

# 《空气质量持续改善行动计划》释放出哪些信号

## 突出协同减排,新增一批重点城市,措施更加精准

国务院近日印发实施《空气质量持续改善行动计划》(以下简称《行动计划》)。12月11日,在国务院政策例行吹风会上,生态环境部总工程师、大气环境司司长刘炳江介绍:“这是国家继《大气污染防治行动计划》(打赢蓝天保卫战三年行动计划)之后发布的第三个‘大气十条’。”

刘炳江表示,在总结过去十年大气污染治理工作的基础上,本次出台的《行动计划》传承延续了“大气十条”和三年蓝天保卫战行之有效的经验做法,主要是“减煤、汰后、控车、治污和抑尘”的五大路径。业内专家在接受采访时提出,《行动计划》突出协同减排,其各项措施统筹兼顾空气质量改善与经济高质量发展,比以往的治气顶层设计要更加精准,可操作性更强,是“目前为止我国大气污染防治史上最切实可行措施的集大成者。”

### 体现大气污染防治与高质量发展协同推进

《大气污染防治行动计划》即“大气十条”作为“一剂猛药”,在2013-2017年期间推动我国空气质量取得显著改善。

随后,2018年发布的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》完成“大气十条”接力,实施三年,PM<sub>2.5</sub>浓度和优良天数均提前超额完成“十三五”目标任务。此后,社会各界对中国如何持续深入打好蓝天保卫战充满期待。

作为下一个国家级大气污染防治行动计划,《行动计划》出台耗时较长,但业内专家认为其印发的时间节点非常关键。

国家环境保护城市环境空气质量颗粒物污染防治重点实验室主任、南开大学教授冯银厂认为,《行动计划》一个很突出的创新在于更加关注高质量发展和高水平保护的关系。

“以前的治理是就污染防治谈污染防治,现在这种做法已经不适时了。多年治气攻坚后,我们步入了一个既关键也特别困难的时期。传统治理方法的减排潜力在逐渐收窄。”冯银厂认为,“目前已进入探索污染防治和经济发展协同实现双赢的阶段。《行动计划》在此阶段印发格外重要,所释放的信号是要从根本上、从发展路径去思考大气污染防治的未来方向,引领大家去努力攻坚。”

在被问及如何看待大气污染防治与经济发展的关系时,刘炳江以一组数据举例回答。“这十年我们国家的GDP翻了一番,但PM<sub>2.5</sub>下降了57%。空气质量改善是明显的,GDP增长也是良好的,所以说大气污染防治取得了经济、环境、社会效益多赢。”

此外,他举出多个高质量发展与高水平保护协同并进的生动案例,并表示大气污染防治优化和促进了经济绿色高质量发展。

国家城市环境污染防治控制技术研究中心研究员彭登岩认为,《行动计划》不以单纯强调治污或改善某一污染物数值为主线,而是以空气质量持续改善推动经济高质量发展,协同推进降碳、减污、扩绿、增长。

“《行动计划》稳中求进的基调非常明显,应该说是比以往任何时期的治气顶层设计更加兼顾统筹经济社会发展和生态环境保护的全局。”彭登岩认为。

华南理工大学环境与能源学院教授、挥发性有机物污染防治技术与装备



太原市空气质量持续向好 资料图

国家工程实验室主任叶代启表示,当前,受世界经济波动下行、外部环境复杂严峻等因素影响,国内社会和经济存在波动,这与我国大气污染防治进入深水区的阶段重合,一些地区的职能部门与公众陷入迷茫,对经济与治气两手抓存在放松苗头迹象。

“《行动计划》作为指导性、纲领性文件,在此关键时刻印发,对当前及未来长期的治气攻坚方向有重要影响,可以指导各地对社会宏观形势进行准确判断,守好多年大气治理得来不易的成果,推动空气质量持续改进。”叶代启说。

### 治气“关键战场”变化,京津冀及周边地区调整为“2+36”城市

《行动计划》目标指标中提出,到2025年,全国地级及以上城市PM<sub>2.5</sub>浓度比2020年下降10%。重度及以上污染天数比率控制在1%以内;氮氧化物和VOCs排放总量比2020年分别下降10%以上。

叶代启认为,2020年是一个非常的基准线。监测数据显示,2020年,我国空气质量总体改善,地级及以上城市优良天数比率为87%,全国PM<sub>2.5</sub>浓度为33微克/立方米。“十三五”约束性指标均全面超额完成。他认为,这一基准线是一个相对高的要求,将会给各地治气释放出更多的动力。

冯银厂提出,在目标指标中,《行动计划》首次提出要大力推动氮氧化物和VOCs的协同减排,并明确排放总量限值,将二者放在了更重要的位置。此前,《打赢蓝天保卫战三年行动计划》主要聚焦二氧化硫和氮氧化物减排。

