



《江苏省太湖水污染防治条例》
修改建议书



——苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

《江苏省太湖水污染防治条例》修改建议书

一、条例出台的背景及目的

2007年5、6月间，太湖爆发严重蓝藻，引发无锡全城自来水污染，导致生活用水和饮用水严重短缺，超市、商店里的桶装水被抢购一空。这次太湖蓝藻事件在当时引起了中央的高度重视，时任温家宝总理几次赴太湖考察，并作出重要批示。江苏省委和省政府在贯彻中央彻底治理太湖的决策和部署的基础上，下决心以更高的标准和更严的措施治理太湖。针对当时太湖流域传统产业比重大，纺织、化工等行业污染物排放量高的问题，政府部门把调整产业结构作为改善太湖水质的根本途径，希望通过对传统产业的升级改造，对纺织印染和化工等重污染行业的整治，和对新兴产业和生产服务业的发展，使得工业行业污染物排放总量不断地降下来，从“末端治理”向“源头预防”转变，促进太湖流域地区水污染物减排。

基于调整产业结构恢复生态平衡的愿景，在2008年6月5日正式实施了《江苏省太湖水污染防治条例》（以下简称“《条例》”），开始“科学治太，铁腕治污”，《条例》的总则中，就明确要求：太湖水污染防治要“实行严格的环保标准、采取严厉的整治手段、建立严密的监控体系”，从而“控制和减轻太湖湖体富营养化，促进太湖水质根本好转”。其中，解决结构性问题成为着力点。据当时统计，太湖流域纺织、化工、冶金、造纸、电镀、酿造等六行业，COD排放量和氨氮排放量分别占全流域工业排放量的65%和63.4%。于是，在第四十五条规定“太湖流域一、二、三级保护区禁止：新建、改建、扩建化学制浆造纸、制革、酿造、染料、印染、电镀以及其他排放含磷、氮等污染物的企业和项目”，旨在优化经济增长方式，疏散产业布局，从根本上解决太湖流域的结构性污染问题。

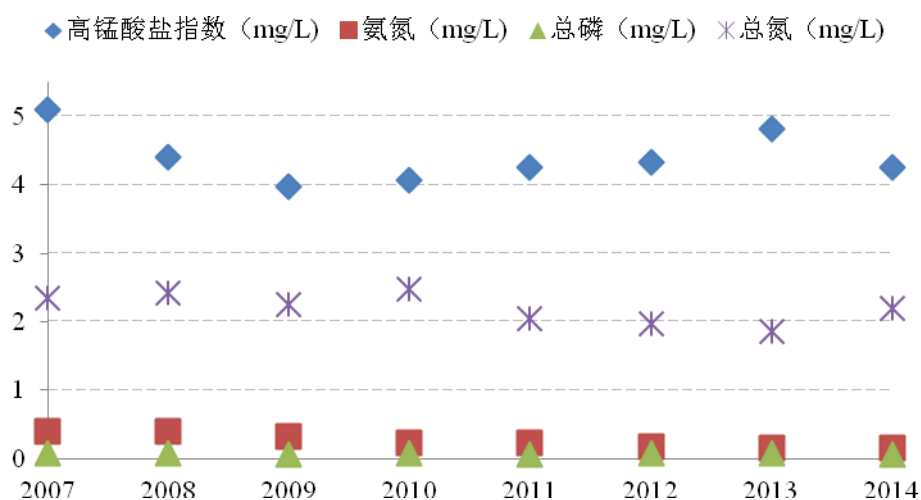
二、江苏省太湖流域环境状况

随着江苏省太湖流域全面推行产业转型升级，2008年以来周边的产业布局发生了很大变化，4200多家化工企业关闭，关停印染、电镀、造纸等重污染及

不能达标排放企业 1000 余家，而新兴产业产值同比每年递增 15% 以上。我们一起见证了江苏太湖流域的治理成效。

与 2008 年相比，目前太湖流域水环境质量持续改善，从 2007-2014 太湖流域主要污染物浓度变化可以看出（见图 1），污染物浓度都有所下降，其中，高锰酸盐的降幅为 16.67%，氨氮的降幅为 58.97%，总磷的降幅为 6.76%，总氮的降幅为 6.38%。太湖流域总体水质成转好趋势，已由劣 V 类变为 V 类，由中度污染变为轻度污染，全湖平均营养状态指数由中度富营养状态变为轻度富营养化，蓝藻发生次数、面积均有所下降。太湖流域重点水功能区水质达标率总体呈现上升趋势（见表一），饮用水安全得到基本保障，已经基本实现《太湖流域水环境综合治理总体方案》中的近期目标。

