

· 管理与改革 ·

## 排污许可证实施的监督管理探析

张震,王军霞,赵银慧,陈敏敏,李丽娜  
(中国环境监测总站,北京 100012)

**摘要:**按照机制设计理论,提出了排污许可证实施监督管理的发展阶段,以及政府在不同阶段的关键作用。基于排污许可证行政许可的属性,归纳了不同层级政府监督管理的框架和内容,包括监督性监测、许可证执行监督和守法系统监控。从公众参与、政府和企业信息公开两个角度,总结了排污许可证实施的社会监督管理内容。

**关键词:**排污许可证;监督管理;信息公开;公众参与

**中图分类号:**X321 **文献标志码:**B **文章编号:**1006-2009(2019)03-0001-04

### Research on Supervision of Pollutant Permit Implementation

ZHANG Zhen, WANG Jun-xia, ZHAO Yin-hui, CHEN Min-min, LI Li-na  
(China National Environmental Monitoring Center, Beijing 100012, China)

**Abstract:** According to mechanism design theory, this article pointed out the developing stages of supervising pollutant permit implementation and the key roles of government during different stages. Based on the administrative permission attribution of the pollutant permit, it concluded the framework and content of supervision for various levels of governments, including supervisory monitoring, permit execution supervision and law system monitoring. It summarized the social supervision contents of pollutant permit from two aspects, public participation and information disclosure by government and enterprise.

**Key words:** Pollutant permit; Supervision and management; Information disclosure; Public participation

2016年11月,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号),指出排污许可证制度是依法规范企事业单位排污行为的基础性环境管理制度。2017年1月,原环境保护部印发《排污许可证管理暂行规定》(环水体〔2016〕186号),同年8月向社会公开征求意见,2018年1月10日发布《排污许可管理办法(试行)》(环境保护部令第48号)(以下简称《管理办法》)。虽然排污许可证制度已经形成并且推进迅速,但要保证污染源稳定达标排放,其实施的监督管理最为关键,即通过监督管理体系的构建,以及各类技术和管理手段的合理应用,满足利益相关者的诉求和需求<sup>[1]</sup>。

#### 1 排污许可证实施监督管理的发展阶段

排污许可证制度是点源排放控制的综合性管理制度,以排放标准为核心内容,以监测、记录和报

告工作为实施关键的微观政策工具<sup>[2]</sup>。在欧美发达国家,排污许可证制度已经形成了包含法律制度、管理机制、科技标准、社会共治的完整社会管理体系。依靠该管理体系,在许可证科学合理并广泛认同的基础上,管理者通过核查污染源守法报告,辅以必要的现场核查,能够高效率、低成本地管控点源排放<sup>[3]</sup>。

排污许可证实际界定的是企业外部性责任,反映博弈后的社会公平价值<sup>[4]</sup>。监督管理是将环境成本公平反映至企业生产管理过程之中,同时创建理性的博弈程序,有效制约守法和促进信息流转,实现利益相关者的良性互动。排污许可证实施的

收稿日期:2018-06-19;修订日期:2019-03-08

基金项目:国家重点研发计划基金资助项目(2016YFC0208400)

作者简介:张震(1985—),男,山东青岛人,工程师,博士,主要从事环境统计与环境管理工作。

监督管理, 首先应确保企业责任得到履行, 理想状态是企业自觉守法、政府有效监管与公众广泛参与。

根据机制理论假设, 凡涉及公共产品, 任何利益相关者都会选择隐瞒真实信息来获取更大的收益, 不论是许可证持有者、政府还是公众。排污许可证实施的监督管理需要确保价值信息的流转, 否则再好的制度设计都难以有效权衡配置效率, 吸引利益相关者自愿参与, 实现多方共赢和激励相容<sup>[5]</sup>。更有甚者, 如果监督管理存在差异性, 那么实际上会让管理松懈的地区或企业变相享有社会补贴, 造成市场扭曲<sup>[6]</sup>。因此, 保证点源环境保护信息的收集、流转与应用, 既提供守法责任证据, 又作为环境统计管理和技术创新的支撑, 是许可证制度标准方法不断改进的数据基础。

