

改善京津冀大气环境质量五项建议

国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长 常纪文

实践证明，继续强化环境保护的党政同责是大气环境保护的实招和管用的招。为了实现这一点，必须尽快建立党政机关的职责清单，实施尽职按单免责、失职按单追责的机制。

环保部、北京市政府、天津市政府和河北省政府为了落实《大气污染防治行动计划》的要求，于 2016 年 7 月联合发布《京津冀大气污染防治强化措施》（2016—2017 年）。为使京津冀各省市的 PM_{2.5} 年均浓度 2017 年降至《大气污染防治行动计划》规定的目标，使规划的强化措施发挥应有的作用，笔者提出如下建议。

建立年度考核和季度评价相结合的空气质量目标考核机制

由于年度的 PM_{2.5} 数据是一年 365 天的平均值，难以反映某个特定时段污染严重的情况。即使冬季取暖季节大气污染很严重，严重危害人体的健康，但是排放的数据一旦平摊到一年，就看不出季节治理和监管局势的严峻性了，地方党委和政府治理大气污染的迫切性就会打折扣。实践证明，继续强化环境保护的党政同责是大气环境保护的实招和管用的招。为此，应当在坚持对地方党委和政府进行年度考核的同时，坚持季度大气污染控制的目标评价和考核，特别是针对冬季取暖季节开展大气环境质量状况评价，重点评价每年 1 月—3 月和 10 月—12 月的大气环境质量。对于季度数据不达标的地区，上级党委和政府分别进行约谈；对于两个季度不达标的，或者年度平均值不达标的，对年度考核实行一票否决，并按照《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》的规定，按照党政同责、一岗双责、失职追责的原则，追究地方党政主要领导和分管领导的责任。

除此之外，还应按照《大气污染防治法》和国务院《“十三五”节能减排综合工作方案》的规定，对该地区实行区域限批。对于季度评价和年度考核都达标的地区，上级党委和政府应当对这些地区及其有关领导予以通报表扬和相应的奖励，并作为政绩考核的重要依据。为了实现这一点，必须尽快建立党政机关的职责清单，实施尽职按单免责、失职按单追责的机制。

以大气环境质量管理为核心，对区域和企业大气污染物排放实行流量控制

为了既促进工业发展，又保障大气环境质量，在未来 10 至 15 年的中国产业高端发展转型期，可以在保证区域和企业年度生产规模的前提下调整一年四季的生产计划。在京津冀地区，从春天中后期开始至秋天结束前，气象条件总体好于冬季取暖季节，环境的消纳能力强一些，空气质量总体好一些，企业为此可以扩大生产规模，多排放些大气污染物。而在冬季取暖季节，社会性排放量大幅增加，为了保障空气质量，企业的生产规模可以减少一些，重点安排检修等工作任务。对于控制质量指数大于 151（中度污染）的时段，地方政府应建立高排放企业错峰生产名录，及时发布行政措施，按照预警级别要求有关分类管理名录内的企业限产或者停产。

为了促进这项工作，环保部门要和气象部门、能源部门紧密配合开展工作，如把气象部门主导下的气象预警、环境保护部门主导下的污染预警与地方政府对企业的生产计划调度结合起来；能源部门应按照环境保护部门的建议，把区域和具体企业的年度用能总量和季度用能总量结合起来；地方政府应当以区域按照大气环境质量目标为依据，对区域和企业大气污染物的排放实行流量控制，要求每个企业上报年度和季度的生产计划。

稳步扎实推进煤改气和煤改电工作

国外治理雾霾的经验表明，雾霾的减缓需要改变能源结构，煤改气和煤改电是基本的措施。

根据有关报道，北京市已经迈出了第一步，通过政府补贴，2016 年已经有 463 个行政村冬天取暖不烧煤，改为用电和用气；一些尚没有实施煤改气、煤改电的行政村，启动了洁净煤替代计划。但是河北的平原地区要全面开展相关煤改气和煤改电，加强建筑节能改造，由于财政能力有限，补贴能力不足，工作难度很大，为此，可以制定中长期的能源转型战略，即在铺设燃气管道和电力扩容方面分步实施。煤改气和煤改电工作目前要扎实推进，在北京市顺义、大兴等地，很多村民仍然可以从大街上的煤贩子手中购买劣质煤，要引起重视，2017 年务必解决。可以对天然气煤气实行统一定价敞开供应，使外来务工人员用得起。下一步，要把煤改气和煤改电的推进纳入对地方党委和政府的目标考核范围。

建议增设巡警性质的环保警察，增强监管绩效

由于偷排在各地仍然存在，北京市目前正在准备建立环保警察的队伍，以加强环境保护执法的能力、效率和水平。由于很多企业违法违规排放都是在夜间，也就是监管部门下班之后进行，难以及时地查处，为此建议增设的环保警察应当采取巡警性质，实行“三班倒”，对环境保护实现全天候的执法监管，填补八小时之外的执法监管空白。天津和河北省也可以采取此种体制。由于大气污染具有跨区域性质，因此，京津冀地区各省市要建立环保警察执法信息的共享和通报机制。

要用优化城市管理的方法缓解和解决区域雾霾问题

首先，以最坚决的态度执行城市开发利用边界制度，防止各城市主城区、各区县城区、各乡镇城区的范围膨胀，超过区域生态环境容量。

其次，优化交通，把一些狭窄的路段改为单行道，缓解堵车，减少交通的总体排放量。建议允许大中型客车、出租车等公共交通工具利用专用通道，以提高利用率。目前，北京市的公共交通运量资源，在高峰时间已经完全饱和，在地面上基本再无做加法的空间。建议北京市借鉴纽约经验，在现有地铁的沿线，建设快速地铁线，只在重点站停靠，解决交通潮汐现象。通过地下公共交通的快速化，能够极大缓解地面交通拥堵和机动车污染物的排放总量。快速地铁网建成之后，应当加大机动车的持有成本或者进入城区的成本。

再次，在取暖季节，如果启动黄色预警及以上预警，则全面实行机动车单双号限行。