控制污染物排放许可制实施方案

国务院办公厅关于印发控制污染物排放许可制实施方案的通知

国办发〔2016〕81号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《控制污染物排放许可制实施方案》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院办公厅

2016年11月10日

控制污染物排放许可制（以下称排污许可制）是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度，环境保护部门通过对企事业单位发放排污许可证并依证监管实施排污许可制。近年来，各地积极探索排污许可制，取得初步成效。但总体看，排污许可制定位不明确，企事业单位治污责任不落实，环境保护部门依证监管不到位，使得管理制度效能难以充分发挥。为进一步推动环境治理基础制度改革，改善环境质量，根据《中华人民共和国环境保护法》和《生态文明体制改革总体方案》等，制定本方案。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，加大生态文明建设和环境保护力度，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，为提高环境管理效能和改善环境质量奠定坚实基础。

（二）基本原则。

精简高效，衔接顺畅。排污许可制衔接环境影响评价管理制度，融合总量控制制度，为排污收费、环境统计、排污权交易等工作提供统一的污染物排放数据，减少重复申报，减轻企事业单位负担，提高管理效能。

公平公正，一企一证。企事业单位持证排污，按照所在地改善环境质量和保障环境安全的要求承担相应的污染治理责任，多排放多担责、少排放可获益。向企事业单位核发排污许可证，作为生产运营期排污行为的唯一行政许可，并明确其排污行为依法应当遵守的环境管理要求和承担的法律责任义务。

权责清晰，强化监管。排污许可证是企事业单位在生产运营期接受环境监管和环境保护部门实施监管的主要法律文书。企事业单位依法申领排污许可证，按证排污，自证守法。环境保护部门基于企事业单位守法承诺，依法发放排污许可证，依证强化事中事后监管，对违法排污行为实施严厉打击。

公开透明，社会共治。排污许可证申领、核发、监管流程全过程公开，企事业单位污染物排放和环境保护部门监管执法信息及时公开，为推动企业守法、部门联动、社会监督创造条件。

（三）目标任务。到2020年，完成覆盖所有固定污染源的排污许可证核发工作，全国排污许可证管理信息平台有效运转，各项环境管理制度精简合理、有机衔接，企事业单位环保主体责任得到落实，基本建立法规体系完备、技术体系科学、管理体系高效的排污许可制，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。

二、衔接整合相关环境管理制度

（四）建立健全企事业单位污染物排放总量控制制度。改变单纯以行政区域为单元分解污染物排放总量指标的方式和总量减排核算考核办法，通过实施排污许可制，落实企事业单位污染物排放总量控制要求，逐步实现由行政区域污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变，控制的范围逐渐统一到固定污染源。环境质量不达标地区，要通过提高排放标准或加严许可排放量等措施，对企事业单位实施更为严格的污染物排放总量控制，推动改善环境质量。

（五）有机衔接环境影响评价制度。环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛，排污许可制是企事业单位生产运营期排污的法律依据，必须做好充分衔接，实现从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管。新建项目必须在发生实际排污行为之前申领排污许可证，环境影响评价文件及批复中与污染物排放相关的主要内容应当纳入排污许可证，其排污许可证执行情况应作为环境影响后评价的重要依据。

三、规范有序发放排污许可证

（六）制定排污许可管理名录。环境保护部依法制订并公布排污许可分类管理名录，考虑企事业单位及其他生产经营者，确定实行排污许可管理的行业类别。对不同行业或同一行业内的不同类型企事业单位，按照污染物产生量、排放量以及环境危害程度等因素进行分类管理，对环境影响较小、环境危害程度较低的行业或企事业单位，简化排污许可内容和相应的自行监测、台账管理等要求。

（七）规范排污许可证核发。由县级以上地方政府环境保护部门负责排污许可证核发，地方性法规另有规定的从其规定。企事业单位应按相关法规标准和技术规定提交申请材料，申报污染物排放种类、排放浓度等，测算并申报污染物排放量。环境保护部门对符合要求的企事业单位应及时核发排污许可证，对存在疑问的开展现场核查。首次发放的排污许可证有效期三年，延续换发的排污许可证有效期五年。上级环境保护部门要加强监督抽查，有权依法撤销下级环境保护部门作出的核发排污许可证的决定。环境保护部统一制定排污许可证申领核发程序、排污许可证样式、信息编码和平台接口标准、相关数据格式要求等。各地区现有排污许可证及其管理要按国家统一要求及时进行规范。

