

# 太湖流域水环境保护目标责任考核机制研究

谭东炬<sup>1</sup>, 周元春<sup>1,2\*</sup>, 李慧鹏<sup>1</sup>, 毕军<sup>1,2</sup>

(1. 南京大学环境学院, 南京 210023; 2. 南京大学政府管理学院, 南京 210023)

**摘要** 建立科学规范的环境保护目标责任考核机制是实现我国环境保护目标的重要手段之一。作为一个自上而下的制度典范, 基层环境保护管理部门是环境管理目标的落实者也是被考核的对象。本研究以太湖流域水环境保护基层管理部门面临的水环境保护目标责任考核机制为研究对象, 从水环境保护考核指标的设定、考核评价的实施以及考核结果的应用三个方面分析太湖流域水环境保护目标考核机制的实施现状。结果表明, 现阶段的考核体系存在考核指标设置不合理、考核过程实施过程成本较高, 以及考核结果缺乏对管理部门的激励性等问题。最后, 本文从提高现阶段太湖流域水环境保护考核指标设定的科学性、协调不同部门之间的关系以及加强考核结果的公开与合理应用方面对太湖流域水环境保护目标责任考核机制提出了政策建议。

**关键词** 水环境保护目标; 责任考核机制; 基层环保部门

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252(2016)04-0087-06

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.04.087

## Study on the Evaluation System of Water Resource Protection Target Responsibility in Taihu Lake Basin

TAN Dongxuan<sup>1</sup>, ZHOU Yuanchun<sup>1,2\*</sup>, LI Huipeng<sup>1</sup>, BI Jun<sup>1,2</sup>

(1. School of the Environment, Nanjing University, Nanjing, 210023;

2. School of Government, Nanjing University, Nanjing, 210023)

**Abstract:** Building a scientific system to evaluate the environmental protection target responsibility is an important tool to achieve environmental protection goals in China. As the real implementer of environmental policies, the local environmental protection bureau (EPB) should be the main target of the responsibility evaluation system. This paper studied the implementation of the water resource protection target responsibility evaluation mechanisms of EPBs in the Taihu Lake basin from three aspects: the setting of evaluation indicators, the implementation of evaluation process, and the application of evaluation results. This study indicates that there were several problems in the current evaluation mechanism such as the inappropriate setting of evaluation indicators, high costs of the implementation process, and lack of incentives to the local EPBs to response to the evaluation results. This paper also provided several policy recommendations, including improving the current evaluation indicator system, coordinating the relationships of different policy implementation departments, and better application of the evaluation results.

**Keywords:** water protection target; evaluation system of target responsibility; local environmental protection bureau

### 1 环境保护目标责任考核机制是我国环境管理的必然趋势

环境保护目标责任制和考核评价制度是我国通过增加行政部门环境保护的压力和动力, 提高环境管理水平的一项重要制度手段。虽然直到 2014 年我国新修订的《中华人民共和国环境保护法》才从法律层面明确规定国

家实行环境保护目标责任制和考核评价制度, 但是与环境管理相关的各类责任考核机制自 20 世纪 90 年代开始就已经在我国环境管理工作中发挥了重要作用。特别是 2005 年以来, 涉及节能减排、水和大气污染防治、水环境保护等多个方面的政策文件不断涌现。可以预计, 随着我国环境管理工作的不断推进和完善, 相应的目标责任考核机制也会逐步细化和完善<sup>[1]</sup>。

资助项目: 本研究得到了水体污染控制与治理科技重大专项“太湖流域水质目标管理示范效果评估与湖泊型流域技术集成推广(2012ZX07506-008)”的支持。

作者简介: 谭东炬(1991—), 女, 南京大学环境学院研究生, 主

要研究领域为环境规划与管理。

\* 责任作者: 周元春(1982—), 女, 南京大学环境学院副研究员, 主要研究领域为环境规划、环境政策等, E-mail: zhouch11@nju.edu.cn。

