

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2018〕25号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 清洁空气行动计划(2018—2022年)》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

《上海市清洁空气行动计划(2018—2022年)》已经市政府同意,现印发给你们,请认真按照执行。



(此件公开发布)

上海市清洁空气行动计划(2018—2022年)

为持续改善本市环境空气质量,降低大气PM_{2.5}浓度,遏制O₃污染态势,保障人民群众身体健康,根据《国家环境保护“十三五”规划纲要》,结合《上海市环境保护和生态建设“十三五”规划》的有关要求,制定本行动计划。

一、指导思想和行动目标

(一)指导思想

认真贯彻落实党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念,以生态文明建设为引领,以改善大气环境质量为核心,更加突出结构优化调整、污染源头防控和全过程监管,继续提高环保标准,严格环保执法,继续深化大气污染源治理,落实政府、企业、公众大气环境保护责任,着力提升大气环境管理的系统化、科学化、法治化、精细化和信息化水平,为在更高水平上全面建成小康社会和绿色、低碳的生态之城提供坚实的大气环境质量保障。

(二)行动目标

以产业和交通领域为重点,统筹能源、建设、生活和农业领域,全面深化大气污染防治工作;实施能源和煤炭总量双控,加快重点区域和重点行业结构调整,优化交通运输体系,建立挥发性有机物(VOCs)总量控制制度;兼顾臭氧(O₃)污染控制,以细颗粒物

(PM_{2.5})、氮氧化物(NO_x)和 VOCs 为治理重点,推进各项大气污染物的协同控制和减排。

到 2020 年,PM_{2.5} 年均浓度力争达到 37 微克/立方米以下;空气质量优良率(AQI)力争达到 80%左右,基本消除重污染天气。到 2022 年,PM_{2.5} 年均浓度力争达到 35 微克/立方米以下,AQI 进一步提升。

二、主要任务

(一)能源和煤炭总量双控,推进 NO_x 深化治理

1.实施能源和煤炭总量双控

到 2020 年,全市能源消费总量控制在 1.24 亿吨标准煤以下,全社会用电量控制在 1560 亿千瓦时左右。全市煤炭消费总量在 2015 年基础上削减 5%以上,煤炭占一次能源消费比重下降到 30%以内;天然气消费量增加到 100 亿立方米左右,占一次能源消费比重达到 12%以上;非化石能源占一次能源消费比重上升到 14%左右。(市发展改革委、市经济信息化委牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

禁止新建燃煤设施。削减钢铁、石化等用煤总量,减少直接燃烧、炼焦用煤及化工原料用煤,合理控制公用燃煤电厂发电用煤总量。到 2020 年,宝武集团耗煤量控制在 1150 万吨,上海石化和高桥石化分别控制在 200 万吨(含石油焦)和 75 万吨,华谊集团控制在 200 万吨以内。力争在 2020 年底前,完成吴泾地区产业结构调整,公用燃煤电厂燃煤量控制在 2412 万吨。(市发展改革委、市经

济信息化委牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

2.强化煤炭品质监管

加强燃煤质量监管,确保达到本市《燃料含硫量和灰分限值》(DB31/267—2015)要求;逐步严化非电行业煤炭含硫量及灰分限值。(市环保局、市发展改革委、市经济信息化委牵头,各区政府负责实施)

3.完成中小燃油燃气锅炉 NO_x 排放深化治理

修订本市锅炉大气污染物排放标准。2019 年底前,完成中心城区中小燃油、燃气锅炉提标改造,鼓励燃油锅炉实施“油改气”“油改电”。2020 年,全面完成治理。(市经济信息化委、市发展改革委、市质量技监局、市环保局牵头,各区政府负责实施)

4.强化高污染燃料销售和使用环节监管

严格禁止煤炭、重油、渣油、石油焦等高污染燃料的使用(除电站锅炉和钢铁冶炼窑炉以外)。(市环保局、市经济信息化委、市工商局、市交通委、上海海事局牵头,各区政府负责实施)

禁止社会码头销售和转运煤炭、石油焦等高污染燃料。(市交通委牵头,各区政府负责实施)