（八）合理确定许可内容。排污许可证中明确许可排放的污染物种类、浓度、排放量、排放去向等事项，载明污染治理设施、环境管理要求等相关内容。根据污染物排放标准、总量控制指标、环境影响评价文件及批复要求等，依法合理确定许可排放的污染物种类、浓度及排放量。按照《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》（国办发〔2014〕56号）要求，经地方政府依法处理、整顿规范并符合要求的项目，纳入排污许可管理范围。地方政府制定的环境质量限期达标规划、重污染天气应对措施中对企事业单位有更加严格的排放控制要求的，应当在排污许可证中予以明确。

（九）分步实现排污许可全覆盖。排污许可证管理内容主要包括大气污染物、水污染物，并依法逐步纳入其他污染物。按行业分步实现对固定污染源的全覆盖，率先对火电、造纸行业企业核发排污许可证，2017年完成《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》重点行业及产能过剩行业企业排污许可证核发，2020年全国基本完成排污许可证核发。

四、严格落实企事业单位环境保护责任

（十）落实按证排污责任。纳入排污许可管理的所有企事业单位必须按期持证排污、按证排污，不得无证排污。企事业单位应及时申领排污许可证，对申请材料的真实性、准确性和完整性承担法律责任，承诺按照排污许可证的规定排污并严格执行；落实污染物排放控制措施和其他各项环境管理要求，确保污染物排放种类、浓度和排放量等达到许可要求；明确单位负责人和相关人员环境保护责任，不断提高污染治理和环境管理水平，自觉接受监督检查。

（十一）实行自行监测和定期报告。企事业单位应依法开展自行监测，安装或使用监测设备应符合国家有关环境监测、计量认证规定和技术规范，保障数据合法有效，保证设备正常运行，妥善保存原始记录，建立准确完整的环境管理台账，安装在线监测设备的应与环境保护部门联网。企事业单位应如实向环境保护部门报告排污许可证执行情况，依法向社会公开污染物排放数据并对数据真实性负责。排放情况与排污许可证要求不符的，应及时向环境保护部门报告。

五、加强监督管理

（十二）依证严格开展监管执法。依证监管是排污许可制实施的关键，重点检查许可事项和管理要求的落实情况，通过执法监测、核查台账等手段，核实排放数据和报告的真实性，判定是否达标排放，核定排放量。企事业单位在线监测数据可以作为环境保护部门监管执法的依据。按照“谁核发、谁监管”的原则定期开展监管执法，首次核发排污许可证后，应及时开展检查；对有违规记录的，应提高检查频次；对污染严重的产能过剩行业企业加大执法频次与处罚力度，推动去产能工作。现场检查的时间、内容、结果以及处罚决定应记入排污许可证管理信息平台。

（十三）严厉查处违法排污行为。根据违法情节轻重，依法采取按日连续处罚、限制生产、停产整治、停业、关闭等措施，严厉处罚无证和不按证排污行为，对构成犯罪的，依法追究刑事责任。环境保护部门检查发现实际情况与环境管理台账、排污许可证执行报告等不一致的，可以责令作出说明，对未能说明且无法提供自行监测原始记录的，依法予以处罚。

（十四）综合运用市场机制政策。对自愿实施严于许可排放浓度和排放量且在排污许可证中载明的企事业单位，加大电价等价格激励措施力度，符合条件的可以享受相关环保、资源综合利用等方面的优惠政策。与拟开征的环境保护税有机衔接，交换共享企事业单位实际排放数据与纳税申报数据，引导企事业单位按证排污并诚信纳税。排污许可证是排污权的确认凭证、排污交易的管理载体，企事业单位在履行法定义务的基础上，通过淘汰落后和过剩产能、清洁生产、污染治理、技术改造升级等产生的污染物排放削减量，可按规定在市场交易。

