

编者按

大气环境质量排名制度实施以来,在推动地方政府开展环保工作、不断改善环境质量方面发挥了重要作用。但近日有媒体报道,有地方为防止大气环境质量排名落后被追责,采取弄虚作假手段。如何完善大气环境质量排名制度?今日本报就此一话题刊发相关来稿,以期引发思考。

大气质量排名如何完善?

效果显著

大气质量排名末位就要追责,这样主要领导都有了压力,弄不好就面临着追责风险。这也使生态文明在强制措施中得到弘扬。

末位淘汰立竿见影

◆ 睢晓康 聂学全(河南·市环保局)

大气质量排名,实行末位淘汰、一票否决,这一措施可谓立竿见影,一定程度上弥补了一些政策的落实不力,把环保从嘴上重视变成了行动上的动真格。可以说,这一措施取得了明显成效。末位淘汰的达摩克里斯之剑悬在每个县区主要领导的头上,由此也引发了一场空气质量指标的白热化竞争。记得前几年开展秸秆焚烧污染防治工作,全市各县一经发现火苗,无论大小悉数罚款,而且启动了问责机制。各县区严防死守、动员宣传、加班值守,每人守好自己的门,每人站好自己的岗,八仙过海显神通。从措施起初的不健全到健全,最终使政府头痛的秸秆焚烧污染防治工作有了天翻地覆的变化。秸秆焚烧污染防治工作与目前的大气质量排名有不少相仿之处,末位淘汰的严肃性让各级政府不敢再拿环保不当回事儿。

事实上,目前推行的环保工作党政同责、一岗双责在很大程度上已把环保提到了更加重要的位置,但由于缺乏配套的实施细则,真正发挥作用的还不是很多。而大气质量排名末位淘汰在一定程度上成为对当地党委政府的严厉

制约。大气质量排名末位就要追责,这样主要领导都有了压力,弄不好就面临着追责风险。这也使生态文明在强制措施中得到弘扬。

当然,制度的强制性也面临着一些挑战,譬如为了确保排名不落后,一些地方可能采用运动式、突击式手段,这中间还可能产生为了提高空气质量指数采取变通手段的问题,也可能产生新的形式主义。但应该知道,只有发现了问题才能改善问题、解决问题,一项政策的实施不能因噎废食,不能因出现可能的问题而止步不前。

总之,严厉的追责机制一定会取得明显的成效。对于可能出现的问题可以在实践中加以解决。看看有哪些不足,及时修复完善,让环保工作这一涉及民生问题、政治工作的工作,在强有力的措施中取得明显成效。让清洁的空气说话,让老百姓有环境保护的获得感,也让地方政府在新一轮的发展中高扬公信。

当然,制定空气质量排名制度时要考虑同比、环比、横向往,甚至季节因素等。绝不能搞“一刀切”,不能把历史问题寄希望在一场攻坚战中解决。要尽量公平公正公开考核,让大气质量排名、末位淘汰制度发挥更大正能量。

有待完善

不应把环境质量与环保工作割裂开来单独考核,应结合相关法律法规和其他目标考核,建立生态环境综合考核体系。

考核结果不代表全部

◆ 沃飞(华东·督查中心)

这些年伴随着环保工作取得的巨大进步,一些地方大气质量考核压力之下的急躁情绪和急功近利心理也在不断滋生和蔓延。在有些人眼里,考核内容就是环保工作全部,为考核结果欢欣鼓舞或愁眉苦脸,甚至有人不惜弄虚作假。在他们看来,考核结果就如应试教育下的分数,是考量水平、能力甚至成绩的唯一标准。

实际上,根据相关标准,空气质量指数(AQI)评价指标有6项,都是常规指标。而《大气污染物综合排放标准》中规定排放限值的大气污染物就达30多项。据有关统计,我国已经生产和使用的化学物质有4.5万多种,其中至少2500种~2900种是有毒化学品。环境中有一些难降解、对人体健康威胁较大的污染物尚不在考核范围之内。同时,环境质量是否符合感官感受,是否等同环境安全与健康,现有考核也无法给出准确答案。如果单纯为了应付考核要求,把考核结果当成衡量工作的唯一标

