

推动四大结构调整 打赢蓝天保卫战

——专家解读《打赢蓝天保卫战三年行动计划》

本报讯日前,国务院正式印发了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》(以下简称《三年行动计划》),对未来三年国家大气污染防治工作进行部署。三位专家就其中有关问题回答了记者提问。

■ 持续推动产业、能源、运输、用地结构调整,全面深入开展大气污染防治工作

问:《三年行动计划》又被称为《大气十条》二期,普遍认为作为承接《大气十条》而发布的。那么,《大气十条》目标完成情况如何?是否对各省(区、市)进行考核?考核结果如何?

王金南(生态环境部环境规划院院长,中国工程院院士):2013年,国务院发布《大气污染防治行动计划》(以下简称《大气十条》),着重强化以细颗粒物(PM_{2.5})为重点的大气污染防治工作,为当前和今后一段时间的工作指明了方向。《大气十条》实施5年来,在党中央、国务院坚强领导下,各地区各部门各单位思想统一、态度坚决、行动有力,扎实推进各项政策措施。初步建立齐抓共管的治理格局,产业、能源结构得到优化,重点行业和领域治理力度不断加大,环境法治保障更加有力,大气环境管理能力稳步提升。《大气十条》确定的45项重点工作任务,全部按期完成。

《大气十条》要求,到2017年,全国地级及以上城市可吸入颗粒物(PM₁₀)浓度下降10%以上,京津冀、长三角、珠三角等区域PM_{2.5}浓度分别下降25%、20%、15%左右,其中北京市

■ 对各省(区、市)和重点区域不再设立新的量化目标

问:蓝天保卫战目标设定是怎么考虑的?保卫战目标与《大气十条》、“十三五”约束性指标存在什么关系?

王金南:为落实党中央、国务院要求,生态环境部编制了《三年行动计划》,6月27日由国务院正式印发,其中提出环境空气质量目标:“经过3年努力,大幅减少主要大气污染物排放总量,协同减少温室气体排放,进一步明显降低细颗粒物(PM_{2.5})浓度,明显减少重污染天数,明显改善环境空气质量,明显增强人民的蓝天幸福感。到2020年,二氧化硫、氮氧化物排放总量分别比2015年下降15%以上;PM_{2.5}未达标地级及以上城市浓度比2015年下降18%以上,地级及以上城市空气质量优良天数比率达到80%,重度及以上污染天数比率比2015年下降25%以上。”

上述目标设定主要考虑几方面:一是要贯彻落实十九大和中央经济工作会议精神,确定“源头防治”和“四个明显”;同时延续《大气十条》以颗粒物浓度降低为主要目标,同时降低重污染天数的思路,促进环境空气质量的总体改善。二是要求完成《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》确定的环境空气约束性目标,“十三五”约束性指标已提出2020年环境空气质量和污染物排放总量目标,生态环境部已将目标分解至各省(区、市),各省(区、市)已将目标纳入各自“十三五”环保规划,并将目标进一步分解至市。三是考虑到蓝天保卫战时间与“十三五”剩余时间重合,再设立新的目标会对地方目标指标制定、分解、考核、重点任务设定等工作造成混乱。因此,蓝天保卫战对各省(区、市)和重点区域都不再设立新的量化目标,要求各地完成“十三五”约束性指标。

问:北京市作为大气污染防治工作的重点,能否完成《大气十条》目标曾受到广泛关注。请问蓝天保卫战北京市的目标是如何设定的?

王金南:《大气十条》要求2017年北京市PM_{2.5}年均浓度达到60微克/立方米左右,2016年中国工程院组织开展的

■ 将产业结构优化调整作为推动我国高质量发展的重要突破口

问:产业结构调整进入深水区,《三年行动计划》在这方面有什么部署和安排?

王金南:我国产业结构依然偏重,以京津冀及周边6省市(北京、天津、河北、山西、山东、河南)为例,国土面积仅占全国7.2%,消耗了全国33%的煤炭,生产了全国43%的钢铁、45%的焦炭、31%的平板玻璃、19%的水泥、60%的原料药、40%的农药,原油加工量占全国28%。京津冀及周边、长三角、汾渭平原等区域单位国土面积煤炭消费量是全国平均水平的4~6倍。且重化产业围城现象突出,对当地环境空气质量产生重要影响。同时,在城乡接合部、乡镇和广大农村地区,存在大量“散乱污”企业,严重污染环境、扰乱市场秩序,挤占发展空间,“劣币驱逐良币”现象十分突出。

《三年行动计划》将产业结构优化调整作为推动我国高质量发展的重要突破口,具体内容包括:

一是优化产业布局。通过“三线一单”编制工作明确禁止和限制发展的行业、生产工艺和产业目录;加快城市建设

■ 将加快调整能源结构、构建清洁低碳高效能源体系作为重要举措

问:为什么将能源结构调整作为打赢蓝天保卫战的重要工作,《三年行动计划》在此方面有什么部署和安排?