六、强化信息公开和社会监督

（十五）提高管理信息化水平。2017年建成全国排污许可证管理信息平台，将排污许可证申领、核发、监管执法等工作流程及信息纳入平台，各地现有的排污许可证管理信息平台逐步接入。在统一社会信用代码基础上适当扩充，制定全国统一的排污许可证编码。通过排污许可证管理信息平台统一收集、存储、管理排污许可证信息，实现各级联网、数据集成、信息共享。形成的实际排放数据作为环境保护部门排污收费、环境统计、污染源排放清单等各项固定污染源环境管理的数据来源。

（十六）加大信息公开力度。在全国排污许可证管理信息平台上及时公开企事业单位自行监测数据和环境保护部门监管执法信息，公布不按证排污的企事业单位名单，纳入企业环境行为信用评价，并通过企业信用信息公示系统进行公示。与环保举报平台共享污染源信息，鼓励公众举报无证和不按证排污行为。依法推进环境公益诉讼，加强社会监督。

七、做好排污许可制实施保障

（十七）加强组织领导。各地区要高度重视排污许可制实施工作，统一思想，提高认识，明确目标任务，制定实施计划，确保按时限完成排污许可证核发工作。要做好排污许可制推进期间各项环境管理制度的衔接，避免出现管理真空。环境保护部要加强对全国排污许可制实施工作的指导，制定相关管理办法，总结推广经验，跟踪评估实施情况。将排污许可制落实情况纳入环境保护督察工作，对落实不力的进行问责。

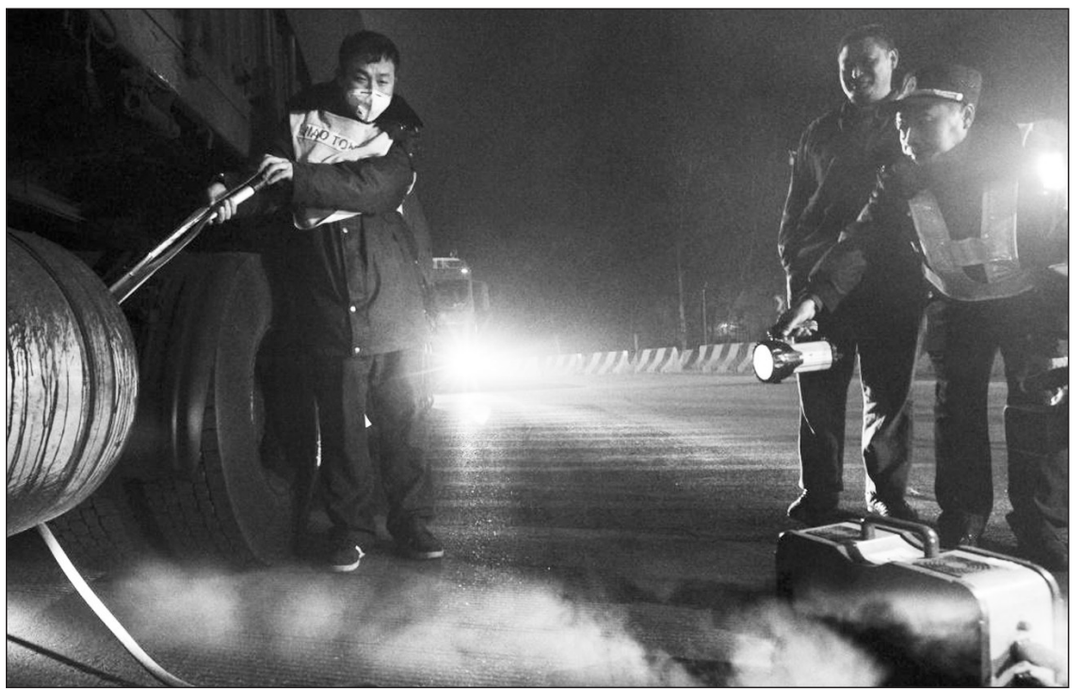
（十八）完善法律法规。加快修订建设项目环境保护管理条例，制定排污许可管理条例。配合修订水污染防治法，研究建立企事业单位守法排污的自我举证、加严对无证或不按证排污连续违法行为的处罚规定。推动修订固体废物污染环境防治法、环境噪声污染防治法，探索将有关污染物纳入排污许可证管理。

