

城市管理与参考

2017 年第 8 期（总第 8 期）

北京城市学院城市发展研究所

2017 年 10 月 10 日

京津冀区域大气污染协同治理的问题与对策

吴向阳

一、京津冀大气污染的现状特点

多年以来，因特殊的自然地理条件和产业集聚、燃油车增加等因素存在，京津冀地区是我国空气污染较为严重的地区之一。2016 年京津冀地区空气质量平均超标天数高达 43%，PM_{2.5} 年均浓度每立方米 71 微克。11 月 15 日到 12 月 31 日供暖期间，京津冀地区的 PM_{2.5} 平均浓度为每立方米 135 微克，是非供暖期浓度的 2.4 倍，仅 12 月份就发生了 5 次大范围的重污染过程。北京 PM_{2.5} 平均深度达到每立方米 73 微克，严重超出世卫组织给出的 35 微克的健康标准。2017 年，在环保部的直接督导下，三地采取强力措施，大气质量

有明显改善，蓝天天数增多，但大气污染的严重性并没有降低。严重的大气污染给人民健康、城市运行、生态文明建设蒙上了一层阴影。

京津冀地区大气污染有以下特征。一是跨域传输性。根据北京市环保局发布的雾霾源解析最新报告显示，来自外地传输的 28%-36%，本地污染占 64%-72%。北京空气污染中受天津、河北、山西等地影响较大^①。二是复合叠加性。多种污染物复合叠加导致了严重的雾霾天气。从大气污染物的组成看，主要包括灰霾、氮氧化物、一氧化碳、光化学污染物等多种废物复合型污染物。而京津冀地区的不利气象条件与多种污染源排放共同作用又加剧了该区域的污染物的积累叠加。三是多发持续性。雾霾天气在京津冀地区多发，表现为季节性。京津冀雾霾多发与气候方面的因素有关，如平均风速减小，相对湿度增大，使得污染物吸湿增长加剧。平时也因工业污染排放和机动车排放等因素叠加导致雾霾天气多发，持续时间长，影响范围广。

为了应对华北地区的大气污染问题，2013年10月23日，环保部、发改委、工信部、财政部等中央部委以及北京市、天津市、河北省、山西省等周边地区联合构建了大气污染防治协作小组，下设办公室，由环保部和北京市政府共同负责，并在北京市环保局设立“大气污染综合治理协调处”作为常设机构负责相关协调工作。几年来，协调机制发挥了一定的

作用，比如在重污染应急响应、天气会商、重大政治事件的天气保障等方面。但是总体而言，发挥的作用仍然有限。

二、京津冀大气污染跨域治理的主要难点

由于京津冀地区跨域经济差异大、资源分配不平衡、产业结构同质化严重、技术落后、利益分配不够合理等难题，导致京津冀大气污染跨域治理存在许多的难点，主要表现在以下几个方面：

（一）缺乏实体性的跨域治理机构

1. 治理机制失灵

对于跨域大气污染问题，仅仅靠分割的地方政府进行属地管理，很难对具有流动性、跨域性问题进行有效治理。在国家层面缺乏有效的治理工作机构，对京津冀跨区域污染问题难以真抓实干，缺乏专门机构加强对重污染企业的实时监管和惩治，难以从根本上切除与这些污染企业等纳税大户的利益关联和利益输送。从京津冀大气污染防治协作小组架构来看，一方面，职责不清，目标不明，缺乏具体性的防控目标、实施方案、运行机制等，机构设置简单，仅为地方联合机构，与中央联系薄弱，在运行机制和产出效果上，权威性不足。另一方面，依附性、附属性强，缺乏独立性和执行力。具体工作仅由北京市环保局下设的大气治理协调处来协调联络，显然该机构很难对该区域的大气污染跨域治理发挥直接的领导、监督、管控作用。大气污染防治协作小组多由

各地区环保部门牵头组建，互不统属，权威性不够，雾霾协调治理的持续性作用不强。

2. 职责定位混乱，碎片化现象严重

现有的环境保护机制的属地管理原则难以解决跨区域问题，导致管理上存在碎片化问题。一是跨区域政府难以整合。对于跨区域政府而言，京津冀三地政府之间合作不够密切，三地社会力量和社会资源没有充分整合，缺乏生态环境跨域治理的合力。在大气污染治理等领域的政策制定、执行、监督考核、资源共享等方面，存在标准不统一、信息不对称、执行不严格、治理碎片化等问题。二是政府内部难以协同。在同级政府层面内，各部门缺乏有效协同，也导致大气污染跨域治理存在困难。

（二）跨区域协调制度失灵，绩效评价机制不完善

一是是对跨域性资源管理在监管体制机制上缺乏统一性和协调性，城乡分割和部门分割严重。二是缺乏跨域治理的资金保障与绩效评价制度。因跨域大气污染治理成本问题，导致区域内各级政府存在博弈现象，对于大气污染治理的积极性、主动性难以提升，甚至消极应对现象也普遍存在。对大气污染程度及其治理效果缺乏科学的绩效评价机制。对污染贡献者与污染治理者的责任及其行为缺乏科学的绩效评价，导致治理与不治理没有多大的影响。绩效评价机制以及责任追究机制不完善，导致大气污染跨域治理机制难以持续。

