

排污许可证制度 实践与改革探索

PAIWU XUKEZHENG ZHIDU
SHIJIAN YU GAIGE TANSUO

卢瑛莹 冯晓飞 陈 佳 / 著

中国环境出版社

排污许可证制度实践与改革探索

卢瑛莹 冯晓飞 陈佳 著

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

排污许可证制度实践与改革探索/卢瑛莹, 冯晓飞, 陈佳著. —北京: 中国环境出版社, 2016.12

ISBN 978-7-5111-2958-1

I. ①排… II. ①卢… ②冯… ③陈… III. ①排污许可证—许可证制度—研究—中国 IV. ①X-652

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 296364 号

出版人 王新程
责任编辑 刘 焱
责任校对 尹 芳
封面设计 彭 杉

出版发行 中国环境出版社
(100062 北京市东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn
联系电话: 010-67112765 (编辑管理部)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 15
字 数 260 千字
定 价 45.00 元

【版权所有。未经许可, 请勿翻印、转载, 违者必究】
如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

前 言

排污许可证制度是国际通行的一项环境管理基本制度，作为污染控制法的“支柱”，其在美国、欧盟等发达国家都已有了十分良好的实践。我国于 20 世纪 80 年代开始探索排污许可证制度，迄今已走过近 30 年的历史，但由于法律保障支撑不足、制度设计定位不清、后续监管能力不到位、环境管理技术不配套等原因，至今仍未形成完善、有效的执行体系，依然处于“推而不广”的尴尬境地。

当前，在经济发展、社会觉醒和环保工作推进的共同作用下，我国环境保护事业迎来一个深刻变革和转型的新时期。国家绿色转型政治意愿强烈，全社会环境诉求高涨，但环境问题日趋复杂，环境质量整体状况依然令人堪忧，资源环境承载力处在高压状态。在此形势下，如何有效管控排污行为显得尤为重要，排污许可证制度也再次被社会各界所关注。2013 年 11 月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出将“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”作为改革生态环境保护管理体制的重要内容。2014 年 4 月，新修订的《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业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。”从环境保护基础法的层面明确了排污许可证的法律地位。2015 年 9 月，中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》，提出“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。”可见，新一轮的政治和法律诉求为排污许可证制度发展提供了良好机遇。

浙江省在环境管理制度创新方面一直走在全国前列，近年来更是进行了多方探索，如大力开展排污权有偿使用和交易，积极推广污染源在线监测、刷卡排污等设施，全面实施移动执法，筹建总量控制、量化管理、排污许可证、排污权交易、刷卡排污等“五合一”综合信息管理平台等。在排污许可证制度探索方面，

浙江省也是全国实施范围较广、力度较大的省份之一，在实践中积累了很多经验，同时也认识到目前该项制度建设中的诸多不足，本应作为核心制度贯穿污染防治全过程的排污许可证制度，在实际操作中并未能真正落到实处，还普遍存在实施程度低，缺乏确定性、稳定性和连续性问题，与现有其他环境管理制度之间也缺乏有效衔接，直接影响环境行政管理的效能。2013年底，浙江省环境保护厅审时度势，将排污许可证改革列为2014年度浙江省环保厅重大改革事项，并委托本课题组开展“一证式”排污许可证制度研究，提出改革方案。为使理论与地方实践充分结合，经环境保护部复函同意，浙江选取了绍兴市、舟山市、台州市、桐庐县、长兴县、海宁市、义乌市、椒江区等八个地区于2015年初在全国率先开展了“一证式”排污许可证制度改革试点。

本书是浙江省排污许可证制度改革研究项目的成果，在系统分析排污许可证制度理论基础、国内外研究和实践进展的基础上，结合我国环境保护形势、管理基础和需求，提出“一证式”排污许可证制度改革路径，系统阐述了“一证式”排污许可证制度建设的总体思路、要素设计、实施机制、关键技术等内容，从管理对象、管理阶段、管理内容上全面改革排污许可证制度，全面构建以排污许可证制度为核心的污染源管理体系，以排污许可证管理推进污染源有效管控，实现污染源“一证式”管理新模式。同时，本书还对浙江省八个地区的试点实践情况进行了阶段性评估，并提出浙江省排污许可证制度的立法建议。

