

构筑环境法治新常态需落实四项责任

◆李百山

新年伊始,新《环境保护法》正式实施。这部被专家和学者解读为史上最严的环境保护法律的出台,引起了全社会高度关注。

随着我国社会经济快速发展,环境保护的历史欠账日益加重,环境形势日趋严峻,环境与民生保障、环境与经济发展、环境与社会进步的矛盾日益突出。新《环境保护法》出台体现了重典治污思想,更立足于我国国情和发展阶段,为着重解决当前环境保护领域的共性问题,强化了环境法治理念,完善了环保基本制度,明确了政府和企业的环境保护责任,更明确了公民环境权利和义务,加大了打击环境违法力度,是依法治污在环境领域的体现,是构筑依法治理环境新常态的保障。

为深入贯彻、全面推进新《环境保护法》实施,实现环境法治新常态,笔者认为当前必须落实好4项责任。

落实政府的主要责任

新《环境保护法》明确规定,地方各级人民政府应当对本级区域的环境质量负责。享有优质的环境质量,是法律赋予每个公民的基本权利。政府的责任,是必须提供这一公共产品,保障这一基本权利的实现。政府作为环境的守护者,其能否有效履行环境保护责任,直接关系到环境质量的好坏。

在基层环保工作中,部分基层政府在思想认识上还存在一定的误区,认为环境保护工作应由相应的部门负责,自己没有查处权,监管责任难以落实。特别是在处理发展与保护的关系时,片面地理解发展是第一要务,环境保护是部门责任,觉得抓发展容易出成绩,抓环境保护一时还会影响发展速度。

理念改变是落实主要责任的前提。各级政府要率先有为,全面贯彻新《环境保护法》,切实承担起保护环境的责任。要摸清区域环境底数,对区域环境现状全面把握。编制好本级政府区域环境保护规划,并将环境规划融入经济社会发展总体规划之中,对辖区内突出环境问题治理要有目标、有计划、有措施。将环保目标完成情况作为政绩考核重要指标,加大其在考核指标体系中的权重。要依法承担起改善环境质量、加强环境基础设施建设、加大对突出环境问题整治力度等责任,把落实环境保护责任提上重要议程。

环保宣传普及是落实主要责任的有效措施。宣传工作是提升广大群众环境意识的重要手段。做好新形势下的环境宣传工作,是奠定环境保护工作的坚实基础。新《环境保护法》明确各级政府应当加强环境保护宣传和普及工作,鼓励基层群众性自治组织、社会组织、环保志愿者开展环境法律法规和相关法律法规的宣传,营造保护环境的浓厚氛围。各级政府应加大宣传力度,拓展宣传平台,积极探索环境宣传新途径,切实增强全社会的环境意识。

监管体系延伸是落实主要责任的保障。监管体制完善和延伸是保障环境安全有效途径。要建立环境污染防治体系,编制防控方案,强化防控演练;建立环境监管体系,切实把监管体系触角延伸到村级组织和每个企业;要在基层政府设立专门监管机构,配备专门人员负责环保工作,切实做到监管体系完善,责任到位、到人,真正把环境监管工作落实到位。

落实生产经营者的主体责任

企业生产经营者是环境污染的主要生产者,自然应该是环境污染防范、治理和法律责任的承担者,也是新《环境保护法》重点规范的对象。生产经营者必须牢固树立环保主体责任意识,增强环保责任意识和法律意识。

强化对法律法规及环境管理制度的学习是落实主体责任的必要条件。新《环境保护法》对生产经营者明确了更多内容,特别是在法律责任的承担上更加严厉,增加了按日连续处罚、查封扣押、限制生产、停产整治、行政拘留和刑事责任的追究,以及民事损害赔偿责任的追究等多项内容。如果不认真学习新法,不清楚这些要求,生产经营者很可能因为环境违法而面临倾家荡产的后果。

树立环境成本理念是落实主体责任的重要保障。生产经营者一定要在生产经营活动中确立环境成本理念,这一成本不仅仅是经济责任,更是社会责任和法律责任。在以往的实践中,生产经营者在追求经济效益最大化的过程中,对于环境成本意识比较薄弱,无限地把环境成本转嫁给社会、政府和子孙后代,这是导致环境日益恶化的主要原因。

