

《打赢蓝天保卫战三年行动计划》政策吹风会实录

龚艳春:女士们、先生们,上午好。欢迎大家出席国务院政策例行吹风会,上周国务院常务会议研究讨论了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》。为了帮助大家更好地了解相关情况,今天我们非常高兴地邀请到生态环境部副部长赵英民先生,请他为大家介绍有关情况,并回答记者朋友的提问。

下面,先请赵部长作介绍。

赵英民:女士们、先生们,新闻界的朋友们,大家上午好!

首先,我代表生态环境部,向新闻媒体和记者朋友们长期以来对生态环境保护工作的关心和支持表示衷心的感谢!很高兴有机会向大家介绍《打赢蓝天保卫战三年行动计划》的有关情况。

党的十九大提出将污染防治攻坚战作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一,要求坚持全民共治、源头防治,持续实施大气污染防治行动,打赢蓝天保卫战。中央经济工作会议、中央财经委员会第一次会议、中央生态环境保护大会先后强调,打好打赢污染防治攻坚战,坚决打赢蓝天保卫战是重中之重,要求制定《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,确保3年取得更大成效。

习近平总书记强调,打好污染防治攻坚战是关系近14亿中国人民切身利益的大事,也是建设美丽中国的必然选择;要下更大决心、采取更有力措施,加大污染防治力度,重点是打赢蓝天保卫战。李克强总理指出,要抓住重点区域重点领域,突出加强工业、燃煤、机动车“三大污染源”治理,坚决打赢蓝天保卫战。

按照党中央、国务院决策部署,生态环境部会同有关部门,组织开展专题调研、分析论证,广泛听取专家、社会各界意见,征求并吸纳了相关部门、各省(区、市)政府及相关方面的意见,提出《三年行动计划》的建议稿,6月13日国务院常务会议已经原则通过,将于近期印发。

《三年行动计划》总体要求是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,贯彻落实全国生态环境保护大会要求,认真落实党中央、国务院决策部署,坚持新发展理念,坚持全民共治、源头防治、标本兼治,以京津冀及周边地区、长三角地区、汾渭平原等区域为重点,持续实施大气污染防治行动,综合运用经济、法律、技术和必要的行政手段,大力调整优化产业结构、能源结构,强化区域联防联控,狠抓秋冬季污染防治,统筹兼顾、系统谋划、精准施策,坚决打赢蓝天保卫战,实现环境效益、经济效益和社会效益的多赢。

《三年行动计划》的总体思路是“四个四”,即突出四个重点、优化四大结构、强化四项支撑、实现四个明显。突出“四个重点”,即重点防控污染因子是PM_{2.5},重点区域是京津冀及周边、长三角和汾渭平原,重点时段是秋冬季,重点行业和领域是钢铁、火电、建材等行业以及“散乱污”企业、散煤、柴油货车、扬尘治理等领域。优化“四大结构”,就是要优化产业结构、能源结构、运输结构和用地结构。强化“四项支撑”,就是要强化环保执法督察、区域联防联控、科技创新和宣传引导。实现“四个明显”,就是要进一步明显降低PM_{2.5}浓度,明显减少重污染天数,明显改善大气环境质量,明显增强人民的蓝天幸福感。

《三年行动计划》是贯彻落实党中央、国务院打好污染防治攻坚战决策部署的一项重大举措,是落实全国生态环境保护大会的具体行动,随着各项政策措施的落地落实,必将对我国生态环境保护、生态文明和美丽中国建设,乃至经济高质量发展产生重大而深远的影响。

下面,我愿意回答各位的提问。

龚艳春:感谢赵英民先生的介绍。下面进入答问环节,提问前请通报所在的新闻机构。

中央电视台记者:2013年制定了《大气十条》,这次又出台《蓝天保卫战三年行动计划》。请问,此次《三年行动计划》在治理重点和措施上会带来什么改变,有什么特点和创新?打赢蓝天保卫战既要打好攻坚战,又要打好持久战,请问如何处理好攻坚战和持久战的关系,做到科学合理、循序渐进治理污染?谢谢。

