

城市污水处理厂 的环保监管

傅涛 全新丽 / 文

一、城市污水排放逐渐进入 环保监管视野

虽然工业废水仍然是水污染控制的重中之重,但是根据环保总局历年来的各种调查及《全国环境统计公报》,城市生活污水已成为主要污染源之一。根据 2006 年中期发布的《全国环境统计公报(2005 年)》,2005 年,工业废水排放量 243.1 亿吨,城镇生活污水排放量 281.4 亿吨,比上年增加 7.7%。随着中国城市化水平的不断提高,城市数量与规模的迅速扩张,城市生活污水排放量以年均 9% 的速度递增,虽然城市污水处理率不断提高,但是城市污水的污染物排放总量仍然不断提高,在 COD 排放总量中的比重也并未降低。

与此同时,一部分未经处理的工业废水通过城市排水系统排放,规避了环保部门的监管。随着城市管网区域的扩大,大量工业废水在进入城市排水管网,其中一部分进入城市管网的工业

废水没有处理就通过城市排水系统直接向自然水体排放,一部分工业废水则进入城市污水处理厂,进入城市污水处理厂的工业废水也有相当一部分由于污水处理厂工艺和运营费用的限制,没有能够按照国家标准达标排放。

根据我国城市的普遍状况,城市污水处理厂一般属于市政公用系统管理,环保系统所实施的环境监管对象主要针对工业污染源,环保系统普遍认为对城市污水处理厂缺乏有效监管能力。

二、污水处理厂由“治污单位”转变为“排污单位”

近年来,环保监管状况发生了变化,城市污水处理厂逐渐被纳入环保监管的范围,城市污水处理厂不再被单纯看作是治污单位,而具有了“排污单位”的概念。

自 2004 年开始,国家环保总局酝酿将城市污水处理厂作为环境监管的对象出台监管办法。2005 年 9 月 5 日,国家环保总局通报了环保专项行动中对污水处理厂专项检查的情况,并公布了挂

牌督办的 14 家污水处理厂名单,该事件引起了极大关注。紧接着,在环保总局主导修订的新《水污染防治法》中,拟将城市污水处理厂作为排污对象进行监管。2006 年 12 月 1 日,山东省十届人大常委会第二十四次会议审议通过了《山东省南水北调工程沿线区域水污染防治条例》,并于 2007 年 1 月 1 日起实施,这个条例正式将污水处理厂纳入监管范畴,这一做法得到了国家环保总局副局长吴晓青的高度评价,他在全中国污水和垃圾处理经验交流会上指出:“这是国内首次以地方立法的形式,对污水处理厂的运行进行规范性约束,是城市污水处理厂在地方立法的突破,也为其它地区提供了借鉴。”这件事成为 2006 年度水业十大新闻事件之一。

以去除污染物为宗旨的城市污水处理厂已经逐渐被当作为污染源,并且在立法层次逐渐得到确立。近日,这个热点问题又有了最新情况:2006 年底浙江省环保局公布的环保不良信用企业中,有 13 家为污水处理企业。于是,浙

江省政府决定将污水处理厂纳入重点污染源管理,并对超标排放的污水处理厂予以“重罚”,超标几倍就加收几倍的排污费。

三、城市污水处理的责任转移

城市污水处理厂虽然是去除污染的单位,但其确实排放污染物,对自然产生影响,对其进行环境监管无可厚非。但是城市污水处理厂作为城市市政设施所尽的是治污责任,不同于一般的工业污染排放主体,它不是污染的产生者,而是污染的削减者。因此,城市污水处理厂是污染物从产生到消除的一个环节。对这个环节的环保监管需要到位,但是在处罚和责任追究上必须细致分析和考虑污染物转移上下游的关系。而污染物转移上下游关系的纽带是责任的划分。

