

八方声音

霾是天灾也是人祸

编者按

北京市十四届人民代表大会常务委员会议日前审议通过了《北京市气象灾害防治条例(草案)》,拟将霾列为气象灾害,要求完善通风廊道系统,并提出公安、交通、环境保护等部门可根据相关气象应急预案采取临时应急处置措施。

霾属于气象灾害吗?如何才能科学治霾?本报特邀约相关专家撰稿,阐述观点,深度分析,以飨读者。

◆郑新骥 包存宽

《北京市气象灾害防治条例(草案)》(以下简称《草案》)拟将霾列为气象灾害。在霾的防治上,针对形成霾的气象因素,规定城乡规划的编制机关,应当结合土地利用规划,统筹考虑城乡地区绿化建设、河湖水系、道路系统和其他公共空间实际情况,完善通风廊道系统,增加空气流动性,避免和减轻大雾、霾和高温等气象造成的危害。

2010年4月1日起施行的《气象灾害防御条例》规定,气象灾害是指台风、暴雨(雪)、寒潮、大风(沙尘暴)、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻和大雾等所造成的灾害。可见,这一国务院条例中列举的气象灾害类型,并未包含霾。但是,随着经济社会的快速发展,霾的问题逐渐成为各级政府和全社会关注的重大问题。天津和河北在灾害防御地方立法中均已将霾列为气象灾害。因此,从京津冀协同发展的角度,北京也在地方立法中将霾列为气象灾害。

但是,霾有望列入法定气象灾害的消息,在业界内外还是引起了争论,甚至出现了一些不同的声音。笔者认为,霾是天灾,更是人祸使然。霾虽然被一些地方或城市列入气象灾害,但是我们不能忽视其背后真正的人祸原因。

众所周知,霾的产生是复杂的“天气+人为污染”现象,其解决需要环保、交通、工业和信息化、建设、气象、工商等多部门共同协作。将霾列入法定气象灾害,能够促进各职能部门间加强合作配合,有利于霾天气的应对以及霾污染事件的应急处理。但是,和常见的气象灾害如暴雨、暴雪、寒潮、大风等不同,霾主要是人类活动造成的



不能忽视霾天气背后的人为因素

切勿将霾等同于天灾,一定不能忽视霾天气背后的人为因素。要采取多种措施,从源头、从根本上减少污染物产生,才能彻底根治霾。

不良影响,主要是人为污染造成。因此,将霾列入法定气象灾害,虽然能使地方、城市各职能部门之间形成更有效的协作机制,从而更有效地应对突发污染事件,但是也会带来一定的负面影响。尤其要警惕视霾为天灾而忽视环境污染这一人为因素的根本事实。

霾被列入气象灾害,在污染防治上,应注意厘清“治标”与“治本”的关系。如前所述,霾是“天气+人为污染”所导致的特殊天气现象,所以要采用哪些防治措施,应从气象因素和防治污染两方面加以考虑。气象因素可以说是霾发生的触发因素,例如,吹不吹风、吹什么风都可能直接导致城市的霾是否会发生,以及严重与否。在很多时候,气象因素如刮大风,也有利于霾污染的消散。但是,气象因素并非根本性因素。假如没有污染物产生,吹风与否、吹什么风都不大可能导致霾发生。而且在同等污染排放情况下,有利于污染扩散的气象条件反而可

能扩大霾影响的范围和频率。这也是一些区域,如长三角、京津冀等地霾天气发生频率越来越多、范围越来越大的主要原因。《草案》中提出的霾防治方案,如完善通风廊道系统、增加空气流动性等,只是针对了气象因素,而忽略了人为污染这一霾背后真正的根本性因素。可以说,是没有正确认识防治中“治标”与“治本”的关系。

我们知道,霾污染防治可以采取适应性和减缓性两种措施。适应性措施,比如“老、幼、病、弱人群尽量减少甚至不要外出”、“中小学停课”等,主要立足于关爱、保护敏感人群防止污染损害其身体健康。而减缓性措施例如交通管制、建筑工地和污染企业停工等,着力于严格、普遍性的执行污染物排放标准,着重于将应急监管与日常监管相结合,从而避免霾天气发生,或者减轻霾污染的严重程度。在应对霾污染中,这两种措施当然都应采用,但显然,减缓性措施更是治本之举。

