

## 附件 2

# 《排污许可管理条例（草案征求意见稿）》起草说明

### 一、编制必要性

全面实施污染物排放许可制，是党中央、国务院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。修改后的环境保护法、大气污染防治法、水污染防治法对实施排污许可制度提出明确要求。2016年11月，国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》，标志着我国排污许可制改革进入实施阶段。近两年来，全国各级生态环境部门积极探索推动排污许可制，生态环境部出台《排污许可管理办法（试行）》和《固定污染源排污许可分类管理名录》，基本建立以排污许可证申请与核发技术规范为核心的排污许可技术支撑体系，建成了全国统一的排污许可管理信息平台，各地基本完成火电、造纸、钢铁、水泥等15个行业排污单位排污许可证核发，推动生态环境保护粗放式管控转向精细化管控，取得初步成效。

但总体看，排污许可制度改革仍有诸多问题亟需解决。排污许可制定位未在法律法规层面理顺明确，按证监管执法体系尚未建立，排污单位主体责任落实不到位，无证排污、不按证排污现象普遍存在，现行法律未明确排污单位法律责任，制约了排污许可制度的实施效果，需要通过制定法规进一步完善。

为推动落实排污许可立法工作，生态环境部组织开展调研、召

开研讨会，听取、征求了相关部门、地方和专家意见，在充分吸收采纳有关意见和建议的基础上，形成了《排污许可管理条例（草案征求意见稿）》（以下简称《条例》）。

## 二、编制原则

**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。

**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，新增对固体废物的管理，其他要素根据法律规定增加；二是扩大了领域覆盖范围，增加了对向管辖海域排污的管理；三是完善了排污许可分类管理，并增加登记管理类别及相关内容。

**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。

**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违法排污处罚规定，强化排污单位的主体责任。

### 三、《条例》的主要内容

《条例》分七章共 87 条：第一章总则，第二章申请与核发，第三章按证排污，第四章监督管理，第五章变更、延续、撤销，第六章法律责任，第七章附则。

**总则部分共 9 条**，规定了排污许可管理的目的、适用范围、适用对象、基本定位、基本原则、管理权限等内容；提出了分类管理的思路；以及管理平台、经费保障要求，明确排污许可制的基础性地位。

**申请与核发一章共 18 条**，规定了排污许可证申请、审核、发证的一个完整周期内，企业需要提供的材料、应当公开的信息，生态环境主管部门受理的程序、审核的要求以及发证的规定。规定了登记管理的主要内容和相关要求。明确了排污许可证内容，提出许可排放量和许可浓度的确定原则。明确了排污许可证中的环境管理要求，规定了排污许可证的有效期。

**按证排污一章共 10 条**，提出了排污单位应做好持证排污、证照管理、严格按排污许可证规定排污，并依照法律法规和部门规定设置排污口和排放污染物，落实无组织排放防治要求；规定了排污许可证自行监测、台账记录、执行报告制度的基本内容和要求，排

污单位应履行配合生态环境主管部门监督检查和信息公开等规定的义务。

**监督管理一章共 13 条**，提出监管部门应按照排污许可证进行监管执法，开展现场核查和执法检查工作的方式和频次要求，以及按要素明确了排放总量、排放浓度、污染防治设施等排污许可证规定内容的监督管理方法；规定了数据有效性判定原则、数据应用、信用管理、委托技术服务、社会监督等内容。

**变更、延续、撤销一章共 10 条**，明确了排污许可证的变更、延续、撤销、撤回、注销、遗失补办等各情形的时限、相关程序、所需资料、有效期等内容。

**法律责任一章共 23 条**，主要规定生态环境主管部门、排污单位、第三方技术机构的法律责任和处罚内容。其中，对排污单位违法的法律责任主要包括无证排污、违反排放口规范化要求、超浓度超总量、违反管理要求排污、违反监测设施要求、违反自行监测要求、违反预处理要求、违反台账记录、违反执行报告、违反信息公开等排污许可证要求，以及逃避监管、不配合检查、材料弄虚作假、证书管理不善和未按时变更等违法情形。为引导排污单位自觉守法，规定了从轻处罚和从重处罚。为完善处罚形式，创设分类处罚和按日/次计罚。

**附则一章**，规定了海上排污许可证、军事设施管理、实施日期、涉及国家秘密的保密规定四部分内容。