

中华人民共和国生态环境部办公厅

环办环评函〔2020〕725号

关于印发《关于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》的通知

机关各部门，各派出机构、直属单位：

为全面贯彻落实党的十九届四中、五中全会精神以及中共中央办公厅、国务院办公厅《关于构建现代环境治理体系的指导意见》要求，我部编制了《关于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》（以下简称《实施方案》），已经生态环境部控制污染物排放许可制实施工作领导小组（以下简称领导小组）审议通过，现印发给你们。

请领导小组办公室建立工作调度机制，定期调度工作进展。请领导小组成员单位加强协同配合，组织地方积极探索改革试点，按照任务分工推进实施。

联系人：环境影响评价与排放管理司 潘英姿、文思嘉

电 话：(010) 65646213、65646178

传 真：(010) 65646186

邮 箱：mee.permit@mee.gov.cn



(此件依申请公开)

抄 送：各省、自治区、直辖市生态环境厅（局），新疆生产建设兵团生态环境局。

关于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

一、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的十九届四中、五中全会精神，构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，加强固定污染源生态环境管理，全面实行排污许可制，推动实现生态环境治理体系和治理能力现代化。

（二）目标任务

到 2020 年，落实国务院办公厅《控制污染物排放许可制实施方案》阶段目标任务要求，完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作。

到 2022 年，初步建立与环境影响评价、总量控制、生态环境执法、自行监测、生态环境统计等生态环境管理制度衔接融合的工作机制，强化固定污染源排污许可执法监管，加强自行监测、执行报告等监督管理。

到 2025 年，基本实现固定污染源排污许可全要素、全周期管理，全面落实排污许可“一证式”管理，基本构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系，推动实现精准治污、科学治污、依法治污。

二、全力推进固定污染源排污许可全覆盖

（一）实现排污单位全覆盖。按照“核发一个行业，清理一个行业”要求，组织完成全国固定污染源清理整顿和 2020 年排污许可发证登记。落实《关于固定污染源排污限期整改有关事项的通知》（环环评〔2020〕19 号），规范排污许可证核发，督促并指导地方对于存在问题的排污单位，通过发放限期整改通知书，逐步实现“规范一个行业，达标一个行业”。按照《固定污染源排污登记工作指南》（环办环评函〔2020〕9 号），指导做好排污单位排污登记工作。监督并指导开展已到期排污许可证换证工作，持续做好新增固定污染源排污许可发证登记。

（二）推动环境要素全覆盖。落实新修订的固体废物污染环境防治法要求，组织开展工业固体废物纳入排污许可管理试点，出台工业固体废物排污许可证申请与核发技术规范，积极推动将工业固体废物环境要素依法纳入排污许可管理。落实土壤污染防治法要求，将土壤污染重点监管单位的土壤污染防治义务等依法纳入排污许可管理。完善信息平台建设，实现固体废物等相关数据对接和信息共享。启动海洋工程纳入排污许可管理前期研究。积极探索将环境噪声、温室气体纳入排污许可管理的内容和实施路径。

三、全面服务生态环境质量改善

（一）强化生态环境质量改善目标。紧密结合区域/流域生态环境质量改善需求，加快制修订火电、造纸等一批重点行业排污许可证申请与核发技术规范、自行监测技术指南及污染防治可行技术指南编制进展，推动构建更加科学完善的排污许可技术规范体系。

（二）落实污染防治管控要求。积极探索达标区域和非达标区域的分类施策，组织开展精准治污试点。研究将特殊时段应急减排要求、企业无组织排放管控要求等纳入排污许可管理。选择长江经济带部分地方开展基于水生态环境质量的许可排放量核定试点研究。严格落实“放管服”改革要求，按照“生产设施—治污设施—排放口”管理思路，进一步优化排污许可证内容。