基于“目标管理”(management by objectives)方法建立的环境保护目标责任考核机制,首先要求明确最终的环境管理目标,并对其进行有效分解,转变成各个部门以及个人的分目标,管理者根据分目标的完成情况对下级进行考核、评价和奖惩。责任分配过程就是识别相关责任主体,并明确其对于确定的目标所应承担的责任。在这一过程中,所有的责任部门被识别出来,以及它们在工作中所应承担的责任被划定,而这些责任部门的工作表现则可以通过一套指标评价体系进行绩效考核<sup>[2,3]</sup>。因此,考核体系是实现环境管理目标的重要保障,而明确部门责任以及构建科学合理的考核体系则是考核机制发挥作用的前提。

现有的研究从制度的理论基础、环境保护责任目标的设定、责任主体的界定、责任考核指标体系的构建、考核结果的运用等角度对我国目前相关的环境保护目标责任考核机制等方面进行了分析和总结<sup>[1,4-6]</sup>。可以看出,政府环境保护责任考核机制对于推进政府部门的环保绩效,落实科学发展观具有重要意义。目标责任考核机制是通过一定程度上对“人”的控制与激励,实质地影响官员在排列行政任务时的偏好。对于政府官员来讲,环境保护责任考核结果直接与其升迁相关,则会大大提高其工作的重视度以及积极性。特别是我国的环境行政管理实行分级负责制,环境管理的有效性取决于地方政府、基层政府的环境监管动机和能力。因此,考核指标体系的设置以及考核结果的使用对地方政府的价值取向与利益导向会起到“指挥棒”的作用<sup>[7-9]</sup>。对全国86个重点城市的面板数据已经证明,环境质量的改善对于地方官员的晋升概率已经具有一定的正向作用,即环境保护目标责任考核的结果对于官员的晋升有一定的影响<sup>[10]</sup>。此外,环境保护目标责任考核还会在一定程度上促进不同管理部门之间的合作,提高环境综合管理能力<sup>[11]</sup>。

## 2 太湖流域地方政府水环境保护目标责任考核制度现状分析

### 2.1 太湖流域水环境保护目标责任制发展历程

太湖流域管理体制的不足决定了太湖流域水环境管理需要构建科学有效的环境保护目标责任考核机制。太湖流域地处经济发达地区,受人类经济活动干扰严重,面临较为严峻的水环境保护形势。由于管理机构设置问题,长期以来水环境管理的职能分散在各个主管部门,这些部门在太湖水生态环境保护和污染治理方面存在职责交叉和工作重叠,进而导致了管理部门责任分担机制不明晰等问题。同时,不同区域之间、上下游之间的责任划分等问题进一步加大了太湖流域水环境管理的难度。部门责任不清往往会造成相关的部门责任考核机制不能准确构建,最终会导致水环境管理目标难以实现。因此,构建清晰、可操作性强的水环境保护目标责任考核机制对于太湖流域的水环境管理工作具有重要意义<sup>[12]</sup>。

为了落实地方政府和各职能部门的治太职责,太湖流域的水环境保护目标责任机制不断完善。从国家层面来看,自2011年11月1日起施行的《太湖流域管理条例》是我国第一次在江河流域保护的综合性法规中明确提出要实行地方政府环境保护目标责任考核制,在其总则第六条明确规定了水资源保护和水污染防治目标责任年度考核制度,既包括国家对省一级的考核,也包括对省级以下层面的考核。从省级层面来看,2002年江苏省调整扩充了省太湖委员会,省长亲自担任主任,成员由省各有关部门和有关市的主要负责人组成,并增加了省监察厅这一监督部门,同时建立和完善了目标责任制,省长与各市市长签订环保目标责任状,将太湖治污任务分解落实到各市人民政府,明确污染治理责任。2004年江苏省制定了《江苏省市县党政主要领导干部环保工作实绩考核暂行办法》,将太湖水污染防治工作列入政绩考核范围。2007年太湖蓝藻爆发事件大大推进了太湖水环境治理工作进程,同时也推动了江苏省在环境保护目标责任考核机制上的革新。蓝藻事件以后,地方政府面临来自上级政府、公众的压力加大,特别是地方官员的绩效考核体系的重构和环境问责机制的建立,环境治理完成情况成为干部考评的重要依据。江苏省政府每年年初与流域5市政府和10个省有关部门签订目标责任书,把《江苏省太湖流域水环境综合治理实施方案》及小流域规划相关内容纳入年度任务,并进行考核。对15条主要入湖河流实行“双河长制”,每条河流明确由省政府、省有关部门主要领导担任省级河长,地方主要负责人担任地方河长;市、县政府针对重点断面,扩大推行“河长制”、“断面长制”、“浜长制”、“片长制”,进一步落实了治污责任。

