

污染源环境监管体系建设现状及对策研究

马欢欢, 程亮*, 陈瑾

(生态环境部环境规划院, 北京 100012)

【摘要】 我国环境治理体系正在不断趋于完善, 而有效的污染源环境监管体系是国家环境治理体系的基础和核心。本文从污染源环境监管体制、政策制度、实施运行机制以及监管能力保障等方面, 系统梳理了党的十八大以来污染源环境监管体系建设主要改革举措和总体进展, 分析了深化改革仍然存在的主要问题、原因和挑战。立足于进一步加强相关政策措施系统性、集成性, 切实提高污染源环境监管的权威性、有效性和透明性, 本文初步提出了污染源环境监管与服务体系建设的思路框架, 并针对当前污染源环境监管存在的问题, 从运行机制模式、监管保障体系、守法引导服务等方面提出对策建议。

【关键词】 污染源; 环境监管体系; 环境治理体系

【中图分类号】 X32; X5

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-6252 (2022) 01-0061-07

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2022.01.061

引言

生态环境治理体系和治理能力现代化, 是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分^[1]。习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上提出要加快建立以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系, 明确2035年和21世纪中叶生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化建设目标。2020年, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于构建现代环境治理体系的指导意见》, 提出“领导责任体系、企业责任体系、全民行动体系、监管体系、市场体系、信用体系、法律政策体系”七个维度的环境治理体系构建方向。目前国家正在推动构建完善的环境治理体系。有学者认为, 强化政府监管职能、建设监管型政府是国家治理现代化建设的重要内容和迫切要求^[2]。而在多元参与的环境治理体系中, 有效的污染源环境监管是环境治理体系的基础和核心条件, 环境监管机构按照职责法定、规则工作、过程透明、决策独立、运行专业、行为可问责等监管原则依法对企业行为实施全过程监管, 从而控制或减少环境外部性^[3]。发达国家经验也表明, 市场经济发育越成熟, 越有必要强化政府监管, 具体到环境治理领域中, 尽管不再依赖于传统的监测和执法手段, 而是更多地转向多样化的社会化和市场化手段, 但环境监管依然发挥着主导作用, 严格的监测和执法监管机构依然是企业环境

改善的首要驱动^[4,5]。

由于受地方国内生产总值(GDP)考核机制、监管动力和能力不足等因素影响, 长期以来我国污染源环境监管的实际效能总体不高。随着党的十八大以来污染源环境监管体系改革稳步实施, 相关的法律法规、政策制度、能力建设等不断完善, 打击环境违法违规力度更大、措施更硬、执法更严, 近几年环境违法违规行为逐步呈现趋减走势, 但是多发的态势仍未根本改变。持续推进污染源环境监管体系建设, 即是环境管理工作逐步深化的必然要求, 也是环境治理体系有效运转的关键环节, 更是深入推进污染防治攻坚战的重要抓手。本文在全面梳理污染源环境监管体系建设现状基础上, 探讨存在的问题和不足, 结合污染防治攻坚任务要求, 提出完善监管体系的若干建议, 供政策制定者参考。

1 污染源环境监管体系建设取得显著进展

党的十八大以来, 国家加快推进环境治理体系建设, 其中污染源环境监管体系作为环境治理的重点领域, 制定和实施了系列改革措施(表1), 明确了不同行政层级间、部门间、政企间的污染源监管职能划分, 推动建立企业依法依证排污、地市级生态环境部门统一开展生态环境保护综合行政执法的局面; 实施了控制污染物排放许可制、环境影响评价制度、建设项目竣工环境保护验收等污染源管理各项基础制度改

