

雾霾治理必须创新思维和方法

常纪文

近几年,京津冀地区尤其是北京的雾霾污染,因为波及面广,程度严重,引起国内外的广泛关注。2015年和2016年,雾霾污染甚至覆盖了中国国土面积的1/3。雾

1 在解决大城市病的格局中统筹开展

区域雾霾治理要在区域协同发展的格局中统筹开展。生态环境是一个系统,大气环境也不例外。

京津冀地区同属一片天空,在复杂的气候条件下,大气污染物会相互输送,因此每个城市尤其是北京地区的雾霾治理不能完全靠自己,必须在区域协同发展的大格局中予以统筹考虑。京津冀地区雾霾的形成,主要来自工业、机动车和建筑扬尘排放的颗粒物、氮氧化物、硫氧化物等污染物,也来自于农业排放、家庭生活排放。对于北京来说,雾霾的形成除了来自天津和河北特别是河北的工业输送外,主要的还是自己长期发展过程中形成的大城市病。治理大城市病已成为北京市一直坚持的工作重点。

2 采取体制改革和法制创新的方法

要用体制改革和法制创新的方法缓解和解决区域雾霾问题。

为什么这么多的城市出现大城市病?除了工业的粗放发展没有得到解决外,主要的原因是中国的城市住往都是政治优势型城市。如首都、省会城市、副省级城市等,积聚有相当多的政治、经济和社会资源,吸引了产业来落户,吸引人群来就业,吸引学生来求学,吸引病人来就医。

要解决大城市病,必须要针对这一体制的缺陷开展针对性的改革,防止改变自然的城市发展格局继续扩大。下一步,要从以下两个方面创新生态文明体制改革思路:一是结合全面建成小康社会的战略,在全国尽快推行城乡经济发展和公共服务一体化和均质化,减少大城市的吸引力;二是形成中央和地方各级党委和政府的权力清单,形成行政区域上下级关系的规范化,让地方在权力清单的范围内有充分的政治、经济、社会、环境资源调配权,让各城市不分行政级别就能在全国范围内形成特色的发展优势,形成对资本和人才的充分吸引力。如果下一步的体制改革,权力还是不断地逐

3 优化城市管理方法和培育新动能

要用优化城市管理的方法以及培育发展新动能的战略缓解和解决区域雾霾问题。

大城市病的形成是城市管理不当形成的,其解决还得依靠城市管理。要通过城市科学、民主管理的手段,缓解区域雾霾问题。

首先,应当优化城市空间开发利用结构,遵循地理、气象、生态等基本条件,开展“多规合一”,打非治违,形成科学、可持续的生产、生活和生态空间。要大力发展一批美丽乡村和特色小镇,既补足发展区域的短板,弥补新动能的区域空白,也可净化区域空气,形成生态防线;大力发展城乡污水、垃圾集中处理,提升区域环境质量,为工业排放腾出一定的环境指标。

其次,以最坚决的态度执行城市开发利用边界控制,防止各城市主城区、各区县城区、各乡镇城区的范围继续膨胀,超过区域生态环境容量;推行党政同责,严格执法,打击环境违法行为,为新旧

霾污染既影响公众,也损害外来资本和外来人才进入的积极性,还会对资本市场产生一定的冲击。更为重要的是,频发的区域雾霾反映我国传统发展的模式及

北京市三面环山,秋冬季一旦出现静风天气,不利于大气污染物的扩散,容易形成雾霾。

按照京津冀地区协同发展的安排,北京市已经疏散了钢铁生产、家具生产等一批工业和加工工业企业,实现了工业的清洁化。根据清华大学对雾霾的监测和分析,无论是PM_{2.5}还是PM₁₀,2016年平均浓度比以前均有一定程度的下降,这得益于中央的环境保护督察的严肃追责,得益于《大气污染防治行动计划》给京津冀地区各地设立的年均浓度考核规定,得益于京津冀地区日益严格的工业、机动车排放等管制措施。

