

上海财经大学中国产业发展研究院

# 成果要报

第5期（总第10期）

中国产业发展研究院办公室

2014年3月30日

---

领导批示:

## 完善针对企业“非法排放”行为的大气治理机制的对策建议

**【成果摘要】**我国工业污染源的“非法偷排、超标排放、逃避监测”等违法排放行为一直屡禁不止，对我国的大气污染造成了严重威胁。对此，需要进一步完善大气治理机制，将现有的污染物排放总量控制与排放许可证制度有效结合起来。在明确企业排放总量的基础上，对

工业污染源特别是主要的大型工业污染源如电力、钢铁、水泥、石化等进行有效的在线监测系统,并引入第三方环境监测机构来建设中小工业污染源的在线监测系统。同时提高企业违法的处罚力度,通过信息公开等方式,鼓励社会公众和环保组织参与到环境监管中来,采取上述措施,多管齐下,以有效扼制工业污染源的“非法排放”行为。

工业污染源是造成我国大气污染的主要来源。然而,由于我国的工业污染排放源种类和数量众多,监管机构难以做到全面和有效地监测企业的大气排放。与此同时,我国对于企业违反大气排放法规的违法行为的处罚不够严厉,大气治理监管机制的不完善导致工业污染源长期存在着“非法偷排、超标排放、逃避监测”的行为,致使大气污染状况不断恶化。尽管李克强总理多次强调指出“对非法偷排、超标排放、逃避监测等‘伤天害人’行为和监管失职渎职重拳打击,对相关企业和责任人严惩不贷”,但是当前对于企业“非法排放”行为的治理仍然差强人意。为此,必须建立有效的针对企业污染物排放的控制制度、完善污染物排放监测机制、建立具有威慑力的法律实施机制等方面入手来遏制企业的上述违规行为,完成“十二五”节能减排任务。

### **1. 将污染物排放总量控制制度与工业污染源的排放许可证制度有效结合, 建立污染物排放许可制的事中和事后监管机制**

美国、欧盟和日本等发达国家的空气治理经验表明,大气污染物

排放总量控制是治理企业污染物排放的有效措施，“十二五”期间，我国对二氧化硫和氮氧化物等大气主要污染物实施了排放总量控制制度。但是企业的“非法排放、超标排放、逃避监测”行为对大气污染物的排放总量控制目标的顺利实施形成严重阻碍。需要进一步针对工业污染源改革总量控制制度，使之与工业污染源的排放许可证制度相结合，从而有效控制企业的大气污染物排放。

在实际操作中，各地方政府应在中央政府分解的污染物排放总量控制目标的基础上，对辖区内的工业污染源发放污染物排放许可证，并制定每个工业企业的排放污染物上限。这是大气污染物削减的基本前提，也是判断企业非法偷排和超标排放的基本依据。与此同时，应进一步改革现有的排污许可证制度，建立排放许可证的事中和事后监管机制，可借鉴美国和欧盟等发达国家的经验，明确要求企业提交遵守许可证排放要求的方案，以及在排放超标情况下企业的减排措施。在此基础上建立对企业污染排放的周期性检查制度，明确企业违反许可证排放要求的处罚方式。这些事中和事后监管是遏制企业非法排放和违规排放的重要制度保障。

## **2.加快工业污染源的在线监测系统建设，并强制要求电力、钢铁、水泥和石化等重点行业中的大企业安装在线监测系统**

先进的监测系统和监测技术是完成大气污染物排放总量目标、有效遏制企业的非法偷排、超标排放等非法排放行为的监管技术保障。环保部门必须通过跟踪、监测企业的排污数据来了解和核定每个企业真实的排污量。为此，中央和地方政府应进一步加强污染源在线监测

与监控中心建设，特别要推进县级污染源监控中心建设，完善国家、省、市三级自动监控系统网络，以弥补传统的环境监测的人力监管的不足和数据的准确性要求。

以电力、钢铁、水泥和石化为代表的工业污染源是我国二氧化硫和氮氧化物的最重要排放源，其排放的二氧化硫和氮氧化物排放量占工业排放量的 60% 以上。应以上述重点行业的大企业（如每年排放 100 吨大气污染物的企业）为主体，强制其安装并运行在线监测设备，并与环保部门的监控中心联网，强化监管部门对上述大型工业污染源的实时监测。同时政府可给予安装在线监测设备的企业相应的补贴以激励企业建设环境在线监测系统。

