

排污许可证 监管框架的 制定与实施

中国排污许可证制定实施概况及欧盟许可经验分享



排污许可证监管框架的制定与实施

中国排污许可证制定实施概况及欧盟许可经验分享

编写组成员名单

负责人：裴晓菲

外方专家：Ludwig Kramer、Martin Bigg

中方专家：贺 蓉、李媛媛、贾 蕾

统 稿：裴晓菲、贺 蓉、李媛媛

目录

前言 1	5
1. 建立排污许可制度的法律依据	6
1.1 欧盟相关环境法律概述	6
1.2 中国排污许可制度的法律依据	13
2. 欧盟排污许可制度概述	20
2.1 欧盟环境法下的排污许可证	20
2.2 欧盟排污许可制度框架体系	22
2.3 欧盟其它环境管理制度	32
2.4 欧盟排污许可制度经验总结	35
3. 中国现行排污许可制度法治化发展情况和面临的问题	38
3.1 中国现行排污许可制度法治化发展情况	38
3.2 中国现行排污许可制度面临的问题和挑战	42
4. 中国《排污许可管理条例》拟解决的关键问题	49
4.1 《排污许可管理条例》制定的原则	49
4.2 中国法律政策要求扩大适用范围	49
4.3 排污许可制度与其他环境管理制度如何结合	54
4.4 选择更加可行的排污许可证审查方式	53
5. 中国排污许可的执法和企业守法情况	56
5.1 排污许可的执法	56
5.2 企业守法情况	59
5.3 第三方机构在排污许可执法和企业守法中的作用	60
结语	62
附件：排污许可管理条例草案征求意见稿	64

前言

排污许可制度最早于上世纪 70 年代产生和发展于西方国家，通过长时间的探索与施行，形成了一套完整的制度体系。欧盟通过制定和完善《综合污染预防与控制指令》(IPPC)，整合七部指令升级为工业排放指令 (IED)，并且分行业制定了一系列的最佳可行技术 (BAT)，成为制定排污许可证的条件和排污许可证上记载的排放限值的依据和基础。截至 2018 年，

欧盟成员国共对排污设施发放了约 55000 余张工业排污许可证。欧洲与美国的排污许可制度有相似之处，但也有较大不同，比如欧洲和美国都强调最佳可行技术的重要性，而欧洲的工业排污许可证是综合许可，而美国则是按照大气和水等不同要素分别管理，分别发放许可证。本报告重点对欧盟及其成员国排污许可制进行了研究，具体介绍了欧盟关于污染物排放的有关法律规定、监管工业排放的法律依据，并详细介绍了工业排放指令 (IED)，这部分内容主要是由前欧盟委员会环境总司法律部部长 Ludwig Kramer 和前英国环保署工业排放和固废管理司司长 Martin Bigg 负责完成，以保证该部分研究的准确与专业。

中国的排污许可制是在上世纪八十年代开始萌芽产生的，最早是在《上海市黄浦江上游水源保护条例》中规定。在 1989 年第三次全国环境保护会议上提出了“排污申报登记和排污许可证制度”，之后开始了长时间的探索和地方试点。2013 年《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”，首次在中央文件中出现排污许可制。2015 年 1 月 1 日实施的新《环境保护法》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。”2016 年 11 月，国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》，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进行了总体部署和系统安排，推动了排污许可管理制度改革，指导了排污许可制度有关法规政策的出台。为配合排污许可证的发放，2016 年 12 月，原环境保护部出台了《排污许可证管理暂行规定》，2017 年出台了《固定污染源排污许可分类管理名录 (2017 年版)》(2019 年已更新)和《排污许可管理办法 (试行)》，并于同年开始《排污许可管理条例》的起草工作。2019 年召开的党的十九届四中全会明确提出“构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系”，为坚持和完善排污许可制度指明了方向、提供了遵循。

它山之石，可以攻玉。在排污许可制度体系构建和法规制定的关键时期，开展中欧排污许可制度研究，具有十分重要的意义。此外，本报告不仅研究了排污许可制度的法律基础，还通过文献分析、调研走访和专家座谈等方式，梳理了排污许可工作进展情况，分析了中国开展排污许可制度存在的问题和面临的挑战，提出了需要解决的关键问题和思考建议。希望本研究可以为完善中国的排污许可制贡献力量。

1. 建立排污许可制度的法律依据

1.1 欧盟相关环境法律概述

欧盟是由28个¹主权国家组成的超国家组织，这28个欧盟成员国也是联合国成员国。这些国家将部分国家主权让渡给欧盟，其中包括环境相关事宜的主权。成员国和欧盟之间的关系遵守授权原则和辅助性原则²。但原则尤其是辅助性原则的应用，有时会引发欧盟内部机构之间激烈的讨论，决策也会受到政治因素的影响，所以最后的决定并不一定总是最合理、最具实操性、在经济或环境层面最可行的方案³。

1958年《欧盟条约》（以下简称“条约”）的签订标志着欧盟前身——欧共体的成立（EEC）。但条约中并没有任何关于环境、环保以及环境政策的条款。20世纪70年代中叶，欧共体开始通过限制排放⁴进行环境立法。当时，立法讲求实效，因此，并未对水污染物排放、土壤污染物排放和大气污染物排放制定统一的概念，也没有综合许可的概念。欧盟立法也没有明确区分水、土壤和大气污染物排放，而是用一部立法⁵治理不同的环境污染物排放。本章小标题对水、土壤和大气污染物排放的区分只

是为了厘清不同的治理方法，还需谨慎对待。

1.1.1 欧盟的基础法律

保护环境是欧盟成员国⁶的共同责任（职责）。欧盟环境政策的目标是“高水平保护和改善环境”⁷。

《欧盟运行条约》第191条再次规定欧盟环境政策应以实现高水平保护为目标，并在以下方面做出贡献：1）维护、保护和改善环境质量；2）保护人类健康；3）审慎合理地使用自然资源；4）推进国际层面措施，特别是减缓气候变化。

《欧盟条约》第21条进一步详细阐述了欧盟政策关于国际层面的内容，条款除了其他规定外，要求欧盟应本着消除贫困的主要目标，促进发展中国家的可持续发展，协助制定国际措施，保护和改善环境质量，促进全球自然资源的可持续管理⁸。《欧盟运行条约》第11条规定：“环境保护规定必须纳入欧盟政策和活动的定义和实施中，特别考虑到促进可持续发展”。

欧盟环境行动计划对总体的政策目标做出了

进一步规定。早在1973⁹年就颁布的行动计划直到1993年才被欧洲议会和欧盟理事会通过，成为具有约束力的决议¹⁰，决议规定了在计划有效期内，欧盟环境政策的目标、原则和优先事项。当前，欧盟正处在第七个环境行动计划周期中¹¹。行动计划规定了欧盟在环境政策领域行动的目标、原则和优先事项，但没有包括直接适用的措施；有约束力的措施必须通过欧盟立法的形式采纳¹²。

欧盟环境政策和采取的每项具体措施应基于《欧盟运行条约》第191(2)条规定的四项环境原则，并适用于上述一般性原则¹³，即预警原则、预防行动原则、环境损害应从源头纠正的原则和污染者付费原则。

欧盟环境法中的原则以指导方针的形式存在，用于解释具有法律效力的条款，原则本身并不是成员国始终要遵守的有约束力的法律¹⁴，但根据《欧盟运行条约》第11条的规定，原则适用于欧盟立法的所有领域。

根据欧洲法院的解释，预警原则是指在科学或技术不确定的情况下，政府部门有权采取行动以防止对人类或环境造成伤害。法院规定如下：¹⁵“（T）预警原则的定义是，共同体法律要求相关部门采取恰当措施，预防潜在的公共健康、安全和环境风险的一般原则，而且保护上述利益优先于保

护经济利益。由于欧共同体机构要负责保护在其所有活动范围内的公共健康、安全和环境，因此可将预警原则视为上述欧盟条约相关条款衍生的自主性原则，属于约定俗成的案例法，即在公共卫生领域，预警原则意味着如果对人类健康风险或对风险程度存在不确定，可先采取措施，无需等到风险或者严重程度已经全面显现。”

预防行动原则是对预警原则的补充。该原则允许甚至可以要求针对已知的人类健康或环境风险采取行动。欧盟有若干立法的制定都是基于预防行动原则的，例如预防工业事故的指令2012/19或指令2011/92¹⁶，该指令要求在给某些项目发放排污许可证之前必须先进行环境影响评价¹⁷。

环境损害（damage）的原则——《欧盟运行条约》第191（2）条的某些版本使用“伤害（Impairment）”一词在欧盟环境法中并不常用。该原则似乎更支持设定排放限值。但是生产经营者，通常更倾向于建立环境质量目标而不是设立排放限值，因为环境质量目标的合规不太容易管控，其测量方法和程序不够准确，而且污染源众多，所以很难就一种污染清楚界定是具体哪一方的责任。该原则允许立法机构顶住压力，监管污染源，但就如上文提到的欧盟环境法的演变那样，欧盟法律并没有明确规定什么时候设定限值和环境质量目标，采取

1 2020年1月31日，英国正式脱欧，欧盟变为由27个主权国家组成。

2 《欧盟条约》第15条规定：“联盟的管辖权受到授权原则的限制。联盟管辖权的运用受辅助性原则和相称性原则的约束。1. 根据授权原则，欧盟应在条约中的成员国赋予其权限的范围内行事，以实现其中设定的目标。在条约中未赋予欧盟的权限仍由成员国承担。2. 根据辅助性原则，在不属于其专属权限的领域，只有在成员国无法在中央、地区或当地充分实现拟议的行动目标的情况下，欧盟才应采取行动，或者因为在欧盟层面上可以在规模和效果上取得更好的结果。欧盟各机构应根据关于辅助性和相称性原则的《协议》应用辅助性原则。各国议会确保根据该协议规定的程序遵守辅助性原则。3. 根据相称原则，欧盟行动的内容和形式不得超过实现条约目标所必需的内容和形式。欧盟各机构应根据关于辅助性和相称性原则的《协议》应用相称性原则。”

3 欧盟委员会关于制定《土壤保护框架指令》的提案COM（2006）232就是一个例子。虽然20多个欧盟成员国宣布支持提案，但提案因为少数的6个成员国反对，未能成功通过。

4 欧盟法律并没有明确区分“（向大气和土壤的）排放（emission）”和“（向水体的）排放（discharges）”，对以上两个术语的使用较为随意。同时对“质量目标”、“质量标准”或“浓度限值”的使用也很随意，但三个术语都用来表述在水体、土壤和大气中已有或将有的某种污染物的浓度。

5 详见欧盟92/112指令

6 《欧盟运行条约》第4（2）条：“欧盟与成员国之间的权限共享适用于以下主要领域：……（e）环境”

7 《欧盟条约》第3（3）条

8 《欧盟条约》第21（2）（d）和（f）条

9 第一环境行动计划（1973-1976），OJ 1973, C 112p.1；第二行动计划（1977-1982），OJ 1977, C 39 p.1；第三行动计划（1983-1987），OJ 1983 C 46 p.1；第四行动计划（1987-1992），1987年，OJ, C 328 p.1；第五行动计划（1993-2000），1993, OJ, C 138 p.5；第六行动计划（2002-2012），OJ2002, L242, p.1

10 见《欧盟运行条约》第192（3）条

11 关于到2020年的全面联盟环境行动计划的第1386/2013号决定：尊重地球承受范围的同时保证生活质量，OJ 2013, L 354 p.171

12 见《欧盟运行条约》第192条。通过欧盟环境立法的程序是《欧盟条约》第294条规定的程序

13 见fn 1

14 见L.Krämer-E.Orlando（版）《环境法原理》。切尔滕纳姆（英国）著-北安普顿（美国）出版2018

15 普通法院，案件T-76/00 Artogedan a.o. 诉欧委会，ECLI：欧盟：T：2002：283，第184段。另见欧洲法院，案例C-157/96英国农民联盟，ECLI：欧盟：C.1998：191，第63段和案例C-180 / 96欧委会诉英国，ECLI：欧盟：C：1998：192，第99段：“如果对人类健康风险存在与否或风险程度无法确定，各机构应采取保护措施，无需等到风险成为现实或风险程度明显加重”。

16 关于控制涉及危险物质的重大事故危害指令2012/19OJ 2012, L 137 p.1。

17 关于评估特定私人项目对环境影响的指令2011/92, OJ 2012, L 26 p.1。

了二氧化硫、铅和二氧化氮^[40]的限值。随后，随着立法的不断更新，针对其他污染因子^[41]的排放限值也逐步加入，并且在此过程中一直参考WHO的建议。欧盟2018年的空气质量限值在指令2008/50中有规定，该指令确立了二氧化硫、二氧化氮、氮氧化物、一氧化碳、苯、颗粒物（PM₁₀和PM_{2.5}）和对流层臭氧的空气质量限值^[42]。

空气质量指令明确提到WHO观点和保护人类健康的必要性，这一点意义重大。欧洲法院曾判定：由于空气质量指令将保护人类健康作为目标，因此，成员国必须通过专项法律，将每项欧盟指令的要求转化为国家法律；成员国不得通过只包括政府义务的条款^[43]。出于法律确定性的原因，个人和环保组织有权维护具有法律效力的一般性立法中规定的适用限值；此外，还有权就超标排放的问题向国家法院提出诉讼，要求采取具体应对措施^[44]。各国政府有义务尽量缩短超标排放的时间，且法院有权监督各国政府是否履行了这一义务^[45]。

如上所述，尽管欧盟空气质量限值立法主要是出于对人类健康和环境的担忧，相关工业设施排放的立法^[46]还有另一个原因和目的，在20世纪70年代末至80年代初，北欧国家（挪威、瑞典、芬兰）以及后来的德国、丹麦和荷兰出现了酸雨问题，森林、湖泊、河流等自然环境遭到了严重的破坏。虽

然有人怀疑英国是酸雨污染的源头，但这种怀疑从未得到完全证实。自20世纪50年代以来，英国为了分散空气中的污染物，对工业设施实施“高烟囱政策”。

但是，因为德国非常珍视森林资源，所以在1983年，德国把酸雨问题提上了欧共体国家元首和政府首脑会议的议程。大会决定：欧共体应采取有效措施。减少空气污染。措施之一即通过了工厂空气污染指令84/360^[47]。虽然该指令并未规定排放限值，但为日后更加详细的立法设定了一个框架，并在附录中列出了19类需要申请经营许可证的工厂。许可证必须基于不致过高成本的最佳可行技术制定。

但后来，指令84/360附录中提到的针对不同工业部门立法设定排放限值的计划并没有实现，最终，欧盟只通过了两项关于大型燃烧厂^[48]和垃圾焚烧设施^[49]的排放的指令。1996年，综合污染防治指令取代了指令84/360^[50]。该指令的主要目的在于避免针对不同的工业设施单独发放许可证的情况。新指令规定，排污许可证必须是“综合”的^[51]，而且必须基于最佳可行技术。随后指令2008/1^[52]取代了指令96/61，2010年通过的指令2010/75^[53]又取代了指令2008/1，并在其适用领域又整合了之前的几项指令。

^[1] 欧排放限值，但这里不对此项立法作讨论，因为不在本次研究范围内

^[2] 47 指令 84/360，OJ 1984，L 188 p.20

^[3] 48 关于限制大型燃烧厂向空气中排放某些污染物的指令 88/609，OJ 1988，L 336 p.1。

^[4] 49 关于防止新城市焚烧厂空气污染的指令 89/369，OJ 1989，L 163 p.32；关于减少现有城市垃圾焚烧厂空气污染的指令 89/429，OJ 1989，L 203 p.50；关于焚烧危险废弃物的指令 94/67，OJ 1994，L 365 p.34。2000 年，以上指令一起合并为废弃物焚烧的指令 2000/76，OJ2000，L 332 p.91。

^[5] 50 关于综合污染预防和控制的指令 96/61，OJ 1996，L 257 p.26。

^[6] 51 见指令 96/61（fn 34）第 7 条：“发放许可证综合办法。成员国应采取必要措施，确保在多个主管部门参与的情况下充分协调许可证的条件和程序。保证所有参与该程序的主管部门采取有效的综合方法。”

^[7] 52 综合污染防治指令 2008/1，OJ 2008，L 24 p.8。

^[8] 53 指令 2010/75（fn 15）

为响应国际协议，欧盟还通过了国家排放上限的指令。该指令的现行版本要求欧盟成员国确保空气中的污染物较2005年水平^[54]降低一定的百分比。这种方法可视为另一种设定环境质量目标的形式，但监测合规是一项复杂的工作，该欧盟法律中并未明确列出2005年排放的污染物量，因此，实施起来基本是不可能的。

1.1.5 工业监管法律

20世纪70年代初期，欧洲开始日益关注环境问题。为此，当时的欧共体开始考虑环境立法，在应对工业设施污染方面，主要存在两种方式：一种是当时欧洲大陆普遍采取的措施，即通过分行业制定排放限值监管工业排放；另一种是英国较为通用的做法，偏向通过制定环境质量目标（浓度限值）的方式监管工业排放。英国认为，欧洲的地理情况差异很大，通过统一的立法标准监管可能不够实际。例如，英国的河流普遍较短、流速较快，污染物很快会被带入海洋；但欧洲大陆的河流通常较长、流速较慢，许多污染物会沉积至河底；而在沿海区域，海浪会将污染物快速冲刷进海洋。与此同时，英国和欧洲大陆均认为必须在工厂排污点源处设置防控手段，因此，较设定环境质量目标的方式而言，通过统一设定排放限值的方式来监管更为容易。如果通过环境质量目标（质量标准）的方式监管，则每次均要确定监测点位——通常，很难确定某一监测点位的数据是否能够如实反映具体设施、具体地区或更广泛区域的环境情况，因为来自其他污染源的污染也有可能增加区域内环境的污染物浓度。此外，如果存在多个污染者，很难判定由工业设施承担污染责任。

当时，由于环境立法需经全体同意才能通过，

欧盟各个机构和成员国针对以上两种方式展开了激烈的讨论。最终，经过各方妥协，指令76/464同时采纳了两种方式。

英国的立场很大程度上忽略了一个重要的事实：重金属或其他持久性、生物蓄积性物质等有毒污染物不会凭空消失，这些污染物排放到大气或水体中后，会在环境中累积起来。

欧共体内部一致同意：进入大气和水体的工业排放应采用“最佳可行技术”——有关水污染物排放的指令76/464和有关大气污染物排放的指令84/360均对此进行了规定。但是，欧共体针对大气污染物和水污染物排放限值的立法进程却非常缓慢。主要是因为，立法意味着需要在一个相对较新的法律领域达成一致解决方案；工业部门及其利益代表在国家层面和欧共体层面的组织性都很强，对立法影响力很大；另外，环境部门本身在当时——现在也是如此——没有发言权，也没有成熟的、有影响力的代表能够代表环境部门的利益发声。在工业部门代表的影响下，欧共体内欧洲大陆的成员国逐渐意识到，监测排放限值需要一套非常严格的污染防治与监督体系：大多数成员国没有足够的人力资源来支持这套体系，需要大量的检查人员、审计和监测人员。各成员国也不愿意为此设立专门的行政机构来处理这些问题。此外，随着生产技术不断更新，排放限值标准也要不断更新，这样才能保证生产经营部门按规定采用最佳可行技术。

因此，欧盟不再为工业设施设定排放限值。这一态度的转变在指令96/61中有所体现，该指令放弃了原指令84/360的管理方式，同时原指令76/464中所采用的方式也不再使用。

指令96/61规定，成员国应就代表性的排放数据信息和最佳可行技术开展交流。如发现有必要采取一致的措施，则欧盟应制定一致的排放限值。随后出台的指令2008/1（取代了指令96/61）也采取了类似的方式。但是，这些信息交流和最佳可

行技术文件，即最佳可行技术参考文件的制定并没有在成员国层面带来太大的改变。因为最佳可行技术参考文件没有法律强制力，更像是某种形式的建议文件。因此，各成员国通常认为无需据此修改许可证条件，也无需据此对工业部门出台更为严格的排放限值要求。此外，许多国家还担心立法或许可证中更严格的排放限值会使本国工业部门在欧盟内部丧失竞争优势。

因此，指令 2010/75 出台了新的手段——最佳可行技术结论。最佳可行技术结论基于最佳可行技术参考文件得出，具有法律约束力，各成员国许可证主管部门应基于最佳可行技术结论颁发许可证。欧盟委员会最终采纳了最佳可行技术结论也是多方漫长博弈的结果，尽可能地平衡了工业部门的短 - 中期利益和环境的长期利益。

由此可见，欧盟早在环境立法出台的初期就认可了工业排放应采纳“最佳可行技术”的原则。欧盟内部曾就欧盟层面对工业设施设定排放限值的具体程度、是否应由各国（联邦制成员国则可能为各地区）对工业排放限值做出规定、各许可机构自主决定许可证条件的程度等问题产生过分歧。

根据指令 2010/75，目前适用的解决方案是，欧盟制定一系列包括污染物排放限值在内的许可证条件，同时，欧盟成员国层面颁发的许可证排放限值应在欧盟规定的范围之内。此外，最佳可行技术结论由欧盟委员会负责编写发布。同时，所有成员国国家、地区和地方主管部门须保障不论是单一许可证还是多个许可证均应符合欧盟层面规定的环境质量目标——不仅仅是工业排放，还包括来自交通、家庭、农业等其他污染源的排放。

欧盟在早期环境立法时尝试过为各类工业部门制定终端解决方案（设定排放限值）的替代性方式。但欧盟最终放弃了这种方式。官方从未解释过导致这一政策变化的原因——可能是由于立法程序过长、公共机构为监测和管控工业设施所需投入的

资源过多、工业部门要求避免过严立法的压力、由于工业创造就业和财富因此避免过度削弱工业的考虑、环境游说团体的缺失等等。

《欧盟条约》第 191 条第 2 款中规定，欧盟环境政策和环境立法应优先从源头上纠正环境损害。但是，这一规定给立法机关留出了很大程度的自由裁量权。有些欧盟立法通过制定排放限值，从源头上应对环境损害，如禁止使用某些污染物质，授权某类物质或产品的使用等。整体而言，欧盟的方式符合《欧盟条约》第 191 条第 2 款中的原则范围，而欧盟的立法也从未因违反了该款中的源头处理原则而被诉上法庭。

欧盟基本法中没有其他条款涉及如何应对工业污染排放的具体方法。

欧盟在制定最佳可行技术参考文件时（之后会基于参考文件生成有法律约束力的最佳可行技术结论），各欧盟机构、欧盟成员国、工业部门和公民社团会密切交流合作。指令 2010/75 中规定，欧盟委员会需组织成员国、相关行业、环境类非政府组织和委员会之间互通有无，交流信息。为此，欧盟委员会设立了论坛机制，定期召开论坛，邀请上述利益相关方到会。行业代表因其技术专长，且作为经营者的身份，在这些论坛和论坛成立的最佳可行技术参考文件工作小组中发挥了非常重要甚至是主导的作用。

基于欧盟的辅助性原则，欧盟不会干预成员国如何处理许可证组织、检查及执法相关的工作。有些成员国，特别是一些体量较小的国家，会制定相应的行政机制，在中央层面保障指令 2010/75 的实施。其他成员国则选择放权给地区、省级或市级行政机关实施。此外，有关许可证的检查和执法由同一家公共机构负责还是多家公共机构分工负责的问题，也是由成员国自主决定，甚至各国内部均有不同的监管方式。例如，在德国这一联邦制国家，不同地区均有不同的处理方式。

欧盟也不负责决定成员国是否只能发放一个综合许可证，其中包括设施从开工建设到生产经营的所有条件。这一问题亦由成员国自行决定。整体而言，指令 2010/75 明确指出，鼓励使用综合许可证制度，为一个设施颁发一份包括上述所有元素的许可证。具体可见该指令第 5 条第 2 款：“当涉及一个以上主管部门、一个以上经营者、或一本以上许可证时，成员国应采取必要的措施，确保许可证条件和许可证核发程序充分协调，以确保程序中所有的账户管理部门采用有效的综合管理手段。”

但是，成员国可能有自己充分的理由在许可程序中涉及多个许可机构。例如，在德国，由于历史原因，水管理是由非常成熟的地区机构基于地区立法负责。德国认为没有必要为此修订宪法，将水管理的职权转移至其他机构。因此，在德国，工业设施一般持有两份指令 2010/75 中规定的许可证，一份是一般性许可证，一份是水许可证。在防火安全、事故预防、安全生产或自然保护中也不乏有这样的例子。欧盟不会干预各成员国已经成熟的行政管理体系。当然，在工业设施经营者申请许可证时，只需要与一家公共机构打交道要方便得多。但是，在这些例外情况下，不论在欧盟层面还是在众多成员国层面，工业部门的利益只得让步。指令 2010/75 也没有规定成员国需承担培训经营者或公共机构的义务。职业培训是欧盟成员国内部而不是欧盟的职权。但是，在实践中，欧盟各机构和各成员国之间会举办许多正式和非正式的会议，讨论指令 2010/75 的实施和适用问题。此外，最佳可行技术结论也并非由欧委会单独通过，而是要经过欧盟专家委员会程序，即欧委会向由欧盟成员国代表组成的小组提交草案，成员国代表小组对草案进行审议并最终接受。接受后，欧委会才能通过决议正式采纳最佳可行技术结论。另外，欧委会还会同成员国、行业和公众合作组织各类专题工作坊、大会和会议，自身也会派代表出席各类由行业、成员国和公民社团及高校组织的相关主题活动。欧委会还会发布指南或其他相关信息文件。整体而言，欧盟

内部各机构和各成员国积极热烈的参与和讨论指令 2010/75，有时甚至会导致争议，不同成员国、不同行业、不同利益相关方情况均有所不同。

最佳可行技术结论是欧委会通过具有法律约束力的决议采纳的结论“应成为制定许可证条件的参考文件”。最佳可行技术参考文件只有英语一种语言，但最佳可行技术文件会以 24 种欧盟官方语言在欧盟官报中发布。由于这一文件对成员国公共机构有法律约束力，工业部门希望这些结论的语言尽可能宽泛，留给许可机构尽可能大的自由裁量权空间。根据指令第 75 条，最终决定由欧委会和特别委员会在衡量了环境、经济和社会利益后做出。

1.2 中国排污许可制度的法律依据

中国的排污许可制度是借鉴国际经验，结合本国环境管理实践改造而来，在中国已经实施近 40 年，多部法律法规和政策文件中规定了实行排污许可要求。系统梳理法律法规和政策文件要求，是制定《排污许可管理条例》首先需要完成的工作。

