

用新理念新思维引领前行

汪纪戎

新修订的《环境保护法》体现了党和国家对保护环境的深入思考和全面要求,是从法律层面为化解发展与保护环境的深层次矛盾、推动科学发展、不断改善民生做出的顶层设计,彰显了党和国家向污染宣战、解决突出环境问题的决心和意志。

修订《环保法》彰显治污决心

众所周知,改革开放30多年,我国快速发展,在创造经济奇迹、带来巨大社会财富的同时,也积累了大量的生态环境问题。发达国家上百个阶段出现的资源和环境矛盾,在我国集中显现。

由于人们生活方式、健康模式快速转变,我国也在几十年间完成了发达国家上百年来才完成的疾病谱转变。发达国家和发展中国家的疾病和健康问题在我国同时存在,并形成双重负担。

经济学理论认为,消费是最终需求,但没有了健康后的最终消费也只能是交给医院的天价医疗费。因此,急需高度重视环境问题对人体健康的影响。

当前环境问题的突出表现为:一是主要污染物排放总量大,减排任务艰巨。

二是环境污染仍然十分严重。2013年,七大流域国控断面中,劣V类仍占10.8%;按照环境空气质量新标准开展监测的74个城市中,细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度为72微克/立方米,是二级标准(35微克/立方米)的两倍,极端天气状态下更是高得惊人,74个城市中仅拉萨、海口、舟山3个城市达标;土壤环境质量总体下降,受污染的耕地威胁着农产品安全。

三是环境风险继续增加。长期积累的环境矛盾正集中显现,因污染引发的群体性事件时有发生。

此次《环境保护法》的修订是多年努力的结果。人大修订法律一般情况下,如果修订稿3次不能被通过,就会被搁置。《环境保护法》修订过程可谓不放弃、不抛弃。新《环境保护法》经过4次修订才最终通过,其中透露出的信息不言而喻。

这部法律的通过,既体现了国家在司法层面的顶层设计,又汇聚了地方在环境司法领域的有益探索和经验。从某种程度上说,此次修订的《环境保护法》是新中国历史上最严厉的法律基础法之一,也是目前最好的环境与自然资源保护领域的法律。新法实施后,必将对我国的环境保护事业起到保驾护航作用。

与原法相比,新修订的《环境保护法》在许多方面有超越和突破。例如,明确授予环保部门对违法排污设备的查封、扣押权,这对及时有效查处、纠正违法行为意义重大;4种情况下,可以采取行政拘留措施,具有极大的威慑力;按日计罚的规定有利于解决违法成本低而守法成本高的问题,能有效

◆成志翔

生态文明建设当前面临推进效率低下,环保职责分散、相互掣肘,环保部门单打独斗,环保工作被动应付等一系列难题。笔者认为,要破解这些难题,必须坚持以创新体制机制为突破口,以生态文明建设示范区创建为有效抓手,建立党委决策部署、政府牵头引领、部门协同推进、社会共同参与、责任终身追究的生态文明建设新机制。

江苏省扬州市江都区近年来在这方面做了一些有益探索。2014年5月,江都区被环境保护部授予“国家生态文明建设示范区”荣誉称号。笔者以江都区为例,浅谈如何以体制机制创新为突破口推进生态文明。

第一,着力构建五大责任体系。一是政府第一责任。区委、区政府负责全区生态环境质量保障工作,将生态文明建设纳入国民经济和社会发展规划。

二是基层单位直接责任。全区所属镇党委、政府负责全镇环境质量改善和生态修复工作,科学合理调整产业布局、优化产业结构。

三是企业主体责任。企业要建立健全环境管理体系,严格落实企业污染防治主体责任,配套建设污染防治设施,强化企业内部环境管理,持续实施环保整改,提高清洁生产水平。

四是相关部门主管责任。按照新《环境保护法》规定,涉及生态环境保护的所有职能部门,全面落实主管责任,积极主动开展本行业的环境监管工作。

五是环保部门统一监管责任。区环保部门负责全区环境保护统一监管

遏制违法排污企业的侥幸心理;明确环境监察机构的法律地位,赋予了其现场检查权等。这些赋权,是对环境管理有力的法律支持,有利于树立环保部门的执法权威。同时,依法公开环境信息、完善公众参与、建立社会诚信档案、公布违法黑名单等制度,将使环保部门拥有更多的管理手段。

