

大气立法建议系列报道(二)

# 新车环境监管岂能各行其是?

建议环境保护部和工信部联合发新车公告,严格市场准入,做好后端监管

李昆生

## 编者按

对新机动车上牌前的环境监管属于尾气排放的源头监管。一般首先由相关管理部门发布新车型公告,向社会公布新车型的技术参数、配置和性能指标等,公告发布后还要在车辆生产、销售、注册登记上牌等环节,检查实际生产销售的车辆产品与《公告》批准的车辆产品的有关技术参数、配置和性能指标是否一致,即生产一致性检查。

当前,环境保护部和工信部都发布新车型公告。对此,北京市环保局机动车排放管理处处长李昆生认为,两个部门发的公告对新车环境监管都存在不足,并且公告后的生产一致性检查也没有起到应有的作用,他给出的建议是部门合作。

## ●最优的过渡选择是将环境保护部排放达标车型公告与工信部车型“大公告”合并,联合发布车型公告。

既可以节约行政监管资源,减轻企业多头申报负担;还可以把环保排放关键零部件型号等环保内容加入公告中;最重要的是,环境保护部可以借助已经形成的工信部发公告机制,处罚新车环保不达标的车企

对新机动车上牌前的环境监管是机动车污染防治工作的重要环节,属于源头监管。当前,环境保护部和工信部都发布新车型公告,在车辆上牌时,公安部门并不审查环境保护部的新车型公告,工信部的“大公告”中却不包括车辆配置的排放关键零部件型号,从

而使两种公告的环境监管效果实际上都大打折扣,有的环保不达标车也能蒙混过关上牌。

如何弥补两个“公告”存在的不足?“公告”后的生产一致性监管落实怎样?能否起到应有的源头环境监管作用?怎样建立和完善我国的新车环境监管体系?

## 环保部门公告:公安部不审查,后期监管力不从心

车辆上牌时公安部只审查工信部的“大公告”,从2003年以后重型车车企就没有认真落实过排放标准,环境保护部每年组织环保生产一致性抽查,人力财力有限

多少年来,新车辆上牌时公安部门只审查工信部的“大公告”,也就是只审查车辆与工信部发布公告的车型的技术参数、性能指标是否一致,如果不一致,不允许上牌,这已形成车辆公告审查的固定机制。

实际上,环境保护部发布排放达标车型公告已经十多年,在前端未发挥约束性。由于缺乏有力的法律支撑,新车辆上牌时公安部门并不审查环境保护部发布的公告。即使有的车辆与环境保护部公告的车型环保技术参数、指标不一致,甚至是环保零部件造假,由于公安部门不审查,照样能上牌。

在此情况下,十几年来环保部门事实上主要从事公告后端环境监管,也就是环保生产一致性监管,检查车企或车辆销售商的车辆与环境保护部公告车型的环保技术指标、参数是否一致等。但监管效果并不好。

从2003年以后重型车车企就没有认真落实过排放标准,从执行国二排放

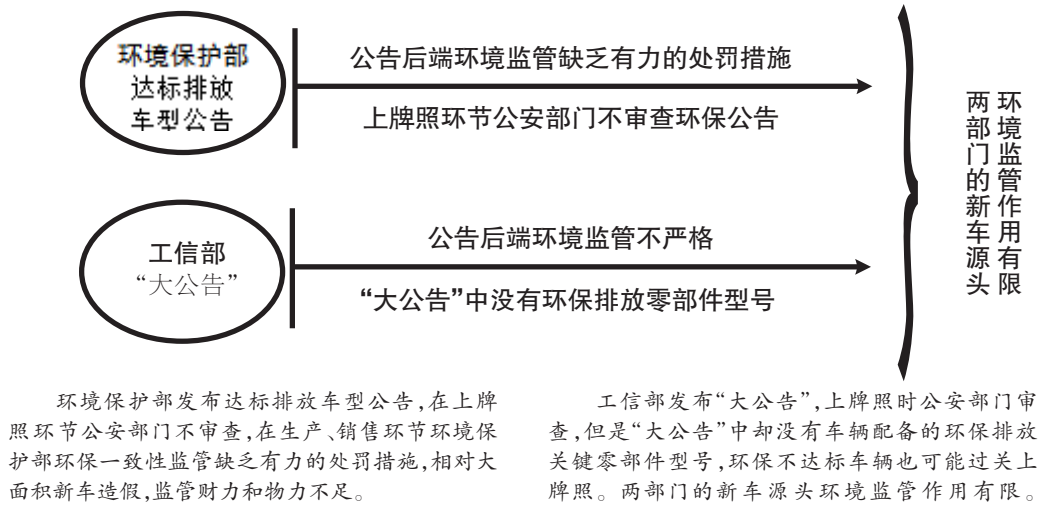
## 工信部公告:缺少环保排放关键零部件型号,后端监管不严

“大公告”不包括车辆配置的环保排放关键零部件型号,十几年来很少见工信部给予车企撤销公告处罚,只负责公告,却不能实施全面严格的公告后端监管

虽然公安部门在车辆上牌时只审查工信部的“大公告”,但是“大公告”

