

# Water Resources Demand Management Assistance Project

水资源需求管理援助项目



## 辽宁朝阳市水质管理案例研究(L2)

## 中国水污染物排放许可证制度研究 Discharge Permit System in China

Guojun Song 宋国君

中国人民大学，环境政策与环境规划研究所

Email: [songguojun@ruc.edu.cn](mailto:songguojun@ruc.edu.cn)

2010 3 19

**WRD MAP**



# 内容 Contents

- 政策法规的进展：排污申报与排污许可证  
Regulation development
- 实施现状和效果 Status of implementation and  
Performance Review
- 现有许可证存在的缺陷 Existing Problems
- 制度的走向 Trends of regulations modifications



# 政策法规的进展：排污申报与排污许可证

## Regulation development

- 《环境保护法》（1979）确立了排污申报制度；
  - 排放污染物的企业事业单位，必须依照国务院环境保护行政主管部门的规定申报登记。
  - 排污单位以排污申报登记表的形式进行排污申报，登记表按照不同行业进行不同设计。
- 《淮河流域水污染防治暂行条例》（1995）
- 《水污染防治法实施细则》（2000）
  - 县级以上地方人民政府环境保护部门根据总量控制实施方案，审核本行政区域内向该水体排污的单位的重点污染物排放量，对不超过排放总量控制指标的，发给排污许可证；
- 《淮河和太湖流域排放重点水污染物许可证管理办法（试行）》（2001）；



# 政策法规的进展：排污申报与排污许可证

## Regulation development

- 《水污染防治法》(2008)规定：
  - 国家实行排污许可制度。
  - 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。排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。
  - 禁止企业事业单位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。



# 实施现状和效果 **Status of implementation and Performance Review**



- 各地发证工作整体上推进不力，进展缓慢。
  -
- 一些城市有实施；
  - 公开的报道，说明的比较抽象
  - 即使在发达地区，许可证实施的也不好
    - 无锡市放弃了许可证
- 许可证基本上没有起到作用。



## 存在的问题

- 依靠基层政府的管理体制不能推动许可证的有效实施
  - 在实施排污许可证和总量控制的过程中，地方环保局反映的最大问题就是基层环保力量不足。
  - “三定方案”都划归为地方环保部门，可能制约许可证制度有效实施。
- 缺乏关于程序、监测和执法标准方面的详细规定



# 现在的排污许可证制度存在的缺陷

## ● 认识上的缺陷

- 片面认为排污许可证是实施污染物排放总量控制的手段
  - 实际上是点源排放管理的所有要求的文件
- 简单认为只要有权威的立法就可以了
  - 《水污染防治法》（**2008**），二十条，国家实行排污许可制度；
  - 只有立法是不够的，还需要机构、执行规范和执行能力



# 现在的排污许可证制度存在的缺陷

## ● 制度设计的缺陷

- 忽视排污许可证制度发挥作用的条件
  - 命令控制手段，应符合命令控制手段的特点
  - 排放监管能力、核查问责能力等的支撑
- 忽视管理体制的变革
  - 水污染防治具有显著的（区域）外部性
- 忽视许可证的规范性
  - 现在的许可证缺乏“有依据、可核查”



# 现在的排污许可证制度存在的缺陷

- 效果有限
  - 排污许可证没有得到重视
    - 污染源没有明确的守法文件
    - 弱于“总量控制”等
  - 点源的排放控制效果缺乏证明
    - 缺乏其他证据证明点源实现了“连续达标”排放
    - 点源排放缺乏记录和核查



# 已有环境政策手段对点源的日常排放监管不力



- 污染源守法缺乏完整统一的文件
  - 没有政策对此规定
  - 涉及的政策很多，分散、独立
- 日常监管政策不足
  - 排污收费不合适（收费可能大于监管）
  - 监察缺乏政策设计
- 现有点源排放控制手段缺乏确定性和有效性，无法保证点源“连续达标”排放！



