

破解中国城市 空气污染难题*

■ 文 | 王 军

近来,城市空气污染引起了中国社会各界的高度关注,雾霾、沙尘暴和PM2.5成为人们挂在嘴边的话题。据报道,在今年1月的31天中,北京仅5天没有雾霾。“有关部门”给出的需要18年才能整治雾霾的说法,不仅令人顿生“等不及”的感叹,也想追问为什么治理需要如此长的时间,因为中国的“神舟探月”计划似乎也没有如此耗时过。

不管怎样,社会各界对解决空气污染的呼声已是一浪高过一浪。毕竟,空气污染与我们每个人都相关,且无时无刻不在影响我

们的健康。怎样解决这一难题呢?为此,我们需要澄清两个问题:一是,究竟谁是整治空气污染的主体?二是,如何落实相关治理措施。

回答第一个问题很简单,政府是环保的主体,这在全世界都是一样的,理由也可用经济学常识来说明。这种常识便是,对于空气质量这样的纯公共物品,私人是没有动机提供的,此时市场机制失灵了。也正因如此,才需要政府干预,由政府来提供此类物品不仅顺理成章,而且不可推卸。抛开其他一切

不说,仅保护环境,确保空气质量这一件事,就可上升至政府为什么存在这样的高度。认识到这一点是重要的,因为它能让我们知道谁是空气质量的第一责任人。

第二个问题较复杂,但政府在其中仍扮演着不可替代的角色。这里涉及到诸多环节,我们可列出其中两点。

首先还是制度上的保证。尽管中国已颁布了不少环境保护方面的法律法规,如2000年4月的《大气污染防治法》等,但许多法规并未起到应有的效果。除去有法不依、执法不严这些老生常谈的问题以外,整治城市污染还急需破除体制上的一些痼疾,剔除相互掣肘的环节。例如,实施垂直化的环保管理体制已经喊了很多年,但仍未落实。近年媒体不断披露,一些地方环保部门偏袒甚至庇护本地企业排污行为,与排污企业沆瀣一气的事件,这正说明目前的环保体制出了问



* 摘编自英国《金融时报》中文网

题。根本原因在于,目前中国各地环保局长的乌纱帽不是由其保护环境的功绩决定,而是由唯GDP是图的地方一把手任命,于是,地方环保官员自然会对当地的污染状况睁一只眼闭一只眼。因此,尽早推行环境监管的垂直领导,同时将这一部门挪移至人民代表大会管理,摆脱行政干扰,不仅是大势所趋,而且也是解决包括空气污染在内的所有环境问题的制度性基础。

与其他几类污染形态(如废水和废渣等)不同,空气污染的治理非常复杂,技术上也更为困难,因为空气的流动和漂移会使得我们很难将空气污染物限定在某个特定区域。人类的活动和健康因此受到影响,特别是,空气污染造成的健康损害往往需要较长时间的观察才能确认,不仅难以对施害者进行追责,而且也普遍实行的“谁污染谁治理”的法律原则造成了挑战。

目前,中国许多城市都出台了针对空气质量的管制条例,但多数只强调了防,而忽视了治,这显然有失偏颇。整治污染既要防,更要治,而且是从源头上治。如何治呢?治污需要长期的努力,投入和收益的不对等意味着治污不大可能通过市场来解决,甚至地方政府也难以产生治污的动机。即便如此,治污仍离不开政府的强力介入。由于空气中的污染源可能是跨区域甚至跨国境的,因此,整治起来较为棘手。

让我们以北京为例加以说明,有两类情形:一是,北京的空气污染来自周边省份如河北。目前体制下,北京环保与河北环保分属两个不同的上级,因此协调起来颇费周折。如果实施环保垂直领导,两个地区有统一的领导,协调起来自然便捷许多。二是,北京的空气污染来自境外,如蒙古国。据中国科学家的研究,常年肆虐北京的沙尘暴主要源于蒙古国。如果这样的话,治理就更难了,因为中国的环保监察对另一主权国家不再具有管辖权。不过,此类事件国际上早有成功范例,如两国可就治理沙尘暴进行合作,只是我们不应指望蒙古国主动付费治理。这也说明,过去这些年我们搞的三北防护林工程

