

探索与思考

## 利用PPP模式治理柴油车尾气

◆谢海鹏

当前大气污染形势严峻,需全面防治,已成为社会共识。环境保护部《2015年中国机动车污染防治年报》显示,机动车污染已成为我国空气污染的重要来源,是造成灰霾、光化学烟雾污染的重要原因。全国货车排放的氮氧化物和颗粒物明显高于客车,其中重型货车是主要贡献者;全国柴油车排放的氮氧化物接近汽车排放总量的70%,颗粒物则超过90%。柴油车尤其是重载柴油车的尾气污染,加剧了雾霾天气的形成。

柴油尾气治理新技术使用难

相关研究和实践表明,选择性催化还原技术(SCR)的应用,可使柴油车尾气中约80%的氮氧化物转化为无害的氮气,满足国四排放标准,同时减少一半左右的颗粒物排放。虽然SCR的应用可以实现柴油车尾气的达标排放,一些汽车制造厂商已在柴油车出厂环节添加尾气处理液,中石化在京的个别加油站也已配建柴油尾气液加注固定装置。但是,大规模推广柴油尾气处理液加注和使用,在现实中却遭遇重重阻碍,主要原因如下。

一是就需求侧而言,运输公司(车主)从自身角度出发,柴油尾气的额外加注会增加其运营成本;柴油车驾驶员则基本上以最快完成运输任务为主要考量,多次加注柴油尾气处理液会耽搁有效作业时间,间接降低了个人收入。

二是在供给侧方面,一般的社会加油站,因尾气处理液需求不旺、零售利润不高,缺少投建加注设施的积极性;央企背景的石油公司虽具有社会责任担当,但多囿于繁琐的投资规划和审批环节,建设固定加注设施程序复杂;移动式柴油尾气处理液加注设施的投运,因缺乏技术规范和行业准入标准,也是步履艰难。

三是加注存在使用不便因素。柴油车制造厂商、少数公交公司所使用的处理液,基本上是小包分装产品,通过人工手动加注,其计量准确性无法保证,影响尾气处理效果;长途行驶过程中的柴油车驾驶员,因加油站缺乏自动化加注设施,多靠人工举升液桶完成加注,费时费力,加大了

## 扎实推进减排 打造宜居环境

◆四川省苍溪县环境保护局 杨文生



四川省苍溪县环保局结合工作实际,紧紧围绕“既要经济崛起,又要蓝天碧水”要求,围绕各项目目标任务认真履职,全县主要污染物排放总量持续下降,城乡环境质量进一步改善,为当地人民群众创造了天蓝、水清、地绿的宜居环境。

落实责任,总量减排扎实有效。将总量减排工作纳入绩效考核和党政“一把手”目标考核,制定下发总量减排计划,召开了全县环境保护大会,县政府与乡镇、县级部门签订总量减排目标责任书,形成了主要领导亲自抓,分管领导具体抓,“一级抓一级、层层抓落实”的工作格局。

硬化举措,污染防治卓有成效。强化大气污染防治,出台了《苍溪县大气污染防治行动计划实施方案》《苍溪县重污染天气应急预案》。狠抓工业污染防治,取缔“十小”企业1家,关闭页岩砖厂9家,搬迁1家。全面推进建筑施工扬尘整治,施工围挡、场地硬化、洒水降尘、车辆冲洗、区域覆盖基本实现“5个100%”。秸秆禁烧管控有力,开展专项督查4次,查处违法行为3起,日常巡察达近200人次,全县秸秆综合利用率达85%以上,城市空气质量持续趋好。

优化服务,环评审批提速增效。开辟环保审批“绿色通道”,积极转变服务模式,提高审批效能,环境影响报告表由10日缩短到3日,环境影响登记表由5日改为当日或及时办理,环评审批提速97.57%。全年审批项目52个,“三同时”验收合格项目68个,

使用难度。

柴油车尾气治理PPP模式构想

2014年11月,国务院发布《关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》,要求推动环境污染治理市场化,鼓励在环保等领域推广政府和社会资本合作(PPP)模式,增强公共产品供给能力。此后,相关部委也颁行了一系列规范性文件,推动环境保护领域应用PPP模式。PPP模式的实质是政府购买服务。笔者认为,治理大气污染是公共产品,柴油车尾气治理是一项公共服务,完全可以也应该纳入PPP模式适用范围,具体模式构想如下。