在本项目研究和书稿撰写过程中，自始至终得到了浙江省环境保护厅领导、各处室同志和其他直属单位的大力支持，同时也得到环境保护部环境规划院有关专家的悉心指导，以及浙江首批八个试点地区相关人员的通力协助，在此深表感谢。

项目研究期间，国家层面也在紧锣密鼓地推进排污许可证制度改革，本书完稿之后，环境保护部在火电、造纸、化工等行业开展了排污许可证制度改革试点。希望本书能够为广大环境管理研究的同行提供些许启发，更希望本书能够为我国及其他省市推进排污许可证制度建设提供参考。同时，由于工作时间紧迫，研究人员经验和水平有限，课题设想和研究思路难以全面完成，有待在将来继续完善；书中错误和疏漏之处也在所难免，敬请专家、学者和有关部门同志批评指正！

目 录

第 1 章 排污许可证制度概论	1
1.1 排污许可基础理论.....	1
1.2 排污许可证制度基本概念.....	5
1.3 排污许可证制度研究进展.....	8
参考文献	13
第 2 章 国外排污许可证制度的实践与启示.....	18
2.1 美国许可证制度.....	18
2.2 欧盟许可证制度.....	32
2.3 日本排污申报审查制度.....	36
2.4 其他国家和地区许可证制度.....	38
2.5 国外排污许可证制度实施启示.....	40
参考文献	43
第 3 章 我国排污许可证制度实践	45
3.1 排污许可证制度实践分析.....	45
3.2 我国现行其他污染源环境管理制度.....	75
3.3 排污许可证制度改革启示.....	96
参考文献	103
第 4 章 排污许可证制度改革研究：总体思路.....	105
4.1 “一证式”排污许可证制度基本概念.....	105
4.2 “一证式”排污许可证制度基本框架.....	108
4.3 “一证式”排污许可证制度管理流程.....	110
4.4 “一证式”排污许可证制度与其他管理制度关系重构.....	113

第5章 排污许可证制度改革研究：要素设计.....	123
5.1 排污许可证主要内容.....	123
5.2 排污许可证适用范围.....	134
5.3 排污许可证分类.....	136
5.4 排污许可证管理主体及权限.....	136
5.5 排污许可证有效期.....	137
第6章 排污许可证制度改革研究：实施机制.....	139
6.1 排污许可证制度实施要点.....	139
6.2 核发机制.....	140
6.3 监管机制.....	144
6.4 信息机制.....	149
6.5 处罚机制.....	151
6.6 公众参与机制.....	154
6.7 运行保障机制.....	157
参考文献.....	160
第7章 排污许可证制度改革研究：关键技术.....	161
7.1 许可排污量核定.....	161
7.2 实际排污量核算.....	171
7.3 刷卡排污系统.....	176
7.4 管理信息平台.....	183
参考文献.....	186
第8章 排污许可证制度改革实践探索.....	187
8.1 浙江省排污许可证改革试点实践.....	187
8.2 排污许可证制度立法思路建议.....	204
附录一 浙江省排污许可证申领承诺书（样式）.....	219
附录二 浙江省排污许可证.....	220
附录三 浙江省排污许可证（副本）.....	221

第 1 章

排污许可证制度概论

排污许可证制度自 20 世纪 60 年代提出以来,就受到世界各国尤其是发达国家的普遍重视,并逐步发展成为国家为加强环境管理而采用的一种卓有成效的规范化管理制度。本章首先探讨了排污许可证制度的基础理论,进而阐述了排污许可、排污许可证制度等几个核心概念,使读者形成对排污许可证制度的基本认识,最后介绍了目前国内外关于排污许可证制度的研究进展情况。

