

排污许可制度在生态环境法典中的优化与完善

法典视界 ·生态环境司法

◇ 生态环境部法规与标准司副司长 王 炜

排污许可制度来源于西方国家，自20世纪80年代引入我国。相关实践首先在水污染防治领域展开，并逐步扩展，但其制度模式始终未能定型。党的十八大以来，党中央高度重视建立健全排污许可制度问题，将其作为生态文明体制改革的重要内容之一，多部中央文件对排污许可制度改革提出了明确要求。2014年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”。之后，随着大气污染防治法、水污染防治法、固体废物污染环境防治法、噪声污染防治法、海洋环境保护法等法律的制定或修改，排污许可制度的适用范围逐渐确定。2016年，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》（以下简称《实施方案》），明确了排污许可制度的目标任务、发放程序等问题。2021年1月，国务院发布《排污许可管理条例》（以下简称《条例》），标志着我国的排污许可制度有了明确具体的法规依据，排污许可的基本定位、法律属性、制度功能、运作模式等基本确定，具有鲜明中国特色的排污许可制度就此落地。

2026年8月15日起施行的《中华人民共和国生态环境法典》（以下简称法典），在总体延续《实施方案》和《条例》有关规定、保持排污许可制度基本稳定的前提下，作了大量优化完善，为排污许可制度的有效运作以及后续进一步改革发展奠定了重要的法治基础。

一、进一步突出排污许可在固定污染源监管制度体系中的核心地位

成为固定污染源监管制度体系的核心，这是排污许可制度的基本定位。中共中央、国务院印发的《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，依法核发排污许可证”。党的十九届四中全会通过的《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若干重大问题的决定》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”。《实施方案》也要求“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”。

为贯彻党中央的决策部署，法典在污染防治编通则分编专设一章规定排污许可管理，并在第一百七十四条开宗明义提出：“国家建立健全以排污许可制为核心的固定污染源监管管

理制度，具体办法由国务院制定。”这是法典对排污许可制度作出的明确法律定位，确保排污许可成为排放污染物的企事业单位和其他生产经营者（以下简称排污单位）排污、生态环境部门监管的基础性制度，不是简单地在现有的固定污染源监管制度中叠加一项制度，而是要围绕排污许可整合完善其他生态环境监管制度，构建一个更为科学合理的固定污染源监管制度体系。法典对排污许可制度进行的优化调整，始终贯穿了这一主线，紧紧围绕排污许可制度的基本定位展开，并为排污许可制度的改革发展提供了更为坚实的法治保障。

二、厘清“实行排污许可管理”的法定内涵

“实行排污许可管理”这一概念，本应有其法定的确切含义，但实践中往往将其与“排污管理”“排污许可制度”等概念混淆。问题的关键在于，排污许可制度涉及的排污许可重点管理、简化管理和填报排污登记表3种管理方式中，填报排污登记表是否属于“实行排污许可管理”的范畴？法典在《条例》规定的基础上，对相关概念作了厘清与限定。法典第一百八十六条规定：“污染物产生量、排放量和对生态环境的影响程度都很小的企事业单位和其他生产经营者，应当填报排污登记表，不实行排污许可管理。”这一规定将《条例》第二十四条“不需要申请取得排污许可证”的表述改为“不实行排污许可管理”，由此清晰界定“实行排污许可管理”仅包括排污许可重点管理和简化管理，即需要申请排污许可证的两种情形，不包括填报排污登记表的情形，进一步明确这一概念的法定内涵，同时也使法典第一百七十四条第二款“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规定取得排污许可证，未取得排污许可证的不得排放污染物”的表述更具准确性和周延性。

三、扩展排污许可管理的适用范围

依照现行法律的规定，排污许可管理适用于大气、水、固体废物、土壤、噪声污染防治与海洋生态环境保护6个领域。法典第一百七十六条新增了两个新领域，分别为排放放射性废液或者产生放射性固体废物的伴生放射性矿开发利用单位，以及运行一类电磁辐射设施的企事业单位和依法实行排污许可管理的运行二类电磁辐射设施的企事业单位。目前，生态环境部正在修订《固定污染源排污许可分类管理名录（2019年版）》，拟对新增两个领域排污许可分类管理的内容作出细化规定。