图 1 2007-2014 年太湖流域主要污染物浓度变化^[1]

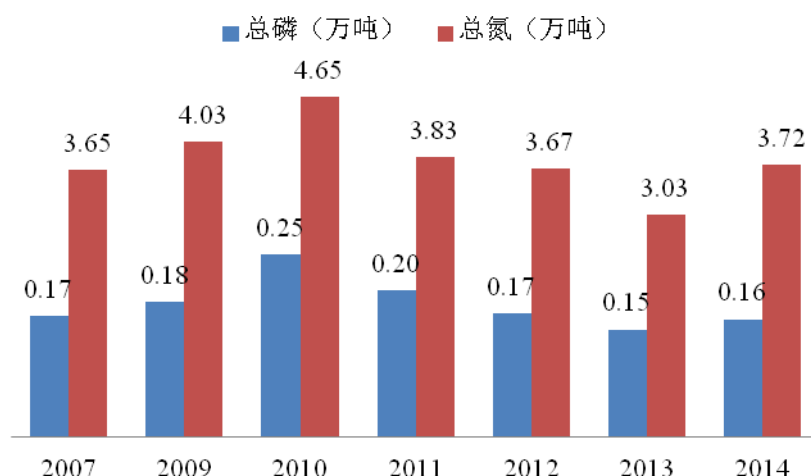


表一 太湖流域重点水功能区达标率^[2]

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
达标率	22.5%	32.0%	29.7%	35.0%	32.0%	40.6%	33.7%	38.7%

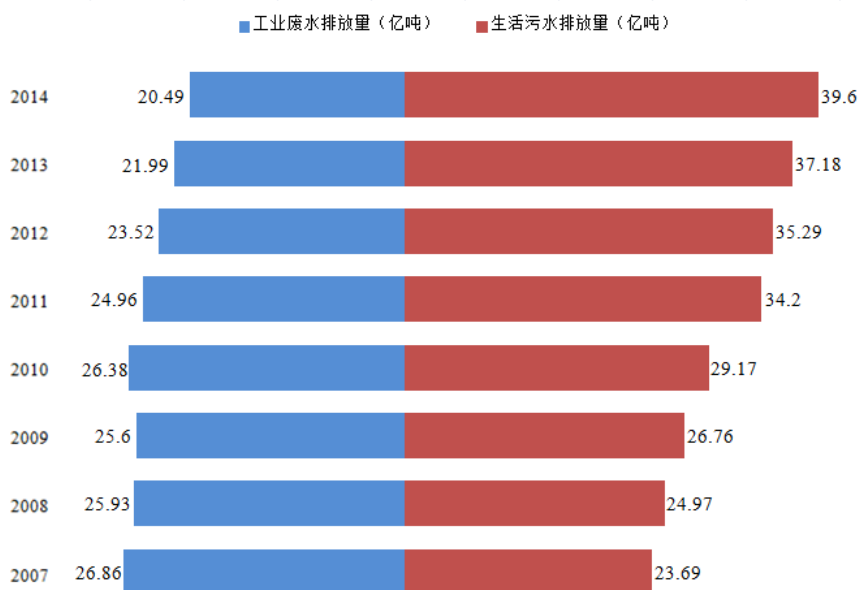
自《条例》实施以来，入湖河道水质明显改善，江苏省太湖 2007-2014 年江苏省环太湖河流入湖污染负荷中（见图 2），总氮和总磷都有一定程度下降，总体呈好转趋势。

图2 2007-2014年江苏省环太湖河流入湖污染负荷量^[3]



从2007-2014年江苏省工业废水和生活污水排放总量变化可看出（见图3），近年来工业废水排放量逐年减少，而生活污水排放量仍旧持续增长，生活污水排放量占总排量的比例越来越大。生活污水已经成为太湖流域的主要污染源。可见工业污水对太湖流域污染的贡献越来越小。