尺,不仅脱离了实际,也辜负了公众对环保工作的期待。

考核只是手段,改善环境质量才是目标。所以说,目前环境质量考核不能代表环保工作的全部。环境质量改善不仅需要真实、准确的数据,更要与老百姓的满意度契合起来,和安全健康挂起钩来。要突出问题导向,解决群众反映强烈的突出问题,需要硬碰硬,敢于动真格。政府的科学决策,再加上真金白银的投入和赏罚分明的落实,让老百姓看到实实在在的改进,这样的环境质量成绩才是更完整的,证明工作成绩才更有说服力。

在此,笔者认为,不应把环境质量与环保工作割裂开来单独考核,而应结合相关法律法规和其他目标考核,建立生态环境综合考核体系。其中,不仅关注环境质量的实际情况,还要考核地方政府促进经济社会与环境保护协调发展情况、环境保护决策部署贯彻落实情况等宏观层面内容,以及群众反映强烈、社会影响恶劣的突出环境问题的具体处理和解决情况等。

避免考核排名过度反应

◆ 梁小红(湖南·市环保局)

对环境质量进行考核是国家相关法律法规明文规定的,也是赋予各级政府的一项基本权利。但是,目前有些地方的对考核排名产生了一些过度反应,并有蔓延之势。

由考核排名带来的过度反应主要有:一是笼统处分。地方党委政府发现辖区空气、水等环境考核指标在国家、省、市排名垫底,常常处分相关环保局长或分管专项的副局长。掉帽子挪位子,严重的还可能波及政府分管领导等。有地方考核办法还明文规定,在国家、省里考核排名最后一名的,将撤职查办。二是投机取巧。如一些地方在实际工作过程中,一味强调

重点应放在空气质量改善上

◆ 叱狼(网友)

对空气质量实施考核并排名,初衷无疑是为了鞭策空气质量较差地区引起重视,强化措施,加快提升空气环境质量。但问题有两面性,即便在同一地级市,各县区在经济社会发展情况、自然环境基础条件等方面也千差万别。有的县区工业企业相对较少,自然林木、湿地资源丰富,往往即便不用下大力气,空气质量排名依然可以名列前茅,因此,这样的排名有时难以促动空气质量较好地区再接再厉。

换一个角度,从更大范围说,对于工业集聚、周边自然条件不利于空气流动的内陆地区,无论如何下苦功,恐怕到最后都难以达到沿海地区的空气环境质量。环境质量排名落后者或许将永远落后,这恐怕会挫伤他们推进工作的积极性。

环境质量是根本,环境保护工作要以改善环境质量为核心。由此说来,我们不能只关注当前环境质量现状,要把更多的目光聚焦在空气环境质量改善方面。个别地区仅仅对空气质量现状排名进行考核,不仅有点公允,而且也无法准确考出环境质量改善情况。因此,笔者建议,不妨把环境质量现状排名作为一项参照,将考核内容主要放在空气质量改善幅度上。

外环境不会说假话。在开展空气质量综合考核中,哪个地区干得多

做得实,哪个地区说一套做一套、打太极,空气质量改善幅度都能真实反映出来。实现蓝天碧空是一场持久战和攻坚战,不可能一蹴而就,需久久为功,持续发力。说到底,实干才是硬道理。因此,对于空气质量现状排名虽然靠后但改善幅度大的地区,要突出表彰、重点鼓励,促使其以更大的魄力、更狠的措施深入推进。反之,对于空气质量现状排名依然靠后而且改善幅度不够明显的地区,要严肃批评问责,迫使其高度重视,扎实推进环境综合治理。而空气质量排名靠前的地区,也不能骄傲自满,养尊处优,要因地制宜制定空气质量改善量化指标,强化定期考核,不能按时完成任务的,也要通报批评,以此确保全区域空气质量“再上一层楼”。