可以看到,太湖流域的基层管理部门日常环境管理工作中面临着从中央到省级到地方不同层级的考核体系。本研究主要采取了专家访谈的方式,对省环保厅、省和市太湖办、太湖流域市环保部门、水利部门、发改部门的相关官员进行调研,分析了现阶段太湖流域水环境保护目标考核机制的现状以及存在的问题,为太湖流域环境责任考核机制的完善提供建议。

### 2.2 太湖流域水环境保护责任考核机制分析

#### 2.2.1 考核现状

从考核的对象来看,地方环境主管部门一方面面临上级部门的考核,包括国家和省内的相关考核以及省级管理部门对国家考核任务的分解;另一方面还受到市级的相关考核。从考核的内容来看,主要包括城市环境综合整治定量考核、总量减排考核、江苏省太湖治理工作督查考核、水资源保护与水污染治理考核、江苏省基本实现现代化指标体系考核、江苏省生态文明建设工程考核、最严格水资源管理制度考核等。具体的考核指标涉及总量减排、水环境质量、主要污染物排放强度、水质

达标率等。从考核的组织形式来看,当考核牵涉到多个部门时,由规定的牵头部门组织,其余相关的责任部门配合考核工作,主要是提供数据支持。当环保部门作为牵头部门时,负责协调相关部门完成考核工作;或者配合其他部门牵头的考核工作。如果在考核过程中存在沟通协调问题,则需要市政府出面协调。此外,市级环保局还会对区县的环保部门实行考核,包括上级部门考核任务的分解和市级部门设计的考核,如河长制考核。

考核的指标主要采用定性和定量相结合的方式。定量的考核指标包括水污染物总量减排量、水质达标率、主要水污染物达标率、污水处理率等可以通过数据直接评价的指标。定性的考核指标主要包括一些用词具有不确定性的指标,如根据完成情况给予相应分值。太湖流域的市级环保局往往在省级考核指标的基础上,进一步完善考核指标体系,根据地方的具体情况制定合适的考核机制。通过这一自上而下的指标分解过程,由下一级承担和需要落实的指标数量增多,指标体系的复杂性也逐渐增大。不同地区对于省级考核指标的分解方式也存在差异。以河长制考核为例,无锡市是由无锡市水利局牵头负责整个河长制考核,而常州市是水利局和环保局各设一套河长制考核体系,水利局的河长制考核侧重水资源的长效管理考核,而环保局的河长制考核侧重水质考核。

考核结果主要被应用于三个方面:①将考核结果与财政分配相结合。如江苏省太湖治理工作督查考核办法明确规定考核结果作为省级太湖水环境综合治理专项资金分配的重要依据。对太湖治理工作成效显著的市、县,在下一年度的省级专项资金安排上,增加补助资金作为奖励;对工作不力、造成严重后果的,扣减补助资金。②将考核结果与个人奖励相结合。如常州市的河长制考核规定对考核结果成绩好的个人直接现金奖励。③将考核结果与行政问责挂钩,作为干部政绩评定、选拔任用的依据之一。对考核结果较差的单位及主要责任人给予通报批评,并责成限期整改,追究相关的责任。惩罚方式包含约谈、提限期整改措施、限制审批、取消荣誉、追究相关人员责任等形式。

