

以改革的视角看三个“环保十条”

专访中科院科技政策与管理科学研究所所长王毅

文 / 王尔德, 宋旭

4月16日, 国务院发布《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”)。这是继2013年9月出台的《大气污染防治行动计划》(以下简称“大气十条”)之后, 国务院出台的第二个环保行动计划, 是新一届政府的第二个环保行动计划纲领。

同时, 《土壤污染治理行动计划》近日已由环保部提交至国务院审议, 预计今年年内或明年初将会出台。

站在“十二五”的收官之年, 我们应当如何从深化改革的角度评价已经出台的“大气十条”和“水十条”, 建言即将出台的“土十条”? 这对于制定更加富有改革精神的环保“十三五”规划, 完善现有的环境法律、法规及标准, 理顺、创新环境管理体制机制, 都具有十分重要的意义。

为此, 本刊专访了中国科学院科技政策与管理科学研究所所长王毅。王毅对本刊强调指出, “我们要建设生态文明, 目前马上进行环境大部制改革还存在一定困难, 但是也要尝试进行体制机制创新。”

他认为, “既然单凭过去我们惯用的由地方和部门组成的联席会议制度难以发挥理想作用, 那么我们在区域污染控制上应当寻找新的突破口, 尝试设立环境管理的区域(流域)派出机构, 构建区域(流域)环境综合管理体系, 统筹区域大气污染防治和流域水污染防治。”

“大气十条”2014年效果显著

《中国环境管理》: “大气十条”从2013年9月实施至今, 已有一年半的时间过去, 您如何评价“大气十条”的实施效果?

王毅: 从环保部门提供的数据来看, “大气十条”在三大重点区域的实施效果还是非常不错的。

根据环保部的统计, 2014年, 我国京津冀、长三角、珠三角三大重点区域省份PM_{2.5}浓度较2013年均出现不同程度下降。其中, 在京津冀地区, 北京2014年PM_{2.5}年均浓度为85.9微克/立方米, 较2013年下降4%; 天津2014年PM_{2.5}年均浓度为83微克/立方米, 较2013年下降13.5%; 河北2014年PM_{2.5}年均浓度为95微克/立方米, 较2013年下降12%。在长三角地区, 上海2014年PM_{2.5}年均浓度为52微克/立方米, 较2013年下降16.1%; 江苏2014年PM_{2.5}年均浓度为66微克/立方米, 较2013年下降9.6%; 浙江2014年PM_{2.5}

年均浓度为53微克/立方米, 较2013年下降13.1%。在珠三角地区, 广东9城市2014年PM_{2.5}年均浓度为42微克/立方米, 较2013年平均下降10.6%。

在上述7个省区中, 北京PM_{2.5}年均浓度的降幅最低, 未能达到2014年年年初预定的下降5%的目标。除北京之外, 其余地区的PM_{2.5}年均浓度降幅都很大, 均在10%以上。

上述结果说明“大气十条”的实施成果显著, 我们要稳固这样的成果, 防止它在接下来几年的反弹。如果按照这样的治理速度下去, “大气十条”确定的空气质量改善目标是可以实现的。

当然, 也有人怀疑上述减排成绩的真实性。为什么京津冀三省市的PM_{2.5}年均浓度下降幅度如此悬殊? 天津和河北的数据会不会有水分? 由于目前还没有充分的依据, 也只能是保持必要的怀疑而已。但无论如何, 分析减排的贡献因素和成本效益是必要的, 比如是否对经济减速产生一定影响, 以及所花费的代价和产生的社会成本等。

治霾目标需科学、可达

《中国环境管理》: 尽管河北2014年的减排成绩非常不错, 但河北仍计划加压加码, 制定《河北省大气污染深入治理三年(2015-2017)行动方案》(以下简称《行动方案》)。对此, 您怎么看?