四、深度促进生态环境管理制度全联动

（一）推动环境影响评价制度衔接融合。印发“十四五”环境影响评价与排污许可改革实施方案，按照新老有别、平稳过渡原则，研究妥善处理环境影响评价制度与排污许可制度关系。修订《建设项目环境影响评价分类管理名录》，适时修订《固定污染源排污许可分类管理名录》，推动管理类别衔接，实现固定污染源建设项目环境影响评价登记表备案与排污登记两项制度深度融合。组织地方开展环境影响评价审批、排污许可证核发“两证合一”行政审批制度改革试点，启动工业类建设项目环境影响评价报告表与简化管理排污许可证衔接试点。完善建设项目环境影响评价审批基础清单，实现环境影响评价文件及其批复中与污染物排放相关的主要内容全部纳入排污许可证。组织做好环境影响评价技术导则与排污许可证申请与核发技术规范有机衔接，保障污染物排放量测算技术方法统一、环境保护管理要求协调。落实《环评与排污许可监管行动计划（2021-2023年）》（环办环评函〔2020〕463号），加强从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管，逐步实现“一套衔接方案、一套登记目录、一套排放清单、一套测算方法、一套监管办法”管理模式。

（二）加强总量控制制度衔接。确立健全企事业单位污染物排放总量控制制度，起草“十四五”企事业单位污染物排放总量控制制度指导性文件，全面落实企事业单位污染物排放总量控制法定义务。将有关总量控制及减排要求纳入排污许可证，将符合要求的排污许可证执行报告主要污染物实际排放量数据作为总量减排核算依据。研究制定重大建设项目新增污染物削减替代监督管理工作指南，建立达标区域和非达标区域等量削减或倍量削减制度，将污染物排放量削减要求纳入排污许可证。进一步规范固定污染源排污权交易管理，将排污许可证作为排污权交易的凭证。

（三）加强生态环境执法制度衔接。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，依法制定指导意见，规范依证执法监督的方式、内容、信息公开等要求。研究制订达标判定工作方案，推动建立严谨、科学、规范的标准体系。研究制定重点行业依证监管的日常执法监督程序、流程指南，规范固定污染源“一证式”执法监督内容。

（四）加强自行监测制度衔接。发布排污单位自行监测现场评估细则，规范固定污染源排污单位自行监测监督要求。优化自行监测技术手段，出台重点行业自行监测指南，完善排污单位自行监测信息公开管理规定，实施排污单位自行监测帮扶指导，督促排污单位严格落实自行监测要求，强化自行监测质量监督管理。

（五）加强生态环境统计制度衔接。编制固定污染源生态环境统计与排污许可制度衔接工作方案，制修订生态环境统计规范性文件，组织开展火电、造纸等重点行业 and 重点区域生态环境统计与排

污许可管理试点研究。加强排污许可证执行报告质量管理，提升排污许可证执行报告实际排放量核算的准确性。逐步将排污许可证执行报告作为固定污染源统计的主要来源。修订《重点排污单位名录管理规定》，将纳入排污许可重点管理排污单位全部纳入重点排污单位。

（六）积极探索其他环境管理制度衔接。深化入河入海排污口设置管理改革，探索入河入海排污口设置与排污许可管理衔接路径与内容。启动温室气体环境管理与排污许可制度衔接探索研究，完善重点行业温室气体技术规范体系，推动健全温室气体排放控制相关制度。组织开展危险废物环境许可证与排污许可证衔接试点研究。

五、强化固定污染源“一证式”执法监管

（一）加强排放量监管。利用全国排污许可证管理信息平台提供的排污许可证执行报告、环境管理台账、自行监测数据及自动监测数据等材料，加强对排污单位的依证监管，组织实施对排污单位违反排污许可证规定排放污染物，超过许可排放浓度、许可排放量排放污染物，以及未按照排污许可证规定开展自行监测、保存自行监测记录等监督检查。

（二）实施执行报告监管。起草排污许可证质量、台账记录、执行报告监管技术性文件，完善年许可排放量核算技术规定，建立地方生态环境主管部门监管为主、省级生态环境主管部门抽查为辅的工作机制，组织开展排污许可证质量抽查，重点检查排污许可事项以及环境管理要求的规范性、完整性。加强执行报告和台账记录

检查，检查排污许可证执行报告合规性、完整性、准确性，以及排污许可台账记录的完整性、合理性。

（三）提升环境执法效能。优化环境执法技术手段，探索开展新型环境监管模式，实施污染防治设施在线视频监控系统试点，完善移动执法平台、排污许可 APP，推动各级生态环境部门移动执法平台和全国排污许可证管理信息平台对接，推动排污许可数据全面支撑环境执法监督。选取试点地区/行业，组织开展基于排污许可证的监管、监测、监督（以下简称“三监”）联动试点，探索建立“三监”联动工作方式、工作内容、工作流程等管理规定，实现信息共享、过程留痕、闭环管理。推动将排污许可制度执行情况纳入强化监督定点帮扶内容以及污染防治攻坚战成效考核指标。将排污许可制度执行过程中存在的突出问题线索纳入中央生态环境保护督察范畴。