(二)产业结构优化和调整,深化工业污染防治

1.深化产业结构调整和高污染企业淘汰

加快推进重点地区产业结构调整 and 能级提升,到 2020 年,完成金山地区新一轮环境综合整治,基本完成吴泾工业区结构调整;到 2022 年,力争完成高化地区结构调整。开展黄浦江沿岸高污染

企业、堆场、码头摸底调查；到 2020 年，完成黄浦江两岸产业结构调整。持续推进 104 保留工业区块产业结构优化和产业能级提升，进一步淘汰污染严重、治理无望的企业。有序推进园区外企业向园区集中，完善工业园区环保基础设施建设和监管。（市经济信息化委、市发展改革委、市环保局、市交通委牵头，各相关区政府、市吴泾办、华谊集团等负责实施）

结合生态环境综合整治，加大无证无照企业清理，促进产业升级和合理布局；对不符合产业政策、当地产业布局规划，污染物排放不达标，以及土地、环保、工商、质量技监等手续不全的违法建设企业，依法依规开展专项取缔行动，确保整改到位。（市住房城乡建设管理委、市环保局、市经济信息化委牵头，各相关区政府、各相关企业负责实施）

深化重点行业产业结构调整 and 升级改造，基本完成有色金属冶炼、高能耗高污染再生铅再生铝生产、4 英寸晶圆生产、液汞荧光灯、液汞血压计、含汞电池以及添汞产品装置、砖瓦、建筑陶瓷、岩棉、中大型石材生产加工、园区外化学原料生产、二级饮用水源保护区内污染企业等行业调整。到 2020 年，涂料、油墨行业基本完成从高 VOCs 含量产品向低 VOCs 含量产品的转型升级；包装印刷、汽车及零部件制造、家具制造、木制品加工等行业和涉涂装工艺的企业，使用的涂料、油墨等原辅料基本完成由高 VOCs 含量向低 VOCs 含量的转型升级。（市经济信息化委、市环保局、市发展改革委牵头，各相关区政府、各相关企业负责实施）

2.加大重点企业升级改造和污染治理力度

钢铁行业铁水产能规模控制在 1502 万吨以内；提高污染物排放标准，推进炼焦、烧结等前端高污染工序减量调整，降低铁钢比；鼓励炼钢转炉等工序向电炉等清洁生产工艺替代转型；加强钢铁行业重点企业无组织排放监管，到 2018 年，完成燃料堆场的全封闭改造；到 2019 年，完成原料、燃料转运过程全密闭化和露天料场与封闭料场的作业切换。推进宝钢化工有限公司挥发性有机物治理。完成钢铁行业超低排放改造。（市环保局、市经济信息化委、市发展改革委牵头，宝武集团负责实施）

推进石化和化工企业内污染严重、服役时间长的生产装置和管道系统升级改造，推进延迟焦化等高污染工序替代转型。加强生产过程监管；强化石化行业设备泄漏、火炬、储罐、装卸、废水收集和处理、开停工等重点环节的无组织排放监管；完善重点企业和化工园区网格化监测体系。深化垃圾焚烧企业尾气治理。（市环保局、市经济信息化委、市发展改革委牵头，各相关区政府、各相关企业负责实施）

3.全面实施挥发性有机物总量控制

实施工业源挥发性有机物总量控制和行业控制，遵循“控制总量、削减存量、减量替代”的原则，涉挥发性有机物的建设项目，按照新增排放量的 2 倍进行减量替代。推进石化化工、汽车及零部件制造、家具制造、木制品加工、包装印刷、涂料和油墨生产、船舶制造等行业挥发性有机物治理，到 2020 年，重点行业排放总量比

2015年削减50%以上。完善本市挥发性有机物排放清单,并开展动态更新。(市环保局、市经济信息化委牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

4.实施低 VOCs 含量产品源头替代工程

2018年起,禁止生产高 VOCs 含量有机溶剂型涂料、油墨和胶黏剂的新、改、扩建项目,现有生产项目鼓励优先使用低 VOCs 含量原辅料。流通消费环节推广使用低 VOCs 含量原辅料。到2022年,汽车制造、包装印刷、家具、集装箱制造等重点行业全面推广低 VOCs 含量产品。(市环保局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