图3 2007-2014年江苏省工业废水和生活污水排放总量^[4]

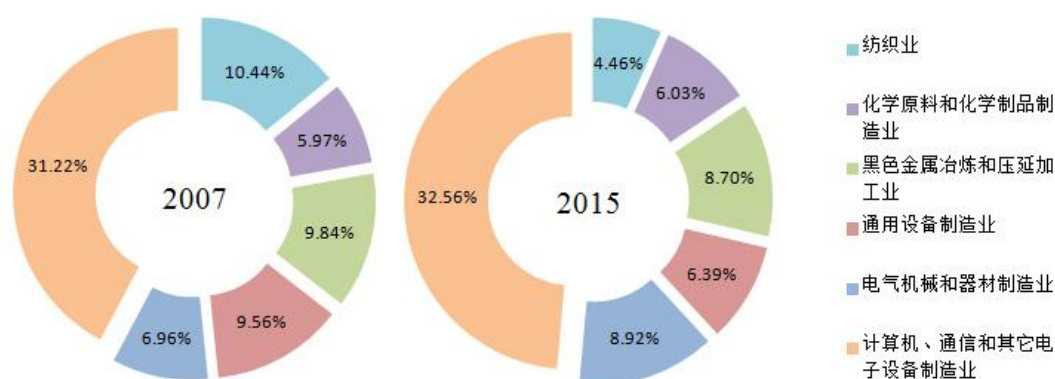


三、江苏省太湖流域经济发展状况

江苏省太湖流域经济发展状况以苏州为例。苏州市六大支柱产业是：纺织业，化学原料和化学制品制造业，黑色金属冶炼和压延加工业，通用设备制造业，电气机械和器材制造业，计算机、通信和其它电子设备制造业。从2007年

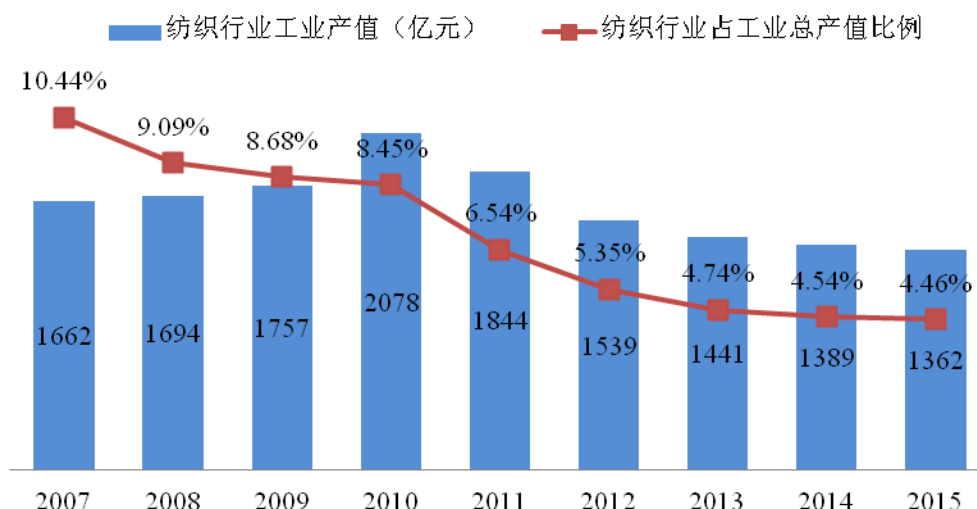
和 2015 年这六大支柱产业工业产值占工业总产值的比例变化可看出（见图 4），整体经济结构稳定，只有纺织业工业产值所占比例有很大程度的下降，这说明《条例》的实施，对优化产业布局取得了立竿见影的效果，但同时使得纺织行业企业面临发展压力。

图 4 2007 年和 2015 年苏州市六大支柱产业工业产值占工业总产值的比例^[5]



2007 年，苏州归属纺织产业的规模以上工业企业共 2744 户，占规模以上工业总数的 31.8%。苏州纺织产业实现工业产值 1662 亿，占苏州工业总产值的 10.44%。由 2007-2015 年苏州市纺织行业工业产值及其占工业总产值的比例可以看出（见图 5），在 2010 年以前苏州市纺织行业产值逐年有所上升，但 2010 年后苏州市纺织行业工业产值逐年减少，到 2015 年减少了 34.46%；而纺织行业工业产值占工业总产值的比例逐年降低，从 10.44% 下降到 4.46%。

