编者按

环境保护部部长陈吉宁在近日就雾霾问题召开的媒体见面会上指出,要优化交通运输结构,提高铁路货运比例,改变过分依赖货车的状况。货车对雾霾产生有哪些贡献?怎么发展绿色交通?本版今日聚焦交通减霾这一话题展开讨论,希望引发相关部门关注和思考。

交通减霾如何发力?

给城市大中型柴油车减负

铁路运输单位能耗是公路运输的1/10,可以通过城市交通规划设计,尽可能用铁路运输替代公路运输,减少大中型柴油车进入城区。

◆刘四建

在一些大中城市,机动车排放污染已成为影响空气质量主要因素之一。笔者认为,减少和控制机动车排放污染,需要改善和优化城市交通运输结构。

在北京,交通带来的空气污染更加凸显。随着产业结构、能源结构调整和疏解非首都功能工作的深入推进,绝大部分污染企业实现了关停并转,或外迁,或通过治理实现达标排放,在这方面取得的成效有目共睹。

为什么岁末年初重污染天气仍然频频出现?这固然有气象不利因素,但交通污染快速持续增长,在很大程度上抵消了工业企业减排效果,造成区域排放强度仍然偏重,也是一个重要原因。监测统计结果也印证了这一点,正常情况下,凌晨,城市生产生活活动降至最低点,上路行驶的小汽车数量也是一天中最少的,相对来说应该是一天中空气质量最好的时段,但在凌晨北京空气污染程度却不降反升,究其原因,就是大中型柴油车排放污染惹的祸。

为满足城市生产生活需要,夜间城市交通管制放松后,在北京每天平均有3万辆~4万辆大中型柴油车进入城区。这些车大部分来自外埠,超标排放现象严重。正常情况下,一辆重型柴油车相当于200多辆小汽车的排放量。如果超标排放污染更大,相当于400辆~500辆小汽车排放量。可以想像,在短时间内,突然有几百万辆小汽车进入城区,对城市空气质量肯定会带来严重影响,如遇静稳天气,雾霾更是经久不散。

这些大中型柴油车担负着城市生产生活物资供应,为市民日益增长的消费需求提供了保障,是维护城市正常运行和社会稳定的刚性需求。因此,要实现经济社会发展与环境保护的协调发展,减少城市机动车排放污染,当前打造绿色交通显得尤为重要。

首先,要鼓励发展铁路运输。铁路运输单位能耗是公路运输的1/10,使用电力机车,可有效减少城市环境污染。可以通过城市交通规划设计,尽可能用铁路运输替代公路运输,减少大中型柴油车进入城区。如,北京新发地农贸市场是北京最大的菜篮子,每天平均有两万多辆(次)大中型柴油车出入。为减少交通压力,按照疏解非首都功能要求,他们开始在河北、山东和甘肃等地建立集散地和贮藏中心。如果在新发地农贸市场建设铁路专用线,集散地和贮藏中心的农产品就可以通过铁路运输直接进入市场,再由市场绿色车队配送到各个销售网点,这样可以大大减轻交通压力,减少交通带来的污染。当前,国内公路运输发展迅速,铁道交通运输发展相对缓慢,从长远来看,从保护环境出发,今后应优先发展铁路运输。

其次,要发展市郊轨道交通。轨道交通、公共汽车、私人小汽车平均每人次每公里的能耗比为1∶1.8∶5.9。轨道交通使用电力驱动,相对空气来说是零排放。目前,北京轨道交通里程570多公里,主要集中在城区,而与北京发展规模相当的日本东京,城郊轨道交通达到2300多公里。其他如法国巴黎、英国伦敦等城郊轨道交通也非常发达。借鉴国外经验,北京也开始建设城郊轨道交通。发展城郊轨道交通,可以减少大中型客货运车进入城区,也可以减少私人小汽车进入城区的数量,从而减轻城区机动车尾气排放强度。如,北京可以在远郊建立客运站,用城郊轨道交通来替代目前北京城区11个长途客运站,减少车辆进入城区。