1.1 排污许可基础理论

环境是一种稀缺、有价的公共资源,“排污”行为对环境资源进行了一定程度的侵占,需对此加以限制和约束,进行统一有效的管理,即“许可”,从而达到保护环境资源的目的,促进经济社会的可持续发展。排污许可的基础理论,涉及环境公共资源理论、环境公共信托理论、环境外部性理论、信息不对称理论等。

1.1.1 环境公共资源理论

首先,环境是一种资源。自然环境为人类生活生产提供原材料,包括可再生的和不可再生的资源,如土地、水、森林、矿产等都是经济发展的物质基础;也为人类及其他生命体提供生存场所,是人类赖以生存和繁衍的栖息地;自然环境并对人类排放的污染物进行稀释与分解,使环境得到净化;此外,环境还提供景观服务,优美的大自然有着令人心旷神怡的巍峨高山和宽广江河,是人类旅游休闲的胜地,是人类精神生活和社会福利的物质基础^[1]。因此,人类社会的生存和发展都离不开环境,环境是一种宝贵的资源。

其次,环境资源是有价资源。环境能够提供满足人类生存、发展和享受所需要的物质性商品和舒适性服务。社会经济系统的发展要从自然环境系统中获取作

为原材料的自然资源产品，同时又要将生产和生活废弃物返回到自然环境系统中。这说明，社会经济系统产生和消费的产品的价值来自于自然环境，因此自然环境是有价值的^[2]。工业革命以来，人类对自然资源的开发利用呈爆发式增长，随之而来的大量废弃物排放也严重威胁着生态系统，超出了其自净能力，引发了各类环境问题。人们开始正视环境恶化问题，意识到环境是一种稀缺资源，环境对人类而言是有价值的，而且随着人类社会的发展进步，其价值也将越来越大。当前，环境保护已成为全世界广泛关注的议题之一。

最后，环境资源是一种公共资源。一般来说，我们可以通过两个特性对是否属于公共物品进行判断，即物品是否具有排他性和竞争性。排他性是指可以排斥或阻止一个人对物品的使用；竞争性是指一个人使用某种物品，就会减少其他人对这种物品的使用^[3]。通常，人们所消费的私人物品就既具有排他性又具有竞争性：物品一旦被某人消费，其他人就不能再消费它，而且留给其他人可消费的物品总量也减少了。当某个物品只有竞争性而没有排他性时，它就成为了公共资源。环境资源就是一种公共资源：我们无法阻止某个排污者向环境排污，而区域用以容纳污染物的环境容量又是有限的，一个排污者排放污染物会减少其他排污者的可排污空间。而公共资源往往容易产生“公地悲剧”。

公地悲剧描述了一个假设性的案例：一个小镇有一块长满青草的公有地，镇上的很多家庭在上面牧羊。随着时间流逝，大家放养的羊越来越多，土地逐渐失去自我养护的能力。终于有一天，羊的数目超过了土地的承载极限，公有地变得寸草不生。失去草地的羊群变得无法生存，一度繁荣的牧羊业最终只能从小镇上消失。公地悲剧的产生原因是牧羊的个人激励和社会激励不同。对于牧羊人来说，每放养一头羊意味着获取一笔可观的收入，这头羊固然会损耗公有地资源，但这种损失是由所有牧羊人分摊的。因此，尽管对于整个社会来说，增加放牧的成本可能是巨大的，但每个利己的牧羊人在作出个人决策时，仍然会选择增加羊群数目，最终导致资源的过度使用。公地悲剧实际上也是外部性的一种作用结果。牧羊活动产生的土地损耗对其他人产生了不利影响，但牧羊人无须为此作出补偿。因此，牧羊人在决定自己的牧羊规模时，不会考虑到这种负外部性，结果使羊的数目过多。公地悲剧可以得出一个一般性结论，即公共资源的竞争性和非排他性决定了资源使用时具有负外部性，而由于这种负外部性，公共资源往往被过度使用。据此，我们也可以提出公地悲剧的解决办法：直接管制每个人的资源使用量；或者对资源使用进行征税，从而把外部性内部化；也可以直接明确资源产权，把