此外，法典第一百七十六条增设第九项兜底条款“其他依照法律、行政法规规定实行排污许可管理的企事业单位和其他生产经营者”，改变了环境保护法确立的只有法律才能规定排污许可管理的限制，赋予行政法规规定排污许可管理适用领域的权限。据此，未来的

排污许可管理制度，可以根据实际需要，通过制定或修改行政法规来扩展其适用领域，而不一定要修改法典，从而进一步增强排污许可管理的适应性和时效性。

四、系统整合实行排污许可重点管理的单位与重点排污单位的管理模式

实行排污许可重点管理的单位（以下简称排污许可重点管理单位）与重点排污单位这两个概念及其管理模式，是生态环境部门加强对排污单位监管的重要手段。但从实际情况看，这两项管理制度存在明显的交叉重叠，有必要进一步捋顺。

首先，依照环境保护法和《条例》等法律法规的规定，上述两类排污单位的主要法定义务，均为安装自动在线污染物监测设备并与生态环境部门联网，保存原始监测记录，按照规定向社会公开污染物排放种类、排放浓度和排放量等污染物排放信息等，但其管理模式和制度逻辑却截然不同。依照《环境监管重点单位名录管理办法》，重点排污单位的名录按年度确定和更新。以水环境重点排污单位为例，化学需氧量、氨氮、总氮、总磷中任一种水污染物近3年内任一年度排放量大于设区的市级生态环境主管部门设定的筛选排放量限值（不低于该行政区域排放源统计调查的工业水污染物排放总量的65%）的工业企业，以及符合条件的规模化畜禽养殖场和城镇污水处理厂，应当列为重点排污单位。这一管理思路的逻辑，在于将污染物排放量占比较高的排污单位纳入重点管理。而依照《条例》和《固定污染源排污许可分类管理名录（2019年版）》，对污染物产生量、排放量或者对环境的影响程度较大的排污单位，实行排污许可重点管理。哪些排污单位被列为排污许可重点管理单位，取决于该单位的产能、工艺、污染物排放量等因素，与排放量占比并无直接必然的联系。排污单位在中领排污许可证时，即已明确其是否纳入排污许可重点管理，且该排污许可证5年内有效，除非发生法定的情形，许可证不会随意变更。可见，两类排污单位的管理模式有重叠之处，但其制度逻辑又存在较大差异。排污许可的管理模式更具科学性，更能充分体现精准治污的要求。

其次，排污许可重点管理单位与重点排污单位均实行名录制管理，但两个不同的名录之间，存在交叉引用的关系。《环境监管重点单位名录管理办法》规定，排污许可分类管理名录规定的实施排污许可重点管理的企事业单位，应当列为重点排污单位。而《固定污染源排污许可分类管理名录（2019年版）》也规定，被列入重点排污单位名录的，应当实行排污许可重点管理。这给实际工作带来了不少困扰。

法典编纂过程中，立法机关在充分征求生态环境部门意见的基础上，对两类排污单位的管理模式作了系统整合。法典生效后，重点排污单位这一概念及其管理机制，将整体纳入排污许可重点管理单位的管理模式。

五、优化排污许可审批与监管机制

《条例》确定的排污许可审批与监管机制，总体上是稳定顺畅的，但实践中也出现了一些具体问题，有必要进行适当调整：

一是明确海洋工程的排污许可证，应当向生态环境部或生态环境部下属的3个海域派出机构申领。依照《条例》，排污单位应当向其生产经营场所所在地设区的市级生态环境部门申请排污许可证，但海洋工程有很大的特殊性，市级生态环境部门能力有限，无论是核发排污许可证和进行日常监管，都面临较大问题。法典第一百七十八条第二款对海洋工程排污许可证的核发权限作了特别规定，整体上收至国家层面。

