

环境保护法律热点问题

《排污许可管理条例》简要评析

国务院于2021年1月29日正式公布了《排污许可管理条例》(以下简称“《条例》”),《条例》吸收了我国实施排污许可制度以来的经验,标志着我国的排污许可管理从部门规章层面上上升到了行政法规层面。

《条例》共51条,较2018年《排污许可管理条例(草案征求意见稿)》(以下简称“**草案征求意见稿**”)的87条有大幅精简,没有保留草案征求意见稿以改善环境质量为核心的基本原则、排污交易制度、适用我国海域排污许可管理等内容。本文简要评析《条例》有关主要内容。

一、《条例》出台背景

我国《环境保护法》(2014年修订)、《大气污染防治法》(2018年修订)、《水污染防治法》(2017年修订)提供了实施排污许可管理制度的上位法依据。虽然各省市都积极推进排污许可证的相关工作,但直到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》,我国排污许可管理制度改革才算进入实施阶段。此后,生态环境部发布《排污许可管理办法(试行)》(2018年1月10日生效、2019年修正)和《固定污染源排污许可分类管理名录》(2017年版(已失效)和2019年版),我国的排污许可基本制度框架得以搭建,排污许可证的核发、监督和执法工作稳步推进并初见成效。截至2020年底,全国已全面完成《控制污染物排放许可制实施方案》提出的固定污染源排污许可全

覆盖工作¹。

不过,从总体来看,排污许可制度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²,有些地区的生态环境主管部门还存在着重发证、轻监管的问题,这些制约因素亟需通过制定法规予以完善。2019年10月31日,中国共产党十九届四中全会审议通过的《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》,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,也表明排污许可制度在国家生态环境保护制度治理体系中的地位进一步彰显。

在上述背景下,2018年11月,生态环境部开始对草案征求意见稿公开征求意见,历时两年打磨,《条例》于2020年12月9日国务院第117次常务会议通过,并将于2021年3月1日起施行。

二、《条例》主要内容

《条例》分六章,即总则、申请与审批、排污管理、监督检查、法律责任、附则。主要章节内容概述如下:

¹ 《生态环境部12月例行新闻发布会实录》,发文日期2020年12月29日,参见http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk/xxgk15/202012/t20201229_815398.html。

² 参见《排污许可管理条例(草案征求意见稿)》起草说明。

1、规范排污许可证的申请和审批程序

首先，根据污染物产生量、排放量、对环境的影响程度等因素，对排污单位实行排污许可分类管理：一类是需要取得排污许可证的，根据污染物产生量、排放量或者对环境的影响程度大小，实行排污许可重点管理或简化管理（第 2 条）；一类是不需要申请取得排污许可证的，即污染物产生量、排放量和对环境的影响程度都很小的企业事业单位和其他生产经营者，应当填报排污登记表（第 24 条）。

其次，《条例》规定了申请的提交、审批部门、申请方式和申请材料等事项，确定排污单位应当向其生产经营场所所在地设区的市级以上地方人民政府生态环境主管部门申请取得排污许可证，并可以通过全国排污许可证管理信息平台提交。

《条例》规定，取得排污许可证后，如果排污单位适用的污染物排放标准、重点污染物总量控制要求发生变化，需要对排污许可证进行变更的，审批部门可以依法对排污许可证相应事项进行变更。这与《排污许可管理办法（试行）》中类似情形采取的监管逻辑（即排污单位向核发环保部门提出变更排污许可证的申请）有所不同。前后的变化意味着排污单位需要更密切关注排放要求的更新，在实际生产经营活动中为更趋严格的排放指标要求打出余量。

此外，《条例》新增了在排污许可证有效期内应当重新申请取得排污许可证的情形（第 15 条），包括新建、改建、扩建排放污染物的项目，生产经营场所、污染物排放口位置或者污染物排放方式、排放去向发生变化，污染物排放口数量或者污染物排放种类、排放量、排放浓度增加等。对排污许可证设定的核心事项发生变化的情形，由过去采用“变更”方式实施管理的思路转变成更为严格的重新办理的监管思路。

