



进者奖退者罚 大气环境是赢家

各地通过落实生态补偿机制提升空气质量,具体政策有待进一步完善

◆本报记者张楠

河南省近日下发《河南省城市环境空气质量生态补偿暂行办法》,从7月1日开始征收空气质量生态补偿金,标准为20万元/(微克/立方米)。

河南并不是第一个尝试空气质量生态补偿的省份。2014年,山东省就已经开始这一制度。

今年,为了进一步推进环境空气

治理,调动各市积极性,山东省又将生态补偿资金系数从20万元/(微克/立方米)提高为40万元/(微克/立方米)。

湖北省也于今年开始试水空气质量生态补偿制度。

曾经用于污染治理的生态补偿,越来越多地被用到空气质量改善中。

1 实施 地市与省的一场“对赌”

生态补偿并不是新事物,但是之前更多地用于流域治理。河北省实施的流域生态补偿机制,曾获得第六届中国地方政府创新奖。

2014年,随着《山东省环境空气质量生态补偿暂行办法》的出台,生态补偿开始进入大气污染防治领域。

之后,湖北、河南相继开始了空气质量生态补偿之路。河北石家庄、邯郸,宁夏银川等地,也纷纷出台类似制度。

正如当初流域治理开始实施生态补偿是为了改善流域水质一样,大气领域实施生态补偿,也是为了落实和强化地方政府保护环境的主体责任,促进大气污染防治,改善大气环境质量。

虽然都是根据“谁保护、谁受益,谁污染、谁付费”的原则来实施的补偿制度,不过,目前这种制度在流域治理层面的运用和大气领域的应用还是有差别的。流域层面的生态补偿,是不同行政单位之间的横向比较,是上下游之间的补偿。而目前各地在大气领域实施的生态补偿,是同一个城市与自身的比较,是上下级行政单位之间的补偿或缴纳资金。

同是空气质量生态补偿,不同省份之间既有共同之处,也有差异。

目前,实行空气质量生态补偿的考核因子基本上和4项减排指标一致。比如,山东的考核指标是PM_{2.5}、PM₁₀、二氧化硫和二氧化氮,湖北和河南的考核因子则是PM_{2.5}和PM₁₀。山东省根据自身污染物实际情况,还规定了4项指

2 效果 有效激发地方政府治理大气环境积极性

对于最早开始实施空气质量生态补偿的山东省来说,这一制度的作用已经开始显现。

山东省近日公布的数据显示,今年上半年,山东省PM_{2.5}平均浓度同比改善5.3%;PM₁₀同比改善2.2%;二氧化硫同比改善17.6%;二氧化氮同比改善4.9%,环境空气质量综合指数平均为7.30,同比改善4.3%。

而2013年,山东省主要污染指标PM₁₀、二氧化硫和二氧化氮同比都还处于上升趋势,PM₁₀甚至上升了24%。

空气质量改善与山东省2014年开始实施空气质量生态补偿有着密切的关系。

标的不同权重。

有的地方将气象因素纳入考虑范围,例如,山东省和湖北省。山东省根据各地的扩散情况,规定了两类稀释扩散调整系数。据气象部门观测,青岛、烟台、威海、日照4市年均风速是其他城市的1.6倍,大气污染物稀释扩散条件较好,因此,将这4市的稀释扩散调整系数设置为1.5,其他13市的稀释扩散调整系数为1。若青岛等4市环境空气质量同比恶化,向省级支付的生态补偿资金数额也要乘以1.5的调整系数。

