

附件 2

# 《入海排污口监督管理办法（试行）》 编 制 说 明

《入海排污口监督管理办法（试行）》编制组

2022 年 11 月

为落实《中华人民共和国海洋环境保护法》(以下简称《海洋环境保护法》)有关要求,强化入海排污口监管,推动海洋生态环境质量持续改善,生态环境部海洋生态环境司(以下简称海洋司)组织编制了《入海排污口监督管理办法(试行)》(以下简称《管理办法》),有关情况说明如下。

### 一、编制背景

入海排污口是连通陆地和海洋的关键节点,加强入海排污口监管,对于从源头上减轻污染物排海压力、推进美丽海湾建设、保障海洋生态环境安全等具有重要意义。

**编制入海排污口管理办法是贯彻落实党中央、国务院关于排污口改革部署和有关法律法规的重要举措。**《海洋环境保护法》要求“入海排污口位置的选择,应当根据海洋功能区划、海水动力条件和有关规定,经科学论证后,报设区的市级以上人民政府环境保护行政主管部门备案”。2022年1月,国务院办公厅印发《关于加强入河入海排污口监督管理工作的实施意见》(以下简称《国办意见》),明确要求“国家有关部门制定排污口监督管理规定及技术规范,指导督促各地排查现有排污口,规范审批新增排污口,加强日

常管理”。

**编制入海排污口管理办法是进一步规范和加强入海排污口全链条监督管理的迫切需要。**2019年起，生态环境部率先在渤海组织开展入海排污口排查整治专项行动，采取无人机遥感、人工徒步排查、专家质控核查等“三级排查”方式，共排查出1.8万余个入海排污口。同时，其他沿海地区陆续启动排查工作。随着入海排污口排查整治工作的不断推进，掌握的入海排污口数量大幅增加且类型多样，对于排查出的大量入海排污口如何纳入日常监管，以及入海排污口监管在备案程序、规范化设置、执法监测、监督检查等方面的具体要求有哪些，急需通过出台管理办法进行确定。

## 二、编制过程

2019年6月，海洋司组织海洋中心成立编制组，通过前期调研编制形成《入海排污口管理办法（草案）》和《入海排污口备案管理细则（草案）》。

2019年10月，编制组赴浙江、福建开展调研，了解入海排污口监督管理工作情况和需求，并就《入海排污口管理办法（草案）》和《入海排污口备案管理细则（草案）》进行研讨。

2020年5月，编制组组织华南环境科学研究所、环境规划院、河海大学等科研院校以及辽宁、江苏、上海、山东等省市有关专家召开《入海排污口管理办法（草案）》和《入海排污口备案管理细则（草案）》研讨会，听取相关领域专家的意见建议。

2020年9月-10月，海洋司组织开赴辽宁、江苏、浙江、广东等地开展入海排污口监督管理工作情况调研，深入了解地方在入海排污口监督管理方面存在的问题、经验做法和意见建议。

2021年5月，海洋中心召开主任办公会，听取编制组有关情况汇报。

2021年10月，编制组根据海洋司提出的修改建议进行完善后，就《入海排污口备案管理细则（草案）》征求天津市、山东省、上海市、浙江省、福建省、广东省和深圳市地方生态环境部门意见，在此基础上，形成《入海排污口备案管理细则（征求意见稿）》。

2021年12月，经研究，将《入海排污口备案管理细则（征求意见稿）》中的有关管理要求合并到《入海排污口管理办法》中，编制《管理办法》。

2022年3月，编制组根据《国办意见》有关精神，对《管理办

法》进行了进一步修改。

2022年5月，海洋司组织流域海域局和华南环境科学研究所进行专题研讨，根据修改意见完善后形成《管理办法》（征求意见稿）。

2022年6月，海洋司就《管理办法》（征求意见稿）征求了办公厅、法规司、水司、土壤司、环评司、监测司、执法局等13个部内有关司局意见，并根据相关意见进行了修改完善。

