影响可能很小, 甚至不会产生任何影响。在这种情况下, 仅仅增加污染物的种类实际意义并不大。应当考虑针对特殊行业, 对其所排放的特殊的、对人体健康和环境产生重大影响的污染物, 制定排污收费标准, 额外征收排污费。

#### 4 排污费核定和征收

排污费的核定是排污收费制度实施中的一个主要环节, 它要以排污量的核定为基础, 依据《排污费征收标准管理办法》中规定的收费标准来计算。按照《排污费征收使用管理条例》的规定, 排污量的核定主要有两种方式: 一是按照监测数据核定真实的排污量; 二是在没有监测的情况下采用物料平衡的方法核定。由于中国大量的小型企业不具备监测能力, 所以, 对这些排污者排污量的核定就非常困难。加上环境保护部门的人力有限, 对这些企业采用物料平衡的方法核定排污量既费时又费力, 于是, 人为确定排污量和排污费的现象在实际工作中非常普遍, 由此引起的纠纷和诉讼时有发生。针对这种情况, 有人提出采用抽样调查的方法确定一些行业的排污系数来解决上述问题<sup>9)</sup>。广东省按照这种方法制定了部分第三产业的排污系数

7) 伍世安. 改革和完善我国排污收费制度的探讨[J]. 价格理论与实践, 2007 (7) : 11-12.

8) 章鸿, 林萌. 论排污收费制度的健全和完善[J]. 甘肃农业, 2005 (10) : 72.

9) 侯淑平. 餐饮服务业的排污收费问题探讨[J]. 山西能源与节能, 2003 (2) : 59-60.

表<sup>10</sup>)。这对于解决排污费核定过程中存在的人为因素的影响起到积极的作用。

按照《排污费征收使用管理条例》的规定,在核定排污费之后,应当每月或每季度向排污者送达排污费缴纳通知单。排污者自接到排污费缴纳通知单之日起7日内,到指定的商业银行缴纳排污费。商业银行应当按照规定的比例(目前是1:9)将收到的排污费分别解缴中央国库和地方国库。具体的收费工作,由地方人民政府环境保护部门设立的环境监察队伍负责。

在排污费征收环节,目前存在的主要问题,除前面已经提到的该征收排污费而没有征收的现象比较严重外,就是拖欠排污费问题。很多排污者在收到排污费缴费通知单后并没有在规定的时间内缴纳排污费,有的甚至长期拖欠。据审计部门提供的资料,浙江省排污企业在2003年底累计拖欠的排污费已达上亿元,相当于当年全省征收的排污费总额的三分之一左右<sup>11</sup>)。而环境监察机构由于人员不足,往往不能及时催缴,致使这些排污企业长期拖欠排污费而不会受到惩罚。为此,国务院环境保护行政主管部门已经出台《排污费征收工作稽查办法》,以加强对排污费征收环节的监督检查,并对拖欠或拒不缴纳排污费的行为进行惩处。

## 5 排污费管理和使用

以往,排污企业缴纳的排污费,80%将以污染治理补助资金的形式返还给企业,用于该企业的污染治理。至于这笔资金是否用于治理,环境保护部门很少去监督。余下的20%部分由征收排污费的地方环境保护部门按照国家有关规定支配和使用,主要用于区域污染防治和环境保护部门自身的能力建设。由于缺乏有效的监督,一些地方的环境保护部门将其可支配的排污费挪作他用。针对这些情况,在2003年排污收费制度改革时强调:以排污费为主要来源,建立环境保护专项资金,集中管理,有偿使用;各级人民政府的财政部门 and 环境保护部门按照各自的职能,对环境保护专项资金及其使用实施管理和监督。环境保护专项资金可以作为拨款补助或者贴息贷款,用于支持重点污染源污染防治、区域性污染防治、污染防治技术

10) 陈刚宁. 发廊宾馆医院如何计算排污费? [J]. 环境, 2003 (10) : 18-19.

11) 徐亚茜. 排污费征收管理亟待完善[J]. 浙江审计, 2004 (7) : 19-20.

