

美国治霾启示：财力与人力

■ 王尔德 报道

今天的美国虽已不再像中国这样为雾霾困扰,但美国在治霾上却仍然投入了很多的钱和人。

根据《治霾须投入多少“钱”和“人”?——国际经验分享之美国》(以下简称《国际经验》)的数据,美国环保署(EUSEPA)2012 财政年的总预算达到 89 亿美元,其总工作人员达到了 1 万 7 千多人。这些数字远远超过了同期中国环保部在人员和资金上的投入水平。《国际经验》由中国清洁空气联盟于近日完成,该报告建议,中国政府应加大对空气污染治理资金的投入,尤其应增加从事空气质量规划和大气污染源监察执法的人员数量,并可通过采购服务等模式让更多研究机构参与空气污染防治。

“在提高各级政府的治霾能力上,尤为重要的是通过加大财力和人力的方式,提高市县政府的监察执法能力,并改善现有的环境执法体制,从而确保《大气污染防治法》能够得到有效执行。”全国人大环资委法案室副主任王凤春分析。

公开资料显示,中国清洁空气联盟是由十家中国清洁空气领域的核心科研院所共同发起的平台组织,这十家发起机构包括:清华大学、环保部环境规划院、环保部环境工程评估中心、复旦大学、南京大学、北京师范大学、中国环境科学研究院、北京大学、环保部机动车排污监控中心、中国人民大学。

美国环保署：1424 人管空气

中国清洁空气联盟秘书处负责人解洪兴介绍,美国在上世纪经历了多起空气污染事件,如 1943 年洛杉矶光化学烟雾事件、1948 年多诺拉烟雾事件等,都给当时美国人民的健康带来了巨大危害。为了应对空气污染,美国于 1970 年出台《清洁空气法案》,并成立了环保署以及地方空气资源管理局,逐步开展系统的空气质量管理。

经过数十年的努力,美国的空气质量得到了巨大的改善。如今,虽然 PM2.5 和臭氧仍然是美国大气的主要污染物,但污染级别已经远低于中国。目前,美国空气质量标准中 PM2.5 年均浓度要求为 12 微克 / 立方米,十分接近 WHO 建议的 10 微克 / 立方米的标准。不过,由于 2008 年经济危机的影响,美国环保署在近年也在裁员和缩减预算。

《国际经验》指出,美国环保署大气项目成立于 1970 年,设有 12 个指挥部办公室和 10 个区域办公室。据悉,指挥部办公室负责

各种空气质量标准和排放标准的制定、达标和非达标区域的划定、州实施计划的执行及空气监测、污染源清单编制、模型等。具体包括行政和资源管理办公室、空气和辐射办公室、化学品安全和污染办公室、财务总监办公室、法律执行和守法办公室、环境信息办公室、法律顾问办公室、监察办公室、国际和部落事务办公室、研究和发展办公室、固体废物和应急办公室、水环境办公室。

区域办公室负责与辖区内的州、城市 and 部落政府一起治理环境问题,全国被划分为 10 个区域,包括波士顿、纽约、费城、亚特兰大、芝加哥、达拉斯、堪萨斯、丹佛、旧金山、西雅图。解洪兴解释,各区域办公室的规模根据辖区范围以及空气质量情况有较大差异,人数从 30 到 150 人不等。其具体职责包括:为州、城市、部落环保机构提供技术支持;参与并支持州之间的区域大气环境规划;负责州实施计划的审核以及联邦实施计划的执行(若需要);提供环保履约协助;当州政府没能履行职责时,对特殊设施采取执法行动;负责国家对州及跨州组织的拨款;为州空气质量管理人员提供培训。

“我国在 2012 年底发布的《重点区域大气污染防治十二五规划》中明确提出了‘三区十群’的概念。京津冀、长三角和珠三角三个大气污染重点区域也在探讨建立长效的区域联防联控机制,但目前还没系统成型的机制。美国的区域办公室模式可以提供借鉴。”解洪兴分析。

根据《国际经验》,美国环保署在 2012 年负责空气质量工作的人员共有 1424 人,其中包括环境项目人员、管理人员、研究人员、技术专家和监察人员等。美国环保署大气环保投入大概占总环保投入的 10%,2012 年为 8.2 亿美元,2011 年为 8.1 亿美元,2010 年为 7 亿美元。

