

我国污染物总量控制制度改革的思考

屈健

(江苏环保产业技术研究院股份公司,江苏 南京 210036)

摘要: 污染物总量控制制度是我国环境保护制度的重要组成部分。结合污染物总量控制制度的实施现状,分析实施过程中减排基数、核算体系、责任主体等方面存在的问题。提出,改革现行污染物总量控制制度,将总量控制与改革中的排污许可制相融合,落实企业主体责任,将总量指标与环境质量改善挂钩,建立差异化的减排核算体系,并加强日常监管,达到改善环境质量的目标。

关键词: 污染物总量控制; 排污许可制; 环保制度改革

中图分类号: X323

文献标志码: C

文章编号: 1674-6732(2018)03-0055-03

Reform on the Total Emission Control in China

QU Jian

(Jiangsu Academy of Environmental Industry and Technology Corp., Ltd., Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: The total emission control is an important part of environmental protection system in China. Combining with the implementation status of the total pollutant control system and analyzing the existing problems of the emission reduction base, the accounting system and the responsibility party. This paper puts forward the proposal of reform on the current total emission control, including integrating the total emission control with the reforming pollutant emission permit system, implementing the main responsibility of enterprises and linking total indicators with the improvement of environmental quality, establishing differentiated emission reduction accounting system, and strengthening routine supervision to achieve the goal of improving the quality of the environment.

Key words: The total emission control; Pollutant emission permit system; Reform of environmental protection system

总量控制是我国的一项重要环境法律制度,20多年来,在主要污染物减排、促进污染治理设施建设、改善环境质量等方面起到了积极的作用。但现阶段的总量控制主要依赖于行政分配,具有行政命令性质,而未与环境质量改善直接挂钩,其存在的问题已在实施过程中充分显现,亟待改革。

中国共产党第十八次全国代表大会和中共十八届三中、四中、五中全会明确了生态环保体制改革方向,2015年9月印发的《生态文明体制改革总体方案》要求“完善污染物排放许可制,尽快在全国范围建立统一公平、覆盖所有固定污染源的企业排放许可制”。2016年11月10日,国务院办公厅印发的《控制污染物排放许可制实施方案》中提出改变单纯以行政区域为单元分解污染物排放总量指标的方式和总量减排核算考核办法,通过实施排污许可制,落实企业污染物排放总量控制要求,逐步实现由行政区域污染物排放总量控制向企业污

染物排放总量控制转变,控制的范围逐渐统一到固定污染源。党的十九大报告中提出“提高污染排放标准,强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度。构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系。”分析现行总量控制制度存在的问题,以改善环境质量为目标,从有效落实企业主体责任,科学制定总量指标与减排目标,构建切合实际的减排核算体系以及加强对排污行为的日常监管等方面,建立以排污许可证为载体的总量控制制度,可为下一步总量控制制度改革提供参考。

1 污染物总量控制制度实施现状

1989年第三次全国环境保护会议提出,同时

收稿日期:2018-02-27; 修订日期:2018-04-19

作者简介:屈健(1985—),男,工程师,硕士,主要从事环境影响评价及环境管理政策研究。

实行浓度控制和总量控制^[1]。“九五”期间,《国务院关于环境保护若干问题的决定》中首次提出“要实施污染物排放总量控制,建立总量控制指标体系和定期公布制度”,标志着我国污染物排放总量控制正式起步。我国的污染物排放总量控制制度历经了4个“五年计划”,并迈进了第5个“五年计划”,已成为环境保护的核心工作之一,更是我国一项重要的环境法律制度。

我国现行的污染物总量控制是指对主要污染物排放量设定5年减排控制目标,然后自上而下层层分解到地方,每年进行考核这样一个指令性控制模式^[1]。考核对象为各级政府,而非具体企业。《“十二五”主要污染物总量减排考核办法》明确要求,主要污染物总量减排的责任主体是各级人民政府,各地区要把主要污染物排放总量控制指标层层分解落实到本地区各级人民政府,另有8家央企的主要污染物总量减排目标完成情况和政策措施落实情况考核也参照执行。现行的总量控制制度对削减污染物排放、遏制环境质量下降、建立政府环境保护目标责任制等起到了积极的作用,但在具体实施过程中也存在着诸多问题。