（四）强化监管信息公开。建立环境守法和诚信信息共享机制，完善信用体系，推动将排污单位严重违法信息纳入企业征信体系，持续优化营商环境。进一步加大排污单位排污许可证信息、自行监测信息、执法监管信息、执法处罚信息公开力度，查处并曝光一批无证排污、不按证排污、不依法安装使用自动监测设备、不按时提交执行报告的排污单位清单，鼓励公众举报，推动公众、行业协会、民间团体等参与监督，营造政府引导、企业守法、社会监督良好氛围。

六、强化综合基础保障能力建设

（一）健全法律法规标准。推动实施排污许可管理条例，做好

宣传解读。加快修订环境影响评价法研究进程，推动完善环评管准入、许可管排污、执法管落实全过程监管法规体系。修订海洋环境保护法、环境噪声污染防治法等，鼓励制修订区域/流域污染物排放标准。

（二）深化“放管服”改革。 继续完善全国固定污染源统一数据库建设，逐步推进全国工商注册信息、电力数据等外部基础数据接入，持续深化固定污染源统一数据库业务联动和动态更新，推动全国固定污染源信息共享。编制排污单位排放口二维码技术规范，推动一批排污单位排放口二维码挂牌标识。落实国务院电子证照、一网通办、跨省通办等改革要求，加强与部政务服务平台信息共享，推动排污许可证信息化改革进程。继续优化全国排污许可证管理信息平台，完善“一企一档”，增加“辅助审核”“问题自检”“质量检查”，以及排污许可证换证、排污登记到期及执行报告报送等自动提醒功能。

（三）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筹负责排污许可制度顶层设计，统一部署排污许可重点工作。保障排污许可制度实施，继续完善包保帮扶机制，实行工作简报制度，适时通报全国排污许可制度推进实施情况。强化财政预算支持，鼓励开展排污许可前瞻性研究。加强排污许可管理队伍建设，完善排污许可专家库，组建高级智囊团。

（四）强化宣传培训。 强化排污许可宣传，加强舆论引导，加大部“一网双微”、中国环境报、排污许可微信公众号等宣传力度，提高公众对排污许可制度改革的认知度。加强行风建设，报道基层

感人事迹，弘扬环保铁军精神。创新排污许可培训方式，利用排污许可云讲堂、抖音账号等，实施线上与线下培训，不断提升管理人员业务能力。

附表

《关于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》分工表

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
一、全力推进 固定污染源 排污许可全 覆盖	（一）实现排污单 位全覆盖	1. 落实《关于做好固定污染源排污许可清理整顿和 2020 年排污许可发证登记工作的通知》（环办环评函（2020）939 号），完成固定污染源全覆盖。	2020 年 12 月	环评司	执法局 普查办 环境工程评估中心 信息中心
		2. 指导地方持续做好固定污染源排污许可发证登记的动态更新。	长期	环评司	执法局 环境工程评估中心 信息中心
	（二）推动环境要素全覆盖	3. 组织开展工业固体废物纳入排污许可管理试点研究。	2021 年 9 月	固体废物司、环评司分 工负责	固管中心 环境工程评估中心 环境标准研究所
		4. 出台工业固体废物排污许可证申请与核发技术规范。	2021 年 9 月	环评司、法规司分 工负责	固体废物 固管中心 环境工程评估中心 环境标准研究所
		5. 完成全国排污许可证管理信息和全国固体废物管理信息数据共享。	2021 年 12 月	办公厅、固体废物 环评司分工负责	信息中心 固管中心 环境工程评估中心

