

我国工业领域错峰生产政策现状分析及差别化管理探讨

王敏, 冯相昭, 杜晓林, 赵梦雪, 梁启迪

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】在大气污染防治工作中,为防范“一刀切”风险,2018年多地实行了错峰生产“差别化”管理,但是制定和落实错峰生产方案的科学性、精准性和有效性还有待进一步提升。本文在梳理错峰生产政策发展现状的基础上,对其执行过程中存在的问题进行了剖析与总结,并针对如何强化错峰生产“差别化”管理提出如下建议:(1)实施精准溯源,做到有的放矢;(2)加强政策评估,突出多目标导向;(3)理顺管理体制,创新监管手段;(4)健全协调机制,强调协同共进。

【关键词】错峰生产;“差别化”管理;现状分析;对策建议

中图分类号:X21 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2019)03-0119-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201903119

我国实施错峰生产始于2014年,现已成为秋冬季大气污染防治的关键举措^[1]。不过,随着错峰生产涉及行业范围越来越广、实施力度越来越大,如何避免地方执行过程中存在的“一刀切”风险?如何保障错峰生产能够带来明显的环境效益、公平的市场竞争以及良好的社会影响?实施什么样的差别化管控政策能够在满足环境目标要求的同时,亦可同步实现经济和社会成本最小化?以上问题关乎错峰生产政策能否取得长效收益,急需关注且亟待解决。为此,我们在梳理错峰生产政策发展现状的基础上,对其执行过程中存在的问题进行了剖析与总结,并针对如何强化错峰生产“差别化”管理提出了建议。

1 政策发展现状

1.1 政策涉及行业类别日益增多

2014年3月召开的两会上首次对水泥行业提出错峰生产要求。随后,工信部在2014年12月、2015年11月和2016年10月相继发布的《泛华北地区水泥企业错峰生产自律公约》《关于在北方采暖地区全面试行冬季水泥错峰生产的通知》《2016—2020年期间水泥错峰生产工作通知》中对水泥行业试行错峰生产做了明确规定。2017年11月,工信部联合原环境保护部发布《关于“2+26”城市部分工业行业2017—2018年秋冬季开

展错峰生产的通知》,将重点实施错峰生产的行业范围从水泥行业扩展至钢铁、焦化、铸造、建材、有色、化工等行业。

1.2 政策覆盖区域范围持续扩大

就水泥行业而言,实施错峰生产政策的区域从最初的北方地区扩展到南方地区。根据《关于在北方采暖地区全面试行冬季水泥错峰生产的通知》要求,北方十五省区市在冬季采暖期全面试行水泥错峰生产。按照《2016—2020年期间水泥错峰生产工作通知》要求,除北方十五省区市之外的其他地区,主要在非采暖区域执行春节、夏季、雨季水泥错峰生产、限产。

从其它行业来看,实施错峰生产政策的重点区域从京津冀及周边地区扩展到长三角地区和汾渭平原。自2017年起,京津冀及周边地区的2+26城市执行大气特别排放限值,实行错峰限产。2018年,为推进大气污染防治攻坚、打赢蓝天保卫战,长三角地区、汾渭平原等重点区域也开始实行错峰生产,并陆续发布了2018—2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案,涉及全行业秋冬季错峰生产的城市数量也从去年的2+26个增加至80个。此外,为持续改善空气质量,唐山等城市甚至在非采暖季对钢铁等行业提出错峰生产要求。

1.3 政策定位已发生根本性转变

错峰生产最早是作为水泥行业去产能、增效益的重

基金项目:国家重大环境问题决策支持项目;曹妃甸区秋冬季钢铁和焦化行业错峰生产差别化管控方案研究项目

作者简介:王敏,助理研究员,主要从事气候变化与环境政策研究

通讯作者:冯相昭,博士,研究员,主要从事气候变化与环境经济学研究

文献格式:王敏,冯相昭,杜晓林,等.我国工业领域错峰生产政策现状分析及差别化管理探讨[J].环境与可持续发展,2019,44(3):119-122.[WANG Min, FENG Xiangzhao, DU Xiaolin, et al. Study on the state quo of staggering peak production and differentiated management policy in the industrial sectors[J]. Environment and Sustainable Development, 2019, 44(3): 119-122.]