王毅: 根据河北省长张庆伟在河北省十二届人大三次会议上的政府工作报告, 2014年河北的PM_{2.5}、PM₁₀、二氧化硫、一氧化碳、二氧化氮、臭氧平均浓度分别下降了12%、13.2%、25.7%、16.7%、5.9%和13.7%, 超额完成国家下达任务。尽管2014年的减排成绩喜人, 但目前河北整体减排压力依然巨大。环保部今年公布的2014年环境状况质量公报, 空气质量相对较差的10个城市分别是保定、邢台、石家庄、唐山、邯郸、衡水、济南、廊坊、郑州和天津, 其中河北占了7个。河北可能出于急于摘掉重污染城市“摘帽”的原因, 因此, 河北正在研究制定更加严格的《河北省大气污染深入治理三年(2015-2017)行动方案》。

实际上, 河北已于2013年9月发布了《河北省大气污染防治行动计划实施方案》(以下简称《实施方案》), 也就是人们通常所说的河北落实“大气十条”的实施细则。但根据清华大学和中国清洁空气联盟联

合完成的名为《基于“大气十条”的京津冀地区细颗粒物污染防治政策效果评估》报告（以下简称《效果评估》），认为即使全面落实现有的减排政策，到2017年，河北省部分地区的PM_{2.5}浓度仍然不能降低25%以上，即有可能无法实现国家规定的目标。这份《评估报告》引起了当地领导的重视，准备启动进一步的《行动方案》也就不奇怪了。

不过，我个人认为，大气十条提出的目标是非常高的，其论证的科学性和成本估计并不充分。而河北省的《实施方案》提出的治霾措施已经够严格了，最终能够落实多少，还存在较多的不确定性。所以，如果我们在现有的政策基础上继续加码，增加更为严格的政策措施，不是喊喊政治口号那么简单，必须考虑可行性和社会经济的承受程度，并与各相关方充分讨论并达成共识。

实际上，从2014年的治理效果来看，《评估报告》可能低估了《实施方案》的政策效果。假设《评估报告》的结论能够成立，那么我们需要做的并非是马上加码加压，而是要反思我们之前确定的治霾目标是否科学。治霾不仅要考虑环境的要求，也要考虑遵循转型发展的规律和社会承受度，防止因此可能产生新的问题和不稳定，要从单纯强调治理目标转向治理体系和治理能力的现代化上。毕竟灰霾的形成可谓冰冻三尺，非一日之寒，其治理也不可能毕其功于一役。无论是河北还是其他地区的治霾都需要科学规划，着眼长远的可持续发展，而非一味求快，否则反而有可能事倍功半。

区域联防联控需要制度创新

《中国环境管理》：大气污染的区域型特征已经非常明显，而“大气十条”在体制机制上并未提出针对性特别强的措施。对此，您希望在环保“十三五”规划中做出那些探索？

王毅：目前，区域联防联控在“大气十条”里规定得比较空泛。在落实“大气十条”的过程中，京津冀及周边地区、长三角和珠三角已经建立了区域大气污染防治领导小组联席会议制度。该联席会议由区域内各省（区、市）人民政府和国务院有关部门参加，通过定期领导小组会议和办公室工作会议两种主要形式，研究协调解决区域内突出环境问题，并组织实施环评会商、联合执法、信息共享、预警应急等大气污染防治措施。联席会议还负责通报区域大气污染防治工作进展，研究确定阶段性工作要求、工作重点与主要任务。

从过往环保系统及相关领域的类似联席会议的管理效果来看，一方面，作为临时性的协调议事机制，其能否科学有效决策存在疑问；另一方面，由于不属于常设机构和缺少利益相关方参与，即使产生决策而

能否实施也有很大的不确定性，所以这种联席会议制度的效果并不理想。

我们加强生态文明建设，必须加强顶层设计和进行体制改革、制度创新，这是党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和刚出台的《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》的基本要求。

虽然在当前条件下，进行大规模的环境大部制改革还存在一定困难，但我们可以针对当前环境问题的特点，在区域（流域）污染综合防治上寻找突破口。即尝试把现行的流域水资源保护机构和区域环境督查机构坐实，通过立法和行政授权加强其机构职能，可以先小范围进行试点改革，逐步使其真正成为环境管理的区域（流域）派出机构，并借此构建区域（流域）环境综合管理体系，统筹区域大气污染和流域水污染的综合防治。通过制度创新，使区域联防联控机制和流域协作机制落到实处。