总体看来,近年来太湖流域对于水环境保护的考核机制有以下几个发展趋势:考核的责任主体多元化,从最初的环保部门逐步拓展到地方的行政负责人以及相关的责任部门。考核的指标体系也不断细化和规范化,越来越多定量的、没有商量余地的指标被纳入考核指标体系中。考核的结果应用也越来越具有激励性,即与地方管理部门或个人的利益相关性越来越强。但是,仍然有许多方面需要进一步完善。

### 2.2.2 考核指标的科学性有待完善

考核的指标体系与水环境管理工作的匹配程度不高。无论是法律法规条例还是规划方案都以条文形式规定了治理太湖流域水污染要以水质改善为目标。现有的考核

指标体系,较好地对应了现有的环境管理目标,考核太湖湖体、饮用水水源地、主要入湖河流和流域重点断面水质改善目标;督察实行重点水污染物排放总量控制制度的完成情况;对太湖流域水环境省部级联席会议要求实施的政策措施、省太湖水污染防治委员会全体(扩大)会议要求实施的政策措施的完成情况进行评估。但是,从基层环保工作者的角度来看,他们日常工作中面临的太湖流域水环境保护考核体系凌乱分散,对制度执行情况进行监督、纠偏方面有欠缺,大部分考核指标并不对应明确的政策,与具体的环境管理工作之间的相关性不强。从基层环保工作者的日常管理工作到完成水质改善目标等考核指标之间存在着复杂的、非线性的关系,即管理部门可能并不能很确定地知道该如何努力才能达到考核的要求。同时,有些考核指标要求不明晰,给基层以操作空间。以最严格水资源管理制度考核为例,虽然规定了考核水功能区水质达标率,但是并没有配套的细则说明怎么考核这一指标,如考核断面和计算方法。基层环保部门在配合水利局的工作提供监测数据时,往往会提供一些较好的监测数据以提高考核得分。

不同考核体系之间的考核指标协调性差。主要体现在不同考核体系之间的指标交叉重复、考核数据来源不一致以及数据要求混乱。不同的指标体系之间相对独立,缺乏对制度的整体设计和平衡,造成了不同考核制度之间、各部门之间的重复性考核。例如,对于减排目标的考核,国家总量减排考核、江苏省基本实现现代化指标体系和江苏省生态文明建设工程考核都有涉及。但是,由于这些考核体系是由不同的主管部门牵头,因此,在具体的数据要求方面也存在差异。例如,同样的水质目标的考核,江苏省生态文明建设工程考核要求的是省控重点监测断面水质好于Ⅲ类比例,而基本实现现代化指标体系考核则要求的是地表水好于三类水的比例。这往往会造成不同指标体系所要求的监测断面不一致,甚至计算方法不一致,加大了基层的工作量。一方面造成了基层的综合协调性缺失,另一方面造成了数出多门、数据的来源不一致、不同体系的指标没有可比性等问题。例如,对于河流水质的考核,环保部门主管的考核往往采用的是环保部门的监测数据,而水利部门主管的考核往往采用水文部门的监测数据。

### 2.2.3 考核需要协调不同部门之间的关系

组织开展太湖流域水环境考核的主体是人民政府部门和相关管理部门。考核的具体工作由地方政府、环保部门、水利部门及其他职能部门互相配合、共同参与。由考核体系的组织形式不难看出,不同考核体系的主管和牵头部门不一致,需要不同部门之间的协调配合。以节能减排考核为例,每次现场考核工作汇报都需要相关职能部门的人员全部到场。但是,实践工作中牵头部门往往对于其他部门缺乏相应的协调能力。以江苏省太湖办的考核为例。由于机构设置的问题,常州市的太湖办

分属于市环保局，没有参考省太湖办设置为单列部门。因此，在进行太湖治理工作督查考核时，常州市太湖办面临着很难协调市环保局以及相关职能部门的局面。此外，在信息交流方面也需要部门之间的协调。多个部门同时开展水质监测，重复建设系统平台等现象非常严重，不仅导致资源浪费，且不同部门，如环保部门和水利部门对水质监测公布的数据常常不相吻合，使人们对监测标准和方式的科学性、规范性产生怀疑，进而对政府的考核结果失去信任。有些考核指标由于没有对应的责任部门，导致考核无法落实，如农业面源污染的考核指标在环保部门和农业部门责任不清的前提下，部门之间出现互相推诿责任的情况，最终需要市政府出面协调具体操作方法和负责部门完成考核任务。