# 已有环境政策手段对点源的日常排放监管不力

- 环境影响评价制度和“三同时”制度
  - 可以保障新建项目污染源验收时“达标排放”；
  - 但不能保证建设项目投产后的“连续达标”。
- 排污收费制度
  - 经济刺激手段，确定性不足
  - 外部性导致地方政府“失灵”，效果有限。
- 现在的排污许可证制度
  - 理解狭隘，与其他制度并列是错误的，该制度是“打包”的制度，与环评制度一样。
  - 不符合命令控制手段的条件。
- 总量控制政策
  - 信息和外部性的问题未得到根本性的解决，效果有限。



# 已有环境政策手段对点源的日常排放监管不力

- 排污申报
  - 缺乏与其他制度的配合
- 排放监测
  - 缺乏对排污者的明确和具体要求
- 环境统计
  - 与申报、监测不协调
- 排放标准
  - 没有文件明确通知执行的标准
- 环境监察员制度
  - 定位不合适



# 已有环境政策手段对点源的日常排放监管不力

## ● 原因分析

- 水污染的区域外部性，导致地方政府部分失灵。
  - 地域之间，地方政府缺乏严格执法的积极性，导致污染源没有实现连续达标排放。
  - 企业，缺乏提供可靠排放信息的动力
- 政策不成体系，缺乏核心政策
  - 排污许可证制度没有当作点源排放管理的核心政策
- 基础工作薄弱
  - 环境统计指标不完善，与管理脱节
    - 排向天然水体和二级污水处理厂没有区分
    - 没有按照河段统计排放量
  - 排放标准和监测方案缺乏



# 排污许可证制度改革要点

- 管理对象
  - 全部排入天然水体的点源
    - 环保部（省环保局）直接负责
      - 工业大点源
      - 城市污水处理厂
    - 城市政府
      - 排入天然水体的小点源
      - 所有排入城市污水处理厂的源
- 管理体制：中央政府负更大的责任
  - 河流水质监测
  - 大点源许可证（可以委托省环保局，并拨付专项资金）
  - 污水处理厂建设补贴
- 注册环境管理工程师制度
- 已有政策整合

