

# 上海市生态环境局文件

沪环执法〔2023〕154号

---

## 上海市生态环境局关于印发《上海市关于加强排污许可执法监管的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

经市政府同意，现将《上海市关于加强排污许可执法监管的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市生态环境局

2023年9月18日

# 上海市关于加强排污许可执法监管的 实施意见

为全面推进排污许可制度改革，加快构建以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系，根据生态环境部《关于加强排污许可执法监管的指导意见》精神，结合本市实际，制定本实施意见。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平生态文明思想，坚持精准治污、科学治污、依法治污，以固定污染源排污许可制为核心，创新执法理念，加大执法力度，优化执法方式，提高执法效能，压实本市各级政府、生态环境部门和排污单位的责任，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，全面建立排污许可全过程、全覆盖、全闭环监管模式。

## 二、工作目标

到 2023 年年底，完成排污限期整改清零工作，本市固定污染源全部依法持证排污；编制原油加工及石油制品制造、涂料、油墨、颜料及类似产品制造、炼铁、金属表面处理及热处理加工、危险废物治理等重点行业排污许可执法检查清单，并对其实施排

污许可清单式执法检查。完善排污许可日常监管、环境监测、执法监管的“三监联动”机制，基本形成以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系。

到 2025 年年底，实现排污许可清单式执法检查全覆盖，全面提升排污许可执法监管系统化、科学化、法治化、精细化、信息化水平，依托固定污染源综合监管信息系统建成全市统一的固定污染源智慧执法监管平台，全面建立以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系。

### 三、主要任务

#### （一）认真履行职责，全面落实责任

1. 压实各级政府属地责任。各区人民政府全面负责本行政区域排污许可制度组织实施工作，强化统筹协调，明确部门职责，加强督查督办。将排污许可制执行情况纳入各区人民政府污染防治攻坚战成效考核，对排污许可监管工作中的失职渎职行为依法依规追究责任。建立综合监管协调机制，统筹解决规划产业不相符、无法取得环评批复等影响排污许可证核发的历史遗留问题。2023 年年底，原则上本市固定污染源全部持证排污。（各区人民政府负责）

2. 强化生态环境部门监管责任。市、区生态环境部门要严格落实《排污许可管理条例》，依法履行排污许可监督管理职责，做到谁核发、谁监管、谁负责。构建排污许可“源头把

控、过程管理、事后监管”的全闭环管理模式，不断提高排污许可证核发质量，提升证后监管效能，督促排污单位落实相关制度，发挥“一证式”监管效果。（市生态环境局负责）

3. 夯实排污单位主体责任。排污单位必须做到依法持证排污、按证排污，建立排污许可责任制，明确责任人和责任事项，确保事有人管、责有人负。健全环境管理制度，及时申请取得、延续和变更排污许可证，完善污染防治措施，落实自行监测等要求，及时完成自动监测设施安装联网备案并保持正常运行，确保排污许可证申请材料、执行报告、台账记录和自行监测数据真实、准确和完整，不得弄虚作假。依法实施信息公开，自觉接受社会监督。（市生态环境局负责指导）

## （二）规范排污许可，加强质量监管

4. 依法核发排污许可证。根据国家相关文件和《上海市排污许可管理实施细则》等规定，强化部门联合审查，采取非现场审查和现场核查相结合的方式，持续做好新增固定污染源及持证单位的排污许可证核发、变更、延续等环节管理，加强与污染物排放相关生产设施、污染防治设施管控。充分依托技术机构对排污许可证申请材料进行技术评估，强化对排污许可证核发的技术支撑。（市生态环境局负责）

5. 开展排污许可证质量检查。2023 年年底前，完成全市已有排污许可证全覆盖质量审核，并对每年首次申请、重新申请或

变更的排污许可证开展滚动式质量检查。每年组织开展排污许可证质量常态化抽查和现场核查工作，定期将抽查结果和整改完成情况报送生态环境部。坚持问题导向、精准定位，对发现的问题，分级分类处置，依法依规变更，落实整改闭环。（市生态环境局负责）

6. 实施排污许可证动态更新。对辖区内排污许可证有效期届满或临期的排污单位，督促其依法延续、变更排污许可证；对于已关闭的排污单位，经现场核实后，在国家平台上传证明材料，依法及时注销其排污许可证。结合排污许可证核发工作，对排污许可证中载明的许可事项和管理要求实施动态更新。（市生态环境局负责）

7. 落实限期整改“清零”工作。结合排污许可证全覆盖质量审核工作，对含有整改要求的排污许可证进行排查，建立排污单位限期整改问题台账。依托综合监管协调机制，明确限期整改所涉问题的整改计划和期限，强化部门协同，加强指导帮扶，推进问题整改并逐一挂账销号，于 2023 年年底前完成限期整改问题清零。（市生态环境局负责指导）

### （三）完善联动机制，严格执法监管

8. 深化“三监”联动机制。强化排污许可日常监管、环境监测、执法监管协同联动，加强信息共享、线索移交和通报反馈，构建发现问题、督促整改、问题销号的排污许可执法监管联动机