王金南:我国能源结构以煤为主,清洁化利用水平仍偏低,结构性污染问题突出。我国煤炭消费量大、集中使用率低,重点区域煤炭消费强度高。全国20%左右煤炭用于无任何环保治理措施的农村取暖和不能稳定达标的中小型燃煤设施。目前,“2+26”城市和汾渭平原地区散煤消费约6000万吨,1吨散煤大气污染物排放量是1吨电煤的10~15倍。京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原等重点地区单位国土面积煤炭消费量是全国平均水平的4~6倍。因此,《三年行动计划》将加快调整能源结构、构建清洁低碳高效能源体系作为重要举措,坚持发展非化石能源与清洁高效利用化石能源并举,着力补齐资源环境约束、质量效益不高、基础设施薄

弱等短板。主要措施包括:一是有效推进北方地区清洁取暖。2020年采暖季前,京津冀及周边地区、汾渭平原的平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代。

二是重点区域继续实施煤炭消费总量控制。到2020年,全国煤炭占能源消费总量比重下降到58%以下。北京、天津、河北、山东、河南五省(市)煤炭消费总量比2015年下降10%,长三角地区下降5%,汾渭平原实际负增长。推进煤炭集中使用、清洁利用,重点削减非电力用煤,提高电力用煤比例,2020年全国电力用煤占煤炭消费总量比重达到55%以上。

三是加大燃煤锅炉和炉窑整治力度。县级以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下燃煤锅炉,重点区域每小时65蒸吨及以上燃煤锅炉全部完成节能和超低排放改

造;加快淘汰中小型煤气发生炉。四是提高能源利用效率。继续实施能源消耗总量和强度双控行动。推动北方采暖地区城镇和农村住房节能改造。

五是加快发展清洁能源和新能源。到2020年,非化石能源占能源消费总量比重达到15%。加大可再生能源消纳力度,基本解决弃水、弃风、弃光问题。

问:《三年行动计划》如何做到既顺应人民群众渴望蓝天的期盼,又保障北方群众取暖过冬基本的民生?

王金南:清洁取暖和温暖过冬都是民生工程,两个民生都要保障。习近平总书记在中央财经领导小组第14次会议上指出,推进北方地区冬季清洁取暖,关系北方地区广大群众温暖过冬,关系雾霾天能不能减少,是能源生产和消费革命、农村生活方式革命的重要内容。实践证明,散煤治理对改善空气质量至关重要。2016年~2017年,“2+26”城市完成“煤改气”“煤改电”470多万户,2017年冬季北京市PM_{2.5}浓度大幅降低,根据专家团队的测算结果,散煤治理贡献率达40%左右。同时,清洁取暖也深受老百姓欢迎,改变了千百年来自来农村取暖以燃烧煤炭或薪柴为

主要措施包括:一是有效推进北方地区清洁取暖。2020年采暖季前,京津冀及周边地区、汾渭平原的平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代。

二是重点区域继续实施煤炭消费总量控制。到2020年,全国煤炭占能源消费总量比重下降到58%以下。北京、天津、河北、山东、河南五省(市)煤炭消费总量比2015年下降10%,长三角地区下降5%,汾渭平原实际负增长。推进煤炭集中使用、清洁利用,重点削减非电力用煤,提高电力用煤比例,2020年全国电力用煤占煤炭消费总量比重达到55%以上。

三是加大燃煤锅炉和炉窑整治力度。县级以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下燃煤锅炉,重点区域每小时65蒸吨及以上燃煤锅炉全部完成节能和超低排放改

造;加快淘汰中小型煤气发生炉。四是提高能源利用效率。继续实施能源消耗总量和强度双控行动。推动北方采暖地区城镇和农村住房节能改造。

五是加快发展清洁能源和新能源。到2020年,非化石能源占能源消费总量比重达到15%。加大可再生能源消纳力度,基本解决弃水、弃风、弃光问题。

问:《三年行动计划》如何做到既顺应人民群众渴望蓝天的期盼,又保障北方群众取暖过冬基本的民生?

