

排污许可证后监管的地方实践与思考

——以济南市为例

Local practice of and thinking on post-supervision of pollutant discharge permits

■文 / 王璇¹ 靳颖斯¹ 杨晓² 朱丽瑛¹ 郭红燕¹

“十四五”期间,排污许可制度改革不断纵深推进,以“全面实行排污许可制”为主线,聚焦提升排污许可证质量、强化依证监管、深化制度联动等重点任务,为深入打好污染防治攻坚战、持续改善生态环境质量提供重要支撑。从实践来看,各地更加重视排污许可事中、事后监管,在排污许可证后监管制度、机制或模式等方面开展了诸多有益探索。本文以山东省济南市为案例,总结其经验做法,并深入分析当前我国排污许可证后监管存在的问题,提出相关对策建议。

一、济南市排污许可证后监管的主要经验做法

近年来,为更好地服务经济社会发展大局,济南市持续推进排污许可改革工作,积极探索优化监管模式,统筹“管企”和“护企”,形成了一些特色做法。

(一) 构建“闭环”+“智慧”工作模式,扎实推动排污许可提质增效

围绕排污许可提质增效主线,济南市管好排污许可证“存量”与“增量”,着力强化排污许可证质量核查。一是建立闭环管理机制,提高问题解决效能。紧盯排污许可“双百”(3年内排污许可证质量检查率100%,1年内执行报告提交率100%)任务目标,绘制挂图作战表,制定审核程序及内容规范性文件,明确各级责任分工、内容与时间节点,统一工作步调。建立“线上审核—现场核实—问题整改—抽查复核—动态销号”闭环管理机制,由区县分局现场核实和告知企业问题及整改要求,由市局定期抽查审核结果、整改进展情况并及时反馈,牢牢压实核查责任,环环相扣推动问题解决到位。二是创新开发智慧化辅助工具,提升审核效率与准确度。依托济南智慧环保综合监管平台,开发“双百”任务制式表单功能,实现数据汇总分析,并能够动态跟踪企业整改进度。同时,开发

智能审核功能辅助排污许可证及执行报告质量审核,将研究制定的68项通用型审核规则、119项重点行业审核规则全部内嵌到平台,大幅提高审核精准性。

(二) 主动靠前服务,帮扶企业落实治污主体责任

为推动排污单位真正落实“依证排污”主体责任,济南市从持续普法、主动服务等方面入手,督促帮扶企业提升证后管理能力。一是持续开展排污许可普法教育,推动排污单位夯实主体责任意识。采取“零距离”普法方式,通过现场培训、线上培训(如抖音直播),发放排污许可管理服务手册,指导持证单位“依证排污、自证守法”。二是提供排污许可提醒服务,将被动事后处罚变为主动靠前服务。为进一步落实“放管服”有关部署,研究和开发排污许可相关预警服务,包括发证过程提醒、许可证到期预警提醒、执行报告季报和年报提醒等,及时推送提醒短信给排污单位相关负责人,避免企事业单位因非主观原因出现排污许可证到期但未延续、不按时提交执行报告等违法行为。截至2022年年底,济南市持证单位按期延续率已达100%,执行报告季报和年报按时提交率均达100%。三是开展排污许可问卷调查,主动问需于企、问计于企。为准确了解企业事业单位排污许可制执行管理需求,组织开展了排污许可“一证式”管理服务调查,调查内容包括持证排污单位内部环保管理、排污许可证申领、自行监测等管理要求的执行情况等30余项内容。四是将排污许可相关工作纳入惠企政策,以“实招”助企纾困。针对企业反映的非重大变动共性问题,制定《污染影响类建设项目非重大变动无需环评情形清单(试行)》,并纳入助企纾困“20条措施”,即企业对照清单可判定非重大变动情形,对非重大变动,企业可通过公示《非重大变动环境影响分析说明》(样本)来佐证,在排污许可证申报和执法检查过程