1.2.1 建立排污许可制度的必要性

全面实施污染物排放许可制，是中国政府从推进生态文明建设全局出发，全面深化环境治理基础制度改革的一项重要部署，是切实改善环境质量的战略举措。排污许可制度的建立能够有效提高环境管理效率、改善环境质量，是中国环境治理、环境管理制度改革的必然要求，也是企业守法、部门执法、社会监督的重要依据。

1.2.1.1 建立排污许可制度是环境治理制度改革的必然要求

2013 年以来，中共中央先后发布了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》等文件，明确提出要“完善污染物排放许可证制度”。2015 年召开的中共十八届五中全会将绿

色发展作为创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念之一，明确提出要以提高环境质量为核心，改革环境治理基本制度，实行最严格的环境保护制度。中共十九大报告明确提出“强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度”。2016年11月，国务院办公厅印发了《控制污染物排放许可制实施方案》，提出规范有序发放排污许可证，严格落实企事业单位环境保护责任。将排污许可制度建设成为固定污染源环境管理的核心基础制度，对加强污染物排放控制与监管具有重要意义。建立排污许可制度是落实党中央精神、强化排污者责任、改善环境质量的重要举措。

1.2.1.2 建立排污许可制度是生态环境主管部门依法监督的重要举措

《控制污染物排放许可制实施方案》发布以来，原环境保护部及时出台《固定污染源分类管理名录（2019年版）》、《排污许可证管理暂行规定》（2017）、《排污许可管理办法（试行）》（2018），发布了50多项排污许可技术规范，启动钢铁、水泥等33个重点行业排污许可证核发，建成并运行全国排污许可证管理信息平台。生态环境部正加快完善法规制度标准体系，研究起草排污许可管理条例，配套制定适用于排污许可的技术规范体系和排放标准体系，开展排污许可证专项执法检查，确保排污许可证实施到位。按照国务院要求，2020年要完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作。

通过建立排污许可制度，衔接环境影响评价、融合总量控制等环境管理制度，统一环境统计、排污交易的排污数据来源，不仅提高生态环境主管部门实施管理的效率，而且依据排污许可证，可对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，实现系统化、科学化、法治化、精细化、信息化的“一证式”管理。建立排污许可制度，一方面严格规定了企业的排污行为，另一方面也规范了环境执法行

为，根据许可证执行情况，限制了执法人员的自由裁量空间。执法人员应当审查排污企业的相关排放数据、执行报告，将执法的时间、内容、结果以及处罚决定记入排污许可证管理信息平台。严厉查处违法排污行为，根据违法情节轻重，依法采取按日连续处罚、限产、停产整治、停业、关闭等措施，对构成犯罪的，依法追究刑事责任，通过排污许可制度可充分发挥生态环境主管部门监管的职能。

1.2.1.3 建立排污许可制度是监督企业全面落实环保责任的关键一招

由于企业的排放数据是动态的，给生态环境主管部门监管增加了难度。排污许可制度的基础是建立在依托数据化信息平台，企业通过信息平台申请并获得排污许可证，且在平台上按期报告许可证执行情况，确保企业污染排放信息和环境管理信息统一全面、动态更新。

根据排污许可制度要求，企业有义务明确污染物排放的种类、数量、处理等事项。企业要建立准确完整的环境管理台账，将监测数据及与之相对应的生产情况以及污染治理设施运行维护情况定期、如实向生态环境主管部门报告。同时，生态环境主管部门应将相应环境监测信息公开，使企业的各类排放数据向社会公开，接受全社会监督，监督企业全面落实环保责任。

1.2.2 现行法律法规

《排污许可管理条例》制定应当遵守两类上位法，一类是生态环境保护法律，另一类是行政和程序类法律。

1.2.2.1 生态环境保护法律规定

在国家层面，排污许可制作为固定污染源管理的核心制度的基本定位已经明确。同时，排污许可制的推进还需要法律法规的保障。

（1）《环境保护法》

2014年4月全国人大常委会修订通过的《环境保护法》第四十五条规定：“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。”该条款第一款宣布国家将实行排污许可管理制度，确定了排污许可制的法律基础，由此拉开了中国全面实施排污许可的序幕；第二款规定按许可证排污，不得无证排污。在该条款中排污许可的范围是“实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者”，较为宽泛，并未对排污许可的对象做出具体规定。

（2）《大气污染防治法》

2015年8月全国人大常委会修订通过的《大气污染防治法》第十九条规定：“排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。”在该条款中具体规定了排污许可的对象，且条款中的“其他依法实行排污许可管理的单位”给排污许可实施预留了可操作空间。同时，在该条款中规定了“排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定”。由于中国《立法法》第六十二条规定：“法律规定明确要求有关国家机关对专门事项作出配套的具体规定的，有关国家机关应当自法律施行之日起一年内作出规定，法律对配套的具体规定制定期限另有规定的，从其规定”，因此该条款对进一步推进排污许可制法制体系建设有极大的推动作用。

（3）《水污染防治法》

2017年6月全国人大常委会修订通过的《水污染防治法》第二十一条规定：“直接或者间接向

水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位和其他生产经营者，应当取得排污许可证；城镇污水集中处理设施的运营单位，也应当取得排污许可证。排污许可证应当明确排放水污染物的种类、浓度、总量和排放去向等要求。排污许可的具体办法由国务院规定。禁止企业事业单位和其他生产经营者无排污许可证或者违反排污许可证的规定向水体排放前款规定的废水、污水。”在该条款中具体规定了排污许可的对象，同时“其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位和其他生产经营者”给排污许可实施预留了可操作空间。同时，在该条款中明确了排污许可证必须明确排放水污染物的种类、浓度、总量和排放去向等要求。

（4）《排污许可管理办法（试行）》

2018年1月10日由环境保护部部令第48号发布的《排污许可管理办法（试行）》属于部门规章。该管理办法是对《排污许可证管理暂行规定》的延续、深化和完善，进一步规定了排污许可证的核发程序，明确申请、审核、变更、延续、撤销、注销、遗失补办等各种情形的申请与审核程序；并结合部门规章的立法权限，细化了生态环境主管部门、排污单位和第三方机构的法律责任，为改革完善排污许可制迈出了坚实的一步。

《管理办法》规定了企业承诺、自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等五项制度。企业承诺并对申请材料真实性、完整性、合法性负责是企业取得排污许可证的重要前提，自行监测、台账记录、执行报告制度是排污单位自行判定达标、及时发现运行过程中的环保问题以及核算实际排放量的重要基础，是企业自证守法的主要依据，同时也是生态环境主管部门核查企业达标排放、判定企业按证排污的重要检查内容和执法依据。信息公开制度是强化企业持证依证排污意识，引导舆论监督，形

成共同监督氛围的基础和重要手段。⁵⁵

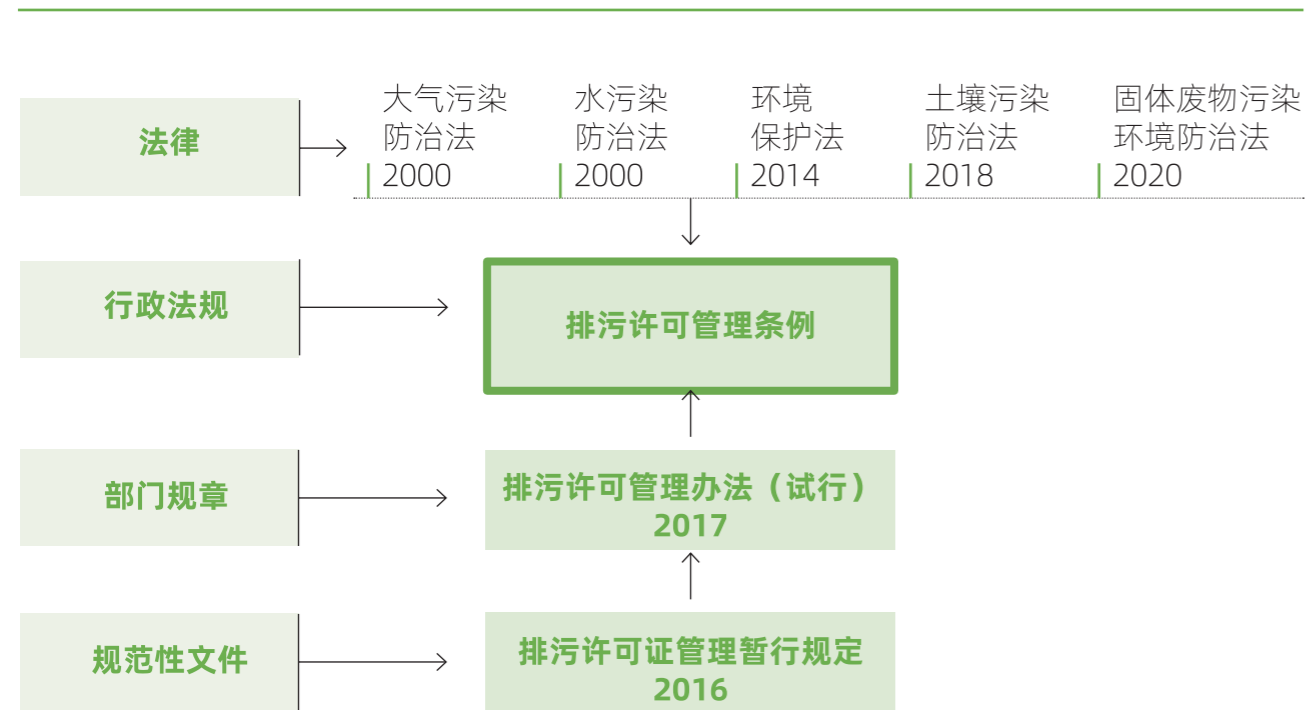
为配合排污许可证的发放，2017年出台了《固定污染源排污许可分类管理名录》，明确了实施排污许可管理的行业范围、按行业推进的进度、排污单位应该持证排污的最后时限以及排污许可分类管理要求。《固定污染源排污许可分类管理名录》共包括《国民经济行业分类》中的32个大类和78个中类或小类，以及4个通用工序。覆盖了“水十条”、“大气十条”的重点管理行业，重金属污染综合防治的重点行业，可以满足“十三五”期间水和大气固定污染源的环境管理需求。《固定污染源排污许可分类管理名录》还将根据社会发展和

环境管理的需要适时更新，2019年年底已更新。

(5) 《排污许可证管理暂行规定》

2016年12月23日，为贯彻落实《控制污染物排放许可制实施方案》（国办发〔2016〕81号），环境保护部发布了《排污许可证管理暂行规定》。暂行规定是全国排污许可管理的首个规范性文件，从国家层面统一了排污许可管理的相关规定，规范了排污许可证申请、审核、发放、管理等程序，主要用于指导当前各地排污许可证申请、核发等工作，同时为下一步国家制定出台排污许可管理办法、排污许可条例等奠定基础。

图1 国家排污许可法律制度体系图



55 《排污许可管理办法（试行）》发布，http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/17/content_5257422.htm。

目前现行的环境保护制度中《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》明确了国家将实施排污许可制，但《噪声污染防治法》《海洋环境保护法》尚未规定实施排污许可，因此下位法无法规定相应的噪声和海洋的排污许可，为此，要实现“多污染物协同控制”、“一证式”的排污许可制，必须修订现行的《噪声污染防治法》《海洋环境保护法》。

从法制体系上来看，目前排污许可的法律逻辑体系并不完整。全国人大常委会通过的《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》《土壤污染防治法》《固体废物污染环境防治法》仅对排污许可做了宣示性规定，需要专门的法律法规对其细化、作出具体规定。原环境保护部发布的《排污许可证管理暂行规定》属于规范性文件，《排污许可管理办法（试行）》虽为部门规章，但法律位阶较低，立法权限和惩戒力度需要上位法进一步予以加强。因此，加快制定实施《排污许可管理条例》迫在眉睫。

1.2.2.2 行政许可法有关规定

排污许可是具有法律意义的行政许可。《行政许可法》第十二条规定：“下列事项可以设定行政许可：（一）直接涉及国家安全、公共安全、经济宏观调控、生态环境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全等特定活动，需要按照法定条件予以批准的事项；（二）有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项；（三）提供公共服务并且直接关系公共利益的职业、行业，需要确定具备特殊信誉、特殊条件或者特殊技能等资格、资质的事项；（四）直接关系公共安全、人身健康、生命财产安全的重要设备、设施、产品、物品，需要按照技术标准、技术规范，通过检验、检测、检疫等方式进行审定的事项；（五）企业或者其他组织的设立等，需要确定主体资格的事项；（六）法律、行政法规规定可以设定行政许可的其他事项”。排

污许可即是对上述第一类事项基于生态环境保护设立的许可。对于通过法定程序获得排污许可的企业事业单位和其他生产经营者，排污许可是一种“赋权”行为，有许可才可排污；对于未获得排污许可的企业事业单位和其他生产经营者，排污许可是一种“限权”行为，无许可则禁止排污。生态环境是一种自然资源，具有公共属性，同时也具有有限性和稀缺性，环境管理部门通过设立排污许可，利用法律授权进行约束，控制和规范企业事业单位和其他生产经营者的排污行为，控制污染物排放，减轻环境污染和生态破坏，有利于实现保护公民利益和维护公共利益利益的统一。

《行政许可法》第十四条规定“本法第十二条所列事项，法律可以设定行政许可。尚未制定法律的，行政法规可以设定行政许可”。同时，第十六条规定“行政法规可以在法律设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。地方性法规可以在法律、行政法规

设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。规章可以在上位法设定的行政许可事项范围内，对实施该行政许可作出具体规定。法规、规章对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不得增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不得增设违反上位法的其他条件。”由此可见，法律具有设立权，可以设定排污许可；法规、规章具有规定权，可以在上位法设定的排污许可事项范围作出具体规定，但是排污许可相关的法规、规章不得增设违反上位法的其他条件。

1.2.3 地方性法规

排污许可制度在地方实践和探索了30多年，积累了一些立法经验，主要有两种类型：一种是制定地方排污许可管理专项立法，是本行政区域内排污许可制度的实施规则，省级、市级、县级都有；另一种是体现在地方综合性法规中，对排污许可制

度仅作原则性规定。这些省市的立法经验，为《排污许可管理条例》的制定提供了相关经验。

表 1 部分地方排污许可专项立法列表

地方 排污 许可 专项 立法	上海市排污许可证管理实施细则（2017）
	海南省排污许可证试点管理办法（2017）
	吉林省排污许可管理办法（2017）
	河南省排污许可证管理实施细则（2017）
	青海省排污许可证管理暂行规定（2017）
	广西壮族自治区排污许可证管理实施细则(试行)(2017)
	浙江省排污许可证管理暂行办法（2015）
	江苏省排污许可证发放管理办法(试行)(2015)
	辽宁省排污许可证管理暂行办法（2015）
	广东省排污许可证管理办法（2014）
	河北省达标排污许可管理办法(试行)（2014）
	福建省排污许可证管理办法（2014）
四川省排污许可证管理暂行办法（2013）	
甘肃省排污许可证管理办法（2013）	
湖南省排污许可证管理暂行办法（2003）	

另外，一些城市也对排污许可管理进行了立法，比如，《青岛市排污许可证管理办法》（2016年），《包头市排污许可证管理办法》（2012年）等。

1.2.4 现行政策文件

中国的排污许可制度最早可追溯到 20 世纪 80 年代，但是由于缺乏顶层设计，定位不清，配套法律不健全等原因，排污许可整体工作推进较慢。十八大以来，生态文明建设被提高到了前所未有的战略高度，在国家战略层面，排污许可制度作为生态文明建设的一项重要制度也受到前所未有的重视。

2013 年 11 月，中央委员会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“完善污染物排放许可制，实行企事业单位污染物

排放总量控制制度”。首次在中央决定中提出完善污染物排污许可制，并且是在生态环境保护管理体制改革章节中提出，显示了实施排污许可制的重大改革意义。

2015 年 4 月，中共中央、国务院印发的《关于加快推进生态文明建设的意见》中提出：“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。违法排放污染物、造成或可能造成严重污染的，要依法查封扣押排放污染物的设施设备”。在完善生态环境监管制度章节中提出完善污染物排放许可证制度，并进一步明确了无证排污和超标准、超总量排污属于必须禁止的行为。

2015 年 9 月，中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》中提出：“完善污染物排放许可制。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”。在该文中明确完善污染物排放许可制，禁止无证排污或不按许可证规定排污行为，同时强调了要建立覆盖所有固定污染源的排污许可制，同时，在该文件后续章节中还提出完善排污许可相关的法律法规，进一步明确措施来保障排污许可制的改革与实施。

2016 年 3 月，全国人大审查通过的《国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》中提出：“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”。在覆盖所有固定污染源的基础上，提出了多污染物综合防治和统一监管，并且实行排污许可“一证式”管理。至此，明确了排污许可制的基本定位和基本目标。

2016 年 11 月，国务院发布《控制污染物排放许可制实施方案》。方案中确定了排污许可制的目标任务：到 2020 年，完成覆盖所有固定污染源

的排污许可证核发工作，全国排污许可证管理信息平台有效运转，各项环境管理制度精简合理、有机衔接，企事业单位环保主体责任得到落实，基本建立法规体系完备、技术体系科学、管理体系高效的排污许可制，对固定污染源实施全过程管理和多污

染物协同控制，实现系统化、科学化、法治化、精细化、信息化的“一证式”管理。在实施方案中明确了排污许可制实施的总体要求、目标任务、时间节点等，从而标志着全国范围内排污许可制改革工作的全面启动。

图 2 排污许可制相关政策出台时间表



2. 欧盟排污许可制度概述⁵⁶

2.1 欧盟环境法下的排污许可证

针对特定物质或产品，欧盟会发放许可证，如化学物质、转基因产品、农药或生物杀灭剂中的活性物质等。但许可证发放一般由成员国负责，尤其在涉及包括核设施在内的工业设施时，每个成员国自行决定在其领土范围内是否准建该设施或准建什么设施。欧盟立法仅针对个别设施的建设问题，而且在这方面也只是一般性的规定⁵⁷。

在发放施工或经营运行许可证时，成员国更了解当地的地理条件、现有城市群、自然保护区、安全和场地等情况。因此，欧盟的许可证立法主要属于框架性立法，由成员国负责给某项活动发放许可证，并列出发施场地需要满足的条件，如指令 92/43 的影响、设施的经营运行、参考需要遵守的环境质量目标或其他因素。

随着欧盟环境法规不断演变，成员国开始制定相关制度，为不断增加的工业活动和设施进行授权和批准，相关设施必须在获得授权或许可证之后才能开工运行。

工农业设施、废弃物或采矿废弃物的相关操作、向江河湖海、地下水排放污染物等活动都需要申请许可证。欧盟环境指令对特定的需要监管或申请许可的活动或设施做出了规定，具体如下：1)

《工业排放指令》(IED) 2010/75⁵⁸；2) 《废弃物框架指令》2018/851⁵⁹；3) 《垃圾填埋场指令》1999/31；4) 《报废电子电气设备指令》2012/19；5) 《石棉指令》2009/148；6) 《油气回收指令》2209/126；7) 《采矿废弃物指令》2006/21；8) 《水框架指令》2000/60；9) 《地下水指令》2006/118；10) 《城市废水处理指令》1991/271；11) 《保护公众健康免受电离辐射危害指令》2013/59；12) 《放射性废弃物和放射性物质运输监督和控制指令》2006/117。

欧盟和成员国一直在试图合并设施或活动所需许可证的数量，为设施生产经营者和监管方减少行政审批程序。欧盟和成员国同时也在试图合并负责许可证核发、检查和执行的相关部门的数量，但有些成员国本身长期以来的监管体制也是一个阻碍原因，即这些国家的工业活动或排污行为传统上由国家、地区或市级部门分别监管。所以推行综合排污许可制度时，在许可证的综合（跨工业活动、跨环境介质）发放、检查和执行领域可能会遇到阻碍。大气、水体和土地 / 土壤污染物排放和废弃物处理活动可能仍是分开监管。很多成员国根据活动或设施的规模、复杂程度和环境风险将责任分为国家责任、地区责任和市域责任。

欧盟法律中最详细的有关污染物排放许可制度是由指令 2010/75 建立的。虽然关于水和废弃物的欧盟立法也有关于许可证的一般性规定，但都没有详细说明许可证必须包括哪些条件或限值。许可证的一般原则是不损害环境，许可证的详细条件由成员国的立法机构或许可证主管机构负责制定。

下面列出了利用许可证管理单一介质排放或未采取综合许可证管理的情况。

2.1.1 水排污许可

欧盟水框架指令 2000/60 第 10 条中规定，所有相关欧盟水立法下许可的向地表水排污的行为都要受到管控，不管是许可证制度的监管还是其他仍在探讨的方式。对于地下水污染物排放，指令 2006/118 的第 6 条包括类似但相当复杂的条款。关于城市废水处理的指令 91/271 提到了此类废水的排放，但并未提及许可证规定的问题。

指令 2000/60⁶⁰ 制定了流域和洪涝风险管理、水资源短缺和干旱，饮用水和洗浴用水的要求，旨在：防止水生生态系统进一步恶化；保护和提高水生生态的状态；促进水资源的可持续利用；进一步保护水生环境；在地下水方面，逐步减轻污染程度，预防进一步污染；缓解洪涝和干旱的影响。

该指令对城市废水处理⁶¹、农业排放和工业排放进行了规定，而 2010/75 指令监管下的工业设施或废弃物处理设施并没有包括以上几类排放。向地表水排污需要获得环境许可证，地表水包括：地下水、内陆淡水、沿海水域；或任何有毒、有害、有污染物的相关领水（非地下水）；废弃物；工业废水或污水。无证或不按许可证要求排污属于违法行为。

主管部门必须设定条件，保证排放符合强制性环境质量标准（EQS）的规定。针对标准涵盖的大多数物质，主管部门都会在许可证中给出具体的排放限值，确保排放结果达标。通过规定污水排放前

必须达到的处理标准，控制微生物质量。

2.1.2 废弃物排放许可

在土壤保护领域，欧盟废弃物立法针对许可证有许多详细的规定，特别是废弃物焚烧设施⁶²和垃圾填埋场⁶³。任何垃圾填埋场都需要许可证，未经授权垃圾填埋场可能无法运行。指令详细列出了垃圾填埋场的许可证条件。此外，所有废弃物处理与处置设施都需要许可证。发放许可证的具体条件在废弃物指令 2008/98 中有详细说明，但指令中不包括排放水污染物、大气污染物和土壤污染物的限值⁶⁴，相关内容指令 2009/98 只列出了一条，即废弃物管理不应损害人类健康或环境⁶⁵。许可证制度是对所有指令 2010/75⁶⁶ 未涵盖生产设备的补充。对于少数可以自行处理废弃物的设施，可以不受许可规定的约束。⁶⁷

指令 2008/98 涵盖了生物废弃物、其副产品及终端废弃物的标准。任何处理或打算处理废弃物的设施都需要申请许可证。废弃物处理指所有回收或处置的操作，包括在回收或处置之前的准备工作。废弃物回收设施和对无害废弃物进行现场处理的废弃物处理设施无须申请许可证。

使用、回收、处理，储存或处置生产废弃物或采矿废弃物的企业一般情况下需要申请许可证⁶⁸。一个场地的所有生产活动或多场地作业的移动工厂都可申请许可证。但涉及废弃物运输、买卖或经销业务的企业需要另行申请许可证。

56 参见欧盟环境法概述《欧盟环境法（第 8 版）》L.Krämer 著 伦敦 2015。

57 指令 2010/75 (fn 15)，第 46 (1) 条规定焚烧厂排放的废气应通过烟囱排放，而且烟囱的高度应经过仔细计算，以保护人类健康和环境”。另一个例子是关于填埋场的指令 1999/31，OJ 1999，L 182p.1，制定的附件 I 第 1 段 (1.1.a) 规定，填埋场的选址不应构成严重的环境风险。

58 指令 2010/75 (fn 15) 第 4 条。

59 发放许可证是实现指令目标的手段之一。

60 指令 2000/60 第 1 条。

61 指令 2000/60 第 4 条

62 参见废弃物焚烧炉指令 2010/75 (fn 15)

63 指令 1999/31 (fn 72)

64 指令 2008/98 (fn 18)

65 指令 2008/98 (fn 18) 第 31 条：“成员国应采取必要措施，确保废弃物

的管理不会危害人类健康，同时不危害环境，尤其：(a) 不能对水体、土壤、植物和动物构成风险；(b) 不会因噪声和气味而构成妨害；及 (c) 不会对农村或有特殊价值的地区造成不利影响”。

66 指令 2008/98 (fn 18) 第 27 (2) 条

67 指令 2008/98 (fn 18) 第 24 条：“设施和机构在从事以下操作时，成员国可对其免除 [许可证] 要求 (a) 在生产场地就地处置无害废弃物 (b) 废弃回收”

68 指令 2008/98 第 4 条

发放许可证前必须考虑废弃物处理层级⁶⁹，具体包括预防、准备重复使用、回收、其他类型的回收，例如能源回收、处置。

考虑到废弃物产生和管理造成的总体影响，在评估其生命周期后，一些特殊的废弃物可以不受以上层级的限制。

指令⁷⁰要求在技术、环境和经济允许且不与其他废弃物或具备不同特质的材料相混合的情况下，应对每种废弃物分开收集。许可证具有有效期，到期后可以延续。许可证必须详细规定：1) 可处理的废弃物的类型和数量；2) 许可进行的每一项作业以及涉及相关场地的技术和其他要求；3) 应采取的安全和预防措施；4) 用于每项作业的具体办法；5) 必要的监测和控制操作；6) 必要的关停和善后规定。

如果废弃物意向处理方案因不符合环保标准被拒，则不予发放许可证。目前很多废弃物处理设施和活动都通过工业排放指令 2010/75 监管。

2.1.3 空气质量许可

大气排污许可条款方面，空气质量框架指令 96/62 已被指令 2008/50 所取代，指令 2008/50⁷¹ 本身不包括任何许可条款。因此，所有关于许可的条款都可以在指令 2010/75 中找到。

建立实施工业活动和设施许可制度主要是为了保护空气质量。涉及欧洲环境空气质量和清洁空气的指令 2008/50⁷² 综合了之前关于臭氧、二氧化硫、可吸入颗粒物 (PM₁₀)、二氧化氮、铅、一氧化碳、苯、臭氧、砷、镉、镍、多环芳烃的若干指令并对细颗粒物 (PM_{2.5}) 重新设定了空气质量目标。在评估排放限值合规时，允许考虑自然污染源。