太湖流域水环境保护相关考核的组织形式如图1所示。

### 2.2.4 被考核部门的成本投入较高

虽然从中央层面到地方层面都对太湖流域投入了大量的财力进行水环境管理，但是基层环保人员的监管能力仍然不能满足当前的管理需求。以常州市为例，环保系统的人员编制数量只有法院和检察院的1/2、公安的1/10左右。而这些基层的环保工作人员担负着太多繁杂的环保职责，做不完，疲于应付已经是常态<sup>[13]</sup>。随着公众环境意识的提升，一些与群众切身利益相关的水污染、大气污染等环境问题成为公众投诉的热点，也成为媒体关注的焦点问题<sup>[14]</sup>。这就对环保部门的监管范围提出了新的要求，即将更加分散的小污染源纳入日常的监管范围之内，这也进一步加大了监管的任务。而在这样的人员配置下，环保部门还需要应付年度和季度的考核检查和不定期的日常抽查、突击暗访等督察，明显感觉压力较大。调研显示，市级环保部门每年应对基本的环境考核，需要专门的人员花费近两个月的时间，具体工作包括将上级的任务分解并下发给下一级部门，收集数据，整理数据，提交结果以及相关的结果应用。环境管理技术、力量的缺失和环保部门面临的任务的繁重，致使太湖流域现有的考核机制难以得到充分的落实。

### 2.2.5 考核结果对管理部门的激励不足

对太湖流域水环境治理情况进行考核，其主要目的是通过制定比较科学的考核指标体系，采取定量和定性相结合、分级分类的考核方法，对政府部门完成目标任务的情况做出评价，并依据考核结果实施奖惩，以此调动各级政府的积极性和创造性，推动各项水环境治理工