“目标的设定是特别重要的,这是将来考核的基准,提出什么目标,相应的污染减排就会被摆到重要位置。VOCs被重视,实际上是降低复合型污染服务的,适应了我国发展的新形势。”冯银厂说。

刘炳江介绍,国家大气污染防治重点城市总数调整为82个城市。京津冀及周边地区由原来“2+26”城市调整为“2+36”城市。

山西省太原、阳泉、长治、晋城从《打

赢蓝天保卫战三年行动计划》中的京津冀及周边地区调整为《行动计划》的汾渭平原区域。河南省洛阳市、三门峡市则从汾渭平原区域调整至《行动计划》的京津冀及周边地区。

京津冀及周边地区扩容明显,新增了河北省秦皇岛、辛集、定州市;山东省枣庄、东营、潍坊、泰安、日照、临沂;河南省平顶山、许昌、漯河、商丘、周口市及济源市等。在汾渭平原区域,由渭南市代管的韩城市也被此次《行动计划》作为新增区域予以明确。

笔者注意到,此前《京津冀及周边地区、汾渭平原2020-2021年秋冬季大气污染防治综合攻坚行动方案》中,已将辛集、定州、济源、韩城等地划在攻坚范围内。

这也意味着,对那些以前不在重点区域目标覆盖范围、空气治理不得力的城市而言,治气不仅面临更大压力,治污标准也将要求在要求下进一步加深。

由于长三角南部的城市PM<sub>2.5</sub>基本实现稳定达标,长三角地区也相应进一步细化。目前,浙江省、安徽省部分地区被剔除,上海市、江苏省未作调整。浙江省细化为杭州、宁波、嘉兴、湖州、绍兴、舟山市;安徽省细化为合肥、芜湖、蚌埠、淮南、马鞍山、淮北、滁州、阜阳、宿州、六安、亳州市。

伴随重点区域的变化,上述区域的目标指标也将参照最新要求——到2025年,京津冀及周边地区、汾渭平原PM<sub>2.5</sub>浓度分别下降20%、15%,长三角地区PM<sub>2.5</sub>浓度总体达标,北京市控制在32微克/立方米以内。

刘炳江介绍,调整是根据空气质量改善的现状,还有大气传输的特点来确定的。他指出,强化联防联控,是这几年来一个比较成功的经验,京津冀变为“2+36”城市,长三角与京津冀基本上协同打通,可以整体解决东部地区的大气污染。

### 各项要求操作性强,精准务实特点突出

各项要求务实、精准、接地气,成为多位专家对《行动计划》的一致感受。“宏观来看,《行动计划》仍然延续了

原来的工作方向,但是,精准程度完全不一样。”冯银厂举例,《行动计划》中将“交通运输结构”细化至“货物的运输结构”。“例如‘晋陕蒙新煤炭主产区中远距离运输(运距500公里以上)的煤炭和焦炭中,铁路运输比例力争达到90%’等要求十分精准,因为那一部分的污染是货物运输环节中最重要的。再例如,过去的文件中也屡屡提到建筑施工与扬尘的问题,但是《行动计划》细化到推广‘装配式建筑’。这样可以避免来回搬运、加工建材,便于从根源上解决建筑扬尘问题。”冯银厂说。

叶代启认为,《行动计划》从产业、能源、交通结构、污染物治理等多个维度层面提出了具体的新要求,作为纲领性文件的操作性非常强。

他举例,《行动计划》首次明确提出“空气质量未达标的直辖市和设区的市编制实施大气污染防治限期达标规划”。同时,“完善区域大气污染防治协作机制”部分也提出了“将粤港澳大湾区作为空气质量改善先行示范区”“对省界两侧20公里内的涉气重点行业新建项目,以及对下风向空气质量影响大的新建高架源项目,有关省份要开展环评一致性会商”等明确而具体的新要求。

冯银厂表示:“《行动计划》中提出很多措施都很‘接地气’,应该说既有顶层的设计,又能具体落地。这些措施是我们总结这几十年来来的实践经验和教训,加之科学研究结果的支撑,是实践和理论相结合。措施更聚焦、更精准、更触及污染根源,其可操作性和有效性在将来一定会进一步凸显。”

彭登岩评价,《行动计划》集合了以往治气顶层设计的经验并进一步细化,集纳了科学研究、职能管理、政策制定等多部门的集体智慧,是“目前为止我国大气污染防治史上最切实可行措施的集大成者。”

