

齐心协力 综合施治 改善空气质量

——关于太原市大气污染防治工作的调研报告

编者按

山西省太原市东、西、北部三面环山,地形北高南低呈簸箕型,年平均风速2米/秒左右,并呈逐年降低趋势。太原市是国家能源重化工基地和老工业城市,产业结构和能源结构偏重,地理位置不利于大气污染物扩散,一度被列为全国环境污染最严重的城市之一。山西省委、省政府和太原市委、市政府高度重视大气污染防治工作,在淘汰落后产能、“城中村”改造、发展绿色交通、严控面源污染、推进生态文明建设等方面下大力气,真抓实干,工作取得了一定成效,空气质量有较大变化,脱离了污染最严重的十个城市行列。为深入了解太原市大气污染防治工作开展情况,学习治理经验,京津冀及周边地区大气污染防治协作机制办公室赴太原现场实地考察,与太原市政府及相关部门负责同志进行了座谈交流,现将调研结果供大家参考。

为切实改善太原市环境质量,山西省委、省政府自2012年起启动以大气污染防治为主的全面改善省城环境质量工作,并作为省政府一号工程。2012年太原市环境质量改善幅度全省排名第一。2013年市区优良天数为162天,比京津冀13个地级城市平均水平高6.9个百分点。2014年空气质量优良天数197天,同比增加35天,PM₁₀、PM_{2.5}、SO₂、NO_x年均浓度分别为138微克/立方米、72微克/立方米、73微克/立方米、36微克/立方米,同比分别下降12.1%、8.8%、11.1%、16.3%,大气污染防治工作取得明显成效。

一、大气污染防治工作开展情况

(一)淘汰污染严重的落后产能。由于历史原因,太原市建成区被电力、化工、焦化、水泥、冶炼和煤炭加工等重污染企业包围。2012年~2014年,太原市共关停污染严重企业294家,其中8家为纳税大户,主城区全部26个混凝土搅拌站实施关停搬迁,一电厂两台30万千瓦机组和二电厂3台20万千瓦机组

实施季节性停产。年减少煤炭消费量460万吨、水泥产能460万吨、焦化产能264万吨,减少原煤入洗能力2300万吨、煤焦储运能力1000万吨,水泥产能180万吨。目前,涉煤和水泥行业基本退出主城区,老工业区环境质量得到根本改善。

(二)削减市区燃煤总量。太原市把清洁型供热作为根本举措,一是加大清洁型热源和管网建设力度,2012年~2014年,热源和管网建设投资164亿元左右,扩网面积7400余万平方米,替代拆除燃煤锅炉1566台,分散燃煤锅炉总数和燃煤量分别削减64.7%和60.3%。二是加快推进“气化太原”工程,到2014年底,天然气用量增加到8.4亿立方米,替代常年运行燃煤锅炉430台。三是大力开展“城中村”燃煤污染整治,拆除黑烟窑3.39万根,2014年完成24个城边村燃气改造,实现农村炊事、采暖燃气化。通过采取上述措施,总计减少燃煤337余万吨。

(三)从严控制工业污染排放。全市两个钢铁联合企业全部完成烧结机脱硫设施建设;全面开展火电行业除尘、脱硫改造和脱硝设施建设,22台火电机组除5台机组计划关停外,

其余全部达到国家新标准要求;水泥行业实现全部脱硝;现有9家机焦企业全部建成除尘站,焦炉煤气实现全脱硝。对电力、钢铁、焦化、水泥等重污染行业实施24小时驻厂监察,3年累计减排二氧化硫2.5万吨、氮氧化物2.8万吨。同时,对重污染行业采取限排措施,严格控制采暖期排污总量。

(四)强化机动车污染治理。加快重污染车辆淘汰步伐,2012年~2014年共淘汰黄标车及老旧车20.3万辆。全面供应国IV标准汽柴油,对249家加油站、378辆油罐车、8座储油库加装油气回收装置。大力发展绿色交通,投运清洁能源公交车1200辆,全市8000余辆出租车全部使用天然气;投资4亿多元,投放公共自行车3.92万辆,实现建成区公共自行车基本全覆盖。出租车人数超过50万人次,绿色出行成为市民新时尚。