环保部门被问责风险增大

被赋予更多的权力的同时,必然也要承担更多的责任。能否很好地行使新修订的《环境保护法》所赋予的权力,承担起应尽的责任,考验着各级环保部门的意志和能力。目前,长期以来存在的体制不顺,职能分散、交叉等问题仍未解决,现实中无法可依、无法可依、执法不严、违法难究的现象还较为普遍。全国人大大气污染防治法执法检查报告表明,2013年受理的大气污染的举报案件约八成并未查处。环境执法能力的软硬件都有待加强,否则环保部门不敢用、不会用、不能用被赋予的权力。环保部门很可能因权力使用不当而被追究行政责任或者成为被公益诉讼的对象。

当前环境形势日益严峻,环境监管责任空前加大,法律赋予的权力越来越大,社会舆论的监督越来越严。基层环保部门往往难以适应,有些地方环保部门屡被问责,原因固然很复杂,但一个不容忽视的问题是,基层环保队伍还不够职业,还没完全进入状态。

严格问责已是大势所趋。中共十八届四中全会强调,要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。随着新《环境保护法》的实施,面对越来越严格的问责,环保部门要勇于负责,敢于担当。

大家常说,顶得住的站不住,站得住的顶不住。实际上还有很多顶得住也站得住、顶不住也站不住的例子。从大的方面讲,顶住是事业需要,职责所在;从小的方面讲,顶住了站不住顶多换个岗位,而顶不住,则可能是被问责,丢了乌纱帽,当政府的替罪羊。加强基层环保队伍的职业化建设,打造一支既懂专业又很职业化的有激情、敢担当、勤思考、善协调的基层环保队伍是当务之急。

法律的生命在于实施,法律的权威来自执行。各级环保部门为新《环境保护法》的实施做了充分准备。广大环保工作者要勇敢地承担起历史责任。当前要加强对新《环境保护法》法条的学习,熟练掌握相关法律规定,善用铁规、勇用铁腕,首先解决一些损害群众健康的突出环境问题,管出成效、管出权威。

几个亟待引起重视的问题

就以下几个问题进行探讨。

首先,既然经济、社会发展应与环境相协调,那环境本底、环境承载力、环境容量就既是经济、社会发展规划

编制的基本立足点,又是实现可持续发展战略的落脚点。两个规划不能两张皮,必须相吻合、相衔接。否则执行起来都要打折扣。

其次,环保工作之所以得不到高度重视,除了GDP的指挥棒过强、全社会浮躁情绪之外,还因为环境问题是慢刀子杀人,潜移默化产生影响,不像安全事故能够短时间产生巨大社会影响。这种情况下只就环保说环保很难真正得到更多关注和支持。而社会发展以人为本,人的发展以健康为本。因此,环保工作一定要和公民健康挂钩、与疾病趋势挂钩。研究环境与健康问题,才能真正被重视。而目前的制度和目标均未与健康挂钩。

美国两次修改PM_{2.5}的标准时均同时告之健康社会效益就是很好的样板。美国1997年发布PM_{2.5}标准,2006年将PM_{2.5}日均浓度从65微克加严为35微克,测算出的社会效益是:执行新标准将每年至少减少1.5万例过早死病例;减少7.5万例慢性支气管炎病例和1万例心脏病病例;减少310万个因细颗粒物造成的缺勤等。2012年12月,美国再次将PM_{2.5}年平均限值从15微克修改为12微克,新标准每年可以挽救1.5万美国人的生命。

而我国目前环境管理制度偏重显性强的污染物控制管理,对与人体健康关系密切、但对危害过程长期或不明、暴露途径不清的特征污染物,缺乏管制制度和手段。应该说,按健康风险管理的要求,当前的环境管理制度不仅效能不高,而且前置控制无力,预防预警明显不足。

此外,与健康关注的不应只是污染事故造成的损害。突发性的健康问题固然要被高度重视,但更应关注大环境、小环境中的潜在致病因素;不应只就环境分析问题,还应与医疗和卫生部门联合,从疾病分析中抓环境问题。

第三,我们总是抓主要矛盾和矛盾的主要方面。这种做法虽能立竿见影,但头痛医头、脚痛医脚,只是被动应对,缺乏预见性,顶层设计不够。

实际上,环保部门应是理念新、思维超前、有担当、引领前行的部门。环境保护部应投入一定的力量研究趋势性问题,超前策划(目标、标准、对应的效应等都应提前10年)。惟有如此,方能起到引领作用。鼓励企业增加投入,积极引进外资和社会资金投向环保领域。

具体而言有以下方面:一方面,雾霾控制仍需抓好以下方面。一是进一步研究如何充分利用余热减少非饱和和气排空量。雾霾突然严重是否与企业降低排烟温度有关?一些专家认为,强化监管后,锅炉脱硫脱硝正常运转率提高,但同时为了节能降低了排烟温度(从原来要求高于115度降至低于80度)。这就形成大量非饱和和气,这些气体被排出烟囱,遇到静风天气飘浮在低空形成燃煤、燃气气溶胶。如果这种观点确有一定道

