

附件 2

《固定污染源排污许可分类管理名录（试行） （征求意见稿）》编制说明

为落实《控制污染物排放许可制实施方案》（以下简称实施方案）和排污许可证管理办法（待发）的相关要求，推动排污许可证有序发放，我部组织起草了《固定污染源排污许可分类管理名录（试行）（征求意见稿）》（以下简称《名录》）。现将有关编制情况说明如下：

一、《名录》编制原则和思路

（一）《名录》定位

编制出台《名录》的主要目的是根据相关法律规定，明确哪些行业的企业排放污染物需要申领并取得排污许可证，同时规定各行业分步实施排污许可管理的时限，规定不同行业企业分类管理的要求。目前排污许可管理内容主要包括水污染物和大气污染物，固体废物和噪声暂不纳入排污许可管理。

同时，《名录》中涉及行业企业属于《产业结构调整指导目录》（2011 年本 2013 年修正版）中规定的淘汰类的，纳入固定污染源排污许可管理范围，但不予核发排污许可证。

（二）体现差异化管理

依据实施方案，企事业单位及其他生产经营者污染物产生量、排放量和环境危害程度不同，对企业的排污许可实行分类管理。《名录》设置一般管理行业、简化管理行业和暂缓实施行业类别。对污

染物产生和排放量较小、环境危害程度较轻的行业纳入简化管理行业，排污许可施行简化管理；对《名录》中污染物产生量和排放量很小、环境危害程度很轻的行业纳入暂缓实施行业，“十三五”期间国家暂不统一核发排污许可证，有核发权的设区的市（地）级地方政府环境保护部门依据改善环境质量的要求，可提出提前实施排污许可管理的建议，报国务院环境保护主管部门认定后实施。

企事业单位及其他生产经营者属于《名录》规定的多个行业，所有行业均在一个排污许可证中统一管理，即一企一证。其行业按照《名录》中本行业对应的分类类别分别实施一般或者简化管理。

（三）行业设置考虑可操作性

《名录》设置了不同行业的差异化管理分类，即一般管理行业、简化管理行业、暂缓实施行业以及实施时限。基本按照《国民经济行业分类》目录为框架，设置一级和二级两类行业框架。

一级行业设置。为了增强《名录》的可操作性，便于《名录》能与其他相关行业管理部门衔接，与环境统计相匹配，《名录》中一级行业采用《国民经济行业分类》中的大类名称。

二级行业设置。二级行业名称根据企事业单位及其他生产经营者的主要经营活动，采用《国民经济行业分类》中的大类、中类或小类行业名称，便于企事业单位及其他生产经营者申请排污许可证时查询和确定所属行业。

（四）与标准规范及行业技术规范的衔接

全面梳理国家已发布及拟颁布的所有行业水污染物和大气污染物排放标准，按照简单实用的原则，对纳入《名录》中的行业进行

归类，用于指导各行业排污许可相关技术规范，即与排污许可证核发相配套的“申请与核发技术规范”“自行监测指南”“可行技术”“源强手册”等行业规范性文件。

二、《名录》中的行业设置原则

（一）依法依规设定，基本覆盖“十三五”期间水和大气固定污染源管理

一是依法确定。根据《大气污染防治法》《水污染防治法》的明确规定，将排放工业废气及有毒有害大气污染物、直接或者间接向水体排放工业废水的企业事业单位及其他生产经营者按行业在《名录》中进一步予以明确；将集中供热设施的燃煤热源生产运营单位、直接或者间接向水体排放医疗污水的企业事业单位、城镇污水集中处理设施的运营单位等列入《名录》中；依据实施方案，将设有污水排放口的规模化畜禽养殖场列入《名录》中。

二是覆盖《水污染防治行动计划》和《大气污染防治行动计划》重点行业。依据《大气污染防治行动计划》和《水污染防治行动计划》，整理了所有重点行业，包括：电厂、钢铁、有色金属冶炼、焦化、石油炼制、化工、原料药、农药、氮肥、造纸、纺织印染、制革、电镀、锅炉、工业炉窑、玻璃、水泥、表面涂装、包装印刷、农副食品加工、畜禽养殖和城区餐饮等重点行业全部列入到《名录》中。