区域雾霾治理要在解决大城市病的格局中统筹开展。根据观察,2015年

级往上收,那么大城市病还会越来越严重,雾霾的解决还会越来越艰难。

同时,要用法制创新的方法缓解和解决区域雾霾问题。

首先,拓展环境污染侵权责任的对象范围。按照现行《侵权责任法》和环境立法,环境污染侵权责任一般适用于企业的点源污染。但是,雾霾的发生,各行各业都有贡献,损害也是区域的,不再是具体的人群,而是区域人群,这说明传统法律规定的点源污染追责模式在新型污染形态下已经失效。按照目前的侵权责任法和环境保护立法,只有企业超浓度或者超总量排放大气污染物才会承担环境侵权责任。而一些社会性排放和产业性排放,总量很大,但是依据现有法律却不承担侵权责任。如家庭因为取暖等社会生活会排放大气污染物,个人因为驾驶合格的机动车会排放大气污染物,社区化粪池发酵和农业施肥也会产生大气污染物。在大中城市,因为人口集聚过多,这些排放所占大气污染物排放总量的占比肯定不小,在治理雾霾的工作中不容忽视。建议修改现行《大气污染防治法》,扩大环境侵权责任适用范

能竞争力的形成奠定坚实的法治基础。

第三,借鉴英国伦敦治理雾霾和中国东南沿海发展的历史经验,开展能源结构改革和自然资源消耗总量控制制度,倒逼城市开展资源节约型和环境友好型改革。2016年,按照北京市的统一部署,各城区和平原农村正在进行煤改电和煤改气工程,已有463个村冬季取暖不烧煤;2020年,全市新用水量将封顶在31亿立方米。

第四,开展城市交通优化工作,缓解堵车现象,减少交通排放。北京市为了鼓励人们乘坐公共交通工具出行,在三环和一些高速公路上划定了高峰时段的公交专用通道。出发点是好的,但是由于公共交通车辆数量少,公交专用道利用率不足,加重了其他车道的交通拥堵,增加了大气污染物的排放总量。建议允许大中型客车、出租车等公共交通工具利用公交专用通道,以提高利用率。目前,北京市的公共交通运量资源在高峰时间已经完全饱和,在地面基本再无法

题、提出建议为着力点。通过会商,实现了环境监测管理从末端监测向源头管控的有效转变。”朱华说。

目前,福建各地根据通报问题及会商提出的建议积极主动作为,切实采取有力措施改善环境质量。如长泰县上半年因龙津溪水质超标,水质考核排名全省后10名。会商后,县委书记、县长专门召开现场会,部署开展全民综合治水百日会战,迅速行动、集中力量开展流域水环境综合整治,成效显著;福州、厦门、漳州市通过会商,有针对性地开展扬尘污染专项整治,严控工地、道路、露天堆场扬尘污染,第三季度PM_{2.5}及PM₁₀浓度较上半年均有明显下降。

定期会商制度坚持的是问题导向,力求精准施策。而厦门率先在全国开展“多规合一”试点,力图要打破“先污染后治理,先破坏后保护”的怪圈。

2015年,厦门有3宗地块被暂缓出让,因为它们可能会造成重大环境污染,或者不符合环境功能区及卫生防护距离。而这得益于厦门市将环境保护总体规划与生态文明建设规划纳入“多规合一”试点,将此前环境末端管理提升到项目的决策阶段,曾经“先污染后治理、

其可持续性受到了前所未有的挑战。为此,中央加大了生态文明体制改革和生态文明建设力度,建立了转型战略和应对举措。从目前来看,生态文明制度的“四

梁八柱”正在建立,生态文明体制改革取得了一些成绩,但也存在一些问题,下一步需要创新思维和方法,通过新的认识论和方法论,予以解决。

前,北京市比较严重雾霾天气的形成往往需要两天以上的酝酿期,而到了2016年,比较严重的雾霾天气住往在一天之内就酝酿形成了。尽管平均浓度比以前有所下降,但是大气污染物的形成却加快了,这说明北京市的大城市病不仅没有得到缓解,有些方面还在继续恶化。北京市各城区和乡镇建设面积仍然在扩大,“摊大饼”的现象在房地产的刺激之下仍然没有得到有效遏制。

一个生态城市应当是尊重自然的,应建立在绿色之中,不应改变自然地貌和自然生态。绿色应是城市的主体,建筑和马路应融合在绿色中。但从空中俯瞰,北京市处于三面环山的盆底,主城区和各城区的地面,除了高楼就是马路,绿色植被被覆盖了

围,让雾霾治理变成各方面的法律责任,把环境责任和环境成本以适当的形式内化于各行各业。

其次,拓展无过错损害污染原则的适用范围。无过错责任原则一般适用于点源污染所造成的侵权现象,对于区域污染物排放总量超过规定指标的省域、市域和县域,无论是否有过错,除了坚持党政同责的原则外,还应当给其他受害区域以环境损害赔偿或者污染损害补偿。只有这样,才能倒逼各地加强区域产业结构优化、产业升级改造,开展区域性环境污染管控,加强生态修复。