王金南:清洁取暖和温暖过冬都是民生工程,两个民生都要保障。习近平总书记在中央财经领导小组第14次会议上指出,推进北方地区冬季清洁取暖,关系北方地区广大群众温暖过冬,关系雾霾天能不能减少,是能源生产和消费革命、农村生活方式革命的重要内容。实践证明,散煤治理对改善空气质量至关重要。2016年~2017年,“2+26”城市完成“煤改气”“煤改电”470多万户,2017年冬季北京市PM_{2.5}浓度大幅降低,根据专家团队的测算结果,散煤治理贡献率达40%左右。同时,清洁取暖也深受老百姓欢迎,改变了千百年来自来农村取暖以燃烧煤炭或薪柴为

主要措施包括:一是有效推进北方地区清洁取暖。2020年采暖季前,京津冀及周边地区、汾渭平原的平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代。

二是重点区域继续实施煤炭消费总量控制。到2020年,全国煤炭占能源消费总量比重下降到58%以下。北京、天津、河北、山东、河南五省(市)煤炭消费总量比2015年下降10%,长三角地区下降5%,汾渭平原实际负增长。推进煤炭集中使用、清洁利用,重点削减非电力用煤,提高电力用煤比例,2020年全国电力用煤占煤炭消费总量比重达到55%以上。

三是加大燃煤锅炉和炉窑整治力度。县级以上城市建成区基本淘汰每小时10蒸吨及以下燃煤锅炉,重点区域每小时65蒸吨及以上燃煤锅炉全部完成节能和超低排放改

造;加快淘汰中小型煤气发生炉。四是提高能源利用效率。继续实施能源消耗总量和强度双控行动。推动北方采暖地区城镇和农村住房节能改造。

五是加快发展清洁能源和新能源。到2020年,非化石能源占能源消费总量比重达到15%。加大可再生能源消纳力度,基本解决弃水、弃风、弃光问题。

■ 运输结构调整的重心是“三西”地区煤炭外运和沿海沿江港口集疏运组织

问:《三年行动计划》提出,积极调整运输结构,大幅提升铁路货运比例。请问治理大气污染为什么要调整运输结构?在优化调整交通运输结构方面,已经取得了哪些工作进展?运输结构调整的重点是什么?

丁焰(生态环境部机动车排污监控中心副主任):我国交通运输结构不合理。2017年,全国公路货运占76.8%,铁路货运仅占7.7%。特别是,主要港口集装箱海铁联运比例仅约2%,远低于世界平均20%的水平。从单位货物周转来看,公路运输能耗和污染物排放量分别是铁路运输的7倍、13倍。根据大气细颗粒物源解析结果,机动车特别是柴油车已经成为许多大中城市的首要污染源。从全国情况看,柴油货车保有量占全国汽车的7.8%,但排放的氮氧化物和颗粒物分别占汽车排放量的57.3%、77.8%。因此,调整货物运输结构,增加铁路货运量,减少柴油货车使用是治理大气污染的重要举措。《三年行动计划》提出了具体目标要求:到2020年,全国铁路货运量比2017年增长30%,京津冀及周边地区增长40%、长三角地区增长10%、汾渭平原增长25%。

按照党中央、国务院决策部署,全国运输结构调整工作正在积极稳步推进,京津冀及周边地区已经取得初步成效。一是天津港等环渤海港口煤炭集疏港运输实现“公转铁”。2017年10月1日零时起,环渤海港口煤炭运输全部改由铁路集疏港。据观测,经由北京延庆的运

■ 将全面统筹“油、路、车”治理,进一步强化机动车污染防治

问:机动车污染成为一些地方的重要污染源,《三年行动计划》对机动车污染防治进行了系统部署,请问近年来机动车污染防治取得哪些进展?还存在什么问题?下一步如何深入推进?

丁焰:近年来我国机动车保有量快速增长,产销量已连续九年保持世界第一。2017年产销量分别达到2901.5万辆、2887.9万辆,均占全世界的30%左右。全国机动车保有量已达到3.10亿辆,其中汽车2.17亿辆。汽车保有量仍在以每年2000多万辆的速度增加,预计将在2020年位居世界第一。由此带来的机动车污染物排放量居高不下,四项污染物排放量达到4000多万吨,已成为大气污染的重要来源。细颗粒物源解析表明,北京、上海、广州、深圳等特大型城市的移动源排放已成为细颗粒物的首要来源,占比分别为45%、29.2%、21.7%和52.1%。

为贯彻落实《大气污染防治法》,按照《大气十条》部署,生态环境部加大机动车污染防治力度,近年来主要采取了如下措施:

一是推动运输结构优化调整。推进天津港等环渤海港口煤炭集疏港于2017年10月全部改由铁路,每天减少重型柴油货车使用3500辆~4000辆,经由北京延庆的运煤车辆同比减少50%。2017年全国铁路货运量占比同比提高0.1个百分点,扭转了2005年以来连续多年下滑趋势。