“如今站在大气污染防治比较艰难的时间节点上,后续的工作该如何去做,我相信在《行动计划》里都能找到办法和出路。”冯银厂说。

薛丽萍 韦璐

## 专家之声

日前,针对第三轮第一批典型案例,社会上出现了一些不同声音,混淆了围观群众的视听。

争议焦点在于,案例中有些地方看起来景色漂亮了,经济也发展了,“好评”之下,为何会被通报?其实,只要深入了解案例详情就会发现,所谓的“环境变好”只是表面上的景观改善,背地里却存在违法违规的事实,并对可持续发展造成负面影响。

改善生态环境质量须以守法为前提。上项目、搞工程、求改善、谋发展,本无可厚非,但生态优先、绿色发展的原则须坚定不移,法律法规的红线不容触碰和逾越。

法者,天下之公器也。律者,所以定分止争也。法律法规在国土空间规划,水资源取用,耕地、林地、草地保护,河道管理等方面作出约束性、前置性要求,就是为了保

环境再添负担,以缺补缺终究不可持续。

其实,改善环境不止一种途径,更佳途径还有很多。一些缺水的地区通过治理污染、推进水资源节约集约利用、退耕还林还草、封山绿化等措施,也取得了生态环境改善的良好效果。每个地方都应立足自身自然资源禀赋,尊重自然、顺应自然、保护自然,宜林则林、宜草则草、宜粮则粮、宜牧则牧、宜渔则渔。一些地方由于自然条件所限,要让环境变好、变美,确实非一日之功。在这种情况下,更要以历史的耐心,一任接着一任干,而不是想方设法走捷径,突破法规底线搞一些政绩工程、形象工程。

改善一地生态环境质量须以维护整体利益为前提。一些项目工程得到了部分既得利益者的拥护,但从整体上看,侵占的却是公共利益。

大自然的馈赠是慷慨的,但并不是取之不竭的。在总体

# 改善生态环境质量须以守法为前提

程维嘉

障工程项目合理有序推进、经济社会安全可持续发展。此次曝光的案例中,有的地方打着生态修复的旗号违规开发,未批先建,违规取水用水、毁林开垦、占用耕地等违法违规行为多有发生。种种违规行为,加大生态退化风险,加重生态环境承载负担,加剧水资源紧张状况,威胁生态安全,后果难以估量。

案例所涉点位,不乏地方大力宣传的项目,甚至被查出前还在热热闹闹招揽客人。这些地方表面上环境改善了,但掩盖了违法违规的事实。试图用结果正确去证明过程正确,这是站不住脚的。如果环境改善是以违规占用耕地、林地、水资源换来的,这样的改善无异于挖肉补疮。法律法规是为了维护人民群众的共同利益而制定的,如果所谓的民生工程与法律法规背道而驰,就不是真正为民。

改善生态环境质量须以尊重自然规律为前提。有人认为挖湖造景就是改善环境,但大自然有自己的法则,在严重缺水的地区挖湖造景本身就是违背自然规律的。山水林田湖草沙是生命共同体,各种生态环境要素在生态系统中各司其职,如果遭到人为改变,将影响自然平衡。挖湖造景名义上干着改善生态的事,却打破了原本的平衡,为本就脆弱的

资源量有限的情况下,如果各地都各取所需、各谋其利,就会引发“公地悲剧”。

甘肃、河南等地,不仅本身水资源紧张,而且其在取水用水上的一举一动,都会影响下游地区,关乎流域生态安全和可持续发展,有限的水资源要用在最关键的地方。又如红树林、沿海防护林,不能因为其影响本地围塘养殖发展经济,就不管不顾甚至违规砍伐,而是要替国家守护好这些海陆边界生态屏障,漠视和放任都是对全局发展的不负责任。

生态环境问题的背后是发展道路怎么走的问题,是发展观、政绩观的反映。因此,在生态环境问题上要算政治账、长远账、整体账,不能只考虑经济效益、眼前利益和局部发展。一些所谓的民生工程打着为了人民的幌子,即便某种程度改善了生态环境,实际只是一小部分人得了实惠,损害了大多数人的利益。

一些地方改善生态环境质量的出发点是好的,但是在采取具体措施时应谨慎考虑:是否符合法律法规,是否顺应了自然规律,符合当地自然资源条件,会不会影响全局发展、整体利益。只有取舍对、平衡好,才能真正满足人民群众对良好生态环境的需要,也能让改善生态环境质量的行为经得起法律、实践和历史的检验。

## 科技创新与绿色发展论坛召开

本刊讯 12月8日,科技创新与绿色发展论坛在广东省广州市召开。生态环境部副部长曹晋、广东省副省长张少康出席论坛。

会议指出,推动经济社会发展绿色化、低碳化成为实现高质量发展的关键环节,必须切实加强生态环境科技工作,强化科技支撑,通过生态环境科技创新破解难题,不断增强生态环境科技有效供给,提升工作能力和水平,在破解资源环境约束的同时,不断塑造发展的新动能、新优势。