资助项目: 财政预算项目“国家生态环境监测管理与信息发布”(2111101); 财政预算项目“预算资金监管及审计事务”(2110199)。

作者简介: 马欢欢(1989—), 女, 助理研究员, 主要从事环境规划和政策研究, E-mail: mahh@caep.org.cn。

*** 责任作者:** 程亮(1981—), 男, 高级工程师, 主要从事环境规划和政策研究, E-mail: chengl@caep.org.cn。

表1 近几年污染源环境监管体系建设主要改革举措

类别	具体举措	主要文件	主要政策目标 *
一、 监管 体制	省以下环保机构监测监察 执法垂直管理制度改革	《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》 (中办发〔2016〕63号)	理顺行政层级间、政 府部门间、地区间污 染源环境监管职能划 分,加强监管统一性、 有效性
	设立流域、区域机构	《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》(2017年) 《跨地区环保机构试点方案》(2017年)	
	组建生态环境部,明确 有关部门生态环境保护 责任	《国务院机构改革方案》(2018年) 《深化党和国家机构改革方案》(2018年) 《中央和国家机关有关部门生态环境保护责任清单》(2020年)	
	整合组建生态环境保护 综合执法队伍	《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(中办发〔2018〕64号) 《关于生态环境保护综合行政执法有关事项的通知》(国办函〔2020〕18号) 《生态环境保护综合行政执法事项指导目录(2020年版)》(环人事〔2020〕14号)	
二、 政策 制度	控制污染物排放许可制	《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号) 《排污许可管理办法(试行)》(环境保护部令48号) 《关于构建以排污许可制为核心的固定污染源监管制度体系实施方案》 (环办环评函〔2020〕725号) 《排污许可管理条例》(国令第736号)	优化完善污染源环境 监管各项基本制度, 明确核心制度,理顺 制度之间关系,加强 制度协同
	环境影响评价制度改革	《中华人民共和国环境影响评价法》(2018修正) 《“十三五”环境影响评价改革实施方案》(环环评〔2016〕95号) 《关于强化建设项目环境影响评价事中事后监管的实施意见》(环环评〔2018〕11号)	
	建设项目竣工环境保护 验收管理改革	《建设项目环境保护管理条例》(国令第682号) 《建设项目竣工环境保护验收暂行办法》(国环规环评〔2017〕4号)	
	责任追究制度	《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》(环境保护部令28号) 《环境保护主管部门实施查封、扣押办法》(环境保护部令29号) 《环境保护主管部门实施限制生产、停产整治办法》(环境保护部令30号) 《生态环境损害赔偿制度改革方案》(2017年) 《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》(环法规〔2020〕44号) 《中华人民共和国刑法》(2020修正) 《最高人民法院最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(2016年)	
	环境保护税	《中华人民共和国环境保护税法》(2016年) 《环境保护税法实施条例》(国令第693号)	
三、 运行 机制	环境执法“双随机、一 公开”	《关于推广随机抽查规范事中事后监管的通知》(国办发〔2015〕58号) 《关于在污染源日常环境监管领域推广随机抽查制度的实施方案》(环办〔2015〕88号) 《关于进一步强化生态环境保护监管执法的意见》(环办环监〔2018〕28号)	确保污染源环境监管 各项制度有效运行和 实施,提升监管的有 效性
	环境保护行政执法与刑 事司法衔接	《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》(环环监〔2017〕17号)	
	环境监管网格化	《关于加强环境监管执法的通知》(国办发〔2014〕56号)	
	监测与执法联动	《生态环境监测网络建设方案》(国办发〔2015〕56号)	

注: * 表示涉及污染源环境管理的主要目标

革,逐步理顺各项制度关系,推动构建精简高效、衔接顺畅的制度体系;从加强环境行政处罚措施和力度、完善环境污染犯罪类型和定罪量刑标准、推动生态环境损害赔偿等方面逐步建立健全环境污染责任追究体系;在排污费基础上通过“税负平移”调整设立环境保护税,突出了征收的强制性、规范性,发挥税收对污染控制的调节作用;为确保污染源环境监管各项制度有效运行和实施,各地不断探索完善“双随

机、一公开”、网格化监管、执法监测等污染源环境监管执法的机制和模式。总体上,我国污染源环境监管体系建设取得显著进展,相关体制制度做出了较大的调整和优化,为切实加强污染物排放的控制与监管奠定了基础。

1.1 加快监管体制改革

为解决长期以来不同层级间、部门间、政企间管

理权责不清,监管的独立性和有效性不足等问题,在生态文明建设体制改革总体框架下,国家对污染源环境监管的体制做了重大调整和优化。

一是明确了行政层级间污染源环境监管权责。2016年起全面推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,污染源环境监管的职责全面向市县下移,明确地市级环保部门及其所辖分局负责属地排污单位的环境监督管理工作。