三是覆盖主要污染物重点排放行业。依据 2014 年中国环境统计年报数据，全面梳理并分析统计年报中 41 个行业的废水和废气主要污染物的产生和排放情况，其中大气污染物重点考虑二氧化硫、氮

氧化物和烟（粉）尘，废水污染物重点考虑化学需氧量（COD）和氨氮等。将各污染物产生量、排放量按行业分别进行由大到小排序，将占各污染物总产生量和总排放量约前 80% 的行业筛选出来作为重点行业，列入到《名录》中。

四是满足其他大气和水污染物管理需要。综合 2014 年环境统计数据、2013 年及 2014 年国控企业监督性监测结果、第一次污染源普查形成的《工业污染源产排污系数手册》及长江经济带生态环境保护规划，将排放总磷、总氮及其他污染物的主要行业，即污水处理厂、规模化畜禽养殖、农副食品加工行业中的淀粉及淀粉制品的制造、化工行业中的磷肥、氮肥制造、医药制造行业中的化学药品原料药制造及发酵类制药、总磷排放相对集中的白酒制造、酒精制造、啤酒制造、有色冶炼行业中的稀土金属冶炼、纺织、造纸行业、总氮排放相对集中的水洗服装行业等纳入《名录》中。根据《“十三五”大气污染防治规划》，将“石化、化工、工业涂装和包装印刷”等作为控制挥发性有机化合物（VOCs）的重点行业列入《名录》中。根据《重金属污染综合防治“十二五”规划》，将排放重金属的主要行业全部列入《名录》中。根据已颁布的污染物排放标准，将各行业中的通用工序，例如锅炉、工业炉窑、电镀等全部列入到《名录》中。

此外，实施方案征求意见过程中，将地方环保部门意见集中的城市燃气集中供热设施、有一定规模的经营性餐饮行业等列入《名录》中。

（二）基本涵盖国控污染源

《名录》涵盖了国控污染源中的废水国控源基础名单及其补充

纳入具有造纸制浆工序的造纸及纸制品业、有印染工序的纺织业、皮革毛皮羽毛（绒）及其制品业、氮肥制造业；废气国控源基础名单及其补充纳入具有熟料生产工序的水泥制造业、以及具有炼油工序的原油加工及石油制品制造业和人造原油制造业、炼焦行业、黑色金属冶炼和压延加工业、有色金属冶炼和压延加工业、平板玻璃制造业、燃煤电厂；污水处理厂国控源；规模化畜禽养殖场（小区）国控源；重金属污染综合防治“十二五”规划中期评估调整后的涉重金属企业。

（三）衔接建设项目环评分类管理名录

《名录》编制中，行业设置梳理了建设项目环评分类管理名录中侧重污染物排放为主的固定污染源所属行业。其中，一般管理行业范围基本与建设项目环评分类管理名录中所对应行业的环境影响报告书的编制范围基本保持一致，简化管理行业范围与编制环境影响报告表的范围基本保持一致。

（四）充分考虑地方环境管理差异性

根据实施方案中有关规定，对部分污染物产生量和排放量很小、环境危害程度很轻的行业，以及地方环保部门意见集中的城市燃气集中供热设施、有一定规模的经营性餐饮行业等设置为暂缓实行业，纳入《名录》中。对暂缓实行业，有排污许可核发权的设区的市（地）级地方政府环境保护部门依据改善环境质量的要求，可提出提前实施排污许可管理，报国务院环境保护主管部门认定。

三、《名录》的主要内容和编制过程

（一）明确《名录》的各项适用规定

《名录》由正文条款和名录列表两部分组成，其中正文条款共九条，明确了名录编制的依据、分类管理要求、跨行业或者含通用工序的企业实施排污许可的管理规定以及《名录》未列入的污染物排放量较大的企业也应当纳入排污许可管理的补充规定。

《名录》列表分为分行业类别、分类管理行业类别及实施时限三大部分。其中行业类别对应一级行业，分类管理行业当中的一般管理、简化管理及暂缓实施行业为二级行业，体现分类管理原则。《名录》编制过程中，同时根据尽量精简而管用的原则，对一级行业实施排污许可管理配套的行业技术规范提出设置建议。