第三,要建设完善公共交通体系。城市拥堵是造成交通污染的主要原因,车辆怠速状态下排放的污染物是正常情况下的5倍以上。造成城市交通拥堵一个重要原因是中心城区小汽车出行比例过高。北京目前这一数字是47%,而东京仅为6%。为什么不愿意乘坐公交,据调查统计,43%的人因为线路不合理,倒车麻烦;39.5%的人嫌车内拥挤;29.6%的人嫌等车时间太长。优化出行选择,除了加强舆论宣传,鼓励倡导绿色出行外,应该大力发展和完善公共交通体系,为出行提供一个便利、舒适的环境。为此,要加大投入,加密公交线路,提前规划,实现社会需求与公交建设同步发展。要利用大数据优化现有公交线路,发挥最大效益。要重视打造微循环交通,方便出行,打通拥堵节点。建议政府主导搭建平台,倡导就近就业,减少人住分离。

打造铁路运输的绿色通道

要进一步加快建设高速铁路主通道、区域连接线、城际客运专线,努力将人流与物流分开,为实现客货分离创造条件。

◆王冠楠

谈到治理雾霾、发展绿色交通,我们通常比较关注客运领域,比如提倡少开私家车,大力推广公共自行车、新能源公交车以及轨道交通等低碳出行方式。其实,货运领域的污染排放同样不容忽视。根据环境保护部发布的《2015年中国机动车污染防治年报》,全国货车排放的氮氧化物和颗粒物明显高于客车,其中重型货车是主要贡献者;按燃料分类,全国柴油车排放的氮氧化物接近汽车排放总量的70%,颗粒物超过90%。

为控制货车污染排放,一手要"堵",严格货车排放标准,加强多部门执法监管,强力淘汰黄标及老旧货车;另一手要"疏",将货物通过铁路等其他运输方式予以分流,优化交通运输结构。相比于公路运输,铁路运输更加绿色,内燃机车运输单位货物的油耗比汽车、柴油车大为减少,大气污染物排放显著降低,电力机车更是对空气基本零污染。此外,铁路运输还具备准确性和连续性强、运行速度较快、运输能力强、运输费用低、安全可靠等诸多优点,对于我国这样幅员辽阔、人口众多、工业发达的大陆国家具有重要战略意义。

当前,我国铁路里程已超过12万公里,位居世界第二,货运量、客运量稳居世界第一,之前铁路运能紧张状况基本缓解,瓶颈制约基本消除,基本适应经济社会发展需要。但是与发达国家水平相比,仍然存在些许不足。从铁路里程来看,国土面积与我国相仿的美国,在19世纪末至20世纪初的工业大发展时期,铁路里程达到了40万公里,时至今日仍然保有20余万公里。从货运量看,美国铁路货运周转量占本国货运总量的比例近40%,而我国这一占比不到15%,还有较大提升空间。

尽管近几年来随着经济增速放缓和结构调整,煤炭、铁矿石等大宗商品需求减少,铁路货运量呈下降趋势,但从中长期来看,无论是我国经济社会发展的内在需要,还是环保标准以及能源(特别是石油)瓶颈的外部制约,都决定了铁路运输替代重卡等公路货运是大势所趋,要按照中长期铁路网规划,持续推进铁路建设。

首先,要扩大铁路网覆盖面。在统筹东、中、西部路网建设的基础上,对于人口密集地、资源富集区、重要产业基地(例如京津冀、长三角、珠三角)、货物主要集散地、主要港口及口岸等人流量、货运量较大的地区,进一步完善布局、提高铁路密度,力争实现县县通铁路,形成便捷高效的现代铁路物流网络,构建全方位的开发开放通道,提供覆盖广泛的铁路运输公共服务。