加州治霾

在联邦政府之外,《国际经验》也介绍了美国州政府和城市层面治霾的经验。

截至 2013 年,加州总人口数为 3800 万,是美国人口最多的州。加州也是美国空气质量最具挑战的地区,如闻名世界的“洛杉矶光化学烟雾事件”就发生在加州。为了应对空气污染,加州在 1967 年成立了一个独立的机构——空气资源管理局,负责空气质量管理工作。

解洪兴介绍,加州空气资源管理局有九个部门,包括移动源控制部门、执法部门、空气质量规划和科学部门、研究部门、信息服



务部门、固定源部门、行政服务部门、监测和实验部门、移动源运营部门。2013 年共 1344 名工作人员,包括工程师、律师、项目经理、研究人员和执法人员等。除去负责温室气体减排和气候变化工作的人员,管理局共有 1279 人负责大气污染相关工作。

同时,2012 年加州环保局总预算为 163300 万美元,加州空气资源管理局总预算 55500 万美元,由此可见,后者占前者的比例高达 34%左右,远远高出联邦政府大气环保投入在总环保投入的 10%左右的占比。

加州空气资源管理局资金来源主要是专项资金和债券收益。43%的资金来自一般责任债券;26%来自罚款;18%来自机动车注册和上牌费用。

这笔资金大部分用于移动源污染、固定源污染治理和对地方空气质量治理的资金支持。

其中 80%用于以下项目:机动车管理、州交通管理项目;空气污染控制项目;港口建设、安全和空气质量改善、公路安全、减少交通流量项目。20%用于机动车监察和维修项目、联邦信托项目、空气质量改善项目等。

建议增加大气污染源监察执法人员

《国际经验》建议,虽然雾霾不再困扰美国,但与中国相比,美国大气污染防治资金和人员的投入仍然非常巨大。从美国的经验可以看出,治理空气污染是一项复杂而艰巨的工作,需要大量资金长期持续的投入,同时还需要众多专业的科研、管理人员参与政策制定和执行。

首先,从中央到地方各级政府应加大对大气污染治理资金的投入。“美国环保治理的经费很大一部分来自政府每年给企业开展环境审核并签发排污许可证所收取的费用。在未来,我们也可以在‘污染者付费’原则下尝试通过增加排污成本的方法,为空气污染防治以及其他环保工作争取更多稳定的资金来源。”解洪兴建议。

王凤春认为“相比财政投入,更重要的是督促企业落实治污的投入。应该通过更严格的执法督促企业达标排放,按照法律的要求建设并确保污染治理设施的正常运行。”

其次,应该增加从事空气质量规划和大气污染源监察执法的工作人员。对此,《国际经验》指出,美国在国家、州和城市都配备了大量的从事空气质量规划、监测、执法等工作的人员。鉴于中国幅员辽阔,各地在气象特征、地形环境、产业能源结构以及机动车发展水平都有很大差异,因此,在各省市也需要配备专业背景的科研人员才能有效的支持决策的制定。

中科院科技政策与管理科学研究所副所长王毅认为,在人力之外,更重要的是提高地方的独立监察能力,由于人事和财权都受地方政府支配,地方环境监察系统往往是不可靠的,其独立监管能力容易受到地方保护主义等各种力量的制约。

此外,《国际经验》提出,考虑到资金的投入可以在短期内大幅增加,而人员的投入则需要能力培养过程,因此国家应鼓励更多的专业机构、研究机构参与大气污染防治,通过政府采购服务的方式,形成良性市场机制,既可以支持空气管理决策的有效性,还可以推动大气相关环保服务业的发展。

“大气治理不应仅仅依靠政府,更需通

社保服务困境：1 万比 1 的考验

■ 郭晋晖 报道

自从张元从医院转入社保部门工作之后,他再也不抱怨银行服务质量低,他说,在社保行业工作,知道社保经办机构为参保人提供的服务比不上银行的效率高。

在过去的 10 年时间里,中国已经实现了社保的全覆盖,截至 2012 年,社会保障的覆盖高达 266 亿人次,成为世界上第一大社会保险制度。

然而,与社保覆盖面突飞猛进相比,社保服务的质量以及口保人的满意度并没有得到同步提升,“重投入,轻管理,重政策,轻服务”的问题逐渐暴露,究其原因,关键又卡在社保经办机构的供给和服务能力上。

记者在过去一个多月对中国省级以下基层社保机构官员的调查和走访显示,之所以供给和服务能力跟不上,病根又出在目前中国社保体制上——隶属于行政部门,尽管经办机构是一级法人,但实际上并没有真正的法人独立地位,进而导致政事不分。

