

固定污染源排污许可与自行监测工作监管同步推进的探讨

王建*, 梁朵朵, 张超#

新疆生产建设兵团生态环境第二监测站, 新疆 阿拉尔

收稿日期: 2026年3月23日; 录用日期: 2026年5月8日; 发布日期: 2026年5月20日

摘要

随着以排污许可制为核心的固定污染源监管体系日趋完善, 排污许可制已成为推动排污单位落实主体责任的重要手段。自行监测是排污单位落实排污许可制度, 履行治污责任、监管部门实施精准监管的关键支撑, 二者监管同步推进是打通“发证-监管-治污”闭环的核心抓手。文章旨在探讨二者监管同步推进的内在逻辑、存在的主要问题与挑战及对策建议。当前, 排污许可证为自行监测工作提供了法定依据, 而自行监测数据则是验证排污许可证执行、实施证后监管的核心支撑, 两者共同构成“许可-监测-监管”的管理闭环。然而, 实际工作中仍存在许可与监测衔接不畅、履行责任意识亟待加强、监测数据质量有待提升等问题。为此, 文章基于现行生态环境法律法规与监管实践, 剖析排污许可与自行监测工作监管同步推进的内在逻辑与现实价值, 并结合当前工作中存在的问题, 从强化源头推进、落实主体责任、健全机制保障三个维度提出优化建议, 为推进环境治理、压实企业主体责任提供参考。

关键词

排污许可, 自行监测, 同步推进, 环境治理, 主体责任

Discussion on the Synchronous Advancement of Supervision of Pollutant Discharge Permits and Self-Monitoring for Stationary Pollution Sources

Jian Wang*, Duoduo Liang, Chao Zhang#

The Second Ecological Environment Monitoring Station of Xinjiang Production and Construction Corps, Alar Xinjiang

*第一作者。

#通讯作者。

Abstract

With the increasing improvement of the stationary pollution source supervision system centered on the pollutant discharge permit system, the pollutant discharge permit system has become an important means to promote the implementation of the main responsibility of pollutant discharge units. Self-monitoring is a key support for pollutant discharge units to implement the pollutant discharge permit system, fulfill their pollution control responsibilities, and for regulatory authorities to carry out precise supervision. The synchronous advancement of supervision of both is the core lever to close the “permit issuance-regulation-pollution control” loop. This paper aims to explore the internal logic, main problems and challenges, and countermeasures for the synchronous advancement of supervision of the two. Currently, pollutant discharge permits provide a legal basis for self-monitoring work, while self-monitoring data serve as the core support for verifying the implementation of pollutant discharge permits and conducting post-permit supervision. Together, they form a closed-loop management system of “permit-monitoring-regulation”. However, in practice, there are still shortcomings in the integration of permits and monitoring, the need to strengthen awareness of responsibility fulfillment, and the need to improve the quality of monitoring data. To address these issues, this paper, based on the requirements of current ecological and environmental laws and regulations and ecological environment supervision, analyzes the internal logic and practical value of the synchronous advancement of supervision of pollutant discharge permits and self-monitoring. Combining the existing problems in current work, it proposes optimization suggestions from three dimensions: strengthening source promotion, implementing main responsibilities, and improving mechanism guarantees. This provides a reference for advancing environmental governance and consolidating the main responsibilities of enterprises.

Keywords

Pollutant Discharge Permit, Self-Monitoring, Synchronous Advancement, Environmental Governance, Main Responsibility

Copyright © 2026 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

2013年7月,环境保护部出台了《国家重点监控企业自行监测及信息公开办法(试行)》¹,明确重点监控企业须开展自行监测。2016年11月,国务院办公厅发布了《控制污染物排放许可制实施方案》²,实施排污许可证改革,标志我国排污许可制度进入新阶段,同时明确企事业单位应依法开展自行监测。同年12月,环境保护部发布了《排污许可证管理暂行规定》³,指导各地排污许可证申请、核发等工作,明确排污单位开展自行监测;并印发了《关于开展火电、造纸行业和京津冀试点城市高架源排污许可证管理工作的通知》(环水体〔2016〕189号)⁴,各地立即启动火电、造纸行业排污许可证管理工作,以及在京津冀部分城市试点开展钢铁、水泥高架源排污许可证管理工作,明确火电、造纸等行业企业应持证排

¹https://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2496407.htm

²https://www.mee.gov.cn/ywgz/pwxkgj/ygzc/201811/t20181128_675285.shtml

³https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5217757.htm

⁴https://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201701/t20170106_394017.htm

