

政府环境治理长效机制研究

——以临汾市大气污染为例

李蕙如

北京林业大学马克思主义学院

DOI:10.32629/eep.v2i7.377

[摘要] 针对临汾市大气污染,本文通过介绍临汾市大气污染的现状其中包括年度达标天数和重污染天数以及主要污染物,反映出了目前情况的严重性。其次又具体阐述出了针对大气污染临汾市政府所采取各种具体举措。同时通过分析以上的问题和情况,指出了临汾市政府当前面对大气污染所采取措施的不足之处,反映出了临汾市治理污染持续反弹的原因,主要从政策的制定、执行、监督、激励和联动机制等方面来考虑。最后针对反弹原因提出了临汾市治理污染所需要建立的长效机制,其中包括制定机制、执行机制、监督机制、激励机制以及完善环境治理的联动机制。

[关键词] 大气污染; 环境治理; 长效机制

临汾市之前一直被称之为“花果城市”,但是不知从何时起临汾市的污染问题一直困扰着居住在这里的人们,且它的污染问题还曾得到了世界的关注。抛弃临汾市特殊的地形因素,其中产生污染问题最重要的一个原因就是支撑临汾市乃至山西省的煤炭、钢铁等污染性产业没有得到有效地整治。我们在分析完临汾市大气污染的状况之后,也应该考虑应该建立一个怎样的长效机制才能更加针对性地解决问题。本人对临汾市的大气污染一直都有关注,同时它也切实地与我生活密切相关,所以我选择研究这一课题。

1 临汾市大气污染现状

作为山西省发展的重要支撑,临汾市对于能源和重化工业方面做出了很大的贡献,临汾市以煤化、冶金、建材工业为基础的中型城市,特别是乡镇企业也得到了一定程度的发展,包括冶炼、造纸、锻造等行业形成了一定范围的工业圈。虽然这些给临汾市的经济发展做出了不可磨灭的贡献,但是它也由于发展速度与规模不匹配、方式简单粗放、技术落后、效率低下、不注重可持续发展等一系列问题,给临汾市的环境造成了严重的危害,尤其是对于临汾市人民的身心健康造成了极大的威胁。

临汾市达标天数从2016年至2017年有一个明显的下降趋势,2018年又稍微有些许好转。从山西省生态环境厅的官网中所得出的数据显示,2018年第一季度达标天数总计为37天,高于2019年第一季度的达标天数。2016年至2018年,临汾市的重污染天数保持持续的下降,但是2018年第一季度的重污染天数较2019年第一季度的重污染天数少。所以,我们可以分析出来临汾市的污染状况没有得到有效的根治,而是稍微出现了反弹问题。主要分析见下表:

表1 临汾市近几年达标天数与重度污染天数统计表

时间	达标天数	重度污染天数
2016年	244	49
2017年	128	35

续表1

时间	达标天数	重度污染天数
2018年	138	27
2018年第一季度	37	16
2019年第一季度	36	23

注释:数据来源于山西省生态环境厅官网

表2 临汾市近几年达标天数折线统计图



表3 临汾市近几年重度污染天数折线统计图



针对临汾市主要大气污染物SO₂、NO₂、PM₁₀、PM_{2.5}、CO、O₃-8h来讲,2016年至2019年第一季度都高于环境空气质量标准(GB3095-2012),从个别的数据来看,虽然污染物的指标有一定程度的下降,但是也偶尔有稍微程度的反弹。可见临汾市的大气污染在政府的治理下并没有得到根治,情况还是比较严重的。具体分析见下表:

表4 临汾市近几年主要污染物统计表浓度单位:

 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ (CO: mg/m^3)

	SO ₂ 平均浓度	NO ₂ 平均浓度	PM ₁₀ 平均浓度	PM _{2.5} 平均浓度	CO 百分位数 浓度均值	0 ₁ -8h 百分位数 浓度均值
2019年 第一季度	61	49	161	110	4.7	125
2018年	46	40	117	69	3.6	217
2017年	79	37	122	79	4.1	214
2016年	83	34	120	74	4.8	91