会议强调,要深入学习贯彻习近平生态文明思想,全面落实党中央对全面推进美丽中国建设做出的系统部署,以高度的政治责任感、强烈的历史使命感推动生态环境领域的科技创新。要持续推动科技攻关,构建绿色发展技术支撑体系;搭建科技创新平台,培育科技人才;加强统筹协调,注重衔接配合。

本次论坛由生态环境部华南环境科学研究所(生态环境部生态环境应急研究所)(以下简称“华南所”(应急所))主办,恰逢华南所(应急所)成立50周年之际。50年来,华南所(应急所)培养了一大批生态环境领域的高层次人才,产出了一大批生态环境保护重大科研成果,拟定了一大批生态环境保护标准政策,成功地处置了一大批重大突发环境事故,有力保障了我国生态环境保护事业的发展。

(李翔宇)

# 极端天气事件这样影响全球

世界气象组织12月5日发布报告说,2011年至2020年是有记录以来人类历史上最热的十年。该组织于正在阿联酋召开的联合国气候变化大会(COP28)上发布这一报告称,这十年来天气正变得越来越极端,这是气候变化造成的残酷现实。各国需采取更加雄心勃勃的气候行动,努力实现《巴黎协定》的全球升温控制目标。

### “更多极端高温,挑战更加严峻”

世界气象组织日前宣布,2023年是有记录以来最热的一年。“今年几乎全球都经历了热浪。2023年厄尔尼诺现象大大增加了破纪录高温的可能性,在陆地和海洋引发更多极端高温,挑战更加严峻。”世界气象组织秘书长彼得里·塔拉斯11月参加该组织一份年度报告的发布会时说。

美国亚利桑那和加利福尼亚等州今年7月连日遭高温炙烤;位于南美洲的亚马孙雨林今年遭遇了百年罕见的干旱;欧洲南部和北非多地也出现持续和极端高温,意大利、突尼斯和摩洛哥分别报告了48.2摄氏度、49摄氏度和50.4摄氏度的极端高温,均破当地纪录。

气温升高增加了森林火灾的风险。加拿大今年的野火季持续超过5个月,累计过火面积超过18万平方公里;今年8月美国夏威夷州毛伊岛野火导致至少99人死亡,成为美

国百年来致死人数最多的野火;同月,希腊东北部持续十余天的野火造成数十人死亡,成为今年以来欧盟境内最严重火情。

中国气象局公共气象服务科普工作室首席科学家朱定真日前在接受新华社采访时说,近年来,全球各地极端高温天气持续时间长,影响范围大,历史极值不断被突破。

### “更多、更强烈、更频繁的暴雨和洪水”

除极端高温天气外,全球变暖也导致全球和区域降水发生变化,暴雨和洪水频发,造成严重破坏和人员伤亡。世界气象组织水文、水与冰冻圈司司长乌伦布鲁克日前说:“随着地球变暖,我们将看到更多、更强烈、更频繁的暴雨和洪水,从而导致更严重的洪涝灾害。”

今年10月下旬,随着“非洲之角”地区进入雨季,该地区的肯尼亚、索马里和埃塞俄比亚均遭遇持续暴雨并引发洪灾。肯尼亚气象部门预测,强降雨将持续到明年1月。索马里灾害管理局11月底宣布,近一个月来持续暴雨引发的洪水已导致该国至少96人丧生,约230万人受灾。世界粮食计划署预计,12月雨季结束时索马里可能有430万人处于极度饥饿状态。

今年9月,地中海地区气旋带来强降雨,影响了希腊、保加利亚、土耳其和利比亚多地,并在利比亚造成严重人员伤亡;5月,热带气旋“穆查”从孟加拉湾登陆缅甸,是缅甸10



多年来遭遇的最强热带气旋;2月和3月,热带气旋“弗雷迪”袭击非洲南部,是世界上持续时间最长的热带气旋之一,导致数百人伤亡。

朱定真说,全球变暖导致的海洋表面温度升高,使台风和热带气旋发展得更加迅猛,因此对沿海地区造成的威胁也更大。

“自20世纪90年代以来,每个十年的温度都高于前一个十年,且没有看到这一趋势立即逆转的迹象。海洋变暖的速度越来越快,我们正失去拯救融化中的冰川和冰盖的机会。人类活动排放的温室气体无疑是造成气候变化的主要原因。我们必须把减少温室气体排放作为首要任务,以防止气候变化失控。”塔拉斯说。

联合国秘书长古特雷斯在今夏全球多地面临热浪时也警告说:“全球变暖的时代已经结束,全球沸腾的时代已然到来。”他呼吁国际社会在减排、气候适应和气候融资方面采取行动,以“阻止最坏的情况发生”。胡丹丹 孙晶