上汽集团、上海华普、上海申沃等整车制造企业除罩光漆外全面推广使用低 VOCs 含量涂料;汽车零部件推行绿色供应链采购。到2020年,汽车零部件制造行业 VOCs 排放量相对于2017年削减30%以上。到2022年,汽车制造行业全面推广低 VOCs 含量产品。(市环保局、市经济信息化委、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

家具制造和木制品加工行业全面推广低 VOCs 含量涂料和胶黏剂,2018年底前全面完成。(市经济信息化委、市环保局、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

包装印刷行业推广低 VOCs 含量原辅材料应用,倡导绿色包装,推广非溶剂型印刷、涂布和复合工艺。到2018年,低 VOCs 含量油墨的使用比例达70%以上;到2019年,全面完成。(市经

济信息化委、市新闻出版局、市环保局、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

船舶制造和维修行业推广低 VOCs 含量涂料。到 2018 年,机舱内部、上建内部水性涂料或高固分涂料使用比例达到 70% 以上;钢材预处理阶段鼓励采用水性车间底漆等;船舶制造行业涂装作业实现密闭喷涂施工,到 2020 年达到 65% 以上;船舶维修行业涂装作业实现移动式涂装,到 2020 年,达到 60% 以上;推广使用高压无气喷涂、静电喷涂等高效涂装技术;推进绿色造船新工艺,提高建造精度,减少涂层破损,将涂装工序提前至分段涂装阶段。(市经济信息化委、市环保局、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

工程机械制造行业推广使用低 VOCs 含量涂料,到 2019 年,使用比例达 30% 以上。钢结构制造行业推广使用低 VOCs 含量涂料,到 2019 年,使用比例达到 50% 以上。积极推进金属制品、交通设备、电子元件制造、家用电器制造等行业推广低 VOCs 含量涂料产品。(市经济信息化委、市环保局、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

5. 实施存储过程挥发性有机物治理

出台储运行业挥发性有机物控制技术规范,到 2019 年,全面完成石化行业、陆地和液散码头储罐及装卸过程密闭收集处理或回收;实施液散货种周转申报登记和储罐清洗、维修或突发事故报备制度。(市环保局、市安全监管局、市交通委牵头,各相关企业负

责实施)

(三)加快建设城市绿色交通运输体系,减少移动源污染排放

1.完善绿色综合交通体系

进一步加强公交优化、慢行友好的城市交通体系建设。到2020年,轨道交通运营线路总长达到800公里左右,公交专用道450公里左右,公共交通出行比重进一步提升,中心城区公共交通等绿色出行比重达到55%,其中,轨道交通客运量占公共交通客运量比例达到60%。到2022年,中心城区公共交通等绿色出行比重达到60%。持续加强步行、自行车交通系统建设。(市交通委牵头,各区政府负责实施)

持续推进对外交通低碳绿色发展,进一步发挥水运、铁路等低碳方式在对外交通运输中的作用。港口集装箱水水中转比例超过50%。推进综合货运枢纽和物流园区建设。支持铁路集装箱中心站、物流园区发展,加强干线铁路、高等级航道、高等级公路与货运枢纽的有效衔接。(市交通委、中国铁路上海局集团牵头,各区政府负责实施)

进一步落实牌照总量控制政策,完善非营运小客车额度拍卖制度,引导促进定制公交、分时租赁、合乘车等新型绿色共享交通模式规范发展。(市交通委牵头,市公安局负责实施)

2.加快新能源汽车推广

加快新能源汽车推广。2018—2020年,新能源汽车(标准车)推广数量分别不低于4.3万辆、5万辆、6万辆。新增、更新公务用

车中新能源车比例大于 80%。（市经济信息化委、市发展改革委、市交通委、市公安局、市绿化市容局、市机管局、市财政局牵头，各区政府、各相关企业负责实施）

加大出租、物流、环卫、邮政等行业新能源车推广力度。建成区新增和更新的环卫、邮政、出租、通勤、轻型物流配送车中新能源车或清洁能源汽车比例达到 80% 以上。2020 年底前，建成区公交车全部更换为新能源汽车。加快充电桩等配套基础设施建设，到 2020 年，电动汽车充电设施服务半径中心城区小于 1 公里，外环以外区域小于 2 公里；到 2022 年，公交、出租、环卫、邮政、市内货运等行业新增车辆力争全面实现电动化。（市交通委、市商务委、市农委、市邮政管理局、市绿化市容局、市经济信息化委、市教委牵头，各区政府、各相关企业负责实施）