中并不包括车辆配置的排放关键零部件型号。然而,排放关键零部件与公告

## 我国新车型公告发布及环保一致性监管现状



车型的排放关键零部件一致并且安装到位,是车辆环保达标的基本保证。

工信部“大公告”中不包括车辆配置的排放关键零部件型号,怎能起到环境监管作用呢?也就是车辆排放关键零部件环保不达标或造假,也可能上牌,因为公安部门审查的“大公告”中没这项内容。

“大公告”中不但缺少排放零部件型号内容,工信部发布公告后也未能实施全面严格的公告后端监管。工信部发布的《车辆生产企业及产品生产一致性监督管理办法》(工业[2010]

第109号)附件3实施细则规定,工信部对新车一致性进行检查,依据管理办法第十条“对于不能保证产品生产一致性的车辆生产企业,工业和信息化部将视情节轻重,依法分别采取通报、限期整改、暂停或撤销‘免于安全技术检验’备案、暂停或撤销其相关产品公告等措施。”

但是,十几年来从国二到国四,机动车环境问题越来越严重,重型商用车造假屡禁不止,却很少见工信部引用上述管理办法第十条给予车企“最严厉”的撤销公告处罚。

## 环保、工信联手:联合发布车型公告

可以把车辆配置的排放关键零部件型号等环保内容加入公告中,对新车上牌实施前置环境监管,为后端处罚造假提供支撑

北京市用了大约15年时间建立了一套比较完善的新车环境监管体系。但是,北京市建立的这种监管机制还存在检测人员缺乏、经费保障、体制机制和人员编制等问题。

如果各级环保部门借鉴北京市的做法,也会遇到类似的问题和困难,并且还需要重新立法授权,与工信部并行进行公告也会产生行政管理资源浪费,再者建设完善管理体系还需要很长时间。

因此,在当前新车环保达标领域问题十分严重,车企整体诚信度不高的情况下,最优的过渡选择是将环境保护部排放达标车型公告与工信部车型“大公告”合并,通过合作协调机制,联合发布车型公告。

这样的部门联手首先可节约行政监管资源,也可以减轻企业多头申报负担。其次还可以把车辆配置的排放关键零部件型号等环保内容加入公告中。第三,如果出现企业生产车辆大面积不达标或者故意造假等问题时,环境保护部可以借助已经形成的工信部发公告、并有权实施公告后端监督处罚的机制,依照车型公告制度依法取消公告车型,停止市场销售。

在此基础上,各地环保部门可会同当地公安部门,要求年检场对新车上牌实施前置环境监管。

## 公告只是第一步,后端监管如何跟上?

还需要对不良环保技术路线管控,对国家重型车排放标准的漏洞给予弥补,环保部门加紧建设自己的型式核准级别的实验室

环境保护部和工信部若能联合发布车型公告,车辆上牌时实施前置环境监管,也只是在我国的新车排放监管方面迈出了第一步。要对新车环境监管全面到位,还需要后面几步。

首先,要通过公告的管理实现对不良环保技术路线的管控,避免用低排放标准车型的零部件冒充高排放标准车型的零部件。据了解,重型车实施国三标准后,有些车企为了增强所谓的“市场竞争力”,用国二车的技术路线冒充国三的技术路线。

其次,通过公告对国家重型车排放标准的漏洞给予弥补。如对选用SCR技术路线达到国四重型柴油车排放标准的车

辆,在低速低负荷工况区时,尿素溶液不喷射,氮氧化物排放反而比国二排放标准还高。这就需要补充进行WHTC(全球统一瞬态试验循环)工况标定。当前有准备登录公告的新车(机)型,也有已经在公告上的“达标”机型,均需要借助公告来进行有效管控。