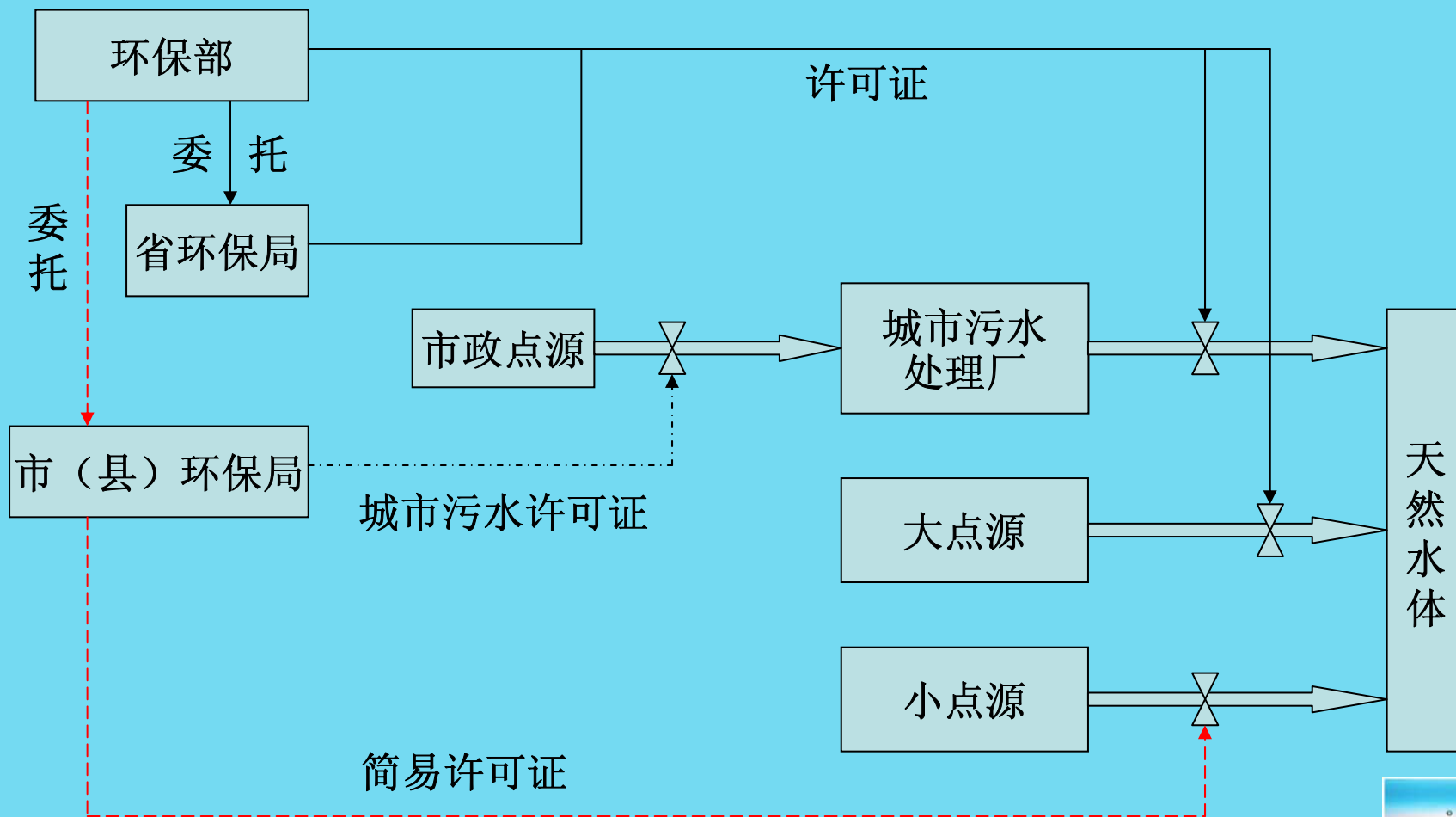


# 许可证制度框架

- 许可证制度框架
- 管理对象
- 管理体制
- 管理机制框架
- 主要实施条件
- 已有政策的整合



# 许可证制度框架



# 管理对象：点源

- 许可证的管理对象主要是点源
- 根据排放去向分为：点源和市政点源
  - 点源（直接排向天然水体），根据排放规模大小和管理能力划分为：大点源和小点源
    - 直接排向天然水体的大点源
    - 直接排向天然水体的小点源
  - 排向城市污水处理厂的点源，称为市政点源



# 许可证制度管理体制

- 点源的许可证由环保部负责
  - 环保部可直接管理大点源许可证
  - 也可委托省环保局管理大点源许可证
  - 环保部委托市（县）环保局管理小点源，发放简易许可证
    - 随着管理能力提高，可逐渐扩大污染源的管理范围
- 市政点源的许可证由市（县）环保局负责



# 环保部负责大点源排污许可证 的必要性

- 有利于外部性内部化
  - 环保部能够立足于国家整体利益，克服地方政府“失灵”；
- 可以降低管理成本，提高行政效率
  - 降低中央政府和地方政府的博弈；
  - 中央政府对地方政府的问责存在制度限制，断面水质考核存在不可行性（简单化、偏向于处罚、替代不了污染源的减排监管）。
  - 政策整合降低的成本
- 提高排放控制的确定性
  - 通过监测方案的设计和实施，提高管理的确定性。



# 环保部负责大点源排污许可证 的可行性

- 通过政策协调和整合，降低管理成本。
  - 排污收费、总量控制、环境统计、排污申报、环境监测、排放标准、环评等政策；
  - 许可证制度可以实施、协调、取代大多数现有制度的主要功能；
  - 既可以提高管理效果，又可避免工作上的重复和浪费。
- 建立委托代理关系，提高执法的确定性
  - 通过委托加强对地方政府的控制
  - 中央政府保留最终管理权
- 资金和核查机制的建设，提高执法的质量。
  - 克服地区发展不平衡的影响
  - 克服地方管理能力差异较大的问题
- 不涉及修改已有的法律



