**Advances in Environmental Protection** 环境保护前沿, 2023, 13(5), 1134-1139
Published Online October 2023 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/aep
https://doi.org/10.12677/aep.2023.135135

Hans汉斯

# 依法将入河排污口纳入排污许可管理

**晏　司[1]，陈　慧[1]，谢容生[2*]**

[1]云南绿色环境科技开发有限公司，云南　昆明
[2]云南新世纪环境保护科学院，云南　昆明

收稿日期：2023年9月5日；录用日期：2023年10月5日；发布日期：2023年10月16日

## 摘　要

**自2018年党和国家机构改革整合了过去分散的生态环境保护职责以来，入河排污口的设置、环境影响评价和排污许可三次行政许可管理统一归口至生态环境部门，但在践行过程中存在很多衔接与职责上面的问题。本文主要论述了污水排放口与入河排污口的联系与差异，对于存在的主要问题进行了思考与讨论。提出应建立以排污许可证为核心的管理制度，充分考虑与环境影响评价衔接，落实“三证合一”的有效衔接。全面理顺污水排放的管理链条，明确入河排污口监管责任。**

## 关键词

**排污许可，入河排污口，三证合一，管理链条**

# Pollution Discharge Outlets of Rive into Sewage Discharge Permit Management in Accordance with the Law

**Si Yan[1], Hui Chen[1], Rongsheng Xie[2*]**

[1]Yunan Environmental Science and Technology Development Co., Ltd., Kunming Yunnan
[2]Yunnan New Century Environmental Protection Research Institute, Kunming Yunnan

Received: Sep. 5th, 2023; accepted: Oct. 5th, 2023; published: Oct. 16th, 2023

## Abstract

**Since the reform of the party and state institutions in 2018 integrated the past scattered ecological environmental protection responsibilities, the setting of river outfalls, environmental impact as-**

*通讯作者。

文章引用: 晏司, 陈慧, 谢容生. 依法将入河排污口纳入排污许可管理[J]. 环境保护前沿, 2023, 13(5): 1134-1139.
DOI: 10.12677/aep.2023.135135

**sessment and sewage discharge permits three administrative licensing management of the unified system of ecological and environmental departments, but in the practice of the process there are a lot of convergence and responsibilities above the problem. This paper mainly discusses the connection and difference between sewage outfalls and river outfalls, for the existence of the main problems for reflection and discussion. Proposed the establishment of a sewage discharge permit as the core of the management system, giving full consideration to the interface with the environmental impact assessment, the implementation of the "three certificates in one" of the effective interface. Comprehensively rationalize the management chain of sewage discharge, and clarify the supervision of the main body responsible for river outfalls.**

## Keywords

**Sewage Discharge Permits, Pollution Discharge Outlets of Rive, Three Certificates in One, Management Chain**

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).
http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/
Open Access

## 1. 引言

《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)明确，入河入海排污口是指直接或通过管道、沟、渠等排污通道向环境水体排放污水的口门，是流域、海域生态环境保护的重要节点。2018 年党和国家机构改革整合了过去分散的生态环境保护职责，将入河排污口设置管理和编制水功能区划职责由相关部门划转至生态环境部。至此，污水排放管理链条上入河排污口设置、环境影响评价和排污许可三次行政许可管理统一归口至生态环境部门。职能转隶后，国家生态环境保护主管部门陆续出台了相关入河排污口管理规定，但尚不健全[1]。

入河排污口的监管是推进生态环境治理能力和治理体系现代化的重要举措，也是“十四五”期间水生态环境保护的重要任务之一[2] [3]。在以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系框架下，通过核发排污许可证等措施，强化排污单位履行入河排污口监管责任，保护和改善水环境质量，是入河排污口监督管理体制机制改革的内在要求。长期以来，入河排污口与排污单位的出厂界排污口存在边界划分与责任联动不明确的问题。一个排污口接纳多个排污单位废水的“一对多”情形中，入河排污口的监测、口门建设与监管要求以及排污单位出厂界排污口的相关要求与“一对一”的情形有显著差异，点源的概念也不再是一个排污单位，而是多个排污单位，甚至可能找不到接纳废污水的责任主体。在此情形下，排污许可的管控要求显然不能替代入河排污口的管控要求[4]。

因此，完善以排污许可为载体的点源水污染物排放管控体系，构建入河排污口监督管理与排污许可衔接的点源排放监管机制，显得尤为重要[5]。排污许可在自行监测、环境管理台账、执行报告、合规判定、有效期限和申请核发程序方面都有详细的规定，应在现有的管理体系中增加入河排污口监督管理与排污许可的衔接，推动完善点源排放监管机制。