理,就需要研究如何充分利用余热减少非饱和和气排空量。

二是绝不能只关注PM_{2.5},还应同时关注形成PM_{2.5}的重要前体物VOC和SVOC。例如,国会研究预测,无论基准情景还是政策能源情景,2020年、2030年能源VOC排放量中,溶剂使用的排放占比均超过40%。应特别关注溶剂使用存在的问题和必须采取的各类措施。美国的国家排放清单中就列有九大溶剂使用行业,其中表面涂装类又细分为13个分行业,而分行业中的建筑涂料类再细分为19种溶剂。可见溶剂使用排放VOC量大面广,涉及到生产全过程、社会活动和家庭生活的方方面面。我国涂料年产量近1300万吨,而其中环境友好型涂料使用率不足50%,较发达国家低二三十个百分点。从类别看,近50%是溶剂涂料,易挥发甲醛、苯等VOC物质。以增塑剂和阻燃剂等为代表的SVOC更是在常用的室内材料和物品中广泛存在并长时间散发。

三是要让公众知道生活方式、行为习惯对排放的影响。有数据表明,七八平方米的房间,吸一只烟后,PM_{2.5}就会达到110PPM。虽然个人排放量不算大,但对长期在室内生活工作的人影响不容小觑。更重要的是要增强公众环境意识,引导公众改掉不良生活方式,从自己做起,从身边小事做起。公众环境意识增强了,政府制定的需公民配合的措施才能更好地落实。

另一方面,必须尽快把非道路移动源、非道路用机械纳入管控,如船、飞机、火车、施工机械、农用机械等。编制清单固然重要,但更迫切的是提高柴油机产品标准和柴油标准、排放标准。只有尽早出台目标、标准,才有可能用10~15年时间更新交通工具。

有资料显示,2012年全国消费成品油柴油1.7亿吨,是汽油消费量的两倍;而约有2/3的柴油消费集中在非道路、水运等方面,柴油机动车颗粒物排放占机动车排放的95%,是真正的排放主体。

此外,船用柴油的含硫量不容忽视。日前,有消息称国际海事组织已批准4个控排区,要求进此区域要换成清洁油(含硫小于1%,2015年后执行0.1%)。我国海船一旦进入控排区就要守规,因此,我国此类标准应尽快与国际接轨。国内研制的硫化铈车辆净化器技术成熟,是柴油机排放颗粒物的克星,产品也列入重点环保实用技术,但外国用户多于国内用户。因此,应双管齐下,在用车加装净化器,新柴油车、机等出厂前配套装好净化器。同时,加严产品、油、排放标准。目前,很多加油站仍销售普通柴油,在此形势下,唯有综合管控才能取得提升油品质量的理想效果。

作者系中国社会生态文明研究与促进会创建促进会副主任、第十届全国政协常委、第十届全国政协人资环委委员、原国家环保总局副局长

以体制机制创新为突破口推进生态文明

区环境违法企业纳入黑名单的情形、黑名单公布时间等。

深入推行企业环境信息公开制度,责成区内重点排污单位和地处环境敏感区域的企业,依法如实向社会公开主要污染物的名称、排放方式等,接受社会监督。

第三,夯实制度性举措的保障基础。环境保护越要持续健康发展,越离不开组织机构、资金投入、监管机制、人才队伍、能力建设等一系列制度性措施的强化保障。

一要强化生态文明建设的组织机构建设和资金投入。成立区生态文明建设领导小组,定期研究部署生态文明建设相关工作。在总量减排、产业结构调整等方面,加大财政补助和奖励力度。借助南水北调东线源头生态红线保护,积极向国家、省申请生态补偿资金。鼓励企业增加投入,积极引进外资和社会资金投向环保领域。

二要建立健全环境污染防治监管机制。引入环保市场化机制,大力推行环境污染第三方治理与运行维护,做到统一规划、统一建设、统一结算、统一监管、统一考核。建立健全环境保护约谈制度。参照环境保护部、江苏省环保厅相关做法,建立全区环保约谈制度,通过约谈,督促各镇依法履行环境保护职责,切实解决突出环境问题、降低环境风险、化解环境矛盾

纠纷。

三要严格实施生态文明建设成效评估考核。提升生态文明建设指标在部门负责同志年终综合考评中的分值和权重。区监察局全方位介入环保重点工作,促进行政执行力提升。

四要着力构建环保与司法部门联动机制。实行公安派驻环保部门工作制度,提高环境执法震慑力。密切与检察机关的协作配合,对涉嫌环境违法行为,早立案、早查办。强化与人民法院联动,建立环境违法案件强制执行机制。