《条例》对排污许可的申请与审批程序的规范在立法和实践中意义重大，一方面承接了上位法中

的有关立法要求³，另一方面确定了统一程序和标准，有助于终结部分地方执行乱象。

2、加强信息平台建设促进排污许可制度全面落实

《条例》的总则部分规定应当加强全国排污许可证管理信息平台（以下简称“信息平台”）建设和管理，提高排污许可在线办理水平。具体体现在排污单位通过信息平台提交排污许可证申请，并获知公开受理或者不予受理的决定，审批部门将在全国排污许可证管理信息平台生成统一排污许可证编号；取得排污许可证或者填报排污登记表的排污单位，如实在信息平台上公开污染物排放等信息；生态环境主管部门应当在信息平台上记录执法检查时间、内容、结果以及处罚决定，同时将处罚决定纳入国家有关信用信息系统向社会公布；生态环境主管部门可以通过信息平台监控排污单位的污染物排放情况；信息平台获得的排污单位污染物排放数据，可以作为判定污染物排放浓度是否超过许可排放浓度的证据。

3、落实排污单位的主体责任

排污许可证是对排污单位进行生态环境监管的主要依据，也是排污单位守法的基本约束。《条例》对于强化排污单位的主体责任织造了一个密集的义务网络，排污单位贯彻“持证排污”的相应配套规定，包括排污单位污染物排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向应当与排污许可证规定相符；排污单位应当按照排污许可证规定和有关标准规范，依法开展自行监测，并保存原始监测记录不得少于 5 年；实行排污许可重点管理的排污单位，应当依法安装、使用、维护污染物排放自动监测设备，并与生态环境主管部门的监控设备联网；排污单位应当建立环境管理台账记录制度，如实记录主要生产设施、污染防治设施运行情况以及污染

³ 《中华人民共和国水污染防治法（2017 修正）》、《中华人民共和国大气污染防治法（2018 修正）》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（2020 修订）》等法律中均明确排污许可的具体办法由国务院规定。

物排放浓度、排放量，并保存环境管理台账不得少于5年；排污单位应当按照排污许可证规定的内容、频次和时间要求，向审批部门提交排污许可证执行报告。

前述规定虽在《排污许可管理办法（试行）》中有所体现，但《条例》的要求更为严格，例如对于环境管理台账保存期限从不少于3年延长至不少于5年。

4、加强排污许可的事中事后监管

《条例》专设了“监督检查”章节，解决了困扰环境执法机构多年的执法手段、使用依据和执法证据认定问题⁴，加强了对排污许可的事中事后监管和社会监督。

第一，明确生态环境主管部门将排污许可执法检查纳入生态环境执法年度计划，根据排污许可管理类别、排污单位信用记录和生态环境管理需要等因素，合理确定检查频次和检查方式，进一步增强了行政执法检查的确定性（第25条）。

第二，新增了排污单位的配合义务（第26条），对于排污单位拒不配合生态环境主管部门监督检查的，由生态环境主管部门责令改正，处2万元以上20万元以下的罚款。

第三，增强了执法机构获取相应执法证据的能力，执法单位可以通过现场监测、排污单位污染物排放自动监测设备、信息平台获得的排污单位污染物排放数据等进行监督检查，延伸了执法检查的“触角”和能力。

第四，国家鼓励排污单位采用污染防治可行技术。《条例》在这方面的规定一定程度上倒逼排污企业加大投入，采取国家制定的污染防治可行技术。

5、增加违反排污管理的违法成本

2016年环境保护部颁布的《排污许可证管理暂行规定》（现已失效）未明确规定违反排污许可的具体罚责，《排污许可管理办法（试行）》也因受限于法律位阶未能另行单独设立行政处罚，这一缺憾在《条例》第五章“法律责任”中得以弥补。

一是责任体系更为完备，条款更加细化。《条例》作为行政法规细化规定和要求，使管理要求与罚责之间实现闭环，有助于有关管理要求的落实。例如，除针对无证排放、超标排放外，《条例》还针对一些违法性质相对轻微的行为（像污染物排放口位置、数量、排放方式、排放去向不符合排污许可证，未制定自行监测方案及自行监测，未保存原始监管记录等）规定了一定罚责。

二是法律责任更加严厉。例如《条例》继续维持了对未取得排污许可证进行排放的高压执法态势，规定由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治，处20万元以上100万元以下的罚款；情节严重的，报经有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭（第33条）。这些罚则提升了已有法律法规罚款金额的门槛，加大了处罚力度。

三是责任主体更为完整。例如，除排污企业、主管部门之外，《条例》还规定了第三方服务机构的法律责任，对弄虚作假的，将由审批部门解除委托关系，将相关信息记入其信用记录，在全国排污许可证管理信息平台上公布，同时纳入国家有关信用信息系统向社会公布；情节严重的，禁止从事排污许可技术服务（第42条）。

