

# 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往往都是政治优势城市。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,形成行政区划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<sub>2.5</sub>还是PM<sub>10</sub>,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

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往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城市,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,主城区和各区城区的地面,除了高楼就是马路,绿色通道被覆盖了

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,加强生态建设。

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责任,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

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,倒逼城市开资源节约型和环友好型改革。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,在地面基本再无做

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<sub>2.5</sub>及PM<sub>10</sub>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。

珍贵点缀。高楼之中集聚了大量的人口和产业,产生了大量的生活和生产排放;马路上布满了汽车,交通拥堵成为常态,加剧了交通排放的总量。加上北京市缺水,人口集聚过多,地下水抽取过量,影响区域生态环境形成良性循环。这种不符合自然地貌限制、自然资源禀赋限制和生态环境保护需要的发展,远超环境容量,不是科学的发展。不仅北京如此,全国很多特大和大中城市,甚至南方生态好的城市,在秋冬季也经常受到雾霾的侵袭。在优势资源集中的城市,居民一边享受过度城市化的政治、经济和社会待遇,一边承受粗放式城市化带来的雾霾、水污染和食品安全等恶果。

的责任原则。同一行业内不同污染程度的企业承担责任不同,如火电厂、冶炼厂、水泥厂等,这些高耗能的企既排放大量的细颗粒物,又排放大量的硫氧化物、氮氧化物等污染物,在整个减排过程中,应当承担主要责任。综合区域和行业的特点来看,若某区域或行业排放总量较大,其地方政府与行业部门就应当承担主要的管制责任。以京津冀地区为例,北京市目前基本没有什么高污染高耗能企业,但是其交通运输方面的污染物排放量较大,因此北京市政府及其相关部门应当对交通排放管制承担主要的监管责任;河北省的工业排放份量较大,因此河北省政府及其相关部门应当对其工业减排承担主要的监管责任。为了落实该原则,应当考虑修改《大气污染防治法》等法律法规,明确规定污染物排放量的地区和行业、领域应当承担区域大气污染主要的减排责任,明确规定排放总量大的行业、领域和地区应当承担与其排放总量的比例相适应的减排责任。此外,还要创新责任分配机制和调控机制,解决各地区的历史责任和现实责任。

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工作。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。

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

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。

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工作。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。

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,使用范围和对象中,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

◆叱狼

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“上下一概粗”,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。

治的成效。如果断面达标方案编制出了偏差,断面达标整治难免会出现“谬以千里”的结局。常言道,好的开始是成功的一半。因此,应将达标方案编制作为断面达标的重中之重,因地制宜,科学编制。

目标要准。为确保国考、省考断面按期完成达标任务,各地适当提高目标要求也无不可,但应循序渐进,稳步推进。无论对断面达标总目标进行逐年分解,还是对上游断面和各支流断面水环境质量、达标整治任务等进行细化,如果目标要求太高,大家看不到达到目标要求的希望,无疑会打击基层的工作积极性。反之,目标太低,则难以实现推动工作、改善水质的初衷。因此,制定目标要结合上级的要求,充分听取专家意见,要与责任地区、部门反复沟通,得到认可,使得他们踏踏实实、伸伸胳膊才能够得到,让压力和希望并存,以此激发工作的主动性和创造性。

内容要实。达标方案大多委托第三方专业机构编制,为防止达标方案成为华而不实的空中楼阁,应要求和协助第三方开展地毯式的污染状况调查,切实摸清污染源、生活源、农业源源的污染家底,同时还要了解断面所在流域的水文、支流状况等情况。基础素材越多,方案才会与实际贴合越紧密。此外,要充分认识到,问题找得准才能在断面达标整治才会有事半功倍的效果。要结合基础素材和已有的相关水质监测数据,对断面达标进行把脉问诊,系统分析影响流域水质改善的主因和次因,共性影响和具体问题,再针对不同情况,研究制定相应的对策措施。

责任要清。环保部门是断面达标整治牵头协调部门。达标方案没有把责任部门、任务指标和完成时限部署清楚,无论因何种心态或原因所致,其实都是失职的表现。断面水质达标绝非环保部门单打独斗就可以实现的,必须分工明确,各司其职,合力推进。在编制断面达标方案中,务必要把责任部门说清、任务指标说清、完成时限说清。这些内容说得越细致、分得越清楚,各部门履行职责才会越尽心,与牵头部门的合作也会越紧密,断面达标整治才会出现齐心协力、齐抓共管的良好局面。