湖北省则规定天气变化系数在0.5~1之间。

南和湖北的补偿制度将环境空气质量改善情况和年度目标任务都纳入了考核范围。

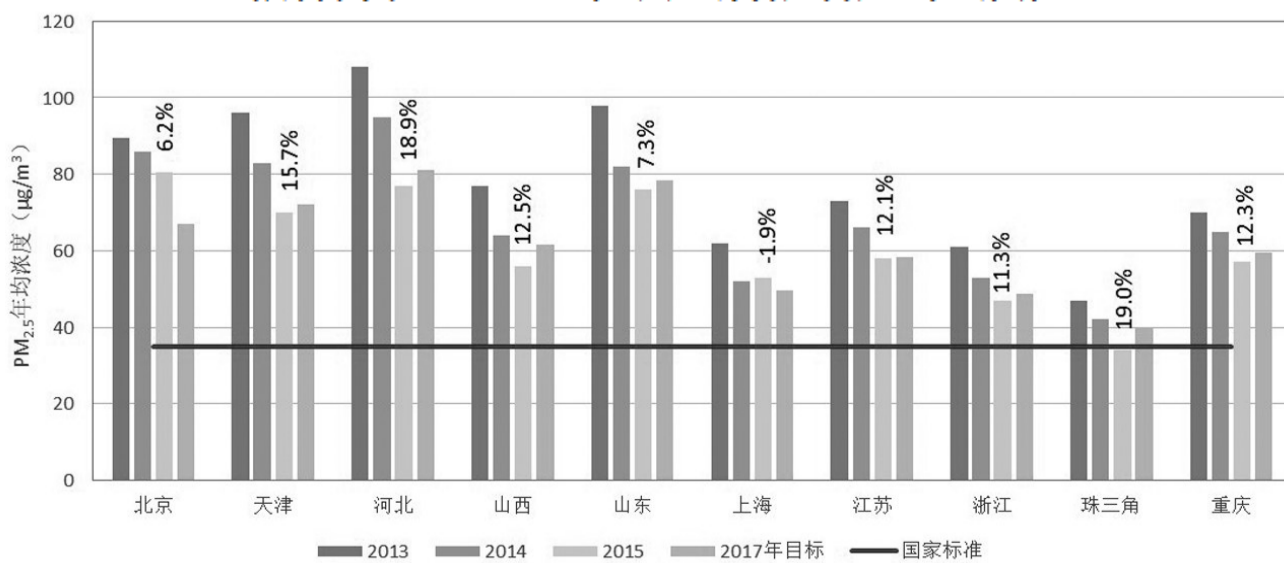
按照河南省的考核办法,每年对第一季度进行考核时,是将当年第一季度每项考核因子平均浓度与当年的年度环保责任考核目标值进行比较。从第二季度开始,才是与之前季度平均浓度进行比较。而且与上年相比,对PM₁₀、PM_{2.5}年度平均浓度不降反升的还要实施年度惩罚性扣款。超过上年实际平均浓度的,每项考核因子每超过1微克/立方米扣款40万元。

湖北省实行“环境空气质量逐年改善”和“年度目标任务完成”双项考核,将年度PM₁₀和PM_{2.5}平均浓度与本年度目标和上年度平均浓度进行对比。同时,按照计算公式应该扣缴生态补偿金的地方,如果PM₁₀、PM_{2.5}年平均浓度达到二级标准,则不扣缴生态补偿资金。

中国清洁空气联盟发布“大气十条”实施情况分析报告

PM_{2.5}污染程度总体下降显著

重点省(市)/地区PM_{2.5}年均浓度目标对标及年度变化图



上升趋势。珠三角地区PM_{2.5}污染明显改善;京津冀及周边地区PM_{2.5}年均浓度下降趋势明显,但污染依然严重;天津、河北、山东、山西、江苏、浙江、重庆均提前达到了2017年的下降目标,北京、上



图为蓝天白云下的山东省济南西客站。

王文硕摄

量来说,这不失为一种有效的激励办法。

万薇指出,山东、湖北、河南等地实施的空气质量生态补偿,要取得更好的效果,不仅要扣缴空气质量未改善或未达标地区的资金,更要帮助这些地方找出空气质量未改善的原因,有针对性地开展大气污染治理。

同济大学教授蒋大和也认为,目前一些地方开展的空气质量生态补偿,总体来看是合理的,很可能会有效果。

对于山东、湖北、河南这几个地方来说,造成城市空气污染的污染源主要来自本地。虽然相邻城市之间也有污染物

传输,但是从全年来看,各城市之间的影响是互相的,自身既受周边城市影响,也会向其他城市传输污染物。也就是说,城市的空气质量变化可以体现这一城市在大气污染防治方面做出的努力。对好的地方进行补偿,差的地方实施惩罚,这种做法是可行的。

对于目前实施的空气质量生态补偿制度,蒋大和提出了自己的建议:“在今后的实施过程中,可以进一步精细化。根据源解析结果和当地空气污染变化情况,适时加入更多的考核因子,比如臭氧等。”

3 升级 跨省补偿还需进一步完善政策设计

生态补偿在流域治理方面的应用已经逐步推广开来,2011年起,由财政部和环境保护部牵头组织,每年安排补偿资金5亿元的全国首个跨省流域生态补偿机制试点,在新安江启动实施。

空气质量生态补偿制度是否也能跨省开展呢?