再次,拓展共同但有区别责任原则的适用范围。大气污染防治联防联控强调各区域和各领域共同的大气污染防治义务,但是这种共同的责任是有区别的。有区别的责任体现在不同发展程度的区域之间,体现在不同的行业或者领域之间。如工业大类中的采矿业、制造业等行业的排放量远远大于农业排放量,第三产业中的交通运输业排放的危害远远大于农业排放的危害,因此,工业、农业和第三产业在大气污染防治联防联控的责任承担方面应当实行有区别

加法的空间。建议北京市借鉴纽约经验,在现有地铁的沿线建设快速地铁线,只在重点站停靠,解决交通潮汐现象。通过地下公共交通的快速化,缓解地面交通拥堵和污染物的排放总量。

第五,利用经济调控手段倒逼人们选择经济合理的交通方式,调整出行时段和出行区域。建议实行小汽车号牌的摇号制度和拍卖制度,在橙色预警以上级别,实行机动车单双号限行;借鉴伦敦经验,对机动车征收城市拥堵费,对于五环、四环、三环和二环内可实行差别化的计费政策。

第六,对企业生产实行科学的排放管控措施。建议创新排污许可管理和总量控制制度,对于企业的污染物排放实行流量管理,即在许可证中载明各企业大气污染物的年排放总量和季度排放总量,让企业合理安排生产总量,在春季后期和夏秋季多生产,在冬季和春季初期少生产甚至不生产,安排检修。

同时,要用培育发展新动能的战略

先破坏后保护”的难题迎刃而解。

厦门市环保局局长王文杰向记者介绍说,“多规合一”的实施,就是充分利用信息化手段,建立统一的城市空间体系,统一的工作机制和平台,在同一概念、时限、标准、方法等体系下,促进各部门在环境保护方面充分探讨、协商、取长补短,拿出多方共赢的行动部署。

据了解,2015年,随着水、大气、噪声等环境功能区划、环保总规和各类规划环评等等9个环保专题纳入“多规合一”平台,981平方公里陆域生态控制线占到厦门全市国土面积的57.6%。目前,生态控制线已纳入全市“多规合一”平台,生态保护区域牢牢固定在“一张蓝图”上。

王文杰认为,“一张蓝图”的编制和“一个平台”的建设,将实现从生态空间的融合到建设项目前期决策的无缝对接和立体式管理。

利用信息化手段推进环境管理,厦门仅仅是开端。据了解,福建将在全国率先启动全省统一的生态云平台建设,建设全省统一的“水、大气、土壤”等生态环境监测大数据平台,形成纵向连接县一市一省一国家,横向覆盖生态环境

监测各相关部门的监测大数据网络。以环境质量改善为核心,福建环保管理新机制不断推陈出新:

——石狮市依托集中供热及中压蒸汽替代导热炉试点经验,全面实施三大染整工业集控区清洁能源替代,全面告别“燃煤时代”;

——泉州为提高企业防范环境风险能力,率先开展环境污染责任保险试点工作。环保警务室的成立是合力打击环境违法犯罪平台的扩展和延伸,是对环保警察制度的有益尝试。

应该说,福建一直在积极探索特色鲜明、可复制、可推广的生态文明建设经验,打造国家生态文明试验区“福建样板”。

缓解和解决区域雾霾问题。目前,中国正在转型,由生产大国转型为生产大国和对外投资大国。一些企业投资正投向域外,在满足这些国家就业和产品需求的同时,也减少了中国国内的环境风险。根据不完全统计,中国目前已有1万多人在国外从事废旧塑料回收和再生业。如何尽快形成新动能,弥补旧动能优化中出现的经济和社会发展新动能不足的现象?如何防止经济增长依然依靠房地产的现象?一些人提出,国家要扶持企业和科研机构加大研发,尽早整体提升中国的科技实力。按照目前的预计,中国在2030年左右才进入制造强国的行列,中国届时才能形成依靠科技创新来支撑GDP中高速增长的局面。在新局面形成之前,旧动能的升级和新动能的形成是一个痛苦的过程。为了减少痛苦,解决未来15年的动能问题,必须挖掘和激活潜力,同时引进外部力量。

