

# 将总量控制完善发展为生态文明建设基本制度

吴舜泽 吴悦颖 王东

### 编者按

党的十八大报告提出,要构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。其中,总量控制制度是亟待完善、健全的生态文明建设重要制度之一,是制度体系建设亟待补充、完善的一个关键环节。如何完善总量控制制度?本版今日特邀专家撰写此文,以资读者。

作为一项污染防治制度,主要污染物排放总量控制制度(以下简称总量控制制度)从形成到目前已历经3个五年规划。“十一五”期间突破了有总量、有控制的制度关键,实施成效显著。但其实施过程中也存在一定问题,引起了环保系统内外较多的争议。

当前,在工业化、城镇化的大背景下,应进行再认识、再思考,综合、动态、辩证地看待总量控制制度,统一认识,增进共识,提出改进的方向与措施,着力将总量控制制度发展为生态文明建设的基本制度之一。

### 加大总量控制和质量 管理协同增效作用

#### ■ 阅读提示

建议“十三五”实现总量控制和质量改善的双重控制,形成以环境质量倒逼总量减排、以总量控制倒逼经济转型的联合驱动机制,并尽早确立基于环境质量改善目标的环境管理策略。

总量控制政策目标设计实际具有双重目的:一是在工业化阶段比较强的宏观调控;二是通常所说的改善环境质量。国家自上而下比较强调前者,而社会公众往往强调后者,并将后者作为唯一的判定标准。

近年来,国民经济和社会发展五年规划越来越强调总量控制的倒逼产业结构调整,优化经济发展的宏观调控促进作用,这符合国家发展宏观需求并取得了一定成效。但是基于行业宏观调控的总量因子(如COD)选择往往不一定是环境质量超标的定类因子,受到发展阶段、经济转型等因素影响,总量减排仍然处于守势,表现为抵消了污染物的新增量,但尚未取得全局性突破,没有表现为区域性环境质量明显改善。

现阶段,我国大部分区域,流域的环境状况不佳,城市、区域、水体的环境容量难以准确确定。因此,国家在制定总量控制目标时,将总量减排潜力作为主要考虑因素,环境质量因素作为次要因素。部分区域的目标总量指标与环境容量并未直接挂钩,污染控制偏重排放量控制和治污工程建设,并未明确指向与环境质量特别是与人群生活息息相关的城市水体和空气质量改善。“十一五”期间,在国家和区域大尺度层面,总量减排和环境质量改善协同作用表现得十分突出。

最需要、最可能体现总量和质量关联的在地方或者区域层面。而地方往往停留在一个被动执行者层次,地方排放标准等自选动作长期不完善,区域性、流域性总量控制目前仍然处于十分薄弱局面。基于环境质量要求实施的容量总量控制要求没有落实,也就无法使公众切实感受到污染减排对环境质量的改善起到了直接、明显的作用。

从某种意义上说,强调环境质量是环境保护工作的出发点和根本目标,并不需要对目前实施的污染减排予以全面否定后才能确立。多年来,总量控制制度的实施成效,已经使我们进入了一个可以更加量化地讨论总量、质量关联的新阶段。环境质量改善更应从总量—质量输入响应关系出发,加强治污减排的针对性,并将总量控制合理归为手段制度层次。

未来总量减排工作,必然逐步与环境质量挂钩,通过环境质量改善需求分析,制定总量减排计划和要求。环境质量好的地区和流域可以减少或者不减,质量差的强制多减。在“十三五”期间,可优先在现状质量良好、污染源明确、有特殊要求的城市、区域或小流域,根据人民群众对环境质量改善的实际需求,开展环境容量测算研究,制定基于环境容量的总量控制方案,实现污染减排任务与环境质量改善要求直接挂钩。对于污染较严

重、污染物排放量远超环境容量的区域或流域,可暂时实施技术、经济可行的目标总量控制,远期再实现以环境质量要求为约束控制区域排污的目标。对于环境质量优良且不涉及敏感区域、水体的地区,可在保证环境质量不恶化的前提下,允许其污染物排放量持平或略有增加。

对地方政府的环境考核应从总量约束、质量指导逐步过渡到二者并重,再到质量约束、总量指导。建议“十三五”实现总量控制和质量改善的双重控制,形成以环境质量倒逼总量减排、以总量控制倒逼经济转型的联合驱动机制,并尽早确立基于环境质量改善目标的环境管理策略。力争在“十四五”或者更早实施环境质量的约束性控制,建立中长期行动方案 and 配套制度,实施精细化管理,分阶段公布,并引导公众参与其中,共同发展、共同享有、共同发展。