# 环保部职责

- 环保部负责许可证制度相关立法工作
- 拥有直接排向天然水体点源排污许可证的最终审批权
- 对委托机构进行监督检查和问责
- 提供技术规范
  - 提供一整套包括许可证的申请、发放、审批、核查和问责在内的许可证实施技术规范体系；
  - 人才（注册环境管理工程师）的培训和考核



# 省环保局职责

- 按照委托代理合同，管理直接排向天然水体的大点源许可证
  - 包括许可证申请的受理
  - 许可证文件的起草、公示和发布（环保部批准或备案）
  - 核查排污单位的排放
  - 违证排污的处罚等



# 市（县）环保局职责

- 按照委托代理合同管理直接排向天然水体的小点源的许可证
  - 发放简易排污许可证
  - 考虑到管理成本，简易许可证可主要从工艺、设备、装置、运行状况等方面对小点源进行规定
- 负责市政点源许可证的管理
  - 发放城市排污许可证
    - 预处理标准
    - 风险控制
    - 可以与城市建设管理部门排水许可证合并

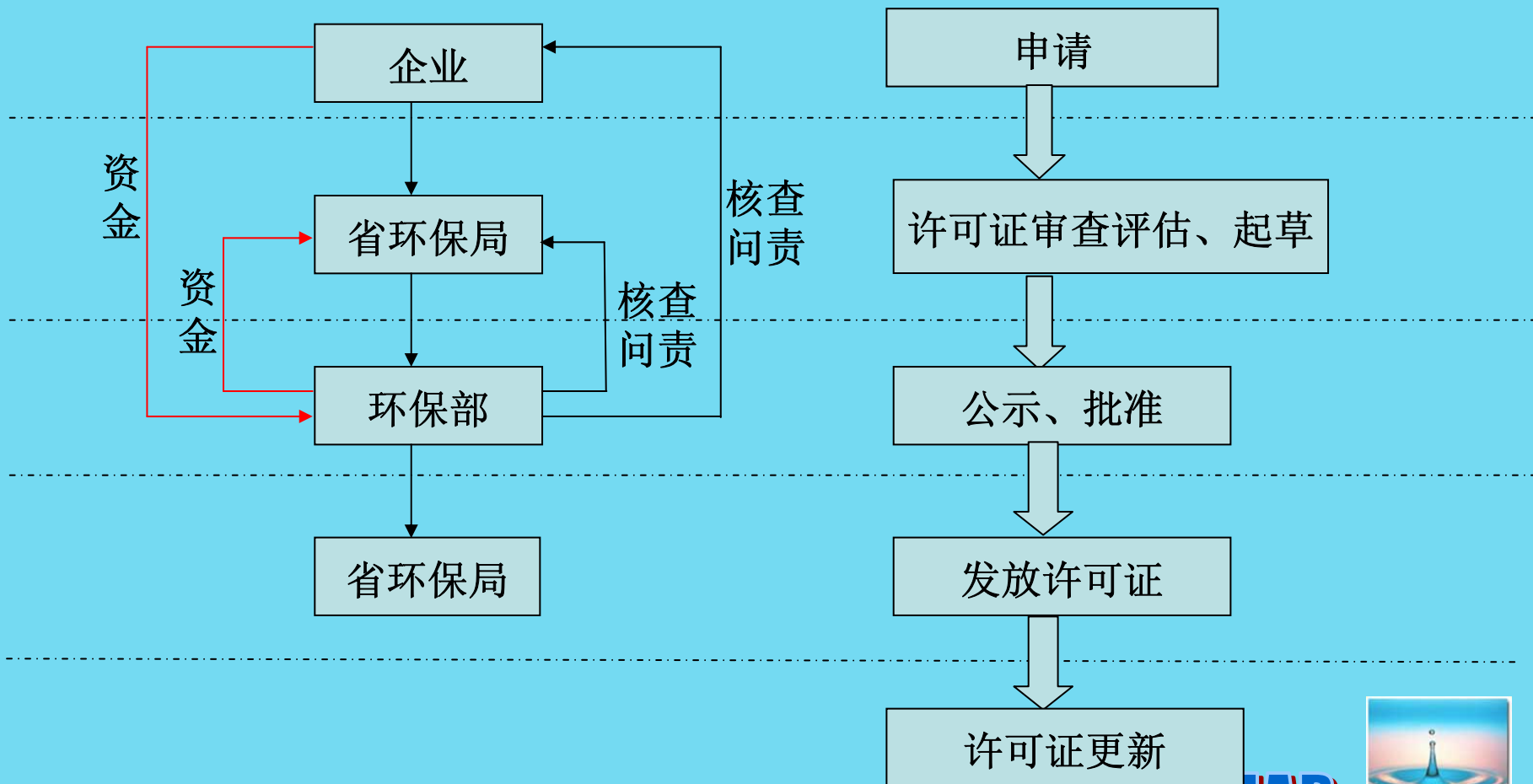


# 管理机制框架

- 许可证管理机制
  - 申请、起草、公示、批准、发放、核查和问责、许可证的更新、资金机制等。
- 以大点源许可证为例。
- 城市污水许可证和简易许可证相对简单。



# 管理机制框架2



# 许可证文本的基本内容

- 环保部提供分类的许可证文本模板（导则）；
- 许可证文本内容
  - 排污单位需要遵守的法律法规
  - 排放浓度（最大值、最小值和平均值等）
  - 污染物排放量
    - 日、月、季、年均排放量，最大排放量等
  - 监测方案
    - 监测频次、监测点位、监测方法、数据处理方法等
    - 监测方案设计导则
      - 管理需求、管理能力
  - 守法标准
    - 合理排放水平，合理超标范围