污,开展自行监测。2021年1月,发布了《排污许可管理条例》⁵,进一步明确了排污许可申请、核发、登记的程序要求及监管要求,同时明确排污单位应依法开展自行监测。2022年3月,生态环境部印发《关于加强排污许可执法监管的指导意见》⁶,明确地方政府、有关部门、排污单位在排污许可执法监管中的责任,对排污许可的执法监管指明方向并提出要求,从总体要求、全面落实责任、严格执法监管、优化执法方式、强化支撑保障等五方面提出了22项具体要求,推动形成企业持证排污、政府依法监管、社会共同监督的生态环境执法监管新格局^[1]。2024年4月,生态环境部修订发布《排污许可管理办法》⁷,全面落实排污许可“一证式”管理,强化排污单位主体责任,推动排污许可制度落地执行,明确排污单位应依法开展自行监测。2025年10月,公布了《生态环境监测条例》⁸,系统构建了生态环境监测基本制度框架,明确负有法定监测义务的企业事业单位和其他生产经营者依法开展自行监测。

随着我国环境管理逐步从“浓度控制”向“精细化管控”转型,排污许可制成为统筹固定污染源环境管理的核心制度,而自行监测作为企业履行法定义务、掌握排污状况的重要途径,保障排污许可证落地执行。当前,部分企业存在“重取证,轻监测”、“许可与监测实践衔接仍有短板”等问题,导致排污许可管控效能未能充分发挥,监管部门难以精准掌握企业排污实情。在此背景下,推动排污许可与自行监测同步规划、同步实施、同步监管,既是落实法律法规的必然要求,也是提升环境治理效能、助力精准治污的现实需要,对构建政府主导、企业主体、社会监督的环境治理格局具有重要意义。

2. 排污许可与自行监测工作监管同步推进的内在逻辑

2.1. 法理层面：法定要求的必然衔接

我国现行法规已明确二者的关系,《排污许可管理条例》规定排污单位应当按照排污许可证载明的要求开展自行监测,如实记录监测数据并上传平台。《排污许可管理办法》规定排污单位应当按照排污许可证规定和有关标准规范,依法开展自行监测,保存原始监测记录,且原始监测记录保存期限不得少于五年。《生态环境监测条例》规定企事业单位对其生产经营等活动中污染物、温室气体等的排放情况以及建设项目、突发生态环境事件等对生态环境的影响,依照法律、法规规定开展自行监测;应当依照法律、法规规定的期限保存自行监测的原始监测记录;应当依法公开自行监测相关信息,接受社会监督。企业开展合规的自行监测与持证排污本身同等重要,共同构成企业不可推卸的、具有法律后果的主体责任。二者监管同步推进本质上是将许可的“管控要求”转化为监测的“实操标准”,确保法定责任不缺位、管理要求不落空。

2.2. 管理层面：闭环治理的核心支撑

排污许可证是实施排污许可制的重要载体,排污许可证载明了排污口、污染物种类、排放限值、排放量、排放方式等内容,企业须按证排污;自行监测是按照排污许可内容,通过常态化监测验证企业是否按证排污并达标排放,二者形成“许可定标-监测验标-监管督标-整改达标”的闭环管理链条。同步推进可避免“许可与监测两张皮”,让监管部门通过监测数据精准掌握许可执行情况,实现监管从“粗放”到“精准”的转变。

2.3. 主体层面：企业治污的内生动力

企业将排污管控与监测管理同步推进,有利于企业自身可持续发展。企业通过自行监测实时掌握自

⁵https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202101/t20210129_819519.shtml

⁶https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/12/content_5684640.htm

⁷https://www.gov.cn/zhengce/202404/content_6944187.htm

⁸https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202511/t20251106_1132216.shtml

身排污状况，动态掌握治理能力，及时发现治理设施运行情况，主动优化治理工艺，推动企业从“被动达标”向“主动治污”转变，提升治理能力，助力企业实现绿色发展。

3. 存在的主要问题与挑战

3.1. 源头协同不足，许可与监测衔接仍有短板

1) 在排污许可证核发阶段，未充分结合企业生产工艺及实际排污特征变化等情况，导致载明的产污环节、排污口位置、相应监测因子及频次与企业实际排污情况未能完全匹配；《排污许可证申请与核发技术规范》《排污单位自行监测技术指南》、行业排放标准和环评文件及批复等未充分衔接，自行监测相关内容缺失，存在许可监测因子不全、频次不足等问题。

2) 审批部门、监测部门、执法部门之间联动不畅，仍存在对排污许可证中自行监测内容审核联动不够，排污许可、环境监测等平台信息共享不畅，部门之间配合协作不够等问题。

3) 基层监管力量有限，难以实现对所有企业排污许可证执行、自行监测(监测方式包括自动监测和手工监测[2])落实情况开展常态化检查，监管盲区依然存在。

3.2. 重视程度不够，履行责任意识亟待加强

1) 部分企业在申请(或委托申请)排污许可证时，未严格按照《排污许可证申请与核发技术规范》和《排污单位自行监测技术指南》等标准规范要求，结合实际情况，填报排污许可信息及自行监测内容信息不完整、不准确等情况，后续监测数据无法全面体现许可执行状况。