2022年11月，海洋司召开司务会就《管理办法》（征求意见稿）进行专题研讨。

2022年11月，海洋司就《管理办法》（征求意见稿）征求沿海各省生态环境部门、各流域海域局和相关部属单位意见，并根据相关意见进行了修改完善。

### 三、主要内容

《管理办法》共八章二十五条，明确入海排污口定义、分类、设置备案、规范化建设、监测、执法检查、排查整治、信息平台建设、信息公开等方面的要求，解决了“什么是入海排污口”“入海排污口如何分类”“入海排污口设置备案流程”“入海排污口监督管理要求”等关键问题。主要内容说明如下：

**(一) 总则，共 5 条。**本章主要提出《管理办法》编制的目的、依据和适用范围，确定了入海排污口的定义、分类，明确了入海排污口分类管理的原则以及分别纳入重点管理、一般管理和简化管理的入海排污口类型。此外，确定了入海排污口责任主体认定方式和责任等内容。

**(二) 入海排污口设置备案，共 7 条。**本章主要明确了入海排污口设置论证的要求、备案形式、备案流程、备案材料要求等，并对排污口信息变更以及现有排污口如何备案等进行了规定。

**(三) 入海排污口规范化建设，共 2 条。**本章明确了入海排污口规范化建设的主要内容，分别规定了重点管理、一般管理、简化管理排污口的规范化建设要求。

**(四) 入海排污口监测，共 2 条。**本章明确了入海排污口管理部门执法监测和责任主体自行监测的相关要求。

**(五) 入海排污口执法监督，共 3 条。**本章明确了地方生态环境部门组织开展入海排污口执法检查 and 排查整治以及流域海域局开展入海排污口监督检查的相关要求。

**(六) 排污口监督管理信息化平台，共 2 条。**本章明确了国家

和地方入海排污口监督管理信息化平台建设以及信息报送要求。

**(七) 信息公开和监督举报，共 2 条。**本章明确了地方生态环境部门和责任主体在排污口信息公开方面的工作内容，以及完善监督举报机制的要求。

**(八) 附则，共 2 条。**本章主要明确沿海地方生态环境主管部门可依据本办法的规定，结合地方实际制定具体的管理工作制度，以及《管理办法》施行时间。

#### 四、重点问题说明

**(一) 关于责任分工。**《管理办法》依据《海洋环境保护法》和《国办意见》，在相关条款中明确了国家和流域海域局、省级、地市级生态环境主管部门的职责。国家层面主要是制定技术规范、建设全国信息平台，对地方监管工作进行指导；流域海域局主要是对所辖海区入海排污口管理工作进行监督检查；省级人民政府生态环境主管部门统筹制定本行政区域内入海排污口管理制度、政策措施，负责组织开展本行政区入海排污口监督管理和执法工作，建设本行政区域内统一的排污口信息平台；设区的市级人民政府生态环境主管部门承担行政区内入海排污口的设置备案、执法检查、监测等日

常监督管理工作。

**(二) 关于管理分类。**按照《国办意见》“差别管理”“突出重点”的原则,《管理办法》明确对入海排污口实施分类管理,不同管理类别在设置论证、规范化建设、监测等监管方面的要求有所差异。总的分类原则是按照对海洋生态环境的影响程度和排放量,兼顾考虑目前监管现实基础并衔接排污许可和环评的管理要求。

一是将工矿企业、工业及其他各类园区污水处理厂、城镇污水处理厂排污口纳入重点管理。上述类型排污口排放的污染物危害性大或排污量较大,可能会对海洋生态环境造成较大的影响,《国办意见》指出要强化上述类型排污口监管;在入海排污口设置改为备案制前,上述类型的入海排污口实施的是审批制;现行环评制度中对上述排污口一般要求编制报告书或报告表,排污许可制度中对工矿、工业排污口也基本要求需要办理排污许可证,具有较好的监管基础。

二是将规模化畜禽养殖和规模化水产养殖排污口纳入一般管理。农业排污口量大面广、类型复杂,是入海排污口重要管控对象之一。目前,规模化畜禽养殖排污口已纳入排污许可制度管理,环评制度亦要求编制报告书或报告表,水产养殖排污口虽未纳入排污