（十九）健全技术支撑体系。梳理和评估现有污染物排放标准，并适时修订。建立健全基于排放标准的可行技术体系，推动企事业单位污染防治措施升级改造和技术进步。完善排污许可证执行和监管执法技术体系，指导企事业单位自行监测、台账记录、执行报告、信息公开等工作，规范环境保护部门台账核查、现场执法等行为。培育和规范咨询与监测服务市场，促进人才队伍建设。

（二十）开展宣传培训。加大对排污许可制的宣传力度，做好制度解读，及时回应社会关切。组织各级环境保护部门、企事业单位、咨询与监测机构开展专业培训。强化地方政府环境保护主体责任，树立企事业单位持证排污意识，有序引导社会公众更好参与监督企事业单位排污行为，形成政府综合管控、企业依证守法、社会共同监督的良好氛围。

进京外埠重型车八成只为过境，却留下大量污染物，专家呼吁

需多层面引导大货车绕行北京



11月17日0时，北京市启动重污染天气橙色预警，环境保护部以及北京市环保局工作人员兵分多路，到各进京路口严查尾气超标的过境大货车并进行劝返。 本报记者王亚京摄

◆本报记者张黎

11月17日零时，北京拉响入冬后第一个重污染橙色预警。环境保护部联合北京市环保局督查机动车污染时发现，外埠进京货车尾气超标问题突出，污染严重。

截至11月18日下午2时，共劝返外埠进京污染排放超标车549辆。

今年9月，北京市副市长张工就曾表示，北京正在研究制定外埠货车绕行本市的政策，计划采用经济和行政等综合手段，引导过境大货车绕行北京。

为何重污染天专门查大货车？其是北京夜间污染严重的罪魁祸首

一辆重型柴油车达标情况下排放污染物相当于50辆小轿车，不达标则相当于200辆

由环境保护部发布的《2016年中国机动车环境管理年报》指出，监测表明，随着机动车保有量的快速增加，我国城市空气开始呈现出煤烟和机动车尾气复合污染的特点，直接影响群众健康。数据显示，全国货车排放的氮氧化物和颗粒物明显高于客车，其中重型货车是主要贡献者。此外，全国柴油车排放的氮氧化物接近汽车排放总量的70%、颗粒物超过90%，大货车及重型柴油车是污染大户。抓它，一点没错。

北京空气质量监测结果表明，在夜间12时左右至凌晨3时左右，是可吸入颗粒物浓度较高的时间段。北京市环保局分析认为，大量柴油货车夜间进城行驶是主要影响因素之一。

由于机动车尾气是流动性污染，如何在本地管理好外来车辆，是期待破解的难题。环境保护部机动车排污监控中心副主任丁焰也强调，进京大货车会带来相当大的污染排放，这些污染物都会积累下来，第二天早晨，本地车辆又产生新的排放，这样累加到一起，污染形势会更加严峻。

丁焰说：“一辆重型柴油车达标情况下排放污染物相当于50辆小轿车，不达标则相当于200辆。”

近年来，进京车辆数量逐年增加。有数据显示，目前外埠进京车辆达到每天30万辆左右，其中重型车占到1/3以上，外埠进京重型车中80%为过境，仅20%为进京运送生活物资。

此外，柴油不合格问题突出。河北等地正规加油站柴油合格率仅有一半左右，硫含量最大超标250多倍。华北地区存在大量黑加油站，仅河南省就打掉一万多家黑加油站点。

为啥长途货运爱走北京？高速路况好、收费低、计次收费

成本最高的公路运输，竟占到物流运输方式的七成以上

北京市延庆区是大货车过境北京的交通要道。以延庆区为例，周边地区的过境货车年均达280万辆，其中90%都是煤炭运输车辆。这些车辆对交通、空气环境等都造成一定影响和困扰。而每天从延庆区过境的1.6万辆大货车，其排放污染物总量相当于80余万辆国四标准小客车的排放总量。

货运途经北京，分析其中原因不难发现：北京市高速路况好、收费低，一公里0.5元；河北省高速路况差，一公里0.7元。而且河北省多为计重收费，北京市计次收费。另外，走北京路更近，交警文明守法情况较好。