2) 部分企业重视程度不够，存在“重取证”、“轻执行”的现象，未规范落实企业排污许可证台账记录管理，对自行监测任务不清楚，开展自行监测工作不扎实，未及时填报、公开排污许可证执行报告、自行监测数据等。

3) 中小企业缺乏专业环保技术人员，专业能力薄弱，导致排污许可及自行监测等工作落实不到位；部分企业甚至将相关工作“一委了之”，难以全面有效开展相关工作。

4) 部分中小企业存在监测技术、资金短缺问题，承担污染治理设施及自动监测设备升级改造压力较大。

3.3. 过程管控薄弱，监测数据质量有待提升

1) 部分企业委托服务机构开展自行监测工作，存在落实质控措施不全，难以充分保证监测数据质量[3]，影响监测数据真实性、准确性。

2) 自动监测也是重点监管单位自行监测的重要内容，自动监测设备运维不规范，部分重点监管企业的自动监测设备虽按要求开展运维和自动校准等工作，但也存在数据异常时未及时核查整改等问题，导致监测数据偏差大。

3) 监测数据与许可执行报告衔接不畅，部分企业未将监测数据作为执行报告的核心依据，超标数据未如实上报、未及时整改。

4) 对监测违规行为的处罚力度不足，对数据造假、未按证监测等行为的惩戒威慑力不够。

4. 深化同步推进的对策建议

4.1. 强化源头推进，实现“许可定标与监测方案同步落地”

1) 积极探索“两证合一”审批制度，推动建设项目环境影响评价与排污许可证联动办理，在项目设计期就统筹考虑排污口、治理设施、监测点位布设等要求，实现环保要求从建设到运营的全过程、一体化衔接。

2) 优化排污许可核发环节管控,将自行监测要求纳入排污许可证核发和变更审核要点,按标准规范、环评文件及批复等要求,加强部门之间联动,引入第三方作为技术支撑,强化核发前现场核查,确保全面、准确许可产污工艺、排污口及监测指标、频次等相关内容;对重点监管企业,同步明确自动监测设备安装、联网时限,纳入许可承诺事项。

3) 一是加强推行自行监测方案“同步编制、同步审核”机制,企业在申请排污许可证时,按照《排污许可证申请与核发》《自行监测技术指南》、行业污染物排放标准和环评文件及批复等,同时注重标准之间的衔接,制定切实可行的自行监测方案并同步提交,审批部门联合监测部门同步审核,对方案与许可要求不符的,一次性告知整改,保持许可内容与监测方案内容同步,便于开展监测工作。二是监测部门分类制定重点行业或涉及企业家数量较多行业的自行监测方案模板,明确与排污许可证对应的排放口、核心监测指标及排放限值等,便于中小企业编制,确保许可管控与监测要求精准衔接。

4) 一是细化联动工作实施方案,明确工作目标及各部门职责分工,实行“联合开展、发现问题、反馈企业、推进整改、核查验收”的闭环流程,以形成有效的工作合力。二是整合排污许可、环境监测等数据资源,搭建以固定污染源排污许可证为核心的“一证式”监管平台,畅通各部门数据平台共享、信息互通渠道,实现生产状况与排污许可证执行、自行监测落实情况同步记录,设置排污许可证执行报告及监测数据等公开临期提醒、超标数据推送及部门之间工作情况反馈、推送等功能,便于开展工作。三是强化“部门联动”,注重工作配合协作。监测部门、执法部门在日常监管中发现企业实际排污状况与排污许可证不符时,及时告知企业变更或重新申请排污许可证,同时反馈审批部门督促整改,并配合做好审核工作,联合推动问题整改;监测部门联合执法部门开展重点监管企业执法监测,如企业超标排放,执法部门已掌握现场情况,便于依法调查、处理;审批部门、监测部门加强排污许可证执行报告及监测数据等公开情况调阅及督促,促使企业及时公开,对不公开或多次公开不及时,及时反馈执法部门依法惩处。

5) 加强基层监管队伍建设,注重人员培养,充分利用非现场检查、区域交叉检查等方式加强企业排污许可、自行监测监管;同时利用“双随机、一公开”监管模式,将所有企业自行监测合规性纳入执法检查清单,强化重点监管企业和非重点企业监测数据抽查核查,实现精准监管。

6) 强化技术与资金支撑,制定工作流程及清单,便于企业开展工作,同时为中小企业提供技术帮扶,解决技术问题;鼓励出台政策,对重点管控企业污染治理设施及自动监测设施升级改造给予适当补贴,助力企业治污、监测能力提升。

4.2. 落实主体责任,实现“许可履责与监测实施同步推进”