图 5 2011-2015 年苏州市纺织行业工业产值及其占工业总产值的比例^[6]



四、《条例》给纺织行业可持续发展带来的制约

虽然这几年《条例》的实施给太湖水环境质量提高和太湖流域产业结构调整带来了显著的成效，但随着经济的发展，《条例》的第四十五条已经不太符合当前太湖流域经济和环境发展的客观情况，在一定程度上严格限制了行业的可持续性发展。在工信部发布的《2014年我国纺织行业运行情况及2015年形势预测》中也提到：“部分地区对印染企业采取不准改造的一刀切限制政策，不仅不利于促进节能减排，也将影响纺织全产业链的转型升级。”纺织业是苏南地区的传统产业和支柱产业，中小型民营企业尤多，最容易遭受外界环境变化的影响，受到《条例》限制冲击最大的就是纺织业。江苏省纺织业主要分布在吴江、常熟、江阴、张家港和太仓，相关产业都因《条例》受到了不同程度的冲击。我国纺织行业工业产值超过6万亿元，苏州占了2.27%。苏州吴江区的盛泽镇是全国著名的纺织产业聚集地，吴江的印染产能占了整个江苏的60%左右。2014年以来吴江区盛泽镇共有32家纺织企业关停，占总数的1.3%。下面将以苏州市吴江区盛泽镇为代表，论述《条例》对相关企业的影

4.1 技术改造遭遇阻碍

上世纪90年代，盛泽镇纺织业发展迅猛，期间引进了大量的先进技术装备，使印染加工产品的质量和档次大为提高，同时清洁生产、节能降耗、治污减排也取得了阶段性成果。

然而，目前根据《条例》，苏南地区印染行业的所有新和改的项目都被严令禁止。因此，盛泽印染行业的技术改造受到极大程度的限制，不能淘汰落后工艺和设备，不能提档升级，就导致产品档次和竞争力水平难以提升，发展后劲不足，严重制约了印染行业整体水平的提升。目前，盛泽印染企业中60%是主要对中低档纯化纤产品进行印染，而对高档纯棉织物、混纺交织物和功能面料印染的企业很少。

纺织行业的生产领域在不断扩展，传统的单一化纤织物已不能满足市场需求，需要逐步向亚麻、纯棉、混纺、交织等织物印染转变。盛泽高档织物印染能力跟不上织物材料的发展，许多高档面料就只能到外地去加工，削弱了盛泽印染行业的竞争力。

印染行业是纺织产业链的重要一环，对于提高纺织品附加值具有重要意义，亟待世界先进设备和先进技术的支持，印染行业要加快进行技术改造。

另外，目前国内外对纺织产品的测试标准在不断提高，印染行业必须加快技术装备的更新改造才能符合标准，但根据《条例》规定，关于引进印染后整理关键设备技术改造项目一律停止办理，而且印染企业也不得易地重建，印染行业的技术改造遭遇一道难以逾越的门槛。所以，印染行业的发展需要政策的引导和支持，急需促进印染业提档升级。

印染行业的技术改造不仅利于提升产品质量，也利于节能减排。要实现节能减排，必须加快淘汰落后的高能耗、高排放、低效率的设备和工艺。在我们的调研中，发现有的企业不惜重金引进先进技术、工艺和设备，希望能得到相关主管部门的支持，但《条例》给印染技术改造和设备的更新划了一道红线，无法逾越。虽然近年来引进中水回用和废水深度处理技术，印染行业污水的末端治理已基本到位，但当前节能减排的任务依然十分严峻，必须从各个环节入手，通过技术、设备和工艺升级，进一步提高节能减排的成效，促进水环境质量的持续好转。

在新《环保法》的第四十条中规定“国家促进清洁生产和资源循环利用。国务院有关部门和地方各级人民政府应当采取措施，推广清洁能源的生产和使用。企业应当优先使用清洁能源，采用资源利用率高、污染物排放量少的工艺、设备以及废弃物综合利用技术和污染物无害化处理技术，减少污染物的产生和排放总量。”