### 总量控制仍是环保工作 最重要的手段和措施之一

#### ■ 阅读提示

在发展方式没有取得全局性突破之前,在资源能源消费总量下降和工业化完全实现之前,作为改善环境质量之重要手段的污染物总量控制仍需坚持。治污减排仍然需要作为主线坚持、完善与加强,并需要国家在战略层面上做出统筹长远的安排。

近期,随着污染减排潜力空间不断缩小,减排工作难度不断加大,时有关于“现有污染源已基本治理完毕,污染减排已完成历史使命,减排工作应由其他工作模式代替”的言论发出。我们认为,当前和未来一段时间,总量控制仍应是环境保护工作最重要的手段和措施之一。

目前,我国处于工业化中期和城镇化快速发展阶段,处于世界产业格局的低端,产业结构不合理、调整偏慢,二产比重依然较高,重工业产值占工业总产值的比重保持在70%左右,且仍保持较快发展势头。产业低端化特征明显,经济增长主要依赖投资推动和资源利用的扩展,资源能源高消耗、污染排放强度高、产出和效益低下的特征明显。经济增长与资源环境承载力矛盾突出,环境承载力难以为继,污染物排放总量与环境容量、环境质量改善需求差异仍然十分巨大,污染物排放量削减任重道远。

环境质量的全面改善必须以污染物排放量持续稳定下降为基础,污染物排放量持续稳定下降必须以资源能源消费量大幅度下降为前提,资源能源消费量大幅度下降必须以发展方式实质性转型为根本。通过对中国经济社会发展趋势和环境问题转变的分析,从宏观层面和总量控制角度来看,在发展方式没有取得全局性突破之前,在资源能源消费总量下降和工业化完全实现之前,作为优化发展方式之重要手段的污染减排仍需坚持,作为改善环境质量之重要手段的污染物总量控制仍需坚持,治污减排仍然需要作为主线坚持、完善与加强,并需要国家在战略层面上做出统筹长远的安排。

“十二五”、“十三五”仍是坚持治污减排的关键期,也是环境质量全面改善的相持期,仍需有效控制排放增量。这个阶段需要重点控制主要污染物的排放增长,避免因环境污染带来的食品安全、饮水安全 and 公共安全等问题,避免大规模、恶性的环境损害造成的健康问题,减少环境事故风险,并力争实现污染物排放、资源能源消费与经济发展的相对脱钩甚至绝对脱钩。

### 把工业污染源管控 作为总量控制工作的重点

#### ■ 阅读提示

以排污许可证管理推进污染源有效管控,提高工业污染总量控制的成效,加大对有毒有害物质的管控。

污染减排的根本任务,还是对污染源进行排污管控。从2000年以来,生活污染占比比重逐步上升,不少地区将城镇污水处理厂等生活污染治理作为绝对重点,在一定程度上淡化了工业污染防治这一长期阵地。工业污染排放量大、危害重、风险高,统计数据在一定程度上高估了我国工业污染源稳定达标排放和

风险防控水平,其仍然是我国污染防治的重点。

因此,必须通过总量控制落实对工业污染源的有效监管,通过最严格的手段对其进行综合管控,使各地政府不再只注重污染减排任务的数字完成与否,而是转变到对全部污染源的有效治理、有效监管工作中来,并实现新型工业化。

以排污许可证管理推进污染源有效管控。排污许可制度是污染物管理体系的中心环节,是遏制污染态势的核心。要以排污许可证管理为载体加强污染源综合管理,改变目前排污许可证过于简单、仅起到注册形式作用的薄弱局面。

应尽快出台《排污许可证管理条例》,明确无许可证或者违反许可证排污行为的法律责任,将排污许可的监督检查作为环境监管的主要内容。重点突破区域性污染物排放总量控制要求和辖区内污染源排放许可量之间的关联,将总量控制制度以排污许可证的形式予以落实,通过公众平台发布企业的基本信息、治理工艺及排放情况,使各级政府和公众能够切实监督企业排污情况。

提高工业污染总量控制的成效。加强总量控制与排放标准、功能区划、清洁生产、排污权有偿取得与交易、有毒有害物质控制、监督性监测等相关制度的联动,使总量控制在企业层面有的放矢,切实将各种监管手段应用于污染源。根据行业特征,出台行业性治污减排政策,加强政策的针对性和指导性。同时,有机结合对地方政府、监管机构、排污企业等的责任追究制度,建立完善的管控体系。