## 2. 污水排放口与入河排污口辨识

### 2.1. 污水排放口

1) 《中华人民共和国水污染防治法》第十条规定：排放水污染物，不得超过国家或者地方规定的水

污染物排放标准和重点水污染物排放总量控制指标。第十四条第一款规定：国务院环境保护主管部门根据国家水环境质量标准和国家经济、技术条件，制定国家水污染物排放标准。《生态环境标准管理办法》第二十三条规定了污染物排放标准应当包括的内容，明确应将“排放控制项目、指标、限值和监测位置等要求”纳入污染物排放标准。《国家水污染物排放标准制订技术导则》(HJ945.2-2018) 3.16 给出排放口定义：排放口指排污单位将污水排出厂界以外的排水口；该导则 6.8.5 规定：毒性强、环境危害大、具有持久性和易于生物富集的有毒有害水污染物，排放监控位置设在车间或车间预处理设施出水口；其他水污染物的排放监控位置设在排放源污水总排放口[6]。

2) 《排污许可管理条例》第十三条第(四)项规定，排污许可证应当记载污染物排放口位置和数量、污染物排放方式和排放去向等信息。对于排放水污染物的排污单位，排污许可证应当记载水污染物排放口位置、数量、水污染物排放方式和排放去向，其中排放口位置、数量指的是排污单位将污水排出厂界以外的排水口位置、数量；排放去向是指废水排入城镇和工业污水集中处理设施、环境水体或者其他水资源用户等。

因此，基于水污染物排放标准、污染物排放总量“双控”的排污许可管理框架，排污单位污水排放的监测监控(包括污染物排放浓度和排放量监控)位置需设在车间排放口或污水总排口，控制水污染物排出厂界的种类、浓度和数量。

## 2.2. 入河排污口

1) 《中华人民共和国水法》第三十条规定：禁止在饮用水水源保护区内设置排污口。**在江河、湖泊新建、改建或者扩大排污口，应当经过有管辖权的水行政主管部门或者流域管理机构同意**，由环境保护行政主管部门负责对该建设项目的环境影响报告书进行审批。

2) 《关于做好入河排污口和水功能区划相关工作的通知》(环办水体〔2019〕36 号)明确：要求“地方各级生态环境主管部门和各流域生态环境监督管理局要依据《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《入河排污口监督管理办法》《入河排污口管理技术导则》等法律法规与标准规范，开展监督管理工作，科学实施监测，做好入河排污口申请受理及设置审核工作，主动为企业做好服务，确保按时办结许可”。

因此，入河排污口管理是基于江河、胡泊等环境水体功能和水质目标，控制排入环境水体的污染物种类、数量，保护水生态环境的制度安排。入河排污口设置是《中华人民共和国水法》设立的一项行政许可，该项行政许可管理职责于 2018 年划转至生态环境部[7]。

## 2.3. 污水排放口与入河排污口的关系

污水排放口旨在管控排放源排出厂界外的污染物的种类和数量，通过环境影响评价论证其设置的环境可行性，并经环境影响评价行政许可批准设立，排污许可确定废水许可排放限值(排放水污染物种类、数量)；入河排污口旨在管控入河污染物排放(污染物种类、数量以及排放规律等)，经入河排污口设置行政许可批准设立[8]。水污染物从产生到排入环境水体，通常需经环境影响评价、排污许可、入河排污口设置等三次行政许可，管理逻辑关系为：水污染物产生与排放(污水排放口经环境影响评价批准设立、排污许可允准排放)→排污通道(管道、沟、渠等，经入河排污口设置行政许可批准)→入河排污口(进入环境水体的口门，经入河排污口设置行政许可批准设立)。

在当前废水排放管理行政许可框架下，环境影响评价、排污许可、入河排污口设置作为废水排放管理链条上三次相互关联但又独立实行的行政许可。《排污许可管理条例》《入河排污口监督管理办法》等明确了三次行政许可时序：入河排污口设置→环境影响评价→排污许可。排污许可制作为固定污染源

治理的归一化政策协同制度安排和执行机制，将排污单位污水排放、排污通道、入河排污口、受纳水体等全过程管理事项纳入排污许可管理是应有之义。

## 3. 入河排污口纳入排污许可管理的政策要求

1) 《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)要求：对确需多个排污单位共用一个排污口的，要督促各排污单位分清各自责任，并在排污许可证中载明；地方生态环境部门应会同相关部门，通过核发排污许可证等措施，依法明确排污口责任主体自行监测、信息公开等要求；各地要组织相关部门，建立排污单位、排污通道、排污口、受纳水体等信息资源共享机制，提升信息化管理水平[9]。