（三）能源与产业结构不合理导致排放强度大，空气污染严重

京津冀地区能源结构与产业结构均不够合理，导致排放强度大，空气污染严重。根据 2016 年中国统计年鉴显示，京津冀及周边地区的二氧化硫、氮氧化物、烟（粉）尘等主要污染物排放，北京地区最少，其他地区如河北、山西、内蒙古、山东、河南等主要污染物排放较高。从能源结构来看，京津冀地区主要是以煤炭、石油为主的能源消费环境，导致碳排放强度大。在产业结构方面，存在产业转型升级慢，低端产能过剩严重、碳排放强大。从三次产业占地区生产总值的比重来看，第二次产业比重排名靠前的分别为内蒙古、河北、河南三省市，分别达到了 51.32%、51.03%、50.99%，即二次产业为主导的产业结构。如何有效减少工业排放，加快产业结构升级，加快大气污染治理，确保经济实现低碳绿色发展，成为京津冀协同发展的重要问题。

（四）跨域利益博弈现象严重，社会参与治理不足

在跨域治理区域内，各地方在经济发展程度、大气污染程度等方面存在差异性，各主体的利益博弈和相关利益协调机制的缺失导致大气污染的治理梗阻。过去单纯依靠府际合作形式进行污染治理，随着利益诉求提高，利益协调不够导致大气防控效果降低。从社会公众来看，社会公众既是大气污染的受害者，也是大气污染的直接生产者。一方面，从

生产者的角度看，许多社会公众的低碳生态意识薄弱，缺乏节能减排意识，在生活垃圾排放、生活浪费等方面存在许多不利于环保的行为。追求大排量的汽车出行，缺乏低碳出行意识，追求奢侈浪费的生活方式，导致生活垃圾排放大，存在不主动节能、节电的行为。另一方面，从参与者的角度来看，将大气污染治理视为政府部门的事情，难以参与跨域性大气污染的治理。

三、京津冀大气污染跨域治理的路径选择

面对京津冀地区严重的雾霾天气，需要选择跨域性治理路径。京津冀大气污染跨域治理的路径选择，加强组织领导与联动执法是前提条件，监督预警与绩效评价是根本保障，科学研究与技术创新是关键环节，能源替代与产业转型是基础要素，利益均衡与社会参与重要支撑。

（一）建立高位跨域治理机制，强化联动执法

一是创新领导体制，构建跨域治理机制。建立由中央直接领导、国家环境保护部牵头、各相关部委配合、京津冀各省市协调，社会积极参与的组织领导机制。建议将现有的大气污染防治协作机构提升为京津冀大气污染跨域治理领导小组，领导小组办公室应设在国家环保部，负责对京津冀及周边地区大气污染跨域治理的决策执行、协调、监督、绩效评价等工作，鼓励社会公众、社会组织、企业、新闻媒体的参与、监督、评价与互动。二是统一执法尺度，强化联动执

法。定期与不定期核查京津冀及周边地区内行业及企业的污染物排放情况，公布重点行业和企业名单。

（二）构建大气污染监测监督机制，强化绩效评价

一是完善大气污染监测网，加强跨域污染监督。增加空气自动监测站点数量和监测指标数量，完善京津冀大气污染监测网。要在污染物输送的主要路径加密监测站点，统一监测方法，增加垂直分布观测，建立覆盖京津冀及周边地区的大气污染监测系统，增加更多的污染物排放监测站点，实现精准监测，防止部分企业白天关闭污染物净化装置，晚上继续开工作业大量排放污染物等现象的发生。统一京津冀及周边地区的大气污染物排放标准，建立京津冀大气污染信息强制披露制度，构建大气污染信息共享机制。二是构建大气污染预报预警平台，强化应急响应。京津冀及周边地区各气象、环保部门应建立区域重污染预警会商与应急响应机制，对污染企业排放及时监控、信息发布、污染举报、实时处理。三是构建跨域治理绩效考评机制，分省市级、市区级、县市区级等不同级别的行政区域的污染总量排放情况按月进行排名，对京津冀及周边地区大气污染及其治理情况进行监督和绩效考评。

（三）深度推进能源替代工程，强化低碳转型

一是深度推进能源替代工程建设。能源消费排放包括工业用能、交通用能等直接决定了大气污染程度，严格控制传

统能源消耗总量和排放强度是从源头上控制大气污染的关键。分阶段、分领域制定“煤改气”、“煤改电”、“油改气”、“油改电”替代计划。加大光伏发电、风力发电、生物质能发电等多种新型能源的开发和建设力度，化解光伏、风电等产能，由外销转内销，鼓励京津冀及周边地区安装光伏、风电等设备，鼓励和支持光电、风电等入网，推进分布式发电，构建京津冀新能源互联网体系。加强机动车船的排放监管，推广使用新能源车，发展新能源公交车和公务车。二是建立京津冀低碳产业体系，加快产业转型升级。淘汰落后高碳产业，布局低碳的高新科技园区，打造低碳产业体系。要对清洁能源、清洁生产以及污染防治改造项目进行信贷倾斜，加快产业升级，强化低碳转型。

（四）创新跨域治理利益协调机制，强化社会参与

一是要创新跨域治理的利益协调机制，加强对欠发达地区的利益补偿，鼓励生态涵养区、生态脆弱区、污染核心区重视污染治理和防治。要吸引社会资本、社会力量、企业资本的加入京津冀大气污染治理中来，继续以“以奖代补”形式加大京津冀及周边地区污染产业的转型升级以及利益补偿。二是加强社会参与，形成治理合力。构建多元化的社会参与机制，形成以政府为主导、市场和社会共同参与的合作治理架构。公众改变消费习惯，倡导低碳生活，减少私家车的使用。借助“互联网+”创新社会参与手段、渠道、机制，

鼓励当地居民进行电话或者网络举报、曝光，对暗排、偷排的污染行为进行直接监督和实时举报，发现一起查处一起，对偷排暗排行为进行重罚，对真实举报进行重奖。