五要突出抓好环境监管能力建设。重点强化环保专业领域监测、处置装备配备,提高环保部门履职尽责能力。同时,环保部门将大力推动公安、交通、海事等相关部门执法管理信息集成与共享,拓宽环境监管信息资源,强化流动污染源监管管理。

六要全面提升环保队伍素质。全面实施生态文明战略,推进人才培养和引进,加快人才队伍建设。在全区重点区域和重点城镇建立环保派出机构,环境执法平台前移。按国家环境监测、环境监测标准化建设要求,采取财政政策倾斜、专业化社会化相结合等行之有效的模式。配齐环境监测、环境监测人员。

作者单位:江苏省扬州市江都区环境保护局

◆李菁 王蕊 王劲波

2015年1月7日,科技部正式公布了《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》。当前,我国大气污染态势十分严峻,PM_{2.5}污染呈现污染浓度大、暴发频率高、影响范围广、持续时间长等特征。发达国家大气污染防治经验表明,PM_{2.5}治理是一个长期、科学、精细的专业治理过程,科学研究的技术支撑和决策支持作用尤为重要。我国高度重视大气污染防治科研资源投入,但存在战略布局缺乏前瞻性和系统性顶层设计、资源配置重复交叉、设施和信息共享不足、研究与实际需求脱节等问题。因此,应借助中央财政科技计划改革之机,统筹优化大气污染防治科研资源的配置。

科研资源配置存在突出问题

在灰霾问题日益严重的背景下,环境保护部、科技部、中科院等有关部门开始立项研究,教育部、中国气象局、卫计委等相关部门也部署了相关科研项目。

2011年,科技部组织编制了“蓝天科技工程”“十二五”专项规划,2013年联合环境保护部、北京市实施“首都蓝天行动计划”。截至2014年10月底,累计通过863计划、科技支撑计划等渠道安排12个项目,共计48个课题,经费预算约3.66亿元。2012年起,中科院设立“灰霾成因与控制”战略性先导科技专项,经费预算约2.77亿元,截至2014年10月底,已安排25个课题,到位资金约1.07亿元。2013年起,环境保护部通过公益性行业科研专项启动实施“清洁空气研究计划”,截至2014年10月底,已安排33个课题,资金支持约1.77亿元。

我国大批科研院所、高校和部门广泛开展雾霾及大气污染防治研究,但因资助体制条块化和资助渠道的割裂,大气污染防治科研立项短期化、同质化、碎片化严重,缺乏数据和成果的统筹及共享机制,加剧了资源错配,与实践严重脱节。

一是立项缺乏统筹。环境保护部、科技部、中科院等部门各自出台的规划侧重点尽管不同,但是在任务设置、专家队伍等方面存在交叉重叠。一方面,各计划研究方向重合度较高,导致资源浪费;另一方面,源清单编制及更新、源清单构建建、法规模型建立、健康影响、政策措施评估、监管技术体系等最紧迫、最基础、需长期大规模投入的科研工作却缺乏持续稳定的资金支持。以排放清单研究为例,环境保护部、科技部、中科院安排的研究课题中,有5个在做大气污染源清单。在研究区域、内容上交叉重复,仅中央财政投入合计即达3000余万元。由于没有实现立项的宏观统筹,导致不同渠道中央资金对源清单研究与编制重复投入。

二是数据缺乏统筹。不同科研机构在研究大气污染过程中均需要开展监测。不同部门、系统多头部署建设监测系统并开展监测研究,造成资源重复投入。至今各部门仍然难以对灰霾的成因、构成及健康影响机制等形成较为权威的科学意见。因此,促进研究设施及数据共享是打好大气污染防治攻坚战、持久战的保障。

三是成果缺乏统筹。各部门都在大气方面设立大量的科研项目,但是由于缺乏互联互通的科研项目管理平台,各部门的项目立项、执行进展、研究成果等信息相互不公开,人员、成果等信息与用户封闭隔离,很多研究成果束之高阁,无法得到有效应用。

仍以大气污染源清单编制为例,美国的国家排放清单并不是由一家科研机构开发,而是以美国环保局的科研机构牵头,集成多家科研机构的权威成果来形成的。同时,美国环保局的科学咨询委员会定期对排放清单工作进行科学评估,对清单开发、验证和修正提出意见和建议,以保障国家排放清单的数据质量和可靠性。此外,美国的大学和科研机构,如哈佛大学、能源部阿贡国家实验室等,还会根据自身需求,开展更大尺度、更高分辨率和更多污染物的排放清单研究,有助于逐步完善排放清单。