二是统一监管职能,推动解决部门间权责不一问题。2018年国家机构改革在生态环境领域继续推进2008年以来的大部制思路,以分类合并的形式横向整合了各部门多项环境保护职责。基于此,推进生态环境保护综合行政执法改革,对各部门生态环境保护执法职能进行整合,要求组建统一的综合执法队伍,增强执法的统一性、权威性和有效性。

三是污染源管理的政府和企业事权划分更加清晰,理顺自律与监管的关系。围绕控制污染物排放许可制实施,《控制污染物排放许可制实施方案》进一步明确了企业依法申领排污许可证、自行监测、自证守法,生态环境部门基于企业守法承诺依法发放排污许可证、依证强化事中事后监管。

1.2 政策制度体系初步建立

为强化企业治污主体责任和生态环境部门监管职责,加强污染物排放控制与监管,党的十八大以来,国家加快推动环境治理基础制度改革,实施了控制污染物排放许可制改革等,污染源管理的政策制度不断完善。

一是明确了排污许可制为固定污染源环境管理核心制度。改革优化整合了排污申报登记制度和排污许可制度,强化制度实施的刚性约束,明确排污许可证是企业排污的法律依据,是部门监管执法的主要法律文书。目前国家已初步构建了较为完善的排污许可法规和技术规范体系,覆盖所有固定污染源的排污许可制度基本建立。

二是加快推进环境影响评价(以下简称“环评”)制度改革。环评制度作为环境管理制度“老三项”^①之一,实施已有30余年,实现与排污许可制有机衔接是确保污染源环境监管体系高效运转的关键环节。2017年国家出台《关于做好环境影响评价制度与排污许可制衔接相关工作的通知》,明确环评制度是建设项目的环境准入门槛,是申请排污许可证的前

提和重要依据。同时改革将环境影响评价机构管理由资质管理调整为信用管理,强化了排污单位的主体责任,强调政府事中事后监管职能。

三是实施建设项目竣工环境保护验收管理改革。“三同时”制度也是环境管理制度“老三项”之一,而竣工环境保护验收行政许可是“三同时”制度实施的主要抓手。为深化“放管服”、落实项目单位主体责任,2017年国家取消了环保验收行政许可,由项目单位自主开展验收,并规范了相关程序和标准。根据改革精神,纳入排污许可管理的建设项目必须申领排污许可证后方可进行调试、环保验收监测及自主验收等。

四是不断完善环境污染责任追究体系。为破解长期存在的“违法成本低、守法成本高”困境,我国2014年修订的《环境保护法》赋予生态环境部门按日计罚、查封扣押等监管权力,并通过具体配套办法明确了细化的适用情形和实施程序,完善了环境污染行政责任追究体系。自1997年重大环境污染事故罪被列入《刑法》以来,我国逐步建立了环境污染犯罪的刑事责任追究制度,在刑法实施过程中,根据新情况适时修正完善环境污染犯罪的类型、定罪量刑标准等,加大惩治环境污染犯罪力度,并先后3次就环境污染刑事案件出台专门司法解释,为加大环境司法保护力度发挥了重要作用。2018年,在全国范围内开始试行生态环境损害赔偿制度,不断研究完善环境污染民事责任追究体系。

五是实现排污费改环境保护税。2018年我国首部绿色税法《环境保护税法》实施,排污费全面改环境保护税,通过建立多排多征、少排少征、不排不征和高危多征、低危少征的正向减排激励机制,引导企业加大治理力度,加快转型升级,税收促进污染减排的导向效果初步显现^[6]。

1.3 实施机制不断完善

逐步探索完善污染源环境监管执法的机制和模式,推动各项监管制度有效运行和实施,提高污染源环境监管的有效性。

一是强化阳光执法模式。为规避选择性、被动式、“运动式”等监管行为,促进市场公平竞争,2015年起国家开始推行随机抽查制度,至2017年全国所有市、县级生态环境部门均已建立了“双随机、一公开”监管制度。同时,创新监管模式,对污染源实施