(五)控制面源污染。一是以商品交易市场、物流仓储等为重点,拆除土小燃煤设施3400余个。二是以建筑工地为重点,出台扬尘管理办法,市区在建228个建筑工地签订扬尘控制协议。三是秸秆综合利用为重点,严格控制秸秆和垃圾焚烧,出台秸秆还田补贴优惠政策,实现秸秆综合利用69.9万亩,综合利用率达到85.8%。四是春节期间的烟花爆竹治理为重点,出台主城区禁止燃放烟花爆竹和禁止煤燃旺火两项控制措施。

(六)提升城市环境承载能力。针对太原市东、西山生态破坏严重,煤矸石、粉煤灰等工业废物和建筑、生活垃圾遍地堆存的现象,市委、市政府以政府主导、市场运作的机制,累计投入90亿元,先后整治垃圾山25座,面积2711亩,关闭小煤窑2995个,拆除废弃工业厂房81处,治理破坏面200余处,绿化面积293万余平方米,造林115万亩,建成29个万亩以上面

积城郊森林公园,城市绿化覆盖率达到40.5%。

二、主要经验做法

(一)强化协作,落实任务分工是前提基础。建立省级层面协调机制,成立全面改善省城环境质量指导协调小组,省长任组长,分管副省长和太原市委书记任副组长,全面指导推进太原市大气污染防治工作。市政府成立由市长任组长的全面改善省城环境质量领导小组,下设10个工作指挥部,分管副市长担任总指挥,协调解决工程推进中存在的问题。市政府设立领导小组办公室,从各市直属部门抽调人员,集中统一办公,对各项工作进行统一调度,督察督办,构建“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的组织领导责任体系。环保、住建、城管、发改等相关职能部门和各城区政府,分别成立相应组织机构,制定实施方案,明确目标任务、工作标准、完成时限。

(二)打破顾虑,环境质量倒逼产业转型升级是治本之策。为彻底解决工业污染的历史顽疾,太原市委、市政府下大决心,打破顾虑,以治理大气污染为撬杠,倒逼产业转型升级,以牺牲暂时的经济增长换取长远的综合效益。率先从国有大型企业开刀,先后关停包括3家上市公司在内的8个大型重污染企业,工业增加值减少17亿元,下拉全市2个百分点。虽然从短期来看,企业关停搬迁影响了经济发展,同时带来下岗职工安置等一系列社会问题。但是从长远看,只要提前谋划好后续工作,制定好相应的扶持政策,重污染企业关停搬迁带来的综合效益远大于当前的损失。以太化关停搬迁为例,太化焦化厂产能100万吨,约占太化收入一半左右,是太原市大气污染主要来源之一,有1700余名职工需要妥善安置,压力巨大。

政府通过鼓励企业搬迁后的土地自主开发,土地出让金基本全额返还企业用于转型等措施,支持企业关停搬迁。目前由太化投资140亿元的新型化工材料园区已经基本建成,每年可实现销售收入110亿元,实现利税15亿元,安排职工就业岗位2350个,环境效益和经济效益实现双赢。截至2014年底,太原市煤、焦、冶、电等传统产业工业增加值比重为40.2%,比2011年下降23.9%,新兴接替产业增加值为387.28亿元,增加值比重为59.8%,产业结构明显优化。