2) 《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》(环办环评函〔2020〕725 号)明确：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[5]。

3) 对于直接或通过管道、沟、渠等排污通道向环境水体排放污水的排污单位，《关于发布排污许可证承诺书样本、排污许可证申请表和排污许可证格式的通知》(环规财〔2018〕80 号)规定应在排污许可证中记载受纳环境水体信息(名称、受纳水体功能目标)、汇入受纳环境水体处地理坐标(经度、纬度)等。随着入河排污口设置审核、监管职能职责划转至生态环境部，入河排污口名称、编号、批复文号等信息已载入排污许可证，实现了形式上的衔接。

入河排污口设置与排污许可管理衔接尚未进入实质性阶段。《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》(环办环评函〔2020〕725 号)作出“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”的工作安排，《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)进一步明确了基于排污许可制确认排污单位所属入河排污口管理责任，包括入河排污口责任主体自行监测、信息公开、信息化监管等要求。

## 4. 入河排污口设置与排污许可管理衔接存在的主要问题

### 4.1. 三次行政许可尚未实现有效衔接

从入河排污口设置、环境影响评价、排污许可三次行政许可设立、许可时序和管控对象、管理秩序等方面看，三次行政许可在制度设计上就是相互衔接的：入河排污口设置论证报告及批复中与废水排放管理相关的主要内容应纳入环境影响评价，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纳入排污许可证，实现从污染预防到污染治理和排放控制的全过程监管。但在实际行政许可及监管过程中，三次行政许可尚未实现有效衔接[5]。

1) 入河排污口设置审核、监管职能职责划转之前，环境影响评价与入河排污口设置行政许可分属不同的职能部门，使得污水排放与入河排污口之间呈现出不完全对应的现象，入河排污口设置审核、监管相关要求未能有效纳入环境影响评价，成为《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)要求开展入河排污口排查溯源、分类整治的主要原因；职能划转后，入河排污口设置审核、监管体系尚未确立，入河排污口设置与环境影响评价尚未实现有效衔接[10]。

2) 《排污许可管理条例》第十一条明确将环境影响评价行政许可列为排污许可审批的法定条件之一，但在分类管理、污染物类型与排放量核算方法体系、预设措施与排污管理要求、建设项目重大变动管理等方面，环境影响评价与排污许可管理尚未实现有效衔接，现行基于实际排污管理需求的排污许可证申请与核发技术规范体系也未明确环境影响评价与排污许可衔接的具体内容[8]。

3) 相对独立的入河排污口设置审核、监管技术体系，使得现行排污许可证申请与核发技术规范体系中未能明确入河排污口的许可事项，入河排污口实质性管理要求未纳入排污许可证。

### 4.2. 污水排放管理链条尚未完全理顺

审视污水排放管理系统：生产设施→污水及污染物产生量→污水收集处理系统→污水及污染物排放量→排污通道→入河排污口(入河污水量、污染物浓度及物质量)→环境水体，由于入河排污口设置、环境影响评价、排污许可三次行政许可尚未实现有效衔接，加之不可消除的制度政策执行偏差，导致污水排放管理往往偏离理想状态，其中最为突出的是污水及污染物排放量大于经批准的入河污水及污染物量情形(特别是明知扩大入河排污口不符合法律法规规定情形)，排污单位排放的污水不能全部排入环境水体，造成排污许可证审批困境：若准予许可，将出现以排污许可替代入河排污口设置行政许可的违法情形；若不予许可，将违反《排污许可管理条例》规定。

### 4.3. 纳入排污许可管理的入河排污口监管要求未完全明确

《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)明确应将入河排污口责任主体自行监测、信息公开以及入河排污口监管责任等纳入排污许可证，但未对入河排污口监管要求中应当纳入排污许可证的主要内容作出系统性规定，如入河排污口责任主体自行监测、信息公开应当包含哪些内容，涉及共用入河排污口的排污单位应当承担的管责任等，需进一步明确[5]。

## 5. 入河排污口纳入排污许可管理的举措

### 5.1. 加快促进三次行政许可有效衔接

1) 严格落实《国务院办公厅关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(国办函〔2022〕17 号)有关入河排污口排查溯源、分类整治要求，依法加快存量入河排污口排查治理。对于符合清理合并、规范整治的入河排污口，应当明确整治后入河排污口责任主体及其运行监管要求，并将其纳入排污许可证。