和工艺的开发与应用等项目的实施。

实际执行过程中,环境保护专项资金由财政部门设立专门的账户进行管理;环境保护部门负责对申请补助或贷款的污染防治项目进行审查;对符合条件的项目,由财政部门以补助或贷款的方式拨付。从各地对排污费使用情况进行审计的结果看,挤占、挪用排污费以及环境保护补助资金拨付不及时等问题比较普遍<sup>12)</sup>;同时,申请环境保护补助资金的单位虚报资金预算、不按规定使用环境保护补助资金等问题也时有发生<sup>13)</sup>。据国务院环境保护行政主管部门调查<sup>14)</sup>,由于一些地方财政紧张,环境保护部门的行政事业经费得不到保障。有些省份,如湖南省,环境保护部门的经费缺口占预算的比例高达70%。这种情况在中部和西部省份尤其突出。因此,挪用排污费成为解决环境保护部门经费不足的唯一选择。

## 6 未来改革的重点

从中国政府相关部门对于排污收费制度未来改革的设想以及目前一些地方开展的排污收费制度改革动向来看,中国排污收费制度未来的改革将会着重在以下两方面:

第一,提高排污收费标准,使排污收费制度真正发挥经济杠杆作用

在中国排污收费制度建立之处,人们希望,通过实施排污收费制度,可以对排污者起到经济刺激作用,促进企业加强污染防治。但是,由于收费标准太低,排污企业普遍愿意缴纳排污费而不愿意治理。在2003年排污收费制度改革时,虽然收费标准有了大幅度的提高,但仍明显低于污染治理成本。所以,在2003年《排污费征收使用管理条例》中对于排污收费制度的目的,只字不提。对此,有些学者对此感到困惑<sup>15)</sup>。而从实际情况看,中国现行的排污收费制度主要目的是,筹集环境保护

12) 贾兰生. 排污费征收使用管理中存在的违规问题分析[J]. 财政监督: 34-35.

13) 张宏斌, 刘全华. 规范排污费收缴及环保专项资金管理的建议[J]. 财政监督, 2007(3): 63.

14) 陈斌, 逯元堂, 吴舜泽, 张治忠. 环保部门经费保障问题调研[J]. 环境保护, 2006 (11B): 62-66.

15) 李慧玲. 我国排污收费制度及其立法评析[J]. 中国林业科技大学学报(社会科学), 2007 (2): 59-6

资金。最近, 中国政府相关部门已经明确提出, 在2010年前后要大幅度提高排污收费标准, 使之高于污染治理成本。一些地方, 如江苏、浙江、山西、山东、内蒙古等, 已经出台了相关规定, 使排污收费标准接近污染治理成本。

第二, 采取必要措施, 使排污收费制度得到全面的贯彻和落实

如前所述, 中国的排污收费制度还远没有得到有效的执行。诸如漏征、拖欠或拒不缴纳排污费等问题, 都需要尽快采取措施加以解决。而据地方环境保护部门反映, 出现这些问题的主要原因是, 排放污染的企业数量多、规模小、分布广, 而从事排污费征收的环境监察人员却很多。比如, 广州市天河区仅饮食店就有2000多家, 而环境监察人员仅10人, 其中仅有4人负责排污收费。从全国范围看, 2004年, 监察人员的编制仅有3.9万人, 实际从事环境监察工作的人员有5.1万人, 而完成基本的监察任务至少需要8.6万人。因此, 扩充环境监察队伍的规模, 提高环境监察人员的业务素质, 是势在必行。近年来, 中国政府对环境保护工作越来越重视, 在最近的机构改革中已经将国家环境保护总局升格为环境保护部。因此, 我们有理由相信, 上述各种问题将会很快得到解决的。

## 摘 要

中国的排污收费制度是通过立法于1979年得到确立的, 自1982年开始在全国实行。2002年, 中国对排污收费制度进行了全面的改革, 并自2003年下半年开始执行新的排污收费制度。本文从适用范围、收费标准、排污费核定和征收、排污费管理和使用等方面, 对中国现行的排污收费制度做了介绍, 并对其实施过程中出现的问题进行了分析。最后, 结合中国政府相关部门对排污收费制度改革的设想和各地改革排污收费的实践, 阐述了中国排污收费制度未来改革的重点和方向。