赵英民:大家知道,以习近平同志为核心的党中央,对生态环境保护特别是大气污染防治工作高度重视。2013年发布了《大气十条》,应该说这是党中央、国务院推动生态文明建设、坚决向污染宣战、系统开展环境治理的重大战略部署,也是针对当前环境突出问题开展综合治理的首个行动计划。大家知道,随后陆续发布了《水十条》和《土十条》。《大气十条》实施五年来,

在各地区、各部门、全社会的共同努力下圆满收官,实现了《大气十条》确定的各项目标,全国空气质量总体改善,重点区域明显好转,人民群众在空气质量改善中的获得感、蓝天幸福感显著增强。通过过去五年《大气十条》的落实推进,也探索出来一条适合我国国情的大气污染防治新路子,基本建立起了齐抓共管的治理格局和区域联防联控新机制。

但是,我们应该清醒地认识到,当前大气环境形势依然严峻。长期以来粗放式发展积累的以重化工业为主的产业结构,以煤为主的能源结构,以公路运输为主的交通运输结构,以及大量裸露地面存在的用地结构,对进一步改善空气质量构成了重大挑战。

为了决胜全面建成小康社会,加快补齐大气环境的短板,需要对未来三年全国大气污染防治工作作进一步系统部署。为此,按照党的十九大、中央经济工作会议、中央财经委员会第一次会议,还有全国生态环境保护大会的部署,国务院制定了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》。《三年行动计划》和《大气十条》是一脉相承的,是持续实施大气污染防治新的三年行动部署和安排,既保持了工作连续性,充分借鉴和采取了过去行之有效的好的经验和做法,同时又增加了治污措施的广度、深度和力度。归纳起来《三年行动计划》和《大气十条》的变化主要有几个方面:

第一,更加突出精准施策。在目标方面,聚焦人民群众最为关心、我们国家当前环境空气质量超标最为严重的PM_{2.5},提出经过三年努力,实现“四个明显”。在重点区域范围内,《大气十条》一个标志性的成果就是珠三角区域总体实现了稳定达标,所以这次重点区域去掉了珠三角,增加了汾渭平原。京津冀区域调整为京津冀大气传输通道“2+26”城市,这也是充分考虑了大气区域传输的客观规律,使得我们治理范围更加精准,针对性也更强。过去五年,汾渭平原大气污染治理逐步凸显,成为全国大气污染最为严重的区域之一。从这个意义上讲,重点区域作了调整,范围更加精准。从时间尺度上,更加聚焦秋冬季污染防治,着力减少重污染天气,解决人民群众“心肺之患”,提高老百姓的蓝天幸福感。在重点措施方面,主要是基于目前源解析的结果,更加强调突出抓好工业、散煤、柴油货车和扬尘四大污染源的治理。这四大污染源应该说也是当前影响我国环境空气质量的主要因素。

第二,更加强化源头控制。随着污染治理边际递减效应逐步显现,结构的问题如果不采取更强有力的措施,很难进一步大幅改善空气质量。因此,这次文件中提出着力优化四个结构:一是优化产业结构,推进“散乱污”企业的综合治理,加快企业达标排放,推动淘汰落后产能,化解过剩产能。二是优化能源结构,稳步推进农村散煤清洁化替代,加快燃煤锅炉整治,推动新能源发展利用。三是优化运输结构,按照“车、油、路”三大要素三个领域齐发力来解决机动车污染问题,进一步加大新能源汽车推广力度,全面提升燃油品质,特别是这次提出来了加快公路转移路、公路转运水运的要求。四是优化用地结构,主要是增加绿地面积,开展露天矿山生态修复,提高城市精细化管理水平,开展扬尘综合整治,做好秸秆综合利用和禁烧工作。

