

环保垂改制度应统筹好四种关系

◆ 敖平富

十八届五中全会提出,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。这是党中央的重大决策部署之一,也是环保管理体制的重大改革创新。9月14日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《意见》),为今后一段时期全国实施垂改厘清了思路,是各地推进垂改的基本遵循。目前,各地正在按《意见》要求,积极稳妥推进环保管理体制

现行体制与新体制顶层设计的关系

习近平总书记指出,现行以地方为主的环境管理体制存在“4个突出问题”:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监管责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预;三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。

改革开放30年以来,经济快速发展,但生态环境问题却越来越突出。究其原因,根本还在于环境管理体制机制不适应,缺少科学合理、规范刚性的制度安排,不能破解发展与保护的矛盾。现行以块为主的地方环境管理体制,使一些地方和部门重发展轻环保,使环保责任难以落实。因此,增强环境管理体制权威性,平衡和处理好发展与保护的关系,是解决环境问题的核心。

围绕解决习近平总书记指出的“4个突出问题”和《意见》要求,进一步改进工作思路和管理模式,统筹谋划,系统设计。

一要落实地方政府及其相关部门的环保责任,全面增强环境管理体制的统一性、权威性、高效性和执行力。

二要建立党政领导干部生态环境损害责任追究等制度,解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预。

三要建立统一监管所有污染物排放的环保管理制度,要进一步统筹跨区域、跨流域环境管理的问题。

四要从资金保障、人员编制、机构设置等方面规范和加强环保机构队伍建设。按照生态系统整体性,推进环境管理科学化、法治化、精细化和信息化,逐步实现环境治理体系和质量现代化,为推进绿色发展提供持久动力。

环保部门与相关部门的关系

长期以来,环境监管事权分散在多个部门中,“九龙治水”“碎片化”现象突出,既影响监管责任的落实,也削弱了行政效能,环保部门统一监督管理作用难发挥。有效实施环境保护统一监督管理的前提是各行业、部门各司其职,履行法定环境监管责任。只有职责得到明确,划分到位,体制才能得到理顺。《意见》要求以清单的形式落实地方各级党委和政府及其相关部门的责任。

一要进一步强化属地负责,推进各级政府履职尽责。

二要明确各部门环保职责,尤其要在经济社会发展和资源开发环节统筹兼顾环境保护,形成管发展管环保、管行业管环保、管生产管环保的工作格局,进一步落实党政同责、一岗双责、终身追责。

三要推动出台地方环境保护立法,从地方立法上解决改革中存在的部分体制机制问题,从顶层设计上解决环境保护职责边界模糊、交叉冲突、尚未界定等问题,推动环境保护职责法定化。

四要明确不同层级环保部门的法律关系,构建权责匹配的环境执法体系,保障环境独立执法。通过管理职能的优化整合,调整理顺各级环保部门与地方政府及其相关部门之间的责、权、利和考核、奖惩机制等关系,形成各方主体责任明确、多元共治的局面。

环保条上与地方块上的关系

环境问题因经济社会发展与生态环境保护的不协调而产生,其复杂性决定了环境问题需要地方综合治理与协调配合,需要汇聚全社会的智慧与力量。

环保部门要充分参与宏观决策,加强综合协调职能,大力推动政府环境责任落实,充分调动各行业、各行政单位积极性,推动各部门制定有利于环境保护的政策、制度和措施,并督促落实。

环保部门既是技术性部门,又是综合性部门;不仅是行政部门,还是执法部门。在推进实施改革中,要重点强化环保督政,也就是环境监察,解决好“督什么”“谁来督”“怎么督”“结果运用”4个问题。

一要明确环境监察的内容。督促地方政府及相关部门落实依法履行环境保护职责和任务。

二要构建专职督政的环境监察队伍。通过省级党委政府授权,履行督察督办职能,加强环保部门与地方政府及相关部门之间的行政协调。

三要建立健全环境监察机制。制定出台相应的规定办法,与中央环

车合格油合格为啥还限车?