首先,中央财政在环保投入预算资金中安排专项柴油车尾气治理购买资金,地方各级环保主管部门可作为政府购买主体,通过招标、竞争性谈判或者竞争性磋商等方式,遴选社会资本组建项目承接主体(SPV),投资建设并运营固定式或移动式柴油尾气处理液加注设施及装置。

其次,在规定的政府购买或特许经营期限内,项目承接主体为社会保有及新增的柴油车,重点是重载柴油车,提供高效、精准、无偿的尾气处理液加注专业服务。政府购买主体将按照项目承接主体提供公共产品和服务的可用性、使用量以及考核绩效付费,以补偿社会资本的各项实际投入并获得合理的投资回报。

第三,政府相关管理部门要依照法律法规,加大对拒绝加注或使用尾气处理液柴油车的惩治力度。加注设备、尾气处理液厂商和加油站运营主体,及其组合而成的联合体,宜优先选定为项目社会资本,以体现“让专业的人做专业的事”、“盈利而不暴利”等PPP工作原则。

此外,由于购买柴油车尾气治理公共服务涉及公共利益,为顺利推进项目实施,应明确政府、社会资本和其他利益相关方的责权利。笔者建议,相关部委应颁发规范购买柴油车尾气治理公共服务的专项规章制度,以便为公开购买服务流程、平衡各方风险承担、科学设定技术标准、加强环境监测、突出财政监督和考核等提供明确依据。

作者单位:天津大学管理与经济学部

## 推进排污许可制的八项创新

叶维丽 吴悦颖

随着国务院印发《控制污染物排放许可制实施方案》,排污许可制度将成为固定源环境

管理的核心制度。

笔者认为,在制度改革过程中,应该更加关注如何开展

证后管理,而不仅仅是关注发证。当前现行排污许可制度实施不畅,除上位法律的授权问

题外,最重要的便是现行核发发的排污许可证与排污单位的精细化管理需求不衔接。因此,

应落实企业主体责任,推动排污许可制度实施的精细化管理思路创新。

## 1 当前污染源环境管理存在诸多弊端

一是管理部门定位不清、角色不明,对固定源的排放行为大包大揽、全管失控。环保部门被迫承担了企业不按照法规要求排污、治污的责任。原本应当仅作为“裁判员”,却被迫加入“运动员”序列陪跑。其具体表现在,环保部门不断提高监管要求,增加固定源环境管理范围,对固定源的监测频次不断加密,监测设施不断升级,监测污染物不断扩展。然而,公众却依然质疑环境质量的改善效果。对排污行为的掌握固然是精细化管

理的基础,但全国仅20多万环保系统人员,对现有统计口径内的固定源进行监测与现场检查已经占用了大量人力、物力、财力,如果将全国近150万家固定源24小时全部监管起来更是难上加难。更为困难的是,环保部门发现问题之后难以通过处罚对企业产生真正威慑效果。虽然环保法等上位法律近年来修订后增强了处罚要求和力度,但对企业进行处罚、提起诉讼等法律规定还不够具体、完善,在部分案例中存在可操作性不足的问题。

二是排放量数出多门、数据不统一。根据管理需求不同,环保部门可从环境影响评价、总量减排、排污许可证等多套数据中获取许可排放量数据;又因“三同时”验收、环境统计、排污收费等多种目的而收取了严格的环境保护要求,管住了大部分的污染排放,但同时85%范畴以外的企业却管理松懈。部分地区存在对某些“未批先建”、“批而不验”、“批建不符”甚至无任何合法手续的企业视而不见、

未纳入管理的现象。一些手续不合法的小型工业企业肆无忌惮地排放污染物,环保部门却很难直接将其取缔,处罚难以严格执行,提起诉讼成本高昂。此外,即便是针对重点污染源,虽然作为约束性指标的四项主要污染物的管理日趋严格、规范,但对重金属及其他有毒有害污染物却依然停留在起步阶段,尤其部分有毒有害污染物的种类不明确、排放数据无统计、基层监测能力跟不上,未能出台有效管理措施,更难以监管与考核。