一位社保系统资深人士对记者表示,社保机构所面临的这些痼疾,已经不是向编办要些编制,向财政要些资金等缝缝补补的措施能够解决的,必须改革和优化服务体制。

清华大学就业与社保研究中心主任杨燕绥在接受本报记者采访时称:按照国际惯例,凡是涉及 60%以上居民和企业的管理及服务,即应当依法建立独立机构、直接预算和隶属行政第一把手。

另据记者了解,一些地区已经在社保体制改革方面进行了探索,早在 2007 年,作为浙江省综合配套改革试点区的嘉兴市组建了市社会保障事务局,这一机构为市政府直属的参照公务员法管理的事业单位。江苏省无锡市也通过体制改革,整合资源,做强了社保机构,同时推进了行政简政放权的改革。

去年,广东省信访局联合广东省社科院组成联合课题组对广东省的社保体制进行调研,并于近日向广东相关部门提交报告,建议成立直接隶属于省政府、集中统一管理

服务全省社保事务的广东省社会保障服务事务局。

此外,记者获悉,按照十八届三中全会“健全社会保障经办管理体制,建立更加便民快捷的服务体系”精神,人社部已经明确由全国社会保险事业管理中心牵头,研究加快健全社会保障管理体制和经办服务体系。

“社保系统的改革都是被逼出来的,东部发达地区由于参保人和业务量的激增,社保经办机构的压力非常大,不改已经难以适应形势的变化。”上述社保系统资深人士说。

超负荷运转中的脆弱

近年来城乡一体化保障的快速推进,大量的农村参保人进入制度,全国的经办机构均处于超负荷运转的状态。

人社部的数据显示,经办机构人均服务参保人次负荷比由 2000 年的 2757 : 1 上升到 2012 年的 9692 : 1,明显超出国际平均水平。在社保重镇广东,全省人均负荷比已经高达 21342 : 1。

在社保局工作这么多年,沿海某省市级社保局长刘林亲身经历了该市社保体系快速膨胀的全过程,参保人次从 100 多万增加到了 1000 多万。

“任务已经翻了十倍而部门的‘三定’方案还是原来的,新农合那么多人划入编办却没有给社保局增加专门的编制。”刘林说。不仅仅是参保数量,参保方式也发生了很大的变化——当年只需面对单位,如今却有越来越多的参保人以个人身份参保。

社会保障经办机构对参保人的承诺是“记录一生,服务一生,保障一生”,如今参保人工作变动非常普遍,参保人的参保记录都非常复杂,这些变化对于社保经办机构提出了严峻挑战。

每天早上一上班,某县级市社保局局长王铮就会站在办公室楼下维持秩序。该县社保局的办公场所非常局促,一楼“大厅”只有几十平方米,前来办事的参保人

不得不在马路上边排队,有时排队的人流长达百余米,场面堪比春运买火车票。

超负荷运转的结果是社保经办过程中出现了风险防控能力减弱,维持任务数量的粗放式管理态势,不利于保障基金安全和提高参保人的满意度。

刘林说:“现在社保所有的矛盾都缘于体制,政府想把所有的都包办起来,但又不可能给我们那么多的编制和资源,导致社保部门普遍处于‘不能不做,又很难做好’的状态。”

“行政化”的桎梏

社会经办业务具有非常强的市场化属性,而长期以来在机构定位、人员编制、经费来源等方面严重的行政化,对社保经办机构的效率和活力形成束缚,整个社保系统处于一种脆弱状态中。

相比于经办业务工作量的激增,社保经办人员数量增长缓慢。在 2000 年到 2012 年这 13 年间,各类社会保险的参保人次增加了 7 倍,基金收入规模增加 10 倍,基金支出规模增加 9 倍,但同期社保经办人员的数量仅增加 13 倍。

社保经办人员数量难以增加的根本原因是社保经办机构的事单位性质,全国有超过一半的经办机构是参照公务员管理的事业单位,在中央三令五申不能增加编制的大环境下,各地编办对于编制控制得非常严格。

在这种情况下,社保业务量与人员配比之间已经完全“失联”。更严重的是,财政对于社保经办投入与社保业务量也是“失联”的。

中国对于事业单位的财政拨付是与人员挂钩,经费拨付额采取按机构行政编制人员和人均办公经费定额来制定,人员编制的数量直接决定财政拨款的数量。

中国社科院发布的《中国养老金发展报告 2013——社保经办服务体系改革》中称,2012 年财政实际支付全国经办机构经费总计 1481 亿元。人均服务费用仅为 888 元 / 年。

