治污攻坚见实效 保卫蓝天堪大任

■本报记者 朱妍

编者按 持续改善环境质量是建设美丽中国的重要任务、推动高质量发展的有力抓手。“十三五”规划纲要确定的9项约束性指标、污染防治攻坚战阶段性任务均已超额圆满完成,应对气候变化工作也提前超额完成对外承诺的2020年目标。可以说,近五年是迄今为止我国生态环境保护成效最大、发展最好的五年,人民群众生态环境获得感显著增强,全面建成小康社会生态环境目标如期高质量完成。

打好污染防治攻坚战,重中之重是打赢蓝天保卫战。作为环境保护七大标志性战役之首,保卫蓝天行动从源头入手,集中力量推进大气重污染成因及其治理攻关;以治本为重,持续调整优化产业、能源、交通及用地结构;向精准延伸,由单一治理走向多种污染物协同控制。在各地各部门的共同努力下,完成“十三五”治理目标成为大概率事件。

对症下药 治理走向科学精准

2020年是打赢蓝天保卫战三年行动计划的决胜之年,事关“十三五”大气污染防治工作的阶段性收官,也决定着“十四五”以及今后更长时期的治理走势。目前,中国工程院正在评估蓝天保卫战实施效果,尽管结果尚未公布,但空气质量总体改善、稳中有进的现状有目共睹。

据生态环境部通报,到2019年,PM2.5未达标城市的平均浓度较2015年下降23.1%,全国337个城市重污染天数下降36.6%,提前一年完成目标,年底前完成PM2.5控制目标已成定局。今年1-11月,全国337个地级及以上城市平均优良天数比例达到87.9%,同比上升5.4个百分点;PM2.5浓度降至31微克/立方米,同比下降8.8%。

持续向好的背后,治理方式更加科学精准。相比过去以末端治理为主,如今更强调积极稳健的长效措施。以秋冬季大气污染综合治理攻坚行动为代表,重点区域已连续3年开展差异化、精细化、动态化治理。例如,京津冀及周边地区、汾渭平原是全国PM2.5浓度最高的区域,秋冬季PM2.5平均浓度是其他季节的2倍左右、重污染天数占到全年的95%以上,域内不同城市的污染来源、排放组成各有差异。基于此,治理不仅设置了分段控制目标,制定城市差异化减排路线,围绕冬季燃煤污染、柴油货车排放、“散乱污”企业等重点污染源对症下药,还取消了早期的错峰生产、普遍停产限产等做法,坚决杜绝“一刀切”。既不能对企业放松监督、降低要求,也要避免为完成目标而简单粗暴施策、临时性过关。

先立后破 要“蓝天”也要“温暖”

解决好群众反映强烈的突出环境问题,是改善民生的迫切需要,也是实现高质量发展的当务之急。北方地区清洁取暖改造,同时关系着大气环境改善与广大群众温暖过冬,正是这样的突出问题。

目前,清洁取暖试点已覆盖43个北方城市,中央财政累计投入493亿元,其中京津冀及周边、汾渭平原等大气污染治理重点区域全面覆盖。仅在重点区域,2016-2019年已完成改造清洁取暖1500万户左右,今年计划新增改造709万户。

清洁取暖改造亦是近年大气污染治理最难推进的工作之一,既有好评,也有争论质疑不断。特别是在改造前期,因涉及面广、覆盖人多,北方各地差异较大,缺乏可大规模推广的有效经验,部分地区出现路线选取不当、推广节奏过快、相关配套不到位等问题,进而影响改造效果。

实践证明,清洁取暖对降低北方地区PM2.5浓度的贡献率可达1/3以上,是一项值得推行的好政策。在吸取教训的基础上,改造更加趋于理性,坚持先立后破,遵循“宜电则电、宜气则气、宜煤则煤、宜热则热”。比如,在山区等暂不具备清洁能源替代条件的地区,允许使用“洁净煤+节能环保炉具”“生物质成型燃料+专用炉具”等其他方式;新改造尚未得到一个采暖季运行检验的,不得拆除原有燃煤取暖设施。除完善“煤改电”电价、明确“煤改气”气价,生态环境部还承诺,清洁取暖补贴不会轻易退坡。