空气质量达标通过工业排放指令 2010/75、燃料标准、机动车排放标准、气候和能源政策共同实现。

有些指令专门针对大气排污许可。限制中型燃烧装置向大气排放污染物的指令 2015/2193 (中型燃烧装置 (MCP) 指令) 监管的是额定热输入在 1 兆瓦 (MWth) 至 50 兆瓦之间的燃烧设施产生的污染物。指令 2009/126/EC 监管燃料储存和分配。为了实现空气质量达标，成员国也可能会要求一些工业排放指令 2010/75 未涉及的生产设施申请大气排污许可证。

2.2 欧盟排污许可制度框架体系

2.2.1 工业排放指令 2010/75 简介

工业排放指令 2010/75 是欧盟监管工业设施污染物排放的主要工具。指令于 2010 年 11 月 24 日通过，并于 2011 年 1 月 6 日生效，旨在通过减少欧盟地区的有害工业排放，尤其是通过更好的运用最佳可行技术 (BAT)，高水平保护人类健康和整体环境。

在指令 2010/75 之前，欧盟还针对工业排放发布了其他几项指令⁷³，之前指令的最新修订版本是指令 2008/1⁷⁴，因为欧盟内部考虑到工业设施许可的规定分散在不同立法中，其一致性不一定能保证，且该指令的运用未能创造公平的环境，即所有工业设施须履行的义务应该是相似的。

在整个欧盟范围内，大约有 50000 个设施

从事该指令附录 1 中列出的工业活动⁷⁵。指令 2010/75 的主要特点有：1) 设施必须按证运行 (由成员国政府发放)；2) 许可证包括的条件根据指令的原则和规定制定⁷⁶；3) 环境检查是强制性要求⁷⁷；4) 公众有权参与决策过程，并知晓结果，了解许可证申请的情况，知晓污染物排放的监测结果；5) 指令规定了受监管设施的范围和监管方式。

指令 2010/75 规定了需要许可才能运行的生产设施和活动⁷⁸，具体包括：1) 能源：燃烧、气化、液化和精炼活动；2) 金属：黑色金属、有色金属、表面处理金属和塑料材料；3) 矿物质：水泥和石灰生产、涉及石棉的工业活动、玻璃和玻璃纤维的制造、其他矿物质和陶瓷等；4) 化学品：有机、无机、化肥生产、农药和药品生产、爆炸物生产、涉及氨的制造活动、整批贮藏等；5) 废弃物管理：废弃物焚烧与混合焚烧、垃圾填埋、其他形式的废弃物处理，废弃物回收、废弃物燃料生产、危险废弃物的临时或地下储存以及废水处理的焚烧和共同焚烧；6) 其他：纸张、纸浆和纸板制造、碳、焦油和沥青、涂料活动、印刷和纺织品处理、染料、木材、橡胶、食品工业、工厂化养殖、碳捕获和储存。

指令 2010/75 针对某些情况设定了上限，任

何高于上限的设施和活动必须拿到许可证才能运行。此类活动 / 设施发生任何重大变更必须先申请更改许可证，获得许可后方可运行更改后的设施。只有在符合许可条件的情况下，才能运行设施。

每个成员国必须确定负责许可证申请、发放和执行的主管部门。监督或起诉可能由不同部门负责。通常，许可证的发放和执行由哪级政府 (国家政府、地区政府还是市政府) 负责，取决于活动或设施的风险大小和复杂程度。有的成员国许可证的发放由一个级别的主管机构负责，但执行是另一个级别的主管机构负责。

综合许可制度下的综合许可证适用于设施的整体环境表现，包括大气、水和土壤污染物的排放、废弃物的产生、原材料的使用、能效、噪声、事故预防和关停场地恢复等。许可证可适用于一个或多个设施，由同一生产经营者在同一地点运营的部分设施或由不同生产经营者运营的部分设施。许可证对每个生产经营者都有具体规定⁷⁹。

工业活动的监管费用 and 环境保护税不由欧盟决定，主要是因为此类问题需要 28 个成员国达成一致——这基本不可能实现，所以由成员国自行决定上缴的税款和费用。

指令 2010/75 仅适用于指令第 2 章至第 6 章中提到的工业设施和活动⁸⁰，也就是说低于指令中提到的不同上限的较小工业设施不受指令的许可证制度监管，由欧盟成员国监管，由成员国决定中小型设施是否需要强制执行许可证制度。但是，欧盟与成员国之间的权限重新分配再次凸显了欧盟层面制定的环境质量目标的相关性，不论成员国是否有专门针对中小型设施的许可证制度，环境质量目标必须遵守。

指令 2010/75 不适用于核设施，且指令仅针对热输入功率为 50 兆瓦或以上的大型燃烧厂。针对核设施安全有专门的立法⁸¹，2015 年欧盟通

76 指令允许主管部门有一定灵活性，可根据特殊情况放宽排放限值，即当环境影响评价表明：如果因为地理位置或当地环境条件或设施的技术特性，要达到与最佳可行技术可实现的排放水平会导致成本过高，与环境效益不成比例。主管部门必须对此作出解释并记录给予宽限的理由。

77 成员国必须建立环境检查制度并相应制定检查计划。必须根据基于风险的标准，至少每 1 至 3 年进行一次实地检查

78 指令 2010/75 第 2 条

79 指令 2010/75 第 4 条

80 指令 2010/75 (fn 15)，第 2 (1) 条。这些是设施都列在指令 (第二章) 附件 I 中，大型燃烧厂 (第三章)、废弃物焚烧厂和废弃物混合焚烧厂 (第四章)、使用有机溶剂的设施 (第五章) 和生产二氧化钛的的设施 (第六章)。值得注意的是，工业设施可能同时出现在指令的第二章和第一章，取决于设施大小。

81 指令 2009/71 / 欧洲原子能共同体的核设施核安全共同体框架，OJ 2009, L 172 p.18。

69 指令 2008/98 第 4 条

70 指令 2008/98 第 10 条

71 指令 2008/50 (fn26) 第 31 条

72 虽然没有明确要求达到空气质量标准，但对空气质量产生负面影响的设施必须获得许可证方可运行，以此作为排放监管手段

73 见大气污染物排放一节。

74 指令 2008/1 (fn 36)

75 欧盟委员会关于工业排放 (综合污染预防和控制) 的指令 2010/75 的摘要

过了一项关于中等燃烧厂的指令，针对热输入在 1MW 和 50MW 的设施⁸²。该指令部分内容参考了指令 2010/75，但引入了许可证制度。

2010/75 指令覆盖的工业设施与指令 2011/92 要求进行环境影响评价的设施相似，但不尽相同。例如，热输出为 300 兆瓦或以上的燃烧厂需要环境影响评价；其他可能对环境产生重大影响的燃烧厂也需要环境影响评价⁸³，而指令 2010/75 仅针对热输出 50 兆瓦或以上的燃烧厂。

所有受指令 2010/75 监管的设施需要许可证，但使用有机溶剂的设施例外，这些设施仅需成员国规定一套注册登记体系对其进行监管即可⁸⁴。这样安排的原因在于这些设施规模通常非常小，对其提出许可证的要求会加重企业的负担。

符合指令 2010/75 要求的设施有权获得许可证⁸⁵，但还需遵守欧盟和国家层面的其他法律，如安全生产、消防安全等。

设施还可能属于温室气体排放配额指令 2003/87 的监管范围⁸⁶。指令可授权设施在市场上购买温室气体排放配额并使用。购买配额后，设施的排放量可能高于使用指令 2010/75 的最佳可行技术所达到的温室气体排放量。为避免产生这样的冲突，指令 2010/75 第 9 条规定，如果一个设施同时受到指令 2010/75 和指令 2003/87 的监管，那么该设施的排污许可通常不应包括温室气体的排

放限值⁸⁷。

许可证申请材料应附有若干文件⁸⁸。申请的流程是公开的，有关公众可通过文件查阅，发表建议和反对等方式参与申请程序⁸⁹。如果不尊重有关公众的参与程序，国家法律必须规定成员国的公众可以“诉诸司法或依法成立的独立和公正的机构，对许可程序决定的实体合法性和程序合法性提出挑战”⁹⁰。

第 11 条规定了设施生产经营者的一般性义务⁹¹；主管部门可以在许可证中规定条件，确保一般义务得到履行。此外，明确要求政府部门应保证许可证中规定的条件能够保障现行环境质量目标的实现⁹²。鉴于这一规定，指令 2010/75 规定的许可证至少应包括具体设施应用最佳可行技术的措施、保护地表水和地下水的措施、向水体排放污染物的数量、保护工人和生产安全的措施、事故预防措施、消防安全措施、符合适用建筑要求的措施、土壤保护的相关措施（废弃物处置）、能效措施、空气质量的相关措施、保护自然地 and 动植物的措施以及确保场地正当关闭程序的措施。

指令 2010/75 要求成员国采取必要措施，确保设施按照以下原则运行⁹³：1) 采取所有适当的预防措施防止污染；2) 应用最佳可行技术；3) 不造成重大污染；4) 防止产生废弃物；5) 如果产生废弃物，按以下顺序处理，即重复使用、循环、回收，

当以上活动在技术和经济不可能实现时，采用不对环境造成影响或尽可能减少对环境影响的方式处置废弃物；6) 能源得到有效运用；7) 采取必要措施防止事故发生并控制其影响；8) 最终关停后采取必要措施规避污染风险，并修复生产场地，使其达到令人满意的状态。

由于指令 2010/75 是基于欧盟运行条约第 192 (1) 条制定的，条约第 192 (4) 条规定，成员国必须执行该指令的规定，即将指令的规定转化为其国家法令和在实践中运用指令的规定。

欧委会必须确保并监督成员国应用该指令。欧委会于 2017 年发布了一份关于指令 2010/75 在成员国实施情况的报告。报告显示：所有成员国都已将该指令的要求转化为其国家法令，而且在发现“模糊或错误转换”后，欧委会与相关成员国进行了对话。截至 2017 年年底，已经启动了 21 次此类“对话”，没有出现成员国因未能正确转换指令而被告上欧洲法院的情况。指令 2010/75 主要新增的内容是赋予了最佳可行技术结论法律约束力。欧委会的报告显示，截至 2017 年年底，已根据不同类别的工业设施制定了 31 份最佳可行技术参考文件（简称 BREF 文件）和两份参考文件。到 2018 年 8 月底公布了《欧委会关于最佳可行技术结论的实施决定》，其中包括玻璃制造业的排放；钢铁生产产业的排放；生皮鞣制工序；水泥、石灰和氧化镁；氯碱生产；纸浆、纸张和纸板的生产；油气精炼程序产生的排放；木基板材的生产；化学部门常见的废水和废气处理管理系统；有色金属；家禽和猪的集约化养殖；大型燃烧厂；有机化学品的大量生产；废弃物处理。

关于工业设施应用以上最佳可行技术的最终数据，特别是关于强制使用最佳可行技术结论是否可以降低环境排放的情况尚未公布。但欧委会表示：“虽然现在还为时过早，无法看到修改工业排放指令系统所产生的实际结果，但进展喜人；工业排放的走势看起来很乐观。”成员国应从 2017 年起，

每年向欧委会逐一报告每家工厂的数据，以便欧委会更好地开展评价。据预计，2020 年将对指令 2010/75 的有效性进行全面评估。

负责收集、处理和传播环境信息的欧洲环保署尚未发布指令 2010/75 监管下的设施数据。欧盟指令要求成员国实现指令规定的具体目标。但对于如何推进，成员国有很大的自由裁量权。例如，对于指令 2010/75，成员国可采用根据该指令制定并由欧委会正式通过的最佳可行技术参考文件的结论，并根据这些结论为单独的设施制定许可，无需在国家层面进一步立法。或者成员国也可以将最佳可行技术结论纳入其国家立法，然后根据国家立法为单独的设施制定许可证。德国采用的就是这种方式执行指令 2010/75，依据的是指令第 6 条。

2.2.2 排污许可条件

许可条件的设置必须符合指令 2010/75 的要求预防或在预防不可行的情况下，减少向大气、水体和土壤排放的污染物并预防产生废弃物，实现整体高水平的环境保护。许可条件包括基于最佳可行技术的排放限值。针对大型燃烧装置和垃圾焚烧等活动，指令 2010/75 针对具体污染物设定了全欧范围内的排放限值。

许可条件可以随时接受重申并在必要时进行修订。开发了新的最佳可行技术和（或）修订最佳可行技术参考文件时，最有可能发生要求重申和修订的情况。生产经营者可随时要求修改许可证，但通常是在设施规模或操作有重大变化时申请修改。变更也给主管部门审查的机会，并在必要时要求变更许可条件以符合最佳可行技术标准。许可证的变更流程和初次申请流程类似，都要经过确定和协商程序。

许可证的条件之一也是监管规定的要求，即如果发生任何对环境产生严重影响的事件或事故，生产经营者必须立即通知主管部门，并立即采取必要措施控制事故影响，防止进一步引发事故。如果违

82 关于中型燃烧厂排放大气污染物的限值指令 2015/2193, OJ 2015, L313 p.1。

83 指令 2011/92 (fn 59) 附录 1、2

84 指令 2010/75 (fn 15) 第 5 条、第 56 条 ss

85 指令 2010/75 (fn 15) 第 5 条 (1)

86 建立欧共体温室气体排放配额交易计划的第 2003/87 号指令, OJ 2003, L 275 p.32。

87 指令 2010/75 (fn 15), 第 9 条。但由于指令 2010 / 75 的基础是《欧盟运行条约》的第 192 条, 根据第 193 条规定, 成员国的设施应遵守这两项指令。

88 指令 2010/75 (fn 15) 第 12 条

89 指令 2010/75 (fn 15) 第 24 条、附录四

90 关于该程序的更多细节, 详见指令 2010/75 (fn 15) 第 25 条

91 一般义务涉及: 所有污染防治措施、使用最佳可行技术、避免重大污染; 防止产生废弃物、妥善处理和处置废物; 有效利用能源、事故预防措施、关厂后的恰当措施。

92 指令 2010/75 (fn 15) 第 14 条、18 条

93 指令 2010/75 第 11 条

反许可条件，根据许可条件或其他监管要求，生产经营者必须立即通知主管部门并立即采取必要措施，确保尽快合规排放⁹⁴。

2.2.3 排污许可申请内容

许可证申请必须包括以下内容⁹⁵：1) 设施及其活动的描述；2) 设施使用或生产的原料、辅料、其他物质以及能源；3) 设施排放源；4) 生产场地的条件，可能需要提交基线报告；5) 可预见的设施排放到每种环境介质的污染物的性质和数量，以及确定的排放物对环境的重大影响；6) 用于防止或在防止不可行的情况下，用于尽可能减少设施排放的技术和工艺；7) 预防、准备重复利用、再循环和回收设施产生的废弃物的措施；8) 计划用于监测环境排放的措施；9) 申请人在申请大纲中提到的技术、工艺和措施的主要替代方案。

许可证申请文件还必须包括上述详细信息的非技术性摘要。

2.2.4 许可证规定

指令 2010/75 要求许可证必须包括以下条件，保证生产经营者履行基本义务，实现环境质量标准⁹⁶：1) 指令中规定的物质以及其他物质的排放限值，这些物质很有可能由相关设施大量排出，其限值取决于它们是否有可能将污染从一种介质传播到另一种介质；2) 有恰当的要求来保证对土壤和地下水的保护，以及相应的措施来监督和管理设备产生的废物；3) 适当的排放监测要求，要明确测量方法、频率和评估程序；4) 履行定期或至少每年一次向主管部门提供排放监测结果和其他所需数据

94 指令 2010/75 第 7 条

95 指令 2010/75 第 12 条

96 指令 2010/75 第 14 条

97 指令 2010/75 第 15 条

的义务，便于主管部门核查许可证的合规情况；5) 适当要求对预防土壤和地下水污染物排放的措施进行定期维护和监督；6) 针对除常规操作条件之外的情况下的措施，例如开启和关闭操作、泄漏、故障、暂时停工和最终关停等；7) 关于尽量减少远程跨界污染的规定；8) 评价是否符合排放限值的提及案件，或提及其他要求是否适用。

主管部门可以设定不同于最佳可行技术的许可条件。污染物排放限值适用于排放物离开设备之后。对于将污染物质间接排放到水体的情况，在确定有关设施的排放限值时，还要考虑污水处理厂的影响。不过要满足一个条件，即保证整体环境受到同等水平的保护，而且不会导致进一步的环境污染。如果没有规定任何特定的工艺和技术，则排放限值、等效参数以及技术措施的确定都应基于最佳可行技术。设定排放限值是为了确保在正常操作条件下，排放不会超过使用最佳可行技术所能达到的排放水平。

2.2.5 排污许可排放限值要求

指令 2010/75 规定，设定排放限值时，不可超过最佳可行技术能够实现的排放水平。这些排放限值的计量时间段可和最佳可行技术排放水平的计量时间段相同或短于该时间段，同时参照与之相同的参考条件⁹⁷。排放限值可因主管部门每年提供的数值、时间段和参考条件不同而变化，以评估排放监测结果，确保正常运行的排放量不超过最佳可行技术能够实现的排放水平。

如果评估表明，基于有关设施的地理位置或当地环境条件或有关设施的技术特性，要达到与 BAT 结论规定的最佳可行技术能够实现的排放水平将产生极高的成本，且与收获的环境效益不成比例，主管部门可以适当放松排放限值。

主管部门必须在许可条件的附录中记录设定条件的理由。然而，指令 2010/75 要求排放限值不应超过满足环境质量标准所要求的排放限值。如果

环境质量标准要求条件比使用最佳技术达到的条件更严格，许可证应包括额外措施，而且不能损害为达到环境质量标准可采用的其他措施。

主管部门还必须确保不会造成重大污染，并保证实现整体环境得到高水平的保护。主管部门可以因测试并使用新技术暂时允许超标排放，但总时长不能超过 9 个月。9 个月后，要么停用新技术，要么生产活动至少能达到最佳可行技术能够实现的排放水平。

2.2.6 排污许可的核发和标准制定

主管部门将根据上述总则对申请进行评估⁹⁸。根据参考文件，评估最佳可用技术的使用⁹⁹，对周围环境、敏感地点和环境、物种及栖息地的影响进行评估。

生产经营者的能力也需要得到评估，以确定生产经营者是否能够满足许可证的要求。生产经营者要对许可证申请信息的准确度和质量负责。在可行的情况下，主管部门在发放许可证之前，需要核实生产经营者提供的信息。

在确定许可条件时，主管部门需协调最佳可行技术标准、排放标准和环境质量标准，以确保环境得到保护。主管部门还将确保许可证反映了不同法

98 指令 2010 第 11 条

99 指令 2010/75 第 13 条

100 欧盟环境法实施和执行网络 (IMPEL) 是由成员国环境主管部门组成的国际非营利性协会，欧盟、欧洲经济区和欧洲自由贸易联盟国家都可申请加入。该协会在比利时注册，在布鲁塞尔有合法席位。目前，IMPEL 有来自 36 个国家的 53 个成员，包括所有欧盟成员国、(北)马其顿、塞尔维亚、土耳其、冰岛、科索沃、阿尔巴尼亚、瑞士和挪威。该网络的目标是在欧盟创建必要的推动力，在有效适用环境立法方面取得进展。IMPEL 的主要活动是提高意识、执法能力建设、分享交流环境法执行、实施、国际执法合作的信息和经验、推动支持欧洲环境立法的实用性和可执行性。

101 IMPEL 的《做对事 (IED) 综合指南 2017/20——分步实施许可制度和检查指南》中有一系列情况说明书，培训计划就是其中之一，以上信息就是根据该内容来的。IMPEL 正在开展“工业排放指令 (IED) 的实施”和“许可和检查时做对事”的项目，旨在为负责工业排放指令实施的监管机构制作一份互动手册。

规的规定、并确定许可证的有效期，为许可证的审查和条件的修订设定时间表。

2.2.7 排污许可监管能力和方法

2.2.7.1 监管能力

主管部门需要具体说明员工履职所必备的教育水平、技能、培训和职业标准，具备大学本科学历并接受过研究生专业培训是最低要求。主管部门通常从行业内部招聘员工，这些人通常具备在受监管行业的管理层工作的宝贵经验，可以理解受监管设施的生产经营者所面临的压力和问题。如今，越来越多的主管部门工作人员成为国家和国际专业机构的会员，获得职业资格，更好地证明其专业技能和能力。

欧盟环境法律实施和执行网络 (IMPEL) 指南¹⁰⁰ 列出了培训计划中可以包含的主题¹⁰¹。指南指出，应首先面向检查员开展培训需求评估，评估结果可以显示所需技能和资质与现有技能和资质之间的差距。根据评估结果，培训计划可包括以下方面：1) 知识，具体包括政府组织内部的工作和生产流程、环境检查领域的程序、方法和系统、行业部门、适用法律、法庭程序、环境管理系统。2) 专业技能，具体包括基本检查技能，从排放物、土壤和废弃物取样的技能，对主管部门和数据管理进行评估（例如维护、监测、废弃物管理）的技能，基本的信息技术、社交技能，尤其具备与难缠的利益相关方打交道的技能、与行业沟通的技巧，向公众呈现执法行动并在法庭上提供证据等沟通技巧、管理技能，保证高质量和有效的检查，其中包括规划技能。

IMPEL 指南建议检查机构应探索联合其他相关机构，共同开展工作人员培训或相互培训。

2.2.7.2 监管方法

欧盟有一系列监管方法确保履行指令和许可证的相关义务，具体包括：1) 许可证方法用于监

管较高风险和（或）非常规的活动，要求主管部门在决定是否批准或拒绝许可证之前进行更严格的评估。任何需要开展财务拨款评估、定制条件或涉及协商程序的活动都需在获得许可证的授权后方可进行。许可证可能既包括标准条件也包括定制条件。定制许可证适用于具体的设施、活动和场地。标准规则许可证包括一套针对常规活动的固定规则。标准规则许可证给生产经营者和主管部门节省了时间和金钱，但生产经营者不能试图改变规则，也无权上诉反对规则；2）登记注册的方法适用于对环境影响较小的活动，例如废弃物运输或经销。针对适用登记的活动，主管部门只需进行简单评估或筛选即可决定是否批准该活动。如果需要注册，生产经营者要提出申请。登记注册仅涉及标准条件，即一套适用于某一特定活动的规则和限制，这些标准条件在制定之前要经过协商；一旦规则制定出来并用于注册，生产经营者就不能再对此提起申诉。如果生产经营者无法遵守适用于活动的标准条件，则必须申请许可证。生产经营者可能需要每三年重新注册一次；3）标准条件方法是指一些已经通过磋商、达成共识并公布了的条件和限制，既可适用于某一项受监管活动，也可以适用于受监管活动的某一部分。一般约束性规则（GBR）¹⁰²是一套监管低风险活动的强制性规则。如果活动的生产经营者遵守全部规则，则其可无须申请其他授权或许可。如果生产经营者超标排放或未能遵守一般约束性规则，则需要另外申请授权。一般约束性规则监管的低风险活动包括放射性物质活动、小规模家用设施，如化粪池或小型污水处理厂，通常这些活动预期不会造成污染，有规划许可，且遵守规则；4）告知的方法适用于低风险活动，主管部门无需决定授权与

¹⁰² 指令 2010/75 第 6 条

¹⁰³ 指令 2010/75 第 23 条

¹⁰⁴ 指令 2010/75 第 23 条

否，但需要被告知正在开展的活动。告知也和必须遵守的一般约束性规则相关；5）豁免的方法适用于活动不需要许可证的情况，但生产经营者必须为活动申请豁免权；6）监管立场声明的方法适用于可能产生的环境影响可以忽略不计或无需许可证的情况。通常其有效期是有限的，且不需要生产经营者做出任何行动。

2.2.8 排污许可检查和监测

成员国必须采取必要措施，保障工业设施的生产经营活动符合许可条件。成员国必须建立环境检查制度，全面监管相关设施的环境影响。成员国还必须确保生产经营者向主管部门提供一切必要的协助，进行实地检查、采样和收集必要信息评估指令规定的履责情况。¹⁰³

成员国必须确保所有设施都受到国家、地区或地方环境检查计划的监管，并确保定期审查检查计划并酌情更新计划。每个环境检查计划都必须包括以下内容¹⁰⁴：1）对相关重大环境问题的总体评估；2）检查计划所涵盖的地理区域；3）计划涵盖的设施；4）制定常规环境检查计划的程序；5）非常规环境检查的程序；6）不同检查机构在必要时进行合作的规定。根据检查计划，主管部门必须定期制订常规环境检查计划，包括针对不同类型设施的实地检查频次。根据指令 2010/75，应根据相关设备的环境风险系统的评价结果确定两次实地检查的间隔时间，对于风险最高的设施，两次检查的间隔时间不得超过 1 年，对风险最低的设施，不得超过 3 年。如果在检查时发现有关许可证条款的重大违规问题，那么在该次检查后的 6 个月之内应当进行一次额外实地检查。

常规实地检查包括以下事项：1）增进并加深对生产经营者的了解和理解；2）评估许可和授权；3）监测排放；4）检查内部报告；5）文件的后续行动；6）核查自我监测；7）检查使用的工艺；8）设施环境管理的充分程度。

