

环保目标治理如何促进污染减排

张红燕

浙江环龙环境保护有限公司 浙江 杭州 310000

【摘要】在减排特征方面，根据“十一五”约束性减排目标计划，SO₂减排将以末端治理为主，一旦更多地方实施减排“加码压力”，不仅可以实现向源头治理的转变，而且可以大大提高减排效果。因此，SO₂减排将成为未来五年我国环境保护工作最主要的任务之一。怎样处理这一问题？提高环保投资治理效率是SO₂减排的最大动力，只有在地方“加压”力度加大的情况下，环保监管才有约束力，这是推动减排向源头治理转型的重要途径。基于此，本章首先从政策与理论阐述了有关污染减排的政策背景，然后深入分析了环保目标治理如何促进污染减排，最后针对环保目标治理如何促进污染减排总结了得到的启示，供相关学者借鉴。

【关键词】环保治理；污染减排；污染物排放总量控制

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.1772

引言

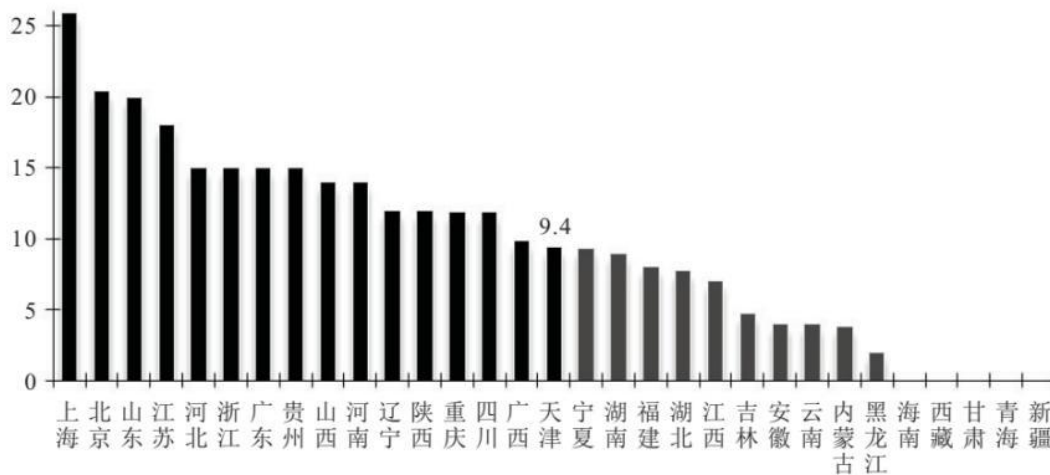
“十二五”规划（规划）是中国国家治理体系中的重要组成部分。通过对其内容进行系统梳理，可以发现：五年计划（总体规划、中长期发展规划和年度计划三个层次上的不同组合形式）与政府治理密切相关，共同构成了现代中国的国家战略框架。五年计划规划作为国家目标管理的典型代表，逐渐从改革开放后的“经济计划”去分散知识计划”转变为“公共事务治理计划改革开放”综合知识计划”，以确保实现公共事务治理目标。其中，生态环境保护是最典型的受益者，资源环境类目标完成率从“十一五”的66.5%下降到“十一五”的41.7%和“十二五”的19.5%。“十一五”时期，政府采取了目标责任、机制调整、经济激励、重点项目等举措，除乌鲁木齐以外，全国其余地区都超过达到并顺利实现了我国制定的环保总体目标，实现单元GDP能源平均降低19.2%，基本实现了20%的下降目标。

1、政策背景

（一）政策梳理

目标管理下的污染物总量监控计划；通过逐级分解实施全市污染排放总量控制目标，以实现全国范围内污染物减排任务的实现；而省级以下各级政府在执行过程中，则需要制定相应的指标来保证其自身经济利益的最大化，因此，中央政府与地方之间存在着巨大的利益冲突。从中央到地方形成目标考核制度，为了扭转15年计划的失败，“十一五”期间，污染物排放总量控制发生了重大变化。

