

## 附件 2

# 全面实行排污许可制实施方案

(征求意见稿)

排污许可制作为国家环境治理体系的重要组成部分，是固定污染源监管制度体系的核心制度。为全面贯彻落实党的二十大精神，推动全面实行排污许可制，服务高质量发展，制定本方案。

### 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的二十大精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，深化排污许可制度改革，建立以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，推进全面实行排污许可制，持续提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平，助力建设美丽中国。

——**全面许可，精准服务。**排污单位生产运营期间废气、废水、固体废物、噪声、土壤等环境管理要求依法纳入排污许可证，推动与碳减排、重点管控新污染物衔接，落实排污许可多要素多污染物协同管理，保障深入打好污染防治攻坚战。

——**系统衔接，协同联动。**以改善生态环境质量为导向，以排放量衔接为主线，实行主要污染物全部管控许可排放量，完成其他生态环境管理制度与排污许可制度系统衔接与协同，实现环境影响

评价、重点污染物总量控制、环境保护税、生态环境统计、排污权交易等与排污许可数据统一，减少重复申报，提升管理效能。

——**一证管理，压实责任。**落实排污许可“一证式”管理，企事业单位依法申领排污许可证，按证排污，自证守法，落实污染治理的主体责任，生态环境部门依规核发、按证监管、依证执法，建立部门联动机制实现协同管控，全社会参与监督排污行为，推动构建“企业自证守法、政府依证监管、社会共同监督”的新型治理体系。

——**智能监管，提质增效。**数据信息化、智能化贯穿排污许可管理全程，创新信息化监管方式，实现线上线下一体协同精准监管，提升环境执法效能。开展固定污染源环境管理信息的共享共用，切实提升数字化智能化服务水平，落实单点登录、数据共享、应用延伸、服务高效，优化营商环境。

到2025年，深化排污许可制度改革取得实质性进展，固定污染源排污许可管理体系、技术体系基本完善，初步实现火电、钢铁等重点行业全量管控和制度衔接、数据共享共用，以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系和固定污染源监测监管机制全面建立，污染物排放口二维码信息化监管全面实施，以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系基本形成。

到2027年，固定污染源排污许可制度体系更加完善，全面管控主要污染物排放量，建成以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，排污许可“一证式”管理全面落实，固定污染源排污许可全要素、全联动、全周期管理基本实现，排污许可制度效能有效发

挥。

## 二、深化排污许可制度改革

**（一）完善法律法规标准体系。**推动污染物排放标准制修订工作，优化标准限值要求，增加基准排气/排水量及单位产品污染物排放量，完善超标判定方法。开展《固定污染源排污许可分类管理名录》实施效果评估，增加土壤、海洋、工业固体废物和工业噪声等管理需要，结合《环境监管重点单位名录管理办法》有关规定，加快调整修订名录。发布实施污染物排放量核算方法技术规范，制修订总则、重点行业、环境管理台账及执行报告等一批排污许可技术规范，适时修订重点行业自行监测技术指南，完善制订重点行业污染防治可行技术指南，开展工业噪声污染防治技术可行性研究，健全排污许可技术体系。

**（二）优化排污许可管理体系。**推动环境要素依法纳入排污许可管理，2025年前完成工业噪声、工业固体废物管理要求纳入排污许可证，启动海洋工程依法纳入排污许可管理，探索将主要原辅材料、燃料和产品清洁运输要求及地下水污染防治要求依法纳入排污许可管理的路径。优化排污许可证格式及管理内容，实施新版排污许可证，有序推动排污许可服务保障环境管理要素重点工作。修订污染物许可排放量计算方法，对重点区域和一般区域、达标区和非达标区排污单位分类施策，逐步实现基于区域污染物减排目标和排污单位排放现状水平的许可排放量管理。实施排污许可管理办法，规范排污许可管理流程，强化排污许可事中事后管理。

**（三）强化排污许可证核查。**建立部门联审联查、共管共用工

作机制，组织按照水、气、土壤、固体废物、噪声以及自行监测等各环境管理要求分工审查，对首次申请、重新申请排污许可证进行现场核查。完善“国家复核、省级抽查、地市自查”三级质量保障机制，组织开展排污许可证及执行报告质量常态化审核，实现首次申请排污许可证质量核查全覆盖。排污许可证及执行报告核查情况，以及排污许可证执行情况应当纳入固定污染源工作成效考核，持续推进排污许可提质增效。

**（四）服务污染防治攻坚战。**全面对接污染防治攻坚战需求，细化分解各环境要素管理任务，推动将相关环境要素管理要求依法依规纳入排污许可管理。落实大气污染应急减排措施，全面完成特殊时段管理要求依法纳入排污许可证，做好已完成超低排放改造排污许可证的动态管理。建立排污许可数据共享机制，将排污许可数据作为污染源排放清单、应急减排清单编制的依据。依法明确排污口责任主体自行监测、信息公开等要求，做好入河（海）排污口管理与排污许可管理的衔接。建立土壤污染重点监管单位联合监管和信息共享机制，将土壤污染重点监管单位全部纳入排污许可管理。