非常规实地检查主要用于处理以下事项：1）投诉；2）事故和事件；3）违规行为的发生；4）需要新许可证；5）需要修改现在的许可证；6）调查和执法。

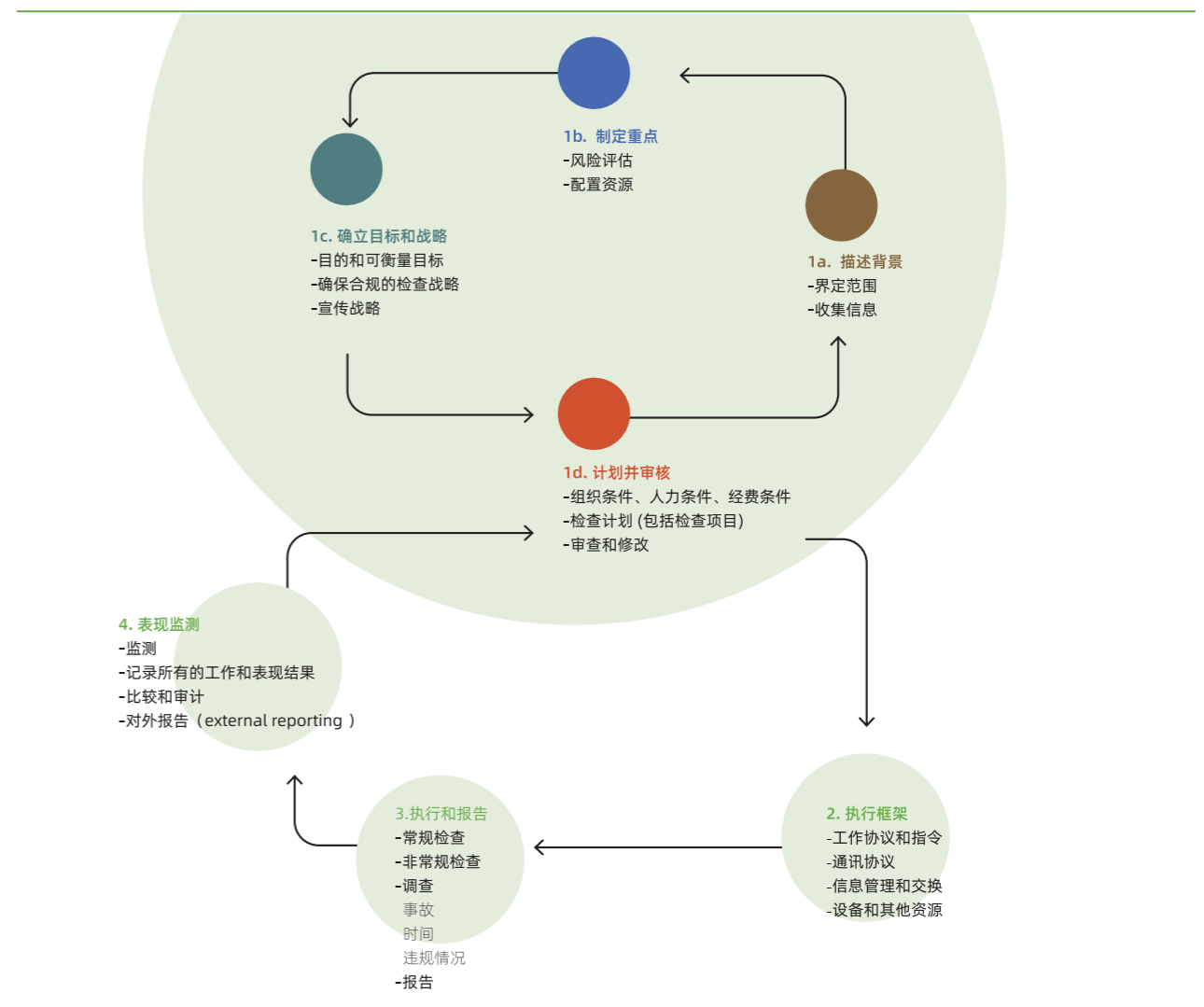
调查事故 / 事件 / 违规问题，主要包括：1）澄清原因及其影响；2）确定法律责任和后果；3）准备结论上报检查机关；4）确定必须采取的后续行动。

在主管部门内部，监管机构会分享有关各工业部门的表现和该部门面临的问题等信息。该信息

将与最佳可行技术参考文件及其结论相比较。在欧盟成员国，主管部门工作人员之间有关行业惯例和表现的信息交流活动越来越频繁，交流中也包括分享各国检查和监测的最佳做法。此类交流多是在 IMPEL 的支持下进行的，网络为工业排放指令 2010/75 检查的规划和实施提供了全面的指导¹⁰⁵。

工业排放指令——工业排放指令实施指南，检查检出计划的制订和实施（IMPEL），其制订和实施流程见图 3。

图 3 工业排放指令实施指南图



¹⁰⁵ IMPEL 的《做对事（IED）综合指南 2017/20——分步实施许可制度和检查指南》

在所有形式的检查中，合规评价报告或检查清单均是非常有效的工具。使用这些工具可以确保检查涵盖所有必要的内容，确保检查有正式记录以及后续行动的开展，并在必要时和生产经营者就检查内容和后续活动达成协议¹⁰⁶。

生产经营者需要监控设施的排放情况，并根据许可证中的条件进行周围条件 / 环境监测（ambient/environmental monitoring）。许可证将详细说明监测的类型和频次以及需要向主管部门上报的内容。未按许可证的要求进行测量或报告属违法行为，可能会导致执法行动。故意漏报信息属于重罪，责任方可能被起诉，并处以巨额罚款和 / 或监禁。

在英国，英格兰环境署有一系列执法方案¹⁰⁷。作为英格兰的许可证主管部门，环境署可以直接采取行动（即无须执法人员或法院的介入），并在以下情况下收回工作成本（recover costs of work）：1）活动造成严重污染；2）活动存在造成严重污染的风险；3）非法存放废弃物，并在通知移除后仍然无所作为；4）导致污染物进入水道或污染物处于可能进入水道的位置。

主管部门可采取执法行动以确保以下结果：1）阻止非法活动的发生或继续；2）纠正环境伤害或损害；3）让非法活动受到监管并保证合规；4）惩罚违法者并防止以后再犯。

主管部门可以施加以下民事制裁：1）定额罚款；2）变额罚款；3）合规通知；4）恢复通知；5）停产通知；6）执法；7）执行成本收回通知；8）

违规罚款通知。

如有必要，主管部门可以提起刑事诉讼：1）定额罚款通知；2）正式警告，认罪并接受警告；3）如果有足够的证据且符合公共利益，则可以提起公诉。

主管部门可获得以下法院命令：1）吊销主管人资格；2）没收资产；3）犯罪行为令；4）没收用于实施犯罪的设备；5）吊销驾照；6）救济令；7）没收车辆。

2.2.9 公众参与

联合国欧洲经济委员会（简称欧洲经委会）的《在环境问题上获取信息、公众参与决策和诉诸司法的公约》，即《奥胡斯公约》，保障了公众（个人及协会）在环境领域享有的若干权利。签署该公约的成员国必须做出相应安排，确保国家、区域或地方的公共部门向公众提供环境信息。公约保障以下权利：1）从公共部门接收环境信息（“获取环境信息”）。信息可包括环境状况、所采取的政策或措施，或者可受环境状况影响的人类健康和安全状况。公众有权在提出信息公开请求后一个月内收到相关信息，且无需说明获取信息的理由。此外，根据公约，公共部门有义务积极传播其所持有的环境信息。2）参与环境决策。公共部门必须允许受影响的公众和非政府环保组织能够就影响环境的项目提案或与环境相关的计划或项目提意见，而且必须在决策中给予这些意见适当的考量。必须提供和最终决定及其原因相关的信息（“公众参与环境决策”）。3）审查程序可以用于挑战在违背上述两项权利或环境法（“诉诸司法”）的情况下作出的公共决策。

《奥胡斯公约》的规定也在指令 2010/75 中有所反映，该指令要求相关公众在确定许可证时提前获得有效参与以下阶段的机会¹⁰⁸：1）新设备许可证的发放；2）针对任何重大变更或因变更最佳可行技术的使用要求或标准的许可证发放或更新。

指令 2010/75 规定了大量的工业设施必须向成员国和（或）公众提供的信息内容，以及成员国信息公开和向欧委会报送信息的义务。

根据指令 2010/75，公众有权参与给工业设施发放许可的程序，¹⁰⁹ 详细程序见指令附录 4。保证受到设施运行影响的公众能获取许可证申请或更新的有关信息非常重要¹¹⁰。由成员国决定谁是相关公众以及如何通知相关公众¹¹¹。相关公众必须有机会查阅申请文件，提出异议并就申请作出评价。许可证授权机构必须考虑这些公众评价和反对意见，但决定是否批准申请仍然是授权机构的职责。公众可以在法庭上解决程序上的缺陷¹¹²。

在作出关于批准、重审或更新许可证的决定时，主管部门必须通过互联网在内的方式向公众提供以下信息：1）决定的内容，包括许可证的副本和任何后续更新；2）决定所依据的理由；3）决定前的协商的结果，并解释在决策过程中是如何考虑协商结果的；4）与相关设施或活动有关的 BAT 参考文件的标题；5）如何根据最佳可用技术以及最佳可行技术能够实现的排放水平确定许可条件，包括排放限值；6）在暂时允许不遵守排放标准的情况下，必须根据相关规定列出标准和施加的条件说明原因。主管部门还必须向公众提供主管部门根据

¹⁰⁹ 指令 2010/75 第 24 条

¹¹⁰ 指令 2010/75 第 24 条第 55(1) 条和第 65 条。

¹¹¹ 指令 2010/75 (fn 3) 附录四第 5 条举例说明了居住在设施某个半径范围内的公众应通过邮件、电子邮件或阅读当地报纸等方式获得信息。

¹¹² 指令 2010/75 (fn 3) 第 25 条，第 55 条和第 65 条。

¹¹³ 关于公众获取环境信息的第 2003/4 号指令第 4 条详细列出了例外情况

¹¹⁴ 指令 2010/75 (fn 3) 第 24 (2)

¹¹⁵ 指令 2010/75 (fn 3) 第 13 (4) 条

¹¹⁶ 指令 2010 / 75 (fn 3) 第 13 (6) 条

¹¹⁷ 指令 2010 / 75 (fn 3) 第 23 (5) 条

¹⁰⁶ 英格兰环境署关于许可证合规性评估和评分的协商。《合规分类计划》拟修订案。

¹⁰⁷ 英格兰环境署 2018 执法和处罚政策。

¹⁰⁸ 指令 2010/75 第 24 条。

许可条件要求收集的排放监测结果。在下列情况下，成员国可拒绝公开环境信息¹¹³：1）收到公众请求的公共部门并不持有该信息。如果信息由另一个部门持有，则需要将公众请求转达给该部门并通知申请人；2）请求明显不合理；3）请求过于笼统；4）请求涉及正在完成阶段或未完成的文件或数据；5）请求材料涉及内部沟通信息，要考虑公布信息是否符合公共利益。

如果请求因涉及正在完善的材料而被拒绝，公共部门必须说明准备材料的机构的名称和预计完成所需的时间。

如果信息披露会对以下方面产生不利影响，成员国可规定拒绝环境信息的请求：1）涉及公共部门的保密性，而且这种保密性得到法律的保护；2）涉及国际关系、公共安全或国防；3）涉及司法程序，任何人获得公平审判的能力或公共部门进行刑事或纪律性质调查的能力；4）涉及商业或行业机密，而且国家或共同体法律有规定保护合法经济利益的保密性，包括维护统计保密和税收保密的公共利益；5）涉及知识产权；6）涉及个人数据和 / 或与自然人有关的文件的机密性，如果当事人未同意向公众披露信息，且机密性受到国家或共同体法律的保护；7）任何人在不出于履行法定义务或不具备承担法定义务的能力而自愿提供相关信息的条件下，出于个人利益保护的考虑不予公布其信息，除非其本人同意；8）涉密环保工作，如稀有物种的地理位置。

处理申请的决定、许可证副本和其他信息必须至少通过互联网这一种方式向公众公布，这也适用于许可证的后续更新¹¹⁴。此外，根据指令 2010/75 第 13 条¹¹⁵ 设立的论坛的意见、最佳可行技术参考文件、最佳可行技术结论¹¹⁶ 以及有关设施的检查报告也必须向公众公布¹¹⁷。指令 2010/75 没有提及是否需要披露工业设施排放，设施本身没有义务公布此类数据，但如果公共部门通过检查、设施主动提供的报告或其他方式获取到此

类信息，公共部门有义务根据公众要求披露该信息，因为环境污染物的排放信息不能保密¹¹⁸。

成员国可自行决定其他需要向公众提供的信息。

2.3 欧盟其它环境管理制度

2.3.1 环境质量目标和排放限值的关系

欧盟开始制定环境法律之后，立法机构就意识到环境质量目标与环境排放限值之间可能存在冲突。如果许可证都允许排放污染物，累积排放的污染物可能超过立法设定的质量目标。

为解决这一问题，水政策领域的指令 2000/60 规定：如果现有的水质目标要求采用更严格的排放限值，则必须设定更严格的限值¹¹⁹。因此，该指令将水质目标定为限值，排放不得超限。针对空气质量的监管也采取了同样的方法。指令 80/779 已规定，从某一特定日期起，污染物排放量不可超过限值，成员国必须采取措施遵守限值¹²⁰。指令 96/62¹²¹ 的第 8 条也再次提出了同样的要求。现行的指令 2008/50 第 22 条和第 24（2）条明确列举出遵守空气质量目标并减少超标排放的措施可包括“使用工业设备和产品”¹²²。必须强调的是，这些措施并未考虑其经济成本：在此之前，

欧盟空气质量立法有关遵守空气质量的规定提及了“必须在经济上可行”¹²³ 这一内容，但新的指令 96/62 和指令 2008/50 中并未规定经济可行性的内容。

针对工业设施的立法也指向了同一方向。指令 84/360 称，给工业设施发放许可证前必须确认其遵守现行的空气质量标准¹²⁴。指令 96/61¹²⁵ 又重申了该规定。现行的指令 2010/75 规定¹²⁶：“如果达到环境质量标准的条件比使用最佳可行技术的条件更严格，那么许可证中应包括其他措施”

欧盟法律针对水污染物排放或大气污染物排放设定的环境质量目标优先于针对工业设施、机动车和其他污染源的设定的排放限值。环境质量目标设定是为了保护人类健康和环境，立法机关认为，超环境质量目标排放污染物会让人类健康或环境面临风险；排放限值与人类健康或环境保护并没有直接关系，许可授权给某一个生产经营者的排放量可能很少；然而，如果多个不同生产者都得到许可证进行少量排放，累积下来，水体和大气的总体质量将受到非常严重的影响。

2.3.2 环境影响评价

欧盟法律规定，各成员国在许可建造和运行某些新工业设施或扩建改进后的工业设施或其他项

目之前¹²⁷，有义务对其造成的环境影响进行评价（EIA）。指令 2011/92 提到的工业设施在该指令的附录 1 和附录 2 中已详细列出¹²⁸。指令规定了环境影响评价流程，其中一个非常重要的内容就是在该流程中相关公众的参与¹²⁹，相关公众有权查阅相关文件，包括：1) 项目描述；2) 预计采取的措施的说明，从而避免或减少，或尽可能救济对环境造成严重负面影响；3) 用于识别和评价项目环境影响的数据；4) 生产经营者提供的针对项目的主要替代方案；5) 文件的非技术性摘要。

政府部门必须给公众足够的时间查阅以上文件。相关公众可就项目发表意见、提出反对、提交研究报告等。政府部门应权衡所有评论和反对意见，然后决定是否发放许可证，并说明决定理由。

政府部门根据项目自行决定谁属于“相关公众”。当然，一条长 100km 的道路工程可能有不同的“相关公众”，而工业设施的相关公众即指居住在拟建工业设施一定范围内的公众。相关公众可以向法院起诉某一项目不做环境影响评价的决定，在环境影响评价有缺陷时也有权提起诉讼¹³⁰。

环境影响评价必须按照指令 92/43 的要求实行¹³¹。该指令和保护野生鸟类的指令 2009/147¹³² 确立了欧盟范围内受保护栖息地的网络，目前约有 26000 个场地被划为栖息地（即“欧盟自然保护区网络”）¹³³。

该指令要求成员国采取恰当措施，保护场地的完整性，维护栖息地良好的保育状态，保护生活在其中的动植物群。指令 92/43 第 6（3）条规定，除个别在第 6 条（4）规定中列出的非常严格的例外情况，任何可能对场地产生重大影响的计划或项目，必须经过恰当的影响评价，确定不会产生重大不利影响，项目方可获准推进¹³⁴。这条规定并没有要求环评必须按照指令 2011/92 的要求进行。不过大多数成员国都会遵守统一的环境影响评价的规定，因为采用不同的环境影响评价程序并不合理。

相比指令 2011/92，即使项目会对环境产生重大不利影响，也可获得许可证。但根据指令 92/43，如果项目会影响受保护栖息地，则获得许可证的难度会更大。但很大程度上，是否可以获得许可证还是取决于不同成员国的行政自由裁量权和政府部门的执法情况。

2.3.3 合规监测

有关成员国有向欧委会提交相关信息的义务，欧委会发布了一份实施决议，对这一义务进行了详细规定。指令 2010/75 允许成员国在一定条件下违背部分条款——成员国必须将这一情况告知欧委会。此外，成员国还必须向欧委会提交“有代表性的”排污数据、排放限值和最佳可行技术的实施情况。对于大型燃烧装置，欧盟要求成员国建立这些设施

118 关于公众获取环境信息的第 2003/4 号指令，OJ2003, L41 第 26 页，第 4（2）条

119 指令 2000/60（fn 12）第 10（3）条：“如果质量目标或质量标准要求的条件比应用第 2 款所产生的

条件更严格，则应相应地设置更严格的排放控制”

120 指令 80/779（fn 23）第 3（2）条和指令 85/203（fn 23）第 3（2）条

121 指令 96/62（fn 24）

122 指令 2008/50 第 24（2）条列举了机动车、建筑工程，泊位船舶，工业厂

房和产品的使用以及家用取暖。由于指令 2008/50 的基础是《欧盟运行条约》第 192 条规定，成员国可在国家层面保持或引入更严格的保护措施，参见《欧盟运行条约》第 193 条。这意味着指令 2008/50 第 24（2）条中的列举并不完整，但允许采取其他措施。

123 指令 80/779（fn 23）指示 7；第 85/203 号指令（fn 23）指示 8

124 指令 84/360（fn 31）第 4 条第 4 款。

125 指令 96/61（fn 34），第 10 条

126 指令 2010/75（fn 15），第 18 条

127 指令 2011/92。该指令取代了更早的 1985 年的版本——指令 85/337，OJ1985, L 175 p.40。事实证明，越来越多的地方、省、地区或国家计划为之后项目的实施奠定了基础，关于评估特定项目和计划对环境影响的指令 2001/42，OJ 2001, L 197 第 30 页，将环境影响评价列为了义务。

128 附录 I 中列出的项目必须进行环境影响评价。附录 2 所列项目如果可能对环境产生重大影响，必须进行环境影响评价。

129 指令 2011/92（fn 59）第 6 条。程序细节另见第 6 至 10 条。

130 欧洲法院，案件 C-570/13 Gruber；ECLI：欧盟：C：2015：231

131 保护自然栖息地和野生动植物指令 92/43，OJ1992, L 206 p.7

132 野生鸟类保护指令 2009/147，OJ 2010, L20, p.7

133 关于将栖息地纳入该网络的流程，请参阅指令 92/43（fn xxx）第 4 至 8 条

134 指令 92/43（fn 68），第 6 条第（3）款：“与场地管理没有直接关系或非必须的任何计划或项目，如果可能对场地产生重大影响，必须本着保护的目的是对其对场地的影响进行恰当的评价，无论是单独受评的还是与其他计划或项目一起受评。根据场地影响评论得出的结论，并在符合第 4 款的规定的情况下，主管部门必须确认项目或计划不会对有关场地的完整性产生不利影响后，并在适当时，征求公众意见后，方可同意推进计划或项目。

及其排放情况的清单名录，并将名录提交欧委会。在欧委会的要求下，成员国需提交每台设施的年度排放数据，并每隔三年提交一次名录摘要。欧委会需向公众公开这些排放数据的比较列表摘要。但是，欧委会无需定期发布指令 2010/75 的实施情况报告。

根据指令，成员国需定期检查设施，并制订检查计划。这些计划无需提交欧委会，也无需向公众公开，但是检查报告必须向公众公开。

整体而言，从上述条款可以看出，监测手段几乎完全由各成员国自主决定。这一规定延续了指令 2010/75 的前身—指令 2008/1。很少有据此起诉至欧洲法院的案例，即便有，主要是涉及成员国在将该指令转化为本国法律时存在的现象，而非在具体案例中的适用不当。

指令 2010/75 所采取的方式是否成功取决于成员国对指令的实施。如果成员国政治意愿强烈，致力于确保最佳可行技术的使用，则这一指令提供了许多有效的方式，推动不同设施采用最佳可行技术并不断更新技术。但是，如果成员国 / 主管部门出于各种政治原因意愿不足，如维护设施经济利益、行政惰性、疏于保护环境、担心丧失竞争力、保持不受欧盟进程影响的独立性、腐败等原因，则成员国也可以利用指令中的许多漏洞，使部分或全部工业设施成为指令规定的漏网之鱼。

首先，最佳可行技术参考文件的制定。在制定最佳可行技术参考文件的工作小组中，行业代表发挥着非常重要甚至是主导性的作用。他们还会尽可能地确保参考文件中的最佳可行技术、排放限值和其他规定不会过于严格。同时，各成员国的代表也无意将最佳可行技术参考文件制定得过于严格，从而导致本国工业很难合规，或可能会丧失竞争力。而环境组织的代表数量远少于行业代表，通常会面临技术和科学能力不足的问题，很难确保最佳可行技术参考文件中能实现较高水平的环境保护。最佳

可行技术结论的采纳程序也是如此，成员国在就欧委会提案做出决议时，通常不愿通过会导致本国工业竞争力丧失的结论。因此，一般情况下，最佳可行技术结论反映的是最低程度的环境保护，或是各国普遍能够接受的较低的环境保护水平，而不是较高程度的环境保护。一旦欧盟层面通过了最佳可行技术结论，各成员国和主管机关还可以自主决定在结论中规定的限值范围内，选取较为严格的限值，还是较宽松的数值。

在指令的实施监测领域，成员国主管部门依然享有很大程度的自由裁量权来保护本国工业设施的利益。他们可以利用所有可能的放宽条件，不严格地监测排放限值，不开展频繁且严格的检查，不控制设施是否采用了最佳可行技术。但是，可以确定的是，这种做法从长期来看是不利于其本国工业发展的，最终可能会导致其丧失同其他成员国或第三国的竞争优势，因为其他国家一直在努力开发新的、污染程度更低的技术，推动技术创新。

另外，还要意识到的一点是，欧盟是从 1984 年指令 84/360 开始关注减少工业排放问题的。这意味着，在此前的至少 35 年间，欧盟没有对最佳可行技术进行收集、整理，也没有共享可靠的、有力的、有可比性的数据。

指令 2010/75 适用于达到一定体量的工业设施。对于小型设施，则由欧盟成员国自行决定对其设定何种排放限值、是否需要许可证、是否接受检查、是否依据适用于大型设施的最佳可行技术结论为其设定限值等。在这一领域，成员国依然享有很大程度的自由裁量权，决定是否对小型设施实施有效的措施。

因此，如果相关主管机构将整套体系付诸实践，严格执法，改善环境，那么这一整套基于最佳可行技术的方法和基于指令 2010/75 的管理将卓有成效。但是，如果政治意愿不足，指令中也存在许多漏洞，主管机关可以选择不全面落实，从而不能有

效地保护环境。

2.3.4 国家、地区和地方环境质量改善

指令 2010/75 允许成员国在国家层面保持或出台更严格的环境保护措施。这一原则在《欧盟条约》第 193 条中有所规定，也在指令第 14 条有所体现。

指令 2010/75 致力于确保最佳可行技术，因为最佳可行技术参考文件和最佳可行技术结论中的最佳可行技术不会一成不变，而会随着技术发展不断更新。指令中部分条款明确了这一目标。

指令第 13 条有关组织信息交流的内容中明确指出了“新兴技术”。

成员国应确保各主管部门了解最佳可行技术的最新发展。根据第 13 条，成员国应将这些信息共享，以推进最佳可行技术参考文件更新。作为指导，欧委会应确保每 8 年更新一次最佳可行技术参考文件。所有许可证条件均应定期重申，以确保其更新。必须考虑最佳可行技术参考文件的更新。成员国应推广新技术的使用。这些条款适用于所有的环境介质（大气、土壤和水）。所有条款均非只针对单一介质制定。

根据指令第 13 条，欧委会就起草和修订最佳可行技术的工作领域和工作重点制定了详细的指南规则。编制最佳可行技术参考文件或更新现有参考文件的决定由欧委会做出，有可能发生多份参考文件同时编制的情况。另外，任何论坛成员均可以就最佳可行技术参考文件提出意见。

2.4 欧盟排污许可制度经验总结

¹³⁵ 指令 2010/75 (fn 15) 第 4 条。

¹³⁶ 发放许可证是实现指令目标的手段之一。

2.4.1 完善的法律体系保障了欧盟许可制度的有效实施

欧盟排污许可制度具有一套体系完备的法律基础，在组织运行方面有欧盟运行条约、在许可制度方面有各行业和领域的指令，许可证的标准采取最佳可行技术，共同支撑欧盟排污许可制度的实施和执行。欧盟广泛应用许可手段，有 12 个指令对特定的需要监管或申请许可的活动或设施做出了规定，主要包括《工业排放指令》(IED) 2010/75¹³⁵、《废弃物框架指令》2018/851¹³⁶、《垃圾填埋场指令》1999/31 等，其中，《工业排放指令》与我国排污许可制度要求最相近。

2.4.2 综合许可证制度体现了欧盟环境管理的系统性和整体性

欧盟于 1996 年颁布了《综合污染预防与控制指令》(以下简称 IPPC 指令)，该指令是综合性的污染控制指令，目标是对环境实施综合管理，预防或减少对大气、水体、土壤的污染，控制工业和农业设施的废物产生量，确保提高环境保护的水平。该指令的颁布，代表了欧盟开始采用综合许可证制度，以期对各种环境要素中的污染物进行统一控制。《综合污染预防与控制指令》于 2008 年进行了修订 (IPPC, 2008/1/EC)。IPPC (2008/1/EC) 提出了对工业污染源的排放控制要求，确立了有排污潜力的工业项目的审批要求及发放许可证的程序。2010 年，欧盟将有关工业排放的七项指令整合升级为一则指令，即工业排放指令 (IED, 2010/75/EC)，该指令自 2011 年 1 月起实施，旨在最大限度地减少整个欧盟范围内各种工业源的污染，涉及到能源产业、金属生产和加工、采矿、化工、废物处理等多个行业，在规定行业内的企业项目需获得有关机构发放的综合许可证后方可开工建设。欧盟的综合许可制度充分体现了生态系统管理理念，可以综合考虑污染物在水、大气、土壤的迁移转化，有效防止跨介质污染。

2.4.3 确保环境质量达标是欧盟排污许可证的根本要求

欧盟法律针对水污染物排放或大气污染物排放设定的环境质量目标优先于针对工业设施、机动车和其他污染源设定的排放限值，即在环境质量目标与环境排放限值之间存在冲突的情况下，不仅要遵守环境排放限制，还要遵守环境质量目标要求。这是基于环境质量目标设定是为了保护人类健康和环境，超环境质量目标排放污染物会让人类健康或环境面临风险，而排放限值与人类健康或环境保护并没有直接关系。这一立法理念，也应当被我国排污许可制度所采纳和应用。