二是在核发和重新申领排污许可证条件中增加兜底性规定。法典在维持《条例》关于核发和重新申领排污许可证条件基本不变的前提下，分别在第一百八十条和第一百八十二条中增加兜底性规定“法律、行政法规规定的其他条件/情形”，赋予其他法律、行政法规相应的规范权，为后续排污许可制度的进一步改革创新留出了法律空间。

三是完善排污许可证记载信息的要求。法典除在第一百八十一条增加兜底性规定“法律、行政法规规定的其他信息”外，还分别在第四百一十四条（土壤污染重点监管单位的义务）、第四百九十一条（工业固体废物的贮存、利用、处置要求等信息）、第六百三十一条（伴生放射性矿开发利用单位排放废液中放射性核素、伴生放射性固体废物有关信息）、第六百六十二条（电磁辐射设施的工作频率、发射功率等信息）规定了不同领域排污许可证需要载明的特别信息。上述特别信息中，前两项源自土壤污染防治法和固体废物污染环境防治法，后两项为法典新增要求。

四是明确规定排污许可重点管理单位的监控义务。法典第一百八十四条在《条例》基础上，进一步要求排污许可重点管理单位应当按照国家规定开展监控、自动监测，为后续加强排污监控管理提供了明确的法律依据。这一监控要求，属于排污许可重点管理单位的法定义务。

六、明确排污登记表的有效期

《条例》没有规定排污登记表的有效期。理论上，排污登记表终身有效，但在实践中，绝大多数填报排污登记表的都是规模较小的排污单位，其生产经营状况并不稳定，而生态环境部门很难掌握具体情况。为进一步加强监管，法典第一百八十六条明确规定排污登记表的有效期为5年。5年有效期届满后，相关排污单位应当依法进行重新登记。

七、强化涉排污许可违法行为的法律责任

要根本上确立排污许可制度的核心地

位，除了要保证前端生态环境相关监管制度围绕排污许可制度展开之外，对后端的法律责任设计，也要凸显其重要性。法典全面体现了这一指导思想，对涉排污许可相关法律责任作了优化调整。

一是系统整合“无证排污”和“不按证排污”的法律责任。现行法律法规关于“无证排污”的处罚条款比较分散，大气、水污染防治等法律，以及《条例》都规定了相应的罚则，且相互之间并不完全衔接。比如，大气、固体废物、水等污染防治法规定的对“无证排污”行为的罚款数，均为10万元以上100万元以下，但《条例》和海洋环境保护法规定的罚款数为20万元以上100万元以下，噪声污染防治法规定的罚款数则为2万元以上20万元以下。相关处罚条款应当按照何种法律适用规则进行准确适用，实践中存在较大争议。法典第一千一百零二条对相关罚款数额作了系统整合，除噪声污染防治领域仍维持2万元以上20万元以下的罚款数外，其他领域统一规定为20万元以上100万元以下。这是法典在体系化方面的重要贡献。“不按证排污”也存在类似的情况，法典将相关处罚条款系统整合至第一千一百零三条。

二是明确排污许可证在“超标排污”行为处罚中的优先性。由于排污许可证记载的事项中包括污染物排放种类、许可排放浓度、许可排放量，或者许可排放限值等信息，排污单位如果超过污染物排放标准排放污染物，有可能同时违反了排污许可证和排放标准的规定，构成法条竞合的情形。实践中究竟应当依照哪条规定进行处罚，不无争议。法典在第一千一百零三条和第一千一百零七条分别规定了“不按证排污”和“超标排污”的处罚条款，并确立了一个处罚的基本规则，即有排污许可证的，按照“不按证排污”行为进行处罚；没有或者不需要取得排污许可证的，按照“超标排污”行为进行处罚。这一处罚规则的确立，本质上是排污许可证核心地位在法律责任领域的重要体现。