公共资源转变为私人物品。

1.1.2 环境公共信托理论

公共信托理论起源于罗马法，在《查士丁尼法学总论》中关于共同物和公有物的规定是公共信托理论的最早表述，即“根据自然法，空气、水、海洋及海岸为全人类共有，为了公共利益和公众利用之目的而通过信托的方式由国王或政府持有。任何人包括国王在内，都无权对共同物和公用物进行排他性占有，侵害社会公众的公共使用权。”可见，当时的公共信托主要强调的是保障社会共同体成员对空气、水、海洋等特定环境资源的公共使用和自由利用的权益。随着罗马法在欧洲的传播，这一理念在英国得到逐渐发展，并在英国普通法中得到充分体现，用于限制当时国王对公共环境资源的特权。美国吸收了英国普通法中关于公共信托的思想，并随着社会发展尤其是环境保护领域的需求，对公共信托进行完善。20世纪70年代，美国萨克斯教授对公共信托理论进行了新的阐述，最早将其引入环境保护领域。1970年，萨克斯教授在《密歇根法律评论》上发表了题为“自然资源法中的公共信托理论：有效的司法干预”的文章，被称为新公共信托理论或环境公共信托理论。萨克斯教授认为：“阳光、水、野生动植物等环境要素是全体公民的共有财产；公民为了管理他们的共有财产，而将其委托给政府，政府与公民从而建立起信托关系”。他同时明确了管理公共信托财产的三个主要原则：①公共信托财产不仅必须用于公共目的，而且必须可以被普通公众随时使用；②即使存在一个不错的价格，公共信托财产也未必可以被转卖；③公共信托财产必须用于实现某些特定的用途，包括该财产资源的传统用途或者至少是与传统用途密切相关的利用方式^[4]。此后，在环境保护运动的推动下，人们开始广为接受和采纳公共信托理论，公共信托原则被写入美国许多州的宪法和环境法中，并在实践中得到充分适用^[5]。

由于存在外部性和隶属于公共资源的特点，环境资源的使用需要外来的管制。环境公共信托就是将具有社会公共财产性质的环境资源的生态价值和精神愉悦价值等非经济价值作为信托财产，以全体公民为委托人和受益人，以政府为受托人，以保护环境公共利益为目的而设立的一种公益信托^[6]。公共信托理论认为，政府可以而且应当接受公众的委托，对环境进行有效管理，政府机关对公众负责；同时，公众可以通过行政或司法等程序对政府的管理行为进行监督。

1.1.3 环境外部性理论

外部性被常常用于解释环境问题的来源。当一个人所采取的行动,在客观上对外部产生了一定的影响,使他人或者社会受益或受损,而本人对这种影响既不支付报酬又得不到报酬时,其所采取的行动就产生了外部性。外部性包括正外部性和负外部性,如采取的行动使他人或者社会得到益处,那就是正外部性,或者称之为外部经济性;相反,如采取的行动使他人或者社会受到损失,则为负外部性,也称为外部不经济性^[7]。环境污染具有典型的负外部性特征,即排污者的污染排放行为对社会造成了不利影响,使得他人必须忍受污染物带来的损害,但却不用对此支付报酬或进行补偿。

从经济学角度看,市场在许多情况下是一种良好的资源配置手段,通过“看不见的手”将市场上利己的买者和卖者形成供需平衡,使社会从市场上得到的总利益最大化。然而,买者和卖者在参与经济活动时会忽视外部效应,因此在有外部性的情况下,市场的供需平衡并不能使社会利益最大化,形成“市场失灵”。利己的企业不会考虑生产过程所引起的全部污染成本,而利己的消费者也不会考虑由于自身的消费决策所引起的全部污染成本。所以,除非有外来的规制,否则企业必然倾向于大量排放污染物。由于外部性的存在,环境污染无法依靠市场手段来自发解决。因此,有必要对负外部性进行干预,使得外部不经济性内部化,即排污者或消费者给他人或社会带来损失时,由社会采取各种校正或补救措施,使得损失费用由排污者或消费者自身来承担。