要抓手,是水泥行业践行供给侧结构性改革的一次尝试。从其实效效果来看,水泥行业在化解产能过剩和有效去除库存方面取得了阶段性成果,有序错峰生产抑制了产能无序发挥,提升了水泥行业的整体利润,同时对于改善空气质量也有较好的协同促进作用^[2]。基于此,国家相关部门决定将错峰生产作为减少污染物排放和改善空气质量的重要管理手段,重点对京津冀及周边地区等重点区域的钢铁、焦化、铸造、建材、有色、化工等行业实施秋冬季错峰生产。从近两年的实施情况来看,错峰生产能在一定程度上缓解秋冬季污染物叠加排放的问题,在减轻大气污染防治压力和持续改善环境空气质量方面发挥了积极作用。

1.4 管理逐步呈现“差异化”特征

2018年以前,错峰生产政策的贯彻落实在一定程度上实现了化解部分过剩产能的目标,但由于没有综合考虑行业企业的污染排放绩效水平,真正需要去除的落后产能并未因产量控制而遭到淘汰,而许多拥有先进治理工艺的企业却未能幸免,这种“一刀切”现象在一定程度上挫伤了合规企业治污的积极性和主动性。2018年以后,国家相关部门反复强调要科学制定错峰生产方案、因地制宜推进工业企业错峰生产,明确要基于污染排放绩效水平实行“差异化”管理,严禁“一刀切”方式和恣意扩大范围情况的发生。各地积极响应并实行了“差异化”管理。如河北省根据能源结构、排放水平、治理水平、产品附加值、运输结构等因素,对企业进行绩效评价,根据评价等级实施差异化错峰生产;天津市按行业将企业从不限产、不同比例限产到全部停产依次划分为3~5类。上述“差异化”管理措施在一定程度上降低了污染源的排放强度,突出了错峰生产调控的科学性、精准性和有效性。

2 存在的主要问题

2.1 科学认知不充分

一是多地在确定错峰生产行业时没有做到精准溯源,使得行业覆盖范围过大、企业停限产数量过多。如唐山市不同季节主要污染物种类及其行业排放污染贡献不同,秋冬季主要污染物是 PM_{10} 和 $PM_{2.5}$,但在其秋冬季错峰生产方案中却包括了塑料、家具制造、医药、橡胶等主要涉及VOCs排放的行业,而VOCs是影响唐山市夏季空气质量和臭氧浓度的主要污染物。

二是某些污染治理工艺在停限产时会带来污染物排放量的短期剧增,而这在提出错峰生产要求时未予考虑。如化工、焦化等行业涉及选择性催化还原(SCR)烟气脱硝治理工艺,催化反应需要一定的高温条件,若反

复对其实施停限产,会造成炉膛内温度下降,导致氮氧化物排放剧增,最终还会加剧污染形势,不利于重污染天气应急。

三是对产业链与上下游行业之间的相互关系认识不足,导致其它环境污染问题及污染防控风险出现。如电石渣制水泥生产线作为氯碱化工循环经济产业链的大型环保工艺,中西部一些地区实施水泥行业错峰生产时并未对其实施“差别化”管理,导致错峰期间氯碱行业电石渣大量堆放埋存处置等问题难以解决^[3];焦化行业错峰生产会传导至下游钢铁行业,钢铁行业错峰生产也会波及上游焦化行业,但很多地区在制定错峰生产方案时未将两者统筹考虑,导致区域内焦化和钢铁产能配比不协调的情况下仍大量从区域外净输入或净输出,加大了区域货物运输压力,增加了移动源污染防控风险。

2.2 政策评估有缺位

一是制定错峰生产方案时结合了企业的污染排放绩效水平,但未考虑企业污染排放对空气质量的实际影响。如唐山市曹妃甸区钢铁、焦化企业多靠近海边,距离位于居民区的环境质量监测站点较远,而当地在制定错峰生产方案时未予考虑,导致即使采取较大力度错峰生产也可能出现空气质量不达标的情况。

二是没有对错峰生产方案带来的环境和社会经济影响进行系统评估,不利于实现环境和社会经济效益最大化。目前,各地主要是基于行业角度提出错峰生产要求,没有从地区需求出发,采取的错峰生产措施或在改善区域空气质量的同时带来较大的社会经济成本,或在付出较小社会经济代价的基础上满足不了空气质量改善的目标要求。如唐山市对钢铁行业采取了较大力度的错峰生产要求,其环境效益虽有一定提升,但带来的社会和经济成本较高。据调查,唐山市某钢铁企业停产10天的损失达1亿元人民币以上。

2.3 体制机制不完善

一是方案制定和落实过程中没有理顺管理体制。错峰生产是由工信部门负责、环保和发改等相关部门参与,也就是说错峰生产方案的制定及错峰生产情况的巡查和督导是由工信部门负责,但是其对行业企业污染治理了解不够,并且没有执法权,在发现企业违规情况后,只能将其报给环境执法部门来予以处理。