### **3.引入独立的第三方环境监测机构，对众多中小型工业污染源的排放进行在线监测**

一方面，在线监测设备需要高昂的成本，中小型的污染排放企业在购买和运行在线监测设备上存在着明显的规模不经济。另一方面，我国的中小型工业污染源众多且地理位置分散，环保部门采用传统的排放监测方式来实现对这些工业污染源的全覆盖监测同样存在成本高昂，很难实施的问题。美国和欧盟等发达国家的经验表明，将政府的环境监测职能交由专业的第三方环境监测机构运行可以有效地降低监测成本，提高环境监测的效率。在我国，由环保部门委托独立的第三方环境监测机构来对众多的中小型工业污染源进行监测是现实的可行选择。由地方政府向独立的第三方环境监测机构购买对中小企业的大气污染排放监测服务，第三方环境监测机构负责进行企业在线

监测设备的投资建设。在这种新型监测模式下，地方政府节约了监控小企业污染排放的成本，而第三方环境监测机构则获得了巨大的环保市场，且通过规模经济回收投资并获得收益。因此，从成本—收益的角度，这是一种双方共赢的监测模式。

此外，第三方监测机构的独立性问题是保障监测数据的客观性和准确性的关键所在。为了防止企业对于第三方监测机构进行贿赂以逃避监测的行为，需要建立第三方检测机构的资质认证机制，由环保监管部门认定专业的第三方检测机构的资质，并对第三方的独立性进行监管，由环保监管部门对第三方检测机构提供的企业排放数据进行不定期的抽查，如果发现数据虚假问题，由环保部门对第三方检测机构进行相应的处罚，情节严重的可吊销第三方检测机构的检测资质，从而有效地保证监测数据的准确性。

#### **4.提高违法的处罚力度**

我国在《“十二五”节能减排综合性工作方案》中明确了污染物的总量控制目标和要求，但是对超过总量控制指标的企业缺乏处罚的依据。针对企业违法排放主要适用于《大气污染防治法》的处罚，该法案中对企业的违法行为主要采用了行政处罚，采取罚款手段，民事责任和刑事责任相对缺乏。并且罚款的上限仅为十万元以下，罚款成本远远小于企业的减排成本，导致企业完全不具有污染气体减排的激励。为此，需要明确超过总量控制指标的企业的处罚措施，对企业“违法排放、偷排和逃避监测行为”进行严厉处罚，使得违法排放付出的成本远高于其所获得的利益。

(1) 提高行政处罚力度，取消罚款上限，对企业违规排放、偷排和逃避监测行为按日进行处罚。(2) 严格实施赔偿制度，将现行的单位与个人只有在发生大气污染危害时“直接遭受损失”才能提起民事诉讼，改为“直接遭受损失和间接遭受损失”均可起诉相应责任者，并且受害者可采用集团诉讼的形式。(3) 对于企业违规排放、偷排和逃避监测行为的情节严重者，赋予环保部门向法院提起刑事诉讼的权利，以追究违法企业当事人的刑事责任。

## **5.建立更为透明的环境信息公开制度、健全举报制度、鼓励社会公众和环保组织参与到环境监管中来**

鼓励公众参与环境监管活动的前提条件是实行环境信息公开化，政府将环保方面的信息通过网站、电视、报纸、广播、电台等新闻媒体向公众公开，例如环保部门可将环境监测数据放在官网上向公众公布，从而为公众参与社会的环境监管提供信息与知识普及。在信息公开的基础上，环保部门应让公众参与到本地区的环境影响评价工作中，对当地投资项目的环境影响评价实行公众听证会制度，以吸收公众的环保意见。

其次，应广泛依靠社会公众排查环保问题和环保隐患，提高对举报企业“非法偷排、超标排放、逃避监测行为”的奖励力度。通过健全环境污染和环保问题投诉处理和举报制度，建立投诉及举报处理闭环制度，及时有效地处理公众的环境投诉和举报，并将处理情况向投诉及举报人进行反馈，

最后，鼓励民间公益性的环保组织参与社会环境监管。环保组织相对于公众个体在环境监管上更具有专业性和影响力。政府应尽量减少对民间环保组织的干预，同时在法律上允许民间环保组织作为公益诉讼主体，并建立相应的一套环境公益诉讼制度，从而对企业非法偷排、超标排放、逃避监测行为形成有效监督。

作 者：李 眺

作者单位：上海财经大学中国产业发展研究院

联系电话：13671543206

---

领导同志如有批示或需调阅成果，请与我院联系。

电 话：13501991325，021-65903691（干春晖）

13564371475，021-65906710（余典范）

18601634480，021-65906859（陈 琼）

传 真：021-65907458

电 邮：cidi@mail.shufe.edu.cn

联系地址：上海市国定路 777 号上海财经大学中国产业发展研究院