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
一、全力推进 固定污染源 排污许可全 覆盖	（二）推动环境要素全覆盖	6. 组织将土壤重点监管单位的土壤污染防治义务依法纳入排污许可管理。	2021 年 12 月	土壤司、环评司分工负责	环境工程评估中心 土壤中心 环境标准研究所
		7. 组织开展海洋工程纳入排污许可管理前期研究，研究制订海洋工程排污许可技术规定。	2022 年 12 月	海洋司	流域海域局 环境工程评估中心 环境与经济政策研究中心
		8. 组织研究将环境噪声纳入排污许可管理的内容及实施路径。	适时推进	法规司、大气司分工负责	环境工程评估中心 环境标准研究所
		9. 组织研究将温室气体纳入排污许可管理的实施路径。	适时推进	法规司、气候司分工负责	环境工程评估中心 气候中心 环境标准研究所
		10. 启动消耗臭氧层物质（ODS）、氢氟碳化物（HFCs）环境管理与排污许可制度衔接探索研究。	适时推进	大气司	环评司 对外合作中心 环境工程评估中心 环境规划院
二、全面服务 生态环境质量改善	（三）强化生态环境质量改善目标	11. 修订火电、造纸等重点行业排污许可证申请与核发技术规范，推动完善排污许可技术规范体系。	2021 年 12 月	法规司、环评司分工负责	环境工程评估中心 环境标准研究所
		12. 发布重点行业污染防治可行技术指南。	按进度推进	科财司	水 司 大气司 气候司 土壤司 固体司 环境标准研究所
		13. 发布重点行业自行监测技术指南。	按进度推进	监测司	监测总站

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
二、全面服务生态环境质量改善	(四) 落实污染防治管控要求	14. 组织开展达标区域和非达标区域排污许可分类施策试点研究。	2022 年 12 月	环评司	环境工程评估中心 环境标准研究所 环境规划院
		15. 研究将特殊时段应急减排要求、企业无组织排放管控要求等纳入排污许可证管理研究。	按进度推进	大气司、环评司分工负责	环境工程评估中心
		16. 选择长江经济带部分地区开展基于水生态环境质量的许可排放量核定试点研究。	2025 年 12 月	水司、环评司分工负责	环境工程评估中心 环境规划院
		17. 优化排污许可证文本，完善排污许可证内容。	2021 年 6 月	环评司	环境工程评估中心
三、深度促进生态环境管理制度全联动	(五) 推动环境影响评价制度衔接融合	18. 印发“十四五”环境影响评价与排污许可改革实施方案。	2021 年 12 月	环评司	环境工程评估中心
		19. 适时修订《固定污染源排污许可分类管理名录》。	适时推进	环评司	环境工程评估中心
		20. 组织开展环境影响评价审批、排污许可“两证合一”改革试点。	2022 年 12 月	环评司	环境工程评估中心
		21. 修订建设项目环境影响评价审批基础清单。	2022 年 12 月	环评司	环境工程评估中心
	(六) 加强总量控制制度衔接	22. 起草“十四五”企事业单位污染物排放总量控制制度指导文件。	2021 年 12 月	综合司、环评司分工负责	大气司 水司 固体司
		23. 研究出台重大建设项目新增污染物削减替代监督管理工作指南。	2020 年 12 月	环评司	综合司
		24. 积极探索排污权交易管理。	2022 年 12 月	综合司	环评司 环境工程评估中心

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
三、深度促进生态环境管理制度全联动	（七）加强生态环境执法制度衔接	25. 出台关于建立以排污许可证为主要依据的生态环境日常执法监督体系的指导意见。	2021 年 12 月	环评司、执法局分工负责	环境工程评估中心
		26. 制订并落实达标判定工作方案，完善重点行业污染物排放标准。	长期	法规司、水司、海洋司、大气司、监测司、执法局分工负责	环境标准研究所 监测总站
		27. 出台生态环境保护综合行政执法工作规程和操作手册。	按进度推进	环评司、执法局分工负责	环境工程评估中心
	（八）加强自行监测制度衔接	28. 落实排污单位自行监测现场评估细则要求，组织开展已核发排污许可证排污单位自行监测帮扶指导。	按进度推进	监测司	监测总站
		29. 组织开展全国生活垃圾焚烧厂等重点行业污染源依法监测。	长期	监测司、执法局分工负责	监测总站
	（九）加强生态环境统计制度衔接	30. 修订出台《重点排污单位名录管理规定》。	2021 年 12 月	综合司	监测总站 环境工程评估中心
		31. 组织开展火电、造纸、污水处理厂等重点行业生态环境统计与排污许可管理试点。	2021 年 12 月	综合司、环评司分工负责	监测总站 环境工程评估中心
	（十）积极探索其他环境管理制度衔接	32. 组织探索入河入海排污口设置与排污许可管理衔接路径与内容。	适时推进	水司、海洋司、环评司分工负责	环境工程评估中心 环境规划院 海洋中心
		33. 组织开展温室气体环境管理与排污许可制度衔接试点研究。	2022 年 12 月	气候司	环境工程评估中心 气候中心 环境发展中心 环境规划院
		34. 组织开展危险废物环境许可证与排污许可证衔接试点研究。	2022 年 12 月	固体司、环评司分工负责	固管中心 环境工程评估中心