对于环境问题的外部性,对排污者征收排污税(排污费)是一种常见的外部性内部化手段。然而,征收排污税也有一个明显的缺点:排污者对排污有需求,而这种需求是根据税收价格变化的,即存在着一个“排污量—税收价格”的变化曲线。要将总的排污量控制在一定范围以内,我们首先必须了解清楚这条曲线,以便制定合理的税率。但对于决策者来说,这条曲线的信息是模糊甚至未知的,所以制定一个有效的排污税实际上是相当困难的。为此,美国学者科斯提出了另一种消除外部性的理论,即明确产权^[8]。科斯认为,市场失灵是由产权界定不明确导致的,只要明确界定所有权,市场就可以发挥作用,通过相互交易使资源配置达到最优。具体对环境问题而言,也就是要明确各个排污者的排污权利,并允许排污权进行市场交易,使环境资源得到最有效的利用,即环境产权理论。环境产权理论对实施环境行政许可有内在需求。首先,排污权需要以许可作为实施载

体, 政府准予许可的过程就是承认排污者具有相应排污权的过程。相反, 排污者未获得相应的许可, 就应视为不具有排污权。其次, 排污者对排污权的使用, 需要依靠许可的日常监督管理来约束。排污者实际排放多少污染物、排放量是否在其拥有的排污权限定范围内, 都要在许可的事中事后监管中明确。综合来看, 环境行政许可是明确环境资源产权必需的工具和手段。

1.1.4 信息不对称理论

在经济学中, 我们往往会假设完全竞争的市场, 市场中的信息是对称和充分的, 生产者和消费者都拥有所有与产品相关的信息。然而, 现实中这样的情况非常少见, 交易的一方一般会比另一方拥有更多的相关信息, 双方分别处于信息优势和劣势地位, 掌握信息更为充分的人员, 往往也处于更为有利的位置, 这种现象被称之为信息不对称。信息不对称的存在对市场力量的充分发挥形成了阻碍。

在环境规制领域, 信息不对称现象也普遍存在。排污者对于自身企业的内部状况, 包括成本、收益和污染物排放等信息, 往往有比较清楚的认识, 而政府对这些信息却知之甚少也难以获取。这种信息不对称会显著地影响环境监管效率, 使政府无法确定最为合意的管理措施和手段, 污染控制对全社会的最终效果也难以认定^[9]。因此, 信息不对称理论为完善环境行政许可提供了理论借鉴。鉴于排污者的信息优势地位, 政府可以在许可中规定排污者的自我监管义务, 即企业必须要向政府和社会公开自身的污染物排放信息, 并自行检讨排污行为的合法合规; 政府处于信息劣势地位, 可以以许可作为平台和媒介, 充分联合社会力量, 开展广泛的公众参与和监督, 降低获取信息的成本, 提升环境监管的效率; 通过健全许可制度, 弥补和缩减政府与排污者之间的信息差距, 实现更合理、有效的污染控制。

1.2 排污许可证制度基本概念

排污许可证制度从本质上来说, 是基于环境行政许可的一项管理制度。因此, 本节在阐述排污许可证制度基本概念的时候, 将从行政许可出发, 进而探讨环境行政许可、排污许可与排污许可证以及排污许可证制度等一系列基本概念。