(三)重点突破,解决“城中村”燃煤污染是有效途径。太原市2011年全市燃煤总量1830万吨,其中采暖燃煤总量为554万吨,排放二氧化硫和烟粉尘分别为8.76万吨和8.83万吨,采暖期两项污染物月均排放量分别比非采暖期增加2.28倍和7.46倍,成为太原市大气污染的重点问题。其中“城中村”原煤散烧量占市区总燃煤量的38.8%,但由于原煤散烧污染物直接排放,两项污染物排放量分别占采暖期排放量的40%和70%,成为冬季大气污染的首要问题。为加快“城中村”供热改造步伐,市政府出台补助政策,对完成集中供热改造任务的奖励异地建设费60元/平方米,二次管网建设费20元/平方米;完成燃气改造任务的奖励锅炉及配套设施建设费60元/平方米,二次管网建设费20元/平方米,燃气管网建设费5元/平方米;对涉及城边村气化的村民,每户补贴5000元。通过这些措施,对27个“城中村”实施集中供热,21个“城中村”拆除改造,24个“城边村”气化改造,累计拆除土小锅炉5.95万台,较2011年减少原煤散烧114.6万吨,分别削减二氧化硫和烟粉尘排放2.75万吨和3.57万吨。

(四)严格执法,完善考核机制是重要抓手。制定《太原市清洁空气行

业界评说

人鱼之争能否走向现代决策过程?

◆阳平坚

社交媒体普及带来的公众话题转移速度远远超出深入讨论一个话题所需要的沉淀时间。小南海叫停带来的喧嚣之后,能否引发社会各界对涉及众多利益主体的水坝建设的严肃讨论?可否就此促成人鱼之争公共决策的样板?

人鱼之争由来已久

近日,环境保护部在金沙江一水电站环评批复中附带要求不得再规划建设小南海等3个水电站。社会各界纷纷叫好。然而,叫停在社交媒体平台带来短暂的喧嚣和热闹之后,涉及多个利益主体的水电站建设该如何科学做出决策,并没有在一个更长的时间尺度和更宽广的空间范围内被深入探讨。无独有偶,大洋彼岸的美国也曾历史上对水电站的建设和拆除有过长时间的争论,并通过具体的案例为后续的人鱼之争公共议题提供了一个堪称经典的决策样板。这就是美国奥林匹克国家公园艾尔瓦河(Elwa River)上的两座百年大坝的拆除决策的出台。

艾尔瓦河上的两座水电站分别建成于1914年和1926年,最初几乎提供了电站所在流域及周边城市几乎全部的生活、生产用电,为地方社会经济繁荣做出了不可替代的贡献。然而,经济繁荣背后也隐含着生态灾难。两座大坝剥夺了洄游鱼类93%以上的洄游通道和栖息地,以致许多物种都濒临灭绝。上世纪六七十年代起,随着大坝的不利生态影响日益被认知和确证,加之当地电力供应被纳入美国区域电网,开始不断有民众、社会组织 and 媒体呼吁拆除大坝。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话
010-67112039

1992年美国国会通过《艾尔瓦河生态系统和鱼类恢复法》,之后,美国内政部、渔业与野生生物管理局、农垦局、印第安事务管理局、美国陆军工程师协会以及当地原住民部共同为落实法律开展了长达20余年的辩论与合作,最终在2012年4月和2014年8月分别完成了两座大坝的拆除。美国专栏作家蒂莫西·艾甘在《纽约时报》上撰文称此举堪比环境恢复史上柏林墙的倒塌。

公共决策应寻求最大共同利益

众所周知,面对日益复杂的公共决策,不管是一项浩大工程,还是一项前瞻性的政策,决定其最终能否通过的标准主要取决于决策的成本效益分析结果。艾尔瓦大坝的拆除决策在此方面令人印象深刻。据了解,整个大坝拆除工程的花费高达3.5亿美元。在任何公开支出都需经过重重审核的美国,如此巨额的花费是如何获得国会支持的呢?原来,在做出是否拆除大坝的决策前,由各方利益代表组建了“艾尔瓦人类影响小组”,对包括拆除两座大坝在内的4个决策选项进行了成本效益分析。

分析结果表明,拆除两座大坝的成本(包括购买大坝产权、拆除大坝工程花费、购买损失的电力)是6.64亿~7.4亿美元,其效益大概是252亿美元(7%折现率)~366亿美元(0折现率),效益远远大于成本。究其原因,主要是大坝拆除之后河流生态系统恢复所产生了巨大的非实用价值。基于此结论,选择拆除大坝的决策获得支持。