第三,更加注重科学推进。强调措施要科学合理,更加因地制宜,多措并举,循序渐进。在技术上要确保切实可行,在执行时间上要确保分类要求,在实施范围上要做到由重点区域逐步向全国开展。对于“散乱污”企业,要按照关停取缔、整改提升、搬迁入园实施分类处置;对于北方地区清洁取暖,提出坚持从实际出发,宜电则电、宜气则气、宜煤则煤、宜热则热,“煤改气”要突出重点,“以气定改”,先立后破,确保清洁取暖和温暖过冬两个民生保障。

第四,更加注重长效机制。落实各方责任,有关部门和地方根据要求,制定配套政策措施和实施方案,落实“党政同责”、“一岗双责”,建立和完善排查、交办、核查、约谈、专项督察“五步法”监管机制,切实传导压力,创新环境执法监管方式,推广“双随机、一公开”模式,压实企业责任。强化区域联防联控,建立完善区域大气污染防治协作机制,进一步加强重污染天气应急联动,同一个区域统一应急、统一标准、统一发布,实施整个区域的应急联动。谢谢。

龚艳春:还有一问,问到了持久战和攻坚战的关系。

赵英民:我刚才讲到第三个特点的时候其实已经涉及到了。我们充分看到过去五年《大气十条》所取得的成绩,也应该清醒地认识到,多年积累的环境问题具有综合性、复合性、难度大的特点,治理起来也绝非一朝一夕之功。特别是当前我国产业结构偏重、能源结构偏煤、产业布局偏乱、交

通运输结构还不尽合理,经济总量增长和污染物排放总量增加还没有脱钩,污染物排放总量还处于高位。在这样的背景下,开展大气污染防治攻坚,是全面建成小康社会、补齐环境质量短板的要求,在改善环境质量的同时,倒逼发展质量不断提升,为经济持续健康发展打下坚实的基础。从这个意义上讲,既要坚定不移打好攻坚战,又要久久为功打好持久战,从而实现环境效益、经济效益、社会效益的多赢。

刚才我介绍了,《三年行动计划》明确要求从实际出发,坚持全民共治、源头防治、标本兼治,落实中央稳中求进的总基调。目标设定上,聚焦PM_{2.5},这是目前影响全国环境空气质量最主要的污染物。兼顾我们国家环境空气质量长远达标的考虑,臭氧污染等需要长期治理的问题,在与“十三五”生态环保规划、“十三五”节能减排综合工作方案等现有政策文件充分有效衔接的基础上,设定了全国未达标城市PM_{2.5}下降,还有地级城市优良天数比例的要求。应该说从目标设定上可以看得出来,既兼顾了当前,又考虑了长远。

从任务措施上,我就不展开了,刚才已经讲了。从技术上、从实施范围上,包括对“煤改气”等,都提出了明确的要求,就是要做到科学合理、循序渐进地治理污染,稳中求进,既要积极进取,又要稳妥,确保取得良好的效果。打赢蓝天保卫战是打好污染防治攻坚战的重中之重,《三年行动计划》提出2020年空气质量改善目标任务,兼顾了环境质量改善和推动经济转型发展的要求。国际经验表明,世界大城市的污染治理普遍是前期改善速度较快,后期工作难度逐步加大,改善速度会逐渐慢下来。我们国家加大治理力度,特别是发挥我们的制度优势,可以在一定程度上缩短这个过程。但是坦率地说,我们也不会有这么一个规律,打赢蓝天保卫战也不是大跃进式的一步到位,大气污染防治必然是长期而艰巨的过程,需要我们持续不懈地努力,久久为功,既要打好攻坚战,又要打好持久战。

路透社记者:赵部长,如果可以的话我提三个小问题。第一个问题,我注意到,这次把山西和陕西放到重点区域里面,这个您能稍微讲一下这次选了这两个地区,有没有特别的办法,因为这两个地区都是煤的主要生产基地。第二个问题,现在对城市的交通拥堵会不会采取一些特殊的措施,比如说有没有考虑采取伦敦或者新加坡这样收取交通拥挤的专门费用,就是拥堵时段进来的话要多交费。第三个问题,有关柴油车的治理,我们有没有考虑更多地推进天然气在交通上的使用,包括船舶和重卡天然气的使用,有没有具体替代措施?天然气还是比较干净一些。