2 实施过程中存在的主要问题

由于现行总量控制制度存在基数不清、减排核算体系有待完善、管控的污染物种类偏少、企业环境主体责任未落实等问题,导致减排量与实际排放量、环境质量之间的关系模糊,对改善环境质量作用有限。

2.1 基数不清影响实施效果

“十一五”“十二五”“十三五”分别以2005、2010、2015年为基准年,污染物排放总量基数则来自上述3个基准年环境统计中的污染物排放量。2005年二氧化硫排放量为 $1\,995.5 \times 10^4$ t,化学需氧量排放量为 $1\,444.4 \times 10^4$ t;由于与第一次污染源普查数据的差距较大,2010年对环境统计数据进行了调整,即二氧化硫排放量为 $2\,549.4 \times 10^4$ t,化学需氧量排放量为 $1\,414.2 \times 10^4$ t;2015年二氧化硫排放量为 $1\,859.1 \times 10^4$ t,化学需氧量排放量为 $2\,223.5 \times 10^4$ t。

由以上数据可见,总量基数的变化较大,没有呈现逐步递减的趋势,每个“五年计划”的污染物排放总量基数之间的承继联系不明显,影响了污染物总量控制制度实施的效果。

2.2 减排量核算复杂与实际脱节

2011年发布的“十二五”主要污染物减排核算细则,明确了遵循基数、算清增量、核实减量的核算原则,其中的“减量”又包括工程、结构、管理3类措施,同时也给出了工业源、生活源及农业源不同的计算口径和计算方法。纵观核算细则,减排数据更多是靠上述复杂的核算体系计算得出,而非根据污染源监测数据得出。由于历史遗留、重视程度、能力建设等多方面原因,作为减排基数的环境统计数据与部分企业的实际排放量差异较大^[2]。当环境统计数据比企业实际排放量小时,即使企业新上减排工程,其减排量也得不到认可,导致减排量的核算结果与实际情况不完全相符。

2.3 总量考核污染物种类偏少

总量控制指标未能涵盖所有环境质量标准中的项目,导致总量减排对改善环境质量作用有限^[3]。过去10年我国对大气中的二氧化硫、氮氧化物和水中的化学需氧量、氨氮进行总量控制,尽管均能完成总量控制目标,但由于其他指标未列入总量控制指标,例如《环境空气质量标准》(GB 3095—2012)中的颗粒物、一氧化碳、臭氧、铅和产生细颗粒物的主要前体物挥发性有机物等,《地表水环境质量标准》(GB 3838—2002)中的总磷、总氮、生化需氧量、重金属等。仅对4项污染物提出减排要求不能完全达到改善环境质量的目的。

2.4 未对企业形成有效监管

目前,我国有关污染物总量控制制度的考核和相关责任追究的规范性文件较少^[4],且未见追究企业责任的规范性文件。无论是2007年颁布的《国务院批转节能减排统计监测及考核实施方案和办法的通知》中提出的“实行问责制”,还是2013年颁布的《国务院办公厅关于转发环境保护部“十二五”主要污染物总量控制减排考核办法的通知》中提出的“一票否决”制,都是将各省、自治区、直辖市人民政府及其负责人作为责任追究的对象,追究的方式往往是要求承担行政责任,即由行政机关根据层级关系和上下级关系来追究下级机关或负责人责任。除此之外,无论是对未完成污染物总量减排任务的地区还是央企,仅能采取新、扩建项目环评限批的措施,导致企业的减排积极性不高。

3 建立以排污许可证为载体的总量控制制度

随着生态环境保护管理体制改革的深入和排

污许可制改革的推进,我国对固定污染源的管理将日趋精细化,所有固定污染源均纳入排污许可管理。通过建立以排污许可证为载体的总量控制制度,可将管理范围逐步统一到固定污染源,并落实企业主体责任;将总量控制污染物逐步扩大到影响环境质量的重点污染物,从而使减排更具针对性;建立差别化的减排核算体系,使减排量切合实际;依法加强“证后监管”,引导企业自觉环保守法,从而使总量控制制度更好地服务于改善环境质量。