制。加强与环境管理评价制度衔接，及时将环境影响评价文件及批复中关于污染物排放种类、浓度、数量、方式及特殊监管要求纳入排污许可证。做好与生态环境损害赔偿工作衔接，明确赔偿启动的标准、条件和部门职责，推进信息共享和结果双向应用。

（市生态环境局负责）

9. 开展清单式执法检查。在全市开展重点行业排污许可清单式执法检查，以排污许可证载明事项为重点，重点检查排放口规范化建设、污染物排放浓度和排放量、污染防治设施运行和维护、无组织排放控制等情况，抽查管理台账、执行报告、自行监测、信息公开等措施落实情况。制定清单式执法检查工作指南，明确检查方式、检查流程、检查要点等内容，提升排污许可执法检查的系统化、科学化、精细化水平。（市生态环境局负责）

10. 强化执法监测联动。根据《上海市环境执法监测暂行规定》相关要求，健全执法和监测机构协同联动、快速响应的工作机制。加大排污单位污染物排放浓度、排放量以及停限产等特殊时段排放情况的抽测力度，有效整合运用执法监测、自行监测和在线监测数据。以排污许可证载明要求为依据，开展排污单位自行监测监督检查，加大对自行监测违法行为的查处力度。强化生态环境监测社会化服务机构监管，通过信用评价实行分级分类管理，鼓励有资质、守规则、信用好的生态环境监测社会化服务机构参与执法监测工作，依法查处弄虚作假行为。（市生态环境局

负责)

#### (四) 加大执法力度，强化行刑衔接

11. 严惩违法犯罪行为。将排污许可证作为固定污染源执法监管的主要依据，严格按照《排污许可管理条例》要求，加大对无证排污、未持证排污等违法行为的查处力度。对偷排偷放、自行监测数据弄虚作假和故意不正常运行污染防治设施等恶意违法行为，通过停产整治、按日连续处罚、吊销排污许可证等手段依法严惩重罚。情节严重的，经报有批准权的人民政府批准，责令停业、关闭。构成犯罪的，依法追究刑事责任。(市生态环境局、市公安局、市人民检察院、市高级人民法院，各区人民政府按职责分工负责)

12. 加强行政执法与刑事司法衔接。推进落实《上海市生态环境保护行政执法与刑事司法衔接工作规定》，建立健全长效工作机制，不定期召开生态环境部门、公安机关、检察机关和审判机关联席会议，强化排污许可执法监管线索通报、信息共享、案情通报、证据衔接、案件移送、公益诉讼、法律适用解释等生态环境行政执法与刑事司法衔接机制，规范线索通报、涉案物品保管和委托鉴定等工作程序。强化日常协作，共享行业监管等数据，成立工作专班，积极运用大数据分析等手段开展线索排查、风险研判，共同打击生态环境犯罪行为。加强对重大案件的联合督办工作，适时对重大案件进行联合挂牌督办，督促案件办理。加强

联合培训及宣传，组织发布典型案例。积极建设、规范使用行政执法与刑事司法衔接信息共享平台，推进“两法衔接”信息平台与本市统一综合执法系统互联互通。（市生态环境局、市公安局、市司法局、市人民检察院、市高级人民法院按职责分工负责）

#### （五）优化执法方式，提高执法效能

13. 完善“双随机、一公开”监管。根据《上海市生态环境“双随机、一公开”监管工作实施方案》的要求，将排污许可执法检查全部纳入“双随机、一公开”监管工作范围。按照排污许可履职要求，结合执法监管力量、技术装备和经费保障等情况统筹制定年度现场检查计划并按月细化落实。对存在生态环境违法问题、群众反映强烈、环境风险高、环保信用差的排污单位，增加抽查频次和执法监管力度。按照“谁检查、谁录入、谁公开”的原则，在随机抽查任务完成后的 20 个工作日内，及时向社会公开检查计划、检查结果，实现年度抽查结果 100%公开。（市生态环境局负责）

14. 加大环保信用监管力度。落实《上海市生态环境监督执法正面清单管理办法》《上海市企事业单位生态环境信用评价管理办法》等文件要求，建立排污许可守法和诚信信息共享机制，强化排污许可证的信用约束，推动排污许可差异化执法监管。将申领排污许可证的排污单位纳入环保信用评价制度范围，加强环保信用信息归集共享，强化评价结果应用，实施分级分类监管，



引导企业守法自律。（市生态环境局、市发展改革委按职责分工负责）

15. 提升科技赋能支撑作用。完善执法监管程序，规范工作流程，落实责任要求，建立健全排污许可数据采集、分析、预警、督办、违法查处、问题整改等一体化的非现场执法监管机制。推进本市固定污染源监管、执法、监测等信息系统融合及应用，不断提升非现场发现问题能力，推进智慧监管、提高监管效能。依托全国排污许可证管理信息平台、重点污染源自动监控与基础数据库系统和上海企事业单位环境信息公开平台开展远程核查，提高执法监管效率。加强污染源自动监控管理，依法依规推行视频监控、污染防治设施用水（电）监控，开展污染物异常排放远程识别、预警和督办。（市生态环境局负责）