在国务院 2009 年发布的《纺织工业调整和振兴规划》中要求印染行业要“以现代电子信息技术、自动化技术、生物技术为手段，推广高效短流程、无水或少水印染技术和设备，提高生产自动控制水平。重点解决印染行业自动化程度低、能耗和水耗高、环境污染严重等问题，增加新产品和高附加值产品的开发生产。

企业单位增加值能耗降低 10% 以上，中水回用率达到 35% 以上；新型纤维面料、功能整理产品等高档产品比重由目前的 20% 提高到 30% 左右。”“印染行业重点淘汰 74 型染整生产线、落后型号的平网印花机、热熔染色机、热风布铗拉幅机、短环干燥定型机及其他高能耗、高水耗的落后生产工艺设备。”长期以来，在淘汰纺织工业落后产能，推进行业清洁生产的工作中，国家一直是

给予引导和支持的，但要保证江苏省纺织工业可持续性的稳定发展，更需要得到地方政府的推动和支持。

印染是纺织产业承前启后的关键环节，也是整个纺织产业转型升级的关键所在。印染行业只有从根本上推动技术创新进步和优化产业、产品结构等来降低水耗、能耗，减少废水排放，才能真正实现节能减排。政府部门应将环保政策倒逼机制施加给企业的沉重压力，转换为推动印染产业转型升级的强大推力，鼓励企业环保创新，激励企业实现节能减排和清洁生产。

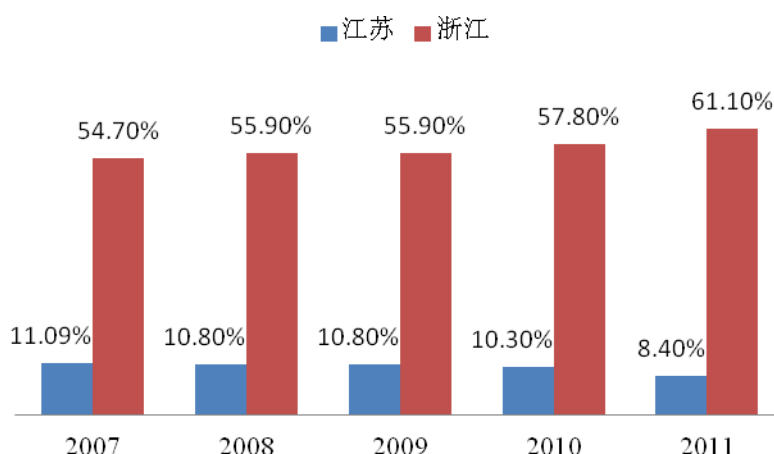
4.2 上下游产业共受牵连

在现如今的盛泽镇，纺织业已形成一条从缫丝、化纤纺丝、织造、印染、织物深加工到服装制成品的最完整产业链，同时相配套的研发、生产、市场、物流、服务体系也都已很成熟。盛泽镇在不断的发展中已逐渐成为全国纺织面料生产配套优势最强、信息量最大、交易最便捷、生产成本最低的地区。2014年，盛泽镇化纤长丝织物产量达108亿米，占全国的1/4。全镇拥有纺织企业近万家，其中纺织工业企业2500多家，纺织贸易企业7000多家。

这几年纺织行业的市场情况处于低谷，盛泽镇印染企业的关停转迁，都会导致上下游产业被牵连。如果印染企业关停，上游很多主营业务为面料纺织的企业，可能产品就断了销路，下游很多从事织物深加工的企业也会失去市场。盛泽的纺织企业密集，这对产业的伤害很大。不少企业甚至对《条例》和政府部门“一刀切”的治理方式存有不解和焦虑，经营信心也深受影响。“一刀切”对环保工作达标的印染企业不公平，加剧影响了地区的主力经济发展，也伤害了企业对政府部门的信任。

浙江省和江苏省是全国印染大省，随着江苏省对苏南地区纺织业的高压环保政策，部分纺织企业开始外迁至浙江，2007年以来，江苏印染布产量在全国的占比持续下降，浙江的占比则持续上升（见图6）。

图 6 2007-2011 年江苏省和浙江省印染布产量占比^[7]