济南市生态环境局排污许可工作现场

中予以应用。

（三）探索优化监管方式,推动执法监管工作落实

结合地域特点,济南市坚持将证后监管执法作为排污许可制落地的重要环节,兼顾“力度”与“温度”,不断优化监管方式方法。一是建立黄牌提醒机制,增强正面清单引导作用。落实生态环境监督执法正面清单制度,有序动态调整纳入类型和数量,特别注意将符合条件的省市新旧动能转换重大工程、“独角兽”企业、“荷尖”企业等,逐步纳入清单并减少现场检查频次。探索建立黄牌提醒机制,对纳入正面清单的企业,出现1次轻微违法行为记黄牌1张;1个自然年内累积黄牌2张及以上,则立即移出清单;移出清单的企业原则上3年内不得再次纳入,从而进一步发挥正面清单的正向激励作用。二是规范和严格证后监管执法,捍卫法律权威性。建成了排放口二维码应用系统,在所有持证单位的主要排放口设置了统一规格的二维码标识牌,为“依证执法”提供了有力支撑。开展了重点行业清单式执法检查,牵头编制了山东省炼铁、炼钢行业排污许可执法检查标准清单,规范了依证检查的流程、程序和要求等。对于未按照排污许可证要求排污的单位,依法依规进行处罚,做到执法必严、违法

必究。三是建立“三监”联动机制,打破部门间的信息壁垒。建立污染源监管信息的动态共享机制,构建了发现问题、督促整改、问题销号的排污许可执法监管联动机制,进一步强化部门联合监管。具体而言,核发部门定期将新纳入排污单位清单、排污许可线上核查或抽查中发现的问题线索等移交执法机构及监测部门;监测部门根据工作需要开展监督性监测和排污单位自行监测的监督检查,发现问题线索及时移交执法机构及核发部门;执法机构开展执法检查,并将日常执法发现的“应发未发”“应登未登”类问题反馈给核发部门。四是开展证后监管的现场“体检”,督促企业规范证后管理。探索“审计式”现场执法检查,由执法、监测及技术支持单位等联合对重点企业开展专项帮扶执法。采取资料核查与现场核查同步的方式,重点查阅排污单位监测报告、原始监测记录、环境管理台账等,梳理核查内容及要点,形成问题清单反馈企业,指导企业整改和落实证后管理要求。

（四）强化排污许可大数据应用,提高排污许可智慧化管理水平

为破解固定污染源数量多、任务重与监管力量不足的矛盾,济南市借助信息化手段,深度挖掘和应用排污许可数据,强化排污许可智慧化管理。一是建立

排污许可智能管理系统,实现了排污许可大数据的多维场景应用。基于排污许可回流数据,开发排污许可智能管理系统,集“全要素信息展现”“分行业审核”等多项功能于一体,包括开发污染源画像功能,实现排污许可数据库中500多张表单3600个字段的导出,可实时统计分析发证数量、行业及区域分布情况;对接企业在线监测数据,开发“超量预警”功能;接入环评审批、重点排污单位等各类清单,实现定期比对与动态更新;开发“问题线索”功能,同步推送给排污许可、环境监测、环境执法等部门,为固定污染源监管提供全方位的信息保障。二是完成了排污许可证电子证照的全覆盖,让企业实现了“零跑腿”。在全国排污许可证管理信息平台,开展了“一网通办”“全程网办”,实现不见面办理。打通了多个业务系统数据共享渠道,通过数据端口与市大数据局实现排污许可数据共享,自动生成加盖公章的排污许可电子证照,相关部门可直接从平台获取。目前,从申请、变更、延续、重新申请排污许可证到最后生成电子证照,企业“一次都不用跑”。

二、我国排污许可证后监管存在的问题与思考

结合全国各地排污许可制实施情况,当前排污许可制与生态环境执法尚未完全无缝衔接,构建以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系尚处于推进实施阶段,排污许可证后监管仍存在制度、机制、平台等多方面问题的制约。