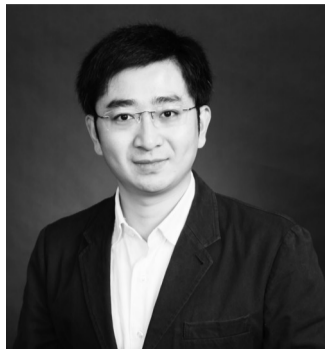
树立依法生产、依法经营理念是落实主体责任的有效支撑。优质的自然生态环境是人类社会共同追求的目标,以损害自然环境为代价的经济发展不符合科学发展要求。有的环境危害不是一代人能承担的,需要子孙后代来埋单,对此人民群众不答应。法律是人民群众意志的集中体现和要求,法律的并不仅仅是让违法生产经营者承担法律责任、接受惩罚,更是要求每个生产经营者都能做到依法生产、依法经营。增强生产经营者守法自觉性是法律的本意,更是社会道德的要求。

落实相关职能部门的监管责任

新《环境保护法》明确规定,各级环保部门要强化对本行政区域环境保护工作的统一监督管理,国土资源、水利、城乡建设、农业、林业、公安、交通等部门都应依法对资源保护、污染治理等实施监督管理。这一规定进一步细化了环境监管内容,延伸了环境监管责任,增强了监管能力,构筑了现代环境监管新格局。

新《环境保护法》明确规定,各级环保部门要强化对本行政区域环境保护工作的统一监督管理,国土资源、水利、城乡建设、农业、林业、公安、交通等部门都应依法对资源保护、污染治理等实施监督管理。这一规定进一步细化了环境监管内容,延伸了环境监管责任,增强了监管能力,构筑了现代环境监管新格局。

中国主要污染物排放进入转折期



陈健鹏,湖北谷城人。2009年7月至今,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所工作。期间,在中国社会科学院城市发展与环境研究所从事(兼职)博士后研究,研究方向为人口资源与环境经济学。

对话人:国务院发展研究中心资源与环境政策研究所环境政策研究室副主任 陈健鹏
采访人:中国环境报记者刘蔚

经济发展进入新常态,我国环境库兹涅茨曲线会有哪些变化?

■经济结构进一步优化,高耗能、高污染行业产量增速降低并逐步见顶,对治污减排工作总体会产生积极影响。

中国环境报:国务院发展研究中心最近的一份研究报告,关注了我国环境污染形势和发展趋势。请问,为什么要进行这一问题的研究?在当前形势下有哪些重要意义?

陈健鹏:随着“十一五”、“十二五”期间污染减排政策的强势推进,中国主要污染物排放趋势出现了新的情况,有必要对当前的环境污染形势和发展趋势进行重新评估,以使减排政策和治理工作更有针对性。与此同时,PM_{2.5}以及近年来大面积频发的雾霾天气使得我们对认识当前的环境污染形势面临困惑,如何看待当前的治污减排工作,需要进行理性的分析。

这个报告建立了一个研究污染物排放趋势的分析框架,在此框架下对污染物总量的排放趋势进行分析,提出中国污染物排放“拐点”的时间区间。这对于认识中国环境污染形势、调整环境监管体制和优化环境治理政策具有重要意义。

中国环境报:报告在调查分析过程中,是否对经济增长与污染物排放关系进行过论证?我国经济新常态特征是否会引起污染物排放的改变?

陈健鹏:一般来说,在一定发展阶

通过分析污染物排放趋势,能否对环境质量改善预期有所判定?

■环境污染程度受各种污染物排放累积的影响,环境质量的改善一般会在污染物排放拐点之后。

中国环境报:新《环境保护法》的实施,以及国务院出台的关于加强环境监管的文件等国家关于环境保护的法规政策不断加严,对于污染物减排有哪些重大影响?