蒋大和对此持肯定态度。他介绍说,在我国,除少数特殊地区和特殊气象条件以外,大部分城市的空气污染源主要来自本地。所以,可以参考实施山东等地的空气质量补偿办法。

蒋大和举例说,特殊地区如北京、上海、广州,发生严重雾霾污染时,有可能以外来的污染为主。特殊气象条件,如发生沙尘暴时,沙尘基本上都是外来的。

对此,万薇则有不同的看法。在万薇看来,目前各地实施的空气质量生态补偿更类似于基于财政的奖惩机制,并不是严格意义上的生态补偿制度。空气

质量生态补偿如果要用于跨省实践,必须改进。

“目前的空气质量生态补偿,是一个城市与自身的纵向比较,虽然有些地方已经考虑到了气象因素的影响,但是并未将区域传输纳入考虑范围。一个地方空气质量未达到既定目标,究竟是本地自身不努力,还是受周边影响,目前的补偿办法尚未体现,也未制定相应的扣缴或补偿办法。”万薇说。

要将空气质量生态补偿上升到国家层面,万薇认为,应当基于对区域空气质量传输影响的科学认定、不同减排策略路径的成本与效益分析,形成在行政管理、经济、技术上都可接受的策略。在科学研究的基础上,建立区域性空气质量生态补偿机制,设计考核因子和补偿金额。而且,区域之间需要对补偿原则达成一致,利用区域补偿制度实现区域空气质量改善的责任共担。

新闻深一度

能否实施空气质量跨区域生态补偿?

流域治理方面的生态补偿虽然已经开始了很久,但是目前依然处于探索阶段,尚未形成成熟、完善的体系。对于大气领域来说,生态补偿更是新事物,在这一领域实施生态补偿又会遇到哪些困难呢?

万薇介绍说,相比流域上下游的污染影响关系,大气污染排放的传输影响机制更为复杂。如需建立区域生态补偿机制,最大的困难在于如何选择各地都认可的、有效的区域整体策略,怎么确定各地的治理责任和补偿义务。

“开展空气质量生态补偿可以有多种方式,比如建立区域基金。”万薇提出了自己的建议,在改善空气质量方面,一个区域内不同地方的难易程度与措施成本不同,对区域空气质量做出额外努力的地区,应该给予相应的补偿。

由于大气具有流动性和传输性,因此,改善大气环境质量离不开联防联控。在万薇看来,开展空气质量生态补偿,应该是有助于大气质量生态补偿,应该是有利于大气质量生态补偿的。“实际上,京津冀一些地区现在已经开始进行类似区域基金的探索,比如一对一地给周边地区直接划拨资金,或者给予技术支持等。这对开展区域大气污染防治联防联控和区域环境质量改善来说,都是非常有益的尝试。”

河北的保定、邢台、衡水连续3年位列污染最严重的5个城市之中,而山东省的聊城和德州进入“前五”,应引起重视。

同时,已加入京津冀及周边大气污染防治联防联控的河南省,2015年PM_{2.5}年均浓度为80微克/立方米,污染比较严重。

长三角地区PM_{2.5}的污染程度总体逐年好转。与京津冀地区相比,长三角地区PM_{2.5}的污染程度相对较低,2015年没有PM_{2.5}超标一倍以上的城市,但达标城市只有舟山。而合肥在《大气十条》颁布的这3年来,一直为长三角地区污染最严重的城市。

近3年来,珠三角地区PM_{2.5}污染明显改善,2015年惠州、深圳、珠海、中山、江门5个城市达标,是三大重点区域中达标城市最多的地区。2013年~2015年,肇庆、广州、佛山一直是珠三角地区PM_{2.5}污染最严重的三个城市。