目前苏州市年产各类纺织品 100 亿米以上，仅盛泽就达 60 亿米以上，但全市的印染量只有近 30 亿米，也就意味着有 70 亿米的纺织品只能白坯出售，或者运到绍兴或苏北等地印染，大量的利润被其它地区下游占有，同时大大增加了企业的物流成本。苏南地区的印染产能与纺织品产能严重不匹配，导致纺织企业只能为别人“作嫁衣”，印染环节与整个纺织产业的快速发展严重脱节。长期下去必然导致产业的衰败或转移。整个纺织产业环环相扣，政府部门要推进产业升级改造，必须全局考虑，要将对产业的伤害降到最小。

4.3 行业进步内在动力缺失

虽然太湖断面水质已经明显改善，但因为《条例》的限制，苏南地区仍无法新批印染企业，导致从事印染行业的企业业主缺乏信心，不少已经投身其他行业，印染行业缺乏新生力量的竞争。

目前不少印染企业规模小、生产工艺落后、管理水平低下、经济效益较差，不仅占用了较多的资源，而且直接制约了有实力企业的进一步发展和大项目的引进，严重影响了整个印染行业竞争力的提升。现在因为《条例》的限制，这些企业对设备的技术改造以及新工艺和新技术的开发投入就更少，缺乏对纺织产业先进技术的引进、消化和吸引的能动力。

在我们的调研中，发现目前的政策对于印染企业引进国际先进设备非常不利，从国外引进印染设备，有时还得通过其他地区转口，十分麻烦。印染行业在整个纺织产业链中起到非常重要的作用，有时直接决定着成品的价格。缺乏行业进步的内在动力，印染技术装备的薄弱，很大程度上制约了纺织产业总体

水平的提升，盛泽的许多纺织品只能以白坯销售，严重影响了产品附加值的提高，成为盛泽纺织业发展最大的瓶颈。

4.4 形成新一轮的污染转移

为了改善太湖的水环境质量，《条例》倒逼一些高污染高能耗的企业搬迁，准入门槛较低的苏北、安徽等地方又重新接纳了这些被关停的企业，环境污染随着资本市场的转移而转移，如此的发展接力将演变成污染接力，这样太湖流域的污染还是会向洪泽湖或巢湖转移，苏北和安徽又将把从污染到治理的过程重复一遍。可是，太湖蓝藻事件已经证明这一过程的代价极其沉重，其它地区绝不能重蹈覆辙。

苏南地区与其它地区相比有其得天独厚的优势，一方面，整体研发投入水平更高，自主创新能力更强，更加具备以科技创新推动经济转型的实力，更利于产业升级改造，实现清洁生产；另一方面，政府部门环境保护工作已走在全国前列，环保政策更全面，园区建设规划更科学，园区环保基础设施建设更健全，更利于实现污染物排放总量控制和减排。因此，站在全国大环境的角度，不应为了改善太湖流域的环境，单纯的让这些高污染高能耗的企业关、停、转、迁，而应该建立和完善生态补偿机制，推动企业原位技术改造和产业升级，控制和降低排放污染物总量。

4.5 纺织“十三五”蓝图初绘，势将引领绿色生态发展

随着《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016-2020年）规划纲要》的发布，《纺织行业“十三五”规划》（以下简称“规划”）预计将在今年上半年发布。根据业内人士，《规划》在新时期提出了与过去有所调整的行业定位描述：“纺织工业是我国传统支柱产业、重要民生产业和创造国际化新优势的产业，是科技和时尚融合、衣着消费与产业用并举的产业。”这意味着纺织工业将摘掉以前重污染行业的帽子，转型升级走向高端。

转型升级过程中最重要的是要实现科技创新和绿色发展。要创新发展，必须围绕产业链部署创新链，围绕创新链配置资源链。要发展绿色制造技术，就必须提高全产业链绿色制造水平，尤其印染行业必须采用新技术来实现绿色生