注释: 数据来源于山西省生态环境厅官网

表5 环境空气质量标准 (GB3095-2012)

序号	污染物名称	平均时间	浓度限值		单位
			一级标准	二级标准	
1	SO ₂	年平均	20	60	$\mu\text{g}/\text{m}^3$
2	NO ₂	年平均	40	40	$\mu\text{g}/\text{m}^3$
3	PM ₁₀	年平均	40	70	$\mu\text{g}/\text{m}^3$
4	PM _{2.5}	年平均	15	35	$\mu\text{g}/\text{m}^3$
5	CO	24小时平均	4	4	mg/m^3
6	0 ₁ -8h	日最大八小时平均	100	200	$\mu\text{g}/\text{m}^3$

注释: 数据来源于山西省生态环境厅官网

2 临汾市政府针对大气污染今年来所采取的主要措施

2.1 出台相应政策, 进行违规整治

煤炭、焦化产业对临汾市经济发展作出了不可磨灭的贡献, 同时它们所产生的污染也制约了临汾的发展。因此为了进一步做到产业结构的优化升级, 临汾市政府提出了对于遏制此类污染的“八查八整治”的硬招, 要求这类企业的经营许可证、废弃达标、是否对污染物有组织的排放、废水处理、排放污染物的限值、固体污染物的排放以及允许经营批准的手续这八个方面进行严格的查处, 努力实现对排放污染类的企业的有计划有组织的管理。

临汾市政府出台了取缔黄标车和老旧车的政策, 要求全面加强机动车的排污能力。在污染严重的时间, 临汾市政府多次进行机动车限号限行政策, 不仅改善了交通堵塞问题, 同时还在一定程度上减少了大气污染, 可谓是一举两得。

临汾市政府致力于取缔违法“小散乱污”企业, 污染物排放不达标、检测手续不健全的企业, 政府采取拆除生产设施、断水断电的措施, 确保整治到位。同时, 临汾市政府还加大了对于餐饮行业的管控, 禁止城市内随意摆放露天烧烤行业, 室内烧烤要有专门的地点, 同时需要配备清洁设施, 保证减少污染气体的排放。加大监管巡逻, 严禁随意焚烧秸秆, 垃圾, 如有违反者, 要依法处置。

加强对于柴油车的管控, 运用高科技强化对于柴油车的环境监控, 将机动车环保违法信息纳入企业征信系统, 同时支持保险公司提高超标排放车辆的保险费用。对于油品质量也进行了有力的监管, 将普通柴油和城市车用柴油合并, 禁止加油站再销售普通柴油, 取缔黑加油站的站点。

2.2 采取出行激励措施, 实现城市绿色环保

2017年底前, 临汾市基本实现了公交车纯电动化、出租车燃料清洁化, 同时要逐步地推动市区出租车的纯电动化。

在市区投放了5千多辆公共自行车, 还投放了共享单车1万辆。临汾市政府在污染较为严重的情况下, 出台免费乘坐公交车的政策, 鼓励人民选择公交车、自行车这样的环保低碳的出行方式。

2.3 监督清洁能源的使用, 实现能源的转型升级

冬天临汾市的污染状况极其严重, 其中一个主要的原因是由于供暖系统产生的, 临汾市在冬季主要是以煤炭取暖。为了控制大气污染, 临汾市政府监督各地以电代煤、以气代煤, 严格控制煤炭的消费总量。加大对“煤改电”、“煤改气”的工程建设, 加快对煤炭锅炉的淘汰速度, 在处理不了的煤炭锅炉的基础上, 实现对它的深度加工处理, 做到煤炭的清洁化处理, 减少污染物的排放。

3 临汾市政府治理大气污染不足之处

3.1 环境治理政策制定本身存在缺陷

3.1.1 环境治理政策制定存在滞后性

临汾市政府对于引进较为良好的治理环境污染的理念、技术、方法都相对来说不够及时, 从历年来的环境状况上来看, 临汾市政府一般都是在环境污染发生且比较严重之后才会发布相关文件和条例进行整治, 对于首先从源头上进行遏制这一方面做的相对来说比较欠缺。

