

污染物总量控制制度研究分析

Research and analysis on the system for total amount control of pollutants

■文 / 张君臣

为降低污染物排放量,中国实行了污染物总量控制制度,成为“十一五”“十二五”环境保护的重要治理模式,推动了环保基础设施建设,削减了污染物排放,将地方政府纳入环保责任考核体系,发挥了重要作用,但也有很多争议。目前,“十三五”已进入收尾阶段,对污染物总量控制制度进行回顾总结有利于该制度的发展。

一、发展历程

污染物总量控制制度首次在中国国家文件中出现是在1986年11月22日国务院环境保护委员会颁布的《关于防治水污染技术政策的规定》,该规定提出“应逐步实行污染物总量控制制度”的要求,污染物排放总量控制制度正式走上历史舞台。

自“九五”起,污染物总量控制制度逐步发展成熟,提出污染物种类及减排目标。2005年后,国家将主要污染物排放总量控制作为约束性指标,将总量控制指标逐级分解到地方各级人民政府,污染物总量控制制度成为主要环保制度。为完成减排目标任务,中国各地纷纷提出并实行了总量减排具体措施。

2013年11月12日,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,要求“完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度”。污染物排放总量控制制度改革初见端倪。2016年11月10日,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:建立健全企事业单位污染物排放总量控制制度;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;污染物总量控制制度进入改革调整阶段。

二、成效

污染物总量控制制度实施以来,取得了显著成绩。根据《节能减排“十二五”规划》,主要体现在“为保持经济平稳较快发展提供了有力支撑,扭转了中国工业化、城镇化快速发展阶段能源消耗强度和主要污染物排放量上升的趋势,促进了产业结构优化升级,也推动了技术进步,节能减排能力明显增强,能效水平大幅度提高,环境质量有所改善,为应对全球气候变化作出重要贡献”等八个方面。

以青岛西海岸新区为例,从基层层面介绍污染物总量控制制度所取得的成绩。

2005年前,污染物总量控制制度所取得的成绩主要体现在“一控双达标”。青岛西海岸新区(主要是原胶南市)集中实施工业污染源集中整治再提高和全面达标工程,促进了污染治理、企业升级、结构调整。实现140个工业污染源达标排放,其中废水工业污染源50个(省重点污染源11个),有42个工业废水污染源通过达标验收,其余8个废水污染源被依法关停或自然停产;废气工业污染源90个(其中省重点废气工业污染源9个),有78个通过验收达标,其余12个被依法关停或自然停产。

2005年后,污染物总量控制制度成绩卓著。一是建成一批环保基础设施。先后建成运行中科成污水处理厂、海清环保污水处理厂、灵山卫污水处理厂、泥布湾污水处理厂、镰湾河污水处理厂、龙泉河污水处理厂等城市污水处理厂,城区污水实现全收集、全处理。与此同时,在全部镇驻地及部分重点村因地制宜建设了农村污水处理设施,形成了区、镇、村三级污水处理网络。建设中水处理厂,青岛特殊钢铁有限公司等企业实施再生水利用,污水处理设施日臻完善。促使城市生活垃圾综合处理和污水处理厂污泥干化焚烧综合利用项

目早日投运,实现污水处理厂废弃污泥的循环利用和城区生活垃圾的日产日清。二是投运了一批污染防治设施。青岛西海岸新区大型燃煤锅炉全部安装了脱硫、脱硝设施;启动电力企业燃煤锅炉烟气旁路拆除和低氮燃烧技术改造;35蒸吨/小时以上燃煤锅炉进行了超低排放改造;国(省)控重点企业全部安装了污染源在线监控系统,实现了与生态环境部门的联网;以集约化畜禽养殖场和养殖小区为重点,加快养殖场沼气工程和畜禽养殖粪便资源化利用工程建设,畜禽养殖场新建或完善了污染治理设施;开展完成加油站和油罐车的油气污染治理。三是淘汰了一批落后生产工艺。先后对天元化工等重污染重点企业实施了关停和产业提升,该区500多家“散乱污”企业全部完成整改提升或关停取缔,在山东省率先完成241台20蒸吨/小时以下燃煤锅炉淘汰改造,淘汰高污染黄标车4500多辆。