  - 持续改进的方式
    - 即许可证的更新



# 申请、审查评估和起草

## ● 许可证的申请

- 申请者按照导则要求向省环保局提交申请书和证明材料；
  - 许可证申请书；
  - 环评报告书，生产工艺和生产规模材料，排放状况、监测记录和监测报告，相关的专家论证报告，污染源减排规划等。

## ● 许可证审查评估和起草

- 由省环保局组织审查评估；
- 监测方案是审查评估的重要内容；
- 审查评估的依据：文本模板导则、申请者提供的证明材料。
- 依据所有法规起草许可证



# 公示、审批和发放

- 公示政府起草的许可证
- 许可证的审批
  - 省环保局将申请单位的许可证申请、证明材料、许可证文本，以及许可证的审查评估报告上交到环保部；
  - 由环保部对排污许可证进行审批或备案；
  - 环保部可以对申请单位进行实地检查。
  - 审批通过的许可证也需要公示。
- 许可证的发放
  - 经环保部批准后，由省环保局向申请单位发放许可证。



# 核查和问责

- 环保部对省环保局的核查和问责
  - 经济处罚：管理资金；
  - 严重时可收回管理权。
- 环保部对排污单位的核查和问责
  - 可由省环保局代替执行；
  - 以经济处罚（罚款）为主；
  - 严重时应追究其刑事责任。
- 核查和问责依据
  - 企业污染设施运行和排放监测记录；
  - 监察和监督性监测。



# 许可证的更新

- 根据排放标准的更新和环境管理能力，更新许可证；
- 生产、技术改造、污染治理等导致排放变化，更新许可证；
- **3年**（可以讨论）例行更新。



# 资金机制

- 资金全部由企业直接上缴中央，中央根据地方政府需求下拨资金。
- 资金来源
  - 企业交纳许可证管理费；
- 资金用途
  - 许可证行政管理；
  - 导则等研究经费；
  - 监督性监测、培训等。