3. 实施更严格的新车和油品标准

2018 年 10 月 1 日起，提前供应国 VI 标准车用汽柴油，停止销售低于国 VI 标准的车用汽柴油；2019 年 1 月 1 日起，实现车用柴油、普通柴油、部分船舶用油“三油并轨”，停止销售普通柴油。到 2019 年 7 月 1 日，提前实施机动车国 VI 排放标准。（市经济信息化委、市质量技监局、市环保局、市工商局、市商务委、市交通委、上海海事局、市公安局牵头，各相关区政府、各相关企业负责实施）

加强新车生产环保符合性检查。（市环保局、市经济信息化委、市质量技监局、市工商局、市商务委牵头，各相关企业负责实施）

4.深化老旧汽车淘汰和治理

研究实施更严格的高污染机动车限行、管控和淘汰措施。制定出台老旧车淘汰补贴延续政策,进一步扩大高污染机动车限行区域,加大高污染机动车淘汰力度。(市交通委、市环保局、市公安局、市商务委、市发展改革委、市财政局牵头,各区政府负责实施)

5.加强在用车尾气治理

实施巡游出租汽车到期更换三元催化装置。(市交通委、市环保局、市质量技监局牵头,各相关企业负责实施)

6.完善在用车排污监测监管体系

建立本市在用机动车维修点联网监测监管体系,推进机动车维修信息和检测信息共联共享。(市交通委、市环保局负责)

完善在用车尾气排放检测机构监管平台,推行轻型汽油车燃油蒸发控制系统检验,提升机动车检测站的技术监管手段。建立机动车环保数据管理平台。加强在用车 NO_x 排放监管。研究推广 OBD 在机动车排放检测方面的应用。(市环保局、市质量技监局、市公安局负责)

加强机动车尾气遥感监测能力建设,建立机动车尾气遥感监测体系。提升高污染车的道路执法检查技术水平。(市环保局、市公安局负责)

建设并完善长三角机动车异地同管信息共享平台,强化高污染机动车的执法监管。(市交通委、市环保局、市公安局牵头,各区政府负责实施)

7.加强油品质量检查和车用尿素供应监管

加强对本市机动车、船和非道路移动机械油品质量的监管,禁止生产、进口、销售和使用不符合国家和本市相关标准的机动车、船和非道路移动机械用燃料,严格查处油品质量超标现象。(市质量技监局、市经济信息化委、上海海事局、市交通委、市环保局牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

加强非法经营加油点排摸,严厉打击非法加油行为。(市工商局、市经济信息化委、市公安局、市质量技监局牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

高速公路、国道和省道沿线的加油站点均须销售符合产品质量要求的车用尿素,对车用尿素质量进行定期检查。(市工商局、市质量技监局、市经济信息化委、市环保局牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

8.强化港口船舶污染防治

按照交通部统一安排,2019年,实施船舶驶入排放控制区换烧低硫油($\leq 0.5\%$),内河船舶和江海直达船应使用符合国家和本市标准要求的柴油,加强排放控制区实施情况的评估和执法检查。2020年,实施进入排放控制区船舶换烧 0.1% 低硫油。(上海组合港管委办、市交通委、上海海事局、市质量技监局、市环保局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

持续推进港口岸电和清洁能源替代工作。继续推进核心港区(包括洋山港区、外高桥港区、吴淞邮轮码头、北外滩邮轮码头)实

施靠港船舶岸基(港基)供电,到2020年,50%以上的集装箱码头、邮轮码头、3000吨以上的客运码头和五万吨以上的散货码头配建岸电设施。到2020年,实现煤电厂码头岸电设备全覆盖。开展集装箱码头装卸设备油改电、油改气等清洁能源技术改造以及机械势能回收技术应用。2020年,港口RTG环保节能技改工程完成率超过80%。加强上海港集装箱运输车辆清洁能源替代,力争港区内集装箱运输车辆LNG使用比例达到90%以上,港区外集装箱运输车辆LNG使用比例达到10%。(市交通委、市经济信息化委、上海海事局、上港集团、市质量技监局、市环保局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