### 三、建成以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系

**（五）深化环境影响评价制度与排污许可制度衔接。**研究建立与排污许可制度相适应的环评管理体系，修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》，推动固定污染源分类管理类别相协调。统筹制修订环境影响评价技术导则，统一污染物排放量测算技术方法，做好与排污许可技术体系的有机衔接。修改完善环评申请材料要求，衔接排污许可中废水、废气等相关的污染物排放种类、浓度、数量、

方式，工业固体废物污染防治、工业噪声防治、特殊监管要求等。首次核发排污许可证的许可排放量应全面承接环评文件及其批复的污染物排放量，依法未纳入环评分类管理名录的排污单位及已经核发排污许可证的排污单位许可排放量应与环境质量改善目标相衔接。对符合规划环评要求，涉及民生工程的固定污染源及建设周期较短、环境影响较小需要编制环境影响报告表的固定污染源，在企业自愿的原则下，实行环境影响评价与排污许可证接续办理。加强涉变动建设项目环境影响评价与排污许可联动管理，对于不属于重大变动的建设项目，在发生实际排污行为之前直接申领排污许可证。

**（六）推进总量控制制度与排污许可制度衔接融合。**涉及产业结构升级的淘汰、取缔、关闭企业应依法及时注销排污许可证，减排工程措施及污染物削减量在排污许可证中进行记载，探索基于不同行业排放绩效水平的重点污染物总量控制管理路径。排污许可证作为排污权的确认凭证和管理载体，排污单位应在严格按照排污许可证规定排放污染物的基础上，可对通过关停、技术进步、深度治理等削减的排放量进行市场交易，排污权交易的量、来源和去向均应在排污许可证中载明。到 2025 年，排污许可证注销变更情况作为总量减排审核管理的重要依据；到 2027 年，推动排污许可证执行报告数据全面用于总量减排审核管理。

**（七）优化自行监测制度与排污许可制度联动。**建立排污许可证为核心的自行监测监督管理机制，开展排污单位自行监测帮扶指导。落实自行监测信息公开要求，督促持证排污单位依法依规公开自行监测数据。实施固定污染源排放口编码管理，统一全国排污许

可证管理信息平台与执法监管系统编码。完善排污单位自行监测和自动监控质量管理规定和标准，推动自动监测设备规范运行。

**（八）加快生态环境统计制度与排污许可制度衔接。**启动重点行业和地区排放源统计与排污许可衔接试点，形成统计调查和排污许可证执行报告的统一信息报表，逐步统一规范固定污染源填报内容、污染控制因子、核算范围和方法、管理要求等。2024 年开展全国火电、钢铁等行业全面衔接试点，制作试点行业企业统一信息报表并纳入全国排污许可证管理信息平台，组织企业开展填报，相关数据传输至生态环境统计业务系统，实现一次填报同时满足两项需求。到 2025 年，基本实现重点行业排放源统计与排污许可管理衔接，企业在排污许可证执行报告中报送全部污染物排放量，并强化数据质量控制，减少填报遗漏和核算误差。到 2027 年，推动排污许可证执行报告数据全面应用于排放源统计，确保排污许可证执行报告数据覆盖范围和质量能够满足统计工作要求，实现一个企业、一个口径、一套数据。

**（九）强化环境保护税与排污许可制度衔接。**统一环境保护税与排污许可量化管控的污染物种类及实际排放量核算方法，对排污许可证明确的污染物排放口分别进行污染物排放量核算，推进基于排污许可证执行报告数据的环境保护税征管协作。按照国家政务数据共享管理有关要求，建立管理信息交换与共享常态化工作机制，持续完善全国排污许可证管理信息平台与金税系统数据对接与共享。到 2027 年，排污许可证执行报告数据成为环境保护税纳税申报的重要依据。

**（十）探索其他环境管理制度与排污许可制度衔接。**开展危险废物经营许可证与排污许可证衔接，鼓励有条件地区开展“两证合一”先行先试，逐步推动依法将危险废物经营许可证内容全面纳入排污许可证统一管理。鼓励地方试点，研究碳排放纳入排污许可的实施路径，推进减污降碳协同治理。建立与重点管控新污染物的衔接机制，实现多污染物协同管控，探索将新化学物质环境管理登记、辐射环境影响纳入排污许可证管理体系实施路径。探索建设项目环境影响评价、入河（海）排污口设置、排污许可证三者衔接的审核及审批制度。优化企业依法披露环境信息管理，推动环境信息数据回流与互联互通、共享共用，服务企业“单点登录”“一网通办”。

#### **四、全面落实固定污染源“一证式”管理**

**（十一）夯实排污单位主体责任。**排污单位严格按照排污许可证规定，运行和维护污染防治设施，建立环境管理制度，严格控制污染物排放。排污单位实行自主申领、按证排污、自主监测、自主记录、自主报告、自行公开，建立基于排污许可证的排污单位环境管理制度，明确关键岗位责任人和责任事项，实施专人负责排污许可日常管理，建立排污单位排污许可证及执行情况的自我核查、自我监督、自我报告的工作机制。排污登记单位应当对排污许可平台登记信息的真实性、准确性和完整性负责，按照国家生态环境法律法规规章等管理规定控制污染物排放。建立排污许可管理标杆指标体系，形成激励工作机制，打造一批排污许可管理的标杆地区、行业和企业。