其次,要大力建设高速铁路网。以前铁路运输客货共线,货运经常要为客运让道,到了春运、小长假等时期甚至要牺牲货运保客运。近年来随着高速铁路的不断开通,全国铁路客运量持续保持高速增长。因此,要进一步加快建设高速铁路主通道、区域连接线、城际客运专线,努力将人流与物流分开,把属于货运的轨道空出来,为实现客货分离创造条件。

第三,要打造一体化的综合交通枢纽。铁路货运的一个缺点就是由于线路固定,营运缺乏弹性,难以实现门对门运输。所以要与其他交通运输方式高效衔接,形成系统配套、一体便捷、站城融合的铁路枢纽,创新管理运营制度,实现物流衔接无缝化,运输服务一体化。

第四,要完善资金、人才、科技、规划等配套保障措施。普通铁路的单位造价约为高速公路的一半左右,所以资金不应成为制约因素。要通过投融资体制改革,广泛吸引地方政府及社会资本参与投资。对比发达国家铁路货运体系,组织攻关突破货运领域的技术,提升我国铁路货运水平。建设过程中要特别抓好生态环境保护,预防和减轻对环境的不良影响。

巧支招

改善生活习惯减少交通污染

从各城市现状来看,工业企业都已迁移出城市,其排放的$PM_{2.5}$毫无疑问在做减法。但随着人们生活水平的不断提高,人们在日常生活中消耗了更多资源,造成了更多污染物排放。比如,小汽车排放对城市环境空气质量有较大影响,特别是堵车时的$PM_{2.5}$排放是不堵车时的3.5倍左右。

相比洛杉矶等周边3个州郡的1000万辆、东京城区的800万车辆保有量,北京等城市的500万似乎并不多。实际上,国外这些城市的私车使用率很低,上班时90%的市民选择公共交通出行。而国内不管目的地距离长短,起身就要驾驶私家车,即使排长队等红灯,也不愿选择公共交通。

同样数量的机动车,如果聚集在一个有限的城市空间里同时发动,其排放总量足以毁掉这个城市的空气质量。但是,如果只是在周末开出城,分散到周边广阔的乡村,这些机动车产生$PM_{2.5}$的量是可以被环境承受的。因为使用方式不同,决定了机动车对环境的影响结果不一样。

罗岳平 黄河仙

打击超载为运力减负

货运车辆在重载或超载运行工况情况下的污染物排放量比未超载情况下要大得多,据专家分析,超载低速行驶车辆尾气中,一氧化碳、碳氢化物、氮氧化物排放浓度高于正常工况情况下行驶车辆的2倍~3倍。当前我国货运车辆超载、满负荷运行,要减少污染物的排放,要从源头减负开始,狠抓超载治理。要利用行政、经济、法律、科技等手段综合治理超员超载。如采取超载黑名单机制,实行诚信机制,实行超载三处罚机制(处罚货主、企业、司机),安装货运车辆超载报警器等方法综合治超。要整治城乡垃圾运输车、渣土运输车、环卫清扫车、乡村货运车辆的超载现象,强化责任传导,构建完善的追责体系,确保综合治超效果落到实处。

梁小红

绿色畅言

垃圾治理应上升到战略高度

◆熊孟清

有专家预测,"十三五"期间,我国垃圾治理行业投资规模将达到5万亿元左右。2020年垃圾治理行业投资规模有望达到万亿元,垃圾治理对经济社会可持续发展的战略价值日益彰显。

分析当前我国垃圾治理形势,3个问题不容忽视。。

一是在政府建设和社会治理方面,政府"放管服"、排放者负责和生产者责任延伸制度落实不到位,社会资本长期投资愿望和民营企业参与率较低,不能有效推动政府、社会、市场和技术的良性互动。

二是在治理体制机制方面,各地各自为政、画地为牢的情况依然存在。一些地方垃圾治理的管理职能、治理链条割裂,阻碍跨域治理和跨行业治理,阻碍全流程一体化治理。

三是在法规政策方面,存在底线不明、具体要求不全、约束性不够、操作性不强等问题,缺少全面体现固体废弃物属性和固体废弃物治理要求的法律法规,不能全面、科学地规范和指导各地因地制宜地加强垃圾综合治理。