加强老旧内河船舶污染控制。研究出台并实施在用内河船舶烟度排放标准规范。加强内河船舶使用燃油质量的执法检查。(市环保局、上海海事局、市质量技监局、市交通委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

内河码头(包括游船码头和散货码头)全面推广岸基供电,苏州河和黄浦江市区核心区域码头完成船用岸电保障;加快推进内河船型标准化。强制报废超过使用年限的老旧内河船舶;加大液化天然气、电力等清洁能源内河船舶应用,完善新能源供应设施配套;持续推进老旧内河船舶尾气治理。(市交通委、上海海事局、市质量技监局、市环保局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

9. 推进非道路移动机械污染防治

提升非道路移动新机械准入门槛,适时实施非道路机械国IV

排放标准。严格实施在用非道路移动机械烟度排放标准,加强在用非道路机械执法检查。(市环保局、市质量技监局牵头,各区政府负责实施)

研究出台非道路移动机械尾气治理技术规范。各部门牵头推进老旧机械淘汰和治理。加快国Ⅱ及以下老旧机械淘汰,鼓励机械“油改电”。推进非道路移动机械柴油机尾气达标治理。划定非道路移动机械低排放控制区,未达到相应标准的非道路移动机械不得在该区域内使用。(市环保局、市经济信息化委、市质量技监局、市交通委、市住房城乡建设管理委、市农委牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

建立在用非道路移动机械使用申报登记的长效管理制度。建筑和市政工程机械、港作机械、场(厂)内机械、农用机械、机场设备和备用发电机等由相关部门负责按要求申报。(市环保局、市住房城乡建设管理委、市交通委、市质量技监局、市农委、民航华东地区管理局牵头,各区政府、各相关企业负责实施)

10. 推进机场区域大气污染防治

推广地面辅助电源使用,新、改、扩建机场航站楼地面辅助电源配备率达到100%;提高现有机场航站楼廊桥机位辅助电源利用率。到2020年,现有机场航站楼远机位地面辅助电源利用率基本达到60%。推进机场地勤设备“油改气”“油改电”或改用其他清洁能源。(民航华东地区管理局、市交通委牵头,相关区政府、机场集团、航空公司负责实施)

(四)建设领域推广低 VOCs 含量涂料,强化扬尘污染控制

1.大力推进绿色节能建筑

持续推进符合条件的新建民用、工业建筑全部按装配式建筑实施。建筑单体预制率不应低于 40%或单体装配率不低于 60%。推动建筑用能绿色化发展,新建的政府投资公共建筑、大型公共建筑应结合实际情况,统一设计并安装与建筑能耗水平适应的可再生能源利用系统。(市住房城乡建设管理委、市发展改革委牵头,各区政府负责实施)

2.推广应用低 VOCs 含量涂料和胶黏剂

出台建筑涂料挥发性有机物含量限值和建筑涂装过程挥发性有机物操作管理规程。除特殊性能要求外,建筑内外墙全部使用水性涂料,逐步淘汰溶剂型建筑涂料和胶黏剂使用。推进地坪涂料、防腐涂料、道路标志涂料、建筑胶黏剂等低 VOCs 含量产品的应用,2020 年,达到 80%以上。鼓励使用低 VOCs 含量铺装沥青稀释剂或乳化剂。(市住房城乡建设管理委、市交通委、市环保局、市质量技监局牵头,市路政局、各区政府负责实施)

3.提升工地扬尘污染防治水平

制定工地和堆场扬尘控制技术规范。全面加强建筑、市政、拆房等工地的扬尘污染控制及文明施工管理。到 2020 年,全市工地文明施工达标率达到 98%,全市拆房工地洒水或喷淋措施执行率达到 100%。(市住房城乡建设管理委、市交通委、市绿化市容局、市城管执法局、市房屋管理局、市环保局牵头,各区政府负责实施)