多个部门之间统筹是挑战

《中国环境管理》：继“大气十条”之后，国务院于4月16日出台了“水十条”，您如何整体评价“水十条”？

王毅：作为新一届政府的第二个环保行动计划纲领，“水十条”彰显了新一届政府治理和改善水体环境的决心和意志，回应了人民群众的关切。

首先，从编制过程来看，我认为还可以吸纳更多利益相关方参与。根据环保部的解读材料介绍，“水十条”的起草工作自2013年4月起，主要经历了准备、编制、征求意见和报批4个阶段，先后6次征求中央及国务院34个部门和单位意见，两次征求各省（区、市）人民政府意见，3次组织专题调研，历时近两年，30次易稿。从中不难看出，“水十条”的起草过程中主要征求了政府部门的意见，而在征求专家、企业、公众和其他利益相关者的意见这一方面则显得不足。无论是新环保法还是“水十条”，信息公开和公众参与都是其重要内容。而我认为，公众参与不应仅限于政策出台之后的阶段，也可以扩展至政策制定的过程中。既然“水十条”讨论的是公共事务议题，那么为什么不能在制定过程中向包括公众在内的更多利益相关者征求意见呢？通过充分讨论不仅可以丰富我们的规定，更重要的是通过协商达成共识，有利于未来行动的落实。因此，我希望正在制定中的“土十条”在这方面可以做得更好。

其次，从治理水体环境的职责分工来看，“水十条”的创新是规定了国务院各部门的具体分工，但对部门如何统筹的制度设计略显不足。“水十条”明确了环保、发改、科技、工业、财政、国土、交通、住建、水利、农业、卫生、海洋等多个部门在每一项任务上的职责，但对如何统筹各方开创“九龙”合

力、系统治理的新气象，并没有清晰的制度安排。尽管“水十条”提出建立全国水污染防治工作协作机制，但这一说法过于原则化，缺乏可操作性。部门协调一直是过去其他水污染防治工作开展过程中的难点，那么新的治水行动纲领应该对这一难点提出相对明晰的解决方案。

再者，从“水十条”落实的工作机制来看，“水十条”主要关注了从部委“条条”的角度如何操作的问题，而对从地方政府“块块”的角度如何操作、“条条”“块块”如何协作的问题重视不够。水环境治理从本质上说是跨行政区、跨部门的流域综合治理问题，因此地方政府间如何协作尤为重要，通过“条条”“块块”协作解决区域性流域性环境问题更为重要。

水环境监测体系需细化

《中国环境管理》：“水十条”提出要完善水环境监测网络。对此，您如何评价“水十条”的具体要求？

王毅：监测对一个有效的环境治理体系尤为重要。无论是政策的制定还是政策的考核都要以监测结果为依据，因此环境监测网络是水环境治理的一项前提性工作。

关于水环境监测网络还需要明确几个问题：到底由谁来建，是国家来建还是可以由第三方来建？是新建环境监测网络，还是在现有的基础上进行整合？现有的环境监测网络如何整合，还有哪些监测网络需要新建？水利部门和环保部门如何在地表水监测上避免重复建设？地表水监测网络和地下水监测网络是否需要以及如何衔接？陆海监测网络如何统筹？这些都有待进一步明确。

关于这个问题的复杂性，我们不妨以地下水监测为例。国土资源部、水利部联合申报了国家地下水监测工程，已获国家发展和改革委员会批复，正式进入实施阶段，预计未来三年内完成。其中，国土资源部将建设10103个地下水监测站点，其中新建监测站点7235个，改建监测站点2868个。新建监测站点中，新施工监测井7197个，钻探总进尺共68.4万米，流量监测站点38个；改建监测站点中，改建监测井2809个，流量监测站点59个。配套地下水信息自动采集传输一体化设备10103套。水利部将建10298个监测点，既包括了改建监测点，也包括了新建监测点。预计国家地下水监测站点监测控制范围将扩大到350万平方千米、站网密度提高到每1000平方千米5.8孔(站)，可有效提高地下水监测自动化和信息化水平，实现对全国地下水动态的有效监控。