3.1 落实企业主体责任

《环境保护法》修订案发布后,要求实施企业总量控制制度,即将总量控制指标由区域落实到点源^[5]。通过与排污许可制相结合,改变单纯以行政区域为单元分解污染物排放总量指标的方式和总量减排核算考核办法,建立以排污许可证为载体的企业总量控制制度。《生态文明体制改革总体方案》中也强调“更好发挥政府的主导和监管作用,发挥企业的积极性和自我约束作用”,通过排污许可证落实企业为污染治理的责任主体。以企业为单元,将污染物减排的任务最终落实到每个企业的排污许可证中,扩大控制指标覆盖范围,做到污染物排放量可监测、减排量可核查,将减排要求转化成企业生产控制的需要。实行企业污染物排放总量控制是实现污染物总量减排的重要途径。

3.2 总量指标与环境质量改善挂钩

将总量控制要求与许可排放量挂钩。根据现行的污染物排放标准,按照改革后的排污许可证技术体系,科学合理地确定污染物许可排放量,实现对每个企业的污染物总量控制。通过控制区域、流域或行业内所有企业许可排放量的总和,实现对区域、流域或行业的总量控制,进而实现行业内部、行业之间和地区之间污染物总量控制要求的统一性和公平性。对于环境质量不达标地区,则应加大减排力度,通过加严污染物排放标准或削减企业许可排放量,提高企业的污染物排放总量控制要求,体现减排的法律强制性,推动环境质量的改善。

3.3 建立差异化的减排核算体系

分别制定固定污染源和非固定污染源的减排核算方法。随着排污许可制度改革的推进,可通过排污许可证将减排目标最终落实到每个企业,全面覆盖固定污染源。在达标排放的前提下,利用污染物许可排放量明确固定污染源总量控制的最低要求,减排量则按照核定的实际排放量与许可排放量

的差值进行核算,从而改变目前固定污染源减排核算方法复杂且脱离实际的现状。对于非固定污染源,则要逐步建立排放清单动态更新体系,由各省(市、区)予以落实排放清单动态管理,国家原则上可在省级层面宏观测算、平衡分析^[6]。

3.4 加强企业排污的日常监管

利用排污许可信息管理平台加强对企业的监管。排污许可制度改革后,环境主管部门可随时通过管理平台查阅企业的环保设施运行和污染物排放情况,以及污染源在线监测、监督性监测、突发环境事件处置处理、各类环境违法案件执法等情况,环境主管部门应对可能存在超标排污、超量排污及数据造假的企业,有针对性地进行现场检查,发现确有违法违规排污行为的,则按照《环境保护法》等相关法律法规的规定,对涉事企业处以按日处罚、累计叠加处罚、停业整顿等多种方式的处罚。另可联合金融监管部门实施限制信贷、融资等处罚,从而对企业形成足够的监管震慑力,引导企业自觉做到环保守法。

4 结语

通过环境管理制度改革,排污许可制度将成为我国固定污染源环境管理的核心制度,其他现行的各项环境管理制度都将逐步与排污许可制进行有效的衔接或融合,建立体系化、联动化、链条化的环境管理政策。以此为契机,推动总量控制制度的改革,通过与排污许可制有效融合,落实企事业单位治污主体责任,让减排指标可监测、可核查,并通过加强日常监管,使减排要求内化成企业生产控制的需要,实现污染源排放的浓度、总量双达标,最终达到改善环境质量的目标。

[参考文献]

- [1] 王金南,蒋春来,张文静.关于“十三五”污染物排放总量控制制度改革的思考[J].环境保护,2015,43(21):21-24.
- [2] 李正乐.总量减排中存在的问题与对策[J].环境与可持续发展,2009(4):50-51.
- [3] 王春磊.污染物总量控制制度实施中的若干问题研究[J].政治与法律,2016,12:62-70.
- [4] 田其云,黄彪.我国污染物总量控制直属探讨[J].环境保护,2014,42(20):42-44.
- [5] 叶维丽,白涛,王强,等.基于总量控制的中国点源环境管理体系构建[J].环境污染与防治,2015,37(3):1-4.
- [6] 蒋洪强,周佳,张静.基于污染物排放许可的总量控制制度改革研究[J].中国环境管理,2017,9(4):9-12.