聚焦SO₂、COD等污染物约束性目标；为保证国家大气污染治理的目标得以落实。在这样的大环境下，构建起一种既科学又行之有效的评价指标。首先对现有评价指标的缺陷进行了剖析，并对其进行了初步探讨。将减排目标完成情况纳入对地方官员提拔使用的重要考核，具体来说，“十一五”规划提出了全国SO₂、COD污染物排放量下降10%的目标。环境保护局与31个省、5个计划单列市和新疆维吾尔自治区签订了《“十一五”减排工作任务》。



“十一五”省级SO₂减排目标约束性指标完成情况（单位：%）

“十一五”期间污染物减排目标的最终确定将经历“国家意见-地方制定-国家批复”三个阶段。首先，本文综述了“十一五”以来的环境现状；其次，结合国外的实践，对“十二五”的环境保护工作进行了总结。第三条，根据《中华人民共和国水污染防治法》提出的控制措施。确定由地方政府领导的自下而上的指标编制进程，然后，列入国家“十三五”规划的省、市和新疆生产建设兵团。接着，各地

按照《纲要》所提供的各类绩效评估指标体系开展全年环保目标责任考评；最后，由各级人民政府对完成任务及完成程度予以奖惩。其中，“十一五”规划是整个规划中最为重要的部分。我国公布了“十一五”期间我国减排总体目标，对全国各区的考评成果进行了总结分类，生成了综合评价报告；并依据综合评价报告和各区所提交的相关信息，制定了具体的约束性减排目标；再次，由中央审查通过；最后，通过中央政府审批。

（二）理论分析与典型事实

从空间角度来看,中国大部分省市都已达到或接近发达国家的人均GDP,并且仍有相当数量的省份还处在工业化进程之中。“十一五”总体规划中成效最好的五年,也是体现中国减排绩效最好的五年,也最适合于当前国家经济社会可持续发展的需要;其次,从空间上看且不存在明显差异。这是由于目标考核制度和减排实施途径发生了前所未有的变化,第二,现有的环境政策研究主要集中在“两控区”和排污权交易机制等试点政策上。这些试点政策只在有限的范围内实施,且大多没有进行大规模推广;另外,目前对于中国各省的人均GDP增长情况以及产业结构状况的量化指标并不十分精确,因此无法直接衡量出各省对“十二五”期间减排任务所承担的压力程度。“十一五”是国家各地区的政策。评估其对减排效果可以丰富全国性环境政策研究。并为未来全国范围内相关政策的完善提供参考。

“十一五”期间各个地区二氧化硫实际减排目标制定与完成数据按照约束性目标污染减排。环保目标管理是建立在目标责任制基础上的。在一些重要工作中,往往实行目标责任制,其主要结构特征是:通过把责任人的工作表现与他们的福利待遇挂钩,可以调动他们的工作积极性,给他们完成任务的强大动力。然而,如果没有对责任主体进行相应的约束与监督,这一制度也就无法发挥作用。因此,必须建立一个完善的考核指标体系来保证考核办法能真正落实到具体指标之中。污染物排放总量控制。过去,单一的绩效考核体系只注重GDP的增长,地方政府为了追求经济增长,多次牺牲环境。其中提出要建立流域水质监测网络,实行断面达标考核制。与其他环保政策相比,基于目标责任制的“十一五”计划对能够有效改善区域环境质量、减少污染行为的国家首创计划拥有“一票否决”,因为官员治理职业的根本动机是政治升迁机会,而政治晋升往往在现实生活中更为直接。虽然它们仍然关心建设地方经济,但它们必须将相当多的精力用于环境这一硬性指标。因此,将环境保护绩效纳入政治激励可以通过影响官员晋升的动机来激励他们关注环保问题。进一步研究“十一五”期间约束性目标与全行业、全行业实际减排量之间的关系,可以得出约束性目标与减排量正相关的结论。因此,减排目标较高的地区面临着更大的环境规制强度,相反,被问责或“被否决”的风险更高,这给了它们做得更好的动力。