◆刘四建

国家、省、市“水十条”均对水环境质量改善提出了明确的考核要求。为尽早达到考核目标,当前,各地都在紧锣密鼓地编制断面达标方案。笔者调查发现,多数达标方案的针对性和可操作性较强,能够有效指导断面达标工作,但也有部分断面达标方案,粗枝大叶,缺乏精准,将直接影响后续的断面达标整治高效推进。达标整治急于求成。当前个别地区存在过度自我加压的现象。制定断面达标方案时,没有吃透上级要求,也没有摸透一线实情,凭着工作经验,拍脑袋提出时限更短、目标更高的工作设想,随后再请科研院所制定具体的实施方案,把某种不切实际的设想硬性转化成工作计划。殊不知,断面达标整治是一项系统性持久性工程,绝非一蹴而就能够实现,如此“恨不得V类水质明天就变成Ⅲ类”的想法,其结果只会适得其反。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

监测各相关部门的监测大数据网络。

以环境质量改善为核心,福建环保管理新机制不断推陈出新:

——石狮市依托集中供热及中压蒸汽替代导热炉试点经验,全面实施三大染整工业集控区清洁能源替代,全面告别“燃煤时代”;

——泉州为提高企业防范环境风险能力,率先开展环境污染责任保险试点工作。环保警务室的成立是合力打击环境违法犯罪平台的扩展和延伸,是对环保警察制度的有益尝试。

应该说,福建一直在积极探索特色鲜明、可复制、可推广的生态文明建设经验,打造国家生态文明试验区“福建样板”。

探索与思考

加强高污染排放车辆精细监管

◆刘四建

12月16日晚8时,北京拉响了空气重污染红色预警。在应急强制性减排措施中,机动车限行减排首当其冲;国一和国二排放标准轻型汽油车禁止上路行驶;国三及以上排放标准机动车按单双号行驶;公务用车在单双号行驶基础上,再停驶车辆总数的30%;建筑垃圾、渣土、砂石运输车辆禁止上路行驶。这是史上最严格的限行措施,说明控制机动车尾气污染已成为应急减排主要手段之一。同时统计分析数据也证实,机动车尾气污染对城市空气质量影响越来越大,权重还在继续提高,在北京、广州等地已成为首要污染源。

红警之下,机动车尾气污染减排还有空间吗?笔者认为,加强对高污染排放车辆精细化监管,能够拓宽和深化减排空间,达到事半功倍效果。

抓主要矛盾,有的放矢。机动车保有量大,流动性强,使用面广,产生污染成因复杂,监管治理难度大。如北京机动车保有量已超过570万辆,遍及城乡街头巷尾,涉及各行各业。根据机动车尾气污染现状监测统计分析,依靠现有执法力量难以实现监管全覆盖,要求转变观念和工作方法,实现精细化监管。如北京,重型柴油车数量虽然只占4%左右,但其排放污染物中颗粒物和氮氧化物在机动车排放总量中分别占到90%和60%;出租车数量虽然只有7万辆左右,但由于使用强度大,缺乏规范的维修保养制度,超标排放率高,相当于100多万辆同等车型排放量,而且城区行驶,影响更大。这些高污染排放车辆保有量相对较少,使用范围相对集中,利用现有执法力量和监管手段可以实现精细化监管,能够达到良好减排效果。如,利用现有车载OBD系统通过升级实现远程在线监控,加大入户执法检查频次,落实企业内部或行业自检制度等。

断面达标方案编制需精准落地

◆刘四建

国家、省、市“水十条”均对水环境质量改善提出了明确的考核要求。为尽早达到考核目标,当前,各地都在紧锣密鼓地编制断面达标方案。笔者调查发现,多数达标方案的针对性和可操作性较强,能够有效指导断面达标工作,但也有部分断面达标方案,粗枝大叶,缺乏精准,将直接影响后续的断面达标整治高效推进。

达标整治急于求成。当前个别地区存在过度自我加压的现象。制定断面达标方案时,没有吃透上级要求,也没有摸透一线实情,凭着工作经验,拍脑袋提出时限更短、目标更高的工作设想,随后再请科研院所制定具体的实施方案,把某种不切实际的设想硬性转化成工作计划。殊不知,断面达标整治是一项系统性持久性工程,绝非一蹴而就能够实现,如此“恨不得V类水质明天就变成Ⅲ类”的想法,其结果只会适得其反。