二是缺乏必要的监管手段以及有效的奖惩机制。目前,错峰生产只是政府部门提出的环境管理要求,法律依据不足,执行过程中缺乏相应的技术规范和操作要求,使得对企业追责依据不充分。如要求钢铁高炉限产30%,企业难以具体落实,相关部门也不便于量化检查。另外,对错峰生产执行不力的企业只限于媒体曝

光、政府约谈、超标即罚等,对严格落实错峰生产要求的企业仅有少许资金奖励等,缺少行之有效的奖惩依据、标准和程序^[4]。

三是行业协会主动协调和管理行业企业的功能发挥不充分。如2017和2018年,辽宁省分别出现擅自减少错峰时长及企业拒不执行错峰生产的情况,而水泥行业协会并没有在其中发挥好协调和管理作用,使得会员单位的权利和义务难以落实到位。

2.4 地方落实有偏差

一是多地在落实过程中对企业未做到统一标准,存在部分企业不按期停限产、规避错峰生产等现象。调研中发现,企业对实施错峰生产政策本身没有异议,但对错峰生产落实环境是否公平公正非常在意,而且多地在落实错峰生产过程中确实也没有对企业做到统一标准。如2017年,河南省有5家碳素企业、3家水泥企业、4家陶瓷企业未按时按要求停产到位;2017年,河南省濮阳市落实错峰生产过程中发现有部分企业私自提前生产;2018年,泛东北地区水泥行业错峰生产政策执行过程中发现辽宁省有14家企业拒不执行错峰生产。此外,多地出现水泥企业搭协同处置和保民生供暖的便车规避错峰生产的情况。以上执行错峰生产不力的企业行为在行业内造成了恶劣影响,严重破坏了企业落实错峰生产的积极性及公平竞争的营商环境。

二是一些地方政府和相关部门存在打政策“擦边球”行为,部分纳入方案中的错峰生产要求形同虚设。如2017年,衡水市、德州市等地将“僵尸企业”列入应急停限产企业名单;邯郸市发布的2018—2019年重点行业采暖季差异化错峰生产方案中明确,除对承担居民供暖、协同处置城市垃圾或危险废物等保民生任务的企业核定最大允许生产负荷外,其余企业错峰期间全部停产,但结合文件中水泥企业名录中各企业错峰调控生产负荷来看,邯郸地区全部26家水泥企业基本等同于无需执行错峰生产,有形式主义之嫌。

2.5 协调机制不健全

一是各地执行的错峰生产要求不尽相同,协调机制的缺失会使得区域错峰效果和效益大打折扣。如2018年,唐山市与毗邻的承德等地市执行钢铁行业错峰生产的时段、形式和力度等存在较大差异,区域协调机制的缺失会对钢铁企业的市场竞争格局带来影响;2017年,泛东北地区决定执行停窑6个月的错峰生产政策,但辽宁省在执行过程中自主将错峰时长由6个月调整为5个月,严重侵害了黑龙江省、吉林省和内蒙古自治区水泥企业的错峰效果和效益。

二是优化产业布局调整及促进区域协调发展作用发

挥不充分,未形成区域协同推进合力。如京津冀区域的产业结构和经济发展水平差距较大,错峰生产能否取得长效收益,很大程度上取决于错峰生产能否有助于整体提升区域产业结构水平,但三地在落实错峰生产时并没有从优化区域产业布局及促进区域协调发展的角度出发,仅停留在各自为政、各自为战的阶段,未实现智慧整合与同频共振。

3 思考与建议

3.1 实施精准溯源,做到有的放矢

要精准识别影响区域空气质量的主要污染物及其重要排放源,分季节分区域确定实施错峰生产的行业范围,避免错峰行业覆盖范围太大。如在京津冀及周边地区,秋冬季主要污染物是 $PM_{2.5}$ 和 PM_{10} ,可重点针对与 $PM_{2.5}$ 和 PM_{10} 形成有关的行业如钢铁、焦化、建材等提出错峰生产要求;要科学评估停限产对SCR脱硝等治理工艺污染排放的影响和对设施设备的损毁情况,坚决避免因反复停限产导致污染排放水平不降反升的现象发生;要正确认识行业产业链及其与上下游行业之间的相互关系,全面了解行业停限产范围及力度对其产业链及其上下游行业的影响,并结合区域产能配比统筹确定错峰生产力度。

3.2 加强政策评估,突出多目标导向

在制定错峰生产方案时,要综合评估企业污染排放对本地及周边地区空气质量的实际影响,有效厘清错峰生产与企业停限产及减少污染排放的关系,保障提出的错峰生产要求确实有助于区域实现空气质量改善目标;建议对错峰生产措施带来的环境效益和社会经济成本进行系统评估,并从污染天气特征和天气形势特点入手,考虑地区社会经济发展、产业结构调整需求、企业环境绩效水平等多种因素,实施满足环境效益最大化和社会经济成本最小化的多目标导向的“差别化”管理,如分季节加大位于主城区上风向的企业的停限产力度。