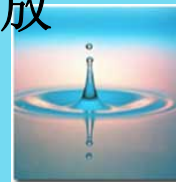
# 主要实施条件——监测能力

## ● 监测能力

- 企业例行监测能力和政府监测监督性监测的能力。
- 企业的承受能力
  - 注册环境管理工程师；
  - 执行监测方案的能力；
- 政府的执行能力
  - 许可证起草者（制定执法文书的政府官员）的培训
  - 监测性监测的能力
  - 注册环境监测工程师
  - 监测市场

## ● 监测能力要与技术水平、管理能力相匹配

- 监测严格程度不能超过治理技术可达水平；
- 监测只要能保证企业按照现有的管理水平进行污染治理和排放即可。



# 主要实施条件——核查和问责能力

## ● 核查和问责能力

- 中央政府对委托机构的核查和问责
- 政府对企业的核查和问责
- 核查和问责能力包括的内容
  - 核查技术手段支撑能力，能否保证核查的高效性；
  - 问责的依据是否充分，问责是否便于执行；
  - 核查人员和核查资金能否保证核查和问责的需要。
- 处罚机制设计
  - 提高威慑作用；
  - 针对不同环节，不同违法程度进行设计；
  - 合适性；便于执行。



# 主要实施条件——注册环境管理工程师制度

## ● 必要性

- 实施排污许可证制度，需要企业配备足够的环保专业人员
  - 保证许可证实施的规范性；
  - 提高排污单位提供的相关信息的质量。

## ● 制度框架

- 资格由环保部管理，并对其进行定期培训，提高其环境管理的能力和素质；
- 企业聘用工程师负责本单位环境管理事务；
- 工程师按照许可证要求进行企业环境管理工作，并向许可证管理机构提供专业信息。



# 主要实施条件——排放标准研究

- 排放标准是许可证制度的主要内容
- 目前的排放标准存在的问题
  - 规定过于简单，对监测方案的规定不够详细；
  - 形式单一，对排污单位的差别考虑不足。
- 排放标准改革思路
  - 形式多样化，分级分类；
  - 规定合适的排放监测方案。



# 主要实施条件——制定技术规范 和导则

- 许可证设计和实施需要技术规范 and 导则，应加快这些基础工作的研究进展：
  - 许可证实施技术规范体系
    - 包括许可证的申请、评估、起草、审批、核查和问责等
  - 监测方案设计导则
    - 提高监测数据的代表性；
    - 提高监测的费用效益。



# 与相关政策的整合和协调

- 排污收费制度
  - 可以改为许可证管理费
    - 可以按照实际排放量与许可证规定量的关系分几档征收，降低征收成本。
- 总量控制
  - 将总量控制要求载于许可证
  - 基于地表水质（环境容量）的排放（总量，入河量）控制可以在此基础上逐步开展。
- 环评制度和“三同时”制度
  - 通过环评和“三同时”，发放《排污许可证》
  - 试运行期间如有需要可发放《临时排污许可证》
- 限期治理制度
  - 责令其限期治理的期间，发放《临时排污许可证》；
  - 如果达到标准要求，则可以申请换发《排污许可证》。



# 与相关政策的整合和协调

- 排污申报
  - 许可证的基本内容
- 排放监测
  - 企业的自我监测
  - 政府的监督性监测
- 排放统计
  - 许可证的执行结果
- 环境监察
  - 许可证核查
- 企业的环境管理
  - 注册环境管理工程师制度
  - 清洁生产、**ISO14000**的基础



# 结论

- 许可证分类
  - 直接排向天然水体的大点源（许可证）
  - 直接排向天然水体的小点源（简易许可证）
  - 排向城市污水处理厂的点源（市政许可证）
- 环保部负责大点源的排污许可证；
- 环保部可委托省环保局管理大点源许可证，委托市（县）环保局管理小点源简易许可证；
- 许可证制度的法规建设
  - 水污染物排放许可证条例
  - 技术规范
  - 注册环境管理工程师制度



**Thank You**  
**谢谢**



**WRD MAP**