4.全面完成干散货码头堆场扬尘综合整治

制定针对本市干散货码头污染防治技术指南,落实地面硬化、喷淋、围挡、覆盖、车辆冲洗等抑尘措施。取缔无证无照和达不到环保标准的干散货码头。(市交通委、市住房城乡建设管理委牵头,各区政府负责实施)

5.深化道路扬尘污染控制

加强道路扬尘污染执法监管,规范渣土等散装物料运输。继续提高道路保洁率和保洁质量。渣土运输车辆全部安装密闭装置并确保正常使用,未符合要求上路行驶的,一经查处依法从严处罚,直至取消其营运资质。到2020年,中心城区道路冲洗率达到82%,郊区达到52%以上。依托城市网格化管理推进道路扬尘污染控制。(市绿化市容局、市城管执法局、市住房城乡建设管理委、市交通委牵头,市公安局、各区政府负责实施)

(五)深化社会生活源整治,强化餐饮油烟和 VOCs 治理

1.深化餐饮油烟污染防治

出台餐饮油烟净化设施安装和维护保养技术规范,推行餐饮油烟在线监控和第三方治理,推广集中式餐饮企业集约化管理。提高油烟和 VOCs 协同净化效率。加强餐饮业执法检查。(市食品药品监督管理局、市环保局、市城管执法局牵头,各区政府负责实施)

2.深化汽修行业 VOCs 治理

制定汽修行业大气污染物排放控制技术规范及涂料挥发性有机物含量限值标准,推广低 VOCs 含量产品在汽修行业的应用,

色漆使用水性涂料，中涂、底漆使用高固分涂料，到 2020 年，力争全面完成。（市环保局、市交通委、市质量技监局牵头，各区政府、各相关企业负责实施）

3. 深化油气回收治理和监管

加强加油站、储油库、油罐车油气回收长效管理，确保油气回收设施正常使用。汽油年销量在 5000 吨以上的加油站安装油气在线监测。建立收发油设施的视频监控。（市环保局、市经济信息化委、市发展改革委牵头，各区政府、各相关企业负责实施）

（六）推进种养结构调整，实施农业氨减排工程

1. 实施种养结构调整

推进畜禽养殖业结构调整，到 2020 年，标准规模化畜禽养殖场控制在 160 家左右，畜禽养殖规模控制在 200 万头标准猪（出栏）以下。继续推进种植业结构的调整优化，适度减少麦子种植面积，增加绿肥种植和冬季深耕晒垡面积，做到用地养地相结合，适度增加早中熟水稻面积，形成早中晚合理搭配的水稻品种结构，从源头上减少化肥农药的投入。到 2020 年，全市化肥农药使用总量比 2015 年减少 20%，化肥利用率提高到 40% 以上。（市农委牵头，各相关区政府、各相关企业负责实施）

2. 实施农业氨减排工程

开展种植业和养殖业氨防控技术与示范，加快农业氨减排工艺和技术推广。推进和实施畜禽养殖业、种植业主要污染源或污染环节氨排放水平监测监控。削减氮肥施用总量，到 2020

年,亩均氮肥施用水平稳步下降。(市农委、市环保局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

3.强化秸秆综合利用

建立逐级监督落实机制,疏堵结合、以疏为主,完善秸秆收储体系,加快推进秸秆综合利用,到2020年,粮油秸秆综合利用率达到95%以上。强化重点区域和重点时段秸秆禁烧措施,不断提高禁烧监管水平。(市农委、市环保局、市城管执法局牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

(七)实施季节性污染调控,有效实现污染削峰

实施重点企业冬季(11月—2月)污染物排放负荷控制,强化减排管控措施。(市环保局、市经济信息化委、市发展改革委牵头,各相关区政府、各相关企业负责实施)

三、保障措施

(一)加强组织领导,压实部门责任

1.分解目标责任

依托市、区两级环境保护和环境建设协调推进委员会工作机制和环保三年行动计划推进平台,将年度目标任务分解落实到各有关部门、各区域、各行业和相关企业。加强部门协调联动,环保部门加强指导、协调和监督,有关部门制定有利于大气污染防治的投资、财政、税收、金融、价格、贸易、科技等政策,按照分工,依法做好各自领域的环境保护工作。