^① 环境管理制度“老三项”指的是排污收费制度、“三同时”制度和环境影响评价制度。

分级分类差异化网格化管理,建立生态环境监督执法正面清单,促进企业自觉守法。

二是完善环境行政执法与司法衔接机制。通过制度建设对案件移送、法律监督、线索通报、联合办案、联合挂牌、联席会议、案件双向咨询、信息共享机制等程序和机制建设进行了细致规定,基本建立了环境行政执法与刑事司法衔接的长效工作机制,有力打击了环境污染犯罪行为。

三是推动监督性监测变执法监测。污染源监测是评价排污单位治理设施运行情况及排污状况的重要手段,近几年国家积极推进污染源监测改革,要求建立监测与监管联合执法机制,推进监测与执法同步。

1.4 监管能力水平明显提升

随着物联网等信息技术发展,各地积极运用在线监测监控、移动执法、卫星遥感、无人机等科技智能化手段,通过“技防”与“人防”结合,促进执法效能提升。

一是加强移动执法系统建设和应用。“十二五”以来,国家印发《环境监察移动执法系统建设指南》等,督促各地加强移动执法系统建设应用,安排近20亿中央财政补助资金支持地方开展移动执法装备等能力建设,北京、天津、江苏等近20个省份已实现移动执法系统应用全覆盖。有的地区还配备了无人机、无人船等装备,使现场勘查、取证等执法活动更加便利精准。

二是信息化建设取得积极进展。随着信息技术的迅猛发展,环境信息化建设投入不断加大,建设了全国排污许可证管理信息平台、重点排污单位污染排放在线监控平台等,污染源在线监测和视频监控覆盖范围不断扩大,推动应用污染治理设施用电工况监控系统,实施重污染行业企业动态化监管,基本形成了污染源管理的信息化支撑能力。

2 深化污染源环境监管面临的问题和挑战

2.1 政策制度运行机制不健全

尽管近几年污染源管理取得重大进展,但部分政策仍没有完全改革到位,运行机制不健全,政策之间系统性协同性不足,排污许可制尚未做实,难以支撑总量控制、环境统计、排污权交易等精细化政策工具有效实施^[7-9]。

一是亟须建立统一的排污许可证后监管体系。目前尚未建立对排污许可执行情况的监管技术体系,执

法人员开展按证排污现场检查还缺乏具体可操作的执法监管指南,难以掌握监管重点和执法频次等要求,监管边界不清晰。此外,排污许可执行核算体系有待建立完善。

二是制度之间有机衔接不到位。目前环评与排污许可分类管理类别不尽一致,分级管理尚没有实现深度融合,环评技术导则和排污许可技术规范存在差异,两项制度尚没有实现充分衔接^[10]。总量控制与排污许可联动合力未形成,总量控制目标方案与环境质量改善和环境承载力之间衔接力度不够。重点排污单位名录的筛选原则、范围跟排污许可重点管理排污单位没有实现完全一致。环境应急管理要求尚没有完全纳入排污许可,造成多头管理、要求不明确。排污许可管理范围与环境保护税征管口径不一致,环境保护税核算方法尚未统一到各行业排污许可技术规范上来。

三是部门协作机制不顺畅。地方管理、监测与执法部门“各自为政”,相互之间体制不顺畅、信息不对称、联动机制不健全,监督执法联动合力不够,尤其是“测管联动”效能发挥不畅,在以监测数据为支撑的排污许可监管执法方面缺乏有力保障。

四是对监管者的可问责性差。目前对环境监管者的激励约束机制尚不完善,司法、公众监督不足,而行政问责机制亟待改进,一些地方在推动实现污染防治目标的过程中出现了“重结果、轻过程”“层层加码”等现象^[8,11]。此外由于配套立法不完善,部分地方环境行政处罚自由裁量权大、权力寻租的现象仍然存在^[12]。

2.2 能力保障严重不足

随着污染源环境监管职能的增加和下沉,基层部门事中事后的监管负荷大幅增加,由于体制改革尚未完全到位,编制、技术、设备等能力不足问题更加凸显,长久以来“小马拉大车、权能不匹配”问题仍未得到真正解决,难以支撑精准、科学的监管工作。

一是专业监管人员不足。当前部分地方机构改革未完全到位,由于编制限制,队伍建设没有真正统一起来。机构改革后监管范围扩大、对象激增、类型增多,建立综合执法队伍面临执法范围扩大、行政事务增加而执法专业性不足的窘境^[7]。