2.4.4 最佳可行技术是实施排污许可证的技术支撑

IED 特别强化了最佳可行技术（BAT）在环境管理和许可证管理中的作用和地位，BAT 是制定许可证条件和排放水平的基础，通过 BAT 参考文件的结论给出工业设备在正常运行条件下，使用 BAT 或者 BAT 组合技术能够达到的排放水平，基于 BAT 的排放水平将作为制定许可证的参考条件。为了防止欧盟内部工业活动排放标准不平衡以及确认 BAT 的范围，欧盟委员会组织欧盟成员国、相关工业行业代表和非政府组织等进行信息交流，评估和筛选出 BAT，制定并发布 BAT 参考文件（简称 BAT 结论）。欧盟委员会根据 BAT 结论制定许可证条件，包括污染物的排放限值、相关技术参数、技术措施、监测要求等，并要求欧盟各成员国定期向欧盟委员会提供相应的监测结果，欧盟委员会至少每年要对监测结果进行一次评估，确保工业设施的排放水平没有超过许可证条件。尽管 BAT 是制定许可证条件和排放限值的依据和基础，但在实施过程中根据工业活动的地理位置和当地的环境条件，BAT 可以根据地点的不同而不同，对于敏感的环境问题可以根据当地实际情况执行不同的排放限值。目前，欧盟已经发布了 14 个 BAT 结论。

2.4.5 监管执法是保证排污许可证制度有效落实的关键

首先要确保监管能力。主管部门需要具体说明员工履职所必备的教育水平、技能、培训和职业标准，具备大学本科学历并接受过研究生专业培训是最低要求，IMPEL 指南列出了培训计划。然后，欧盟有一系列监管方法确保履行指令和许可证的相关义务，采取分类监管方式：对较高风险和（或）非常规的活动要求主管部门在决定是否批准或拒绝许可证之前进行更严格的评估；登记注册的方法适用于对环境影响较小的活动，主管部门只需进行简单评估或筛选即可决定是否批准该活动；告知的方法适用于低风险活动，主管部门无需决定授权与否，但需要被告知正在开展的活动；豁免的方法适用于活动不需要许可证的情况，但生产经营者必须为活动申请豁免权；监管立场声明的方法适用于可能产生的环境影响可以忽略不计或无需许可证的情况。

其次是加大执法检查。成员国必须确保所有设施都受到国家、地区或地方环境检查计划的监管，并确保定期审查检查计划并酌情更新计划。根据检查计划，主管部门必须定期制订常规环境检查计划，包括针对不同类型设施的实地检查频次。根据指令 2010/75，应根据相关设备的环境风险系统的评价结果确定两次实地检查的间隔时间，对于风险最高的设施，两次检查的间隔时间不得超过 1 年，对风险最低的设施，不得超过 3 年。如果在检查时发现有关许可证条款的重大违规问题，那么在该次检查后的 6 个月之内应当进行一次额外实地检查。

2.4.6 公众参与贯穿欧盟排污许可证管理的全过程

公众参与在欧盟排污许可制度的实施过程中发挥了非常重要的作用，其中，许可证的申请、重大变更（设施改变或造成重大环境影响）都需要公众参与；此外，包括 BAT 结论的制定等公众也可以参与到其中，发挥重要的作用。联合国欧洲经济委

员会的《在环境问题上获取信息、公众参与决策和诉诸司法的公约》，保障了公众（个人及协会）在环境领域享有的若干权利：1）从公共部门接收环境信息。2）参与环境决策。3）审查程序可以用于挑战在违背上两项权利或环境法（“诉诸司法”）的情况下作出的公共决策。工业排放指令规定了大量的工业设施必须向成员国和（或）公众提供的信息内容，以及成员国信息公开和向欧委会报送信息的义务。在作出关于批准、重申或更新许可证的决定时，主管部门必须公开以下信息：1）决定的内容；2）决定所依据的理由；3）决定前的协商的结果及决策过程；4）与相关设施或活动有关的 BAT 参考文件的标题；5）如何根据最佳可用技术以及最佳可行技术能够实现的排放水平确定许可条件，包括排放限值；6）在暂时允许不遵守排放标准的情况下，必须说明原因；7）提供主管部门根据许可条件要求收集的排放监测结果。

3. 中国现行排污许可制度法治化发展情况和面临的问题

3.1 中国现行排污许可制度法治化发展情况

中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，从单一要素管理到综合许可管理，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多年。《排污许可管理条例》自2008年第一次征求意见，至今已12年。

3.1.1 排污许可制度的产生

二十世纪七八十年代，中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。

3.1.1.1 产生阶段排污许可制度的立法背景

20世纪70年代，中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，中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年中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年颁布的《中华人民共和国宪法》首次将“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”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五项新的管理制度，“排污申报登记和排污许可证制度”是其中之一，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。

3.1.1.2 产生阶段排污许可制度的立法过程

中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、县生态环境主管部门提出污染物排放申请，由生态环境主管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》”。这是中国第一部明确提出使用“排污许可证”管理的地方法规，标志着中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。该办法第二条规定，“在污染物排放浓度控制管理的基础上，通过排污申报登记，发放水污染物《排放许可证》，逐步实施污染物排放总量控制”。

对超出排污总量控制指标的排污单位，设计了《临时排放许可证》，用于限期削减污染物排放量。通过对比研究，我们发现这一办法中的许多理念与30年后今天的理念是一致的。

1989年7月12日国务院批准了《中华人民共和国水污染防治法实施细则》（国家环境保护局令第1号），第九条规定“企业事业单位向水体排放污染物的，必须向所在地生态环境主管部门提交《排污申报登记表》。生态环境主管部门收到《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”“对超过国家或者地方规定的污染物排放标准，或者超过国家规定的企业事业单位污染物排放总量指标的，应当限期治理，限期治理期间发给临时排污许可证”“新建、改建、扩建的企业事业单位污染物排放总量指标，应当根据环境影响报告书确定”“已建企业事业单位污染物排放总量指标，应当根据环境质量标准、当地污染物排放现状和经济、技术条件确定”“排污许可证的管理办法由国务院生态环境主管部门另行制定”。这是排污申报与排污许可证制度首次写入部门规章。

1989年，排污许可制首次涉足大气污染防治领域，原国家环境保护局下发了《排放大气污染物许可证制度试点工作方案》，分两批组织23个环境保护重点城市及部分省辖市环保局开展试点工作。

3.1.1.3 产生阶段排污许可制度在法规中的特点

在产生阶段，排污许可制度具有如下特点：一是中国排污许可制最早应用于水污染防治领域，然后延伸至大气污染防治领域；二是排污许可制最早仅与污染物排放总量控制制度相衔接，后来变为与污染物排放总量控制制度和环境影响评价制度都衔接；三是排污许可制与排污收费制挂钩；四是对超标和超总量的企业事业单位，要求限期治理，发放

临时排放许可证；五是由于这一时期中国尚未制定《行政许可法》，因此没有统一的行政许可规范。

3.1.2 排污许可制度的发展

20世纪90年代到21世纪的前十余年，环境污染加剧，是从规模治理阶段到环保综合治理阶段，排污许可制度在这一阶段不断探索和发展。

3.1.2.1 发展阶段排污许可制度的立法背景

这20多年间，中国正处于大力发展经济的时期。经济高速增长，早期企业无序发展和后期重工业加快发展，以及经济发展战略上长期缺乏对环境保护的综合考虑和综合决策等原因，导致污染问题全面爆发，给环境保护带来了前所未有的压力。这一时期，人们一味追求GDP的增长，在思想认识上普遍将经济发展置于环境保护之前。虽然中国政府加大减排和治理力度，但治理速度却远远赶不上污染增长的速度，环境污染形势严峻。

1992年，联合国召开“环境与发展大会”。会后，中共中央、国务院发布《环境与发展十大对策》，首次在中国提出实施可持续发展战略。1995年，《中国二十一世纪议程》制定了中国实施可持续发展战略的国家行动计划和措施。1996年，第四次全国环境保护会议召开，国务院颁布《关于环境保护若干问题的决定》，提出“严格把关，坚决控制新污染”“限期达标，加快治理老污染”。2006年第六次全国环境保护大会提出，要加快实现三个转变，即从重经济增长轻环境保护转变为环境保护与经济增长并重；从环境保护滞后于经济发展转变为环境保护和经济发展同步；从主要用行政办法保护环境转变为综合运用法律、经济、技术和必要的行政办法解决环境问题。2007年党的十七大第一次明确提出建设生态文明的要求。2012年党的十八大把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局。

3.1.2.2 发展阶段排污许可制度的立法过程

自 1990 年起，许多地市陆续制订了专门的排放水污染物许可证的管理办法。例如，沈阳市人民政府 1990 年制订的《沈阳市排放水污染物许可证管理暂行办法》、济南市人民政府 1990 年制订的《济南市排放水污染物许可证管理办法》、合肥市人民政府 1990 年制订的《合肥市实施排放水污染物许可证管理暂行办法》、厦门市人民政府 1991 年制订的《厦门市水污染物排放许可证管理实施办法》、淄博市人民政府 1991 年制订的《淄博市水污染物排放许可证管理暂行办法》、淮南市人民政府 1992 年制订的《淮南市水污染物排放许可证管理办法》、齐齐哈尔市人民政府 1992 年制订的《齐齐哈尔市排放水污染物许可证管理办法》、贵阳市人民政府 1994 年制订的《贵阳市大气污染物排放许可证管理暂行办法》以及东莞市人民政府 1996 年制订的《东莞市水污染物排放许可证管理办法》等。

1996 年，《水污染防治法》中首次规定了排污申报登记制，这是排污许可制的前身第一次写入法律。2000 年发布的《水污染防治法实施细则》将发放排污许可证的条件从标准和总量都符合要求改为“不超过排放总量控制指标”。1999 年修订的《海洋环境保护法》要求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。

3.1.2.3 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，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生态环境主管部门另行制定”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《排污许可证管理条例》制定过程的曲折与漫长。

3.1.3 排污许可制度的改革

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。

3.1.3.1 改革阶段排污许可制度的立法背景

作为生态文明建设的一项关键制度排污许可制度自 2013 年起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的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。

3.1.3.2 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。

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”但尚不构成犯罪的，处以拘留。这是中国第一次在《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 版）》，相较于 2017 版，主要有两大变化：一是扩大了管理范围，增加了登记管理类；二是删除了排污许可证行业发放时限要求，2020 年底前应完成全部行业的排污许可证发放和登记工作。

3.1.3.3 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。

3.2 中国现行排污许可制度面临的问题和挑战

3.2.1 中国现行排污许可制度在设计时遇到的问题和挑战

3.2.1.1 关于排污许可证审批方式选择的困惑

排污许可作为行政许可，应当遵守《行政许可法》的实施程序规定，其中，根据第 34 条规定¹³⁷，行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查，主要包括形式审查和实质性审查两种形式。那么，在排污许可中，生态环境主管部门应当对申请材料进行形式审查还是实质审查呢？在制定《排污许可管理办法（试行）》和《排污许可管理条例》的过程中，这个问题是立法者讨论的一个重点和难点，并产生了两派观点：一派观点认为，排污许可证和排污登记都应当仅进行形式审查，不进行实质性审查；另一派观点则认为，排污许可证应当进行形式审查和实质审查，排污登记进行形式审查即可。

¹³⁷ 《行政许可法》第 34 条规定，行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行检查。

之所以会产生争议，主要原因包括三方面：一是考虑到现实中仍存在大量不在环境监管范围的排污单位，如果排污许可证的准入条件设置较高，会有大量排污单位不主动申请排污许可证，那么排污许可制度的效果会大打折扣；二是考虑到排污许可证发放的时间要求、技术难度和行政成本等。三是考虑到“未取得排污许可证的，不得排放污染物”的法律后果。这两派观点的主要分歧在于，排污许可证的核发是否需要进行实质审查？

3.2.1.2 排污许可证承载许多额外的职责

控制污染物排放许可制是固定污染源管理的核心制度，被寄予厚望，调研时地方同志普遍反映，现在排污许可证承载了许多额外的职责，过去的工作中难以解决的问题，靠这一新制度也很难破解。例如，排污许可管理的数据要与环境监测、环境统计等数据统一衔接，多年来都无法解决的“数出多门”难题，排污许可制度要啃这块硬骨头，新设一套数据体系统一全部数据口径，十分困难。再如，承载了清理违法违规建设项目的职责，2014 年《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》要求在 2016 年底前完成环保违法违规建设项目清理整治任务。实际工作中，这一任务在 2016 年底未能圆满完成，仍有大量违法违规建设项目没有被清理和整治，游离于监管之外。排污许可证虽为有力的治理手段，但清理违法违规建设项目并非排污许可证的本意。

3.2.2 现行制度下排污许可证核发遇到的问题和挑战

3.2.2.1 审查流于形式，审核责任不明

考虑到发放排污许可证任务量巨大，时间紧迫，国家只要求书面审查申请内容，没有将现场核验作为发证前提条件。地方同志普遍反映，审核人员要负担正确核发排污许可证的责任，但具体责任如何划分和认定并不明确。核发人员为避免承担错误核发的责任，均采取提前介入的方法，提前指导排污单位申请填报。比如，广东的核发人员为保证核发

工作质量，保证核发的正确性，采取提前介入审核，对部分排污单位会采取现场核验的办法，待一切完备，再线上走审核程序的方法，避免来回返工和出现审核不当的责任。再如，广西排污许可工作经验较少，为推进排污许可证的有序核发，审核人员召集需要填报的排污单位，培训辅导，对一些技术力量特别薄弱或者不配合的排污单位上门服务，协助完成填报工作。然而，这种做法一旦失当，变为生态环境主管部门帮排污单位填报，就会产生不良后果。担心一旦发生执法处罚，排污单位将以“生态环境主管部门同志填报，非本单位意愿，不了解许可事项”为由提出抗诉。

3.2.2.2 发证推进力度大，地方生态环境主管部门负担重

2017 年至 2020 年 4 月 30 日，全国各省区市已将 367.36 万家排污单位纳入清理整顿范围，除湖北外，各省区市全面完成第一阶段 33 行业 65.12 万家排污单位清理整顿，基本实现 33 行业 73.89 万个固定污染源排污许可全覆盖，排污许可证“应发尽发”。与欧盟几十年来一共发放了 5 万多张工业排放许可证相比，中国用了 3 年多时间就已发放了 17 万张排污许可证，4 个月登记了约 45 万家排污单位，这样的速度和成绩是让人骄傲的。在这样的效率背后，是中央对地方生态环境主管部门的时刻督促，是地方生态环境主管部门主动上门保姆式的服务，这将产生三个方面问题：

一是生态环境主管部门压力过大。广东省经验丰富、技术力量较强，由于需要核发的数量最多，动用了三个直属单位，每个单位负责指导 7 个市的核发工作，仍然是感到通报压力大和审核填报技术困难。相比之下，广西虽然需要核发的排污单位数量仅约为广东省的十分之一，但由于技术力量弱，虽借助地方环科院力量，但仍感到压力巨大，勉强完成任务。

二是排污许可证申领核发责任转嫁到生态环境

主管部门。地方反映，申请排污许可证是排污单位的责任，可是中央要求核发率，不断通报核发数量，将排污许可证申领的责任转移到了生态环境主管部门。排污单位不申领，对其进行处罚即可，不应当把板子打到生态环境主管部门身上。

三是为求速度，质量难以保障。通过对 60 万家排污单位的核实，发现有 9.57 万家排污单位存在遗漏、分类错误或者标记错误等问题，错误率约达 16%。广东省凭借丰富的经验和强大的技术团队作支撑，质量相对有保障，但也反映不能避免出错。这些庞大数量的错误将给后续依证执法带来很大的困难。

3.2.2.3 排污许可证申请所需填报信息多，技术难

一是申请填报信息多。根据《排污许可管理办法（试行）》要求，仅空白申报表就达 18 页，设计复杂，实际填报工作中更是出现了 1700 多页的许可证，无论是排污单位还是生态环境主管部门都在此耗费大量时间精力，门槛过高，其中大部分内容在执法过程中都很难涉及。地方提出，执法中难以管理的内容应当简略。

二是排污许可证申请与核发技术规范难。地方普遍反映，每个行业都有不同的技术规范，由不同的主体制定，技术上太难，即使从事多年环保工作的同志也很难看懂，要求核发人员掌握全部行业技术规范要求是几乎不可能完成的任务，实际操作和指导排污单位使用更加困难，难以避免错漏。正如上文所述，会出现大量错证情况。

三是技术培训听不懂。据专门从事排污许可证核发的同志反映，其参加生态环境部组织的行业技术规范培训时，9 成以上内容听不懂，讲解专家认为很多技术知识都是常识，一带而过，但接受培训的人员水平参差不齐，难以听懂。

3.2.3 《排污许可管理办法（试行）》存在的问题和不足

3.2.3.1 未实现排污许可全覆盖要求

《控制污染物排放许可制实施方案》要求，“分步实现排污许可全覆盖。排污许可证管理内容主要包括大气污染物、水污染物，并依法逐步纳入其他污染物”。而《办法》第八条第一款规定“依据相关法律规定，环境保护主管部门对排污单位排放水污染物、大气污染物等各类污染物的排放行为实行综合许可管理。”全文中也只规定了大气污染物和水污染物，对其他污染物并未规定。随着《土壤污染防治法》的出台，《固体废物污染环境防治法》的修订，土壤污染和固体废物应当被依法纳入排污许可管理范围，而噪声污染和海洋污染由于法律尚未修订，还未实际纳入排污许可管理范围，未实现排污许可全覆盖的要求。

图 4 排污许可管理范围图



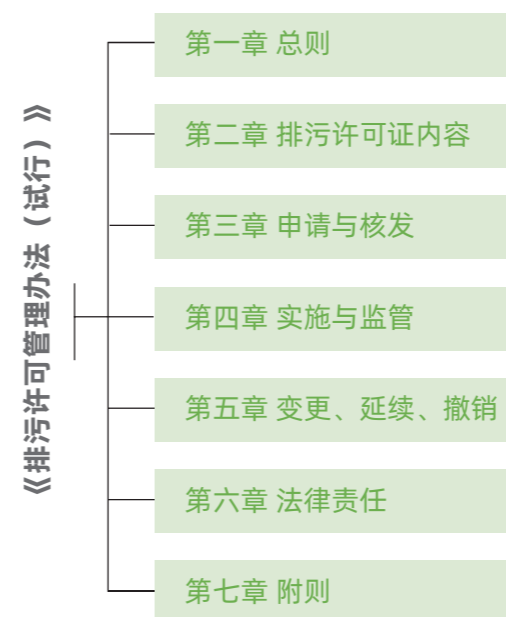
《控制污染物排放许可制实施方案》要求“到 2020 年，完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作”。而《办法》第五条第一款和第二款规定“对污染物产生量大、排放量大或者环境危害程度高的排污单位实行排污许可重点管理，对其他排污单位实行排污许可简化管理。实行排污许可重点管理或者简化管理的排污单位的具体范围，依照固定污染源排污许可分类管理名录规定执行。实行重点管理和简化管理的内容及要求，依照本办法第十一条规定的排污许可相关技术规范、指南等执行。”根据固定污染源排污许可分类管理名录规定，重点管理和简化管理的具体范围并未包括污染物产生量和排放量很小或者环境危害程度很低的排污单位，因此，实际也并未实现全覆盖。

由此可见，《办法》只是暂时的、阶段性规定，要实现《控制污染物排放许可制实施方案》的要求，还需要尽快出台《排污许可管理条例》。

3.2.3.2 重申请程序，轻制度设计和监督管理

《控制污染物排放许可制实施方案》要求，“到 2020 年，完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作”，为了贯彻落实这一要求，在《排污许可证管理暂行规定》的基础上，调整了管理思路，制定了《办法》，并于 2018 年 1 月以试行的方式出台。《办法》首先要解决全国排污许可证的申请与核发的程序问题，实现有法可依、规范有序，因此，《办法》在排污许可证的核发程序方面着重笔墨，规定的非常详尽，具有很强的可操作性。由于立法时正处于中国深化改革过程中，许多生态环境制度和机构正处于改革调整阶段，因此，对排污许可制度总体设计、制度之间的衔接的内容规定的较少。另外，由于处于排污许可证发放初期，监管和执法的经验少，因此，对排污许可证的地方监管执法方面来说，规定较少，指导性弱。

图 5 《排污许可管理办法（试行）》结构图



《办法》共七章 68 条，其中，第二章、第三章、第五章共计 30 条，均为程序性规定，第一章中 8 条分别对排污许可管理范围和申领时限、持证排污、分类管理、管理权限、地域管辖、综合许可、统一编码、管理信息平台建设等方面进行制度性规定，缺少与其他环境管理制度的衔接规定；第四章实施与监管共 10 条，分别对排污许可证的保存、按证安装使用监测设备进行监测、台账记录内容、实际排放量的计算方法和顺序、执行报告内容、排

表 2 《办法》与有关法律责任关系表

《办法》法律责任条款	有关法律责任条款	说明
第五十五条 重点排污单位未依法公开或者不真实公开有关环境信息的，由县级以上环境保护主管部门责令公开，依法处以罚款，并予以公告。	《环境保护法》第六十二条 违反本法规定，重点排污单位不公开或者不真实公开环境信息的，由县级以上地方人民政府环境保护主管部门责令公开，处以罚款，并予以公告。 《大气污染防治法》第一百条违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产整治： (四) 重点排污单位不公开或者不真实公开自动监测数据的。	《办法》第 55 条与《环境保护法》第 62 条一致，具体处罚要根据《大气污染防治法》和《水污染防治法》规定的情形和处罚执行。
	《水污染防治法》第八十二条 违反本法规定，有下列行为之一的，由县级以上人民政府环境保护主管部门责令限期改正，处二万元以上二十万元以下的罚款；逾期不改正的，责令停产整治： (三) 未按照规定对有毒有害水污染物的排污口和周边环境进行监测，或者未公开有毒有害水污染物信息的。	

污单位接受监督检查义务、执法检查内容和信息公开、购买服务、上级的监督检查和指导权、公众参与等内容进行规定，但对监督管理和执法检查规定过于原则，不具有指导性和可操作性，不利于后续监管工作的开展。

3.2.3.3 法律责任存在空缺

现行《排污许可管理办法（试行）》（以下简称《办法》）中虽然规定了一些法律责任，但多是现有《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》中已有规定，面对《办法》中提出的许可事项和环境管理要求等没有规定，即使发现排污单位没有遵守规定，但无法对其进行处罚，只能听之任之。

(1) 《办法》的法律责任多依据其他法律

《办法》的法律责任一共有 9 条，其中，第 52 条是针对环境保护主管部门及主管人员和直接责任人的违法行为，针对排污许可管理责任提出了具体违法情形；第 53 条是针对排污单位隐瞒情况或提供虚假材料的情形，第 54 条是针对未及时变更或补办排污许可证的情形，是《办法》根据管理要求提出的新的违法情形；第 55 条至第 60 条等 6 条均为《环境保护法》《大气污染防治法》《水污染防治法》已经规定过的违法情形和处罚规定（详见表 2）。

责任中并未做出相应罚则，因此，即使排污单位违反有关规定，生态环境主管部门也无法对其追究相应责任和做出任何处罚，不利于有关规定的贯彻执行。

3.2.3.4 例外程序难以解决实际困难

中国要在 2020 年前实现排污许可全覆盖的难度非常大，主要包括以下几方面困难：一是全国排污企业数量之巨，发放排污许可证的工作量非常大，发证人员技术能力不够，难以在短时间内准确发放如此多如此难的排污许可证；二是中国排放污染物的行业多，技术各不相同，分行业出台排污许可各类技术规范的难度很大，各项技术和保障能力不足；三是中国仍有许多没有履行环境影响评价手续的排污单位，或者小散乱污企业，并不在生态环境部门的监管之下。

为解决第三个困难，避免违法企业脱离监管，《办法》在附则第 61 条和第 62 条规定了承诺期制度，即首次发放排污许可证时，对于未取得建设项目环境影响评价文件审批意见或符合要求的相关证明材料的，或者采用的污染防治设施或者措施没有能力达到许可排放浓度要求的，排污单位承诺改正并提出改正方案的，环境保护主管部门可以向其核发排污许可证，并在排污许可证中记载其存在的问题，规定其承诺改正内容和承诺改正期限。排污

许可证规定的改正期限到期，排污单位完成改正任务或者提前完成改正任务的，可以向生态环境主管部门申请变更排污许可证，生态环境主管部门应当按照本办法第五章规定对排污许可证进行变更。排污许可证规定的改正期限到期，排污单位仍不符合许可条件的，提出建议报有批准权的人民政府批准责令停业、关闭，并按照本办法第五十条规定注销排污许可证。这也就是说，不符合发排污许可证条件的排污单位仍可以取得一个有期限的附带整改任务的许可证，以放宽条件的方法，期待更多排污单位主动申领排污许可证。

虽然这样做可以使更多排污单位获得排污许可证，但不符合条件的企业如果不能在短期内改造的符合条件，仍然会被停业和关闭。实际上容易达到标准的排污单位一般都会遵守法律取得相应的资格，只有那些有历史遗留问题的或者实际困难的排污单位，即使给一段期限，仍然难以解决。

并且这些不符合条件的排污单位，一般情况下，污染物排放会超过标准，超标排放仍然会被处罚，所以排污单位要么不能生产排污，要么超标排放被处罚，并能实际解决困难，这个制度就像被判决“死缓”，罪犯会不会因为有缓刑而主动自首呢？算明白帐的排污单位仍然很少会主动申领排污许可证，而这个制度也并不能彻底解决违法企业和“黑户”的问题。

4. 中国《排污许可管理条例》拟解决的关键问题

4.1 《排污许可管理条例》制定的原则

一是建立“一证式”管理模式。《条例》落实将排污许可制建设成为固定污染源环境管理的核心制度，作为企业守法、部门执法、社会监督的依据。衔接整合相关环境管理制度，融合总量控制制度，有机衔接环境影响评价制度，为年度生态环境统计、污染源排放清单等工作提供统一的污染物排放数据。对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制，实现系统化、科学化、法治化、精细化、信息化的“一证式”管理。

二是实现固定污染源全覆盖。为落实 2020 年完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作的要求，《条例》在《排污许可管理办法（试行）》基础上扩大排污许可证覆盖范围，一是增加了管理要素，规定“依照法律规定实行排污许可管理”，在大气污染物和水污染物的基础上，依法纳入对土壤污染物和固体废物的管理，环境噪声要素需要在环境噪声污染防治法的修改后增加；二是将扩大覆盖范围，条例在海洋环境保护法修改后，将海岸工程建设项目纳入排污许可管理范围；三是完善了排污许可分类管理，在重点管理和简化管理的基础上，增加填报登记及相关内容。