事实上,任何一项决策所涉及到的利益相关者众多,而各自的利益诉求又各不相同。尤其在涉及到人类与不能说话的鱼类的争端时,如何在各个利益相关者之间找到最大共同利益,使所有利益相关者在协商与合作中达成一致,就显得尤为重要。在艾尔瓦大坝拆除的决策中,4股力量作用显著。

一是科学家。他们帮助界定问题,并给出问题的解决方案。大坝到底对生态环境有什么影响?不同的工程方案对生态恢复起何种作用?一

系列的问题都需要科学家为决策者和公众提供答案。可以说,没有科学家的研究,就不可能有正确的决策。

二是社会组织和公众。社会组织在很大程度上起到一个先驱推动者的作用,他们收集公众意见,代表公众行动,能在很大程度上影响决策走向。而公众则是所有公共决策的最终决定力量,是社会组织能发挥作用的力量的源泉和民意基础。政府官员、国会议员都由公众投票选举产生,如果政府和国会不能按照公众的意愿行事,他们就会用选票说话。

三是政府部门。法律和政策都由政府部门执行,许多决策中,涉及政府部门众多,协调难度大,相互之间的妥协与合作就显得非常重要。

四是媒体。媒体在某种程度上是社会组织 and 公众的天然同盟军,将他们的呼声和意愿传达给国会与政府,并施以压力。同时媒体也是社会公正的守护者,监督立法和执法不被少数利益集团操控,确保底层民众的利益不受损害。

这些群体的作用融合在一起,最终形成合力,使科学的公共决策得以出台并顺利实施。

涉水决策急需走向现代决策模式

水电站建设在世界已有120多年的历史,早年为社会经济发展和人类福祉做出了重大贡献。19世纪末期,世界上超过15米高的水坝还异常罕见,但进入21世纪,全球总数已达4.5万座之多,其中我国就有2.2万余座,且目前还在不断修建、增加的过程中。然而,随着使用年限的增加,一方面,水库淤积日益严重,大坝老化不可避免,水电站的发电能力和安全性日见隐忧,加上替代能源的蓬勃发展,水电在社会经济发展进程中的地位和作用,已远不如昔;另一方面,水坝建设所引起的负面作用,特别是对于完整的河流生态系统、鱼类,以及其他关联物种的有害影响,已经越来越多地被发现和确证,考虑生态成本,水电的经济性大打折扣。

未来水电站是否应该继续建设?抑或是否需要考虑拆除部分老

化严重或生态影响太大的大坝?笔者认为,上述问题不可一概而论,而是应该由基于全体利益相关者共同参与的现代决策过程而做出选择。

过去,我国很多水电站的建设都是以国家利益之名,通过相对封闭的关门决策机制而匆匆上马。有的大坝建设决策过程中甚至采取了不甚文明的手段阻止反对者发声。在这种决策模式下,淹没区的底层民众利益可能无法得到有效保障,珍稀特有鱼类或生态系统的保护难以实现,一些大坝隐患不能得到充分重视。更让人揪心的是,目前大部分正在建设或规划建设的水电站,很多地处生物多样性丰富、地质条件却复杂脆弱的西南地区和多种珍稀特有物种的栖息地长江上游。如何在建设决策的成本效益分析中充分考虑生态破坏成本和可能的地质灾害所造成的损失,将对科学决策极其关键。此外,作为一项公共决策,水电站的建设一定要基于整体利益的最大化。例如,上游地区的水电规划建设所获得收益能否弥补下游地区因此带来的损失?电站建设获益主体是否给予利益受损者充分补偿?这些问题都要在一个更大的时空范围予以考虑。简而言之,公开、公平、基于充分的科学研究,所有利益相关者充分参与,超越部门利益追求整体利益最大化,以上几点是我国未来涉水公共决策必须坚持的基准。

对于正在着力于发展经济脱贫致富的中国来说,也许我们暂时还无法做到完全舍弃水电。但是,既有众多的生态灾难之鉴,又有艾尔瓦的最新成功案例,期待我们在小南海叫停之后,拆除水坝也能作为一个决策选项纳入备选范畴。他山之石,可以攻玉。期待未来不管是大坝建设还是拆除的公共决策,都能充分汲取已有的科学研究成果,综合考虑不同利益相关者的诉求,全面评价决策的社会、经济、生态、环境成本和效益,避免再犯他人已经犯过的错误,树立起解决人鱼之争公共决策的样板。