1.2.1 行政许可

目前关于“行政许可”的内涵，学界尚有很多争议。我国《行政许可法》对“行政许可”给出的定义是：“行政机关根据公民、法人或者其他组织的申请，经依法审查，准予其从事特定活动的行为”。该定义实际上描述了行政许可形成的基本过程。从这个定义来看，行政许可具有以下特征：行政许可是依法申请的行政行为，行政相对方针对特定的事项向行政主体提出申请，是行政主体实施行政许可行为的前提条件；行政许可是行政主体赋予行政相对方某种法律资格或法律权利的具体行政行为；行政许可是行政机关针对行政相对方的一种管理行为，是行政机关依法管理经济和社会事务的一种外部行为，行政许可必须遵循一定的法定形式，即应当是明示的书面许可，有正规的文书、印章等予以认可和证明，实践中最常见的行政许可的形式就是许可证和执照。

从本质上来说，行政许可可以看成是政府平衡个人自由和公众利益的一种手段^[10-11]。每个个体在享有个人自由的同时，不应当对他人或社会造成危害。为了应对可能会对他人或社会造成危害的行为，政府可以采用预防性管制，也可以采用追惩性管制^[12]。预防性管制是对行为预设准入条件，排除不符合条件的人介入，防患于未然；追惩性管制是事后对行为人作出制裁，惩前以毖后。而行政许可就是实施预防性管制的基本方式。作为一种政府管制的手段，行政许可是现代政府管理社会和干预经济的普遍形式。值得注意的是，从一项管理制度的完整性来看，行政许可应当不仅仅是政府从预防性管制的角度出发，在事前准予或不准予申请人许可，还应当为了保持许可的有效性和严肃性，开展事中和事后的监督、检查、调整，确保申请人在许可的管制范围之内活动。所以，行政许可是一个包括“许可事项的立法、实施、许可后的事后监督以及对许可行为的司法控制等内容的有机整体”^[13]。

1.2.2 环境行政许可

环境行政许可是行政许可在环境领域的运用与体现，是指环境行政许可是享有环境行政许可权的行政主体，根据环境行政管理相对人的申请依法赋予符合法定条件的相对人从事某种为环境法律法规一般禁止事项的权利和资格的一种行政执法行为。广义上来说，行政主体基于生态环境保护的目的而实施的行政许可都可认为是环境行政许可^[14]。

环境行政许可是环境管理机关进行环境保护监督管理的重要手段，通过环境行政许可的应用，可以将对环境造成或可能造成危害的活动纳入国家的统一监管，进行严格控制，达到对此类活动的事前、事后及事中控制与监管的目的，即：通过对行为活动进行事前审查，可以将不符合环保要求的活动排除在外；通过在许可中明确被许可人的限制条件和特殊要求，并根据实际情况进行调整，行政机关可以对被许可人的活动进行有效的监督管理，从而强化事中控制和事后补救。鉴于环境行政许可的这些优点，世界各国都普遍采用环境行政许可来对应对环境问题，排污许可作为实施最广泛的环境行政许可，更有不少国家将其作为污染源管控的“支柱”。

1.2.3 排污许可与排污许可证

排污许可是环境行政许可的一种。环境是极有限的资源，环境对污染的承载能力也是有限的，如果没有任何约束地向环境排污，必将造成环境恶化、生态破坏、各种灾害性气候的发生，导致人类不能正常生活。所以，必须对污染物排放行为进行许可，以此实现污染物排放的总量控制，以此减少环境污染、改善环境质量。

排污许可在世界各国被广泛采用，具体实施形式因国而异。例如，美国的排污许可依照环境要素的不同，分为大气排污许可和水排污许可；欧盟则采用综合许可的形式，在一份许可中同时明确不同类型污染物的控制要求；其中英国进一步将各类环境相关的许可合而为一，将排污许可直接称为“环境许可”（environmental permit）。我国的排污许可没有国家层面的规范性文件，但不少省市都做过一些实践探索。

鉴于排污许可多种多样的实践形式，要对其下一个普遍适用的详细定义是困难的。但一般来讲，排污许可是以排污许可证为载体，对排污单位的排污权利进行约束的环境行政许可。与此相应的，所谓的排污许可证就是政府所颁发的、赋予排污单位排放污染物权利的凭证。在排污许可证中，可以具体明确排污单位的环境保护要求，包括排污单位的工艺技术要求、污染防治要求和日常管理要求等，作为各方监管的正式依据。