三是明确以环境质量改善为核心。《条例》以环境质量改善为核心，规定了环境质量不达标地区要通过提高污染物排放标准，实施更为严格的特别要求，依证强化事中事后监管，推动改善环境质量。

四是落实排污单位主体责任。《条例》对排污单位排污许可证申领、证照管理、严格按排污许可

证规定排污；依照法律法规和部门规定设置排污口；按照排污许可证的要求进行自行监测、如实记录与保存台账记录、及时报送执行报告、将污染物排放信息在国家排污许可管理信息平台上记载并公开；积极配合生态环境主管部门开展监督检查工作；建立信用评价体系和无证无证排污处罚规定，强化排污单位的主体责任。

4.2 中国法律政策要求扩大适用范围

《排污许可管理条例》将尽量满足有关法律和政策要求，实现固定污染源全覆盖要求。

4.2.1 法律要求排污许可证的适用范围应覆盖多种污染物

《环境保护法》第四十五条第二款规定，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。目前，《水污染防治法》第二十条第二款规定，直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位，应当取得排污许可证；城镇污水集中处理设施的运营单位，也应当取得排污许可证。《大气污染防治法》第十九条规定，排放工业废气或者本法第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。《土壤污染防治法》第二十一条规定土壤污染重点监管单位应当履行的义务应当在排污许可证中载明。《固体废物污染环境防治法》第

三十九条规定产生工业固体废物的单位应当取得排污许可证。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。产生工业固体废物的单位应当向所在地生态环境主管部门提供工业固体废物的种类、数量、流向、贮存、利用、处置等有关资料，以及减少工业固体废物产生、促进综合利用的具体措施，并执行排污许可管理制度的相关规定。

4.2.2 政策文件规定排污许可制覆盖所有固定污染源

《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》要求“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”；《十三五生态环境保护规划》要求“建立覆盖所有固定污染源的企业排放许可制度”；《控制污染物排放许可制实施方案》要求“到2020年，完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作”；《生态文明体制改革总体方案》要求“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”。

4.2.3 排污许可证扩大范围面临的问题

根据现有法律规定，环境噪声和海洋污染物纳入排污许可管理尚存在法律障碍，亟待修法解决。

《环境保护法》规定“国家依照法律规定实行排污许可制度”，即实施排污许可制度需要有法律规定，目前，《环境噪声污染防治法》中并未规定对排污许可有所规定，《海洋环境保护法》仅规定了倾倒废弃物需要申请许可证，所以，纳入环境噪声和海洋污染物存在法律障碍，需要进一步通过修法解决此问题后，方可列入适用范围。

4.3 排污许可制度与其他环境管理制度如何结合

关于前文提出的排污许可重程序轻制度设计与监管的问题，《排污许可管理条例》将构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，与有关重要制度相衔接。

4.3.1 排污许可制与环境影响评价制度相结合

环境影响评价与排污许可是环境管理的两种手段，二者相互关联却又相对独立，《控制污染物排放许可制实施方案》明确提出，环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛，排污许可制是企事业单位生产运营期排污的法律依据，必须做好充分衔接，实现从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管。

环境影响评价应是排污单位领取排污许可证的前置条件，意味着二者必须捆绑存在，发放排污许可证前，排污单位必须有环评，环评与许可需要串联。

我们建议在排污许可制度中的设计是：

一是自本条例实施后，按照法律法规应当履行环境影响评价手续的新建、改建、扩建项目，在申请许可之前应当依法取得建设项目环境影响报告书（表）批准文件，或者已经办理环境影响登记表备案手续，环境影响评价作为排污许可的前置条件。

二是重点污染物排放符合排污许可证申请与核发技术规范、环境影响报告书（表）批准文件、重点污染物排放总量控制要求。

三是本条例施行前已经实际排放污染物的排污单位，未依法取得建设项目环境影响报告书（表）批准文件，和未办理环境影响登记表备案手续的，应当在国务院生态环境主管部门规定的期限内进行整改，达到本条例规定的条件并申请取得排污许可证；逾期未申请取得排污许可证的，不得继续排放污染物。

在排污许可证的核发和监管中，我们建议针对新建项目，环境影响评价应与排污许可制度实现无缝衔接。排污许可制应与环境影响评价制度按照同一个固定源分类管理名录实施分类管理，核发时，排污许可与环境影响评价制度应统一编制各行业的技术规范，确定产排污环节对应排放口、排放浓度

和排放量。固定污染源分类管理目录和技术规范由生态环境主管部门负责制定。

4.3.2 排污许可制和排污总量控制制度相结合

完善排污许可制，必须坚持目标指引，改革以行政区为主的总量控制制度，建立健全企事业单位污染物排放总量控制制度，促进环境质量改善。排污许可是建立总量控制和质量改善紧密关联、有效协同的关键环节，区域性总量控制要真正转型服务于质量改善这一核心，必须通过企事业单位精细化的总量控制和许可要求实现。排污许可制的改革完善方向就是通过实施排污许可制，将控制单元、城市的环境质量改善要求落实企事业单位，通过差别化和精细化的排污许可管理，改变以往单纯以行政区为单元、层层分解污染物排放总量指标的方式，逐步实现由行政区污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变。环境质量不达标的地区，要通过提高排放标准或加严许可排放量，对企事业单位实施更为严格的污染物排放总量控制，推动改善环境质量。要把实施污染物排放总量控制的污染物种类逐步扩大到影响环境质量的污染物，控制的范围逐步统一到固定污染源，做到一企一证、一证一策。

国家实行企事业单位总量控制制度。企事业单位总量控制要求应当在排污许可证上载明。各地生态环境主管部门根据生态环境质量改善需求制定生态环境质量限期达标规划，将区域污染治理削减任务落实到各排污单位，并逐步加严排污许可证中载明的许可排放量。

企事业单位许可排放量指标总和构成区域总量控制目标值，经核查后的企事业单位实际排放量总和为区域排放总量现状值。在环境质量不达标或质量改善目标未完成区域，新建、改建、扩建项目的重点污染物排放量指标应当从区域内其他持证排污单位污染物排放实际削减量指标中获得。

与总量制度的衔接体现在以下几个层面：

一是国家实行固定污染源企事业单位总量控制制度。总量控制制度从自上而下转变为自下而上、从全部污染源统一到固定污染源、从行政区域转变为企事业单位，是对《控制污染物排放许可制实施方案》的进一步明确和落实。

二是明确企事业单位总量控制制度的区域总量是由企事业单位固定源总量构成。排污许可证记载的企事业单位许可排放量之和即为区域总量值。

三是总量控制要以环境质量改善为目标，企事业单位排污单位精细化的总量控制和许可要求，是为了实现环境质量改善的目标。当环境质量不达标或质量改善目标未完成，地方政府应明确排污单位允许排放的重点污染物排放总量控制指标，通过削减排污许可证中许可排放量或通过技改、清洁生产等减少实际排放量实现环境质量改善目标。

4.3.3 排污许可制和排污交易制度相结合

财政部、环保部、发改委先后批复江苏、浙江、天津、湖北、湖南、山西、内蒙古、重庆、河北、陕西、河南11个省（自治区、直辖市）及青岛市开展排污交易试点，按照《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》（国办发〔2014〕38号）（以下简称《指导意见》）的要求，到2017年，试点地区排污权有偿使用和交易制度基本建立，试点工作基本完成。11个试点省份由浅入深、由点到面，稳步推进排污权有偿使用和交易工作，取得了初步成效。此外，各地也出台了地方规范性文件，在制度建设、平台搭建、技术攻关、政策创新等方面开展了大量实践，配套建设了机构和平台，开展了初始排污确权，基本明确了排污权初始价格，部分开展了有偿使用，试点推进过程中还涌现了刷卡排污、排污权抵押贷款等创新做法。

试点省份以政府为主导的排污权有偿使用一级市场逐步建立，除天津、陕西、山西外，各地基本做到了试点范围内新建项目排污权有偿获取，浙江、

重庆等省份逐步推行现有企业排污权有偿使用；以企业为主导的排污权交易二级市场正在培育之中，市场配置环境资源的功效初步显现；环境资源有价和有偿使用理念被试点省份的企业逐步接受；有力推动了污染物减排，初步体现了环境容量价值，大部分试点省份污染源管理能力明显增强，企业融资渠道也得以拓宽。主要成绩如下：

一是试点省份结合国家要求和各地实际稳妥推进，排污权交易进展相对顺利。试点省份相继出台了试点实施方案、有偿使用管理办法、交易管理办法、竞价办法、确权技术规范、定价技术规范等各类规范性文件，排污权有偿使用和交易政策制度体系初步形成。浙江、重庆等地区正在争取将试点工作以地方性立法的形式予确定，提升排污权有偿使用和交易的法律地位。各试点省份开展有偿使用或者交易的污染物种类结合了本地实际，实现了试点方案中试点区域、试点污染物的全覆盖，在有偿使用过程中对新老企业区别对待，积极稳妥推进实践工作，基本形成了运行有序的排污权交易市场。

二是加强能力建设，建立相关机构和管理平台，提升区域和流域环境精细化管理水平。排污权有偿使用和交易政策对污染源精细化管理的要求，倒逼试点省份加强能力建设，提升管理水平。各试点交易系统 and 结算平台基本建成，七个试点省份设立了正处级的排污权交易中心。浙江、江苏、河北、湖南等地的重点污染源的自动监控和排污权交易工作高度结合，浙江、山西等省份还在此基础上建成覆盖全省重点污染源的自动监控体系，创新监控思路、执法新方法，强化在线监控数据在环境执法中的应用，创新了“刷卡排污”“天眼管理”“微信举报”等管理机制，实行在线监控数据按小时超标处罚，在严格执法上更进一步。重庆市开展环境监管网格化管理模式，建立了排污权动态台账，使总量减排决策更加科学化。

三是市场交易与环境监管相结合，推动了污染减排，提升了企业经济效益，调动各方参与环境共

治的积极性。部分试点省份将有偿使用和交易工作与污染减排、企业达标排放紧密

结合，形成了行政监管手段为主、市场机制手段为辅，“有张有弛”的污染源管理体系。重庆市落实了参与试点的企业主体责任，开展了环境保护“四清四治”（清理“三同时”、治理违法建设，清理排污权、治理违法排污，清理风险源、治理安全隐患，清理监管点、治理监管缺位）专项行动。湖南省按照“先减排、再补助”“补助资金与减排量挂钩”的原则，将收取的排污权有偿使用费用用于污染治理，在安排环保治理资金的同时收回减排指标，支持企业的减排行为。河南省为破解资源环境瓶颈制约，自2012年起开展了主要污染物总量预算管理，量化环境资源。

四是拓宽生态环保资金筹集渠道，集中财力，解决区域性和流域性重点关注的环境问题。重庆市开展了乡镇污水处理设施纳入排污权交易的探索，为切实解决乡镇环保资产碎片化和沉淀问题提供了新的思路和途径。湖南省开展了社会资金实施污染治理，参与排污权交易的机制。浙江省通过排污权有偿使用和交易，实现了环保资金由财政拨付机制向市场和政府相结合机制的转变。

五是相关制度和政策不断创新，提升环境治理水平。重庆市为规范交易行为，成立了排污权交易管理中心、资源与环境交易所双重机构，前者负责区域总量平衡、排污权指标管理、污染源动态更新调查等管理性工作，后者则负责发布交易信息、组织竞价交易、公开交易结果等市场性工作。浙江、山西、重庆、湖南、内蒙古等初步建立了排污权抵押贷款投融资机制。为有效管理排污权流转，重庆市参照证券交易等金融资产等级制度，推行了排污权注册登记制度，建立统一的排污权登记管理平台对企业排污权进行一体化管理。为盘活排污权，浙江省还创新试行了排污权租赁机制。浙江、湖南等地相继开展了刷卡排污试点建设，使生态环境主管部门对企业的监管由浓度控制向浓度、总量双控制转变。

六是发挥市场配置环境资源的作用，增强地方政府和企业的生态环境意识，促进生态环境资本理念的培育。试点工作开展至今，充分宣传并体现了资源环境的稀缺性，通过对建设项目排污权的控制与交易，侧面推动了产业转型与产业升级，在一定程度上发挥了市场配置环境资源的作用。山西排污权的交易65%发生在企业和企业之间，重庆市高度重视排污权有偿使用和交易的政策宣传和技术培训工作，浙江省通过排污权有偿使用和交易试点，进一步增强了全社会环境资源稀缺理念。

在试点实施过程中暴露了一些问题，主要包括以下几方面：

一是排污权财产属性不明确。排污权属于谁、是否属于用益物权、排污权是否可以抵押等缺乏法律规定；排污权到期之后是否续费无相应规定；政府对企业的排污权是否拥有回收的权利不明确，排污权的财产安全性受到质疑；无法颁发相关的证明文件对有偿获取的排污权予以确认；税务制度改革后因缺乏相应的税目，销售排污权的单位难以开交易发票。

二是政策边界界定不清晰。哪些污染物适用于有偿使用政策，哪些污染物适用于排污权交易政策尚不够明确。开展排污权交易的污染介质与条件不明确，业界对水污染物排污权交易持质疑态度。大型湖泊、大流域的上下游是否可以交易、污水处理厂之间是否可以开展交易、如何交易等条件尚不明确，争议较大。政策适用的范围不统一，容易带来政策实施的不公平性。

三是排污权初始分配、定价方法不统一。各地定价的理论依据不同，部分地区的价格制定过程缺乏理论指导，现行的排污权基准价格普遍未反映资源的稀缺状况。早期开展初始分配的省份与后来的省份依据的初始分配原则不统一，导致初始分配结果差异大。

四是配套管理水平未跟上。在有偿使用、交易的事后管理过程中，排放量计量问题长期困扰管理部门，监测数据真实性、准确性遭受质疑，数据造假屡禁不止，偷排漏排情况未完全遏制。管理水平不够精细阻碍了政策实施。

五是排污权有偿使用推进不均衡。浙江、重庆、湖南省份积极性很高，工作超前，但内蒙古、陕西、山西等省份遇冷，有的仅在或者仅准备在新改扩排污单位试行，有的没有推行或者根本推不动。

六是企业惜售排污权。由于污染减排目标指标分配和考核都按照行政区进行等原因，企业获取排污权后，不愿意通过减排等手段出售排污权，而愿意将其囤积作为未来发展使用，二级市场不够活跃。

在排污许可制与排污交易衔接过程中，首先，明确排污许可证中的许可排放量是排污交易的唯一确权凭证。其次，鼓励企业之间通过交易获得许可排放量，暂不鼓励政府和企业之间进行排污交易。第三，企业只能通过淘汰落后、清洁生产、深度治理或技术改造实现的污染物排放的实际削减量，才可以按规定交易，通过减产、不满负荷生产实现的实际排放量与许可排放量之间的差值，不能用于排污交易。第四，环境质量不达标区域的新（改、扩）项目的总量指标只能在区域范围内通过排污交易获得。第五，通过排污交易实现的许可排放量变化，应主动变更排污许可证相关信息，未完成变更的，排污交易行为不予以确认。

4.4 选择更加可行的排污许可证审查方式

根据《行政许可法》第34条规定¹³⁸，行政许可的审查方式主要包括形式审查和实质性审查两

138 《行政许可法》第34条规定，行政机关应当对申请人提交的申请材料进行审查。申请人提交的申请材料齐全、符合法定形式，行政机关能够当场作出决定的，应当当场作出书面的行政许可决定。根据法定条件和程序，需要对申请材料的实质内容进行核实的，行政机关应当指派两名以上工作人员进行核查。

种。那么，在排污许可中，生态环境主管部门应当对申请材料进行形式审查还是实质审查呢？

4.4.1 形式审查与实质审查的辨析

根据人大版释义¹³⁹，形式审查是指行政机关仅对申请材料的形式要件是否具备进行的审查，即审查其申请材料是否齐全，是否符合法定形式。对于申请材料的真实性、合法性不作审查。并举例，民办学校取得办学许可证要依法登记，不需要对设立条件作实质审查，因为这些内容已经由民办学校的审批机关等进行过审查。由此可见，在许可条件已经由有关部门进行过审查的情况下，申请材料的真实性、合法性已经提前审查过了，因此，可以只进行形式审查，而不进行实质审查。从排污许可证的申请条件来看，除了环境影响评价批复是已经由生态环境主管部门进行过审查的，其他条件都不属于此类情况，仅进行形式审查，恐难以确定申请材料的真实性与合法性。

根据人大版释义¹⁴⁰，实质审查是指行政机关不仅要对申请材料的要件是否具备进行审查，还要对材料的实质内容是否符合条件进行审查。对于申请的实质审查，有的可以采取书面审查的方式，即通过申请材料的陈述了解有关情况，进行审查，但有的实质审查还需要进行实地核查，才能确认真实情况。按照释义说明，实质审查可以分为书面实质审查和实地核查两种类型，关键是要审查申请材料的真实性、合法性。若要审查排污许可证的申请材料的真实性、合法性以及是否满足申请条件，需进行实地核查才可确认。

¹³⁹ 张春生，李飞.《中华人民共和国行政许可法释义》.北京：法律出版社，2003年11月第1版。

¹⁴⁰ 张春生，李飞.《中华人民共和国行政许可法释义》.北京：法律出版社，2003年11月第1版。

4.4.2 排污许可证采取形式审查与实质审查形式的利弊分析

在具体分析了排污许可证主要采取形式审查的考虑和形式审查与实质审查的差别后，还需全面分析采取两种审查形式的利弊，权衡作出最优选择。

4.4.2.1 仅采取形式审查的利弊分析

仅采用形式审查的优点主要包括：申请条件相对较低、审核时间短、技术难度和行政成本低、通过审核率高、社会影响小，能够尽快和尽多的将排污单位纳入排污许可管理，更容易实现固定污染源全覆盖要求。

仅采用形式审查存在的问题主要包括：

一是无法确认申请材料的真实性与合法性。这将给一些不良企业以可乘之机，不仅会造成环境污染和生态损害，也易造成对优质企业的不公平，发生劣币驱逐良币。

二是实际上是把实质审核程序后移。将实质审核交给执法检查人员，产生“先发证、后审核”的结果，不仅增加了执法检查的工作量，也增加了执法难度，前期节省的时间和行政成本，都需要在后续执法检查工作中补回来。

三是“先发证、后审核”必将导致排污许可证上载明信息错误率高。错误形式主要包括排污许可证记载信息与实际情况不符、污染防治设施或措施无法达到许可排放浓度要求、自行监测方案不适用实际情况等，排污许可证面临变更、整改或撤销等程序，总体行政成本反而大大增加了。

4.4.2.2 采取实质审查的利弊分析

采用实质审查的优点主要包括：一是申请条件为实质审查条件，限制更为严格，一定程度上具有源头预防作用；二是排污许可证要进行实质审核，则需要现场审核，排污许可证的准确率较高，可以

有效避免许多问题，执法检查时可以依证执法。

采用实质审查的问题主要包括：一是排污许可证发放的时间紧、任务重、技术难度大行政成本高；二是申请条件设置较高、把关严格将导致大量排污单位难以取得排污许可证，要么排污单位无证排污，要么排污单位无法生产。

4.4.3 排污许可证审查方式的选择

综上所述，仅采取形式审查的优点仅剩下能够尽快和尽多的将排污单位纳入排污许可管理，更容易实现固定污染源全覆盖要求，但是会导致行政成本总体增加、执法困难和不良社会影响等严重后果，因此，仅采取形式审查应当被当作一种应急手段和措施，从长远来看，是不可取的。虽然在具有发证任务压力的时期，采用实质审查方式可行性较小，但是，从制度合理性来看，在消除了发证压力后，排污许可证应当采取实质审查方式。建议《排污许可管理条例》修改排污许可证的申请条件，并将形式审查改为实质审查方式。

5. 中国排污许可的执法和企业守法情况

5.1 排污许可的执法

5.1.1 执法方法和内容

《控制污染物排放许可制实施方案》中明确提出依证监管是排污许可制实施的关键，对企业环境管理的基本要求均将在排污许可证中载明，因此对固定污染源的环境监管执法将以排污许可证为主要依据。

5.1.1.1 执法方法

目前，中国排污许可执法中最常用的一种方法是现场检查。

根据要求，现场检查应由两名以上环境执法人员实施，应出示国家生态环境保护行政主管部门或地方人民政府配发的有效执法证件。按照制定的现场检查方案进行现场检查，做好现场检查记录。

为了推动环境执法工作的顺利开展，原环境保护部出台了《工业污染源现场检查技术规范》（HJ606-2011），规定了工业污染源现场检查的准备工作，主要内容及技术要点。此外，地方也根据实际情况出台了现场检查方案或指南，如山东省出台了《山东省污染源现场检查工作指南》，在一般污染源现场检查工作的基础上，重点细化了水、气、声、渣四种排污类型的现场检查要点，明确了环境监察机构针对不同违法行为的调查取证程序，制作了分行业的《现场监察记录表》，规范了现场检查程序，确保执法检查活动全程留痕备查。为进一步强化排污许可证后监管，规范排污许可执法检查现场活动，督促企业严格落实“持证排污、按证排污”，原浙江省环境保护厅制定了《浙江省

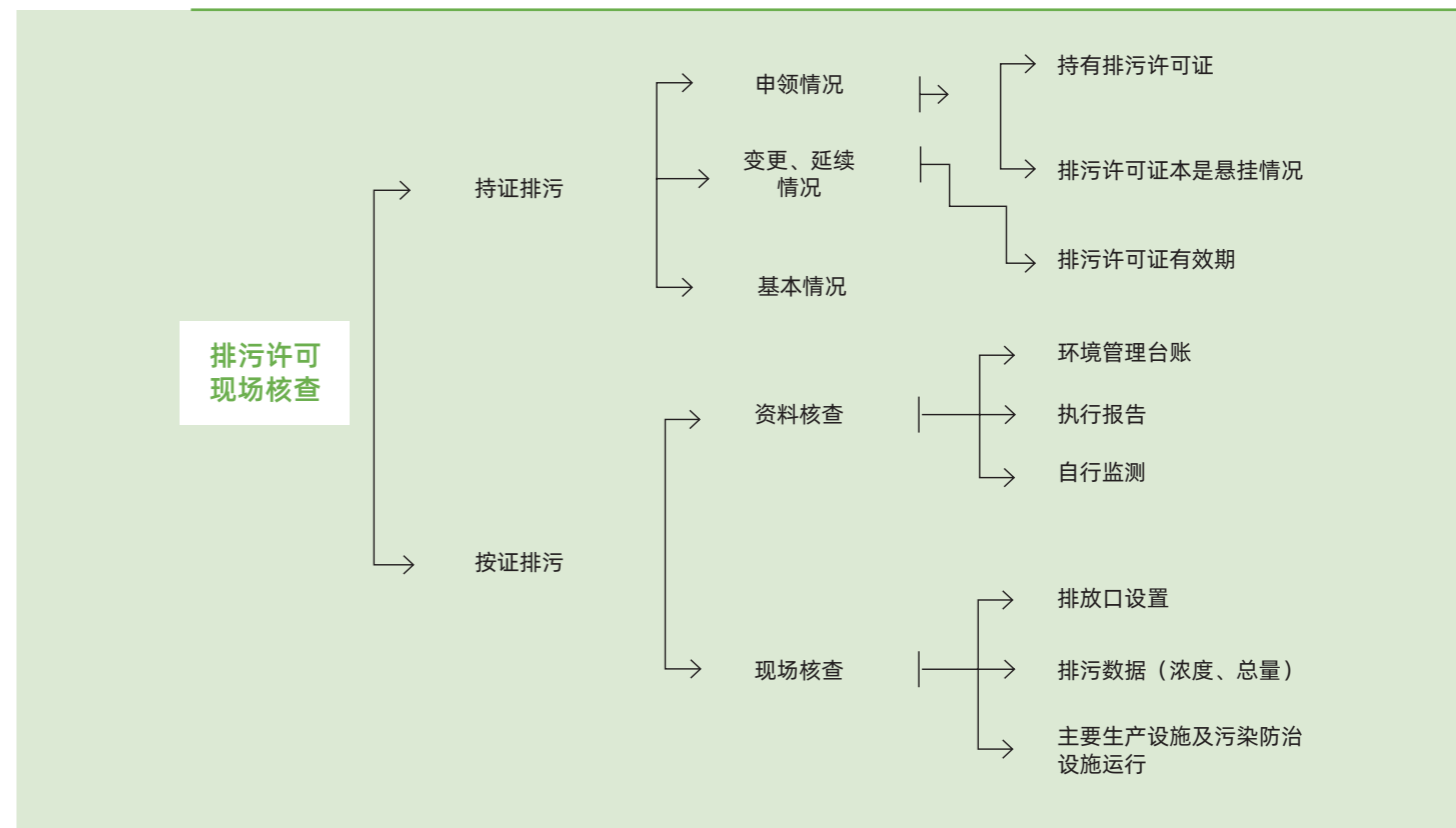
排污许可证执法现场检查简要指南（试行）》，该指南针对证后监管中存在的实际排放量核算、合规判定、可行技术、环境管理台账、执行报告和自行监测等关键问题，明确了排污许可证检查程序，提供了持证排污和按证排污现场检查要点和核查技巧，给出了相关行业定性检查和定量测算方法，列举了火电和造纸行业设备运行经验参数，同时还附上了排污许可证现场检查执行清单和火电、造纸行业现场核查技术清单等，内容上具有较强的可操作性。

5.1.1.2 执法内容

生态环境主管部门组织排污许可证现场检查应收集相关材料和信息，制定相应方案，确定检查重点等。其中，《控制污染物排放许可制实施方案》中提出重点检查许可事项和管理要求的落实情况，通过执法监测、核查台账等手段，核实排放数据和报告的真实性，判定是否达标排放，核定排放量。企事业单位在线监测数据可以作为生态环境部门监管执法的依据。《排污许可管理办法（试行）》中提出环境保护主管部门对排污单位进行监督检查时，应当重点检查排污许可证规定的许可事项的实施情况。通过执法监测、核查台账记录和自动监测数据以及其他监控手段，核实排污数据和执行报告的真实性，判定是否符合许可排放浓度和许可排放量，检查环境管理要求落实情况。

以浙江省为例，排污许可现场检查包括两方面内容：一是“持证排污”情况，检查排污单位排污许可证申领情况；二是“按证排污”情况，检查排污许可证规定的许可事项实施情况。检查流程图6。

