

排污许可证后监管机制构建与实践

韦慧敏 刘艳华

上海康营环境咨询有限公司

DOI:10.32629/eep.v8i12.2997

[摘要] 本文主要研究的是排污许可制度实施之后的监督管理机制,对它的体系建构和具体实践进行系统分析。目前的监管机制在监管资源配置、执法效率和企业的合规意识等各方面还存在不足,不能很好地发挥排污许可制度的核心效能。因此本文提出建立科学、系统的监管体系的整体思路,认为要从制度设计、技术赋能和多元共治三个方面一起推进。实践中研究重视运用信息化平台开展工作、提高环境执法专业化水平和社会公众参与的三种方式。通过分析可知,创建并健全起一个权责分明、技术先进、协同高效的一套证后监管制度,对明显提高我国环境治理现代化程度、鼓励企业自觉守法、最终达成生态环境质量持续向好有决定性的意义。

[关键词] 排污许可; 证后监管; 环境治理; 执法效能

中图分类号: TK227.6 **文献标识码:** A

Construction and Practice of Post Pollutant Discharge Permit Supervision Mechanism

Huimin Wei Yanhua Li

Shanghai Kangying Environmental Consulting Co., Ltd

[Abstract] This paper mainly focuses on the supervision and management mechanism after the implementation of the pollutant discharge permit system, conducting a systematic analysis of its system construction and specific practices. The current regulatory mechanism still has deficiencies in aspects such as regulatory resource allocation, law enforcement efficiency, and enterprises' compliance awareness, and cannot effectively exert the core efficacy of the pollutant discharge permit system. Therefore, this paper proposes an overall idea of establishing a scientific and systematic regulatory system, believing that it should be advanced together from three aspects: system design, technological empowerment, and diversified governance. In practice, research emphasizes the use of information platforms to carry out work, improving the professional level of environmental law enforcement, and involving the public in society. Through analysis, it can be seen that establishing and improving a post-permit supervision system with clear rights and responsibilities, advanced technology, and coordinated efficiency has decisive significance for significantly improving the modernization level of environmental governance in our country, encouraging enterprises to abide by the law voluntarily, and ultimately achieving continuous improvement in environmental quality.

[Key words] Pollutant discharge permit; Post-permit supervision; Environmental governance; Law enforcement efficiency

排污许可制度是固定污染源环境管理的主要载体,其效力的真正发挥要依靠科学、严密、执行有力的证后监管机制。但是目前我国在排污许可证后监管实际运行过程中还存在一些问题,如监管力量和繁重的任务不相适应、执法精准性和震慑力需要提高、部分排污单位主体责任意识薄弱等。上述问题的存在一定程度上影响着排污许可制度的权威性以及环境治理的整体效果。根据上述的现实问题,本文从系统性优化入手,将制度设计、技术支撑、协同共治三者作为研究的重点,探寻排污许可证

后监管机制完善的方式与途径。通过对监管体系进行结构化的分析并建构出相应的实践策略,从而达到提高环境监管系统性、规范性和有效性的目的,给改善环境监管的系统性、规范性和有效性提供一个有理论参考价值和实践指导意义的思路框架。

1 排污许可证后监管的现状审视

1.1 现有监管体系的基本框架

我国已经初步建立起一个以生态环境主管部门为主导,其他相关部门共同参与的排污许可证后监管体系的基本框架。该

体系对监管内容做了规定,主要涉及排污单位执行报告上报的合规性、自行监测工作规范性、环境管理台账记录真实性的几个方面^[1]。目前已经形成了现场监督检查、非现场数据核查和基于信用的差异化监管等几种形式并存的局面。这套初步形成的一套体系,对规范企业的排污行为、督促企业履行环保责任起到了一定的基础性作用。但是体系运行过程中仍然存在着监管资源分布不均、监管方法创新不够等问题,造成监管效能没有得到最大化的发挥。

1.2 面临的主要问题与挑战

目前的监管实践存在着很多难题。首先,监管部门在资源配置上存在着区域之间、结构上的不平衡,有些力量薄弱的地方由于监管制度的覆盖面和深度不足,而降低了制度的震慑作用。另外,部分排污单位在制度执行上存在欠缺,如执行报告填报质量低、自行监测数据代表性或准确性不足等问题还普遍存在。其次,跨部门之间的监管信息共享渠道不畅、协同联动效率不高,“信息孤岛”的问题还比较突出。另外基层环境执法队伍的专业能力、技术装备以及执法手段还有欠缺,不能有效地对复杂的违法行为进行准确的发现和查处复杂地违法行为。以上种种问题互相纠缠在一起,成了制约排污许可制度深入推行的现实障碍。