走铁路运输是否可行？从各地区情况看，我国原料、粮食、矿产品等大宗货物的主要输出地区如东北、华北、西北等地，由于空车不足，其运输需求远不能得到满足。铁路运输地域性的运力与需求矛盾突出，表现为季节性能力紧张，收获旺季及春运、暑运等，经常是空车不足，这些货物因此被采取其他运输方式。此外，铁路运输能力适应性差、运力配置不尽科学、车种和货种受限等，都制约着铁路货运的发展。

走水路同样存在问题。水路路线固定且有限，尽管运价下跌，但需求也持续低迷。

种种原因造成这样一种畸形业态：成本最高的公路运输，竟占到物流运输方式的七成以上。

管住外埠进京大货车，咋就那么难？

车流量过大，对于检测不合格的外埠大货车难以处罚和劝返，使得监管措施大打折扣

记者跟随环境保护部与北京市环保局督查机动车污染，从11月17日零点到21点，一共检查了3000多辆过境货车，劝返了300多辆不合格及超标大货车。

许多货车司机拒不接受处罚和劝返，环境执法人员耐心地与司机解释相关的政策法规，反复地沟通交流，直到对方接收处罚和接受劝返。有时一辆车在原地停留三四个小时，才在执法人员劝说下返回。

也有司机不理解：“怎么我的车在其他地方都能跑，到了北京就不行了？”对此，延庆区环保局副局长康来钧表示，京津冀地区需要统一限值标准，防止车辆在异地出现判别不统一的情况发生。

由于车流量过大，一方面环保部门无法100%检测，另一方面，对于检测不合格的外埠大货车难以处罚和劝返，使得北京各区环保部门的监管措施大打折扣，很难达到预期目的。

而针对重型大货车的污染，基层环保人员坦言“执法很难”。严格讲，环保部门无权上路拦车检查，需要公安配合。对于油品质量，环保更是没有职权，只能呼吁。

诸如此次夜查行动，环保部门需要协调并联合交通等部门协同执法，每查一辆车需要10多分钟，在延庆对过路车逢车必查，只查了10个小时，道路就排起16公里的车龙，周边省份也横生“怨气”。

康来钧告诉记者，目前北京地区超过80%是过境车辆，原则上这些车辆在重污染天气下，应该绕行。他也呼吁有关部门特别是交通部门应该尽快拿出一些措施和方案，能否在重污染天气时让这些车实现绕行。

治理重型车，应从哪儿下手？

仅靠末端执法远远不够，还应从源头解决问题

丁焰表示，从保护人群健康角度考虑，应让重型车走人口密度小的线路。北京市也正在研究制定外埠货车禁止进入六环路内的政策。

从治本角度看，要改变运输模式，多走铁路，改变物流七八成是靠公路的现状，让铁路承担大部分物流。

从治理角度看，应提高新车达标比例，治理在用超标车辆。

更为紧迫的是，京津冀地区应共同协作，共同实施。应加快落实联合执法、超标车异地代收罚款、区域市场新车一致性等工作，尝试通过经济杠杆引导大货车绕行。

治理大货车污染，仅靠末端执法远远不够，还应从源头解决问题。

北京市环保局机动车排放管理处处长李昆生在接受媒体采访时曾指出，许多重型车生产厂家为了降低生产成本，应该配置的基本设施没有配置或者打了折扣，最终导致排放无法达标。而自主品牌占主导地位的重型车市场，更是不遵守排放法规的“重灾区”。

“擒住”重型车污染，除了与周边省市开展环保协作之外，根本之举还要全方位从严管控。丁焰指出，需要构建完善的机动车环保达标监管制度，严格实施机动车和油品标准，加大监管力度。只有多管齐下，才能大幅降低重型柴油车排放的污染。

中国环境科学研究院大气环境研究所研究员胡京南也表示：“在加大重型柴油车污染防治过程中，政府监管环节尤为重要。”应切实加强重型柴油车生产、销售、使用和淘汰等全过程的环境监管。

公 示

中央国家机关举报网站地址（http://zygjjg.12388.gov.cn），环境保护部机关纪委举报电话66556579，举报邮箱jb@mep.gov.cn。