城市污水处理厂环保监管体系的争论根本是由于转型中的城市污水处理责任划分的含糊所引起。传统体制之下,城市污水处理作为一种社会公益服务,由政府提供,自然不是被环保监管的对象。政府污水处理服务做得好,是对公众提供的福利,政府服务提供的不好,因为本来就是一种额外的福利,因此不存在被环保部门监管和指责的问题,如果有监督也是来源于人大等监督机构。

但是,2002年以来,城市污水的公共服务体制发生了变化。目前超出70%的新建污水处理厂都引入了市场机制,由企业投资或运营,而企业一般按照特许经营的服务合同进行运营。在市场机制之下,污水处理责任在政府、污染者(企业或家庭)和污水处理厂运营企业三者之间进行新的责任划分。在特许经营制度下,由城市政府承担最终的环境责任。社会化的污水处理设施运营企业则在政府的责任框架之下,分担一定

的、明确的污染物去除责任,并因此从政府委托中获得一定收益;而污染者的责任是合理地支付污水处理费用。特许经营制度的引入提高了服务的效率,明确了责任,但是也将单一的政府服务,转变成了三方协同体系。而市场主体的进入为环保监管的实施提供了契机,各级环保部门都发现对市场主体运营的城市污水处理厂的环境监管更加容易到位。

四、污水处理厂是三方责任体系中的一元

污水处理厂角色的争议,体现了改革转型中的问题。如果抛开三方责任体系不管,只对污水处理厂环节实施环境监管与处罚,将使城市污水行业的改革发展走进死胡同。一般而言,污染物进入污水处理厂之前的责任,是在政府和污染者之间的责任分配。如果不能清晰核定污染物进入污水处理厂之前的责任关系,就不能简单地将环境责任向后续的污水处理环节转移。而当前的状况是,因为污水处理企业主体在责任分配环节中的弱势,环境监管直接将责任置于污水处理企业身上,政府和公众的责任则被普遍忽略。而政府和公众的责任集中体现在处理费用的保证和污水处理厂进水水质和水量的合理控制上。

污水处理企业是三方责任体系中的一元,承担着的是有限责任。因此,环保监管不能简单以排除污染物的标准来评价和考核污水处理厂运营企业的责任和信誉,而应该从根本原则上确定三方所应当共同承担的义务。

五、环保监管的对象是城市污水系统,而不仅仅是城市污水处理厂

有关监管的问题,涉及到政府市

政部门和环保部门的监管责任区分。政府特许经营制度向运营企业所实施的责任转移具有有限性,而市政公用部门自己则承担全面的污水治理责任,市政公用部门需要就自己的完全责任接受上级政府环保部门的监督。

国家“十一五”规划的水环境目标是COD排放量比“十五”末期削减10%,完成这一目标,需要对城市污水所造成的污染进行系统的环保监控。因此,环保监管的对象是市政环保设施的整体运营,而不是仅仅局限于单个污水处理厂上。事实上,城市排水系统的污水溢流口排放的污染物远远超出污水处理厂。环保监管忽略直排口,只关注污水处理厂,是一种对主要矛盾的回避,是避重就轻。

六、城市污水的环保监管路在何方?

污水处理厂确实排放污染物,应该将污水处理厂作为环保监管的对象。但是,在处罚和信誉评价上,要全面考虑进水、污水处理费等决定性因素,而不能轻率地一罚了之。同时,为了更好地区分污水排放和污水处理的责任,建议环保部门将工业企业污水进入城市管网水质超标的处罚和收费权,通过制度形式委托授权给污水处理设施的运营企业。污水收费体系的完善是有效保障城市污水处理厂运营的前提,否则,无论是市政部门还是市场化的污水处理企业都难以承担相应的环境责任,环保监管也就无从下手。

即便是以上前提条件不能满足的情况下,对城市污水处理厂的环保监管仍然可以有所作为,环保监管至少可以对城市污水处理厂的污染物去除总量进行评价。

作者单位:清华大学水业政策研究中心