2 监管机制的系统性构建: 制度与技术双轮驱动

2.1 制度设计的优化与创新

要完善证后监管机制,首先需要进行系统的制度设计和优化。应该进一步细化并明确各个监管主体的责任范围和分工,完善监管程序,制定更加细致的监管标准及操作指引。核心措施之一就是建立并动态更新基于环境风险等级的分级分类监管机制,对高风险企业实行加密、高频次的重点监管,对守法记录好的企业合理降低检查频率,达到监管资源精准投放的目的。同时要完善排污许可制度同其他环境管理制度(环评、总量控制、环境统计等)的有机衔接,推进“一证式”管理。另一个重要的地方就是健全环境信用评价体系,深化评价结果的应用,将企业的环境守法信用状况同信贷审批、税收优惠、政府采购等政策实质性地联系起来,建立一个“守信激励、失信惩戒”的长效机制,以外部激励和约束两个方面来提高企业自主守法的内在动力。

2.2 技术支撑体系的强化与赋能

现代信息技术的深度融合成为提高监管效能、冲破人力束缚的重要推动力量。必须创建智能化、集成化监管技术支撑系统。首要任务就是健全完善全国统一的排污许可管理信息平台,消除数据壁垒,实现排污许可证核发信息、自行监测数据、监督性监测报告、现场执法记录以及环保投诉举报等所有信息互联互通并实时更新。积极使用物联网、大数据分析、人工智能等前沿技术,开发出污染源在线监控智能预警系统,由原来的被动响应转变为现在的主动预警。另外就是推广配备带有功能集成的移动执法终端,提高现场检查的及时性和规范性。探索使用卫星遥感、无人机巡查、走航监测等先进的非现场、大范围的检测技术,将传统的监管手段作为一种有效的补充,大大地扩展了

监管的空间范围,创建起“天地空”一体化的立体监控网,为精确执法和科学决策提供坚实的资料和技术支持^[2]。

3 监管效能的实践提升路径

3.1 监管能力现代化建设

监管体系的有效运行要依靠高素质的监管队伍。必须不断加强监管队伍的专业化、规范化建设,不断提高执法人员的法律素养、政策理解能力和服务专业技能。这就需要建立常态化的分级分类培训体系和技能考核制度,保证知识的及时更新。同时要改善基层执法监测装备配置,保证必要的现场快速检测仪器、取证设备和防护装备,提高执法保障水平。另外要整合内外部的智力资源,建立包含环保法律、监测技术、行业工艺等各个方面的专家库和技术支持团队,给复杂的疑难案件查处以及监管决策提供专业的咨询,从而提高监管行动的权威性和科学性。

3.2 多元协同共治格局的构建

冲破政府单方面的监管模式,创建多方社会力量共同参与的协同治理格局,是提高监管合力和公众认同度的必由之路。政府方面要深化生态环境部门同公安、检察院、法院、市场监管、供水供电等有关部门的合作,建立健全信息通报、案件移送、联合调查制度,加强行政、刑事、民事责任的衔接。在行业层面上,积极引导并规范行业协会、商会发挥作用,促使其制订行业环保自律公约,起到桥梁纽带以及内部监督的作用。从社会角度来说,需要健全公众监督与参与的机制,开通并简化环保举报投诉的途径,实行举报有奖制度,保证公众享有知情权、监督权。另外需要合理的利用新闻媒体的舆论监督的作用,对典型的环境违法行为予以曝光,营造守法光荣、违法可耻的社会氛围,形成全社会共同监督的强大合力。

4 重点监管环节的深化与落实

4.1 强化执行报告与环境管理台账的核查

排污单位提交的执行报告和环境管理台账是证后监管的基础,规范性、真实性、完整性决定着监管的有效性。监管部门应该制定出更加详细的填报技术指导书以及审核标准,在利用信息化平台对报告、台账做逻辑校验、形式审查的基础上,保证格式的规范性^[3]。在实质审查阶段要采取定期抽查与专项核查相结合的方法,重点对排污浓度、排放总量、执行标准等关键数据进行核实,并评价台账记录的完整性及可追溯性。对发现的填报不规范、信息缺失或者真实性存在疑问的问题,要责令立即改正,并将相关情况纳入到企业的环境信用评价体系中,以此来强化企业的主体责任,保证源头的的数据质量。

4.2 加强自行监测数据的全流程质量监督

自行监测数据是判定企业达标排放的直接证据,它的质量是监管的生命线。必须加强排污单位自行监测方案的技术评估和备案审查,保证监测点位、项目、频次、方法等符合规定。对受委托的监测单位实行资质管理和日常监督,禁止弄虚作假。在实践中应该用在线监测数据比对、标准盲样考核、实验室间比对和不定期的飞行检查等方式来保证监测数据的准确性、可靠性。需要创建起高效的、及时的数据质量预警和反应系统,