第三,环保部门加紧建设自己的车辆型式核准级别的实验室,建立完善的抽查检测体系,对不达标的车型给予严厉处罚。

此外,为实现准确的环境监管,公安部门应与环保部门共享车辆注册信息。以便于环保部门利用这些信息掌控新车的环保状况,并及时进行处理。

## 相关链接

# 北京用15年建设新车环境监管体系

依靠目录实现新车上牌严格环保零部件检查

李昆生

北京市自从1999年率先实施国一机动车排放标准以来,已经连续5次率先实施国家标准,实施效果得到了国内外认可。北京市的经验是,北京人大立法授权市环保局发布环保车型目录,保证达标的基本环保关键零部件与型式核准时一致并且安装到位,这是保障车辆基本达标的前提。

以天津一汽丰田汽车有限公司生产的达到国五排放标准轻型汽油车为例,其环保车型目录的主要内容是,“天津一汽丰田汽车有限公司TV7133DLXE5轿车和TV7133GL-iE5轿车两个车型,发动机:4NR(天津一

汽丰田发动机有限公司),机外净化器:前:0Y020(天津双协机械工业有限公司),后:CH3(天津三五汽车部件有限公司),燃油蒸发控制装置:77704-0D100(爱三(天津)汽车部件有限公司),氧传感器:前:89467-0D040(电装(广州南沙)有限公司),后:89465-0D230(上海特殊陶瓷业有限公司)。”

北京市当前新车上牌时先进行环保审核,将环保审核作为车辆上牌的前置审核。具体审核的办法是,每个新车型的每一辆车上牌时由环保局工作人员随机抽查审核,后继车辆由检

测场人员按照目录进行审核。如果在北京市销售的新车环保基本关键零部件一个字母与公布的目录不符,都不能注册上牌。

北京市依靠环保目录实现新车上牌时严格的环保零部件检查,在确保车辆安装了达标所必须的环保零部件的基础上,而后用所建与车辆型式核准试验同等档次的实验室,每年从市场或用户手里不定期抽样500辆次以上,涵盖100个~200个车型(北京市市场上有约两千多个车型),进行环保一致性和在用车辆符合性即耐久性达标检测,保证了机动车新排放标准的实施效果,国内外

专家对北京市实施机动车排放标准给予很高的评价。

北京市共运用了15年时间建立这一套体系,其中后端监管的实验室系统建设和试验人员的培养用了6年左右时间,而且现在仍在加强培训。由于机动车型式核准检测是专业技术性很强的工作,与国外同行和国内认证实验室相比,检测设备和人员素质还有不小差距。这里既有人员编制问题,也有体制机制的问题,还有财政经费的保障问题。

作者系北京市环保局机动车排放管理处处长

# 提升油品还要打破垄断

陈湘静

上期,气版刊登了北京市环保局机动车排放管理处处长李昆生《油品标准制定究竟谁执牛耳?》的观点文章。作者分析了目前国内石化企业实际上主导制定油品标准,以及与机动车污染防治需求存在的诸多不适应。他建议,相关标准制定应由环保部门主导。

按照国际惯例,油品标准确实应由政府部门主导而非企业。但事实上,由哪个部门负责并不重要,重要的是要与机动车污染物削减、全民对空气质量改善的迫切需求相适应。这一观点也得到了环保主管部门相关负责人的认同。

而从我国油品标准提标的历年实践来看,在污染物控制指标、油品标号确定、供应时间等问题上,少数石化企业拥有了太多不该被赋予的权利,为机动车污染防治贡献了负能量。这种局面,必须被打破。

油品清洁性的提升是机动车源头减排的重要内容。有数据显示,从2000年提标开始,我国汽油每提升一个标准,单车污染物排放就减少30%~50%;如果推行国五标准,轻型汽车将减少排放氮氧化物25%~28%、颗粒物82%。

但历年来,我国油品标准提升多次滞后于机动车排放标准,有时石化企业还要在标号上做文章。车油不匹配不但显著削弱排放标准应有的减排效力,且对车辆本身也有损害。石化企业在油品标准制定实施上的“打折扣、慢三拍”,损害的是公众环境、经济两方面的利益。

对此,来自石化企业甚至一些政府部门工作人员的观点是,不能只考虑环保,还要考虑产业基础、配套设施建设时间以及成本的因素。

但在当前大气污染形势如此严峻、环境改善已成全民共识的情况下,这个解释并不能站住脚。

首先,提标需要的技术、配套和成本问题,对机动车行业同样存在。为何他们能够及时跟上,而对石化行业就是难越的关山?