由于大气污染源排放清单研究工作的基础性和重要性,以及高度复杂性和很大的不确定性,急需集成各部门精干研究力量,共同研究编制能相对全面、准确反映污染源排放状况和时空分布特征的源清单,为制定大气污染优化减排方案、环境空气质量达标规划和重污染天气应急预案等工作提供科学基础和决策依据。

科研工作与实际需求脱节

目前,已开展的大气科研工作与应用需求脱节问题较为突出,主要体现在立项、评价和应用3方面。

一是课题设置与大气污染防治需求结合不紧密。如科技部的“蓝天科技工程”和“首都蓝天行动”侧重于某些具体行业的污染治理与控制技术的研发和示范,安排了多项具体技术,并预期实现产业化。但政府在大气污染防治方面最急需的是如何科学制定大气污染防治的时间表、路线图及改善空气质量的方案。相关科研任务没有从空气质量改善的核心目标出发,没有与应用需求以及管理工作实践紧密结合,导致相关研究难以符合支撑引领国家、区域、城市大气污染控制和空气环境质量达标等工作需求。

二是科研成果的评判机制缺乏应用导向。多数研究以科学家的研究兴趣为主,没有从用户需求 and 成果应用的角度来设计。以论文和专利作为考核依据,使得研究与应用脱节严重。如有的课题组从有限的监测数据得出北京机动车对PM_{2.5}贡献率为4%的研究结论,与环保部门结论相差较大,引起社会热议,加上媒体炒作和误解,造成政府和科研机构公信力下降,影响大气污染防治科研工作决策。

三是科研成果实际运用效果有限。如2013年环境保护部通过公益性行业科研专项资金安排了《京津冀地区大气重污染过程应急方案研究》,要求于2014年底前完成。考核指标中要求,于2014年底前完成京津冀区域3~5

统筹优化大气污染防治科研资源配置

套应急方案。在课题开展过程中,京津冀区域内各城市已经将应急预案编制完毕。由于缺乏研究的有效支撑,出现了部分应急预案定位不准、体系不健全、针对性和可操作性不强、应急保障不够等问题。

科研资源配置急需统筹优化

2014年10月,中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于深化中央财政科技计划(专项、基金等)管理改革的方案》和《关于国家重大科研基础设施和大型科研仪器向社会开放的意见》,政府将通过撤、并、转等方式对现有科技计划进行整合,着力解决科技资源分散、封闭、重复、低效等问题。对此,提出统筹优化大气污染防治科研资源配置的相关建议。

一是加强顶层设计和组织保障。发挥全国大气污染防治部际协调小组作用,通过强化大气污染防治科研布局的顶层设计,打破部门、区域各类科技计划(专项、基金等)间的壁垒,制定整体的国家大气污染防治战略和长远规划。统筹安排科研专项设置和科研管理工作计划,通过公开统一的国家科技管理平台,统一管理科研项目。根据整体的科研路线图,分步骤、有节奏、有重点地予以支持。在国家战略咨询和综合评审委员会下设立大气领域科学技术专家委员会,由相关领域为数不多的专家组成,统一对大气领域科技发展战略规划和科技计划(专项、基金等)提供决策咨询。

二是优化项目布局和合同管理。除了中央各部门直接配置的科研投入,区域、地方投入也非常可观。建议全面梳理各部门、机构及地方正在开展的有关大气污染防治的科研专项,建立“大气污染防治科技支撑”服务系统和数据成果共享平台。强化跨部门、区域会商机制,统筹协调相关项目的选题、立项、投入、运行及产出管理。将重复的科研课题进行合同管理,尤其在项目或者课题的立项评审阶段进行统一评审,促进科研信息共享,最大程度地弥补已有科研项目重复布局的不足。

三是加强全程评估和目标管理。建立大气科研项目绩效评估与监管动态调整机制。以目标成果、绩效考核为导向强化项目的有效性评估,除了传统意义上的论文、专利等考核要求,更重要的是评估成果是否可以服务社会实践。立项评估的重点是需求分析,即项目是否是实践与管理真实需求;结题评估的重点是应用价值,即成果产出能否支撑直接的需求或引领实践。评估结果直接关联到项目承担单位及参与人员未来的科研申请和资源配置。这对科研人员而言,可确保其科研有应用价值;对实践部门而言,可确保成果能服务于应用,提高其综合化和专业化治理能力。

李菁,审计署财政审计司审计师;王蕊,审计署外交外事审计局审计师;王劲波,中国科学院科技政策与管理科学研究所副研究员