当然, 任何政策与制度的形成都不是一蹴而

就, 而是具有滞后性, 分阶段发展。基于现实与理想状态的差距和有效性目标, 可以将排污许可证实施的监督管理分为信息效率、自愿参与和社会利益 3 个阶段 (见图 1), 各阶段的行动主体分别为政府、企业和公众。在信息效率阶段, 监管目标是保证许可证界定的目标与内容达到, 并且通过技术手段和企业管理水平的逐渐提高保证数据归真, 重点是通过政府监督执法, 推动企业守法意识与数据质量的提升; 自愿参与阶段是许可证执行的相对成熟期, 通过政府和社会的激励机制, 企业能够基本做到自觉守法, 将环境作为投资与必然成本考虑, 环境保护技术与控制运行成为共识, 然而, 这并不代表企业不再有违法动机; 在社会利益阶段, 公众成为许可证监督与管理的关键, 通过理性参与推动政府和企业的环境保护行为, 实现精细化管理。

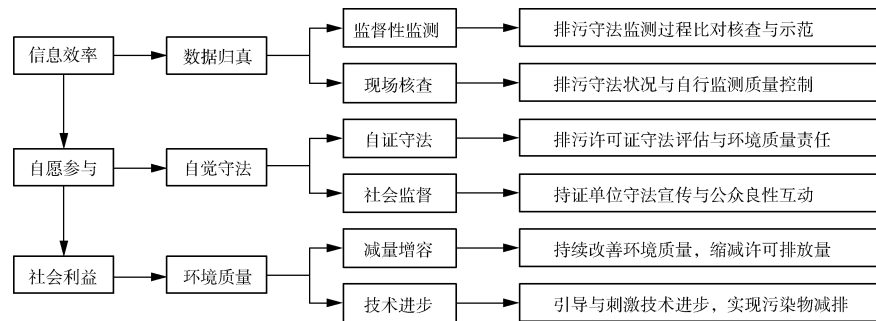


图 1 排污许可证实施的监督管理

Fig. 1 Supervision and management of pollutant permit implementation

许可证的核发与管理是为改善环境质量服务, 许可证的内容实际上决定了环境质量目标和改善速度。因此, 排污许可证实施的监督管理将成为各级政府部门的重要抓手, 而在不同的发展阶段, 政府监督管理的侧重点不同。

信息效率阶段是保证排污许可证管理的基础, 关键是持证单位污染物排放管理与监测数据归真, 环境管理部门应聚焦监督性监测与现场核查。监督性监测需要在验证守法的基础上开展排污监测过程的比对核查, 验证企业自行监测数据真实有效<sup>[7]</sup>, 同时通过实地监督性监测, 对持证单位进行监测过程的指导与示范。现场核查则是依据排污许可证的规定, 进行污染处理设施等守法情况核实, 通过对台账记录的核证与监测设备质量保证情况的核实, 实现对自行监测数据的质量控制。此外, 数据归真后带来的激励与处罚并重, 提升政府

和企业的监督管理水平<sup>[8]</sup>, 提高政府许可证监管自信和企业守法意识。政府必须构建监督管理制度体系, 保证核查工作的人力、物力, 解决现阶段基层污染源监管能力不足的难题。

在自愿参与阶段, 政府可通过对自证守法报告的评估验证来确定是否满足持证单位的环境质量责任。企业自证守法的关键是自行监测方案的制定, 以及污染源监测的质量管理体系。企业自行监测数据、排污许可证平台及守法报告等机制既是持证单位守法的依据, 又是维护许可权益的手段。当然, 持证单位的自愿参与需要长时间管理磨合, 以及管理水平与意识的提高。许可管理者应当认识并遵循管理制度发展改进的客观规律, 对于自愿守法的企业, 政府应当开展守法宣传, 主动缓释公众环境安全疑虑, 通过正确引导社区舆论, 实现良性互动。

排污许可证管理的最终目标是社会利益的最大化,即平衡社会发展与环境质量诉求。随着环境科学水平的提高,生态认知与人群健康的威胁认知会更新,污染控制的目标也会动态变化。在社会利益阶段,政府需要进一步利用许可工具,持续减少排放量许可,持续改进环境质量。许可减量的基础是技术进步,需要通过许可证和排放标准等政策手段,引导和激励技术进步,提升第三方检测的技术水平,为企业不断提高环境保护设施的运行水平提供正向激励。

## 2 排污许可证实施的政府监督管理

### 2.1 政府监督管理的行政许可制度问题

排污许可证属于社会责任许可形式,即在公共利益可利用空间的夹缝中,排污许可证制度创造了一种有价值的有形和无形资源,必然会面临资源配置、限制竞争、权利滥用等问题。如果环境质量恶化与公众对健康生活环境需求的矛盾逐渐激化,那么环境不再是部门利益而是国家利益,这是排污许可的真正推动力。