其次, 从经过上层领导的讨论到制定出决策计划然后再下发到各个单位的手中得到最后的贯彻执行这一段时间来看, 治理环境污染的法规政策的效果被明显地削弱。

3.1.2 环境治理政策制定缺乏深度

从临汾市下发的各个文件中可以明显地感受到, 临汾市政府针对环境问题所制定的政策和措施都只是针对当前的环境污染现象, 致力于解决目前的问题, 例如暂时性地关闭污染物严重的钢铁煤炭产业, 但是后续问题如何处置尚且没有一个明确地规定, 缺乏对更深层次问题的探索 and 解决。因此, 这一缺陷不利于政府针对大气污染建立一个具有长远效应的机制体系。

3.2 环境治理政策执行本身存在漏洞

长期以来, 临汾市经济的发展主要依靠一些污染严重的焦化、煤炭钢铁等行业, 并且由于政府一直以来都是重发展、轻环保的理念, 所以说有些领导则会减少行政审批事项, 简化项目审批的手续, 严重干扰了行政执法机关的工作, 因此管理环境污染的工作成效得不到有效的发挥。

行政执法机关不仅具有行政处罚的权力, 还具有治理环境污染的义务。但是一些相关部门在发现了相关企业污染排放不达标的情况下, 仅仅只是通过商议选择行政处罚, 处罚相关企业一部分财产, 但对于后续治理污染工作的开展则选择了睁一只眼闭一只眼。因此造成了部分企业在一段时间内可能会降低对污染物的排放, 临汾市的环境状况可能出现部分好转, 但是当“风头”过去, 他们又会选择重振旗鼓, 造成了环境污染现象的反弹。

3.3 环境治理的激励政策不健全

3.3.1 物质激励不足

2013年-2017年市本级部门预算安排环境保护部门经费2.3亿元,环保支出呈逐年上升态势。临汾市政府将环境监察、环境监测等经费纳入财政预算予以保证。五年来,市本级部门预算安排对环境监察、环境监测中的经费共计9730万元,其中,环境监察2975万元,环境监测6755万元。

临汾市治理环境污染的资金主要依靠于政府,但是目前政府投入相对来说,引导力弱、投入小、有效性不足。自2017年以来,临汾市财政局充分发挥财政资金的引导和杠杆作用,运用产业基金、PPP模式等多种形式,由政府直接投入开始转向以间接投入为主,撬动更多民间资本和社会资本投向环保领域。一般来说,治理环境污染的资金来源主要有排污费补助、政府其他补助、企业自筹、银行贷款这四个方面。但是对于临汾市来讲,资金来源渠道相对狭窄,仅仅依靠政府来讲是远远不够的,需要做的是调动社会各方面主体来共同治理,这样临汾市的环境污染才会尽量避免反弹现象。

临汾市政府近几年对于人民群众的交通出行进行了补贴,在污染严重的特殊时期,选择乘坐公交车免费鼓励人们少开私家车,从一定程度上降低大气污染。但是仅仅只是这一个方面的物质奖励还不是很充足,因此所产生的效果也不是很明显。

3.3.2 精神激励单一

市政府和县级以下政府,针对大气污染的治理所采取的精神激励都有待提高,长时间以来,政府没有做到与主流媒体的充分合作,没有做好思想宣传教育,没有调动起来人民群众和企业主体治理环境污染的积极性。积极参与治理污染的民间组织也没有被给予一定的奖励,所以他们的积极性也没有被发挥出来。

政府到居委会的环保工作没有很好地落实,所应该给予人民群众和企业的精神奖励没有很好地发挥,因此在全社会没有形成一个良好的风气,使得治理工作产生了一定的阻碍。

3.4 环境治理的监督机制不力

地方政府往往会因为当地的经济水平、组织执行能力和行政管理体制而自觉地降低中央政府对地方政府的监督和管制。临汾市政府因为一直以来贯穿着“先污染后治理,先开发后保护”的观念,造成了极大的资源浪费,同时也破坏了环境。基层政府为了追求短暂的经济效益,有时候会选择放宽政策,监督和查处力度都会减弱。这样做虽然可能产生短期的经济效益,但是从长时间来看,不仅不利于临汾市的可持续发展,而且对于临汾市的转型发展也造成了极大的阻碍。同时了解到,对于出现问题究竟谁来负责这样的问题政府并没有做出明确的规定。