陈健鹏:从当前的形势来看,环境监管的有效性逐步提高,对污染物减排将产生较大的贡献。

普遍认为,中国的环境执法多年来呈“无法可依,有法不依,执法不严,违法不究,选择性执法”的状态。有研究表明,如果现有环境法律法规的要求全部落实到位,主要污染物排放可减少70%。这一估算或许偏高,但从定量角度反映了中国环境监管失灵的严峻形势。这意味着通过提高环境监管有效性以确保污染源排放“合规”对于污染减排具有较大的潜力,甚至起决定性作用。

实际上,“十一五”、“十二五”期间主要污染物总量减排主要归功于以火电等行业的脱硫、脱硝、城镇污水处理等大规模治污工程建设为支撑,通过层层分解落实方式并辅以“一票否决”的考核制度作为保障的污染物减排总量控制制度的有效推进。应该清醒地认识到,环境监管不独立,以及由此产生的监管失灵的老问题仍然存在。

可以预见,随着公众环境意识的不断增强,以及生态文明制度建设的推

对于当前环境污染发展趋势的分析和研究得出了什么重要结论?

■当前至2020年极可能是中国污染物排放进入下降通道、环境质量状态异常复杂的关键时期。

中国环境报:此次研究反映出哪些问题?得出了哪些重要结论?对此有哪些建议?

陈健鹏:通过研究得出以下结论:
一、中国主要污染物排放叠加总量的峰值极可能在2016年~2020年之间。

从数据来看,SO₂、COD、氨氮等主要污染物在2006年出现拐点,此后,进入下降通道。NO_x在2012年首次出现有统计数据以来的下降,预判NO_x已进入平台期,进入下降趋势。据此,可初步判断常规的大气、水污染物排放已实现转折。初步预测表明,未来5~10年中国主要污染物排放的拐点即将全面到来。初步估算,2016年~2020年之间(即“十三五”时期),中国主要污染物排放(叠加总量)会达到峰值。从这个意义上讲,随着主要污染物排放见顶,讨论中国是否应避免发达国家走过的“先污染后治理”道路即将成为过去式。当前至2020年左右是遏制污染物排放增量、实现总量减排的关键时期。
二、当前至2020年极可能是中国

段,经济增长与污染物排放高度相关,在污染物排放达到峰值之后,经济增长会随污染物排放全面脱钩,此后经济增长趋势因素只是作为环境质量变化的参考而不是主要因素。

比如,20世纪70年代之后,美国、欧洲主要大气污染物排放与经济增长全面脱钩。根据美国环保局的数据,1970~2011年6种大气污染物(包括:一氧化碳、铅、氮氧化物、挥发性有机化合物、二氧化硫、颗粒物)排放降低了68%。同期,美国GDP、能源消费、碳排放分别增加了212%、45%、32%。从数据可以看出,从1970年以来,美国主要大气污染物排放已经和经济增长、能源消费实现了脱钩。这种脱钩是多种因素共同作用的结果,主要取决于经济发展水平、污染排放控制力度、能源资源效率提高和经济结构变化等。

根据国务院发展研究中心的有关研究,随着中国成为上中等收入国家,经济增长已进入从高速增长向中高速增长转换期,逐步进入GDP年均7%~8%左右的中速增长的新常态,到2020年经济增速可能为6.3%左右。在此情景下,随着经济增长放缓,经济结构的进一步调整,污染物产生量增速下降,污染物减排压力逐步降低。

进,中国环境法治水平将不断提高,环境监管体制将不断完善,环境监管有效性会不断加强。新《环境保护法》在加大对污染企业的处罚、强化环境信息公开与公众参与、启动环境公益诉讼机制等方面都有了一定的进展甚至是重要突破。国际经验表明,随着经济增长,环境监管量不断严格态势。可以预计,随着监管体制的优化,由监管有效性提高而释放的减排效应会逐步显现。

中国环境报:污染物的治理,最终是要改善环境质量,让人们能够享受到更好的生活环境。通过分析污染物排放趋势,能否对环境质量改善预期有所判定?