笔者认为,只有把垃圾治理上升到国家战略高度,才能解决这些普遍存在于垃圾治理领域的全国性重大问题。只有全国一盘棋,才能有效治理过度包装、过度消费,治理垃圾山、"垃圾围城"、"垃圾围村"和垃圾跨行政区划偷运偷排等"垃圾病"。

第一,调整"地方自治"政策为"地方负责,跨域合作"政策。修订"谁产生谁治理,谁排放谁治理,哪里排放便哪里处理"为"谁产生谁负责,谁排放谁负责,哪里排放便哪里负责处理"。明确区域合作机制与监督规范机制,明确项目的选择原则、选址基本方针、融资建设模式、安全卫生防护标准、规划评价与社会参与办法。鼓励结合区域一体化、都市圈一体化、新型城镇化和城乡服务一体化发展,统筹规划建设管理区域内垃圾治理基地、园区或设施。

第二,明确政府与社会的分工协作。政府要树立互动的治理理念,简政放权,做好"放管服",保障政府、企业、公众良性互动和共治。落实排放者负责原则和生产者责任延伸制度,群策群力,促进垃圾源头减量、分类排放和回收利用。发挥市场在资源配置中的决定性作用,建立政府引导、市场导向型垃圾治理方式,支持垃圾治理全程一体化PPP模式的示范,增强治理服务供需双方的能动性,均衡治理服务供给与需求,吸纳社会资本长期投资,提高民营企业参与率。

第三,深化体制改革。整合再生资源回收利用管理职能和建筑废弃物、工业垃圾、农业垃圾、生活垃圾、污泥、医疗垃圾等垃圾治理的管理职能,归口到一个部门统一行使。同时,建立发改、国土规划、财政、环保、建设、工业、能源、物价、科技等部门的协调机制,加强部门间分工协作,提高行政效率,降低行政成本,减轻企业负担。

第四,实施全程综合治理。要推动从产生到处置的全程治理,明晰源头减量与分类排放、收运、物质利用、能量利用和填埋处置5个治理环节及其处理主体、对象、目的、时间、场所和方法等治理要素,形成先源头减量和排放控制,再到物质利用、后能量利用和最后填埋处置的分级处理与逐级利用的层次结构和整体协同规律。要坚持"因地制宜、多措并举、以废治废、变废为宝"原则,整合产业链,推动综合治理。

第五,进一步完善法规政策。整合《固体废物污染环境防治法》、《循环经济促进法》和《清洁生产促进法》等法律与固体废弃物治理相关的条款,出台《固体废弃物治理法》。全面体现固体废弃物的污染性、资源性和社会性,全面提出固体废弃物全程、多元、综合和依法治理要求。界定垃圾排放权与处理权,明确治理服务的分配方式。明确排放费的收费办法,制定垃圾处理的财政补贴与经济激励办法,制定生态环境补偿办法。制定治理规范、生产标准和服务标准,促进垃圾源头减量和分类处理。出台市场开放、竞争与管理办法、投融资管理办法,实施市场准入和退出标准,鼓励协同生产,增强行业竞争性,维护社会秩序、效率、正义与公平。

治气政策措施切忌一刀切

◆刘慎言

1月14日,某省通知要求,"为应对冬季重污染天气不利影响,决定进一步扩大禁止燃放烟花爆竹区域范围,实现全省市县域全覆盖,包括乡镇和农村,全省范围内坚决杜绝燃放烟花爆竹现象。"而两天后,该省又发布通知停止实施全面禁放的规定。