这一工程的建设毫无疑问非常及时，可以弥补我国地下水监测网络的不足。但是从水环境治理的整体角度来看，负责地下水污染防治的环保部并没有参与。那么环保部在没有参与共建的情况下，能否充分

共享到地下水的监测数据？一般来说，没有共建，难以共享。环保部门是否还需要另外设置地下水环境质量的监测点？可见，水环境监测网络需要一个整体的设计和推进方案，要保证数据、信息的畅通、共享。

同时，“水十条”中提出到2017年底前，京津冀、长三角、珠三角等区域、海域建成统一的水环境监测网。但是如果前面提到的若干疑问没有得到充分解决，那么上述三大重点区域的水环境监测网络预计难以建得让人满意。同样的案例是，在国家科技重大项目中的“水专项”，其领导小组成员中有环保部和住建部，却没有水利部参与。

建议开展环境管理流域派出机构试点

《中国环境管理》：您如何评价“水十条”关于流域治理机制的设计？

王毅：“水十条”提出要完善流域协作机制，健全跨部门、跨区域、跨流域、跨海域的水环境保护议事协调机制，发挥环境保护区域督查派出机构和流域水资源保护机构的作用。但这一说法依然不“解渴”。正如我们在现实中看到的那样，无论是环保部的督查中心还是水利部的流域管理派出机构，都没有充分发挥统筹协调作用。一方面，环保督查中心作为环保部的直属事业单位没有执法权，而流域管理委员会也难以协调地方政府；另一方面督查中心与流域管理委员会之间也未建立有效的协调机制。

值得一提的是，过去我们在主要流域设有水资源保护局，在一个时期内该机构形式上曾由水利部和环保部双重领导。但由于两个部门在预算、人员安排、信息分享等问题上不能达成共识，导致这个机制无疾而终。目前，流域各水利委员会只是水利部的派出机构，不能代表环保部，更不能代表流域的各个利益相关方。

相比流域管理委员会已有《水法》的授权，环境管理流域派出机构还没有法律依据，因为《水污染防治法》并没有对该派出机构进行明确的授权。

因此，我建议应优先开展环境管理流域派出机构的试点工作，负责流域环境质量的监管和协调，也可以考虑通过流域机构的重组将水资源管理和水环境管理统一起来。如果在这个方面遇到法律障碍的话，也可以向全国人大申请特别授权。

尽快明确水环境质量标准制修订的时间表

《中国环境管理》：相比各种具体的治理政策，水环境有关的标准在“水十条”中位置并不是很突出。“水十条”在提到标准的制定和修订时，也没有像具体政策那样明确时间表。对此，您怎么看？

王毅：“水十条”提出制修订地下水、地表水和

海洋等环境质量标准，以及城镇污水处理、污泥处理处置、农田退水等污染物排放标准。无论是水环境质量标准，还是水污染物排放标准，都是重要的技术法规，对水环境质量管理至关重要。

我想特别强调一下水环境质量标准的重要性。最直接有效的例证就是，在公众参与的推动下，PM_{2.5}写入新的环境空气质量标准，对大气污染防治起到重要的推动作用。

在地表水领域，我国《地表水环境质量标准》制订于1983年，并先后于1988年、1999年和2002年进行过三次修订。现行标准为2002年第三次修订的标准，迄今已有11年未进行修订。建议尽快修订这一标准：更好地根据地表水环境功能分类和保护目标，去确定控制水环境质量的目标和项目，同时，论证制定饮用水源地标准的可行性，以及纳入环境健康因素的考虑等。

在地下水领域，我们只有《地下水质量标准》。现行标准于1993年12月30日批准，1994年10月1日实施，至今已有20多年。国土资源部已经启动了修订，但没有明确的时间表。