3.3 理顺管理体制,创新监管手段

建议在认真总结区域、行业、企业错峰生产管理经验的基础上,形成由工信、环保和发改等多部门协作的行政管理体制;相关部门要进一步明确执法依据,细化行业错峰生产技术规范和操作要求,采用行业通报和公开舆论监督等多种形式,结合质量、标准、能耗等手段,对执行不力的企业予以惩戒,并运用错峰征税^[5]、差别电价、绿色信贷、排放权交易等经济杠杆以及财政支持、产能控制等手段,实现错峰生产政策的正向激励导向;鼓励行业协会积极协调本地区及本区域企业,做好错峰生产的组织协调工作,解决企业所在地方政府的

地区利益和市场占有率之间不一致等问题,同时鼓励行业协会积极协助并参与政府部门对实施错峰生产企业的随机抽查等监管工作。

3.4 健全协调机制,强调协同共进

建议组建多个地级市或省区市共同参与的区域错峰生产协调小组,小组成员可包括工信、生态环境、发改、交通等部门以及相关行业协会,同时还要构建包括定期会商、联合检查等在内的协调小组工作机制,明确错峰生产协调小组工作内容,如指导、监督、检查、执法、考评等;建议综合考虑区域产业功能定位、产业结构布局等因素,从促进区域产业布局优化调整角度出发,在“治标”的基础上强化“治本”的目标,把短

期的攻坚行动变成常态的管理手段,逐步建立健全区域错峰生产的长效机制。

参考文献:

- [1] 王金南,王慧丽,雷宇.京津冀及周边地区秋冬季大气污染防治重点及建议[J].环境保护,2017,45(21):12-16.
- [2] 靳续江,孟涛.水泥实行错峰运行对氯碱行业的影响及相关政策建议[J].中国氯碱,2018(3):37-38.
- [3] 中国水泥协会.全面推进水泥行业错峰生产实施的指导意见[J].中国水泥,2018(11):20-21.
- [4] 中国水泥协会.2017年北方15省市自治区水泥企业冬季错峰生产工作总结[J].中国水泥,2018(6):18-21.
- [5] 史会剑,李玄,王倩.错峰排污征税方案设计与模拟研究——以山东省为例[J].环境与可持续发展,2017,42(5):31-34.
- [6] 王敏,冯相昭,王彬,等.错峰生产法律依据现状分析及完善建议[J].环境与可持续发展,2019,44(1):89-95.

Study on the state quo of staggering peak production and differentiated management policy in the industrial sectors

WANG Min, FENG Xiangzhao, DU Xiaolin, ZHAO Mengxue, LIANG Qidi

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: In the process of air pollution prevention, many local governments implemented differentiated management of staggering peak production in the industrial sectors to curb the risk of “one size fits all” in 2018. However, the scientificity, accuracy and effectiveness of the strategic plans needs to be further deepened and enhanced. On the basis of sorting out the current situation of peak staggering production policy development, this paper summarizes and analyzes the existing problems in its implementation process, and puts forward suggestions for policy makers to enhance differentiated management of staggering peak production. The suggestions are as follows: (1) Perform root-cause analyses and act accordingly; (2) Strengthen policy assessment and highlight multi-objective orientation; (3) Rationalize the regulatory system and innovate the means of supervision; (4) Improve coordination mechanism and promote harmonization of the implementation towards this policy.

Keywords: staggering peak production; differentiated management; analysis on current situation; countermeasures and suggestion

生态环境部环境与经济政策研究中心学科研究简介 ——能源环境气候研究

能源环境气候研究是政研中心在传统的气候变化学科基础上发展衍生形成的新兴学科之一,主要针对能源发展与环境保护、应对气候变化、国际气候治理、大气环境质量改善与碳排放强度协同控制等领域开展研究,长期开展多种污染物与温室气体协同控制评价模型开发研究,参与气候谈判和履约研究。

2018年,开展了“应对气候变化政策研究与能力建设”“我国城市常规大气污染物与温室气体协同控制决策支持研究”“中国交通领域污染物与温室气体协同控制模型研究”等多个项目研究。以《打赢蓝天保卫战三年行动计划》《水污染防治行动计划》《土壤污染防治行动计划》和《全国生态保护与建设规划(2013-2020年)》为评估对象,牵头编写了污染物与温室气体协同控制效应评估研究报告。参与撰写或完成《消除对妇女一切形式歧视公约》《中华人民共和国气候变化第三次国家信息通报》《关于河北省大厂回族自治县清洁取暖专题调研报告》等多个报告。

(生态环境部环境与经济政策研究中心供稿)