整治内容脱离实际。编制方案前,缺乏深入细致的调查研究,对流域污染源情况,各支流近几年水质状况等基础内容说不清道不明,对当前断面水质较差的原因分析不透彻,问题把握不精准。以至编制方案时,整治内容和要求,要么“上下一般粗”,要么“克隆”其它断面的达标方案,要么把历年相关方案翻出来,修修补补。笔者曾在一份方案中发现,一年前就已拆迁清理的养殖场竟还赫然列在断面达标整治任务中。方案内容脱离当前本地实情,如果依此开展环境整治,必将是一场毫无成效地走过场。

责任分工含糊不清。个别达标方案中,工作任务没有牵头部门,也没有具体责任部门,水利、农委等责任部门竟然都以相关部门概括了。在达标整治任务分配上,缺少定性定量的指标,往往以“进一步提高”、“基本完成”等含糊过去。在完成时间上,经常冠以“加紧”、“加快”等模糊字眼。没有准确界限,整治任务极易出现有始无终的情况。责任不清、任务模糊,以这样的方案支撑断面达标整治难免将成为一场空谈。

断面达标方案是推进流域整治、改善断面水质的基础和保障,编制的质量和水平将直接影响断面达标整

抓限期治理,延伸监管。目前,对在用车尾气排放监管面上的工作多,实际效果并不清楚。比如在执法检查过程中发现车辆超标排放时,往往是一罚了之,虽然要求限期完成治理,实现达标排放,但由于缺乏有效的监管手段,限期治理往往成为一纸空文。处罚是手段不是目的,超标车维修保养采取什么措施,造成超标排放的原因是什么,是否按时完成治理等,这些信息如果不掌握,要求如果不落实,执法监管就失去意义。延伸执法监管,落实限期治理制度是治理超标车、实现减排最为关键的一个环节。在这方面,环保部门要加强与交管部门沟通,建立超标车辆黑名单制度,并完善相关配套法律法规,超标车如果没有按时完成限期治理上路行驶,应承担相应的法律责任,让环境执法监管形成闭环,落到实处,倒逼超标车自觉完成治理任务。

抓执法宣传,畅通渠道。近年来,环保部门加大了对机动车排放监管科技投入,加快了信息化建设进程,如在部分地区建立了移动和固定遥感检测点位,对上路行驶机动车尾气排放达标情况进行实时检测,大大提高了工作效率。如何把车辆超标排放信息告知车主,及时维修保养,目前这方面工作还滞后于现实需要。对超标排放车辆的监管有别于违反限行规定、闯红灯等交通违章,实现第一时间告知和改正很重要,能够最大限度地减少污染排放。第一时间告知,需要政府部门实现信息共享,及时更新车主基本信息,充分发挥电信部门的作用,环保部门可以与交通管理部门共享平台,车主查交通违章的同时可以看到目前车辆排放是否达标。第一时间改正才是关键,在法律法规还不完善、全民环境意识还不高的前提下,环保部门要加大宣传力度,普及基本知识,让“车辆超标排放上路行驶也是违法行为”家喻户晓,让自觉治理超标排放车辆成为一种义务和责任。

上接一版

福建围绕环境质量改善,创新环境管理制度,进一步提高环境管理科学化、法治化、精细化管理和信息化水平,不断提升环境管理质量和效能

不仅要分析数据,还要找到数据背后的污染原因,并提出治理对策。福建在全国率先建立的月会商、双月会商、季度会商、半年会商和全年会商机制动态掌握环境质量状况,确保精准实施环境治理措施。同时,建立实时会商制度,一旦发现超标或敏感污染物检出等数据异常情况,第一时间启动会商机制,及时分析研判,采取果断措施,消除隐患与异常。

同时,福建各地采取环境质量会商工作制度,依靠环境质量监测数据,定期分析研判环境质量状况和变化趋势,从监测数据中发现苗头性和倾向性问题,迅速研究对策措施,精准施策,消除隐患。“会商机制注重问题导向,分析报告立足监测数据,以说清状况、找出问

责任分工含糊不清。个别达标方案中,工作任务没有牵头部门,也没有具体责任部门,水利、农委等责任部门竟然都以相关部门概括了。在达标整治任务分配上,缺少定性定量的指标,往往以“进一步提高”、“基本完成”等含糊过去。在完成时间上,经常冠以“加紧”、“加快”等模糊字眼。没有准确界限,整治任务极易出现有始无终的情况。责任不清、任务模糊,以这样的方案支撑断面达标整治难免将成为一场空谈。

断面达标方案是推进流域整治、改善断面水质的基础和保障,编制的质量和水平将直接影响断面达标整