图 6 排污许可现场检查流程图



(1) 持证排污

检查排污单位排污许可证的申领、变更和延续情况等是否符合排污许可证相关规定。申领情况：检查排污单位是否已申领排污许可证，并且在生产经营场所内方便监督的位置悬挂排污许可证正本；如未申领，根据《固定污染源排污许可分类管理名录》进一步核实该排污单位是否属于无证排污。

变更、延续情况：检查排污单位有关事项发生变化的，是否在规定时间内向核发生态环境主管部门提出变更排污许可证的申请。查看排污许可证是否在有效期内，是否按规定延续排污许可证。

基本信息：检查排污单位的名称、注册地址、法定代表人或者主要负责人、技术负责人、生产经

营场所地址、行业类别、统一社会信用代码等排污单位基本信息是否与排污许可证中载明的基本信息相符。

(2) 按证排污

按证排污分为资料核查和现场核查，主要检查排污许可证规定的许可事项的实施情况，包括环境管理要求落实情况、排放口设置情况、排污数据记录情况和设施运行记录情况等。

资料核查包括：1) 环境管理台账。检查排污单位是否按照排污许可证中关于环境管理台账记录的要求开展台账记录工作。台账存储分为电子化和纸质两种形式，保存时间原则上不低于3年，记录内容包括：与污染物排放相关的主要生产设施运行

情况；污染防治设施运行情况及管理信息；污染物实际排放浓度和排放量，发生超标排放情况的，应当记录超标原因和采取的措施；其他按照技术规范应当记录的信息等。2) 许可证执行报告。检查排污单位是否按照排污许可证中关于执行报告的要求开展执行报告编制工作。检查排污单位是否在国家排污许可管理信息平台提交电子版执行报告，是否向当地环境保护主管部门提交书面执行报告。按报告周期一般分为年度执行报告、季度执行报告、月度执行报告。3) 自行监测。检查排污单位是否制定自行监测方案；是否开展自行监测并保存原始监测记录；自行监测点位、因子和频次是否符合核发的排污许可证要求。

现场核查包括检查：1) 排放口设置。检查排污单位排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向、大气污染物无组织排放源的位置和数量、排放口和无组织排放源排放污染物的种类等是否与排污许可证副本中载明的许可事项相符。2) 排污数据。通过执法监测、核查台账记录和自动监测数据以及其他监控手段，核实排污数据和执行报告的真实性，根据现场记录数据判定许可排放浓度和许可排放量的符合情况。3) 设施运行。检查排污单位的与污染物排放相关的主要生产设施运行情况和污染防治设施运行情况，记录主要运行数据，判断设施运行。

同时，检查时按管理要求现场填制排污许可证现场检查执行清单和分行业的技术核查清单，并将相关检查记录、材料分类归档备查，同时上传清单至相关平台。

5.1.2 执法改善措施

为了进一步加强排污许可执法，国家和地方采取了执法保障和改善措施，具体包括：

创新环境监管执法方式，全面推行“双随机、一公开”制度

2015年7月，国务院办公厅印发了《关于推

广随机抽查规范事中事后监管的通知》（国办发〔2015〕58号），要求建立随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查情况及查处结果及时向社会公布的“双随机、一公开”抽查机制，严格限制监管部门自由裁量权。2018年6月，国务院发布《打赢蓝天保卫战三年行动计划》（国办发〔2018〕22号），要求加大环境执法力度，推广“双随机、一公开”等监管方式。

按照国务院推进“放管服”改革的系列文件要求，生态环境部在环境监管执法领域持续推行“双随机、一公开”制度，为公平、有效、透明地进行事中事后监管，推进环境执法公平、规范、有效开展，减轻企业负担和减少权力寻租提供了可靠支撑。2015年10月，原环境保护部发布了《关于在污染源日常环境监管领域推广随机抽查制度的实施方案》（环办〔2015〕88号），要求市、县两级环保部门要将行政区内所有污染源作为随机抽查对象，重点对被抽查单位防治污染设施运行情况，污染物排放情况，以及环评、“三同时”、排污许可证等环境管理制度落实情况进行抽查；2017年8月，原环境保护部办公厅发布《火电、造纸行业排污许可证执法检查工作方案》（环办环监〔2017〕66号），提出按照“双随机、一公开”要求做好执法检查工作，并在全国排污许可证管理信息平台上记录检查企业名单、检查内容和结果。据统计，2017年全国所有市、县级环保部门均已建立了“双随机、一公开”监管制度。

在执法技术手段上，灵活运用现场和非现场的检查方式

除现场检查之外，生态环境主管部门可以通过审核全国排污许可管理信息平台相关数据信息或审查其他书面材料加强对排污单位的监管力度。在生态环境主管部门的日常排污许可管理工作中，应当重点审查排污单位的污染物排放数据、台账记录和执行报告，必要时借助原辅材料使用记录、运行记录等辅助信息进行合规判定。

综合考虑排放源大小、合规历史等，合理确定检查和抽查频次

在排污许可证后监管执法中采用“双随机、一公开”的方式开展现场检查，重点源重点管控，非重点源采用抽查方式管理，根据排污单位合规历史适当增加或减少现场检查频次。根据环境监察人员的数量、辖区内面积、污染源数量、污染源环境守法状态、环境质量和群众投诉等实际情况，合理确定随机抽查比例和频率。

将排污许可纳入相关专项监督工作

在京津冀及周边地区、汾渭平原等重点区域强化监督检查中，将排污许可证执行情况纳入重点检查内容，严格监管、指导帮扶。

利用第三方机构的力量，配合开展执法监管工作

从2016年底启动排污许可制度改革以来，地方在排污许可管理实践中存在人员配备不足、技术支撑不够、管理能力薄弱等问题。为了解决上述问题，各地在创新排污许可证后执法方面进行了积极实践。例如：深圳市宝安区环境保护和水务局与广东省环保学校（隶属于广东省环保厅）建立了良好合作关系，聘用210余名专业人员协助开展污染源日常监督巡查工作，有效增强了政府环保监管力量。

5.2 企业守法情况

中国现行排污许可制度与以前最大不同，就在于政府对企业不再进行“家长式”和“保姆式”监督把关，让治理污染责任主体回归企业。通过排污许可，进一步明确了企业的主体责任和管理部门的监管责任，督促企业由“要我守法”向“我要守法”转变。排污许可制度的改革打通了企业内部环境管理链条，企业要自证守法，自己证明自己的排污行为符合排污许可要求。通过企业开展自行监测、建立台账、定期报告和信息公开，有利于敦促企业更好落实企业环保主体责任。此外，排污许可制度整

合衔接了固定污染源环境管理相关制度，能够极大地减轻企事业排污单位负担，给予排污单位明确稳定的污染排放管控要求和预期，有助于推动形成公平规范的环境执法守法秩序。

5.2.1 制定与执法相关的配套管理办法或政策，为政府执法和企业守法提供指南

近年来，为了进一步提升生态环境主管部门执法和企业守法的水平，生态环境部出台了相关的指导意见和指南。2019年，生态环境部出台《关于进一步规范适用环境行政处罚自由裁量权的指导意见》，指导地方生态环境部门开展环境行政处罚自由裁量规则和基准的制定、适用和监督工作，进一步规范环境行政处罚裁量权的行使，提高依法行政的能力和水平，提升执法的公正性和精准性。2019年，生态环境部出台了《关于做好引导企业环境守法工作的意见（征求意见稿）》，该意见的出台主要是为了进一步强化生态环境监管执法，优化监管执法方式，落实企业生态环境保护主体责任，引导企业自律，推动守法成为常态。

5.2.2 推动出台监督执法正面清单，为守法企业减轻负担

2020年，生态环境部印发《关于落实监督执法正面清单相关工作的通知》，督促指导各地通过实行分类监管、差异化监管，科学合理配置执法资源，实现对守法企业无事不扰，对违法企业利剑高悬。目前，32个省级生态环境部门均制定印发落实正面清单工作实施方案并确定首批纳入正面清单企业名单，合计6.5万家。监督执法正面清单的出台也进一步给守法企业提供了一定的激励，给守法企业减轻了负担。

5.2.3 利用好激励政策，提高企业守法的积极性

为了进一步提高企业守法的积极性，生态环境主管部门也充分利用了相关的经济政策。《关于做好引导企业环境守法工作的意见（征求意见稿）》

提出要建立守法激励机制，对诚信守法的企业实行精神鼓励与经济激励相结合的奖励方式。鼓励各地根据企业污染治理、环境管理和环境信用评价情况等，定期评定和发布生态环境守法“标杆企业”名单，树立守法先进典型。对诚信守法企业，探索设立行政审批“绿色通道”，在建设项目环评审批、排污许可等方面享受快速受理、缩短审批时间等专有权利。积极配合有关部门制定、落实有利于生态环境保护的相关税收、信贷优惠和补贴政策。各地也出台了相关的激励措施，如江苏省积极利用好绿色金融等政策，利用环保站，以企业以往的守法结果给企业提供优惠贷款。据江苏省生态环境部门代表反映，由生态环境部门牵头，联合江苏省工商业联合会、江苏省地方金融监管局和江苏省财政厅，共同搭建了企业和金融机构直接交流接洽的平台。在该平台下，有融资需求的企业和有实力的金融机构面对面交流，其中有融资需求的企业需要在环保上是守法的，同时也是生态环境部门推荐的，由生态环境政府机关作为信用的担保，给金融机构提供低风险的企业融资，举办的对话会上已有 100 多家企业提出了融资需求。

5.2.4 为企业做好帮扶服务，提高企业守法水平

生态环境部门在排污许可申请和执法过程中非常重视对企业的帮扶指导。在排污许可申请过程中，生态环境主管部门对企业进行引导和答疑解惑，让企业知道自身应承担的法律义务，方便企业准确地评估其内部的环境要素。在执法过程中，如山东省做到执法与帮扶相结合，将守法宣传和服务融入执法监管全过程，指导帮扶企业明确环境保护政策法规要求、行业治污标准、整改提升方向，培育、提升企业自觉守法的意识和能力。

5.3 第三方机构在排污许可执法和企业守法中的作用

5.3.1 第三方机构概述

生态环境主管部门排污许可证核发前材料审核、对排污许可制度的持续跟踪研究、数据平台建

设与维护等均需要巨大的人力保障，单凭生态环境主管部门已难以完成，应借助政府部门下属机构和研究机构的力量完成相关工作。此外，企业排污许可材料的填写申报、监测、台账、报告等也需要专业的环保人员提供技术支持，需依赖市场上的第三方服务公司。第三方服务已成为未来全面推行排污许可制度的必然趋势和内在要求。

第三方是指在环境治理过程中，负有污染治理责任的污染者，因自身环境治理能力和经济发展需要，通过签订合同或委托协议的方式将环境治理的部分评估、监测、运维或污染物治理事项交由专业环境第三方机构处理，第三方机构以此运营盈利，形成环境市场上独立、专业的环境治理主体。第三方机构的主要优势有：一是提高污染治理设施的运营效率，实现污染物治理；二是促使主体之间互相监督制约，减轻政府主管部门的监管压力；三是基于此服务产生经济效益，带动产业升级、经济增长。从广义上看，环境第三方主体主要包括：环评机构、环境监测机构、运维机构和环境服务公司，狭义的环境治理第三方主体仅指环境服务公司。

5.3.2 第三方机构提供的服务

目前中国第三方参与工作分为两部分：一部分是为政府提供服务，另一部分是为企业服务。我们认为，目前中国可由生态环境主管部门直属机构、高校等研究单位给政府提供第三方服务，服务范围可包括排污许可证申请材料审核、排污许可制度持续跟踪研究、数据平台建设与维护等；而排污单位可以雇佣环保咨询公司作为第三方负责排污单位的许可证申请、变更、延续和注销材料填报、日常监测、数据整理、撰写监测报告、守法报告、台账管理等工作。

5.3.3 第三方机构的管理

关于第三方机构的管理，由于提供服务的对象不同，管理方式也存在差异，具体如下：

(1) 对于为政府提供服务的第三方，参照《排污许可管理办法（试行）》，政府与第三方机构的责任由双方签订的合同进行约束，原则上由第三方机构对所提供的技术报告等材料的真实性、准确性负责。在责任追究方面，若第三方机构存在工作过失的，政府可以责令改正；若发现第三方机构存在隐瞒篡改、弄虚作假、重大错误、恶意串通等情况，应当立即解除服务关系，记入诚信档案，并在全国家排污许可管理信息平台上公布有关信息；若第三方机构行为构成犯罪的，应当依法追究刑事责任。

(2) 对于为企业提供服务的第三方，参照《关于推行环境污染第三方治理的意见》，由排污单位承担主体责任，第三方机构按照有关法律法规和标准以及排污单位的委托要求，承担合同约定的法律责任。在责任追究方面，排污单位可与第三方机构通过签订合同的方式，自行规定第三方机构应当承担的责任和义务。但是，若政府发现第三方机构为了自身利益，擅自修改数据、弄虚作假等，或发现排污单位与第三方机构恶意串通造成严重后果的，第三方机构应当承担相应连带责任。

结语

排污许可制度改革正在积极推进，并取得显著成效。生态环境部发布《固定污染源排污许可分类管理名录（2019年版）》和70多项排污许可证申请与核发技术规范。截止2020年

4月30日，中国各省（区、市）已将367.36万家排污单位纳入排污许可清理整顿范围，除湖北外，各省（区、市）全面完成第一阶段33行业65.12万家排污单位清理整顿，基本实现33行业73.89万个固定污染源排污许可全覆盖，实现了排污许可证“应发尽发”和“应登记尽登记”。为提高排污许可证审批人员的技术水平，生态环境部根据排污许可证申请与核发技术规范发布情况和工作需要，在全国开展了大量的技术培训，各省市也对审批人员和排污单位技术人员开展大量培训，不仅可以提高排污许可证的申请和审批效率，也可以在一定程度上提高排污许可证的正确率。目前排污许可制度在法律层面仍有所欠缺，环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法、土壤污染防治法、固体废物污染环境防治法等多项法律均提出了实施排污许可的要求，但具体规定仍不能满足工作推进的需求。为加快生态环境管理改革，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，提升环境治理效能，促进生态环境质量改善，及时制定和实施《排污许可管理条例》十分必要。

《排污许可管理条例》将是中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，这部行政法规对打赢打好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，中国已经建立了环境影响评价、总量控制等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管管理制度体系。这就要求排污许可制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。

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，欧盟各国实施了排污许可制20多年，也只发放了5万余张工业排放许可证。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，对于中国这样大体量、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》不仅需要采取分级管理制，还需要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。也就是说，中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）》中缺乏监督执法规定的问题，《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。

本研究在中欧环境项目资助下开展，主要由生态环境部环境与经济政策研究中心负责实施。欧洲环保协会（Client Earth）的龙迪先生、黄雪菊女士以及各位同事给予本项目大力支持。本项目自2018年启动，由中方和外方专家共同协作完成，分别于2018年和2019年

召开了4次关于排污许可制度的国际研讨会，欧洲环保协会邀请了多位外方专家参与讨论，并组织了一次中方专家到欧洲对排污许可制度实施的交流访问，使中方对欧盟排污许可制度的研究更加系统，更加全面和深入地了解欧盟实施排污许可管理的经验，为中国排污许可制度改革推进，提供了经验借鉴。通过对中国排污许可制度的发展情况、存在的问题分析和关键问题的研究，为研究制定《排污许可管理条例》提供了技术参考。同时，也促进了中欧双方的交流，让欧洲国家看到中方在排污许可领域的进展与创新，加强了在环境领域的深入合作。

附件：排污许可管理条例草案征求意见稿

第一章 总则

- 第一条【立法目的】
- 第二条【适用范围】
- 第三条【适用对象】
- 第四条【基本定位】
- 第五条【基本原则】
- 第六条【分类管理】
- 第七条【管理权限】
- 第八条【管理平台】
- 第九条【条件保障】

第二章 申请与核发

- 第十条【申请对象】
- 第十一条【登记管理】
- 第十二条【申请时限】
- 第十三条【申请材料】
- 第十四条【申请前信息公开】
- 第十五条【受理】
- 第十六条【统一编码】
- 第十七条【不予核发条件】
- 第十八条【审查时间】
- 第十九条【许可证内容】
- 第二十条【基本信息】
- 第二十一条【登记事项】
- 第二十二条【许可事项】
- 第二十三条【许可排放浓度确定】
- 第二十四条【许可排放量确定】

第二十五条【排污交易】

- 第二十六条【环境管理要求确定】
- 第二十七条【许可证期限】

第三章 按证排污

- 第二十八条【持证排污】
- 第二十九条【排放口设置】
- 第三十条【排放污染物种类】
- 第三十一条【防治无组织排放】
- 第三十二条【自行监测】
- 第三十三条【台账记录】
- 第三十四条【执行报告】
- 第三十五条【配合检查】
- 第三十六条【信息公开】
- 第三十七条【证照管理】

第四章 监督管理

- 第三十八条【现场核查】
- 第三十九条【执法检查】
- 第四十条【检查频次】
- 第四十一条【排放浓度检查】
- 第四十二条【排放总量检查】
- 第四十三条【污染防治设施检查】
- 第四十四条【效力判定】
- 第四十五条【数据应用】
- 第四十六条【委托技术服务】
- 第四十七条【执法结果】

- 第四十八条【信用管理】
- 第四十九条【监督检查】
- 第五十条【社会监督】

第五章 变更、延续、撤销

- 第五十一条【变更情形】
- 第五十二条【变更申请】
- 第五十三条【变更决定】
- 第五十四条【延续情形】
- 第五十五条【延续申请】
- 第五十六条【延续决定】
- 第五十七条【撤销】
- 第五十八条【撤回】
- 第五十九条【注销】
- 第六十条【遗失补办】

第六章 法律责任

- 第六十一条【无证排污】
- 第六十二条【违反排放口规范化要求】
- 第六十三条【超浓度超总量】
- 第六十四条【违反管理要求排污】
- 第六十五条【违反监测设施要求】
- 第六十六条【违反自行监测要求】
- 第六十七条【逃避监管】
- 第六十八条【违反预处理要求】
- 第六十九条【违反台账记录（按日计罚）】
- 第七十条【违反执行报告（按次计罚）】
- 第七十一条【违反信息公开】
- 第七十二条【不配合检查】
- 第七十三条【材料弄虚作假】
- 第七十四条【证书管理不善】
- 第七十五条【未按时变更】

- 第七十六条【刑事处罚】
- 第七十七条【拘留】
- 第七十八条【从轻处罚】
- 第七十九条【从重处罚】

- 第八十条【许可不免除其他法律责任】
- 第八十一条【许可与处罚独立并行】
- 第八十二条【第三方责任】
- 第八十三条【管理责任】

第七章 附则

- 第八十四条【海上排污许可证】
- 第八十五条【保密规定】
- 第八十六条【军事设施管理】
- 第八十七条【实施日期】

第一章 总则

第一条【立法目的】为规范企业事业单位和其他生产经营者排污行为，控制污染物排放，改善生态环境质量，根据《中华人民共和国环境保护法》和有关法律法规，制定本条例。

第二条【适用范围】排污许可证的申请、核发、执行和监督的管理，适用本条例。

第三条【适用对象】在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者（以下简称排污单位）排放污染物，应当遵守本条例。

本条例所称排放污染物，是指排放水污染物、大气污染物、产生工业固体废物或者其他依法纳入排污许可管理的污染物。

第四条【基本定位】排污许可制是依法规范排污单位排污行为的基础性环境管理制度。

生态环境主管部门通过对排污单位核发排污许可证并依证监管实施排污许可制。排污许可证是排污单位在生产运营期接受环境监管和生态环境主管部门实施监管的主要法律文书。

排污单位应当依法申领排污许可证，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。

第五条【基本原则】生态环境主管部门坚持以改善环境质量为核心，对排污单位实行综合许可管理和多污染物协同控制。环境质量不达标地区通过提高污染物排放标准，实施更为严格的污染物总量控制，依证强化事中事后监管，推动改善环境质量。

第六条【分类管理】国家根据污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素，实行排污许可分类管理。

对污染物产生量、排放量较大或者环境危害程度较高的排污单位，实行排污许可重点管理；对污染物产生量、排放量较小或者环境危害程度较低的排污单位，实行排污许可简化管理；对污染物产生量、排放量很小或者环境危害程度很低的排污单位，实行排污许可登记管理。

国务院生态环境主管部门负责制定并公布排污许可分类管理名录。

第七条【管理权限】国务院生态环境主管部门对全国排污许可工作实施统一监督管理。

省级人民政府生态环境主管部门对本行政区域排污许可工作组织实施和监督。

排污单位生产经营场所所在地设区的市级以上地方生态环境主管部门负责依申请核发排污许可证，并监督排污许可证的实施。

第八条【管理平台】国务院生态环境主管部门建设、运行和管理国家排污许可管理信息平台。

生态环境主管部门通过国家排污许可管理信息平台开展排污许可证网上受理、核发和信息公开等工作，提供便民高效的服务。

第九条【条件保障】地方各级人民政府应当将排污许可管理工作所需经费列入财政预算。

第二章 申请与核发

第十条【申请对象】实行排污许可重点管理和简化管理的排污单位，应当按照本条例规定，向有核发权的生态环境主管部门申请排污许可证。

同一法人单位或者其他组织所属、位于不同生产经营场所的排污单位，应当以其所属的法人单位或者其他组织的名义，分别申请排污许可证。

生产经营场所和排放口位于不同行政区域的，有核发权的生态环境主管部门核发排污许可证前，应当征求其排放口所在地生态环境主管部门意见；意见不一致的，由共同的上级人民政府生态环境主管部门作出处理。

第十一条【登记管理】实行登记管理的排污单位应当在国家排污许可管理信息平台上填写登记表，并动态更新，登记信息包括：排污单位基本情况、排污口位置、执行的污染物排放标准以及采取的污染防治措施。排污单位对登记信息的真实性、合法性负法律责任。

生态环境主管部门依本条例豁免其台账记录、执行报告、信息公开等环境管理要求。

第十二条【申请时限】排污单位应当在发生实际排污行为之前申请并取得排污许可证。

第十三条【申请材料】实行排污许可重点管理和简化管理的排污单位应当在国家排污许可管理信息平台上填报并提交排污许可证申请，同时向有核发权的生态环境主管部门提交通过国家排污许可管理信息平台印制的书面申请材料。排污单位对申请材料的真实性、合法性负法律责任。

申请材料应当包括：
（一）排污许可证申请表，主要包括：排污单位基本信息，主要生产设施、主要产品及产能、主要原辅材料，产排污环节和污染防治设施，申请的排放口位置和数量、排放方式、排放去向，按照排放口和生产设施或者车间申请的排放污染物种类、排放浓度和排放量，执行的排放标准；
（二）自行监测方案；
（三）排污单位法定代表人或者主要负责人签字或者盖章的承诺书；
（四）排污口规范化的情况说明；
（五）建设项目环境影响评价文件审批文号；
（六）按规定提交排污许可证申请前信息公开情况说明表；

（七）本条例实施后的新建、改建、扩建项目和技术改造项目的排污单位，其污染物排放总量指标通过污染物排放等量或者减量替代削减获得的，应当提供出让指标的排污单位排污许可证编码信息或者完成变更的相关材料；

（八）法律法规规定的其他材料。
主要生产设施、主要产品产能等登记事项中涉及商业秘密的，排污单位应当作出说明，生态环境主管部门应当依法履行保密责任。

第十四条【申请前信息公开】实行排污许可重点管理的排污单位在提交排污许可证申请材料前，应当选择国家排污许可管理信息平台等便于公众知晓的方式，将基本信息、拟申请的许可事项以及承诺书向社会公开。公开时间不得少于五个工作日。

第十五条【受理】有核发权的生态环境主管部门收到排污单位提交的申请材料后，对材料的完整性、规范性进行审查，按照下列情形分别作出处理：

（一）依照本条例不需要取得排污许可证的，应当当场或者在五个工作日内告知排污单位不需要办理；
（二）不属于本行政机关职权范围的，应当当场或者在五个工作日内作出不予受理的决定，并告知排污单位向有核发权限的部门申请；
（三）申请材料不齐全或者不符合规定的，应当当场或者在五个工作日内出具告知单，告知排污单位需要补充的全部材料，可以当场更正的，应当允许排污单位当场更正。逾期不告知的，自收到书面申请材料之日起即视为受理；
（四）属于本行政机关职权范围，申请材料齐全、符合规定，或者排污单位按照要求提交全部补正申请材料的，应当受理。

有核发权的生态环境主管部门应当在国家排污许可管理信息平台上作出受理或者不予受理排污许可证申请的决定，同时向排污单位出具加盖本行政机关专用印章和注明日期的受理单或者不予受理告

知单，并公开排污单位基本信息、拟申请许可事项和承诺书。

第十六条【统一编码】 有核发权的生态环境主管部门受理排污单位申请后，由国家排污许可管理信息平台自动生成排污许可证统一编码。排污单位排污许可证、污染治理设施、排放口的具体编码规则由国务院生态环境主管部门根据国家统一社会信用代码有关规定制定并公布。

第十七条【不予核发条件】 对存在下列情形之一的，有核发权的生态环境主管部门不予核发排污许可证：

- （一）位于法律法规规定禁止建设区域内的，或者不符合区域“三线一单”生态环境分区管控要求的；
- （二）属于国务院经济综合宏观调控部门会同国务院有关部门发布的产业政策目录中明令淘汰或者立即淘汰的落后生产工艺装备、落后产品的；
- （三）未依法取得建设项目环境影响评价文件审批意见的；
- （四）采用的污染防治设施不能达到许可排放浓度要求的；
- （五）本条例实施后的新建、改建、扩建项目和技术改造项目排污单位存在通过污染物排放等量或者减量替代削减获得重点污染物排放总量控制指标情况的，未提供出让指标的排污单位排污许可证变更的相关材料的；
- （六）法律法规规定不予许可的其他情形。

第十八条【审查时间】 有核发权的生态环境主管部门应当自受理申请之日起二十个工作日内作出是否准予许可的决定。自作出准予许可的决定之日起十个工作日内，生态环境主管部门向排污单位发放加盖本行政机关印章的排污许可证。

有核发权的生态环境主管部门在二十个工作日内不能作出决定的，经本部门负责人批准，可以延长十个工作日，并将延长期限的理由告知排污单位。

第十九条【许可证内容】 排污许可证由正本和副本构成，正本载明基本信息，副本包括基本信息、登记事项、许可事项、承诺书等内容。

有核发权的生态环境主管部门可以根据地方性法规，增加需要在排污许可证中载明的相关内容。

第二十条【基本信息】 以下基本信息应当同时在排污许可证正本和副本中载明：

- （一）排污单位名称、注册地址、法定代表人或者主要负责人、技术负责人、生产经营场所地址、行业类别、统一社会信用代码等排污单位基本信息；
- （二）排污许可证有效期限、发证机关、发证日期、证书编号和二维码等基本信息。