其实,很多城市都经历过烟花爆竹从"禁放"变为"限放"的历程,原因就是"禁放"并不现实。相比较而言,"限放"更具科学性、人性化,社会公众也更能理解。

笔者认为,一旦全面实施"禁放",可能会产生以下几个问题。

第一,目标可操作性差。按通知要求,乡镇和农村也要坚决杜绝燃放烟花爆竹。但作为农业大省,传统文化积淀厚重,在这样的背景下推行这一全面禁令,实施效果可想而知。

第二,措施可管控性弱。一些传统节日和婚丧嫁娶等,燃放爆竹很难靠一纸命令来禁止,尤其是在农村。

第三,容易形成公众与政府的对立。通知要求"强化烟花爆竹禁止燃放工作责任制及问责机制"。面对问责,基层可能会采取很严厉的措施,伴之而来的可能是管理者与公众的对立。

为此,笔者认为,各地在大气治理工作中,必须科学分析、精准施策。对于出台类似烟花爆竹"全面禁放"的举措,一定要慎之又慎。

一是科学制定应对措施。面对大气污染,从去年开始,很多地方出台类似烟花爆竹"全民禁放"一刀切式的措施。不可否认,这种举措在短时间内,对大气污染防治有一定成效,但不可持续。还是要立足于本区域实际情况,充分考虑经济社会发展各层面情况,制定相应措施,最大程度地降低排放,让经济发展和环境保护取得最佳结合点。

二是考虑措施可操作性。全面禁放、全面关停、全面取缔等,看起来严厉,听起来过瘾,但实际上不具有操作性。"存在即合理",要充分意识到"存在"的"合理性",把"存在"的根源摸清,再采取有针对性可操作的举措应对。而不应是机械应对,不考虑实际。如烟花爆竹的管控,就应该是"限制",而不是"全面禁止"。

三是争取社会公众的支持。大气污染防治要走群众路线,要争取公众的支持。通过制定科学的措施,引导社会公众积极主动地参与到大气污染防治中来,改变政府唱独角戏的现状。

总而言之,治理大气污染非一日之功,采取的措施切合实际最重要。

公众参与缘何从环评中独立?

◆史春

《建设项目环境影响评价技术导则 总纲》(以下简称《总纲》)近日起正式实施。总纲在环境影响评价工作程序中,将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离。笔者认为,此举具有十分重要的现实意义。

之前,在环境影响评价工作中,公众参与部分是由编制环境影响评价的单位统一编写,实际工作中往往存在一些问题:环评编制单位在公众参与方面存在走过场现象;还有些环境影响评价单位为了能使环评顺利过关,提供或编造公众同意的假信息,欺骗审批单位,导致公众不满和上诉。

笔者认为,《总纲》将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离后,公众参与由企业自行承担,单独报送,可谓好处多多。一是企业为了项目的上马,将会直接面对周边公众,面对面倾听公众对项目环境保护的诉求,了解民意,直接了解项目上马需要采取的环保措施。二是企业如果造假,公众在信息公开时将会发现,会直接找到企业或向负责审批项目环境影响评价文件的环境保护主管部门状告企业造假。

将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离,可以突出环境影响评价的源头预防作用,坚持保护和改善环境质量,防止污染企业落地。公众有权知道和监督,企业上马的项目会对周围环境造成什么样的影响?企业将采取什么环保措施?在充分了解的基础上公众才能做出是否接受和同意。

将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离,使之成为法定程序,也是对公众参与工作的强化。因为公众参与过去仅仅是环境影响评价文件的一个章节、一种形式,现在成为了法定程序。

近年来,我国在环境保护立法方面高度重视信息公开、公众参与,将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离是这项工作的延续。我国在修订《环境保护法》时,新增了信息公开的章节。为推进和规范环境影响评价活动中的公众参与,根据《环境影响评价法》、《行政许可法》等法律和法规性文件有关公开环境信息和强化社会监督的规定,原国家环境保护总局还制定了《环境影响评价公众参与暂行办法》等。

笔者认为,《总纲》刚刚实施,将公众参与和环境影响评价文件编制工作分离还有许多工作要做,比如,企业何时上报公众参与?环境影响评价文件信息公开时,公众参与是否一并公开?实施中的诸多问题都有待明确。建议国家有关部门尽快出台相关的规定,以便使这项工作顺利开展。