赵英民:好的,您提的这三个问题看似小,但其实都是大问题。

第一个问题涉及到重点区域的调整。我们国家目前污染相对比较重的区域,一是京津冀及周边地区;二是汾渭平原,就是你提到的山西、陕西这一带;三是长三角西北部,就是苏北、皖北这一带;四是新疆维吾尔自治区。这四个区域目前是PM_{2.5}浓度比较高的区域,除了新疆主要受沙尘等自然因素影响较大之外,其他区域PM_{2.5}浓度主要还是受到人类活动的影响。这次重点区域防控区域的调整,实际上是综合考虑了当前各地PM_{2.5}浓度水平,珠三角已经总体达标了,所以把它调出去了。京津冀虽然取得了非常好的成绩,《大气十条》实施五年区域PM_{2.5}浓度大幅度下降,但是仍然是当前我们国家PM_{2.5}浓度最高的区域。汾渭平原仅次于京津冀区域,是我国PM_{2.5}浓度第二高的区域,同时它又是二氧化硫浓度最高的区域,所以把它作为重点区域。第三个就是长三角西北部,苏北、皖北这一带城市群,PM_{2.5}浓度已经接近京津冀部分城市。综合考虑,把这三个区域作为重点区域,有利于我们进一步突出重点,集中资源,解决污染相对突出的问题。全国其他地区PM_{2.5}浓度基本在四十微克/立方米以下,可以按照常规治理措施持续推进,稳步改善。当然,汾渭平原的确你说的,它为什么二氧化硫浓度高呢?很重要的原因就是煤炭占能源消耗的比例太高,接近90%,较全国60%的水平高出30个百分点。这个区域,产业结构偏重、规模偏小、装备水平低,大量燃用散煤,而且一些钢铁、焦化企业还不能实现稳定达标排放,亟须进一步加大治理力度,这是我想回答的第一个问题。

第二个是关于机动车的问题。刚才我讲过,解决机动车污染问题无外乎“车、油、路”三个方面。就车来说,目前看柴油货车是机动车当中污染物排放量、对空气污染贡献率比较高的部分。交通拥堵在一定程度上会增加机动车的污染物排放,所以解决交通拥堵实际上既对改善交通状况有好处,同时也会相应改善机动车的污染物排放。从这个意义上讲,对于城市来说,解决交通

拥堵既可以改善出行,也可以减少机动车污染物排放、改善环境空气质量。

第三个问题就是关于柴油车的治理。柴油车这一方面,文件主要提出,对新车加强监管,防止生产排放不合格的车辆,对在用车也提出要加强监管。在油的方面,从明年开始实施国六汽柴油标准,实现车用柴油、普通柴油和部分内河船舶燃油“三油并轨”,全面提升柴油的品质。路的方面,刚才我也介绍了,就是优化交通运输结构,实行海铁联运,减少公路运输,增加铁路运输,多措并举解决机动车污染问题。至于柴油车治理的一些具体技术,包括您提到的天然气用于卡车,这属于新能源和清洁能源车的概念范畴,文件专门对新能源和清洁能源车发展也提出了明确要求。

中国新闻记者:请问赵部长,在《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中,关于“煤改气”有没有特别的安排,如何保证老百姓清洁温暖过冬?