四是处罚方式更加多样。例如针对未建立环境管理保护台账、未按照排污许可证规定记录、未按照排污许可证规定提交排污许可证执行报告等行为，《条例》明确了按次计罚的处罚原则（第37条）；对于排污单位违反条例规定排放污染物，受到罚款处罚后被责令改正的，如果在复查中发现其继续实施该违法行为或者拒绝、阻挠复查，则规定了按日连续处罚的制度（第38条）。这些处罚方式增加违

⁴ 《〈排污许可管理条例〉专家系列解读文章之二：〈排污许可管理条例〉为固定源排污监管执法提供有力保障》，王灿发，参见http://www.mee.gov.cn/zcwj/zcjd/202101/t20210129_819522.shtml。

法者的违法成本，顺应了环境保护法律责任的发展趋势。

三、《条例》警示意义

1、企业须高度关注项目立项、建设环节环境影响评价落实情况

《条例》从条款内容上，实现了环境影响评价制度与环境排污许可制度之间的有效衔接，落实了环境影响评价制度是建设项目的环境准入门槛，是申请排污许可证的前提和重要依据的诉求⁵。具体体现在第7条规定，即排污许可证申请表应当包括建设项目环境影响报告书（表）批准文件或者环境影响登记表备案材料。

此外，结合《中华人民共和国环境影响评价法》的有关罚则的立法变化可以预见，项目前期未履行环境影响评价程序的，后续将对项目正常的生产运营和污染物的排放产生直接影响。因此，企业对自建项目或收并购项目均须关注建设程序和关键环节的合规性问题。

2、企业需严格做到按证排污

《条例》采用“一证式”的管理模式，持证排污、按证排污。排污许可制度项下是将国家环境保护相关法律法规、技术规范、政策、污染物总量控制目标等，在各个排污者的排污许可证中予以具体、精细化体现，并通过后续“按证监管”实现对固定污染源的全过程管理和多污染物的协同控制。可以预期排污许可证中有关污染物的排放数据及监测数据，都将成为未来排污权交易以及排污收费、环境保护税等相关制度的基础数据信息。故企业在申请并取得排污许可证时需要注意根据自身经营情况，依法如实填报相关信息。此外，如排污单位生产经营场所位于未达到国家环境质量标准

的重点区域、流域的，还应当符合有关地方人民政府关于改善生态环境质量的特别要求（第11条）。

3、固体废物的排污许可需一并予以考虑

《中华人民共和国固体废物污染环境防治法（2020修订）》（2020年9月1日生效）已明确规定“产生工业固体废物的单位应当取得排污许可证”（第39条）并规定相关罚责。《条例》虽未明确提及固废，但预计固体废物的排污管理也很可能一并在排污许可证制度中予以落实。企业后续在办理排污许可证时，除考虑水污染物、大气污染物等排放外，还有必要同时关注固废等处理。

4、排污管理事后监管常态化，后续可能涉及长期投入

为充分履行《条例》中的义务，排污单位应预测到相应人力、物力和管理投入的加大。实践中企业一般对排污许可证的取得环节较为重视，在取得许可证后可能不同程度有所松懈。《条例》出台的目标之一正是要解决现阶段存在的“重发证轻监管”的问题。因此，相关企业应对后续执法机构常态化的事中事后监管有所警觉，企业需严格遵守排污许可证有关内容，落实各方面管理要求，配合生态环境主管部门的检查和提供相应材料，真正做到“按证排污”，这样才能避免潜在的法律风险。

5、关注环境责任与风险

《条例》强化了违反排污管理规定的法律责任，除排污单位外，投资人也应提高对于涉及排污行为投资标的的合规性的警觉，对投资标的的尽职调查不局限于其是否取得了排污许可证，更要关注其是否履行持证后的排污管理义务，否则投资人可能面临重大的法律风险。

⁵《环境保护部办公厅关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》（环办环评[2017]84号）

袁家楠	合伙人	电话：86 10 8519 1228	邮箱地址：yuanjn@junhe.com
陈艳梅	律 师	电话：86 755 2939 5219	邮箱地址：chenym@junhe.com
杨天博伦	律 师	电话：86 10 8540 8645	邮箱地址：yangtbl@junhe.com



本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。