对空气质量实施考核,自然要把AQI指数升降程度作为主要依据,但笔者认为,也要把投入资金、工程项目以及老旧车辆淘汰、VOC整治、扬尘污染治理等实实在在的工作措施融入考核内容。毕竟有些措施未必能够在AQI指数上立即完全显现,而且即便见效也未必能够达到理想化状态。

总而言之,对空气环境质量进行考核,要全面衡量,综合判断,要力争通过考核让落后地区鼓足干劲“比学赶超”,让先进地区不敢懈怠,继续争先进先,进而实现空气环境质量总体全面改善。

监测数据要真正反映公众感受

◆ 谷亨坚(浙江·县环保局)

环境质量的改善是公众和政府共同期待。如何使监测数据能够真正反映出公众感受,一方面,要科学设置大气的监测布点,完善监测方法;另一方面,要改变地方政府的压力来源,促使他们真正采取措施,改善辖区内的环境质量。

首先,大气监测站点布设要充分考虑公众意见,解决“测不准”问题。新修订的《中华人民共和国大气污染防治法》将空气质量改善纳入地方政府考核,空气质量的排名直接影响各级领导干部的政绩。由于空气质量监测点布设的影响较大,出于自身利益的考虑,有的地方政府在点位的设置上想方设法使监测点布设在空气质量较好的区域。而公众希望了解自己生活城市的环境质量是否对健康构成威胁,希望监测数据真实反映空气质量。因此,大气监测站点的布设要充分采纳公众的意见,对公众认为最有代表性的区域布点监测,坚决撤销没有代表性的监测点。监测布点的设置要根据公众的意见定期进行变更,或根据季节更换,努力在大气监测站点的布设上求真。

其次,大气监测方法要科学透明,解决监测数据“信不过”问题。由于对

大气的监测技术性较强,部分监测设备昂贵和精密,监测点的硬件设置更多地考虑安全性,有时忽视了监测设施的公共服务产品属性,往往缺乏公众监督,这为数据造假提供了机会。因此,除部分重要仪器外,大气监测硬件设施运行要坚持开放性,使公众像用自己的眼睛一样感受、了解空气质量。同时,除部分涉及商业秘密的数据外,所有参数也要公布于众。对参数设置中需要的技术知识也要对公众普及。

第三,转变环境质量排名的压力传导方向,解决监测数据“只唯上”问题。由于一些地方的环境质量排名与地方政府的政绩挂钩,致使一些人不惜铤而走险,在数据上做文章,把“对环境质量负责”演变为“对数据负责”,把“改善环境质量”演变为“改善监测数据”。要转变环境质量排名的压力传导方向,把来自上级的对地方政府的考核压力,转变为来自公众的更广泛的社会压力。这种隐性的压力,加上科学的考核制度,可能比单纯的“大气环境质量排名与位子、帽子挂钩”更有效。

利用大气环境质量排名促进大气污染的治理成效无可非议,而且很有必要。但利用监测数据作为大气环境质量排名标准时,对数据的科学性、合理性需要监督和考核。

大气质量考核应公开公正科学

◆ 史春(安徽·市环保局)

个别地方为了通过大气质量考核,不惜铤而走险,采取数据造假的手段。为避免大气质量考核作假,笔者建议,在大气质量考核方面应公开、公正、科学。

广泛宣传大气质量考核作假就是违法,要承担相应的法律责任。不少人认为,大气质量考核作假顶多是违纪,不会承担相应的法律责任。其实这种认识是错误的。环保法第六十五条规定,对在有关环境服务活动中弄虚作假的环境影响评价机构、环境监测机构以及从事环境监测设备和防治污染设施维护、运营的机构,除依照有关法律行政法规予以处罚外,还应当与造成环境污染和生态破坏的其他责任者承担连带责任。第六十八条规定,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,进行篡改、伪造或者指使篡改、伪造监测数据的,要给予记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职。如果地方政府为完成年度目标任务,干预、伪造数据的,按照国务院“大气十条”第二十八项的要求,监察机关要依法依纪追究有关单位和人员的责任。