编者按

为鼓励车主更新淘汰高污染排放老旧车,北京市政府将于12月1日实施《北京市促进高排放老旧机动车淘汰更新方案》,进一步强化对机动车污染的管控。一方面,国一、国二排放标准轻型汽油车五环路(不含)以内道路工作日限行;另一方面,报废国一、国二排放标准的轻型汽油车可获得政府补助。

与此相关的一个段子近日在微信流传并引发热议,甚至引起一些人产生共鸣。据说段子源自一位出租车司机,他这样说:“这几天,我一直在琢磨,开着政府检验合格的车、烧着政府说达标的油、贴着政府发给的环保排放合格绿标,政府却告诉我空气质量差是汽车尾气造成的!我就纳闷儿了,难道是我们踩油门的姿势不对吗?”这位司机的说法听起来有些道理,但仔细琢磨起来,有些问题值得认真推敲。

对此,本报今日刊登几位作者对这一问题的看法,听听大家怎么说。

走出环保的合成谬误陷阱

环境容纳污染物的容量是有限的,要保证环境质量,就必须控制污染排放总量。拿汽车尾气控制来说,不仅要控制每一辆汽车的排放标准,而且要控制整个城市的汽车总量。

◆ 余池明(全国市长研修学院)

认为自己的车排放达标,空气质量差就跟自己的车没关系,这是合成谬误在环保领域的一个典型例子。

合成谬误(Fallacy of Composition)是美国经济学家萨缪尔森提出来的。意思是仅仅由于它对局部而言是对的,便说它对总体而言也必然是对的。但实际上,对个体而言是正确的事情对总体而言可能未必正确。如果不了解这一点,个人就很容易掉进合成谬误的陷阱。在日常生活中,合成谬误的现象比比皆是。比如在观看演出的过程中,前排的人为了看得更清楚一点而站起来,后排的人也不得不站起来。当所有的人站起来之后大家没有看得更清楚,相反每个人的福利还大为下降。再比如,只有一个家庭购买轿车会大大方便出行,而当所有的家庭都拥有了自己的私家车之后,道路上可能车满为患。

这个司机的调侃来说,即使每一辆汽车都达标排放,也不意味着空气质量就能保持良好,原因在于,汽车数量可能过多,其排放的污染总量可以超过大气环境容量而使得空气质量变差。

这个例子对环保工作有3点启示:

城市的环境容量是有限的

政府和社会对汽车尾气污染的认识也有一个过程,发展鼓励私家车是满足百姓的需求,治理汽车尾气污染改善空气质量也是满足百姓对良好生存环境的诉求。

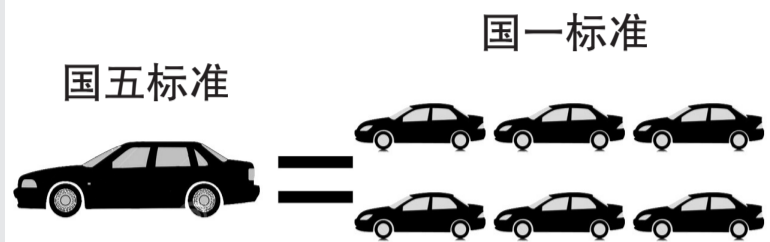
◆ 刘四建(北京市丰台区环保局)

城市的环境容量是有限的。比如说,一个房间如果只有一个人,并不觉得拥挤,但如果突然进来10个人,不管如何减少活动,总会感觉不舒服。

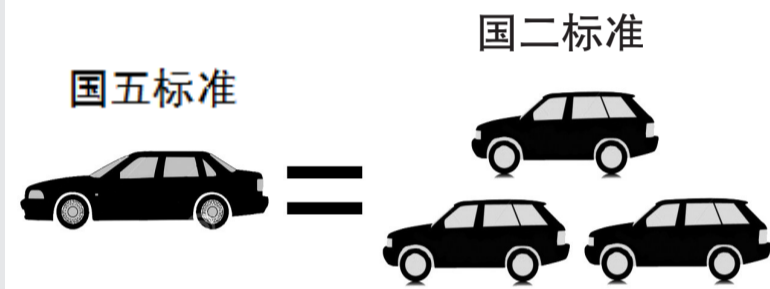
2009年,北京市一年之内机动车净增加80多万辆,感觉仿佛一夜之间北京城被汽车塞满了。尽管政府不断提高机动车排放标准,但由于机动车数量增长迅猛、保有量大,其排放的尾气对城市空气质量的影响越来越大。在北京,机动车尾气已成为首要污染物,达到31.1%。尤其是老旧车,数量虽然较少,但却贡献了一半以上的污染物,淘汰和治理老旧车已成为各地政府治理大气污染的重要举措。所以,从这种角度来看,空气质量差是汽车尾气造成,这种说法并没有错。

综合测算,同等行驶里程条件下,1辆国一标准轻型汽油车,1辆国二车相当于3辆国五车排放。北京市国一排放标准车辆至今最短已使用13年,国二排放标准车辆至今最短也已使用10年。虽然保有量只占全市轻型汽油车保有量的8%,而排放氮氧化物约占全市轻型汽油车排放的30%以上,挥发性有机物约占25%。