在《地下水质量标准》之外，我们还应该研究起草《地下水环境质量标准》。因为地下水质量不佳的成因很复杂，部分是地质环境本身天然造成的某些污染物超标，部分是人类活动造成。《地下水质量标准》主要是用于评价地下水本身质量的标准，而无法衡量人类活动对地下水水质的影响。因此国家应尽快制定《地下水环境质量标准》。

这些水环境质量标准的起草和修订，将影响到整个水污染防治的评价，应尽快明确其制修订的时间表。如果我们启用新的标准，可能会像空气一样得出完全不同的评价结果。

此外，我们还应该在现有的排放标准基础上，继续完善各个行业的用水效率、水污染物排放等标准以及行业领跑者标准，以构建一个完善的水环境质量标准与排放标准体系。

做好《水污染防治法》修订

《中国环境管理》：在“水十条”实施的同时，《水污染防治法》已经列入十二届全国人大立法规划的一类立法项目。您对《水污染防治法》的修改有哪些建议？

王毅：首先，我期望正在修订中的《大气污染防治法》，能够更好地落实新《环保法》的要求，朝着《清洁空气法》的方向修订，从而为后续的《水污染防治法》修订以及《土壤污染防治法》的起草树立一个优秀的立法范本。

其次，《水污染防治法》应在新《环保法》和“水十条”的基础上，不仅仅是就水污染防治谈水污染防治，而是能够从宏观的角度，体现经济发展与水环境治理之间的平衡关系。此外，《水污染防治法》还应

突出流域综合管理的理念，根据流域特点和要求进行统筹防治，综合解决流域水问题，并形成一部更强有力的《清洁水法》。

再者，新的《清洁水法》应对我们过去关注较少的地下水污染防治和农村水污染防治等议题，做出必要和充分的回应。

协调三个“十条”与“十三五”规划的关系

《中国环境管理》：“大气十条”和“水十条”已经实施，“土十条”已经上报国务院。那么应当如何处理三个“环保十条”与环保“十三五”规划的关系？

王毅：在“十二五”环保规划体系里面，我们已经有完整的大气、水和土的专项规划：在大气领域，有《重点区域大气污染防治十二五规划》；在水领域，有《重点流域污染防治十二五规划》、《全国地下水污染防治规划（2011—2020年）》、《水质较好湖泊生态环境保护总体规划（2013—2020年）》；在土壤领域，已有《近期土壤环境保护和综合治理工作安排》，也即实质意义上的土壤污染防治“十二五”规划了。

既然三个环境要素的环保规划体系如此完整，为什么我们还要在“十二五”各个环保专项规划的有效期内，另起炉灶再来三个横跨“十二五”和“十三五”的环保十条？表面的理由是，中国大气、水和土壤的防治形势超出了预测，目标需要加严，并且针对环境要素的专业化防治也符合环境保护的基本规律，所以要再制定三个“环保十条”。

“大气十条”的一个结果就是在实质意义上废止了《重点区域大气污染防治十二五规划》。如果说2013年出台的“大气十条”属于新一届政府的应急措施还可以理解，但是为什么已经到了“十二五”末期，还要在2015年出台“水十条”，编制“土十条”呢？

按照五年环保专项规划编制的惯例，在“十三五”期间还要出台重点流域污染防治规划和土壤污染防治规划。那么现在2015年再出台有关水和土的行动计划，是不是就叠床架屋了呢？我们看到，在水、土十条的背景下，《地下水污染防治规划（2011—2020）》和《近期土壤环境保护和综合治理工作安排》已经很少被人提起了。那么这些规划是否需要执行、能否得到很好的执行？

因此，我建议为了落实三中全会决定倡导的“多规合一”，既保证规划的连续性和权威性，又提高规划的质量和减少重复，必须重新思考“十三五”环保专项规划的制定思路，在未来三个“环保十条”的基础上，把环保“十三五”规划制定为更具战略性、协调性和面向长远的“绿色中国”规划，将环境各要素统筹起来，为建设生态文明、绘制美丽中国和实现可持续发展奠定基础。

（责任编辑：徐昊）