产，要推广先进少水印染加工技术、自动化助剂中央配送系统、全流程数字化智能化控制技术。

“十三五”时期是我国全面建成小康社会的决胜阶段，也是我国由纺织大国向纺织强国转变的决胜阶段。而印染行业处于整个纺织产业链的中端，行业的发展关系到整个纺织工业的创新与转型升级，印染行业也需要新机遇和新突破，必须加快节能减排和产业升级步伐，着力提高产品质量，促进印染行业稳步升级，才能进一步实现纺织行业绿色生态发展。这就需要松一松《条例》给印染行业定下的紧箍咒，才能助推行业提档升级、创新发展。

4.6 总结

《条例》的出台是出于当时蓝藻爆发的历史背景，这几年的实施的确有利于蓝藻好转，但如今已经限制了纺织行业的可持续性发展。纺织业作为苏南的支柱产业，虽然对水环境的污染确实存在，但企业也需要发展，环保与发展不应对立。不少企业为了自身的发展不得不违法。很多企业希望采用进步的技术，来提高产品质量和减少污染物排放总量，对这种情况，应积极鼓励企业创新，在不增加污染物排放总量的前提下多给予激励。

可以建设绿色环保印染园区，引导印染企业集中、集约化发展，政府部门可以采取集中管理，采取印染园区内的企业排放污染物前端预处理，后端集中处理的方式，不仅有利于企业的技术改造和污水治理，也利于行业公共服务平台的建设。对于一些设备落后、工艺落后、厂房陈旧的老印染企业，搬迁更利于提升装备水平和污染治理水平；在保护太湖流域水质、降低污染物排放总量的前提下，可以引进技术先进的印染企业，把优势资源向骨干企业集中，加快企业技术改造步伐，提高印染行业的整体水平。这一切都需要地方政府和相关政策的支持，不能采用一刀切式的行政手段，在当下这已过于简单粗放，显然不合时宜，简单地让企业自生自灭、适者生存，成为压死企业的最后一根稻草，严重阻碍了纺织行业的可持续性发展。

五、环保部门行政执法的难堪局面

在我们调研中发现，苏南地区各环保部门在环境监察执法的工作中遭遇过不少因《条例》导致的尴尬局面，主要集中在以下几方面：

(1) 与国家发展要求冲突，环保工作开展受限。在《环保法》要求的全面推动重点企业的清洁生产工作中，因《条例》的限制，环保部门只能将工作重点放在中水回用和污泥处理处置上，而没法通过改进更新企业的设备和工艺来推进企业实现节能减排；《长江流域黄金水道污染防治指导意见》中要求“加大火电、钢铁、造纸、化工、纺织等行业节水改造力度”和“2016 年底前，完成造纸、制革、电镀、印染、有色金属等重点行业专项治理任务。强化工业集聚区污染治理，引导工业企业向产业园区集中”。“水十条”中要求“印染行业实施低排水染整工艺改造”。这些国家法规中的要求都与《条例》的要求有所冲突，环保部门行政执法的法律依据有所矛盾，势必影响环境治理工作效果。

(2) 部分案件合理但不合法。环保部门表示，虽然《条例》意在通过严管倒逼企业关闭，但不少企业因为生存压力，不愿束手待毙，有的不得不突破法规。不少违法违规建设项目，并不是因为企业环保意识不到位，而是因为《条例》限制了他们合理生存的空间。有些纺织企业的染色机已到使用寿命，无法更换更加节能的先进设备；有些企业因为市政道路规划和土地商业化影响需要搬迁，但因《条例》的限制却没法搬迁；即使有些企业可以搬迁，但这些企业却不愿搬迁，因为上下游产业链和客户都在当地，产业配套成为新问题，搬迁后会导致物流成本大幅度增加；

(3) 项目外流，加大环境监管部门的压力。当前经济形势不好，虽然很多高新企业排放的氨氮经污水处理厂后已经很低，但因为《条例》的限制仍不能上新项目；《条例》禁止所有排放氮磷的项目的新、改、扩，很多新兴产业，如光伏、光电、LED 等排放量并不大，只能用多效蒸发、中水回用，母液作为固废的形式，来实现氮磷的闭环排放；不少企业因环保成本过高而落户苏北地区或浙江，项目外流，环境监管部门压力很大。根据当地环保部门的环境监管记录，2015 年苏州的纺织企业共有 42 条违法违规管记录，其中 25 条是因为程序违规。面对这些合理但不合法的案例，环保部门也表示很无奈。