“人均服务费用”是指每年参保人次平

均费用,这个指标用来衡量社会保险制度用于服务参保人的能力。2012 年,1481 亿元的总经费减去 80 亿元的经办人员工资以及房屋水电等办公经费,剩下的钱连每年为参保人寄一封社保权益告知单的挂号信邮费都出不起。

《社会保险法》第 74 条规定,社保经办机构应当定期将个人权益记录单免费寄送本人,而在实践中几乎没有社保机构能够做到。

王铮说,捉襟见肘的办公经费让社保局连打印纸都没法充足供应,为参保人打印清单常常使用单位内部已用纸张的背面,对于一些职工比较多的大单位,则会要求他们自带打印纸。

如果说人员经费的不足,各地社保局长还可以克服,最令他们难受的是严重的授权不足。

首先没有用人权,他们想用的人留不住提拔不了,上级部门常常给他们派一些完全不懂业务的人来担任重要职务,“管不到人实际上就管不到事,这会带来很大的风险”。由于社保经办机构隶属于行政部门,经办机构实际没有法人独立性,缺乏执法权,其稽核工作与行政部门监督执法彼此脱节,给扩面、稽核、反欺诈、账户核管等工作造成重重困难。

政事分开“去行政化”

广东省社科院课题组在调研中发现,政事合一,管办一体,监管不力,制衡防控机制的乏力是当前社保体系中存在的主要问题之一。

这份名为《全面深化改革,构建广东省大社保新体制》的报告称,由于法律责任主体、会计管理主体的地位不明晰,与行政主管部门关系未理顺,致使工作独立性和主观能动性受到影响,从而降低了基金管理的专业化、现代化水平,以及服务的人性化和贴心化水准。

报告建议,按照“政事分开,管办分离”的

过制度安排,鼓励区域各利益相关方参与,特别是通过更加透明的信息公开、环境监督和环境公益诉讼制度,促进社会公众的参与,真正把公众作为促进环境保护的骨干力量。”王毅建议。

链接

伦敦治霾启示

从伦敦治雾的经验看,最重要的是政府要下决心,准备为环境保护付出必要的成本。历史上,英国首都伦敦曾因污染严重而成为“雾都”。

伦敦这种以煤烟为主的雾霾是可能致命的。1873 年、1880 年、1882 年、1891 年和 1892 年,伦敦的毒雾都曾造成上千人死亡。

从伦敦治雾的经验看,最重要的是政府要下决心,准备为环境保护付出必要的成本。历史上,英国是以自由放任模式实现城市化进程的。由于政府干预不足,很多工厂就建在城市中心,居民生活能源也以廉价的燃煤为主。在伦敦治雾的过程中,政府通过立法,决心不计成本地减少煤烟排放。

2012 年,伦敦人口密度为每平方公里 5100 人,在发达国家大城市中是比较靠前的。但是与我国大城市相比,情况则要好得多。同期,北京人口密度为 11500 人,上海为 13400 人。人口总量方面,2012 年伦敦人口 827 万,同期北京中心区常住人口超过 1020 万,上海超过 1360 万。如果考虑流动人口因素,这种差距还可能进一步扩大。纵观世界城市人口密度排行榜,名列前茅的都属于发展中国家和地区。形成这种现象的原因是非常复杂的,与社会资源过度集中、公共交通投入不足、产业布局不合理等都有关系。但是,从公共政策层面看,则主要是政府在城市规划与管理方面对环境承载力重视不足。

在这方面,战后英国的很多做法值得借鉴。第一,通过大城市周边的“新城”建设,有效降低城市中心区的人口密度。1945 年,英国启动政府主导的新城建设运动。到上世纪 70 年代中期,已经建立 33 个新城,容纳 23%的城市居民。第二,大力发展公共交通。这是降低城市中心区人口密度、减少交通污染的核心举措。2003 年起,伦敦开始对私家车征收拥堵费,用以补贴公交建设。第三,倡导“花园城市”理念。目前,在寸土寸金的伦敦城市中心区,有三分之一的面积被花园、公共绿地和森林覆盖。这些土地如果投入开发,无疑会带来巨大的经济效益,但同时会給城市环境带来负面影响。在这方面,以精明著称的英国人做出的无疑是明智的选择。