资源配置不均导致的市场失灵源于信息不对称,需要许可证实施保证信息的可获得性。限制竞争是许可的固定性,即许可流转和退出的自由程

度,需要设计合理的经济刺激型管理手段<sup>[9]</sup>。此处并非指排污权的流转买卖,因为其本质上并未赋予企业排污的权利,这种权利并非财产属性,而是指排污水平的降低即许可退出,为环境改善或经济增量提供空间<sup>[10]</sup>。权利滥用是对行政许可权利的限制,信息的流转和管理行为往往会停留在许可权人与被许可人之间,其他利益相关者尤其是受害公众的利益常被排除在外。政府与企业由于政治和经济上的利益相关关系,加上信息的集中,共同博弈的力量和动机不可避免,排污许可的实施必须保证第三方和公众代表直接参与的管理机制。

### 2.2 政府监督管理的权责与分配

政府是社会公共服务的提供者,是许可证的管理者。根据《管理办法》,政府的监督管理主要包括 3 个方面:一是监督性监测,包括现场抽测,以及通过数据模型对上报数据审核;二是许可证执行监督,包括原辅材料、产品产量等变化,生产能力是否大幅增加,污染处理设施运行情况等;三是守法系统监控,包括执行报告的审核与评估、监测数据质量、守法情况、运行情况和历史数据分析等。今按照排污许可证政府监督与管理的职责,构建 3 个方面的职责框架,见表 1。

表 1 排污许可证政府监督与管理的职责框架

Table 1 Government supervision and management responsibility framework in pollutant permit implementation

政府层级	监督性监测	许可证执行监督	守法系统监控
生态环境部	根据重点区域、重点行业、重点企业、历年监督守法情况进行抽样监测和现场调查	利用排污许可证守法系统和环境统计调查制度,制定各行业环境管理抽样调查机制,跟踪行业治污发展情况 <sup>[11]</sup>	随时监控重点地区、重点企业排污监测数据;分季度、年度向社会公布全国排污许可证守法状况
省级生态环境主管部门	统筹各市级生态环境主管部门制定省内监督性监测方案;根据行政区、重点企业进行随机抽样监测和现场调查	执行国家分行业环境管理抽样调查机制,跟踪省内重点行业治污发展情况;监督行政区域内许可证执行情况;指导市级生态环境主管部门对环境管理信息跟踪调查	随时监控省内重点地区、重点企业排污监测数据;分季度、年度向社会公布排污许可证守法状况,并上报生态环境部
市级生态环境主管部门	对辖区内所有企业每年度至少进行 1 次监督性监测(采样)和现场调查;根据守法状况加密或简化监督性监测频次和内容	执行国家环境管理抽样调查机制;监督行政区域内所有持证单位许可证守法和环境管理情况,并汇总上报至省级生态环境主管部门	随时监控辖区内所有企业的排污监测数据;分月度、季度、年度审核与评估,向社会公布排污许可证守法状况,并上报上一级生态环境主管部门

## 3 排污许可证实施的社会监督管理

### 3.1 社会监督管理中的公众参与

公众参与是一个广泛的概念,《管理办法》中界定了媒体和公众的责任。媒体原则上保持客观的报道,是公众参与的一种形式,或者是参与过程的推动与反映,普通个体和组织是公众参与的两个主体。普通公众关注的焦点首先是环境质量,关心

个人和家庭健康;其次是财产价值,即个人购置房产或商户的成本及价值走向。普通公众对污染源的关心程度一般随距离增加而减弱,而鉴于空气污染的局部特征,公众对污染源的监督也随之突破距离限制。普通公众作为污染源监督者的力量较弱,通过组织力量更加有效,组织类型可分为公益性组织和竞争性组织。公益性组织从环境保护公

益的角度对污染源监督,可以是普通公众群体组成的临时组织,对企业违法行为进行专业查证与监测;竞争性组织是与污染源有竞争性关系的其他经济组织形式,如环境资源的竞争性<sup>[10]</sup>和生产经营的竞争性企业,通过污染源监督诉求公平竞争。