（二）《名录》涵盖的行业类别

根据上述行业设置原则，对相关行业进行了筛选（行业筛选表详见附表），编制《名录》列表，涵盖了 31 个一级行业类别和 1 个一级通用工序类别，共包括 80 个二级行业和 4 个具体通用工序。同时基本涵盖了 2014 年中国环境统计年报包含的主要工业企业和 2016 年国家重点监控企业类别。2014 年中国环境统计年报中调查的 154633 家工业企业中，排放废水及废水污染物的企业 93752 家，有废气及废气污染物排放的企业 113997 家。2016 年国家重点监控企业名单，共 14312 家企业，其中，国家重点监控排放废水企业 2660 家、废气企业 3281 家、污水处理厂 3812 家、重金属企业 2901 家、危险废物企业 1637 家。

（三）提出制定行业排污许可技术规范建议

对目前国家现有的水污染物和大气污染物排放标准进行了梳理，其中包括已经颁布和正在制修订的水污染物排放标准分别为 64

项和 29 项，已经颁布和正在制修订的大气污染物排放标准分别为 46 项和 32 项。《名录》提出了排污许可行业技术规范的设定建议。需编制排污许可技术规范的行业和通用工序共 51 个。

（四）主要编制过程

2016 年 6 月，启动《名录》编制工作，对国内外实施排污许可管理的国家开展相关调查研究。提出编制思路和编制工作方案并报部领导同意。

8 月，编制《名录》初稿，组织造纸、水泥建材、钢铁、有色、石化化工、电子等行业专家召开多次专家研讨会，对行业设置和许可范围进行了优化和调整，对部分行业排污许可范围的划分进行了调整和完善，完成《名录》讨论稿。

10 月，组织部内相关司局、直属单位、11 个行业排污许可相关技术规范编制单位和特邀专家召开研讨会，针对与会单位代表和专家所提意见，对讨论稿进行优化、完善和补充，编制完成征求意见稿。

四、需要说明的问题

（一）矿产资源及能源采选行业暂不纳入排污许可管理

根据实施方案中提出的分步实现排污许可全覆盖原则，排污许可管理内容目前主要包括水污染物、大气污染物。对于矿产资源及能源采选等行业暂不纳入《名录》，对于含有《名录》中规定的通用工序的，对通用工序的污染排放提出申请并获得排污许可证。

（二）煤化工和溶解木浆行业

关于煤化工和溶解木浆行业，现行《国民经济行业分类》中没

有该类别，《名录》参考了国家统计局 2015 年《国民经济行业分类》修订（征求意见稿），将煤炭加工纳入到《名录》中，其中设置了炼焦、煤制合成气、煤炭提质、煤制油、煤制甲醇、煤制烯烃等二级行业，在纺织业当中增设了溶解木浆二级行业，使《名录》中的行业设置更加完善。

（三）《名录》中的通用工序设置

鉴于锅炉、工业炉窑、电镀、生产废水和生活污水集中处理等通用工序污染较大，且公众较关注，因此，本次《名录》编制过程中，除设置了行业类别以外，将通用工序也纳入《名录》中。

对于未纳入《名录》的行业企业，如有《名录》中规定的通用工序的，应申请并获得排污许可证，行业企业所含通用工序依照《名录》中通用工序的管理范围相应进行一般、简化或暂缓实施管理。例如，未纳入《名录》中的矿产资源及能源采选等行业，若有生产废水和生活污水集中处理的，应按《名录》中通用工序类别，申请排污许可证，并依据其许可范围，实施一般管理。

（四）《名录》中有关年限的说明

本次《名录》中实施年限指的是对纳入《名录》内的行业核发排污许可证的最后年限，环境保护部将根据工作推进进度，分批公布行业排污许可证的申请与核发具体时限要求。

五、《名录》征求环保系统意见情况

本次《名录》征求了部内各有关司局，各省、自治区、直辖市环境保护厅（局），新疆生产建设兵团环境保护局，副省级城市环境保护局以及相关行业技术规范编制单位等 63 家单位的意见。其中 19