临汾市政府的内部监督体制也不健全,各个主体和部门之间的协调合作并不是很到位,同时由于政府往往会侧重于几个比较重要的部门,所以容易引发腐败问题。

中央政府和各级省政府针对环境污染所制定的设施和举措都是有利于地方经济发展的,但是具体问题需要具体分析,从中央政府或者省政府到达地方政府,所执行的举措是

否达到了最优这是“因人而异”的。“天高皇帝远”,再好的设施如果得不到上级政府的监督效果都会大打折扣。中央政府的权威在地方政府中局限于当前利益和局部利益而受到了威胁。

3.5 环境治理的联动机制存在问题

一直以来,环境问题都困扰着临汾市人民,近年来,随着全球污染问题的日益严重,临汾市人民对于大气污染、水污染等一系列的问题都具有较高的关注度。对于临汾市的大气污染,公民个人是一个主要的污染源。“环保问题要从人人做起”这样的意识只存在于少部分人的思想中。每个人对于环境保护都有不可推卸的责任,但是绝大多数的公民认为,污染治理仅仅只是政府的责任,很少有能听到居民主动参与环境治理。举个例子来讲,很少有居民知道有举报热线,大部分居民都知道临汾市的污染问题是比较严重的,但是他们并不会主动进行参与,也不会主动提出意见和建议,只是坐等政府出面来解决。因此临汾市如果真正要做到“保护环境。人人有责”还需要一段较长的时间。

自上而下来讲,临汾市政府并没有充分调动市民治理环境的积极性,市民接受到的依然是消极被动的命令,对于主动参与到治理环境中似乎并没有什么机会。单方面由政府来进行治理,不仅造成治理成本过高,同时治理效果也并不是很好。但是如果让市民积极主动的参与进来,形成治理环境的一个合力,不仅成本低,而且效果也应该会很好。

4 建立政府治理大气污染的长效机制

4.1 政策制定机制

首先从制定环境保护的法律法规的角度入手,上文中我们分析到关于临汾市在制定相关政策和措施中所具有滞后性和缺乏深度两个弊端,所以要建立一个治理污染的长效机制,就必须解决这两个问题。

在制定相关法律规定中,要使得立法目标与经济发展目标保持一致,使得各项政策和措施都具有相应的预见性、引导性和科学性。在制定法律法规的过程中就应该提前了解到关于环境污染的现状以及预料到未来可能出现的问题。要使立法更加具有针对性,根据临汾市所产生的污染,分析它们的来源,扩展环境的管理目标,使得每一种污染都可以找到相关的法律。

其次,从改善缺乏深度这个弊端入手,政府在制定政策的过程中不能仅仅把眼光局限于当前,而应该更加具体地考虑长远的问题。例如在暂时关闭了污染严重的企业以后又该如何发展?这些应该在政策中详细指出。政府在完善了相关政策制定之后,污染反弹的问题定会得到缓解。

4.2 政策执行机制

4.2.1 加大治理环境的执行力度

焦化、煤炭钢铁等产业虽然是临汾市的支柱产业,但是对待造成污染的企业主体,政府相关部门一定要秉公处理,按照程序和规则办事。在对相关企业实行处罚的过程中,不能仅仅只是选择罚款这类简单容易解决的方式,应该选择具