许可制度管理，但各地正在编制海水养殖尾水排放标准以及开展工厂化尾水监测试点，为对规模化水产养殖排污口监管奠定了基础。

综合考虑排污影响和实际监管基础，将规模化畜禽养殖排污口和规模化海水养殖排污口纳入一般管理。另外需要说明的是，规模化畜禽养殖标准已有相关要求，规模化水产养殖标准根据水产养殖业发展状况和水产养殖污染防治要求由地方自行确定，与入河排污口相关要求是一致的。

三是将除实施重点管理和一般管理外的其他入海排污口均纳入简化管理。这部分入海排污口主要包括大中型灌区排口、港口码头排口、规模下水产养殖排污口、城镇生活污水散排口、农村生活污水处理设施排口、农村生活污水散排口等类型。将这部分入海排污口作为简化管理的主要原因是缺乏排放标准、工作基础较差、不具有监管条件等。当然，对于这部分排污口虽然是简化管理，但并不等于不管理，一是在设置时，简化管理的入海排污口仍需要开展设置论证，填写备案登记表，纳入台账管理；二是《管理办法》明确了地方可根据实际情况对简化管理的入海排污口开展监测，并纳入执法检查范围；三是这些类型排污口多数是不鼓励存在的排污

口，可通过整治工作逐步减少其数量，例如规模下养殖排污口集中连片整治，城镇农村生活污水散排口、港口码头排污口接入市政管网后，则可纳入一般管理进行管理。

**(三) 关于分类管理要求。**不同管理类别的入海排污口分类管理要求主要体现在设置论证、备案材料、规范化建设、监测等方面。

**在设置论证要求方面**，要求重点和一般管理的入海排污口责任主体应按照相关技术规范要求组织编制入海排污口设置论证材料，简化管理的入海排污口需要在入海排污口备案登记表中填写设置论证简要分析情况和结论。**在备案材料方面**，明确了重点和一般管理应提交备案信息表和设置论证材料，简化管理的只需填写备案登记表。

**在规范化建设方面**，明确了应按照有关技术规范的要求，分类实施入海排污口档案建设、标识牌树立、监测点设置等规范化建设工作。

**在监测方面**，一是明确实施重点管理和一般管理的入海排污口均应按照“双随机、一公开”的原则开展监测，实施简化管理的根据管理需求开展抽测；二是明确纳入排污许可管理的入海排污口按照排污单位自行监测技术指南等规定开展自行监测；三是鼓励工厂化海水养殖和设置统一排污口的集中连片海水养殖的排污单位，按照有

关技术标准开展自行监测。

**(四) 关于备案流程。**2017年11月5日《海洋环境保护法》第三次修正将入海排污口设置审批制度改为备案制度。我们参考《建设项目环境影响登记表备案管理办法》《法规规章备案条例》《生产安全事故应急预案管理办法》等关于备案的相关要求，尽可能简化备案程序，方便责任主体备案。另外，为了不给责任主体造成额外负担，明确了作为建设项目工程内容的入海排污口，在其环评报告书（表）中已对入海排污口设置进行充分论证的，责任主体无需单独编制入海排污口设置论证报告，备案时提交已经审查的报告书（表）即可。

**(五) 关于“混合排污”问题。**一是在排污口类型确认上，明确对于混合排放的，原则上应执行最严格排放标准的污水性质确定入海排污口类型。二是在责任主体认定上，明确对于多个排污单位共用一个入海排污口的，所有排污单位均为责任主体，各排污单位在分清各自排污责任后要后在设置备案材料中予以载明，并需要确定一个主要责任主体，主要责任主体负责备案。

**(六) 关于排查整治。**已有经验表明，排查整治是加强入海排

污口监管和实现入海排污口动态管理的重要手段。《国办意见》亦对开展入海排污口排查整治工作提出明确要求，相关技术标准也逐步完善。因此，《管理办法》将其作为入海排污口监督管理工作的重要内容，要求地方生态环境部门在日常执法监督的基础上，定期开展排查整治，更新和完善入海排污口管理台账。