家单位无意见，共收集意见 220 条，采纳 59 条，部分采纳 5 条，原则采纳 62 条，不采纳 68 条。其中未采纳的意见主要集中在核发年限、暂缓实施行业的相关规定、将危险废物处置利用行业纳入《名录》以及关于其他一些行业的许可范围等。

附表

行业筛选表

序号	筛选行业	依据和来源	
1	造纸和纸制品业、农副食品加工业、化学原料和化学制品制造业、纺织业、酒、饮料和精制茶制造业、化学纤维制造业、食品制造业、医药制造业、石油加工、炼焦和核燃料加工业。	COD	2014年中国环境统计年报数据、2013年及2014年国控企业监督性监测结果、第一次污染源普查形成的《工业污染源产排污系数手册》、长江经济带生态环境保护规划
2	化学原料和化学制品制造业、农副食品加工业、纺织业、造纸和纸制品业、石油加工、炼焦和核燃料加工业、有色金属冶炼和压延加工业、食品制造业、酒、饮料和精制茶制造业、医药制造业。	氨氮	
3	电力、热力生产和供应业、黑色金属冶炼和压延加工业、非金属矿物制品业、化学原料和化学制品制造业、有色金属冶炼和压延加工业。	二氧化硫	
4	电力、热力生产和供应业、非金属矿物制品业、黑色金属冶炼和压延加工业。	氮氧化物	
5	污水处理厂、规模化畜禽养殖、白酒制造、酒精制造、啤酒制造、农副食品加工行业中的淀粉及淀粉制品的制造、化工行业中的磷肥、氮肥制造、医药制造行业中的化学药品原料药制造及发酵类制药、有色冶炼行业中的稀土金属冶炼、纺织、造纸行业、水洗服装行业。	总磷、总氮	
6	重有色金属冶炼业（铜冶炼、铅锌冶炼、镍钴冶炼、锡冶炼、锑冶炼和汞冶炼等）、铅蓄电池制造业、皮革及其制品业、化学原料及化学制品制造业。	重金属	《重金属污染综合防治“十二五”规划》
7	石油加工、炼焦和核燃料加工业、化学原料及化学制品制造业、医药制造业、橡胶和塑料制品业、汽车制造业、铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业、金属制品业、家具制造业、黑色金属冶炼和压延加工业、印刷和记录媒介复制业。	VOCs	《“十三五”大气污染防治规划》

序号	筛 选 行 业	依 据 和 来 源
8	造纸、焦化、氮肥、有色金属冶炼、印染、农副食品加工、原料药制造、制革、农药、电镀。	《水污染防治行动计划》
9	电厂、钢铁、石油炼制、有色冶炼、锅炉、水泥、工业炉窑、表面涂装、包装印刷、城区餐饮、平板玻璃、化工。	《大气污染防治行动计划》
10	排放工业废气或者第七十八条规定名录中所列有毒有害大气污染物的企业事业单位、集中供热设施的燃煤热源生产运营单位以及其他依法实行排污许可管理的单位，应当取得排污许可证。	《大气污染防治法》
11	直接或者间接向水体排放工业废水和医疗污水以及其他按照规定应当取得排污许可证方可排放的废水、污水的企业事业单位，应当取得排污许可证；城镇污水集中处理设施的运营单位，也应当取得排污许可证。	《水污染防治法》
12	农副食品加工、食品制造业、酒、饮料和精制茶制造业、纺织业、皮革毛皮羽绒及其制品和制鞋业、造纸和纸制品业、化学原料和化学制品制造业、医药制造业、计算机通信和其他电子设备制造业、水的生产和供应业。印刷和记录媒介复制业、石油加工炼焦、橡胶和塑料制品业、黑色金属冶炼和压延加工业、有色金属冶炼和压延加工业、电力、热力生产和供应业、化学纤维制造业、非金属矿物制品业、金属制品业。废弃资源综合利用业。	《关于明确工业污染防治工作规则的通知》（环办水体函〔2016〕1340号）
13	通用工序。	