未起到预期效果,我们的树或许应该种得更远一些。设想这样一种情形:中国派出“青年突击队”,自备铁锹和树苗,在蒙古国边境植树,蒙古国自然会很欢迎。如此解决方式符合国际关系中的惯常作法,即在国际场合往往是受害者付费解决问题。

无疑,运用法律手段对空气质量进行整治是长期可依靠的方式。当然,结合中国体制特征,运用行政手段,短期内也可取得一些看得见的效果。例如,实行地方一把手对本地空气质量的问责制,将环境质量考评与当地要员的升迁相捆绑,早已被许多专家指出。地方一旦出现恶性污染事件,党政一把手的仕途将受到影响甚至终止。如果查出这些地方要员对污染企业的行为进行袒护,则以共同犯罪论处,依法惩办,以此遏制环境问题的恶化。

其次是技术上的促进,要大胆借鉴和推广使用国外发达国家的治污经验。证据显示,近期北京的雾霾有相当部分是由于使用了含硫量较高的汽柴油,为此,政府已明确要求汽柴油的供应商降低含硫成分,提升油品质量。问题是,这可能成为汽柴油涨价的借口,从而损害消费者的利益。要解决这一牵扯各方利益的矛盾,必须划清政府、企业和消费者在改善空气质量这一问题上的各自责任,究竟怎样的制度性安排能够实现全社会的福利最大化,这才是最重要的,当然落实起来也很难。难就难在此时的社会福利包括了清洁空气所带来的好处,而这一点往往被决策者们所忽略掉了。

近年中国在监测空气污染方面已经取得了很大进展,最值一提的便是PM2.5的发布。从之前只监测PM10,到现在监测对人体健康危害最大、更细微的颗粒物PM2.5,这些技术上的进步表明,政府可随时掌握空气质量,为及时整治提供了可能,但环境监测技术进步丝毫代替不了城市空气质量的改善。因此,治理空气污染除去技术上辅佐以外,还必须要有新的思维。

其实,许多发达国家都在环境问题上走过弯路,吃过大亏。例如,英国伦敦在上个

世纪五十年代就曾出现导致上千人死亡的空气污染事件,经过几十年的治理,伦敦的空气质量已经得到了明显改善,这些经验非常值得认真吸取和借鉴。

发达国家在清洁空气的实践方面也摸索出许多行之有效的办法,如美国环保署(EPA)于上个世纪70年代就推出空气污染指数(Air Pollution Index)。由于该指数能够向公众提供及时、准确、易于理解的空气质量状况,因而被世界许多国家所采纳。

中国也制订出了类似的空气污染指数,并在官媒上大张旗鼓地发布。直觉上,这项举措可以警示并促进当地政府改进环境质量,但最近一项有中国学者参与的研究揭示出,政府推动的环保行动有其阴暗的一面。这篇题为“空气污染数据的博弈:来自中国的教训”(Gaming In Air Pollution Data? Lessons From China)的论文,由美国著名智库国民经济研究局(NBER)几周前发布。

这项研究表明,政府主办的环保行动,如全国卫生城市评选存在虚假的成分。通过对中国多个城市的跟踪研究,那些处于中国全国卫生城市临界位置的政府,会有强烈的动机操纵空气质量监测数据,通过篡改蓝天数目从而入选全国卫生城市,而那些空气质量一直处于优良的城市则没有这样的动机。看得出,这里存在一种博弈,而这种博弈的结果无益于空气质量的改进。此时,政府要做的便是修改博弈的规则,令各方产生有助于提升空气质量的行为动机。

最后需要指出的是,对于中国这样一个城市人口居住相对密集的国家,空气污染对人体健康造成的危害更大,也更为集中。特别是,随着中国工业化和城市化的大规模展开,空气污染问题将愈发突出。与此同时,公众环保意识的觉醒以及对于空气质量需求的快速提升,都使得整治空气污染迟早成为政府需要面对的又一项民生工程,现在到了政府展示决心和落实行动的时候了。

(作者为中国天则经济研究所客座研究员)