就减缓性措施而言,针对霾污染的应急监管与日常监管,同样要处理好“治标”与“治本”的关系。应急监管是一种治标的方法,着眼于快速降低污染浓度。例如,工厂紧急停工等是对紧急污染事件最有效的手段。但是,应急监管不可能天天做,因其是一种高昂且治标不治本的手段。真正要从源头上控制霾,还是要依靠日常监管,强调的是普遍性的执法、守法。加强日常监管,就是要将源头治理、过程治理和末端治理三结合,通过全过程监管、对污染源进行有效控制,并且促进能源结构的优化调整,最终促使全社会经济发展转型和产业优化升级。诚然,这些转变不是一蹴而就的,但却必须是加以推进的。霾的治理是一场长时间的战斗,只有坚持采取多种措施,落实好日常监管,才能够减少甚至完全消除霾。这才是霾治理的最根本途径和最终目的。

总之,将霾纳入气象灾害有一定的积极意义,尤其是在一定程度上提高城市应对霾污染的应急处理能力。但是,一定要切记,切勿将霾等同于天灾,一定不能忽视霾天气背后的人为因素。我们要采取多种措施,从源头、从根本上减少污染物产生,切实加强污染防治。只有这样,才能彻底根治霾。

作者单位:复旦大学环境科学与工程系

推进乡镇环保机构建设工作

◆晓晓

近日,全国人大常委会专题调研组,向十二届人大常委会第二十一次会议提交了关于水污染防治法实施情况的调研报告。报告指出,环保执法监管任务日益繁重,但环保部门执法力量越向下越薄弱,呈倒“金字塔”状,尤其是乡镇环保部门缺乏执法力量,难以满足执法监管工作需要。对此,全国人大环资委建议研究增设乡镇环保机构,下沉环保监管力量,实现执法监管全覆盖。

当前农村环境治理相对滞后,乡镇企业往往由于规模小或技术因素,再加上农村乡镇管网等设施配套不足、农村环境保护宣传不足、城市环境污染转移等原因,生活与工业污染叠加,农村发生环境风险事故的概率不断增大。导致农村依靠化肥农药实行粮食增产的后遗症凸显,土壤污染、水污染、重金属污染等面源环境问题十分明显。

面对新形势下农村环境污染问题日益增多的趋势,如果不能及时、妥善处理好乡镇环境问题,依法加强农村环境执法能力建设,一旦点多面广的农村面源污染失控,可能会造成难以估量的负面后果。笔者认为,要大力解决农村面源污染问题,切实改善农村环境质量,在乡镇一级设立专门管理环保工作的机构势在必行。结合各地探索建立乡镇环保机构的经验,笔者建议:

第一,健全乡镇环保机构。由上一级政府的名义出台文件明确乡镇政府设置环保站所规格、人员编制,各乡镇人员编制原则上内部调配解决,做到有分管领导负责、有财政预算保障、有专职人员具体承担环境保护工作。乡镇政府要支持鼓励环保机构开展工作,搭建好乡镇农村环保工作平台。

第二,明确乡镇环保职责。执法权限、职责权限不明确,在开展工作中就难免陷入被动。必须明确职责,包括对辖区企业巡查、环境问题受理,农村环境综合整治项目、畜禽养殖的监督检查



查,以及绿色生态系列创建工作。为有才能有位,乡镇环保机构要发挥好上一级环保机构与乡镇政府沟通的纽带作用,积极出谋划策,服务好乡镇经济可持续发展。

第三,实行双重管理模式。实行上一级环保部门和乡镇政府双重管理,加强对乡镇环保机构人员的培训,上级环保执法部门采取传帮带的方式,开展现场执法培训、环保法律法规培训、环境监察要点培训,增强他们的环境管理责任感,给乡镇环保人员提供交流提升的空间,让他们在工作岗位上干劲足、有盼头、有荣誉感。

第四,配备专业执法设备。为支持乡镇环保机构开展工作,上级环保部门可以选调一批环保骨干力量下沉到镇指导乡镇环保工作。工作中加大投入,在执法能力建设上要配备一定的执法设备,能够采用简易的监测终端和智能传输系统,发挥污染现象随手拍的短平快作用。规范日常环保监管工作,使乡镇环保机构工作尽快与上一级环保部门衔接。