三是厘清不正常运行污染防治设施的处罚要求。不正常运行污染防治设施这一表述，最早规定在2014年修订的环境保护法中，属于以逃避监管的方式排污的一种具体表现形式，对其处罚也是按照以逃避监管的方式排污来把握。但在实践中，不正常运行污染防治设施可能由多种原因引发，具体情形也比较复杂，一律按以逃避监管的方式排污进行处罚，可能会导致过罚不相当。此外，对不正常运行污染防治设施排污行为的处罚，是否要以主观故意要件，也存在较大争议。法典将相关处罚条款作了拆分，在第一千一百零八条保留现行法律对以逃避监管的方式排污行为处罚规定的基础上，另行第一千一百零四条规定未按照排污许可证的规定运行和维护污染防治设施的，致使污染防治设施不能正常发挥作用，但不属于以逃避监管方式排放污染物的行为的罚则，进一步体现过罚相当的基本考量。

数字支付背景下如何保障被执行人的“生活必需费用”

执行论坛

◇ 赵 龙 娄亚龙

在数字支付深度嵌入日常生活的背景下，基本生活费用支出高度依赖绑定银行账户的电子支付。执行实践中，执行法院普遍对被执行人所有银行账户应冻尽冻，虽然法律要求保留被执行人的“生活必需费用”，但实际操作上仅限于账面金额的静态预留，即便设定保留额度，被执行人仍因账户整体冻结而无法通过微信、支付宝等第三方支付完成必要消费，导致基本生存权保障存在形式障碍。对此，基于善意文明执行理念，亟需从制度、技术与救济三重维度予以完善。

一、生活必需费用保障的脉络演进

对被执行人基本生活费的保留，是宪法生存权在民事执行领域的具象化。我国相关规范经历了从原则确立到理念深化的演进过程。1982年民事诉讼法（试行）首次在法律层面确立“保留生活必需费用”框架，但受制于当时经

济形态，相关规则侧重于实体财产的静态豁免。1991年民事诉讼法正式施行后，删除了“院长批准”等程序限制，将必要生活费用保留设定为执行机构的法定义务。2004年《最高人民法院关于人民法院民事执行中查封、扣押、冻结财产的规定》第五条首次以“当地最低生活保障标准”作为量化依据，使抽象义务具备可操作性。2007年、2012年及2023年民事诉讼法历次修订均完整保留“保留生活必需费用”的强制性规定，实现了制度的延续性。

然而，执行规范演进从逻辑上更多围绕“财产静态排除”展开，尚未在实体规则或程序机制上回应移动支付场景下“生存通道功能化”的新特征。现行制度长期囿于金额预留的逻辑，未确立基本生活账户“有限冻结”原则，亦未对保留资金的实际可支配性与支付功能性作出制度安排。

二、生活必需费用保障的实践困境

在现行制度框架下，生活必需费用保留多体现为直接扣留金额或划拨固定数额，操作逻辑相对简单。但在数字支付主导的消费生态中，执行查控措施直接作用于账户的支付底层权限，生活必需费用能否“保留”与能否“使用”已分化为两个层面的问题，主要面临如下困境：1. 规范表述原则与履职风险交织，应冻尽冻成为实务惯常选择。现行法律及司法解释仅原则性规定“应当保留被执行人及其所扶养家属的生活必需费用”，但未明确授权执行法院对

特定账户免于冻结。申请执行人为强化执行效果往往要求执行法官对被执行人的银行账户应冻尽冻，在执行信息公开的大背景下，若执行法官对账户实施差异化控制，一旦后续发生资金转移，极易被认定为消极执行，甚至被追究执行不力的责任。若执行法官严格采取全额冻结措施，虽能规避前述履职风险，却使被执行人基本生存权保障受阻。因被执行人基本生活费用保障的相关执行规范相对原则，致使执行法官普遍倾向于风险最低的应冻尽冻模式，生存权保障条款在执行实践中被“技术性”忽视。