1.2.4 排污许可证制度

排污许可证制度是国际通行的一项环境管理基本制度，凡是需要向环境排放

污染物的单位和个人,都必须事先向环境保护主管部门办理申领排污许可证手续,经批准获得排污许可证后方可向环境排放污染物。该制度是排污许可各种方面的总和,既包括排污许可的立法,也包括排污许可的实施,还包括排污许可证本身^[15]。正如排污许可一样,排污许可证制度在世界各国也是相当多样化的,不过总体来看,还是存在着一些共有的基本特点:①它明确了排污许可的申请、核发、监管、救济等程序,保障制度实施的公正与合法;②它对排污者的权利和义务进行规定的同时,也对政府以及公众的相关权利义务关系进行了规定;③它既适用于环境污染的事前预防,也适用于污染的事中、事后监督管理^[16]。

作为一项最为典型且效果明显的命令—控制型制度,许多国家将排污许可证制度作为污染源管控的主要手段。我国也于 20 世纪 80 年代开始探索实践排污许可证制度,并将其作为环境管理八项基本制度之一,各个省市陆续出台了一些排污许可证制度的地方规范性文件。尽管目前全国层面的有关法律专文一直未能出台,但近年来国家对排污许可证制度的重视程度不断增加。

1.3 排污许可证制度研究进展

排污许可证制度产生至今已有数十年历史,国内外学者对该项制度均开展了一系列的研究。本节将对排污许可证制度的研究进展进行简要梳理。

1.3.1 国外研究进展

排污许可证制度最早出现于 20 世纪 60 年代,一经产生,就受到世界各国尤其是发达国家的普遍重视。当前,在许可的基础理论之外,国外学者展开了各种各样的相关研究,内容涉及许可分配、许可交易(排污权交易)、综合许可等多个方面。

许可分配是开展排污许可管理的基础,也是开展许可交易的前提。传统上,各国政府都主张基于排污单位的历史排放情况(溯往原则)或行业绩效标准免费分配许可证。但免费分配的许可证已被证明复杂且低效,分配的公平性和合理性也都有所欠缺。因此,拍卖排放许可已经变得越来越流行,对排放许可的拍卖研究也成为近年的研究热点。Cramton 等(2002)主张在分配许可证时,拍卖应优先于溯往原则。因为拍卖可以减少税收扭曲,为分配成本提供更大的灵活性,激励创新,减少关于租金分配上的政治争议。Betz 等(2009)则以澳大利亚拍卖温

室气体排放许可为研究对象,提出了对澳大利亚碳减排方案的拍卖设计建议。利用行为模式分析,Grimm等(2013)比较了不同分配机制的影响,发现通过拍卖方式分配许可证会提升许可价格以及减排水平。Haita-Falah(2016)表征了拍卖中污染者和投机者的投标行为,考察了后者对前者的利润和对拍卖结果的影响,认为投机者的存在可以使污染者出价更接近排污许可的真实估值。

许可交易制度始终受到众多学者关注,尤其是在国际碳排放许可交易方面。大量研究主要集中在有关福利和效率分析的微观问题。Helm(2003)比较了不同国家内源性津贴对国际排放交易的影响,发现交易成本的减少并不一定会导致污染的减少。为了实现社会的最优减排,Gersbach等(2011)提出将全球的排放许可证拍卖收益纳入全球基金,并返还各成员国固定比例,比起标准的国际许可交易市场行为,认为此举更能使所有国家收紧许可证的发放。Antoniou等(2014)也发现许可交易可以使福利提升,但同时也提出如果政府采取排放补贴,这一政策方案的优势将会消失。Razmi(2016)通过构建短期政策分析框架,发现在一个封闭的经济体中(许可不可进行国际交易),财政政策和排污许可证发放都可以作为短期的稳定工具,但对于一个开放的经济体,超过国际协议地发放排污许可证是一个损邻政策,由此提出宏观经济全球监测的重要性。