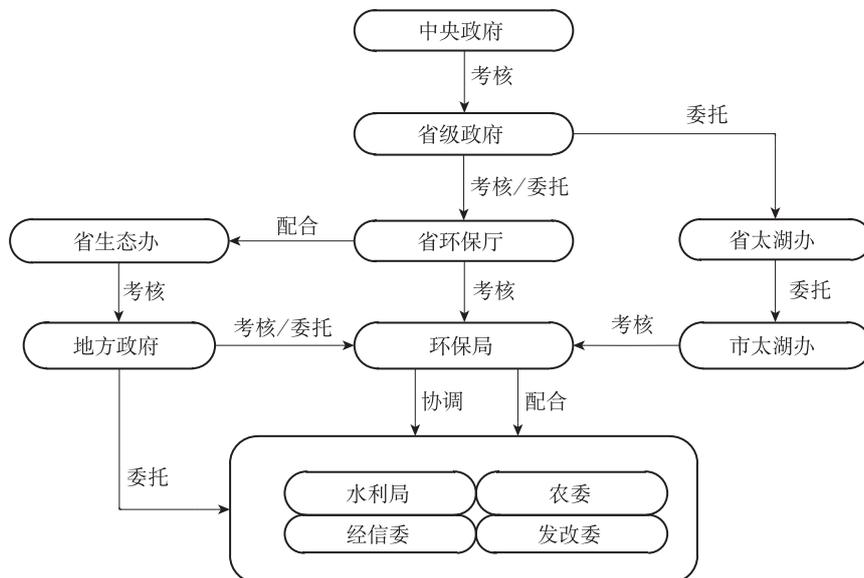


图1 太湖流域水环境保护相关考核的组织形式

作任务的完成。

考核结果对于管理部门的经济激励性较少。以江苏省太湖水环境综合治理专项资金为例，太湖治理工作年度考核结果作为资金分配的重要依据，对太湖治理工作成效显著的市、县（市），在下一年度的省级专项资金安排上，增加补助资金作为奖励；对工作不力、造成严重后果的，扣减补助资金。但是这些资金往往需要地方以工程项目的形式申请，还时常需要地方政府进行1:1的财政资金配套，反而会给地方政府带来财政压力。同时，对于环保和水利等相关职能部门来讲，本部门既得不到这笔资金，对这笔资金的使用也没有决定权。如配套项目审批由发改部门决定，资金的划拨则由财政部门审批。因此，环保和水利等投入人力、物力组织考核事实上不能为本部门带来相关的收益。同样地，现有的考核机制针对个人的经济奖励太少，难以激发基层工作人员的积极性。

考核结果没有与官员的政治利益紧密相关。理论上，太湖治理的考核结果还将作为评价所辖市区和部门领导班子工作实绩的主要内容，作为干部年度考核奖惩、调整使用的重要依据。这种考核结果应用方式可以直接影响官员的政治收益从而改善其环境管理表现<sup>[15, 16]</sup>。但在太湖流域实际管理工作中通报批评等方式很少出现，干部的考核和任用也并不受太湖治理考核结果的影响，因此处罚难以起到真正的警示作用。以河长制为例，针对个人的考核结果往往只在区县范围内通报，很少会通报到市一级的管理部门，因而对于基层人员的约束效果大打折扣。另外，从基层工作人员的感受来看，除了一票否决这种硬性的规定，其他的处罚机制对于其日常监管工作没有特别的影响。而公众往往无法参与针对管理部门的考核过程，也不能够充分获取以及理解考核结果，从而降低了社会公众通过考核给管理部门带来的压力。

### 3 完善太湖流域水环境保护目标责任考核机制建议

太湖流域水环境保护目标责任考核机制对太湖水环境治理工作的推进作用正随着考核工作的不断深化而日益显现。坚持责任考核的根本目标,即通过考核机制明确水环境管理工作与水环境保护目标、公众需求之间的差距,通过努力改善政府行为,提高水环境管理的绩效。因此,政府有关部门要积极采取措施推动考核工作的开展,应该做好以下几项工作的改进。

#### 3.1 建立科学合理的考核指标

针对国家、省、市政法规不同的决策目标,制定相应的太湖流域水环境保护考核指标体系,是首要考虑的关键性因素。整个考核体系、考核方法、指标的设置、指标获取的标准化应该紧密结合当前的社会、经济、环境以及技术等现状。要研究确定“十三五”太湖流域水环境主要评价和考核指标,突出影响生态系统和人体安全的环境指标。首先,明确考核指标的设置过程,包括指标设置所依据的理论、规范、政策等,可以给基层工作人员明确的信号,即要达到考核的要求,日常的管理工作该如何开展。其次,明确考核指标的收集和考核数据的产生过程,包括考核数据的来源、考核指标的产生,尽量统一不同考核体系之间对于同一管理目标的考核指标以及具体的监测数据来源,避免出现不同指标体系之间交叉重叠、数据来自不同监测断面等情况。最后,要明确规定考核结果的公布方式,即考核结果在何时,多大范围内,以何种途径进行公布。

#### 3.2 协调不同部门之间的关系

应当从明确政府部门的责任入手,建立起自上而下的完整考核管理体系。事实上,考核政府的本质即是考核政府在多大程度上充分履行自己的使命和职责。然而在实践中,太湖流域的综合管理部门太湖办没有实权,无法有效地协调政府部门之间的治理合作,流域政府部门的职能存在交叉不明确的现象,因此遇到问题互相推诿的情况时有发生。应当明确考核活动的组织实施部门,对其规定相应的权力、义务和责任,明确配合部门的职责等。此外,太湖流域水环境保护考核的对象是各级政府、各部门的行政主要负责人,考核的内容指标又涉及城市管理、资金投入、项目课题等方方面面,因此,不管是牵头考核或者是配合其他部门牵头的相关考核,环保部门都应该与其他管理部门之间加强联系,在数据共享等方面提高太湖流域水环境保护考核工作的权威性和可操作性<sup>[17]</sup>。