加大对有毒有害物质的管控。污染因子的控制应逐步淡化综合因子,常规因子,重点转向控制区域性和行业性有毒有害物质、VOC、营养物质等,更好地发挥多污染物控制的协同效应。根据经济技术可行性和环境质量改善需求,扩大减排污染物因子范围,纳入对人民群众身体健康有切身危害的因子。如烟粉尘、营养物质、重金属、持久性有机物等,可考虑在一定区域、流域内先行试点,并通过淡化基数、核减量等方式,注重减排效果,探讨管控可行性。

### 以总量控制制度完善为切入点 完善生态文明制度体系

#### ■ 阅读提示

总量控制作为推进生态文明建设的核心制度和关键条件基本具备,要积极探索污染减排与有机衔接,将国家总量控制制度从区域落地到企业层面。

党的十八大报告提出,要构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。其中,总量控制制度是亟待完善、健全的生态文明重要制度之一,是制度体系建设亟待补充、完善的一个重要环节。

总量控制作为推进生态文明建设的重要抓手和关键实践的核心制度条件基本具备。总量控制制度发展至今,总量控制的量化管理特征日趋明显,已逐渐成为点源排放污染的控制龙头,是政府环境目标责任的载体,与环境影响评价、环境统计、竣工验收等其他环境保护制度的关联逐步加大,成为“十一五”期间环境保护工作的龙头。与总量控制制度相衔接,通过环境容量总量控制、环境影响评价、排污总量前置与排污交易等各类环境管理手段的共同作用,完善的污染物管理体系将成为优化经济发展模式、改善环境质量的的重要举措。因此,总量制度的完善,是生态文明制度完善的重要环节,它贯穿于对污染源管理的全过程,是“污染源”从摇篮到坟墓”不可或缺的管理制度之一。

要继续将总量控制作为调整产业布局、优化经济发展的重要手段。当前,最重要的是将污染物排放总量控制制度与资源、能源消耗等其他制度联动,实施机动车与能源消费总量控制。研究城市机动车保有量(重点是出行量)调控政策,开展煤炭消费总量控制试点,实施产污强度评价,化解过剩产能,将污染物总量控制制度的倒逼机制切实传导至经济领域,共同作为经济发展生态化程度的评价标准和奋斗方向。同时,特别把控制主要污染物排放总量与土地开发红线、生态安全格局等密切结合,优化空间格局,确保污染物排放量及其空间分布的双重属性得到尊重和维护。

积极探讨污染减排与其他环境保护管理制度的有机衔接。应将污染物总量控制与环境影响评价和“三同时”制度有机结合,在企业建设前期工作中,发挥总

量控制的作用,实施由国家和地方分别就不同规模企业进行管控的总量前置、排污交易等政策。未达到总量指标控制要求的,坚决不允许其投产,使新增量从根本上可控,使区域在新建污染源的同时能够做到增产不增污,不会对环境质量产生负面影响。探索排放总量预算管理制,严格新建项目总量前置审批,实现区域污染物新增量指标与实际减排力度挂钩、联动。

着力突破难点,将国家总量控制制度从区域落地到企业层面。需要最紧迫实施的就是将总量控制制度落实到企业层面,并实施分行业的差异化政策导向。目前,部分企业在统一规划的要求下被赋予了总量减排的任务目标,但未将区域性总量控制目标数基本吻合地分解到辖区内的企业层次。这其中最大的问题在于污染物排放统计数据与核查核算数据的差异。各地市多套数据的现状造成了“十一五”期间只能采用淡化基数的基本原则,经过两、三个五年规划的实施,可能还需要经过第二次污染源普查等相关工作,才能将数据归真,每个企业实际排放、统计排放、总量目标等才能实现基本吻合。

尤其是要考虑环境统计、环境影响评价、排污收费、总量减排等,确定统一的排放量核定方法,整合各套点源排放数据,将区域性总量控制落实到污染源。在此基础上,总量控制目标及其减排要求等一次性通过综合性排污许可证予以解决,并赋予总量控制目标以环境权属的概念,才是总量控制制度良性循环的开始。

### 将减排目标数据管理 提升为治污减排全过程管理

#### ■ 阅读提示

未来,应将单纯的污染减排目标数据管理提升为系统性的治污减排全过程管理,丰富其内涵,优化其政策。

对污染源实施管理和控制不代表一定是现行污染减排模式,更不能将总量控制制度单一理解为总量控制目标减排核查核算。未来,应将单纯的污染减排目标数据管理提升为系统性的治污减排全过程管理,丰富其内涵,优化其政策。