二是初步建立新生产机动车环境管理新模式。初步建立事前信息公开、事中达标监管、事后环保召回的新车环境管理制度。2017年依法实施新生产机动车、非道路移动机械环保信息公开制度。加快机动车排放标准升级,全面实施机动车国五排放标准。2017年12月,生态环境部首次处罚违法生产销售排放不合格汽车行为,罚款3800多万元。

三是加大在用车环境监管力度。机动车定期排放检验依法作为前置条件,与安全技术检验制度有效衔接。初步建立“环保取证、公安处罚”的部门联合执法机制。建成机动车遥感监测设施260多台(套),2017年查处超标排放车188.1万辆次,累计淘汰黄标车和老旧车2000多万辆。

四是加快提升车用油品质量。2017年,全国全面供应国五标准车用汽柴油,提前供应硫含量不大于10ppm的普通柴油。京津冀及周边地区“2+26”城市提前于2017年10月1日起,全面供应国六标准车用汽柴油,禁止销售普通柴油,率先实现车用柴油和普通柴油并轨。

五是强化排放检验机构监督管理。建成国家一省一市三级联网的机动车定期排放检验机构监管平台,对近90%的机构实施实时监控。联合有关部门对全国机动车排放检验机构督导检查,责成地方处罚106家。各地2017年共处罚违规检验机构875家,其中停业整顿639家,罚款1881.02万元,执法监管力度前所未有。

总体看来,我国已经依法初步建立起中国机动车环境管理新模式,“油路车”全面统筹、协同推进的良好局面初步形成,但机动车污染防治面临的形势依然十分严

峻,主要表现在以下几方面:

一是交通运输结构不合理。以柴油车为主的公路运输承担了78.8%的旅客运输、76.8%的货物运输。铁路货运比例仅占7.7%,集装箱海铁联运比例仅约2%。

二是机动车超标排放问题突出。生产销售超标排放机动车现象尚未得到根本遏制,在用车辆超标排放现象较普遍,年检一次上线合格率不足80%,不添加尿素、屏蔽后处理装置、排放检验机构弄虚作假问题较为突出。

三是柴油质量问题十分突出。京津冀及周边地区民营加油站柴油质量超标率达到50%,特别是黑加油站点遍布各地。据有关方面从货车油箱抽测,柴油合格率不到10%。

四是环境监管执法能力和水平较低。全国仅11省设有专门机动车监管机构,186个城市组建专门监管机构,专职监管人员不足3000人,面对3.1亿辆机动车、1亿多台各类机械,平均每人监管14万台机动车和机械,远远不能满足环境监管需要。

基于上述情况,《三年行动计划》作出安排部署,下一步生态环境部将认真贯彻落实,全面统筹“油、路、车”治理,采取以下措施进一步强化机动车污染防治。

一是优化调整货物运输结构。加快提升铁路货运能力,大幅提高铁路货运比例。到2020年,全国铁路货运量比2017年增长30%,京津冀及周边地区增长40%。大力推进海铁联运,全国重点港口集装箱铁水联运量年均增长10%以上。

二是打好柴油货车污染治理攻坚战。制定柴油货车污染治理攻坚战行动方案,实施清洁柴油车、清洁机油、清洁运输和清洁油品行动,确保柴油货车污染排放总量明显下降。开展柴油货车联合执法专项行动,加强各个环节监督管理,推进国三营运柴油货车提前淘汰更新。

三是强化机动车监督管理。提前实施机动车国六排放标准,严厉打击生产销售环保不达标机动车违法行为。构建“天地车人”一体化的全方位监控体系,实施在用车排放检测与强制维护制度,严厉打击排放检验机构弄虚作假行为。在城市公交、环卫、邮政、物流配送等领域推广使用新能源汽车。

四是加强非道路移动机械和船舶污染防治。开展摸底调查,划定非道路移动机械低排放控制区。推进排放不达标工程机械、港作机械清洁化改造或淘汰,推广使用电动、天然气等清洁能源或新能源作业机械和船舶。调整扩大船舶排放控制区范围,推动靠港船舶和飞机使用岸电。

五是推进燃油品质升级。2019年1月1日起,全国全面供应符合国六标准的车用汽柴油,停止销售低于国六标准的汽柴油,取消普通柴油标准,实现车用柴油、普通柴油、部分船舶用油“三油并轨”。严厉打击生产、销售、储存、使用不合格油品和车用尿素行为,坚决取缔黑加油站。