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
四、强化固定污染源“一证式”执法监管	(十一) 加强排放量监管	35. 组织开展以排污许可证为主要依据的日常执法监督。	长期	执法局	环评司 环境工程评估中心
		36. 推进持证排污单位主要污染物年许可排放量监管试点，逐步纳入生态环境日常执法范围。	长期	环评司、监测司、执法局分工负责	环境工程评估中心
	(十二) 实施执行报告监管	37. 研究起草排污许可证质量、台账记录、执行报告监管、主要污染物年许可排放量核算技术文件。	2022 年 12 月	环评司、执法局分工负责	环境工程评估中心
		38. 组织开展排污许可证执行报告质量、台账记录数据抽查。	长期	环评司	执法局 环境工程评估中心
	(十三) 提升环境执法效能	39. 组织完善移动执法平台、排污许可 APP。	2021 年 12 月	环评司、执法局分工负责	环境工程评估中心
		40. 组织开展基于排污许可证的监管、监测、监督联动试点。	按进度推进	环评司、监测司、执法局分工负责	环境工程评估中心 信息中心
		41. 推动将排污许可证作为生态环境日常执法监督的主要依据，加大涉排污许可证环境违法行为查处力度，适时开展专项执法行动。	长期	执法局	环评司 环境工程评估中心
		42. 组织开展污染防治设施在线视频监控系統试点。	长期	执法局	监测总站 环境工程评估中心
		43. 将排污许可制度执行情况纳入强化监督定点帮扶指导内容。	长期	执法局	环境工程评估中心
		44. 将排污许可制度执行过程中存在的突出问题线索纳入中央生态环境保护督察范畴。	长期	督察办	
		45. 推动将排污许可制度执行情况纳入污染防治攻坚战绩效考核指标。	按进度推进	综合司	

主要任务	重点工作	具体工作措施	完成时限	责任部门	配合部门（单位）
四、强化固定污染源“一证式”执法监管	(十四) 强化监管信息公开	46. 将排污单位违法信息纳入企业征信体系。	2021 年 12 月	综合司	执法局 环境与经济政策研究中心
		47. 曝光无证排污、不按时提交执行报告的排污单位处罚信息和典型案例。	长期	执法局	环评司 环境工程评估中心
五、强化综合基础保障能力建设	(十五) 健全法律法规标准	48. 推动实施排污许可管理条例。	按进度推进	法规司、环评司分工负责	环境工程评估中心 环境与经济政策研究中心
		49. 修订环境影响评价法、海洋环境保护法、环境噪声污染防治法。	按进度推进	法规司、海洋司、大气司、环评司分工负责	环境工程评估中心 环境与经济政策研究中心
	(十六) 深化“放管服”改革	50. 完善全国固定污染源统一数据库建设，推动排污许可证电子证照、一网通办、跨省通办改革，加强与部政务服务信息平台信息共享。	按进度推进	办公厅、环评司分工负责	信息中心 环境工程评估中心
		51. 出台排污单位排放口二维码技术规范，推动排污许可数据共享管理。	2021 年 12 月	环评司	法规司 环境工程评估中心 信息中心
		52. 完善全国排污许可证管理信息平台系统，开发“辅助审核”“问题自检”“质量检查”“换证提醒”“到期提醒”等功能。	2021 年 12 月	办公厅、环评司分工负责	信息中心 环境工程评估中心
	(十七) 加强组织保障	53. 提供排污许可财政预算支持。	长期	科财司	
		54. 组织开展排污许可前瞻性研究，深入挖掘排污许可数据资源。	长期	环评司	环境工程评估中心 环境规划院 环境与经济政策研究中心
	(十八) 强化宣传培训	55. 加大宣传力度，做好“中国排污许可”微信公众号、排污许可云讲堂、抖音账号管理。	长期	环评司	宣教司 环境工程评估中心 中国环境报社