二是技术标准亟待完善。随着执法监测的力度和范围逐步增大,对重金属、危险化学品等有毒有害物质及新型污染物的执法监测方法标准亟待完善。在线监测技术和管理体系仍不完善,技术储备不足,在线

监测设备验收规范标准跟不上。

三是基层基础能力严重不足。改革后污染源环境监管职能主要由区县级承担,与长期以来市级为主、区县级补充相比发生重大调整。区县级污染源监测能力十分薄弱,污染预警、应急能力不足问题突出,部分地方执法车辆保障不足,监管执法信息化、智能化手段运用不够,难以支撑专业化、精细化的监管工作。地方监管能力建设投入有待提升。

2.3 污染源数据管理体系不完善

随着污染源管理体系不断完善产生了海量数据,而对数据质量控制、协同统一、资源共享、开发应用等支持和服务能力亟待同步提升。

一是自行监测数据管理不到位。长期以来,排污单位监测主体责任严重缺失,进入“十三五”,自行监测制度逐步建立,但许多企业没有完成从“要我守法”到“我要守法”的意识转变,加之相关部门监管和惩戒仍不到位,自行监测信息有效性和采信度亟待提高^[9,13]。另外,尚未建立统一的自行监测数据应用于行政处罚和排污许可管理的途径,海量自行监测数据应用明显不足^[14]。污染源在线监测的法律地位不明确,在线监测设施建设、验收、运行及监管、处罚等内容缺少统一规范,在线监测数据应用于处罚仍有一定制约^[15]。

二是污染源数据多头管理。污染源数据资源的管理和应用还存在明显不足,信息化建设各自为政、重复建设,标准规范不统一,实现深层次互联互通、资源共享和业务协同机制不健全,应用“烟囱”和数据“孤岛”林立,信息资源开发利用程度低,综合支撑能力弱。

2.4 重监管轻服务现象突出

污染源治理不是纯粹单向度的管控,监管的目标也不在于惩罚,而是要实现监管者与被监管者的良性互动与责任均衡,各项法律法规和政策制度得到遵守,其中相关守法和引导激励机制建设至关重要。当前重监管现象比较突出,而守法引导服务体系建设较不完善^[7,16]。

一是企业守法援助仍不到位。企业环境管理能力不足问题比较突出,环境治理市场体系不完善,而现阶段长效稳定的政策机制建设不足,各项管理政策和技术要求变化快,被监管者亟须信息和服务援助,从而以更高效、更低成本方式达到监管要求。

二是政策协同性差,激励机制不完善。目前我国

污染源环境监管变革主要依赖自上而下的组织,对自下而上的守法合作的促进明显不足,只有激励被监管者自主守法,才能改善守法氛围。环境保护税、排污权交易等制度运行中,由于缺乏配套政策,企业通过清洁生产、污染深度治理等实现的污染物排放削减效益难以落实,挫伤了企业主动减排的积极性。

3 持续强化污染源环境监管与服务的建议

“十四五”时期,环境污染治理工作更加突出科学、依法、精准、高效,需在前期污染源环境监管体系建设基础上,深入推进相关改革措施,提高关键政策制度运行有效性,加强监管机构规范化建设和专业水平,提升污染源环境监管的技术权威,着力建设企业守法引导服务体系,加大监管透明度,建立尽职免责、失职追责机制。图1为完善污染源环境监管与服务体系的思路框架。