2020年采暖季,实现京津冀及周边、汾渭平原散煤清零是刚性任务。在“保卫蓝天”的同时,群众也可收获“温暖”。

标本兼治 能源行业贡献突出

随着空气质量持续向好,再往前一步的难度越来越大。为突破瓶颈,治理由“治标”走向“治本”,在攻克大气污染成因的基础上,越来越注重从根本入手扭转污染态势。

经过3年努力,近300家科研单位、2900多名科技工作者联合攻关,全面摸清区域污染物排放现状及其成因。以京津冀及周边重点区域为例,除不利气象条件、区域污染传输等客观因素,污染物排放超出环境容量是重污染频发的根本原因。高度聚集的重化工产业、以煤炭为主的能源利用方式、以公路运输为主的货运方式,导致区域主要大气污染物排放量居高不下,单位国土面积主要污染物的排放量是全国平均水平的2-5倍。

为解决结构性污染,产业、能源、交通及用地结构调整全面推进。多项研究显示,在各项措施中,能源结构调整的贡献位居前列。前期,通过燃煤电厂超低排放改造、煤炭清洁利用、大力发展可再生能源等措施,结构调整已见成效。2013年-2019年,全国单位GDP能耗累计下降24.4%,相当于节约能源超过12亿吨标准煤。下一步,PM2.5浓度要降至15微克/立方米,70%左右是能源结构调整的贡献;若进一步降至10微克/立方米,能源结构调整的贡献高达75%以上,能源转型对于空气质量长期改善的作用十分关键。

宏观上看,结构调整是促进高质量发展、实现经济环境双赢的重要举措,同时也要看到治理的严峻性与长期性,改善结构性问题无法一蹴而就。面对“难啃的骨头”,能源结构调整应是“越是艰险越向前”。

同根同源 多污染源协同控制

“二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值,努力争取2060年前实现碳中和”,最新明确的碳达峰目标,同时也对大气污染防治提出新的要求。下一阶段,气候友好的大气污染防治策略成为方向,单一污染物治理转向多类污染源协同控制。

温室气体与大气污染物排放同根同源。从城市排放清单来看,70%以上的大气污染物排放与生产、生活用能紧密相关;在温室气体排放中,来自能源部门的贡献占到72%左右——造成全球变暖与空气污染的最重要因素均是化石燃料消费。截至2019年底,我国非化石能源占一次能源消费的比重达15.3%,提前完成对外承诺到2020年碳强度下降40%-45%的目标。经测算,其相当于减排二氧化碳56.2亿吨,减少二氧化硫、氮氧化物排放约1192万、1130万吨,应对气候变化与大气污染防治的协同作用初显。

能源是协同控制的基础所在。对不同控制情景的分析均显示,只有同时采取严格的能源结构调整和能耗总量控制,再加上污染物排放末端控制,才能推动环境质量明显改善。为此,要加快推动能源结构低碳转型,采取有效措施控制化石能源的消费,严控能耗强度,特别是化石能源消费强度,实施更加严格的控煤措施。同时,加快清洁能源开发利用,推动非化石能源和天然气成为能源消费增量的主体。到2030年,非化石能源消费比重要达到25%左右,意味着接下来能源增量70%以上以非化石能源为主。协同实现蓝天与减碳目标,还需从源头推动能源结构根本转型。

差距尚存 污染防治任重道远

在看到成绩的同时,我们也要清醒认识到,生态环境保护结构性、根源性、趋势性压力总体上尚未根本缓解。蓝天保卫战虽已取得阶段性胜利,但我国大气污染防治整体仍处于初级阶段。

具体而言,我国区域性、结构性污染问题依然突出,主要污染物排放量仍处于高位,大气环境质量受自然条件变化影响较大。以煤为主的能源结构、以重化工为主的产业结构、以公路货运为主的运输结构没有根本改变,污染排放和生态保护的严峻形势没有根本改变,生态环境事件多发频发的高风险态势没有根本扭转。在此情况下,我国实施的PM2.5达标标准为年均浓度35微克/立方米,仅与世卫组织过渡期第一目标值“接轨”,相比10微克/立方米的指导值还有很大差距。此外,PM2.5浓度整体达标虽无悬念,但仍有近一半城市尚未达标,部分地区甚至出现不降反升等情况。

大气污染防治就像治疗慢性病,病因是长年积累所致,治病则如抽丝剥茧一般,需要耐心和毅力。如何打破现有利益格局,持续推进结构调整;如何挖掘潜力,进一步强化关键治理措施;如何在更加复杂的边界条件下,科学选择减排路径等,都是目前亟待解决的关键问题。“十四五”期间,需要继续实施行之有效的治理措施,全面布局、精准施策、精准防控和严格监管。要进一步突出重点管控的空间、时段、行业领域和污染物,积极推进产业、能源、运输及用地结构调整优化,加强区域联防联控和重污染天气应对;提升环境监测和执法监管能力,推进大气环境治理体系和治理能力现代化。