第五,发挥自身造血功能。乡镇环保机构人员要虚心学习业务知识和执法监管知识,扬长补短,掌握环保执法必备的法律法规,尽快进入角色,做好最基层一线的环保监管哨兵,积极开展村组环保监管员的培训工作,形成严密的网格执法监管网络,发挥环保网格监管人员的积极作用,因地制宜,精准施策,搞好农村环保监管、环保宣传,为改善农村环境质量发挥积极推动作用。

作者单位:河南安阳市环保局

环境热评

◆马茜 和夏冰

近日,“太湖垃圾偷倒事件”持续发酵,引发舆论热议。江苏省苏州市有关部门已对“太湖垃圾偷倒事件”以涉嫌环境污染罪立案侦查,并同步实施垃圾清理。

回顾这起事件,公众的参与起着至关重要的作用。7月1日,金庭镇蒋东村的村民对偷倒行为主动举报,成为披露该事件的第一关键人。事实上,公众的监督举报已成为近几年环境保护热点事件披露的重要来源,如,河北沧县“红豆局长”事件、桃源铝厂污染致癌事件、腾格里沙漠污染事件等。环境违法者或者选择了乡村郊野等偏僻地带,或者钻了跨行政区域部门监管薄弱的地带,在不同程度上增加了环境保护监管的难度。在部门监管难以真正全面覆盖实施的情况下,多一双公众的慧眼尤为重要。

公众具有分布广、力量大、察情快的天然优势,尤其是作为环境污染的直接受害者,能够第一时间将违法现象反映给监管部门,便于监管部门快速核实、处置,降低环境污染违法行为造成的风险与危害。近年来,随着公众对环境问题及其危害认识的不提高,其环境保护意识逐渐觉醒,对环境污染事件日益警觉。公众参与环境保护监督,既是公众实现参与权利的过程,也是公众承担社会责任,与行政管理主体共同应对环境污染威胁的过程。公众可以成为环境保护监督的先锋哨,违法行为的曝光者和环境保护执法的支撑力量。

由于环境保护事业在我国起步较晚,公众参与的权利义务不够明确、程序不够科学、渠道十分有限,使得公众参与与环境保护监督的进程缓慢。为了充分发挥公众作用、尊重公众环境权益,我国相继制定实施了一系列保障制度和机制。

法律法规逐步建立。《水污染防治法》(2008年)第十条规定,“任何单位和个人都有义务保护环境,并有对污染损害水环境的行为进行检举”。2014年修订的《环境保护法》首次将“信息公开与公众参与”作为单独一章,明确公众“依法享有获取环境信息、参与和监督环境保护的权利”,“发现任何单位和个人有污染环境和破坏生态行为的,有权向环境保护主管部门或者其他负有环境保护监督管理职责的部门举报”。2015年修订的《大气污染防治法》第三十一条规定,“环境保护主管部门

◆冯银厂

霾有望在北京被列入法定气象灾害,很多人对此提出疑问:霾是否应该界定为自然灾害,其作为气象灾害立法是否合适?

事实上,北京市将霾作为气象灾害立法并非全国首例。之前,河北省、天津市在气象灾害防御法规中均已将霾列为气象灾害。可以认为,北京市立法将霾列为气象灾害是京津冀区域协同治霾的重要举措之一。

将霾作为气象灾害立法,笔者认为要从多角度来看。就霾的影响程度和危害而言,将其列为灾害不为过。2014年开始,国家减灾办、民政部已将雾霾作为自然灾害纳入通报。中央气象台的气象灾害预警中就包括霾预警。从防御的角度来看,将霾作为灾害立法在当前是有必要的。这样可以针对城市规划与建设、灾害应对模式与风险管理、监测预报预警、应急响应、社会参与与机制等方面存在的问题,改变传统的被动防御模式,提出主动防御的相应措施,为做好灾害防御工作提供法律制度保障,在提升城市防治霾能力方面将起到积极的促进作用。

但是,霾的形成机制复杂,是内因与外因相互作用的结果。其中,气象条件是外因,空气污染物排放量是内因。气象条件对大气污染物的输送扩散、转化、沉降等物理化学过程起着非常关键的影响作用。但是,细颗粒物中的硫酸盐、硝酸盐、铵盐、元素碳、有机碳、部分地壳元素是重要的消光组分,主要来源于燃煤、工业过程、机动车、扬尘等一次排放的颗粒物,及它们排放的SO₂、NO_x和VOCs等气态前体物经过复杂的大气化学反应生成的二次颗粒物。因此,霾既是天灾,更是人祸。