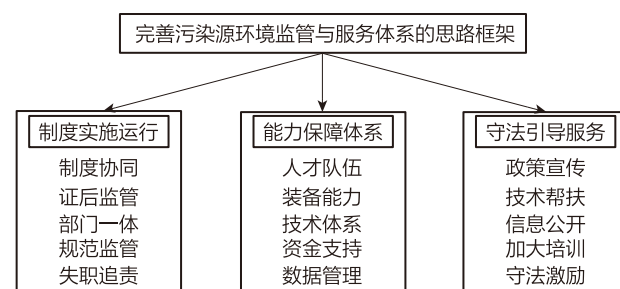


图1 完善污染源环境监管与服务体系的思路框架

3.1 完善统一高效的制度实施运行机制

排污许可一证式管理模式高效运行的关键在于各项污染源管理制度精简合理、衔接顺畅,继续以排污许可制度改革为抓手,推动关键政策工具有机衔接,提高监管效能。

一是强化制度协同。尽快推动环评与排污许可从技术体系、审批权限、分类管理等方面实现无缝衔接。加快推进重点污染物排放总量控制制度改革,以排污许可制为基础,建立由下向上的企事业单位总量控制制度和基于环境质量改善的排污许可限值响应机制。将环境应急预案、环境风险控制等管理要求纳入许可证范围,为一证式监管奠定基础。制定以排污许可证执行核算和评估结果为依据的环境保护税复核方式。

二是建立统一的证后监管体系。将自主验收、自行监测、环境应急管理 etc 统一纳入事中事后监管体系。提升监管的规范化和有效性,制定统一的排污许可证实施监管办法。通过排污许可执行报告与在线监

测、执法监测等数据进行比对,建立完善的排污许可执行核算体系,经核算后的污染物排放量可作为环境统计、重点污染物排放总量核算、环境保护税复核等主要依据。

三是形成监管合力。基层环保机构各部门要打破壁垒、强化协同,开展基于排污许可证的部门联动,推动县级机构“局队站”合一,形成污染源日常监管的强大合力,从源头上避免多头管理。

四是加强对监管者的监管。国家层面制定统一的监管执法指南和分行业监管执法操作手册,细化职责、程序和要求,以科学合理的规则标准提升监管有效性,推动监管者自主守法、依法监管,建立环境监管履职尽责、失职追责机制。地方因地制宜制定环境处罚案件自由裁量规则和基准,将环保执法裁量权关进制度的笼子。完善行政问责、司法监督、公众参与的监管机制,促使监管者自身守法敬业、规范地开展监管任务。

3.2 打造完备的能力保障体系

推进基层综合执法队伍建设,强化基础能力保障,加大技术标准体系支持,提高监管专业化水平,提升监管的技术权威,为精准治污提供技术支撑。

一是建立监管队伍建设标准。污染源环境监管专业化、法制化要求高,建设一支高标准的监管队伍是基础保障。根据综合行政执法改革等要求,研究建立人才队伍建设标准,以标准化建设为抓手,加快推进综合执法队伍建设。

二是着力解决能力不足问题。提升基层污染源监测技术能力,配备挥发性有机物等热点污染物便携式监测设备,为环境执法提供技术保障。完善执法监测技术标准体系,明确在线监测的定位、管理要求和技术体系。推进综合行政执法装备标准化建设,尽快将环境执法车辆纳入执法执勤车辆配备序列。研究在国家或省级层面设立能力建设专项转移支付资金,开展特色示范和规范化能力建设。

三是加强自行监测体系建设和管理。加强对企业开展自行监测的宣贯和监督检查,强化企业的法律意识和主体意识,督促完善内部质量管理体系。加强对第三方运维和社会检测机构的监管,加大对弄虚作假行为的惩处。

四是强化信息化管理与应用能力。各地结合实际建设统一的污染源环境监管数据库,各业务平台加强与排污许可管理平台衔接,消除信息“孤岛”,促进

业务协同,尽快实施一证式信息化管理,覆盖污染源管理全流程。推动污染源信息资产的管理和利用,逐步实现由“数据大”向“大数据”转变,打造污染源管理的“大脑”,智能开展污染预警。

3.3 构建环境守法引导服务体系

政府部门在坚持依法依规监管基础上,也应注重提供有力有效服务,加大企业守法援助服务力度,建立有效的企业守法激励机制,构建新型高效的监管和服务体系。

一是加大守法援助服务。完善环境污染治理服务市场体系,积极搭建企业服务平台,引导企业清洁生产、高效治污。行业主管部门和监管部门要分工协作、共同发力,加强对困难企业技术帮扶,开展“一对一”指导和服务,推动“小环保”向“大环保”转变^[17]。同时利用便捷的信息技术做好企业守法援助,提高企业的守法能力。