**（十二）严格排污许可监管执法。**纳入排污许可管理的排污单

位是生态环境部门固定污染源日常监督执法的主要对象。以排污许可证为载体，强化排污许可、环境监测、环境执法的联合监管、资源共享和信息互通。监测部门做好排污许可证申请材料中自行监测方案的合规性核查、执法检查的技术支持，并及时将有关情况反馈给排污许可审批和环境执法部门；排污许可审批部门根据自行监测执法检查、合规性核查结果，督促排污单位依法变更或重新申请排污许可证；环境执法部门对无证排污、未持证开展自行监测、数据弄虚作假等违法行为，依法依规进行查处。开展排污许可清单式执法检查，建立以排污许可证为主要依据的生态环境日常执法监督工作体系，以全国排污许可证管理信息平台为基础开展固定污染源“双随机、一公开”日常监管。推行非现场监管，将全国排污许可证信息平台获取排放数据作为非现场监管的重要依据，为现场监管提供违法行为线索。对排污许可管理的标杆企业，非必要不现场执法检查。严惩违法行为，将排污许可制度执行过程中存在的突出问题线索纳入生态环境部督查帮扶范畴，强化震慑作用。

**（十三）提升执法智能化信息化水平。**推动排放口规范化建设，污染物排放口规范设置二维码标识，推动排污许可证副本电子化管理。优化环境执法技术手段，创新信息化监管方式，有序推动移动执法系统、在线监测系统和全国排污许可证管理信息平台对接，排污许可数据全面支撑固定污染源日常监管和环境执法监督。

**（十四）强化社会监督。**生态环境部门要依法主动公开排污许可核发和执法监管信息，接受社会监督，畅通有效的意见交流渠道，正确引导和规范公众理性、有序参与排污许可监督过程。建立环境

守法和诚信信息共享机制，完善信用体系，将排污单位严重违法信息纳入企业征信体系并及时公开。进一步加大排污许可信息公开力度，排污单位排污许可证信息、自行监测信息、执法监管信息、行政处罚信息统一通过全国排污许可证管理信息平台公开。建立公众有奖举报，推动社会公众、行业协会、民间团体等参与监督，营造政府引导、企业守法、社会监督的良好氛围。

## **五、做好排污许可基础保障建设**

**（十五）优化全国排污许可证管理信息平台。**完善数据采集管理、共享互通、智能校核、统计分析等功能，提升许可平台的规范化、智能化、便捷化水平。制定许可平台建设、共享接口技术规定，建立许可平台运维管理规范化制度。编制排污许可智能校核规则，研发智能校核模块，持续提升排污许可数据质量。推进开展固定污染源管理协同应用试点，进一步发挥国家“互联网+监管”系统在生态环境领域固定污染源监管工作中的支撑作用。加强排污许可数据库建设，强化数据回流与数据整合，推进固定污染源信息资源共享共用和协同管理，探索固定污染源“一站式”管理模式。鼓励各级生态环境部门深度挖掘数据价值，支撑固定污染源精细化管理和科学决策。

**（十六）加强组织保障。**生态环境部控制污染物排放许可制实施工作领导小组统一部署、统筹推进全面实行排污许可改革任务。各地区生态环境主管部门统一思想、高度重视，明确目标任务，强化统筹协调，制定实施计划，落实人员和经费保障，确保按时限完成工作任务。鼓励开展许可排放量与环境质量衔接等领域排污许可

前瞻性研究，启动环评与排污许可学科建设，提高排污许可科技支撑水平。继续完善包保帮扶机制，适时通报全国排污许可制度推进实施情况。

**（十七）持续强化能力建设。**强化基层能力建设，加强排污许可管理、执法和监测队伍建设，增强排污许可培训力度，创新培训方式，开展排污许可技能大赛。抓好新调整人员培训、常态化业务考核等，建立考核与激励机制。地方生态环境部门应加强排污许可技术机构管理，出台规范排污许可技术机构管理指导文件，积极培育和规范咨询服务市场，加强排污许可管理、自行监测管理、环境执法监管等技术机构培训，建设高素质专业化排污许可技术支撑团队。建立健全信用监管体系，对编制技术能力低、信用程度差的第三方，纳入国家有关信用信息系统并向社会公布。按照动态更新的原则建设涵盖国家、省级、市级三级专家信息的专家库，遴选业务精、能力强的专业技术人员充实专家库。

**（十八）加强宣传指导。**加强舆论引导，加大生态环境部“一网双微”、中国环境报、排污许可微信公众号等宣传力度，持续提升公众对排污许可制度改革的认知度和参与度。运用新媒体等手段加强与公众的沟通与互动，及时解读排污许可政策。组织“送法入企”活动，持续开展现场检查的普法宣传。