从这个角度来看,将霾作为自然灾害立法值得商榷。霾作为自然条件基础上的人为污染现象,如果作为自然灾害立法,很有可能淡化其污染的成因,致使一些地区逃避治霾的责

科学应对和有效防治才是根本

要从根本上实现空气质量持续改善,就必须以资源环境承载力定位城市发展规模与方向,以环境容量优化产业发展模式和能源利用方式,推进大气污染的源头控制。

任,不去作人为的努力。对于这一点,值得相关部门和单位考虑。

当前,要解决大气污染问题,急需实现霾天气的科学应对和有效防治。大气污染物排放量超出了大气环境对污染物的自净能力,也就是超出了环境容量,这是霾形成的最主要原因。因此,要从根本上实现空气质量持续改善,就必须以资源环境承载力定位城市发展规模与方向,以环境容量优化产业发展模式和能源利用方式,推进大气污染的源头控制。

气象资源是自然赋予大气环境的宝贵资源,遗憾的是,长期以来我们对气象资源的保护、开发和利用的重视程度不够,城市规划和功能布局中未充分考虑气象资源的影响。城市建筑群高度增加、密度增大,导致城区下垫面粗糙度加大,近地面平均风速减小。建筑物、道路等下垫面比例的增大使城市热岛、干岛效应越来越明显。工业布局的调整未充分利用气象资源,污染源外迁及周边中小型工业企业快速发展使城市及周边污染连片,调整前“工厂在城里”,调整后“城市在工厂里”,污染源上风向的清洁区及下风向的缓冲区已不复存在。因此,城乡规划的编制应当结合土地利用规划,统筹考虑城乡地

区绿化建设、河湖水系、道路系统和其他公共空间实际情况,完善通风廊道系统,增加空气流动性。这样,有利于开发利用气象资源,提高大气的自净能力。

环境保护在城市总体规划和顶层设计中未得到充分体现。比如,目前的环境保护规划是城市总体规划下的专项规划,在城市总体规划已设定发展方向和规模的条件下,针对污染物总量控制、环境保护工程项目等方面实行综合规划,属于城市环境问题的末端治理层次,难以从根本上解决城市环境问题。

在能源结构调整方面,在实施煤炭总量控制的大背景下,如何优化燃煤结构是大气污染防治的关键。目前我国发电燃煤占50%,远低于发达国家发电行业煤炭消耗量占煤炭总消耗量的比例。非电力行业燃煤用户量大面广,小型的燃煤设施或散烧煤难以高效除污,甚至没有除污设施,导致因燃煤造成的污染十分严重。再比如,不必要的交通出行需求是造成交通拥堵、机动车尾气污染的根本原因。研究表明,在一线城市,不必要的交通需求平均约占道路车流量的40%~60%。职居分离现象严重,35%~60%的城市居民上下班的出行距离超过5公里。教育医疗等资源空间配置不合

理,30%以上的接送孩子上下学出行距离超过5公里,40%~60%的就医出行距离超过5公里。目前,各项相关规划中还未将降低不必要交通需求作为直接控制指标。

应对复杂严峻的污染形势,要防霾御灾,城市环境管理体系还有待完善。部门主动协同、全民主动参与的环保统一战线有待健全。目前,将环保当包袱、被动治理污染的观念还存在。与环境保护相关部门及责任主体,在定位和职责上有待进一步明确和细化,权利和责任还存在不对等的现象。公众参与的渠道和机制仍需进一步完善。现有的污染源监管能力、处罚力度和手段,难以有效应对复杂的污染形势,需要丰富污染源的管控手段,综合利用法律、行政、经济、科技等手段,加强多部门联合执法,全面提升污染源管控水平。

我国在霾灾害的监测、预测、评价、防控等方面的技术支撑体系需进一步加强。虽然近年来雾霾能见度有了显著提升,但是距离精细化灾害防御的需求还有较大差距。污染成因及来源如何精细化解析?在重污染天气条件发生前及持续过程中,应该针对哪些污染源及关键污染因子采取控制措施,才能有效减少污染物的累积和转化,减轻污染影响?这些科学问题都有待深入研究。这需要气象、环保等相关的科研、业务多部门联合攻关,要建设规范化的气象、环境信息管理指挥决策系统,建立完善多维气象、环境监测和污染源监管网络,有效提高霾灾害的防御能力。

作者单位:南开大学环境科学与工程学院