二是提升监管透明性。透明即公开,强化管理制度、标准实施的宣传,加大许可证申领、自行监测等培训,加强监管人员与企业的零距离对接和良性互动。改变政府唱“独角戏”的现状,推动信息及时公开和共享,构建政府、企业、公众三方互动平台,完善信访举报和奖励机制。

三是完善守法激励机制。通过市场、财税、行政等手段引导企业自主守法,加大信用评价、差别电价水价、税收优惠等政策协同。在国家或省级层面研究建立企业自主报告和及时纠正环境违规行为的激励机制,依法减轻或免除处罚,以低成本高效率方式促进企业主动守法。

参考文献

- [1] 张长娟. 推进生态环境领域治理体系和治理能力现代化 [N]. 河南日报, 2020-02-07(06).
- [2] 赖先进. 政府监管体系和能力现代化建设的若干思考 [J]. 中共福建省委党校学报, 2016(6): 78-82.
- [3] 陈健鹏. 从政府监管视角看生态环境治理体系和治理能力现代化 [J]. 环境与可持续发展, 2020, 45(2): 17-21.
- [4] 吴敬琏. 比较 [M]. 北京: 中信出版社, 2008.
- [5] 齐晔. 中国环境监管体制研究 [M]. 上海: 上海三联书店, 2008.
- [6] 王新涛. 关于协同推进排污许可制与环境保护税的思考 [J]. 环境与可持续发展, 2021, 46(1): 37-40.
- [7] 周卫. 我国生态环境监管执法体制改革的法治困境与实践出路 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2019, 36(6): 82-90.
- [8] 陈健鹏. “十四五”时期须加快完善现代环境监管体系 [N]. 中国经济时报, 2020-08-27.
- [9] 冯婧, 唐敏, 邱立莉. 污染源监测制度与排污许可制度衔接探析

- [J]. 环境影响评价, 2020, 42(3): 39-43.
- [10] 董战峰, 连超, 葛察忠. “十四五”固定污染源排污许可证管理制度改革研究 [J]. 中国环境管理, 2020, 12(2): 28-33.
- [11] 高世楫, 李佐军, 陈健鹏. 从“多管”走向“严管”——简政放权背景下环境监管政策建议 [J]. 环境保护, 2013, 41(17): 30-32.
- [12] 陈思瑶. 基于三阶段 DEA 模型的湖南省生态环境监管绩效评价研究 [J]. 绿色科技, 2020(4): 30-32.
- [13] 张守斌, 王军霞, 李莉娜, 等. 构建“十四五”污染源监管新格局 [J]. 环境经济, 2019(23): 48-53.
- [14] 吴旻妍, 王亚超. 企业自行监测信息应用于环境监管的路径探析 [J]. 环境监控与预警, 2017, 9(1): 67-70.
- [15] 马奕丁. 新时期污染源自动监控设施监管过程中的问题分析及对策建议 [J]. 环境与发展, 2019, 31(11): 216-217.
- [16] 陈瑾, 程亮, 逯元堂. 关于构建企业环境守法引导机制框架的思考 [J]. 中国环境管理, 2017, 9(5): 37-40, 46-46.
- [17] 贺震. 将环境监管从“保姆式”包办中解脱出来 [J]. 中国环境监察, 2020(10): 54-56.

Current Situation and Countermeasures of Environmental Supervision System of Pollution Sources in China

MA Huanhuan, CHENG Liang*, CHEN Jin

(Chinese Academy of Environmental Planning, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100012, China)

Abstract: China's environmental governance system is constantly improving, and effective environmental supervision system of pollution sources is the foundation and core of national environmental governance system. This article systematically reviews the main reform measures and overall progress in the construction of environmental supervision system of pollution source since the 18th CPC National Congress, from the aspects of regulatory structure, related policies, implementation and operation mechanism, and supervision capacity guarantee. Then analyzes the main problems, causes and challenges in deepening the reform. In order to further strengthening the systematization and integration of relevant policies and measures, and effectively improving the effectiveness, authority and transparency of supervision, this paper preliminarily proposes a framework for the construction of environmental supervision and service system of pollution source. Focused on the existing problems, countermeasures and suggestions are put forward from the aspects of operation mechanism mode, supervision guarantee system, law-abiding guidance service, etc.

Keywords: pollution source; environmental supervision system; environmental governance system