(一) 依证监管支撑体系有待完善

排污许可管理工作专业性强、任务重,排污许可证内容复杂、程度差异较大,涉及生产单元、生产工艺及产污环节等诸多环节与要素,再加上部分工业发达地区固定污染源数量庞大、类型多,给基层生态环境部门执法监管提出了更高要求。个别地区结合区域实际探索出台了排污许可行政执法手册,但是,国家层面尚未出台依证监管执法的规范或指南,也未发布重点行业依证监管技术指南,不利于基层管理部门日常规范和落实“依证执法”。

(二) 部分中小微企业证后管理不到位

一是中小微企业“依证排污”主体责任尚不牢固。部分中小微企业主要依靠外部力量协助落实排污许可相关工作,将排污许可自行监测、执行报告撰写等全部委托第三方技术服务机构,对排污许可证的内容及

环境管理要求载明的内容知之甚少或一知半解,证后环境管理要求的执行要靠管理部门督促提醒。这也说明,排污单位落实主体责任有待深化,要真正实现对排污许可制从“认识”到“全面认识”,从“落实”到“全面落实”仍有一定差距。二是部分排污单位环境管理台账制度落实不到位。依照《排污许可管理条例》,对部分台账记录不规范的情形处罚难度较大,再加上环境管理台账配套技术规范不完善,排污单位环境管理台账要求执行不规范或不到位的问题较突出。从执行层面来看,尤其是部分中小微企业环境管理台账记录较随意,内容缺项漏项,记录频次和形式不能满足技术规范要求等,环境管理台账“形式化”问题较突出。

(三) 排污许可第三方服务机构尚未纳入有效监管

一是尚未摸清排污许可第三方服务机构的底数及分布情况。目前,排污许可第三方服务机构不需要“从业备案”,且排污许可管理申报系统并未要求辅助申领排污许可证或填写登记表的第三方服务机构进行基本信息留痕,导致管理部门无法有效掌握辖区内填报服务机构的信息,形成监管“盲区”。二是缺乏排污许可第三方服务机构的激励约束机制。从实践来看,缺乏针对第三方服务机构的有效管理手段,多数情况仅仅是口头教育、通报批评等方式,约束力非常有限。同时,缺乏排污许可行业信用管理机制,缺乏规范性评价及服务质量考核,尚未形成有效的市场“优胜劣汰”机制。

(四) 全国排污许可证管理信息平台功能仍有提升空间

一是全国排污许可证管理信息平台功能有待升级或健全。平台的智能化程度不够,基本信息自动对比、校核及统计等功能较弱等。平台审核功能优化不足,不能保留许可证申领的过程或修改数据,未赋予地方管理部门修改权限,无法从前端帮助企业修改或更正填报的低级错误,影响了审核发证效率。二是全国排污许可证管理信息平台运维与响应能力不足。部分企业反映,执行报告填报期间,填报系统运行不稳定,在工作高峰期会出现卡顿现象,甚至网页崩溃的情况。同时,平台用户体验感一般,客服回应和解决问题时间长。三是重复填报的问题仍未彻底解决。目前,全国排污许可管理信息平台与其他环保类数据平台系统之间尚未打通,“一企多数”、重复填报及重复审

核等问题具有普遍性,增加了企事业单位及管理部门不必要的负担。

三、推动排污许可证后监管工作的对策建议

(一) 加快完善依证监管支撑体系,加大对基层管理部门的指导

一是制定依证监管规范或指南。以指导和帮扶提升基层执法效能为导向,制定排污许可证后监管执法的相关配套指南,例如,研究制定排污许可证依证监管指导文件,细化依证监管的程序、内容等要求,减少基层自主裁量权;又如研究制定重点行业依证监管指南或规程,明确并统一检查重点、关键问题判别方法和要点等,落细落实事中事后监管。二是强化部门间联管与协作机制。厘清排污许可同级管理部门(包括排污许可审批、环境监测及执法等)的工作职责,强化对管理对象、内容与程序之间的有效衔接,完善部门间联管与协作机制,推动真正形成排污许可管理闭环。针对监测、执法等基层工作特点,定期组织排污许可相关专题培训,不断提升排污许可综合业务能力。