2) 探索开展入河排污口设置、环境影响评价和排污许可“三证合一”。在以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系框架下，充分考虑与环境影响评价衔接，重塑入河排污口设置审核、监管技术体系，提速《入河排污口监督管理技术指南设置审核》等技术指南制定、实施。严守行政许可管理秩序，确保将入河排污口设置论证报告及其批复中主要内容纳入环境影响评价；聚焦分类管理、污染物类型与排放量核算方法体系、预设措施与排污管理要求、建设项目重大变动管理等衔接内容和路径，持续深化环境影响评价与排污许可衔接。

3) 审视污水排放管相关行政许可事项，充分论证入河排污口设置行政许可的必要性，探索将入河排污口设置纳入环境影响评价，时机成熟时考虑取消入河排污口设置行政许可。

### 5.2. 全面理顺污水排放管理链条

回归保护和改善水环境质量的本质要求，全面理顺污水排放管理链条。对于污水及污染物排放量大于经批准的入河污水及污染物量情形，应着眼于水污染物减排与扩大入河排污口“两手发力”，缩减污水及污染物排放量与经批准的入河污水及污染物量之间的差距；同时应厘清入河排污口设置与排污许可审批职能职责，紧扣排污许可集成、平移固定污染源环境管理要求的制度设计，妥善处理污水及污染物排放量与入河污水及污染物量不一致的情形。

### 5.3. 系统明确应当纳入排污许可管理的入河排污口监管要求

入河排污口管控的本质是基于入河污染物对环境水体水质、水资源分配、水生态、水环境风险等影响分析结论，提出排入环境水体污染物量控制要求。基于该入河排污口管控本质，应在现行排污许可证

申请与核发技术规范体系的基础上，明确入河排污口的水量及水质监测、信息公开、非正常排放监控等方面监管要求；对于共用入河排污口的排污单位，从汇入共用入河排污口前水量及水质监控等方面，明确入河排污口责任主体监管责任。

## 6. 结论

自排污许可改革及入河排污口监督管理职责转隶后，水污染物排放管控体系发生了重大变化。点源许可排放量逐步增长、点源环境管理水平逐步精细化，非点源排放的点源化管理趋势明显，凸显出了目前排污许可量未与水质目标挂钩、“受纳水体－排污口－排污通道－排污单位”的全过程监管链未打通、入河排污口与排污单位出厂界排污口的边界划分与责任联动不清晰等问题。本文明晰了点源排放管控与入河排污口节点之间的对应关系，衔接完善排污许可、环境影响评价、入河排污口三大点源行政许可，将入河排污口纳入排污许可管理，从而构建联动衔接的污染源排放监管机制。

## 参考文献

[1] 孙宁, 谢培, 刘悦, 等. 欧美国家入河排污口管理对我国的启示[J]. 环境保护, 2021, 49(24): 25-28.

[2] 韩少强, 马楠, 张昊, 等. 入河排污口管理思考与研究[C]. 中国环境科学学会 2021 年科学技术年会论文集, 2021: 38-41.

[3] 乔飞, 方源, 邓义祥, 等. 加强入河排污口精细化管理的思考和建议[J]. 环境保护, 2021, 49(24): 9-11.

[4] 曾维华, 胡官正, 陈异辉. 基于“水陆统筹”的入河排污口监管体制研究[J]. 环境保护, 2021, 49(15): 37-41.

[5] 叶维丽, 徐敏. 以排污许可为载体的点源水污染物排放管控体系建设探讨[J]. 环境保护, 2022, 50(13): 24-27. https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2022.13.007

[6] 胡月琪, 郭建辉, 马召辉, 等. 固定污染源污水排放口及监测点位规范设置技术[J]. 环境工程学报, 2022, 16(6): 2010-2020.

[7] 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/21/content_5276191.htm#1, 2018-03-21.

[8] 曾艳波, 郑斌. 环境影响评价和排污许可制度衔接应用的思考[J]. 环境科学与技术, 2023, 46(S1): 192-195. https://doi.org/10.19672/j.cnki.1003-6504.0186.22.338

[9] 乔飞, 方源, 邓义祥, 等. 加强入河排污口精细化管理的思考和建议[J]. 环境保护, 2021, 49(24): 9-11. https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2021.24.001

[10] 王焕松, 王海燕, 张亮, 等. 排污许可与入河排污口协同管理现状、问题分析与政策建议[J]. 环境保护, 2019, 47(11): 37-41. https://doi.org/10.14026/j.cnki.0253-9705.2019.11.009