第二十一条【登记事项】 以下登记事项由排污单位申报，并在排污许可证副本中记录：

- （一）主要生产设施、主要产品及产能、主要原辅材料等；
- （二）产排污环节、污染防治设施等；
- （三）环境影响评价文件审批意见、依法分解落实到本单位的重点污染物排放总量控制指标、排污权有偿使用和交易记录等。

第二十二条【许可事项】 下列许可事项由排污单位申请，经有核发权的生态环境主管部门审核后，在排污许可证副本中进行规定：

- （一）排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向等，大气污染物无组织排放源的位置和数量；
- （二）排放口和无组织排放源排放污染物的种类、许可排放浓度、许可排放量；
- （三）取得排污许可证后应当遵守的环境管理要求；
- （四）法律法规规定的其他许可事项。

取得建设项目环境影响评价文件审批意见的排污单位，其环境影响评价文件及审批意见中与污染物排放相关的主要内容应当纳入排污许可证。

第二十三条【许可排放浓度确定】 有核发权

的生态环境主管部门应当根据国家和地方污染物排放标准，核定排污单位排放口或者无组织排放源相应污染物的许可排放浓度。

排污单位承诺执行更加严格的排放浓度的，应当在排污许可证副本中规定。

第二十四条【许可排放量确定】 许可排放量包括年（季、月、日）许可排放量、特殊时段的许可排放量。

有核发权的生态环境主管部门按照排污许可证申请与核发技术规范、环境影响评价文件审批意见以及重点污染物排放总量控制指标，从严核定排污单位的许可排放量。

地方人民政府根据环境质量改善要求、依法制定的环境质量限期达标规划、重污染天气应对措施要求排污单位执行更加严格的重点污染物排放总量控制指标的，应当在排污许可证副本中规定。

排污许可证申请与核发技术规范由国务院生态环境主管部门统一制定并公布。

第二十五条【排污交易】 排污许可证中的许可排放量可以作为排污交易时的确权依据。

排污单位通过压减产能、清洁生产、污染深度治理或技术改造升级实现的污染物排放实际削减量，满足许可排放量要求的，可以按规定在市场交易出售。其中，未达标企业通过升级改造实现达标排放所削减的污染物排放量，不得用于交易。

第二十六条【环境管理要求确定】 下列环境管理要求由有核发权的生态环境主管部门根据排污单位的申请材料、相关技术规范和监管需要，在排污许可证副本中进行规定：

- （一）污染防治设施运行和维护、排放口规范化、无组织排放控制等要求；
- （二）重污染天气应对、重大活动保障等特殊时段对排污设施或工艺采取禁止或限制排放的要求；
- （三）自行监测、台账记录、执行报告内容和频次等要求，涉及土壤污染和地下水的，还应当包

括相应环境管理要求；

- （四）排污单位信息公开要求；
- （五）法律法规规定排放单位应当遵守的其他控制污染物排放的义务。

第二十七条【许可证期限】 排污许可证自做出许可决定之日起生效。首次发放的排污许可证有效期为三年，延续换发的排污许可证有效期为五年。

涉及国务院有关部门计划淘汰产业目录的落后工艺装备和产品的，排污许可证有效期应当与计划淘汰期限保持一致。

第三章 按证排污

第二十八条【持证排污】 排污单位应当履行申领排污许可证的承诺，遵守排污许可证的许可事项，按照环境管理要求运行和维护污染防治设施，采用原材料利用效率高、污染物排放量少的清洁工艺，并加强排污单位内部管理，严格控制污染物排放。

第二十九条【排放口设置】 排污单位应当依照法律法规和生态环境主管部门的规定设置污染物排放口，并设置排放口标志牌。

排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向、控制污染物的具体措施应当与排污许可证许可事项相符，不得擅自变更。新建、改建、扩建项目和技术改造、限期治理项目的排污单位必须在建设污染治理设施的同时建设规范化排放口，并上报生态环境主管部门。

第三十条【排放污染物种类】 排污单位可以排放排污许可证中规定的污染物种类，排放未规定的污染物种类的，应当及时向生态环境主管部门和有关部门报告，及时变更排污许可证或者停止排放该种污染物。

第三十一条【防治无组织排放】 排污单位应当严格按照排污许可证要求防治无组织排放，集中收集或密闭，采取防渗漏、防泄漏等措施。

第三十二条【自行监测】 排污单位应当按照排污许可证等规定，安装或者使用符合国家有关生态环境监测、计量认证等规定的仪器设备，按照规定维护监测设施，开展自行监测，及时公开监测信息，保存原始监测记录。

实行排污许可重点管理的排污单位，应当按照排污许可证规定和有关标准规范安装自动监测设备，并与生态环境主管部门的监控设备联网，保证监测设备正常运行并依法公开监测信息。排污单位应当对监测数据的真实性、准确性负责，不得弄虚作假，篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据。

排污单位发现自动监测设备传输数据异常时，应当及时进行检查、修复、记录和汇报。

第三十三条【台账记录】 排污单位应当建立环境管理台账记录制度，根据有关规定的格式、内容和频次要求，如实记录主要生产设施及污染防治设施运行情况以及超标排放和其他异常情况，记录污染物排放浓度和实际排放量。台账记录保存期限应当不少于五年。

发现超标或者异常情况时，排污单位应当立即采取措施，避免发生污染事故，消除减轻危害后果，并向生态环境主管部门和有关部门及时报告，超标或异常情况下的污染物排放量计入实际排放量。

第三十四条【执行报告】 排污单位应当根据有关规定的內容、频次和时间要求，按时如实申报执行报告，明确控制污染物排放行为以及污染物排放浓度、实际排放量是否满足排污许可证许可事项要求，并对执行报告的真实性和完整性负责，根据要求进行信息公开。

排污许可证有效期内由于计划内停产不产生和排放污染物的，应当在执行报告中如实说明。

第三十五条【配合检查】 排污单位应当配合生态环境主管部门监督检查，主动出示排污许可证，如实反映情况并提供台账记录、执行报告等相关材料。

第三十六条【信息公开】 排污单位应当按照排污许可证等规定，如实将污染物排放信息在国家排污许可管理信息平台上记载并公开。污染物排放信息主要包括：排放浓度和实际排放量、防治污染设施的建设运行情况、自行监测数据、执行报告等。

第三十七条【证照管理】 排污单位应当妥善保管排污许可证，确保排污许可证保持完整、未受到损毁，并在生产经营场所内方便公众查看区域悬挂排污许可证正本，以便公众监督。禁止涂改或者使用伪造的排污许可证，禁止以出租、出借等方式非法转让排污许可证。

第四章 监督管理

第三十八条【现场核查】 实行排污许可重点管理的排污单位获得排污许可证后，有核发权的生态环境主管部门应当在六十日内组织对排污许可证基本信息、登记事项和许可事项的真实性组织实施现场核查。对与实际不符的，应当责令排污单位整改或者更正排污许可证；对拒绝整改或者无法更正的，依法注销排污许可证。对现场核查发现污染物排放违反排污许可证规定的，应当及时将核查情况告知生态环境执法机构。

第三十九条【执法检查】 生态环境执法机构或者其他负有生态环境保护监督管理职责的部门，按照执法规范执行现场执法检查，或通过国家排污许可管理信息平台相关数据信息、其它书面材料等方式进行非现场执法检查。

设区的市级以上地方生态环境主管部门，应当将实行排污许可重点管理的排污单位确定为重点排污单位。

第四十条【检查频次】 生态环境执法机构应当将排污许可执法检查纳入生态环境执法年度计划。在排污许可证有效期内，至少应当对实行排污许可重点管理和简化管理的排污单位开展一次执法

检查。对于有多次违规记录的排污单位，应当提高检查频次。对于季节性生产的排污单位，应当在生产季节开展检查。

第四十一条【排放浓度检查】 生态环境主管部门可通过国家排污许可管理信息平台监控排污单位的污染物排放浓度，发现存在排放浓度高于许可排放浓度的，应当要求排污单位及时提供台账记录、执行报告和自行监测数据进行核实，判定污染物排放浓度是否符合排污许可证规定，如有必要应当及时组织执法监测。

生态环境主管部门可通过执法监测、自动监测、国家排污许可管理信息平台获得排污单位污染物排放浓度，排放浓度不符合许可排放浓度要求的或者不符合执法监测相关规定的，可作为处罚证据。

第四十二条【排放总量检查】 生态环境主管部门按照本条例第二十四条确定排污单位许可排放量，通过对照生态环境主管部门监督管理和执法检查数据，以及排污单位的台账记录、自行监测数据、执行报告等材料，检查排污单位在规定周期内的污染物排放总量。

第四十三条【污染防治设施检查】 生态环境主管部门应当对照台账记录和现场情况判定污染防治设施运行和维护是否符合排污许可证规定。

国务院生态环境主管部门组织编制污染防治可行技术指南。对于不采用国家污染防治可行技术指南所规定可行技术的，应当根据执行报告、台账记录、自行监测数据和监督性监测数据，综合判定是否能够稳定达到排污许可证要求，并对不能稳定达标的，增加检查频次。

第四十四条【效力判定】 国家排污许可管理信息平台中记录的排污许可证相关电子信息与排污许可证正本、副本具有同等效力。

排污单位自行监测数据与符合法定的监测标准和监测方法的执法监测数据不一致的，以执法监测数据为准。执法监测与自行监测数据不一致的认定

标准由生态环境主管部门另行规定。

第四十五条【数据应用】 台账记录和执行报告信息可以作为检查和执法依据。

执行报告中的实际排放量可以作为环境保护税征收、年度生态环境统计、污染物总量考核、污染源排放清单编制的重要参考。

第四十六条【委托技术服务】 生态环境主管部门可以通过政府购买服务的方式，组织或者委托技术服务机构提供下列技术服务：

- （一）协助完成排污许可证申请材料审核；
- （二）协助实施排污许可监督、管理工作，包括但不限于协助核查排污单位自行监测数据、台账记录和执行报告以及协助开展各项抽查、专项检查等；
- （三）协助开展排污许可制度持续跟踪研究；
- （四）协助建设、运行和管理国家排污许可管理信息平台。

技术服务机构应当对其提供的服务内容负责，不得收取排污单位任何费用。

第四十七条【执法结果】 执法人员应当坚持处罚与教育相结合，告知排污单位存在的问题和相关要求，教育排污单位自觉守法。

依据本条例对排污单位的处罚结果，生态环境主管部门应当向社会公开。

第四十八条【信用管理】 生态环境主管部门应当将无证排污或者不按证排污对环境造成严重影响的，以及多次被生态环境主管部门通报的排污单位有关信息向社会公开，将其生态环境违法行为纳入社会信用体系。

生态环境主管部门对吊销排污许可证、禁止或停止排放污染物之外的违证排污行为，除依法给予行政处罚外，实行累积计分制度，累计积分达到规定分值，或一年内罚款三次以上的排污单位，实行红牌警示，吊销排污许可证，半年内不得重新申请。具体办法由国务院生态环境主管部门规定。

生态环境主管部门对多次、严重违反排污许可

证排放污染物的排污单位，应当予以限制或实施市场禁入措施，降低信用评定等级，加强审查力度，提高执行报告频次，并列入行业黑名单。具体办法由国务院生态环境主管部门规定。

第四十九条【监督检查】 上级生态环境主管部门应当对下级生态环境主管部门排污许可证核发和监管情况进行监督检查，及时纠正排污许可实施中的不当行为。

第五十条【社会监督】 鼓励公民、法人和其他组织向生态环境主管部门举报排污单位违反本条例行为。

接受举报的生态环境主管部门应当依法处理，及时对被举报的排污单位进行执法检查，按照有关规定对调查结果予以反馈，为举报人保密。

第五章 变更、延续、撤销

第五十一条【变更情形】 在排污许可证有效期内，下列与排污单位有关的事项发生变化的，排污单位应当在规定时间内向原核发排污许可证的生态环境主管部门提出变更排污许可证的申请：

（一）排污单位名称、地址、法定代表人或者主要负责人等正本中载明的基本信息发生变更之日后三十个工作日内；

（二）排污单位在原场址内实施新建、改建、扩建项目和技术改造项目应当开展环境影响评价的，在取得环境影响评价文件审批意见后，排污行为发生变更之日前三十个工作日内；

（三）因排污单位原因，许可事项发生变更之日前三十个工作日内；

（四）产生新的法律法规要求或现行法律法规要求发生变化的，自法律法规实施之日后三十个工作日内；

（五）新制修订的国家和地方污染物排放标准实施前三十个工作日内；

（六）地方人民政府依法制定的重污染天气应

急预案、特殊时段要求实施后三十个工作日内；

（七）依法分解落实的重点污染物排放总量控制指标发生变化后三十个工作日内；

（八）地方人民政府依法制定的限期达标规划实施后三十个工作日内；

（九）法律法规规定需要进行变更的其他情形。

第五十二条【变更申请】 排污单位申请变更排污许可证的，应当提交下列申请材料：

（一）变更排污许可证申请；

（二）由排污单位法定代表人或者主要负责人签字或者盖章的承诺书；

（三）与变更排污许可事项有关的其他材料。排污单位应当书面承诺对变更申请材料的真实性、合法性、完整性负法律责任，并严格执行变更后排污许可证的规定。

发生本条例第五十一条第（一）项变更的，还应当提交排污许可证正本。

发生本条例第五十一条第（二）至（九）项变更的，还应当提交排污许可证副本。

第五十三条【变更决定】 生态环境主管部门应当对变更申请材料进行审查，符合法定条件、标准的，应当依法办理变更手续，作出变更决定的，在国家排污许可管理信息平台上公告。

发生本条例第五十一条第（一）项变更的，在排污许可证副本中记录变更事项，并换发排污许可证正本，收回原排污许可证正本。

发生本条例第五十一条第（二）至（五）项变更的，换发排污许可证副本，收回原排污许可证副本。

发生本条例第五十一条第（六）至（九）项变更的，在排污许可证副本中记录变更事项和变更后许可事项。

属于本条例第五十一条第（一）项情形的，排污许可证的起止期限不变；属于本条例第五十一条第（二）至（九）项情形的，变更后排污许可证期限自变更之日起计算，自原排污许可证有效期截止日期止。

属于本条例第五十一条第（一）项情形的，生态环境主管部门应当自受理变更申请之日起十个工作日内作出变更决定；属于本条例第五十一条规定的其他情形的，应当自受理变更申请之日起二十个工作日内作出变更许可决定。

第五十四条【延续情形】 排污许可证有效期需要延续的，排污单位应当在排污许可证有效期届满前三十个工作日内向原核发排污许可证的生态环境主管部门提出申请。

第五十五条【延续申请】 申请延续排污许可证的，应当提交下列材料：

（一）延续排污许可证申请；

（二）由排污单位法定代表人或者主要负责人签字或者盖章的承诺书；

（三）排污许可证正本和副本；

（四）与延续排污许可事项有关的其他材料。

第五十六条【延续决定】 生态环境主管部门应当按照本条例第五十五条规定对延续申请材料进行审查，并自受理延续申请之日起二十个工作日内作出延续或者不予延续许可决定。

作出延续许可决定的，向排污单位发放加盖本行政机关印章的排污许可证，收回原排污许可证正本和副本，同时在国家排污许可管理信息平台上公告。

第五十七条【撤销】 有下列情形之一的，生态环境主管部门或者其上级行政机关，可以撤销排污许可证并在国家排污许可管理信息平台上公告：

（一）超越法定职权核发排污许可证的；

（二）违反法定程序核发排污许可证的；

（三）核发人员滥用职权、玩忽职守核发排污许可证的；

（四）对不具备申请资格或者不符合法定条件的申请人准予排

污许可的；

（五）依法可以撤销排污许可证的其他情形。以欺骗、贿赂等不正当手段取得排污许可证的，

应当予以撤销。

依照前款规定撤销排污许可证，可能对供暖、供水、污染治理等公共利益造成重大损害的，不予撤销。

第五十八条【撤回】 排污单位依法取得的排污许可证受法律保护，生态环境主管部门或者其上级行政机关不得擅自改变已经生效的排污许可证。排污许可证所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，生态环境主管部门或者其上级行政机关可以依法撤回已经生效的排污许可证，并在国家排污许可管理信息平台上公告。由此给排污单位造成财产损失的，生态环境主管部门或者其上级行政机关应当依法给予补偿。

第五十九条【注销】 有下列情形之一的，生态环境主管部门应当依法办理排污许可证的注销手续，并在国家排污许可管理信息平台上公告：

（一）排污许可证有效期届满，未延续的；

（二）排污单位依法终止的；

（三）排污许可证依法被撤销、撤回，或者排污许可证依法被吊销的；

（四）因不可抗力导致排污许可事项无法实施的；

（五）应当注销的其他情形。

第六十条【遗失补办】 排污许可证发生遗失、损毁的，排污单位应当在三十个工作日内向生态环境主管部门申请补领排污许可证。遗失排污许可证的，在申请补领前应当在国家排污许可管理信息平台上发布遗失声明。损毁排污许可证的，应当同时交回被损毁的排污许可证。

生态环境主管部门应当在收到补领申请后十个工作日内补发排污许可证，并在国家排污许可管理信息平台上公告。

第六章 法律责任

第六十一条【无证排污】 排污单位未取得排污许可证排放污染物，有下列行为之一的，由设区

的市级以上地方生态环境主管部门责令停止排污或停产整治，对实行排污许可重点管理的排污单位并处每日五千元以上五万元以下的罚款，对实行排污许可简化管理的排污单位并处每日二千元以上二万元以下的罚款；第（一）至（三）项情节严重的及第（四）项，应当报经有批准权的人民政府批准，责令拆除、停业、关闭：

（一）依法应当申请排污许可证但未申请或者申请后未取得排污许可证排放污染物的；

（二）排污许可证有效期届满后未申请延续排污许可证或者延续申请未经设区的市级以上地方生态环境主管部门许可启动生产设施或排放污染物的；

（三）被依法撤销、注销、吊销排污许可证后仍排放污染物的；

（四）第十七条规定的不予核发排污许可证的排污单位仍排放污染物的。

实行排污许可登记管理的排污单位未依照本条例填写登记表的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令登记，并处五万元以下罚款。

第六十二条【违反排放口规范化要求】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，并处二万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭：

- （一）排放口位置和数量不符合要求的；
- （二）污染物排放方式和排放去向不符合要求的；
- （三）控制污染物的具体措施不符合要求的；
- （四）排放未经许可的污染物种类的。

第六十三条【超浓度超总量】 违反本条例规定，超过许可排放浓度、超过许可排放量排放污染物的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，每种污染物、每个排污口分别处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、

关闭。

第六十四条【违反管理要求排污】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处二万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，可处二十万元以上一百万元以下的罚款：

- （一）未按照要求防治无组织排放的；
- （二）特殊时段未禁止或限制排污设施或工艺排放污染物的；
- （三）未采取措施防止泄漏、渗漏、遗撒、扬散的；
- （四）超过排污许可证规定的固体废物贮存、转移、利用、处置种类、重量或者数量的；
- （五）违反环境管理要求的其他情形。

第六十五条【违反监测设施要求】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处二万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，可处二十万元以上一百万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产整治：

- （一）侵占、损毁或者擅自移动、改变生态环境质量监测设施或者污染物排放自动监测设备的；
- （二）未按照要求安装、使用污染物排放自动监测设备或者未按照要求与生态环境主管部门的监控设备联网，并保证监测设备正常运行的。

第六十六条【违反自行监测要求】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处二万元以上二十万元以下的罚款；情节严重的，可处二十万元以上一百万元以下的罚款：

- （一）未按照要求开展自行监测的；
- （二）未按照要求保存原始监测记录的；
- （三）未按照要求提交自行监测数据的；
- （四）篡改和伪造监测数据，自行监测数据不真实、不完整的。

第六十七条【逃避监管】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，可处十万元以上一百万元以下的罚款：

- （一）偷排；
- （二）以逃避现场检查为目的的临时停产；
- （三）非紧急情况下开启应急排放通道；
- （四）不正常运行污染防治设施。

第六十八条【违反预处理要求】 未按照规定进行水污染物预处理，向集中处理设施排放不符合处理工艺要求的污染物的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，并处十万元以上一百万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。

第六十九条【违反台账记录（按日计罚）】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处每日一千元以上二万元以下的罚款；拒不改正的，依法作出处罚决定的行政机关可以自责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚：

- （一）未按照排污许可证规定要求记录台账的；
- （二）台账内容不真实、不完整的。

第七十条【违反执行报告（按次计罚）】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由县级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处每次五千元以上十万元以下的罚款；拒不改正的，责令停产整治：

- （一）未按照排污许可证规定要求提交执行报告的；
- （二）执行报告内容不真实、不完整的。

第七十一条【违反信息公开】 违反本条例规定，有下列行为之一的，由县级以上地方生态环境主管部门责令限期改正，并处二万元以上二十万元以下的罚款：

- （一）未按照排污许可证规定公开有关信息的；

（二）不如实公开有关信息的。

第七十二条【不配合检查】 排污单位拒不配合设区的市级以上地方生态环境主管部门检查，或者在接受检查时弄虚作假的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处二万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，吊销排污许可证。

第七十三条【材料弄虚作假】 排污单位以隐瞒、提供虚假材料、欺骗、贿赂等不正当手段取得排污许可证的，设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处二万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，吊销排污许可证，三年内不得重新申请排污许可证，并处二十万以上一百万以下罚款。

前款规定的排污单位以不正当手段取得排污许可证的，由生态环境主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处一万元以上五万以下罚款；情节严重的，十年内禁止从事相关业务；构成犯罪的，终身禁止从事相关业务。

第七十四条【证书管理不善】 排污单位涂改排污许可证、非法转让排污许可证、遗失后未及时补办排污许可证的，由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处一万元以上十万元以下罚款。

第七十五条【未按时变更】 发生本条例第五十一条变更情形，而排污单位未按时变更的，并由设区的市级以上地方生态环境主管部门责令改正，并处一万元以上十万元以下罚款。

第七十六条【刑事处罚】 违反有关法律规定，应当依法追究刑事责任的，从其规定。

第七十七条【拘留】 排污单位有下列行为之一，尚不构成犯罪的，除依照有关法律法规和本条例规定予以处罚外，生态环境主管部门或者其他有关部门将案件移送公安机关，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，处十日以上十五日以下拘留；情节较轻的，处五日以上十日以下拘留：

(一) 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;

(二) 通过暗管、渗井、渗坑、灌注或者篡改、伪造监测数据, 或者不正常运行防治污染设施等逃避监管的方式违法排放污染物的。

第七十八条【从轻处罚】 排污单位有下列情形之一的, 应当从轻处罚:

(一) 及时报告异常情况或者超标情况的;

(二) 主动采取措施消除或者减轻违法行为危害后果, 且造成的环境影响程度较轻、影响范围较小的;

(三) 配合生态环境主管部门查处违法行为有立功表现的。

违法行为轻微并及时纠正, 没有造成危害后果的, 不予行政处罚。

第七十九条【从重处罚】 排污单位有下列情形之一的, 应当从重处罚:

(一) 拒绝、阻挠设区的市级以上地方生态环境主管部门检查, 或者在接受检查时弄虚作假的;

(二) 伪造自动监测数据或者干扰自动监测设施的;

(三) 收买、贿赂检查人员的。

第八十条【许可不免除其他法律责任】 排污单位持有排污许可证, 不免除其因污染环境、破坏生态的行为承担其他法律责任。

排污单位不应以持有排污许可证为由主张不承担其他法律责任。

第八十一条【许可与处罚独立并行】 有核发权的生态环境主管部门在排污许可证核发过程中, 发现符合排污许可证核发条件的排污单位存在其他生态环境违法行为的, 应当在核发排污许可证的同时, 依法督促整改, 并移交生态环境执法机构予以行政处罚。

第八十二条【第三方责任】 设区的市级以上地方生态环境主管部门发现委托的技术服务机构隐

瞒篡改、弄虚作假、重大错误、恶意串通等情况, 应当立即解除服务关系, 记入诚信档案, 并在国家排污许可管理信息平台上公布有关信息; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

排污单位应当对其委托的技术服务机构履行监督义务, 并对委托的技术服务机构的行为承担责任。受委托的技术服务机构与排污单位恶意串通造成严重后果的, 应当与排污单位承担连带责任。

对于第三方服务机构弄虚作假的, 由生态环境主管部门处以十万以上五十万以下罚款; 情节严重的, 禁止从事第四十六条规定业务, 并处五十万以上一百万以下罚款; 有违法所得的, 没收违法所得。

前款规定的第三方服务机构出具虚假报告, 由生态环境主管部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员, 处一万元以上五万以下罚款; 情节严重的, 十年内禁止从事第四十六条规定业务; 构成犯罪的, 终身禁止从事规定业务。

第八十三条【管理责任】 设区的市级以上地方生态环境主管部门在排污许可证受理、核发及监管执法中有下列行为之一的, 由其上级行政机关或者监察机关责令改正, 并对直接负责的主管人员或者其他直接责任人员依法给予行政处分; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任:

(一) 符合受理条件但未依法受理申请的;

(二) 对符合许可条件的不依法准予核发排污许可证或者未在法定时限内作出准予核发排污许可证决定的;

(三) 对不符合许可条件的准予核发排污许可证或者超越法定职权核发排污许可证的;

(四) 滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的;

(五) 实施排污许可证管理时擅自收取费用的;

(六) 未依法公开排污许可相关信息的;

(七) 不依法履行监督职责或者监督不力, 造成严重后果的;

(八) 其他应当依法追究责任的。

第七章 附则

第八十四条【海上排污许可证】 海上排污许可证生态环境保护管理, 参照本条例执行, 具体办法由国务院生态环境主管部门负责制定并公布。

第八十五条【保密规定】 涉及国家秘密的排污单位, 其排污许可证的申请、受理、审核、发放、变更、延续、注销、撤销、遗失补办应当按照保密规定执行。

第八十六条【军事设施管理】 军事设施建设项目的环境保护管理, 按照中央军事委员会的有关规定执行。

第八十七条【实施日期】 本条例自 年 月 日起施行。

排污许可证 监管框架的 制定与实施

中国排污许可证制定实施概况
及欧盟许可经验分享



<http://www.euchinaenvironment.com>

本项目由欧洲联盟资助，文件内容不代表欧盟观点。



PRCEE

ClientEarth[®]