## 2 创新思路提高污染源精细化管理水平

创新一:明确各责任相关方职责,将管理责任分解落实到各方面。固定源环境管理并非一家之力,从责任相关方来看,应由管理部门、企业、公众共同参与。其中管理部门的职责非环保部门独力承担,工信、发改部门应当明确区域的环境准入制度,制定明确的产业政策负面清单;住建部门应当对污水处理厂、供热锅炉等公共基础设施的环境管理负责;农业部门应当对规模化畜禽养殖场的环境管理负责。企业必须承担自行举证、自行申报的义务,从被动管理转为主动自我监管,并向社会公开排放信息。公众则有义务对环境质量开展监督,对固定源的排放行为进行监督与举报,环保部门应当对举报信息进行反馈。

创新二:形成一证式管理,一个窗口对外的办事大厅模式。一证式管理的思路是企业自开始排污起就应当在排污许可证的管理之下,持证排污、按证排污,通过一本证照实现对固定污染源的全过程管理和多污染物协同控制。在响应国家简政放权要求的背景下,负责发证的环保部门应当理顺内部管

理职能,调整内设机构,将有关行政许可和排污许可证管理的职能统一归口到一个处(科)室,实现一个窗口对外,一站式服务,牵头“一证式”改革和排污许可证核发管理工作。浙江省台州市提供了“一站式”的办事大厅服务。广东省排污许可证证照申请、审核、发放、管理均通过互联网办事大厅进行,进一步简化了程序。通过这种方式,排污企业申请许可证只需要在大厅提交申请、递交材料、获取审批,减少了企业往返环保局、递交各种材料的负担。

创新三:构建排污许可证信用评分体系。信用评分体系是一种对企业有效的约束手段,在环保部门的管理中也应用较多,例如“红牌”、“黄牌”企业等。将信用评分与排污许可证管理结合,能够更好地发挥排污许可证对固定源的约束作用。浙江省长兴市借鉴交通部门的驾照积分制度,设计了排污许可证年度积分制,制定了排污单位的违法违规排污行为扣分标准。环保部门按照标准每年度对企业进行积分管理,一旦企业因环境违规而导致积分扣完,则对企业处以扣押许可证、停产整顿等惩罚。从

驾照积分制度的实施情况来看,排污许可证年度积分制很有可能成为约束企业排放行为的有效手段。

创新四:鼓励第三方技术市场充分参与固定源监督管理。排污许可制度改革促进企业承诺守法、自证合规,将推动第三方技术市场的繁荣。企业的污染防治设施运营、年度执行报告编制、自行监测计划实施等,均可委托有专业技能的专业人员协助完成,提高专业化与效率。从美国的石化行业等产品复杂、专业性强的排污许可证管理情况来看,大量涉及行业污染排放的专业内容,应由第三方技术人员开展管理与技术支持工作,专业性的服务能提高精细化管理的品质,这也是将环保部门管理人员从全防全管的桎梏中解脱的重要思路。

创新五:构建基于排污许可证台账的环境审计模式。借鉴会计台帐管理与审计制度,可以在有条件的行业内试行基于排污许可证台账的环境审计模式。针对企业提交的年度执行报告与台帐资料,借助第三方开展审计工作。以环境审计

的模式进行排污许可证的管理,有助于加强许可证的规范化管理,提高环保部门对企业年度执行报告的审查能力,推动固定源管理的市场化、专业化。

创新六:在有条件的区域内实行全面电子化的平台管理,推广刷卡排污等自动化手段。浙江省是最早开展刷卡排污试点的省份之一,江苏、河南、河北等省近年来也在固定源排放管理方面投入了较大的人力物力,开发电子化的排污许可证管理平台乃至企业IC卡排污系统。这类平台并非简单的排污许可证申报审核平台,而是集成了自动监测、刷卡排污、总量管理、环境统计、移动执法、视频监控为一体的“天眼”式管理系统。实践发现,电子化的管理手段能够极大地提高环境管理效率,增强环境管理的准确性,提高精细化管理水平。

创新七:建立精细化的排污权管理体系,维持排污指标的区域内平衡,推动环境质量改善。精细化的排污权管理体系,应当以单个企业的许可排放量为基准,以排污权为载体,精确计量、核算、统计企业在具体时间段拥有的排污权以及可供参