对于发现的异常数据或者造假线索,必须立即开展核查工作,依照法律法规严厉惩罚相关人员,构成震慑效应,筑起坚固的数据质量防线。

5 差异化与精准化监管策略

5.1 构建科学多维的环境风险综合评估模型

实现精准监管的第一要务就是创建起科学的评价体系。要创建起包含多个方面指标的综合评价体系,主要考虑的因素有企业的所属行业类型和生产工艺特点、排放污染物的环境毒性和总量、企业所在地区的环境功能敏感性,以及该企业在一定时期内的环境守法记录等。利用该模型,可对企业环境风险等级进行动态评估,为后续实施差异化、精准有度的监管提供客观、量化的依据,从而确保监管资源能够被准确配置到环境风险最高的企业中去。

5.2 依据风险等级实施分类别监管措施

根据科学的评价风险等级之后,需要采取不同的差别化的监管措施。对于已经经过评估定性成高环境风险等级的企业,要大幅度加大它们被选中参加双随机、一公开抽查的几率和检查次数,增强在线自动监测、不定期飞行检查,甚至有必要时候驻厂检查等各种严格的监控手段。对处于中、低风险级别的企业来说,监管重心就应当转变为依靠远程非现场核查、数据逻辑审核、政策合规指导服务等手段,在保证环境行为守法合规的前提下,尽可能减少对企业的正常生产经营活动的非必要干预,改善整个营商环境。

5.3 深化信用评价结果在分级监管中的联动应用

必须推进企业环境信用评价体系和证后监管工作有机地结合起来。根据评价出的环保诚信、环保良好、环保警示、环保不良等不同的信用等级,直接同企业所面对的监管强度、频率和政策待遇联系起来。对于诚信守法的企业实行以激励为方向的“无事不扰”式监管,比如优先得到环保专项资金的支持、合理减少现场检查的频率、享受到行政许可的便利服务等^[4]。对于信用不良的企业,列为重点监管对象,依法加大执法检查力度,采取跨部门联合惩戒的方式,使企业在市场准入、金融信贷等各方面处处受限,从而形成守信受激励、失信受严惩的鲜明监管导向。

6 监管信息化的深度融合与应用

6.1 统一监管平台的功能拓展

推动排污许可管理平台由原来的仅是信息存储库变成智能监管中枢。在此基础上,对污染源全生命周期的数据进行深度整

合,开发出智能分析模型,从而达到对企业的排污行为规律进行挖掘、违法风险进行智能预测的目的。创建起包含许可证到期延续、变更、执行报告提交、整改销号等全部过程的闭环管理系统,保证线上流转、提醒督办。通过平台数据对区域、行业的排污状况开展大数据分析,给环境形势分析以及政策制定提供支持。

6.2 非现场监管能力的全面加强

大力发展使用物联网、大数据、人工智能等非现场监管的技术。扩大自动监测设施安装联网的范围,提高数据质量以及传输的稳定性。采用安装视频监控、用电监控、工况监控等方式,从侧面间接监控污染防治设施的运行情况。利用大数据分析的方法,提高排放规律异常、监测数据逻辑矛盾等现象的发现率。借助遥感技术来监测无组织排放、区域环境质量的变化,给非现场执法提供依据。依靠“科技换人”逐渐实现由传统的人工监管向远程监控、数据预警、精准执法的智能化转变。

7 结束语

创建起系统、高效的、精准的排污许可证后监管体系,是国家对固定污染源环境管理现代化的重要使命。本文认为应该从制度的完善、技术的应用和多元共治这三个方面一起推进。依靠完善分级分类监管和信用联动制度,加强信息化、智能化技术的支持,创建起政府、企业、社会三方共同参与的治理体系,才能达到监管资源合理配置、执法效率根本提高的目的。完善执行报告核查、自行监测质量监督等重要环节,按照环境风险采取不同的监管方式,这是保证制度落实的重要途径。最后建成一个权责分明、技术先进、运行协调的证后监管体系,会促使企业主动守法,进而推动生态环境质量持续好转。

[参考文献]

- [1]张红梅,孙聪聪.排污许可证动态监管机制的优化路径探讨[J].皮革制作与环保科技,2025,6(20):79-81.
- [2]梅欣仪.排污许可制与环评、排污权、碳排放权交易衔接机制研究[J].上海节能,2025,(07):1034-1038.
- [3]陈海嵩.论生态环境法典中的排污许可制规定及其落实[J].求索,2025,(04):59-68+206.
- [4]邓万蓉.浅谈排污许可证发证与监管过程中存在的问题及建议[J].清洗世界,2024,40(09):100-102.

作者简介:

韦慧敏(1996--),女,壮族,广西南宁人,本科,研究方向:排污许可证后管理。