采取针对性的措施防止大气质量考核造假。在防范数据人为造假方面,要科学设置多层次关卡:第一关,远程监控。一旦有的地方关键参数有异常,上

级环保部门监控平台会自动报警,环保部门应派人检查。第二关,开展飞行检查、交叉检查等。飞行检查,即在不知当地环保部门的情况下,上级部门派员直接去站点突击检查,交叉检查是不同省市之间的互查。第三关,当周边城市都处于重污染状态时,如果某一城市的站点数据明显高于其他城市,上级部门应派员进行现场核实。第四关,在大气采样器设备周边安装多个监控摄像头,保证360度无死角,进行不间断的监控,并与上级环保部门联网。

大气质量考核接受公众监督。公开就是把大气质量考核的过程和结果放在阳光之下,向社会公开,接受公众监督,使人不敢造假。公正就是要全国各个站点采用的采样仪器设备统一配置,采取统一的监测方法,采用统一的布点规则进行考核,使人不能造假。建立科学的考评体系进行考核,使人不想造假。

大气质量考核要与当地环境执法结合起来。大气污染是否严重,往往与当地执法力度强弱、处罚是否到位有直接关联。建议多部门联动,把大气质量考核与当地环境执法结合起来。大气质量考核要与环保督察结合起来。大气污染严重与否,往往与当地党委政府是否重视环保有直接关系。建议开展环保督察时,把大气质量考核的内容列入督察的一项重要内容,认真查一下大气污染防治党政同责、一岗双责的落实情况。

对策建议

不妨把环境质量现状排名作为一项参照,将考核内容主要放在空气质量改善幅度上。

用历史视角和发展眼光看排名

◆ 李国军(辽宁·省环保局)

城市空气质量排名自推行以来,引起社会强烈关注,对一些地方的大气污染防治也起到了积极的推动作用。但不宜将环境质量排名的作用过度放大,把排名作为区域环境质量和污染防治工作考核的单一依据,仅仅依据一个排名就对某一个地区采取约谈或者限批等严厉的制裁措施。应该用历史的视角、发展的眼光看问题,不能把昨天的欠账全部算到今天,轻易抹掉一级政府为改善环境空气质量所付出的所有努力。这既不客观也不科学。

当前,国家已经确立“以生态环境质量改善为核心”的治理理念,也正在构建“以环境质量改善为核心”的目标责任考核体系。特别是随着水、气、土“三大战役”的全面开展,对大气、水环境和土壤的质量管理考核配套办法也会相继出台。对此,省以下地区应加强考核体系的顶层设计,确保环境质量考核的科学性和体系内在逻辑的一致性。

首先,应整合现有环境管理考核的相关办法,构建科学的环境质量管理考核体系。以大气为例,近些年各地区包括省级、市级甚至个别县级都出台了《环境空气质量考核办法》,有的制定了《大气污染防治考核

办法》,有的建立了城市空气质量排名公开制度。这些举措为推动环境质量改善发挥了积极作用,但是数量偏多,且内容互有交叉。仅一个空气质量就有这么多考核办法,那么随着“水十条”和“土十条”的推进,市县基层政府将处于各式各样考核的重重包围之中,疲于奔命,顾此失彼。因此,建议加强环境质量管理考核的顶层设计,从国家或省级层面出台统一的环境质量管理考核办法,同时针对水、气、土等不同要素制定科学合理的考核指标、考核权重和奖惩机制。各市或省管县可依据省级考核办法制定具体奖惩措施,其他不宜再层层制定。

其次,适应垂直管改革带来的环保机制体制变化,规范环境质量排名制度。国家层面应逐步建立城市空气质量排名、城市水环境质量排名以及城市土壤环境质量排名等制度,从而构建起全要素、最权威的全国城市环境质量排名制度体系。建议国家层面进一步加快环境监测网络建设,在现有排名仅公布前十名和后十名城市的基础上,建立涵盖所有地级级以上城市的环境质量排名制度。省级层面应建立涵盖辖区内所有县(区、市)以上的环境质量排名制度。市区以下不宜再建立排名制度,避免重复设置,确保排名制度的规范统一和权威有效。