一些文献研究了各类不同交易制度间的联动。Stavins R等(2009)研究各种交易联动的相关利益,分析联动可能在未来的国际气候政策架构中起到的短期和长期的作用。Jaffe等(2009)认为许可交易制度的联动可以促进参与和成本效益的短期目标,同时有助于各国达成更全面的应对全球气候变化协议。当然,排放交易计划之间的联动不是一成不变的。Pizer等(2015)提出一旦排放交易计划之间的联动终止,甚至只是关于停止联动的猜测,都可能导致较高的成本和价格的发散。因此如何应对政策脱钩带来的市场行为,成为了新的考验。

环境许可是一个复杂的过程,会对公司和企业施加显著的成本。为了简化这个过程,许多国家和政府都提供许可证援助计划。以美国为例,美国涉及污染物排放的许可证是依据单项立法分别制定的,实行单项许可证制度,因此大气排放许可证、水排放许可证是分别发放的,并且依据不同的法律,许可证的要求也不同,如何提高许可效率就成为了研究关注点。Rabe(1995)认为应当对单项许可证制度进行整合创新,通过建立一个综合性的许可证制度来提升行政效率、减少污染排放。Robinson(1999)则针对美国各州和地方政府提供的“一站式许可”(one-stop permitting,即为了精简许可过程,允许企业在一个行政办公点完成各项

不同的许可活动)进行了效果评估,提出了政策的不足之处。而在欧盟,由于各成员国都要基于欧盟的《综合污染预防与控制指令》(IPPC)来建立或完善本国的许可证制度,因此综合环境许可也是一个热点问题。Silvo等(2002)在指令影响下的芬兰如何建立一个综合性的许可体系进行了探讨。Honkasalo等(2003)关注乳制品行业的环境许可,对IPPC在欧洲五国的更好执行提出了一些改进的建议,且其在随后的研究中,对英国、芬兰、瑞典因指令融合而带来国内乳制品业生态效率的提升进行了分析,认为英国受到的影响最为显著。Tolsma(2014)对环境许可发放的集成过程的概念进行了简要的概述,同时以荷兰综合许可为例,研究环境许可系统的改善。Kralikova等(2015)以斯洛伐克为例,研究综合环境许可在该国的发展进程,展示了从各环境部门到工业活动的转变。

此外,一些学者对于许可制度中的环境公正问题(Lazarus和Tai,1999),以及公众参与问题(Kirk和Blackstock,2011)也都进行了研究。总体上,国外的研究注重对许可的具体实施方式和相关影响的探讨,对于许可的基本定位则鲜有涉及,这很可能是因为作为一项实施多年的基础性管理制度,制度定位已得到普遍认可,缺少再行研究的意义。

1.3.2 国内研究进展

中国于20世纪80年代引入排污许可证制度,有关专家和学者开始在不同领域以不同视角分析和建议如何完善这一制度。最初研究的重点多为国外经验的介绍和排污权交易制度。易先良(1987)对西方的排污许可证制度进行了较为系统的阐述,并在立法和实践上提出了相关建议。此后,有学者开始独立探讨国内排污许可证制度的发展方向。如夏青(1991)从设计理论、功能区划分、资源分配等角度对国内许可证制度实施进行了研究。然而,这一阶段主要把排污许可证定位为总量控制的附属制度。吴报中等(1995)认为中国实施排污许可证制度有利于环境与经济的协调发展,有利于推行清洁生产政策,有利于深化和带动相关的环境管理制度,是实行区域总量控制和改善环境质量的有效措施。

进入21世纪以后,排污许可证制度相关的研究文献进一步涌现。内容涵盖对国外经验介绍、中外许可证制度对比、许可证制度基础理论、排污权交易理论以及许可证制度执行过程中的经验总结。此外,排污许可证制度的定位问题也逐渐受到关注。

国外经验的介绍方面,环境保护部大气污染防治欧洲考察团(2013)对欧盟