作者系北京大学环境学院博士

局长论坛

要监管到位更要开拓创新

◆江苏省新沂市环境保护局 周浩

■本期提示

基层环保部门要想让群众“赞”,树立威信,必须围绕制约环境保护的突出问题,针对深化体制机制改革提出积极的建议和大胆尝试,促进环境监管打开新局面。

■本期提示

当前,群众对清新空气、清澈水体、清洁土壤的需求十分迫切,环保工作面临的社会压力、舆论压力前所未有。基层环保部门要想让群众“赞”,树立威信,要用严格规范的执法措施监管到位,更要有切实可行的创新举措来推动环保工作打开新局面。

一方面,环境监管要确保到位。要把环境突出问题排查整治到到位。开展环保大检查,对所有排污单位、“两园一区”(唐店化工园区、无锡新沂工业园、经济开发区)、各种违法违规建设项目、集中式饮用水水源地、重点环境信访问题等进行大排查、大起底。结合近年来上级环保部门督查发现的问题,先行对全市钢铁、重金属、化工等重点污染企业开展专项整治行动,重点查处未批先建、批建不符、违反环保“三同时”制度、环保设施不正常运转、超标排污、偷排偷放等违法行为。对检查发现的问题,认真梳理分类,依法处理、严格整改,做到稳准狠、零容忍。

要把环境违法行为依法处罚到到位。把《环保法》等法律法规作为在手利器,敢查敢管、严查严管,对违法企业绝不心慈手软,绝不姑息纵容,坚决采取按日计罚、查封扣押、限产停产、行政拘留等强制措施,涉嫌犯罪的一律移送司法机关。通过依法查处和曝光一批典型案件,形成严厉打击“土小”企业环境违法行为的强大声势。

把环保责任落实到位。排污企业是环境保护直接责任主体。为使企业自觉守法经营、履行社会责任,与重点企业签订责任书。针对化工园区环保问题多、环保执法人员少、监管存在时间差的问题,鼓励公众参与环保,实施有奖举报。同时,聘请7位党代表、人大代表、政协委员为监督员,一一对17家国控重点源企业进行监督。为落实环境保护地方政府负责制,明确各部门的环境监管责任,实施责任倒查的办法,形成齐抓共管的格局。在秸秆禁烧工作中,先后有8名镇、村干部因禁烧工作落

实不力,受到行政处分、降职等处理。另一方面,监管措施应有所创新。围绕制约环境保护的突出问题,针对深化体制机制改革提出积极的建议和大胆尝试,可促进环境监管打开新局面。一是试行环境污染强制责任保险。在环境监管中引入商业运行模式,以预防和分担环境风险。江苏省新沂市第一批46家企业已试行环境污染责任保险。其中包括涉重企业,化工、钢铁和热电等行业中的具有环境风险源隐患的企业,以及危险化学品生产、贮存、运输等企业。新沂市还进一步规范了工作流程,确保环境污染强制责任保险工作有据可行。二是深化企业环保信用评价改革。新沂市将已对122家企业开展环境行为评价,评价指标由污染防治类指标、环境管理类指标、社会影响类指标共3类21项组成。评价结果从高到低依次为绿色、蓝色、黄色、红色、黑色5个等级。通过进一步优化评价指标,改进评价方法,执法、处罚等关键信息要即时入库,确保评价结果公平公正。对不同环保信用等级企业实施差别化水价、电价等政策,提高信用评价结果的激励和约束作用。三是深化排污许可和排污权交易改革。规范排污许可证核发管理,切实将排污许可作为日常监管最基本、最核心的制度;研究出台符合县域实际的排污权有偿使用和交易管理办法及配套文件,加快重点排污单位的排污权核定,建立规范的交易平台。

本栏目由

聚光科技

特约刊登