排污许可证从理论上可以解决环境不公平竞争的问题,至少提供了问题解决的基础和讨论范围。政府在公众参与中不应该扮演取代者的角色,而应该是公众理性参与的引导者、企业排污守法信息的提供者、公平竞争机制的倡导者和环境公益的维护者。持证单位在许可证守法的基础上,应当推动科普宣传、绿色生产,并为社区提供就业岗位,以应对普通公众的质疑。在环境影响评价、政府决策中,应当充分考虑环境效益及公众资产的价值损失,普通公众也要在许可证监督中对违法情况及时举报。此外,还应重视环境公益诉讼和利益诉讼<sup>[12]</sup>,鼓励公益性组织和竞争性组织在法制框架下诉求环境权益和公平竞争地位,从而有效引导公众参与形式从无组织非理性状态转变为合作委托的有组织法制形式<sup>[13]</sup>。

### 3.2 政府和企业信息公开

因环境安全诉求无效而引发的群体事件,其本质是公众的环境意识觉醒打破了地方政府与部分被规制企业之间的利益均衡。环境群体事件是非理性行为,伴随着巨大的社会成本损失,尤其是政府的公信力往往受到严峻挑战。解决非理性行为的关键是确保环境公平,落实环境知情权、决策参与权等公民环境权益保护制度。排污许可证实施的监督管理为公众理性参与环境监管提供了支撑,让参与变得有的放矢。当然,排污许可证的科学和合理是理性参与的基础。许可证核发作为行政审批和行政许可必须进行听证,让利益相关公众享有知情权,改变政府与企业暗箱操作的错误认知惯性。

在监督和管理过程中保障公众知情权,依赖于信息渠道的建设和完善。不同利益相关者对应环境质量改善目标先具有各自的社会角色,再参与到整个社会的合力选择之中。不同利益相关者之间相互影响的能力取决于信息的获取渠道,以及信息的加工使用能力。如果所有利益相关者都能被纳入充分的信息渠道中,那么在广泛的信息公开保障下,其相互对抗作用将会弱化。因此,公众理性参与的关键在于政府保证排污许可证守法信息与公

众共享,企业对利益相关者有宣传和释疑的责任。

## 4 结语

根据《管理办法》,明确排污许可证的定位从确保许可证有效执行到创建并维持公平博弈,再到促进利益相关者良性共赢。按照机制设计理论,阐述并提出了排污许可证实施监督管理面临的3个发展阶段,逐步实现配置效率、自愿参与和激励相容的目标,并针对不同的发展阶段提出了政府监督与管理的关键内容。同时,关注其回归行政许可的属性,基于此设计了不同层级政府排污许可证监管的关键内容和责任归属,包括监督性监测、许可证执行监督和守法系统监控。此外,排污许可证的推行离不开社会力量监督,从公众参与的形式与手段、政府和企业的公信力与信息公开两个角度阐释了社会监督与管理的基本形式和框架。

### [参考文献]

- [1] 蒋洪强,张静,周佳. 关于排污许可制度改革实施的几个关键问题探讨[J]. 环境保护,2016(23):14-16.
- [2] 钱文涛. 中国大气固定源排污许可证制度设计研究[D]. 北京:中国人民大学,2014.
- [3] 宋国君,赵英熨,李虹霖,等. 空气固定源排污许可证管理模式设计[J]. 环境保护,2017(21):65-68.
- [4] 韩冬梅. 中国水排污许可证制度设计研究[D]. 北京:中国人民大学,2012.
- [5] 方燕,张昕竹. 机制设计理论综述[J]. 当代财经,2012(7):119-129.
- [6] 柯坚. 论污染者负担原则的嬗变[J]. 法学评论,2010(6):82-89.
- [7] 王军霞,陈敏敏,唐桂刚,等. 我国污染源监测制度改革探讨[J]. 环境保护,2014(21):24-27.
- [8] 张学刚,钟茂初. 政府环境监管与企业污染的博弈分析及对策研究[J]. 中国人口·资源与环境,2011,21(2):31-35.
- [9] 张晖,程晋俊,叶巡,等. 汽车及零部件行业 VOCs 污染现状及减排对策分析[J]. 环境监测管理与技术,2018,30(1):8-10.
- [10] 吴俭,邓一荣,肖荣波,等. 当前我国污染地块环境管理存在的问题与对策探析[J]. 环境监测管理与技术,2018,30(3):1-3.
- [11] 张震,刘帅. 新形势下对环境统计工作的思考[J]. 环境监测管理与技术,2018,30(4):1-4.
- [12] 徐祥民,宋福敏. 建立中国环境公益诉讼制度的理论准备[J]. 中国人口·资源与环境,2016,26(7):110-118.
- [13] 徐慧,闻欣,魏正学,等. 南京市重金属污染综合防治管理经验初探[J]. 环境监测管理与技术,2017,29(6):9-11.