#### 3.3 增强考核结果的激励性

有效实现太湖流域水环境保护目标责任考核的激励作用,应当重视考核结果的运用,进一步具体化相应的奖惩原则、办法、责任追究制度。首先,应结合实际,

将资金以合理的方式进行分配,从而减少对地方政府的负担,同时提高太湖办、环保、水利等相关职能部门对于资金的分配权,完善考核的激励制度。其次,加强考核结果与干部考核、人事任免的结合,让地方政府切实重视太湖水环境治理的工作,确保考核制度的稳定性、权威性和有效实施。最后,应该及时做好考核工作的公开化。应该充分利用现代化手段,对于相关的考核结果及时公开,特别是水环境保护只占几项指标的考核,如江苏省生态文明考核体系,应该着重强调水环境考核的结果,便于社会充分了解相关的信息。

#### 3.4 引导公众参与

不断完善公众参与机制,鼓励公众积极监督太湖流域水环境保护工作的具体落实情况,并不断完善相应的保障措施。在考核指标体系构建过程中应该充分参考群众的意见,并通过新闻媒体、报纸、网络等渠道予以公布,使考核指标体系更能反映群众的需求。对于考核结果要充分、及时地向社会公布,鼓励公众进行监督,特别是考核结果与公众感知差异较大的内容,实施有奖举报,充分调动公众参与的积极性,保障考核机制的有效实施。

### 参考文献

- [1] 王清军. 文本视角下的环境保护目标责任制和考核评价制度研究[J]. 武汉科技大学学报(社会科学版), 2015, 17(1): 68-72.
- [2] YANG T, CHEN C W. An incentive pay system for project management based on responsibility assignment matrix and fuzzy linguistic variables[J]. Expert systems with applications, 2009, 36(10): 12585-12591.
- [3] ZHOU J Y, SHEN L Y, SONG X N, et al. Selection and modeling sustainable urbanization indicators: A responsibility-based method[J]. Ecological indicators, 2015, 56: 87-95.
- [4] 盛明科, 朱玉梅. 生态文明建设导向下创新政绩考评体系的建议[J]. 中国行政管理, 2015, (7): 156.
- [5] KOSTKA G. Environmental protection bureau leadership at the provincial level in China: Examining diverging career backgrounds and appointment patterns[J]. Journal of environmental policy & planning, 2013, 15(1): 41-63.
- [6] LO K. China's low-carbon city initiatives: The implementation gap and the limits of the target responsibility system[J]. Habitat international, 2014, 42: 236-244.
- [7] 马波. 政府环境责任考核指标体系探析[J]. 河北法学, 2014, 32(12): 104-114.
- [8] 张凌云, 齐晔. 地方环境监管困境解释——政治激励与财政约束假说[J]. 中国行政管理, 2010, (3): 93-97.
- [9] 战旭英. 地方政府绩效评估的悖论解析[J]. 中国行政管理, 2015, (11): 45-49.

(下转75页)

差。欧盟同时规定所有的半小时均值不可超出的限值, 限定了污染物的半小时区间瞬时排放浓度, 以防止虽然日均值达标, 但某时间范围内污染物浓度排放过高对环境造成损害的情况出现。

## 4 欧盟焚烧标准对我国的借鉴

### 4.1 完善我国废物焚烧标准体系

近年来, 我国以生态文明为理念的战略模式促进了循环经济的发展, 将废物作为燃料或原料利用已成为我国废物处理行业的发展趋势, 水泥窑协同处置工业废物等联合废物处置行业得到推广。在新的废物处置模式下, 我国废物焚烧标准体系存在不合理的弊端。依据现行焚烧标准, 对于一些协同焚烧企业的监管出现了过严或过宽的现象, 限制了行业的发展。目前, 《水泥窑协同处置固体废物污染控制标准》(GB 30485—2013) 已实施, 其他协同焚烧标准也亟待制定。