(二) 细化管理要求与宣传引导并举,推动排污单位落实主体责任

一是完善排污许可环境管理台账制度。针对不同行业和企业类型,尽快修订《排污单位环境管理台账及排污许可证执行报告技术规范总则(试行)》(HJ944—2018),研究制定更实用、更简便的环境管理台账通用推荐模板,如区分重点管理和简化管理,以方便企业使用和填报。二是建立常态化排污许可宣教机制。围绕排污许可重点工作,鼓励地方创新宣教方式方法,如建立定向培训机制,突出实用性、接地气,重点覆盖小微企业、新企业及问题企业等;再如依托各类融媒体平台,定期推送法律知识、开展“以案释法”普法教育等,促进排污单位全面树牢主体责任意识。三是推动社会主体参与监督。建立和完善典型违法案件常态化曝光机制,定期在媒体、报纸等公布排污许可违法典型案例,倒逼排污单位提升守法意识。鼓励各地根据实际情况明确参与监督的不同路径,将排污许可内容纳入生态环境违法行为举报奖励范畴,引导更多社会主体参与监督。

(三) 开展摸底调查,加快建立完善排污许可第三方服务机构监管体系

一是开展排污许可第三方服务机构摸底调查。由

生态环境部牵头,联合各省份组织开展全国范围内专项调查,摸清排污许可技术服务机构的数量、规模、类型及分布特点等,识别排污许可第三方服务机构存在的问题与短板。二是完善排污许可第三方服务机构监管。制定排污许可第三方服务机构的监管指南或规范性文件,明确责任、服务内容与范围等,突出信息公开、信用监管、考评手段应用,推动排污许可第三方服务机构健康有序发展。三是鼓励发挥行业协会自治作用。鼓励行业协会建立健全行业经营自律规范、自律公约,引导从业单位提高服务质量与公平竞争,维护排污许可服务行业的信誉。

(四) 升级全国排污许可证管理信息平台,鼓励地方开展排污许可大数据回流与应用

一是完善全国排污许可证管理信息平台功能。继续优化和完善平台各项基本功能,包括智能化统计、数据自动审核等,解决系统漏洞问题。针对管理端,建议在核发系统对企业历次提交材料进行归集,增加企业修改或删除信息的标记功能,在回流数据中增加Word或PDF版本执行报告文件,以提高审核效率。针对企业端,建议显示历次提交执行报告的时间,避免出现企业修改提交后初始时间被覆盖,而被执法人员误判为未在规定时间内提交等情形。强化平台运维保障,定期收集与反馈平台使用方面的问题、建议,提高平台用户友好性。二是加快打通各类环保管理系统平台。统筹和推动排污许可管理系统与环评系统、监测系统、固废管理系统等其他系统的衔接,尽快实现数据资源共享,减少数据的重复填报,推进固定污染源排放数据逐渐向排污许可制归集。三是大力支持地方开展排污许可数据回流应用。仅靠部级层面推进排污许可信息化建设,包括完善全国排污许可证管理信息平台,短期内无法满足各地排污许可智能化管理的要求。建议各地积极开展排污许可数据回流工作,因地制宜开发排污许可管理智能化辅助系统,创新运用大数据、人工智能、区块链等新技术,深度推动排污许可数据在各种场景的应用,如辅助环境管理人员实施精细化监管,辅助企业落实排污许可管理要求等。

作者单位:1.生态环境部环境与经济政策研究

中心;

2.济南市生态环境局