相关链接

## 排污许可制要求落实企业主体责任

一是自行监测。监督性监测对企业排污行为的覆盖力有限,从承诺守法的角度,应当要求企业按照国家有关自行监测的规范和排污许可证的要求,编制自行监测计划,确定监测点位,明确监测指标、频次以及采样监测方法、质量控制要求等,自行或委托第三方定期开展监测工作。政府在排污许可证管理过程中可采信自行监测数据,企业与第三方共同对监测数据的真实性、准确性负责,一旦发现伪造数据的情况,即可按照《环境保护法》《环境监测数据弄虚作假行为判定及处

理办法》等国家法律、法规规定从严处罚,甚至追究刑事责任。二是台账记录。企业应当建立完备的环境管理台账制度。在国外,环境管理台账是企业自证达标、追溯超标或故障起始时间点的重要证据,因此国外的企业从明晰责任、自行举证的角度便会提出很高的规范化要求。国内已经实施多年的污染减排工作对台账也有具体的规定,诸如火电、造纸等重点行业已有相对规范的台账报表档案记录。例如,按日记

录污水处理设施进出水量、水质、污泥产生量与处置情况、用电量、药剂消耗量、环保设备运行及维修记录,按月记录产品产量、原料用量、工业产值等。这些规定应当在排污许可证中予以固定。企业应当配备专人负责进行台账记录、整理和维护,并保存台账以备检查。

三是执行报告。报告是企业向环保部门履行告知义务的主要形式,分为异常报告与年度执行报告。企业有责任向环保部门报告异常、突发或变更情况,包括故障报告、超标报告、突发环境事件应对报告、变更报告、停产整治报告等。企业有责任按年度自行或委托第

探索与思考

## 农村环保项目验收要用好第三方

小、分布广,实地查看、资料收集的工作量特别大。相对于考核验收的工作内容,环保部门相关责任处室的人力明显不足,而且环保工作者的主要业务偏重于环境保护方面,对于工程建设、项目管理、财务报账等方面的专业知识不够熟悉。即使把财政、水利、农业等相关部门的专业人员集中起来验收,也只能限于短期工作,对于需要花费大量时间、精力的跑现场、审材料等

事宜,其可行性不强。

为确保各级财政资金用到实处,农村环保项目取得良好环境效益,笔者认为,要创新验收方式,引入第三方评估机制。

首先,要选好第三方。农村环保项目,比如生活污水、生活垃圾、畜禽养殖整治等,工艺并不复杂,评估工作对环保专业知识要求相对不高,非专业人员经过简单学习即可胜任。验收重点在于项目建设程序是否符合规定、资金使用是否规

范、工程造价是否合理等内容。所以,要紧扣重点,选取资质正规、信誉良好、实力过硬的第三方机构,并按有关规定和程序签订评估咨询合同,确保评估工作合法合规。

其次,要明确评估内容。第三方评估要客观、公正、负责,其主要工作内容包括:对所有村庄、所有项目逐个进行现场查看调研,并做好文字、影像等记录;按照考核验收有关规定的实施细则,逐条核查

◆王冠楠

为改善农村人居环境,全面推进城乡一体化建设,各地区各部门广泛开展了农村环境整治工作。多渠道筹集资金,实施了一大批生活污水治理、生活垃圾收运、畜禽养殖污染治理、河道环境综合整治等农村环保项目。如江苏省苏州市,在中央、省级财政资金支持下,开展了为期5年(2013—2017年)的覆盖拉网式农村环境综合整治试点工作,计划整治村庄超过500个,主要建设内容为农村生活污水治理。

按照有关规定和要求,项目完工后,环保等有关部门要组织进行验收。然而,不同于工业领域的大型环保项目,农村环保项目数量多、规模

每个项目的台账资料,采用扫描、拍照等方法形成电子文档,并给出相应的建议评分;以县、区为单位,各自形成系统完整的评估报告,汇总项目建设情况,指出存在问题及相应整改意见或建议。

第三,要用好评估报告。由环保、财政、水利、农业等部门组成联合复核组,通过审阅第三方评估报告,详细掌握各地试点工作的完成情况和存在问题。在此基础上,联合复核组对各地开展现场验收,通过抽查整治现场,听取工作汇报以及第三方评估情况通报,进行综合评定并反馈存在问题,提出整改要求,并及时“回头看”,确保考核验收工作科学严谨。

作者单位:江苏省苏州市环保局