2、环保目标治理的协同减排效应

“十一五”期间,工业烟(粉)尘排放量进入快速下降区间,这是否与二氧化硫排放约束性目标有关,二氧化硫也是大气污染物?如果有这样一种情况发生的话,那么对于其它污染气体的影响又如何呢?这是本文研究的主要内容之一。有色金属材料集团有限公司的矿物开采、冶炼、冶炼、炼焦、核燃料加工业的烟尘排放量占总工业烟尘总量的79.7%、77.7%和62.2%。因此,从污染源的角度来看,SO₂排放约束性目标的实施可能会对工业烟(粉)尘的排放协同减排效应。

“十一五”期间,我国各地区工业烟(粉)排放量变化趋势相似,进入“十一五”以来,各地区工业烟(粉)排放开始逐年下降,但高目标地区下降速度快于低减排目标地区。

因此,“十一五”SO₂约束性指标的实施,将对工业烟(粉)尘排放量产生重大协同减排效应。同样,工业以

末端治理为主,终端治理贡献率分别为66.8%(-0.0173/-0.0259)、75.9%(-0.0174/-0.0230)、53.0%(-0.0149/-1.0281)。

3、结论与启示

总体来看,随着约束性目标的增加、中央“加码压力”和达标排放意愿的增强,“十一五”期间,特别是在中央“加码压力”SO₂排放量排放量和工业二氧化硫减排效应将明显减少。

(1) 排减量的特点

文章从末端治理和源头治理的角度,发现“十一五”约束性减排目标计划中的减排主要是以末端治理为主,只有中央对地方施加“越来越大的压力”,减排才会向源头治理倾斜。因此,“十二五”规划提出了更加注重全过程控制污染排放,并将重点放在源头防治上的新要求。同时也存在一定差异。具体来说,随着具有约束力的目标和实现这些目标的意愿的增加,约束性减排目标计划“十一五”规划将重点对工业SO₂减排和工业生产工艺阶段中的SO₂减排进行末端治理。工业燃油燃烧阶段的二氧化硫减排将主要由源头控制,但随着中央“加码压力”力度的加大,工业SO₂工业生产工艺阶段的二氧化硫减排将主要由源头治理控制。

(2) 减排源泉方面

本文从环保投资与环保监管两个角度进行剖析,研究发现“十一五”约束性减排目标计划的减排主要依靠环保投资效率的改善,唯有中央对地方实施“加码压力”才会提高环保监管的约束力。具体而言,随着约束性目标、目标完成意愿的提高,“十一五”约束性减排目标计划会通过改善末端治理投资的“质”提升整个环保投资的效率,而随着中央“加码压力”的提高,“十一五”约束性减排目标计划会显著改善地方环保立法与地方环保执法。

(3) 拓展分析

我们研究了环保项目实施的宏观经济效果分析,认为既有约束力的项目和超额完成指标的情况没有明显的影响,但是,中央的“加码压力”对行业发展和企业绩效具有重要作用;溢出效应研究表明,区域政府的环保监管能力和对环境治理投入具有正相关关系;东西地区的差距研究表明,虽然东部区域环境污染治理能力显著优于中西部区域,但区域间差异仍然很大。在不同约束性目标和不同意愿下,周边地区二氧化硫排放不影响本地区二氧化硫排放,中央“加码压力”不仅对区域二氧化硫排放具有规制效果。有针对性地治理SO₂排放,还可以实现以末端治理为主的工业烟(粉)尘的协同减排效应。

参考文献

- [1] 孙伟增, 罗党论, 郑思齐等. 环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于2004—2009年中国86个重点城市的经验证据[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2014(04).
- [2] 王红建, 汤泰劼, 宋献中. 谁驱动了企业环境治理: 官员任期考核还是五年规划目标考核[J]. 财贸经济, 2017(011).
- [3] 余泳泽, 潘妍. 中国经济高速增长与服务业结构升级滞后并存之谜——基于地方经济增长目标约束视角的解释[J]. 经济研究, 2019(03).