三、建议

重点污染物总量控制制度在实施过程中,有很多争议,如:与环境质量改善程度不一致、核算基数不精确等。为提高重点污染物总量控制制度的履行力,提出以下建议:

(一)明确改革方向。2017年1月5日国务院印发的《“十三五”节能减排综合工作方案》(国发〔2016〕74号)提出要“改革完善主要污染物总量减排制度”,但仍以2015年为减排基准年,中国全国化学需氧量、氨氮、二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物排放总量分别比2015年下降10%、10%、15%、15%和10%,并下达各地区排放总量控制计划,沿用了“十一五”“十二五”的经验做法。而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》(国办发〔2016〕81号)要求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,逐步实现由行政区域污染物排放总量控制向企事业单位污染物排放总量控制转变。两个文件有矛盾之处,对重点污染物总量控制制度的实施造成一定困扰,建议进一步明确“实行企事业单位污染物排放总量控制制度”这一改革方向,并修改完善相关文件。

(二)建立配套制度。为使重点污染物总量控制制度更好发挥作用,建议进一步修改完善配套制度。充分借鉴“阶梯式电价”“阶梯水价”的做法,建立“阶梯式污染物排放标准”“阶梯式环境保护税”,严格核

定排污单位化学需氧量、二氧化硫、氨氮、氮氧化物、挥发性有机物、重金属等重点污染物的排放总量,按照污染物排放总量将污染物排放标准和环境保护税分成多段,每一分段都有一个保持不变的污染物排放标准和环境保护税征收标准,但是排放标准、征收标准会随着排污总量增加而趋严,即:排放的污染物总量越多,执行的排放标准越严,征收的环境保护税越多。如:第一阶梯为污染物排放基数总量,此阶梯内可执行目前的排放标准,环境保护税也按目前的征收标准;第二阶梯为污染物排放总量较多,执行的排放标准较高,环境保护税征收的较多;第三阶梯污染物排放总量更多,执行的排放标准更高,环境保护税征收的更多。“阶梯式污染物排放标准”“阶梯式环境保护税”可以充分发挥市场、价格因素在排污权配置、排污总量需求调节等方面的作用,提高企业减少污染物排放的主动性和自觉性,从源头减少污染物的排放。

(三)夯实数据质量。数据质量是重点污染物总量控制制度的“生命线”,“十一五”“十二五”重点污染物总量控制制度的主要经验之一就是必须要有真实的数据支撑。为保证环境监测数据质量,原环境保护部制定的《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》(环发〔2015〕175号)已于2016年1月1日起正式实施,西安和临汾环境监测数据造假案给环境监测数据造假敲响了警钟,环境监测数据的真实性得到保障。因此,利用监测数据法核算污染物排放总量的数据比较真实可靠,但物料衡算法、排放系数法核算排污量数据难以确保真实、准确。目前对环境数据的约束性文件主要是《环境统计管理办法》(简称《办法》),排污量核算数据是否可依据该《办法》值得商榷,即使可依据该《办法》对虚报、瞒报、拒报、屡次迟报或者伪造、篡改排污量核算数据进行处罚,根据《统计法》的有关规定,该处罚权应由县级以上人民政府统计机构行使,影响了行政执法效率。因此,建议修订《统计法》《环境统计管理办法》等法律法规,由生态环境部门行使环境统计数据违法行为的查处权,将排污量核算数据明确为环境统计数据的一类,并将排污量核算数据的要求等同于环境监测数据,加大对排污量核算数据弄虚作假行为的惩处力度,保证数据的真实性、准确性,为客观反映污染治理成效、实施环境管理与决策提供依据。

作者单位:青岛市生态环境局西海岸新区分局