2.强化考核监督

建立以空气质量改善为核心的环境保护目标责任考核体系，将细颗粒物控制目标作为经济社会发展的约束性指标。制定实施大气强化措施实施考核办法。加强部门协调联动，部门实施分领域总量减排考核，区实施空气质量改善和重点任务考核，逐年调整任务权重。工业区和重点企业实施特征污染物改善和重点任务考核。考核评估结果经市政府同意后，向社会发布，并由干部主管部门作为对区和部门领导班子、领导干部综合考核以及相关国有企业负责人业绩考核的重要依据。

（二）健全法规标准，提升行为底线

完善地方大气环境管理标准规范体系。修订出台锅炉大气污染物排放标准、制定出台涂料、油墨、胶黏剂低 VOCs 含量有机物含量限值标准、成品油和液散船舶油气回收接口标准、在用内河船舶尾气排放标准等。制定工业企业 VOCs 分行业稽查手册、石化和化工行业火炬、储罐和装卸过程在线监测、产业园区空气特征污染在线监测、存储过程挥发性有机物排放控制、柴油机颗粒物和 NO_x 后处理、机动车排气遥测技术规范、扬尘污染综合防治、干散货码头扬尘污染防治、餐饮服务场所高效油烟治理等一批技术规范，出台本市挥发性有机物深化防治工作方案，编制工业企业低排放绿色生产工艺目录及绿色生活消费品目录等。建立健全涉 VOCs 工业行业排污许可证申请与核发程序、监督管理要求及相关技术规范等。推进全市排污许可证发放工作，促进重点行业治污升级改造。2018 年底前，完成制药、农药等行业排污许可证核

发；2020 年底前，在电子、包装印刷、汽车制造等 VOCs 排放重点行业全面推行排污许可制度，实现全市工业企业排污许可证全覆盖。

（三）加大执法力度，严格日常监管

1. 严格日常监管和执法

严格执行大气污染物特别排放限值，重点加强对燃煤锅炉和窑炉、挥发性有机物排放源、重污染工业企业和结构调整企业，以及扬尘产生源和社会污染源的监管。推动联合执法、区域执法、交叉执法等机制创新，强化环境综合整治，严厉打击各类超标排污、非法排污。对偷排偷放、屡查屡犯的，依法责令停产整治，按照高限予以重罚。完善举报奖励制度，加强公众参与环保监督。

2. 大力推进执法专项行动

制定年度工业、交通、扬尘、生活和农业源专项执法方案，开展专项检查。结合转变发展方式专项检查和整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动，对大气污染防治法律法规执行和大气环境重点难点问题整改情况进行督察，严厉查处各类环境违法行为和渎职枉法行为。建成在用车尾气排放检测监管平台。

3. 探索建立大气污染防治网格化管理制度

各级地方政府实施网格化管理，探索建立由乡、镇、街道党政主要领导为“网格长”的监管制度，对网格内违法建设项目、小茶炉小炉灶、扬尘污染、餐饮油烟、露天烧烤、垃圾焚烧等违法排放落实排查和取缔责任。

4. 曝光环境违法行为

在本市主流媒体择时曝光典型环境污染违法违规问题和案例,及时跟踪并公布整改落实情况,接受全社会各界监督。

(四) 加大社会投入,强化政策引领

坚持以环保标准执法为主,经济支持政策为辅,根据实际工作推进需要,研究制定能源、工业、交通、建设等领域相关污染治理支持政策。完善政府绿色采购,重点支持新能源汽车、水性涂料等环境友好型产品。加快环境污染责任保险试点及推广,重点关注有毒有害废气排放企业和高风险企业。落实绿色信贷和绿色证券,对环境违法企业严格限制企业贷款和上市融资。推进合同能源管理,加快推动环境服务市场化和专业化。