有长远效果的停产或者通报批评等一系列处罚方式,加大行政处罚的力度,这样做才能更好地从源头上扼杀污染。

政府机关工作人员在执行公务中一定要有一个比较正确的理念,针对排污不达标的企业要秉公处理,要树立长远的发展观,做到不局限于眼前利益和局部利益,以大局为重。

4.2.2完善治理环境的执法队伍建设

建设一支反应灵敏、素质高、速度快的执法队伍,要不断提高执法人员的政治觉悟,严格执法,做到执法必严、违法必究。要不断更新执法人员知识结构,使得他们不仅具有优秀的法律素养,而且还具有扎实的专业知识。在人员的选拔和培育上,一定要做到公平公正,实行定期考核、持证上岗制度,做到奖罚分明,调动执法人员的积极性。

完善政府环境执法管理体系,使得每个部门和机构都能够按规定办事,分工明确,确保政府可以成为一个职责科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务性政府。

4.3激励机制

上文中我们分析到了对于临汾市治理大气污染的资金投入力度并不是很大,不论是政府所计划的财政预算还是企业所获得的资金投入。如果想取得较大的治理效益,首先所要做的就是加大对于治理环境的投入力度。

针对临汾市的大气污染现状,合理地分配环保预算,使得政府的执行力度可以有效地发挥。对于企业来说,若是使用清洁能源或者更新清洁设备则会获得政府所给予的补贴,以此来降低污染物的排放量。但是仅仅依靠政府补贴是远远不够的,还需要政府发挥主导作用,来调动社会和民间资本,加大对相关企业的扶持力度。这样做,不仅有利于实现企业的转型升级,还可以在全社会形成一个联动效应,调动整个社会的力量来共同治理污染,以此来实现最大的效益。

在环境污染治理的过程中,人民群众会起到很大的作用。政府可以不仅仅只是在公交出行上进行物质补贴,还可以出台政策,奖励举报污染排放不达标的企业的群众,为治理污染献策献力的群众也可以获得一定的物质奖励,以此来调动人民群众的积极性。

4.4监督机制

在政府内部,要重新构建内部的控制框架体系,实现政府的自我规范和约束。当前监督更加注重实时监督和事前监督,政府内部的各个主体之间要进行配合,协同行动。在政府

内部不仅要调整框架结构,还需要使得权力科学化,建立一个科学的权力制衡机制。要加强政府的内部监督和问责机制,进一步明确主体责任,强化责任承担的认定机制,主张谁造成问题和损失,谁就应该承担责任。在政府治理的过程中,有些时候可能会出现责任界定不清的情况,这个时候一定要追究到底,不允许糊弄过去,需要给人民群众一个满意的交代。要进一步健全有效的责任追究制度,更好地进行内部监督。

当前政府中,很容易出现重要岗位和部门的权力过分集中,这样很容易造成腐败问题。如果要避免此类问题的发生,就必须使得权力分布均匀,使得各个部门之间职责明确,分工合作,相互制约,共同发展。有效地进行权力约束,就必须抓紧内部监督。不仅仅是各个部门之间的监督,还需要上下级之间进行有效地监督。上级监督下级不仅仅只是走过场,要加强日常工作监督和专项检查监督的结合,同时配合群众监督和媒体监督。

上级政府对于临汾市政府的监管不利才使得治理效果大打折扣,政府所需要做的就是调整政府的职能部门,加大上级对下级政府的监管力度,使得上级环保文件能够贯彻执行。

5 结语

以上针对临汾市大气污染的现状,分析出了临汾市政府在治理大气污染过程的不足之处,然后又根据在治理环境时的不足之处提出了应该采取的长效机制。治理环境污染并非一日之力所能完成的,我们所要做的就是应该坚持下去,准备打好一场持久战,动员社会各方力量,健全各项制度安排,力争实现经济和环境的双重效应,做到在发展经济的同时不破坏环境,在保护环境的同时又能发展经济,这才是今后各地实现经济发展的一条正确道路。

[参考文献]

- [1]齐珊珊.中国环境管理的发展规律及其政策研究[D].南开大学,2012:41-42.
- [2]郑磊.黑龙江省农村环境保护法制建设研究[D].东北林业大学,2008:12-13.
- [3]王莉.西部环境产业投融资制度创新研究[D].西北大学,2010:54-60.
- [4]王资峰.中国流域水环境管理体制研究[D].中国人民大学,2010:78-79.