16. 积极鼓励公众参与。依法主动公开排污许可核发和执法监管信息，接受社会监督，积极听取有关方面意见建议。搭建公众参与和沟通平台，对公众反映的排污许可等生态环境问题，积极调查处理并反馈信息。落实《上海市生态环境违法行为举报奖励办法》，对举报重大生态环境违法行为、安全隐患和协助查处重大案件的，实施重奖。（市生态环境局负责）

#### （六）强化支撑保障，夯实执法根基

17. 统一行政处罚裁量权。根据《排污许可管理条例》相关规定，修订完善长三角生态环境行政处罚裁量基准，补充细化排

污许可处罚幅度裁量表，进一步规范行使行政处罚裁量权。长三角三省一市生态环境部门及司法行政部门联合发布《长江三角洲区域生态环境领域轻微违法行为依法不予行政处罚清单》，对初次未依法填报排污许可登记表、未建立环境管理台账记录制度或未按规定提交排污许可证执行报告等违法行为且危害后果轻微并及时改正的，依法可以不予行政处罚。（市生态环境局、市司法局按职责分工负责）

18. 完善技术要求和规范。结合重点工作需要，修订固定污染源相关技术要求和规范文件，修订完善本市排污许可证重点污染物许可排放量核定规则，增强排污许可证核发的科学性、规范性和可操作性。完善排污单位自动监测自主标记数据有效性判定规则，强化自动监测设备的计量管理。（市生态环境局、市市场监管局按职责分工负责）

19. 加强监管信息化建设。强化排污许可执法监管信息化建设，推进固定污染源综合监管信息系统升级改造，推进监测综合信息平台、智慧执法平台建设，提升排污许可执法监管有效信息技术支撑水平。推进全员、全业务、全流程使用上海市生态环境移动执法系统查办案件。加强随机抽查监管工作与非现场执法、大数据分析、云计算等技术手段的深度融合。（市生态环境局、市经济信息化委、市财政局、市大数据中心按职责分工负责）

20. 加快队伍和装备建设。按照机构规范化、装备现代化、

队伍专业化、管理制度化的要求开展执法机构标准化建设。推动建立办案立功受奖激励机制，将办案立功情况作为评奖评优的重要参考。将排污许可执法监管经费列入本级预算，按照国家及本市有关规定，统筹配备生态环境执法用车，根据实际工作需要，配备特种专业技术用车，亦可通过协调综合行政执法平台统筹使用执法用车。配齐配全执法调查取证设备，加快配备无人机（船）等高科技执法装备。全面落实执法责任制，规范排污许可执法程序，健全内部约束和外部监督机制，建立插手干预监督执法记录制度，明确并严格执行执法人员行为规范和纪律要求，对失职渎职、以权谋私、包庇纵容等违法违规行为严肃查处。（市生态环境局、市财政局、市人力资源社会保障局、市机管局按职责分工负责）

#### 四、工作要求

##### （一）加强组织领导，确保落地落实

充分认识建立以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系的重要意义，加强组织领导，确定责任分工，细化实施方案，明确时间节点，将排污许可“一证式”执法监管机制作为固定污染源管理的核心制度大力推进，不断加强固定污染源精准化、科学化、法治化管理，并在人员、资金、装备等方面加大投入，予以充足保障。

## （二）注重业务培训，提高监管能力

加强对管理、执法及监测人员的专题培训，将排污许可、环评、自行监测、执法检查、污染物排放管理等内容，纳入各级专题业务培训计划，分别组织实施；将《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国行政处罚法》《排污许可管理条例》等法律法规作为业务培训的必学内容，提高依法审核、依法许可、依法执法能力；突出企业法人代表、环保总监靶向培训服务，采取多种方式举办专题培训，有针对性地设计专项课程，强化排污单位持证守法意识。

## （三）做好宣传引导，压实主体责任

加大对排污许可制度的宣传力度，充分发挥各类媒体作用，营造良好的舆论环境。按照“谁执法谁普法”原则，建立排污许可普法长效机制，及时解读政策文件、回复热点难点问题，增强社会各界对排污许可制度的了解和认知。发挥正面典型宣传带动作用，引导和督促国有企业、行业领军企业走在前、做标杆。支持新闻媒体进行舆论监督，加强对排污许可违法典型案例曝光，形成持续震慑。

## （四）强化技术支撑，提升监管效能

市、区生态环境部门在开展排污许可执法监管工作过程中专业技术力量不足的，可以通过专家咨询或委托第三方提供技术服务，加强技术支撑。用好环评、排污许可、监测监控以及

环境执法监管等信息平台，建立执法监管信息清单，定期分析研判企业环境行为；充分运用科技手段，强化远程监管、非现场执法，加快科技赋能，提升执法效能。

信息公开属性：主动公开

---

上海市生态环境局办公室

2023 年 9 月 19 日印发

---