大气质量考核要因地制宜

◆ 李奇才(广西·市环保局)

由于各地所处的地理位置不同,工业布局、产业结构不同,人口密集程度不同,经济发展的速度不一样,先发展的城市先治理,后发展的城市治理。对此,笔者建议,大气质量考核要因地制宜,不能搞一刀切,齐步走。由于各城市开展PM_{2.5}监测的时间先后不同,同期监测数据难以对比。因此在大气质量考核中,要注意把握以下3个方面。

一要明确对不同地区的考核标准。考核的标准和条件不同,得出的结果也不一样。以广西为例,根据国务院《大气污染防治行动计划》,2017年前,国家对广西城市空气质量改善,只考核PM₁₀指标。国家要求广西到2017年PM₁₀年均浓度比2012年下降5%以上。大气质量考核应针对不同的地区制定不同的考核标准,只有明确考核的标准,才能便于统一的评价和排名。

二要尊重当地的历史监测数

据。一个城市空气质量的好坏,要靠监测数据来支撑,靠数据来说话,才有真实的监测数据才有说服力。因此,在考核时,要核查历史的数据,看往年的数据与当年同期相比有无发生变化。这个变化是往好的方向发展还是往差的方向发展。如果与往年同期对比,优良天数越来越多,AQI指数越来越小,说明当地政府已采取积极措施,污染状况有明显改善。要尊重历史数据,从比较中得出结论。

三要区别对待不同的城市和分管领导。城市的发展是随着经济的发展而变化的,但因历史原因,有的老企业仍在人口密集的地区,这些企业对空气质量产生极大的影响,因此,要区别对待这些发展中的城市。同时,在考核分管环保领导时要区别对待,客观评价,对任期内改善空气质量做出贡献的给予肯定。对任期内空气质量排名靠后的,要查明原因,分清责任,实行区别处理,以免挫伤大气污染防治工作的积极性。

坚持定性考核与定量考核相结合

◆ 陈文艺(福建·市环境监测站)

环境空气质量排名可以在一定程度上直观反映出一个城市的总体环境空气质量水平,是城市环境空气质量晴雨表的晴雨表。但排名不能完全反映环境空气质量水平。排名显示的环境质量状况可能和公众的直观感受存在一定差别,同时,也难以直观反映当地政府、企业为改善环境空气质量所付出的努力。

笔者认为,目前一些地方环境空气质量综合指数的排名以及在排名基础上的奖惩机制,可能导致排名靠前的城市政府及相关部门、企业安于现状,进而影响了其采取措施进一步改善环境空气质量的积极性。而对于排名靠后的城市,一方面,由于环境质量的改善、排名的进升并非朝夕可达,导致他们可能滋生悲观、艰难的情绪,致使有关污染防治工作停滞不前。另一方面,由于决定排名的可控因素,他们可能将工作重心放在优化监测站点的布设,在监测站周边进

行局部重点防治等见效快的工程上。甚至铤而走险,走上干扰采样口或周围局部环境,人工操纵监测仪器设备,篡改、伪造或指使篡改、伪造监测数据等违法道路。

因此,当前有必要进一步完善考核机制,推动环境空气质量的逐步改善。要建立并不断完善基于城市环境综合管理水平及大气污染防治任务、工程任务落实情况等方面进行分类考评和奖惩的机制。重点考核各地工业污染防治、扬尘和面源污染管控、燃煤污染防治、机动车污染防治、舆论宣传、资金投入等保障措施,预警应急、执法监管等切实能有效改善环境空气质量的工作任务的落实和完成情况。坚持定性考核与定量考核相结合、总体目标与分项任务相结合、部门监管与群众满意度相结合的原则,进行月检查、季度督查、年度考核和党委、政府主要领导离任审计考核,并根据考核结果,对照环境保护“党政同责”“一岗双责”的要求,给予相关责任单位、责任人相应的奖惩。