1) 企业转变发展理念,尤其是企业负责人,将生态环境保护支撑助力企业高质量与高水平发展,加强法律法规学习和培训,增强履责意识,建立“许可-监测-记录-分析-整改”全流程管理制度,按照要求落实排污许可及自行监测工作。

2) 企业建立内部环境管理制度,注重培养专业队伍,安排专人依据标准规范、结合企业实际申领排污许可证、制定自行监测方案,并落实排污许可证各项工作,开展或委托开展自行监测工作,按期填报、公开执行报告及自行监测数据;如排污许可与自行监测工作全部委托服务机构开展,建立服务机构服务保障与考核制度,安排专人积极与服务机构沟通对接,让服务机构全面掌握企业状况,便于更好地服务企业,同时加强工作跟进与考核,将工作量、质量等与支付费用挂钩,确保各项工作保质按时完成。

3) 企业积极组织 and 参加《排污许可管理条例》《生态环境监测条例》等法律法规的学习交流和培训,充分认识企业自身法律责任和对委托的自行监测或运维活动负有监督责任,注重审慎选择服务机构。安排专人加强服务机构自行监测及自动监测设备运维工作的监督,促使服务机构规范监测行为、做好质控

措施，为企业缴纳环保税、填报排污许可证执行报告等提供数据支撑。

4) 企业充分利用分析监测数据情况掌握自身排污状况，主动优化治理工艺，提升治理能力，助力企业实现绿色发展。

4.3. 健全机制保障，实现“监管服务与数据质量同步提升”

1) 监管部门加强法律法规的宣传和培训，提高企业法律意识。建立服务机构信用评价体系，加强备案服务机构的日常监管和非现场检查，将监测数据真实性纳入评价指标，对出具虚假监测报告、篡改数据的服务机构，依法依规严惩并纳入黑名单，倒逼服务机构履行质控责任，提高自行监测数据质量^[4]，确保提供真、准、全的监测数据。

2) 重点监管企业规范运维自行监测设备，建立自动监测数据异常处置制度，加强日常巡检，定期开展比对监测及时掌握自行监测设备运行状况，对监测超标、数据异常情况，立即启动治污设施排查整改并规范标记，同步向监管部门报备，严控排污风险，尽快实现达标排放。

3) 强化监测数据与许可执行的核查，将自行监测数据作为排污许可证年度/季度执行报告的核心内容，企业需对超标数据、异常波动作出专项说明，明确整改措施及成效；监管部门将监测数据合规性作为排污许可执行核查的核心依据，实现“数据异常即预警、超标即核查”。

4) 落实生态环境保护执法正面清单制度，充分结合环保信用评价体系，优先将治污水平高、环境管理和排污许可各项工作及自行监测执行规范、信用好的企业纳入清单，推动差异化执法监管，减少企业现场检查次数，推动企业主动履行主体责任。

5) 加大违规惩戒力度，对未按要求落实建设项目环保“三同时”、排污许可工作、自行监测、篡改伪造监测数据、超标排污未整改等行为，严格依据《中华人民共和国环境影响评价法》《排污许可管理条例》《生态环境监测条例》等法律法规处罚，同时将违规行为纳入企业环保信用评价，实施联合惩戒，提升违法成本。

6) 完善社会监督机制，督促企业依法公开排污许可证执行情况、自行监测结果，畅通公众举报渠道，对公众反映的未及时、准确公开执行报告、监测数据等问题，及时核查处理并反馈，形成社会共治合力。

5. 结论与展望

排污许可与自行监测工作监管同步推进，是落实固定污染源精细化管控的关键举措，也是构建现代环境治理体系的重要内容。当前，二者监管同步推进仍面临源头协同不足、重视程度不够等问题，需通过强化源头推进、落实主体责任、健全机制多维保障，打通“许可-监测-监管”的堵点难点。

随着生态环境信息化建设的深入推进，可进一步依托大数据等技术，实现排污许可与自行监测数据的智能预警、监管；同时，持续完善法律法规体系，细化工作监管同步推进的实施细则，推动企业从“要我监测、要我守法”向“我要监测、我要守法”转变，最终实现精准治污、科学治污、依法治污，为生态环境质量持续改善提供坚实支撑。

参考文献

- [1] 张兰女. 完善排污许可“一证式”监管体系的对策研究[J]. 皮革制作与环保科技, 2023, 4(19): 77-79.
- [2] 黄泳珊. 关于提高排污企业自行监测管理工作的思考[J]. 广东化工, 2023, 50(20): 102-103.
- [3] 周俊杰. 浅谈企业落实生态环境保护主体责任在自行监测工作中的问题及对策[J]. 清洗世界, 2022, 38(5): 128-130.
- [4] 浦国佳, 王臻翔, 陈辉, 等. 排污单位自行监测现状及对策建议[J]. 化工管理, 2022(11): 61-64.