2. 文书指令与银行系统脱节，静态预留难以转化为现实支付功能。当前，执行法院向金融机构送达协助冻结通知书时，通常仅在文书中载明“冻结该账户”，保留生活费××元。该表述属于司法裁量结果的静态记载，但商业银行核心业务系统在执行层面仅识别“冻结或解冻”的格式指令，缺乏对“部分金额可用”“特定交易放行”的解析与执行能力。只要账户处于冻结状态，其绑定的微信支付、支付宝等第三方支付功能就会受到限制。司法实践中，被执行人账户内即便含有足额生活费，亦因支付通道阻断而陷入“零支付能力”。法律文书的“金额保留”未能转化为系统层面的“功能保留”，法律规定的生存权被技术识别。

3. 资金混同与识别相对不能，豁免财产查控面临难以甄别的主观现实。网络执行查控系统虽可实现账户余额的及时反馈，但尚不具备穿透识别资金属性的能力。司法实践中，被执行人的工资薪金、退休金、最低生活保障金、残

疾人补贴等依法豁免执行的财产，常与普通经营性收入、往来款混同于同一账户。面对此类账户，执行法官极易陷入两难境地。若严格遵循应冻尽冻以防财产转移，极易误伤法定豁免资金；若因资金性质难以甄别而暂缓查控，则可能面临被执行人转移资产的现实风险。此外，被执行人在实践中往往会采取借用亲属账户接收工资、频繁开立二类或三类电子账户分流资金、将收入直接转为现金提取等方式避免资金被“冻结”，但上述行为在外观上高度契合“隐藏、转移财产”的特征，极易引发申请执行人强烈不满，进而申请追究拒执罪或要求采取拘留等措施。

三、“生活必需费用账户”的机制构建

1. 完善生活必需费用账户“有限冻结”的制度规范。在民事诉讼法规定相对原则的情况下，可以通过司法解释或规范性文件明确“额度内可用、超额冻结、功能分级”的操作规则，实现从“账户封禁”向“精准控制”操作技术升级。在程序层面，对于提出生活费账户“有限冻结”的被执行人，首先要对其财产申报情况进行甄别，对于按期如实申报、签署履行承诺书且无逃避执行记录的诚信被执行人予以适用。对于生活必需费用的考量问题，执行法院应当建立额度动态核定制度，以辖区民政部门公布的城乡居民最低生活保障为标准，但要综合考量扶养人数及医疗支出等予以合理上浮。

2. 建立生活必需费用账户分级管控的技术

协同机制。商业银行等金融机构，应在现有查控系统中增设“部分冻结或可用额度配置”功能模块，依托法院“总对总”网络查控系统 with 商业银行核心业务系统的数据接口，对特定收入账户设定“豁免支付额度”。额度内资金保留第三方支付完整的扫码支付、缴费及小额转账功能；超额资金则自动进入冻结状态，并依执行程序要求定期扣划至案款专户。同时，协同人社、民政等部门，在低保金等特殊资金链路中嵌入“法定豁免”数据标识，由银行端系统自动识别并默认保留支付功能，从而实现民生保障资金精准豁免。

3. 健全生活必需费用账户“有限冻结”的救济渠道。因生活必需费用涉及生存权，法院应建立健全执行异议快速审查机制，实行简案快办，原则上自受理之日起十五日内作出裁定。对确因账户冻结导致基本生活陷入紧急困境的，可建立“临时解除限制一事两实质审查”的应急机制，由执行法院临时解除，防止引发信访、“民转刑”等社会治理风险。为保障申请执行人的知情权，在对生活账户采取有限冻结或额度调整前，执行法院应听取被执行人意见，并将拟采取措施的具体额度、功能限制范围及法律依据书面告知申请执行人，申请执行人对此可以提出执行异议。在执行程序中，被执行人如果存在恶意转移或隐匿财产行为的，则依法纳入拒不履行生效裁判的审查范畴，并作为调整冻结额度或采取惩戒措施的依据。

（作者单位：浙江省湖州市吴兴区人民法院）