(五) 完善能力建设,强化科技支撑

1. 加强监测监管能力建设

建设大气污染源排放动态管理平台和跟踪评估系统,整合污普、VOCs、在线监测等信息,为污染防治、执法检查、减排评估等提供支撑;完善污染源监测平台建设,扩大 NO_x 等主要污染物和 VOCs 等特征污染物的在线监测安装范围,督促排污单位按照要求,做好信息公开。增加对火炬、储罐、装卸等过程的在线监测能力,建立重点园区 VOCs 源谱和精细化排放清单;加强移动源监管能力建设,建立在用车排放检测监管平台、非道路移动机械环保申报和信息管理平台;发展船舶排放远程监测技术、建立长三角移动源信息共享平台。全面提升和完善上海大气环境监测系统,在

巩固提高常规空气质量监测网络质量管理体系的基础上,全面建成扬尘监测网络、基于微型传感器的网格化空气质量监测网络、交通环境空气质量监测网络、颗粒物化学组分网和光化学烟雾网,实现对全市环境空气质量的动态监控和来源追踪。

2.提升大气污染应急能力

在《上海市空气重污染专项应急预案》的基础上,完善重污染应急减排措施和实施细则,对可能发生重度以上污染等级提前采取强化措施。严格按照职责分工,做好高污染应对方案的实施和监管,切实做好重污染应急减排工作。建设和完善市级环境应急中心,强化市和重点区大气污染应急监测和应急反应能力建设。进一步加强长三角区域空气质量预测预报中心的能力建设,推动区域重污染预警合作和信息共享。

3.加大科研力度

继续设立大气污染防治科研专题,聚焦 $PM_{2.5}$ 和 O_3 协同控制的重大科技需求和中长期管理技术支撑。建立健全本市相关委办局排放清单信息共享联络机制和环保系统市一区一镇(街道)三级排放清单联络机制,全面推进排放清单业务化更新。推进主要大气污染物排放统计和减排核算研究。研究二氧化硫排放影响及治理技术路径。推进基于大气 $PM_{2.5}$ 质量浓度达标的空气质量改善政策与技术路径、深化臭氧污染成因与防控对策,大气活性/毒害有机物污染特征、来源与基于人群健康影响的污染防控对策研究。进一步深入开展工业挥发性有机物污染防治技术实施有效性评

估、工业源和流动源 NO_x 减排技术、农业源氨排放污染特征及控制对策、空气质量和气象预报预警技术、不同季节和天气形势下高污染预报、应急和季节性错峰生产调控决策技术等一批重点项目的研究工作。建成国家环境保护复合型大气污染研究重点实验室,全面启动国家环境保护长三角区域大气复合污染上海淀山湖科学观测研究站建设。

(六)发动市民参与,加强区域协作

1.加强宣传教育

大力开展多种形式的节能减排和大气环境保护宣传教育,普及大气污染防治的科学知识,大力倡导以节约、绿色和低碳为主题的生产方式、消费模式和生活习惯。培育壮大环保志愿者队伍,支持和帮助公众和其他社会组织参与有利于节能减排和改善环境空气质量的相关活动。

2.加强信息公开

拓展环境空气质量发布渠道,强化发布时效,分步实施预警预报,持续开展环境空气质量状况分区发布。在主要媒体发布大气污染防治年度目标任务和进展,在政府网站发布建设项目环评、大气污染物排放状况、排污收费和违法企业等政府信息,规范和拓展发布渠道,主动接受社会监督和约束。

3.深化区域联防联控

在国家统一指导下,依托长三角合作平台,深化大气污染联防联控机制,加强区域环境空气质量同步改善目标和措施的对接。

严控区域煤炭和能源消费总量,全面取缔分散燃煤,长三角区域火电、水泥等行业实施超低排放改造,强化 VOCs 区域深化减排,深入推进长三角区域机动车、非道路移动机械异地统管平台建设,深入推进长三角区域船舶排放控制区制度。统一并提升区域重污染预警和应急预案,实施预警联动;结合重污染预测预报,实施传输通道上重点源排污企业应急减排;实施冬季区域内工业企业错峰生产。

抄送: 市委各部门,市人大常委会办公厅,市政协办公厅,市监察委,市高法院,市检察院。

上海市人民政府办公厅

2018年7月3日印发