### 4.2 严格我国废物焚烧污染物排放限值

我国《危险废物焚烧污染控制标准》和《生活垃圾焚烧污染控制标准》已实施 10 余年。随着我国焚烧技术工艺的提高, 我国焚烧炉的污染物排放浓度已远小于现行标准<sup>[7]</sup>。最新《火电厂大气污染物排放标准》中对烟尘的要求已达到 30mg/m<sup>3</sup><sup>[8]</sup>, 且实际烟气净化设备的净化水平已达到 20~30 mg/m<sup>3</sup>。因此, 我国需要确定更严格、合理的指标, 通过借鉴欧盟的日均值或半小时均值的评价方法, 提高我国标准的灵活性和可执行性。

## 5 结论

欧盟废物焚烧指令较我国标准的内容翔实、适用范围广且要求严格, 分别对专用焚烧厂和协同焚烧厂从废物运输到处理处置的全过程污染物排放控制做出相关规定, 适用于危险废物和非危险废物的焚烧以及常规污染物和有毒污染物的控制。欧盟废物焚烧标准对不同规模

的焚烧采用统一标准, 并使用连续监测方法, 以日均值和半小时平均值作为污染物排放限值, 更客观、准确地评价了污染物排放对环境的影响。

在新的废物处置模式下, 我国废物焚烧标准体系存在不合理的弊端, 应借鉴欧盟废物焚烧标准的成果制定协同焚烧标准, 并严格污染物排放限制, 考虑采用日均值或半小时均值的评价方法, 提高我国标准的合理性、灵活性和可执行性。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国国家统计局. 2004 中国统计年鉴 [M/OL]. 北京: 中国统计出版社, 2004. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/yb2004-c/indexch.htm>.
- [2] 中华人民共和国国家统计局. 2014 中国统计年鉴 [M/OL]. 北京: 中国统计出版社, 2014. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>.
- [3] Council Directive 89/369/EEC on the prevention of air pollution from new municipal waste incineration plants[Z]. Official Journal L 163, 1989:32-36.
- [4] Council Directive 989/429/EEC of 21 June 1989 on the Reduction of Air Pollution from Existing Municipal Waste-Incineration Plants[Z]. Official Journal L 203, 1989:50-54.
- [5] Directive 2000/76/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2000 on the Incineration of Waste[Z]. Official Journal of the European Communities, 2000: 91-111.
- [6] Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) (Recast)[Z]. Official Journal of the European Union, 2010:17-119.
- [7] 李媛媛, 卢立栋, 刘瑞, 等. 危险废物焚烧烟气排放标准对比研究 [J]. 环境科学与管理, 2008, 33(11): 26-31.
- [8] 环境保护部. 火电厂大气污染排放标准: GB 13223-2011 [S]. 北京: 中国环境科学出版社, 2011.
- [9] 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, (4): 49-62.
- [10] LO C W H, TANG S Y. Institutional reform, economic changes, and local environmental management in China: the case of Guangdong province [J]. Environmental politics, 2006, 15(2): 190-210.
- [11] 李坤. 《太湖流域管理条件》水污染防治目标实现的可能性——以重点水污染物排放总量控制制度为中心 [D]. 青岛: 中国海洋大学, 2012.
- [12] 陆新元, DUDEK D J, 秦虎, 等. 中国环境行政执法能力建设现状调查与问题分析 [J]. 环境科学研究, 2006, 19(增刊): 1-11.
- [13] 常杪, 杨亮, 李冬激. 环境公众参与发展体系研究 [J]. 环境保护, 2011, (2): 97-99.
- [14] ALESINA A, TABELLINI G. Bureaucrats or politicians? Part I: A single policy task [J]. American economic review, 2007, 97(1): 169-179.
- [15] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究 [J]. 经济研究, 2007, (7): 36-50.
- [16] 任宗哲, 李尧远. 地方政府目标责任考核中存在的问题与政策建议——以陕西省的目标责任考核为例 [J]. 理论导刊, 2010, (6): 65-68.

(上接91页)