在总量控制目标确定上,应更强调以环境质量为出发点,回归总量控制的核心目标,有增有减不一刀切,以自下而上为主,不搞计划式省内平均总量分配。“十二五”期间,各省总量控制目标要求已经实现有增有减,差异化要求较大,但省内区域差异性明显不足。在此基础上,“十三五”期间,要与主体功能区、生态红线制度等一致,基于资源环境禀赋差异性,环境岗位要求差异性,分区分类确定长期性的总量控制目标要求及其分阶段控制条件,优化总量控制的区域分解条件,尤其是改变目前各省普遍实施的平均化的地区(区县)总量控制目标分解方法,实现有保有压,符合实际。

在总量控制目标核查核算上,应下力气重新梳理实现几套数据的整合和归真。污染减排核算以环境统计为参考,以近年来各级环境保护行政主管部门对污染源的监测监察记录、企业中统数据以及在在线数据为主要依据,逐渐建立一套独立的排污企业数据库,为环境统计数据解算。通过行政或法律等手段,解决监测数据诚信问题,如对监测数据造假行为提出警告、扣减减排成绩、取消第三方监测资质等措施,严重者可以通过法律手段提出入刑等。

在目标管理上,应继续淡化行政考核,较多地推动信息公开,重在落实地方政府责任并实施奖惩。考核制度应进一步落实到地方政府主要负责人、企业负责人,作为其绩效考核的重要内容,明确问责制和“一票否决”制,避免上级环保部门考核下级环保部门的不利局面。同时,应向全社会公开各辖区减排成绩和各项指标,以便公众监督。

在工作重点上,在完成推动治污设施大规模建设后,更强调治污减排精细化管理和政策谋划,推动监管,将实质性的治污减排工程、技术、管理、政策推动作为总量控制的重点。

在工作方式上,改变目前较多单一关注污染物排放量的局面,淡化全国性的总量计划管理,丰富区域性总量控制,推动自主管理,强化环境绩效。改变目前仅以排放量核减率单一指标进行考核的状况,使地方政府在污染治理和监管中做过的各项工作成绩均能够有所反映,通过综合的指标体系更为全面地反映各地总量减排绩效水平。

作者单位:环境保护部环境规划院

#### ◆ 韩继勇

环境保护部区域督查派出机构(以下简称区域督查机构)近年来在加强区域环境监管、解决危害群众健康的突出环境问题等方面发挥了积极作用。与此同时,区域督查机构也受到法律保障、执法资格、制度建设等诸多问题的困扰,环境督察职能受到一定程度制约。如何有效破解这些问题,做好新形势下环境保护督察工作,急需引起有关方面的高度重视与关注。

当前,环境督察工作主要遇到以下问题:

**法律保障不到位,执法资格不具备。**法律地位不明确、行政执法资格缺失是当前制约区域督查机构职能发挥的最大问题。区域督查机构经环境保护部授权开展环境督察工作,不具备行政执法主体资格,只有调查和建议权,对发现的违法涉污企业缺乏有效制约措施。这严重影响了环境督察执行力,往往给地方留下执法无威信、说话不算数的消极形象,导致区域督查机构处在一种地位模糊、权力受限、手段缺乏的尴尬地位。

**制度建设不到位,运行机制不健全。**一是配套制度有待健全。区域督查机构成立以来,环境督察工作尚无系统、完备的规章制度可循,环境督察工作的运行机制、督察程序、绩效考核等内容都缺乏具体细则规定。

二是协调机制有待完善。督查机构将发现的违法问题提请有关部门处理,往往存在信息反馈延迟、问题处理滞后等情况,导致督察结果运用不充分、不到位,既影响了督察工作的连续性和权威性,也不利于污染问题的尽快解决。

三是督察职能有待明确。长期以来,区域督查机构主要精力用于排污企业现场检查,代地方环保部门履行监管职责。在实际工作中,对地方政府督察较少,未有效履行对地方政府的督察职能。

**队伍建设不到位,组织基础未夯实。**区域督查机构起步晚、底子薄的状况尚未根本改变。一是机构人员编制不足。以环境保护部东北环境保护督查中心为例,东北3省中心全员编制才30人,工作人员长年在外奔波,超负荷工作,区域督察工作仍然难以做到全覆盖。二是能力建设较为薄弱。环境督察工作硬件和技术支撑不足,督察智能化和信息化水平不高,制约了环境督察职能的进一步发挥。三是队伍建设有待加强。各区域督查机构的工作人员绝大多数源自环保专业,懂法律、会管理、善沟通的复合型人员较少,不利于履行综合管理职能。加之队伍中年轻同志较多,受工作经历所限,政策理论水平和应对复杂局面能力有待进一步提高。

如何破解这些督察职能发挥的难题,笔者建议如下:

**一是明确地位,赋予权力,确保督察工作有力有势。**推进环境督察的立法工作,增强环境督察的权威性。建议利用《环境保护法》修订的有利时机,明确区域督查机构的法律地位,将区域督查机构定位于区域行政执法业务监督,赋予行政执法主体资格。不但要明确督查机构有环境督察工作的调查权、审核权、纠正权和建议权,而且还有制裁环境违法行为的行政处罚权。明确行政执法地位,将区域督查机构定位为区域行政执法业务监督,赋予行政执法主体资格。不但要明确督查机构有环境督察工作的调查权、审核权、纠正权和建议权,而且还有制裁环境违法行为的行政处罚权。明确行政执法地位,强化区域督查机构的国家监督地位。

**二是明确职能,健全机制,确保督察工作有序开展。**不断推动环境督察工作向规范化、制度化发展。健全区域督查机构与环境保护部内设局的工作运行规程,形成权责一致、分工合理、执行顺畅、监督有力的督察运行机制。建立环境督察情况通报制度,完善督察案件的相互衔接与协调联动机制,实现部门之间信息共享,最大限度地利用督察工作成果,在环保统一监管上形成合力。积极适应当前新形势的变化,环境督察重心由检查排污企业向监督地方政府转变,加强对地方政府执行环境法规和政策的监督,推动地方政府更好地履行环境管理职责。

**三是夯实基础,强化能力,确保督察工作有效有为。**应加强基础建设,为督察事业发展提供有力保障。充实督察力量,根据环境督察职能任务确定督查机构的人员编制,满足日益繁重的督察任务需要,为督察工作扎实开展提供组织保证。强化督察能力,推动督察信息平台项目建设,提升督察智能化和信息化水平,借助卫星遥感、网上远程监控等措施,实现全天候、多途径获取环境监测信息。提升队伍素质,开展全方位、多层次的督察业务培训,开阔工作人员视野,提高分析问题、解决问题的能力。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心

## 建立联动机制形成执法合力

#### ◆ 陈正宏 陈国荣 邹维雄

作为环境管理的延伸和保障环境安全的重要手段,环境监察工作被公众赋予更高的期望。如何提升环境执法规范化水平,不断提升执法效能,充分发挥环境监察工作的服务作用。笔者认为,可以从以下几方面进行努力:

**完善执法培训机制,提升环境执法水平。**组织高规格、多层次、全覆盖的培训,提高环境执法人员依法行政的能力,提升环境监察队伍的整体执法水平。

一是开展执法业务培训,开展法律文书制作、现场执法取证等专题培训,增强执法检查、办案的专业技能。

二是开展环境知识培训,注重相关生产工艺、现场监测知识的培训,提高执法效率。

三是开展执法经验交流。通过举办法制讲座、案例分析、执法经验交流、以案代训等多种形式,探索解决执法问题的思路、方法,强化执法人员法律素养。

**推进执法联动机制,形成环境执法合力。**加强区域合作联动执法、部门联动执法、内部协作执法,以应工作所需整合和集中有限的执法力量。

一是推进区域联动执法机制。建立区域信息互通机制,环境应急联动机制,建立区域环境质量联合监测预警网络,加强环境应急合作和开展联合执法,防止区域环境污染。

二是推进部门联动执法机制。环保部门和公检法机关联合成立环境联动执法中心,建立环境执法部门联动联席会议制度、环境执法联络员制度、环境违法案件联动办理机制、环境执法联动工作制度等,发挥政府各职能部门的协作执法作用。

三是推进内部协作执法机制。完善环境监测、在线监控与环境监

作者单位:江苏省镇江市委丹徒区环境保护局

## 强化地位职能 提高督察效能

督察运行机制。建立环境督察情况通报制度,完善督察案件的相互衔接与协调联动机制,实现部门之间信息共享,最大限度地利用督察工作成果,在环保统一监管上形成合力。积极适应当前新形势的变化,环境督察重心由检查排污企业向监督地方政府转变,加强对地方政府执行环境法规和政策的监督,推动地方政府更好地履行环境管理职责。

**三是夯实基础,强化能力,确保督察工作有效有为。**应加强基础建设,为督察事业发展提供有力保障。充实督察力量,根据环境督察职能任务确定督查机构的人员编制,满足日益繁重的督察任务需要,为督察工作扎实开展提供组织保证。强化督察能力,推动督察信息平台项目建设,提升督察智能化和信息化水平,借助卫星遥感、网上远程监控等措施,实现全天候、多途径获取环境监测信息。提升队伍素质,开展全方位、多层次的督察业务培训,开阔工作人员视野,提高分析问题、解决问题的能力。

作者单位:环境保护部东北环境保护督查中心