从对PM_{2.5}污染控制重点区域除内蒙古之外的10个省(市)/地区的2013~2015年的PM_{2.5}年均浓度以及2017年控制目标进行的对比分析可以看出,重点区域中的北京、天津、河北、山西、山东、江苏、浙江、珠三角和重庆,2015年PM_{2.5}年均浓度相比2014年均有所下降,平均降幅为11.34%,与2014年10(市)/地区相比2013年的平均降幅11.92%相当。其中,河北和珠三角地区的降幅最大,降幅均达到了19%;北京的降幅最小,为6.2%。而上海2015年PM_{2.5}年均浓度却略有上升。

依然严重,污染超标一倍以上(PM_{2.5}年均浓度70微克/立方米以上)的城市占一半以上,2015年仅张家口达标。

2015年,污染最严重的5个城市依次为保定、聊城、邢台、德州、衡水,其中

大连启动VOCs 排污收费试点

根据排放情况可减半 也可加两倍征收

本报通讯员赵冬梅 记者杨安丽 大连报道 辽宁省大连市近日开始在石油化工和包装印刷两大行业试点征收挥发性有机物排污费。

据介绍,大连市挥发性有机物排污费征收标准为每当量1.2元,采取按季和按年两种方式进行征收。

大连市根据排污者污染治理情况和排放水平,实施差别化排污收费政策。试点行业VOCs排放浓度高于国家或地方规定的限值,或者高于规定的排放总量指标的,按征收标准加一倍征收排污费,同时存在上述两种情况的,加两倍征收排污费。企业生产工艺装备或产品属于《产业结构调整指导目录(2011年本)(修正)》规定的淘汰类的,按照规定的征收标准加一倍征收排污费。企业VOCs排污浓度低于国家或地方规定的限值50%以上的,减半征收排污费。

西安通报臭氧污染防治 暗访情况

10家企业 停业整改

本报记者王双瑾西安报道 陕西省西安市治污减霾办近日向各区县、开发区下发了《臭氧污染防治暗访问题清单》,10家企业被要求停业整改。8月31日前未整改到位的,在8月大气污染防治月度考核中,将予以加倍扣分。

7月19日~27日,西安市治污减霾办派出3个检查组对全市臭氧污染防治各项措施落实情况进行了暗访,共发现158个问题。

据市治污减霾办相关人员介绍,此次暗访所暴露出的问题来看,排污单位没有真正落实“谁污染、谁治理”的主体责任;一些已经上了治理设施的项目还没有真正维护到位,甚至有擅自停运现象,涉及餐饮油烟、汽修喷涂、原煤散烧、加油站油气回收、工业企业有机废气治理等多个方面。

根据暗访结果,西安市治污减霾办对烤漆房无污设施,废气直排的西安秦鹰汽车贸易有限公司予以停业整改;对7月初检查指出的问题整改不力的延长亮牌明德二路加油站、西安飞机工业集团运输有限公司加油站、延长亮牌西安雁翔路加油站、中石化航天大道加油站、延长亮牌郭路南路加油站5家加油站予以停业整改;对存在露天喷涂行为的新泰汽修店予以停业整改;对设有废气处理设施,但喷涂作业未在密闭烤漆房内进行的西安东煌汽车贸易有限公司、陕西航天天和汽车销售服务有限公司两家单位予以停业整改;对未完成油气回收装置改造而从事经营行为的顺达加油站予以停业整改。

以上10家企业的停业整改工作分别由西安市交通局、西安市商务局牵头负责,待整改到位后,方可恢复经营,并向西安市治污减霾办报备。

深圳专项检查 大气环境

限期整改125家 立案查处两家

本报记者刘晶深圳报道 广东省深圳市人居环境委员会近日开展第二季度大气环境专项执法检查,对两家企业立案查处。

此次专项执法检查共检查企业261家,重点检查全市自行车制造、汽车制造及汽车维修等企业水性漆涂装和废气处理设施运行情况。针对检查中发现的问题,限期整改125家,立案查处两家,其中合晏自行车(深圳)有限公司未在密闭空间进行产生挥发性有机物的生产活动,责令改正并处罚2万元罚款,龙岗区精量汽车配件店擅自设置喷漆工艺,责令改正并处罚2万元罚款。

据悉,下一阶段,深圳市、区环保部门将继续以产生挥发性有机物的涂装行业为重点,跟踪监督企业整改情况并开展复查,保持对违法排放挥发性有机物企业的打击高压态势。