据了解,在发达国家,车、油两个行业围绕排放标准提升,也常常有“冲突”。但因为双方都是市场竞争性行业,博弈力量是均衡的,其主动适应的进度也是相对均衡的。

而在我国,“两桶油”因其垄断地位而拥有的博弈力量,让其可以在排放升级上舒服地跳着自己的舞步。

而即使在石化行业内,也有可资研究的案例。去年10月1日开始,经济并不发达的陕西省在西部地区率先供应国五标准成品油。这和当地政府的大力推动不无关系,但省内拥有本土炼化企业,恐怕是升级提前实施的重要原因。

其次,尽管消费者对涨价确实高度敏感,但当前,面对严重的空气污染,公众对环境成本合理的分配分担,已具有了更高的理解和接受程度。

2013年,消费者就已经为油品质量提升买过一次单,已经具有

了“群众”基础。而同时,近期国际原油价格的大幅下跌,也给了油品质量提升的成本空间。

但遗憾的是,相关部门选择了名义为环保的油品消费税提升,而不是推动油品加快环保升级。同样是涨了价,前者上千亿的税款,是否投向环保、效果如何都无法确定,而后者却能带来扎实的污染物减排,难怪舆论对相关决策的科学性、透明性提出质疑。

而有媒体也表示,在当前国内的体制机制环境下,加税的决定几个部门就可以说了算,而油品提升却是协调难度更大的事项。

这也并非虚言。2013年2月,国四油品标准的制定及实施时间表,是在国务院常务会议上做出的,且给了石化企业3年的过渡期。

## 国家发改委完善陆上风电价格政策

# 第I、II、III类资源区每度降两分

本报综合报道 国家发展改革委近日印发《关于适当调整陆上风电价格政策的通知》,进一步完善陆上风电价格政策。

一是调整风电标杆上网价格。第I类、II类及III类资源区风电标杆价格每千瓦时降低两分钱,第IV类资源区标杆价格维持现行水平不变。调整后的4类资源区风电标杆价格分别为每千瓦时0.49元、0.52元、0.56元和0.61元。

二是鼓励通过招标等竞争方式确定业主和上网电价,充分发挥市场配置资源的决定性作用。

国家发改委表示,从2009年7月

风电标杆价格政策出台以来,风电市场快速发展,风电设备价格和项目开发成本显著下降,企业经营状况良好,价格有下调空间,而且局部地区出现了风力发电增长与消纳不匹配的情况,三北地区弃风电问题较为突出。

针对这些情况,此次通过适当控制降价幅度、差别化调整各资源区电价水平、对已核准项目给予一定建设宽限期等措施,既可以保证风电投资者获得合理收益,又可以有效引导风电产业投资和项目合理布局,提高国家可再生能源电价附加资金补贴效率,促进风电行业健康持续发展。

## 北京佳膜为山西企业量身设计布袋过滤除尘系统

# 实现烟尘排放平均值3.82mg/m³

本报讯 北京佳膜环保科技有限公司研发的4M ePTFE空气过滤滤袋及设备近日在山西忻州市定襄县七一锻造厂进行现场除尘演示,经过过滤的气体无色无味,从烟囱中排到大气,操作简单易行。

北京佳膜环保科技有限公司研发的自主品牌4M ePTFE空气过滤滤袋,是应用高分子材料膨体聚四氟乙烯孔膜复合在除尘材料上制作而成的,公司对此项技术拥有自主知识产权。过滤滤袋具有耐高温、耐强酸强碱、透气性等特性,粉尘颗粒不会进入滤料内部,保证滤袋持续高效工作。

针对定襄锻造企业规模小、设备不够规范的情况,北京佳膜环保科技有限公司设计了符合当地实际情况的布袋过滤除尘系统,

在定襄县七一锻造厂已运行两个多月。

国家环境分析测试中心报告数据显示,对4M空气过滤除尘袋及设备过滤的烟尘经过6次采集,烟尘排放平均值为3.82mg/m³,远远优于国家30mg/m³的排放标准。

检测中心的专家在评价项目时指出,锻造厂设备比较简陋,燃料燃烧不均匀,4M空气过滤除尘袋及设备在应用中显示出高效率除尘是显而易见的。如果此产品应用在专业设备的厂家效果会更出色更明显。

另外,4M滤膜产品在凌源钢铁集团和邢台钢铁有限公司运行近一年,除尘效果明显,设备运行正常,均达到国家烟尘排放指标。

龚佩华