六、社会需求

苏南地区自古就是纺织业发达地区，纺织业是母亲产业，当地很多人靠着这个行业谋生活，只有保障了企业基本的生存需要才能满足这部分人的生活需

求。几十年来，传统纺织产业的发展，培育了一批从技术、操作到管理、经营的具有较高素质、较强市场适应能力的人才群体，相当一部分经营人才已完成资本原始累积，几代人的民营企业的崛起，培养了大量的纺织业熟练劳动力和一批技术骨干。只有充分发展民营经济才是解决就业难、提高就业率的必然选择。纺织业是劳动密集性行业，一旦关闭或搬迁，会导致很多剩余劳动力，社会不稳定问题凸显，单纯的法规手段无法解决现实方面的问题。

七、我们的建议

《条例》第四十五条中对化学制浆造纸、制革、酿造、染料、印染、电镀以及其他排放含磷、氮等污染物的所有新、扩、改项目的全面禁止，的确限制了高污染、高能耗的企业的盲目发展，优化了太湖流域的产业布局，改善了太湖流域的水环境质量，但随着产业发展的进程，不少企业却陷入了“落后企业如百足之虫僵而不死，先进企业希望继续升级换代却望梅而不能止渴”的僵局。综上所述，我们提出以下建议：

(1) 建议对重点行业的采取**放而不松，严而不禁，鼓励创新、严格管理**的模式。在发生蓝藻爆发这样的大事件之时，以环保标准倒逼企业关闭是一种非常有效的应急防控的措施，但从长远看来，并不有利于行业的可持续性发展，不是长效治理污染的最好方法。建议将“新改扩”中的“改”细化，对于在不增加排放污染物总量的前提下有利于产业提档升级的项目的改建予以支持。同时，加大环保专项执法检查力度，坚决做到**严格执法不手软，科学治太不禁止，铁腕治污不放松**。建议将重点行业集中在园区统一监督管理，不仅有利于企业的技术改造和污水治理，也利于行业公共技术服务平台的建设。同时，严格环境准入，深化项目管理，实行园区污染物排放总量递减控制，健全管理制度，强化环境管理，完善防控体系，确保环境安全。

(2) 给企业发展注入活力，给环境治理带来动力。建议鼓励从结构调整、产业升级、循环经济、技术创新和技术改造等环节推动清洁生产，不仅可节能减排，有效控制环境污染，而且可以增强企业的市场竞争力，实现绿色经济可持续发展。在化学制浆造纸、制革、酿造、染料、印染、电镀等行业推行清洁

生产，减少污染排放，对促进产业技术和管理升级，促进太湖流域水体环境质量的改善，实现该地区绿色经济可持续发展具有重要意义。

(3) 对污染项目的限定依区域和依情况而定。《条例》在太湖流域全面禁止制浆造纸、制革、酿造、染料、印染、电镀等项目的新、改、扩。建议对太湖流域的三级保护区实行分级保护，在太湖全流域实施严格管理的基础上，一级和二级保护区采用“禁止性”规定，对排污项目的新建完全禁止；三级保护区采用“限制性”规定，在不增加排污总量和递减的基础上，准许一定项目的新建，对新增污染物可采用“减二增一”政策，推动企业清洁生产，节能减排。

(4) 太湖流域产业政策、排放标准亟待统一。治理太湖要靠整个区域共同努力协作，尤其是在产业标准、规划建设标准方面。太湖流域环境保护规划、产业准入政策和污染物排放标准需要统一协调，才有利于行业公平竞争，协调发展。以市场为导向、以传统产业经济为基础、以经济与环境的和谐为目的发展才能实现正真的绿色经济发展。

苏州工业园区绿色江南公众环境关注中心

2016年3月31日

地址：苏州工业园区苏虹东路 155 号 7 号楼 305

电话：0512-65960315

网址：www.pecc.cc

附：数据来源

[1-3] 《2007-2014 年度太湖健康报告》

[4] 《2007-2014 年度江苏省环境状况公报》

[5-6] 苏州市统计局官方网站

[7] 范剑. 苏浙两省污水排放标准差异对浙江印染产业发展影响的分析[J]. 统计科学与实践, 2012(7).

《科学治太 铁腕治污》作者：朱玫