从认识论的角度来看,对事物的认知有一个从不知到认知、从知之较少到知之较多的过程,有一个从实践到认识再由认识去指导实践的过程,政府和社会在汽车尾气对城市空气质量污染认识



综合测算,同等行驶里程条件下,1辆国一标准轻型汽油车的排放相当于6辆以上国五标准轻型汽油车排放。



综合测算,同等行驶里程条件下,1辆国二标准轻型汽油车的排放相当于3辆国五标准轻型汽油车排放。

你的车可能是众多“稻草”中的一根

虽然无法确定哪一辆车排放的尾气是导致空气质量恶化的“最后一根稻草”,但可以确定的是:不管是否达标,你的车排放的尾气可能是导致空气质量恶化的众多“稻草”中的一根!

◆ 贺震(江苏省环保厅)

空气质量差与踩油门的姿势可能无关,但与开车绝对有关。

有这样一个阿拉伯寓言:一个主人有一匹高大的骆驼。一天,主人想看看这匹骆驼到底能驮多少货物。于是不断地加载、加载,骆驼好像力大无边似地久立站立。但是,主人再在它背上放上一根轻轻的稻草的时候,怪事发生了,高大的骆驼轰然倒下。一根稻草压垮了一匹骆驼!

这个典故蕴藏着环境保护与污染防治几方面的深刻道理。一是环境容量与环境质量的关系;二是量变与质变的关系;三是个体污染贡献与群体累加放大的关系。压垮骆驼的绝不仅仅是那最后一根稻草,而是压在它身上的所有重物。满则溢!量的增加到了一定程度,事物发展到了极限的临界点,再增加任何一点点就会使之崩溃。

大气环境本底好、容量大时,排放些大气污染物可能没什么关系,无限的天空能够包容、稀释。而如今大气污染物来源复杂多样,大气环境的本底和机动车保有量早已今非昔比,大气环境已不堪污染物之重负。虽然无法确定哪一辆车排放的尾气是导致空气质量恶化的“最后一根稻草”,但可以确定的是:不管是否达标,你的车排放的尾气可能是导致空气质量恶化众多“稻草”中的一根!

不同地区城市大气污染源解析表明,大气污染物来源复杂多样,但机动车尾气绝对是一个重要的来源。近几十年来,伴随着我国经济的高速发展,各地机动车保有量大大增加了。据统计,截至2016年6月底,全国机动车保有量达2.85亿辆。随着公众出行需求不断提高,汽车市场潜力持续释放,机动车保有量保持快速增长。今年上半年汽车保有量净增1135万辆,新注册登记汽车达1328万辆,比去年

同期提高199万辆,同比增长17.62%。全国有46个城市的汽车保有量超过百万辆,其中北京、成都、深圳、重庆、上海等16个城市汽车保有量超过200万辆。机动车的大量增加和过度使用,使交通拥堵、停车难、空气污染、交通噪声污染等“城市病”开始从大城市向中小城市蔓延。

业内人士和专家表示,随着机动车保有量的剧增和高频率使用,机动车尾气排放已经成为许多大城市空气污染的重要来源,是造成雾霾、光化学烟雾污染的重要原因。同时,我国城市空气开始明显呈现煤烟和机动车尾气复合污染的特点,对人体的危害更大,治理难度也越来越大。可见,治理城市机动车排放污染已刻不容缓。

因此,在2013年国务院制定实施的《大气污染防治行动计划》中,“强化移动源污染防治”作为篇幅最长部分之一,将治污矛头直指日益严重的机动车污染。2015年修订实施的《中华人民共和国大气污染防治法》不仅在第四章《大气污染防治措施》中专设“机动车船等污染防治”一节,用11个法条浓墨重彩地规定了具体管理要求,同时还在第六章《重污染天气应对》、第七章《法律责任》中提出了特殊条件下机动车的管控措施和查处要求。

当前,我国大气污染形势严峻,区域性大气环境问题日益突出,严重损害人民群众身体健康,降低人民幸福指数,影响社会和谐稳定,冲抵经济发展成就,影响国家形象。大气被污染,人人都是受害者,许多情况下,人人还都是“肇事者”(污染物排放者)。加强大气污染防治,是重大民生问题,既是政府的事,也是公众的事,需要政府、企业履行各自责任,也需要公众的积极参与。“保护环境,人人有责”,这不是一句空洞无物的口号。