陈健鹏:污染物排放变动趋势与环境质量变动之间关系比较复杂。环境污染程度受各种污染物排放累积的影响,环境质量的改善一般会在污染物排放拐点之后。从西方发达国家的经验来看,环境质量指标都经历了一个逐步好转的过程,但各项环境指标开始好转的时点并不一致。

从主要国家大气污染物减排的时序来看,最早出现排放峰值的为颗粒物(PM),比如美国的PM排放出现峰值的时间为1950年左右;其次是在1970年左右SO₂峰值的出现(英国在1968年,美国在1974年,欧洲在1970年代,日本

在1965~1974年);随后NO_x排放峰值出现在1990年左右(英国在1989年,美国在1994年,欧洲在20世纪90年代,日本在2002年)。NO_x排放拐点滞后SO₂拐点大约20年时间。比如,从OCED(经合组织)国家大气污染防治的进程来看,NO_x与经济增长脱钩滞后于SO₂与经济增长的脱钩。

从环境空气质量的影响和社会关注的重点来看,首先是煤烟污染(如1952年伦敦的烟雾污染事件,20世纪60年代日本的四日市烟雾事件)、酸雨问题,然后比较突出的是机动车尾气排放造成的NO_x和VOCs引发的光化学烟雾污染(如20世纪40年代至70年代的美国洛杉矶光化学烟雾事件),以及持续性有机化合物(POPs)污染问题。2000年至今,细颗粒物(PM_{2.5})以及地面臭氧(O₃)是发达国家空气污染的主要问题。

中国大气污染防治进程与环境空气质量形势更为复杂。二氧化硫、二氧化氮、可吸入颗粒物是中国城市(2012年以前)常规监测项目。监测数据显示,2005年以来,中国城市环境空气中SO₂、NO₂、PM₁₀等主要大气污染物的年均浓度水平呈现持续下降趋势,部分城市存在年均浓度超标的现象,但全国平均年均浓度水平低于现行环境质量标准二级年均浓度限值。得益于快速推进火电脱硫,“十一五”期间中国煤烟型大气污染趋势初步

得到遏制。有关研究表明,如果“十一五”期间中国SO₂排放总量未得到有效控制,当前区域性的酸雨、PM_{2.5}及城市SO₂污染将远比现在严重。特别是PM_{2.5}中影响大气能见度的主要成分硫酸盐浓度将大幅升高,灰霾污染将进一步加剧。2011年以来,中国雾霾天气大面积持续发生。我们认为,尽管雾霾天气的形成受多种因素的影响,但是大气污染物排放总量的增加是主要原因。我们对6种主要大气污染物排放量的初步测算及分析表明,尽管烟尘粉尘、SO₂、NO_x等常规污染物先后于20世纪90年代、2006年、2012年以来处于下降态势,但氮、挥发性有机物等污染物排放仍处于快速上升态势。叠加起来,大气污染物排放正处于历史高位。这也可以大致解释在常规污染物减排取得积极进展的时期雾霾天气反而频发的现象。

PM_{2.5}以及由其引发的雾霾天气是当前中国大气环境的焦点问题,但是臭氧等问题也非常严重。中国环境臭氧呈复合型、挤压式特征,即由于经济快速增长和环境监管不到位,多种污染物大量排放并产生叠加影响,导致多种环境污染问题集中爆发。然后,在治污减排的过程中,单一污染物削减产生的环境效应有时不能反映到人们可感知的环境质量变化上,而污染物总量削减过程缓慢且其环境效应也难以简单分析。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

二是完善污染物减排的政策体系。具体而言,进一步做实“命令-控制类”环境政策,发挥其在污染减排中的基础性作用。与此同时,扩大环境经济政策的广度和深度,逐步发挥市场机

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。

制的作用,以促进形成污染物减排长效机制。当前,要做实排污达标、排污许可证制度等关键制度和环节,同时,要使各类政策工具有效衔接。
三是推动环境司法专门化制度的发展,使环境污染事件可以进入司法程序,使环境监管与司法制度可以做到有效衔接。
此外,应加强环境法治宣传和环境科普工作,使公众认识到污染物减排的长期性和复杂性,了解政府所做的减排工作,并积极参与环境保护和污染治理。



刘蔚