赵英民:“煤改气”的确关系到北方地区老百姓的切身利益,也是环境空气质量改善非常重要的方面。习近平总书记在中央财经领导小组第14次会议上提出,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。为贯彻落实总书记的指示要求,国家发改委会同有关部门印发《北方地区冬季清洁取暖规划》,生态环境部会同有关部门积极推进京津冀及周边地区“2+26”城市散煤治理,2016年~2017年完成“煤改气”347万户,“煤改电”127万户。实践证明,推进北方地区冬季清洁取暖,对改善环境空气质量至关重要。根据专家的研究和测算,去年冬季京津冀地区PM_{2.5}浓度实现了大幅度的下降,这其中散煤的治理贡献率达到了30%~40%。同时,也产生了良好的社会效益,农村居民告别了“烟熏火燎”的煤炉取暖方式,人民群众的生活品质明显改善,老百姓的获得感显著增强。

为此,《三年行动计划》把有效推进北方地区冬季清洁取暖作为重要的措施加以部署,要求集中力量重点推进京津冀及周边地区,还有汾渭平原的散煤治理,到2020年采暖季之前,要在保障能源供应的前提下,平原地区基本完成生活和冬季取暖散煤替代。

为确保政策积极稳妥、循序渐进,文件中对技术路线作出明确要求,刚才我也介绍了,提出要从实际出发,宜电则电、宜气则气、宜煤则煤、宜热则热,有些地区还有地热、总之,要因地制宜、多措并举。在天然气的供给方面,强调要抓好天然气产供储销体系建设,加大天然气供应量,推进管网互联互通建设。在天然气使用方面,强调“煤改气”坚持以气定改,新增天然气的气量优先用于城镇居民和大气污染严重地区的生活和冬季取暖散煤替代,重点支持京津冀及周边地区和汾渭平原,实现“增气减煤”。同时,文件规定,原则上不再新建天然气热电联产和天然气化工项目。在政策支持方面,将进一步扩大中央财政支持清洁取暖的试点范围,完善相关价格政策,确保老百姓用得上、用得好。此外,在具体工作中,我们还将进一步督促指导各地,落实先立后破,也就是先改造完,确保没有问题了,再拆老炉子,在清洁取暖没有落实之前,不拆除原有的取暖措施。通过多措并举,在积极推进散煤治理的同时也确保群众温暖过冬,使得环境质量改善和温暖过冬两个民生都得到切实保障。

新华社记者:近一段时间以来,有媒体报道,臭氧成了一些地方的首要污染物,我想问一下臭氧污染情况具体是怎么样子的?会有哪些防治措施?

赵英民:大家都很关心臭氧的问题。我们看待空气污染水平,或者评价空气质量,要全面、系统分析。当前,影响我国环境空气质量的首要污染物,仍然是PM_{2.5}。我可以从三个方面来讲这个事情:

一是从平均超标倍数来看,2017年全国338个城市PM_{2.5}的平均浓度是43微克/立方米,这个浓度值超过国家标准23%;臭氧平均浓度是149微克/立方米,这个值跟国家标准相比是不超标的,这是从超标倍数上来比。

二是从超标城市数量来看,去年全国PM_{2.5}超标的城市是217个,占到338个城市当中的64.2%。与此同时,臭氧超标城市109个,占比是32.2%。

三是从重污染天数看,去年全国以PM_{2.5}为首要污染物的重污染天数占全部重污染天数的90%,以臭氧为首要污染物的占比是7.5%。

这些数据可以表明,当前影响我国环境空气质量的首要污染物还是PM_{2.5}。去年的监测数据还表明我国城市臭氧成为首要污染物,大多是在大气污染比较严重的时候。

通过数据的比较,可以看出当前首要矛盾、亟须解决的污染问题还是PM_{2.5}。但是,过去几年来PM_{2.5}浓度持续下降的同时,臭氧浓度却在持续上升,这一趋势需要我们高度关注。去年全国臭氧同比上升8%,而且2015年以来呈现逐年上升的态势,目前出现了连片式、区域式污染,主要集中在辽宁中南部、京津冀及周边、长三角、武汉城市群、陕西关中地区,以及成渝、珠三角区域。所以《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,在把目标措施聚焦在PM_{2.5}的同时,也对臭氧防控作了部署,就像刚才我介绍的,既要着眼当前,还要着眼长远。主要有三个方面:

第一,大力控制氮氧化物和VOCs(也就是挥发性有机物)的排放。大家知道,它们是生成臭氧的前体物,同时也是导致大气氧化性增强、生成PM_{2.5}二次颗粒物的重要前体物。《三年行动计划》对排放氮氧化物的钢铁、建材、有色、火电、焦化等重点行业和燃煤锅炉、机动车船等,从源头调整优化结构,到末端治理提标改造,提出了一系列政策措施、任务要求。对排放VOCs的石化、化工、工业涂装、包装印刷等重点行业,要求实施泄漏检测修复、原料替代等专项整治措施。对涂料、油墨、胶粘剂、清洗剂等重点产品,要求制定实施VOCs含量限值强制性国家标准。这些都是协同控制PM_{2.5}和臭氧污染的重要举措。

第二,强化空气质量目标管理。《三年行动计划》重申了国家“十三五”规划纲要提出的优良天数比率指标,结合《大气十条》的实施经验,强化落实各地空气质量改善责任。目前我国空气质量标准当中的6项污染物,主要是PM_{2.5}和臭氧超标,其他指标超标不多,由于PM_{2.5}浓度下降比例已经单独设置指标,对各地提出优良天数的目标要求,实际上就是强化了对控制臭氧污染的要求。

第三,着力提升管控能力。针对臭氧污染的特点,结合前期研究成果,还有我们在杭州、厦门等地的试点管控经验,明确要求推进大气光化学监测网建设,加强区域性臭氧形成机理和控制路径研究,深化VOCs全过程控制及监管技术研发等,全面提升臭氧污染防治水平和能力。

说到臭氧,我们必须清醒地认识到,当前我们国家氮氧化物和VOCs的排放量还是比较大的,尤其VOCs和VOCs的排放量,既有有组织的排放,也有大量的无组织排放;既有工业排放,也有生活源排放,管控难度也是非常大的。臭氧及其前体物的反应复杂多样,减排比例、气象变化等因素,都容易导致臭氧浓度的波动,再加上复杂的区域传输,臭氧污染防治确实是很复杂的事情,目前发达国家也没有完全解决臭氧污染问题。所以,我们国家臭氧污染治理任重道远。

下一步,我们将落实《三年行动计划》的要求,研究出台臭氧污染防治指导性文件,继续积极联合有关部门,大力推进VOCs和氮氧化物排放治理,尤其着力实施“十三五”VOCs污染防治工作方案,开展柴油车治理攻坚战行动,进一步提升环境管理能力,加快相关科研,促进PM_{2.5}和臭氧污染的协同控制。

日本经济新闻记者:近几年环境保护部进行了环境保护的督察,得到的成果也不少,但同时也有一些声音提出,督察当中也有一些“一刀切”的行为,给老百姓带来了不少的麻烦,还有困惑,这一次行动计划实施过程中怎样防止这种“一刀切”的行为?

赵英民:您关心的这个问题,也是我们关心的问题。这次《三年行动计划》当中特别强调了要科学合理、循序渐进、因地制宜。刚才我已经介绍了,技术上、区域上、重点上,都体现了精准治污的要求。督察工作在《大气十条》实施过程中发挥了非常重要的作用,也探索出一套刚才我提到的“五步法”督查模式。随着中央环保督察不断深入,进一步落实了“党政同责”、“一岗双责”,强化了企业治污主体责任,发挥了非常好的效果。

工作中,我们也发现个别地方存在平时不重视环保,督察来了“一刀切”的问题。所以,前不久生态环境部专门发了文件,提出各地要落实“党政同责”、“一岗双责”,企业落实治理主体责任要放在平时,而不是检查来了,不分青红皂白先停后整改,由于个别违法企业导致殃及池鱼。我们正在开展的中央环保督察“回头看”,重点要督察的就是在生态环境保护工作方面的作风问题,虚假整改、敷衍整改、假整改的问题。我想,按照《三年行动计划》的要求和总体部署,我们将进一步强化各个方面的责任,科学治污、精准治污是可以实现的,谢谢。

龚艳春:大家还有没有感兴趣的问题?如果没有的话,今天的吹风会到此结束。再次感谢赵英民先生,也谢谢大家。