

城市空气污染协同治理机制评估与优化路径研究

刘强

乌鲁木齐市污染控制中心

DOI:10.32629/eep.v9i1.3026

[摘要] 良好的生态环境是最普惠的民生,打赢蓝天保卫战、持续改善环境空气质量,不仅是一项严肃的政治任务,更是践行以人民为中心的发展理念,增进民生福祉的内在要求。大气污染治理是一项复杂的系统工程,需要各方协同发力、久久为功。近年来,我国积极推进城市大气污染协同治理,出台了一系列制度机制,推动区域空气质量持续向好,但是协同治理机制建立和运行中,也暴露出一些问题和不足,亟待改进提升。基于此,本文采取问题导向研究方法,首先概要阐述了城市空气污染协同治理机制的概念、内涵,介绍了当前协同治理机制发展现状,重点评估当前大气污染协同治理机制存在的困境和问题,并有针对性地提出了优化路径。

[关键词] 城市空气污染协同治理; 发展现状; 问题评估; 优化路径

中图分类号: Q958.116 **文献标识码:** A

Research on the Evaluation and Optimization Pathways of Collaborative Urban Air Pollution Governance Mechanisms

Qiang Liu

Urumqi Pollution Control Center

[Abstract] A sound ecological environment is the most inclusive form of public welfare. Winning the battle for blue skies and continuously improving ambient air quality is not only a serious political task but also an inherent requirement for implementing the people-centered development philosophy and enhancing public well-being. Air pollution control is a complex systematic project that requires collaborative efforts from all parties and persistent dedication. In recent years, China has actively promoted coordinated urban air pollution governance, introducing a series of institutional mechanisms to drive continuous improvement in regional air quality. However, issues and shortcomings have also been exposed in the establishment and operation of the coordinated governance mechanisms, which urgently need to be addressed and improved. Based on this, this paper adopts a problem-oriented research approach. It begins by outlining the concept and 内涵 of coordinated urban air pollution governance mechanisms, introduces the current development status of these mechanisms, focuses on evaluating the existing challenges and problems in the current coordinated air pollution governance mechanisms, and proposes targeted optimization paths.

[Key words] urban air pollution collaborative governance; development status; problem evaluation; optimization pathways

引言

空气污染作为工业化与城镇化进程中的副产品,已成为制约城市可持续发展、影响群众生活质量的重要因素。空气污染具有复杂化、多样化特征,传统的单一主体、分割管理的治理模式已经难以发挥有效作用。协同治理能够有效打破行政边界和部门壁垒,推动资源整合与行动协调,已逐步成为城市空气污染治理的重要方略,在实践中发挥重要作用。

总书记在全国生态环境保护大会上指出:“要加强区域联防联控,采取综合措施,加快消除重污染天气,守护好美丽蓝天”。各

地结合实际,先后出台了京津冀“2+36”城市联防联控、汾渭平原大气污染协同治理、长三角区域大气污染防治协作机制等各类协同治理机制,为持续治理城市大气污染、改善城市空气质量发挥了重要作用。但在治理实践中,同样暴露出一些短板和不足,特别是城市作为区域空气污染协同治理的主体和基本单元,还存在各城市之间政策机制不统一、贯彻执行不到位,城市之间部门信息共享不畅、协同不够等制度性、技术性和操作性挑战,亟待改进提升。

1 城市空气污染协同治理机制发展现状

1.1 信息技术发展为协同治理机制落地提供了有力支撑

协同治理机制落实,需要区域内各城市、各部门协同联动、步调一致。近年来,随着信息技术的发展,各类协同办公平台、空气数据共享平台、协同治理平台先后建立,为协同治理机制落地提供了有力支撑,方便统一指挥协调和工作的传达落实。此外,无人机、在线视频监控、大数据、人工智能等巡查和治理手段应用,也显著提升了治理效能。比如建筑施工工地普遍安装的PM10在线监控系统、环境监管部门无人机巡查精准监控等,这些措施极大地提高了污染治理效能。

1.2 城市间空气污染协同治理机制逐步建立

城市间空气污染协同治理机制是应对空气污染区域性和传输性特征的必然选择。目前,不少地区结合自身实际出台了区域治理机制,京津冀作为我国最早开展污染协同治理的区域,先后出台了《京津冀大气污染防治行动计划》《京津冀大气污染防治行动计划实施细则》《深化京津冀大气污染联防联控工作的意见》等机制,涵盖京津冀地区38个城市。为推动区域间城市治理合作、地区降碳、减污发挥了重要作用。

1.3 新疆城市污染协同治理实践

笔者所在的新疆,天山北坡城市群作为空气污染治理的重点区域,同样高度重视城市间空气污染治理工作,特别是党的十八大以来,新疆坚持兵地一体、部门协同、区域协同、政策协同,着力解决乌-昌-石区域大气污染问题,促进大气环境质量明显改善。在协同机制方面,先后出台了《新疆维吾尔自治区环境保护条例》《新疆维吾尔自治区大气污染防治条例》《“乌-昌-石”重点区域大气污染防治条例》《关于加强乌鲁木齐、昌吉、石河子、五家渠区域环境同防同治意见》等政策法规,为推动区域城市空气污染协同治理奠定了良好基础。在实践中,新疆各地因地制宜,积极开展协同治理工作。比如乌鲁木齐市生态环境局、市住建局、市城管局联合开展全市建筑施工工地及道路扬尘专项检查活动,通过集中排查、精准施策,推动扬尘污染治理提质增效。塔城地区生态环境局沙湾市分局与第八师石河子市生态环境局开展联合执法交流活动,针对现场发现企业管理不规范等问题,要求企业立即整改,并建立完善长效机制,严格污染防治设施运行管理。

2 评估当前协同治理机制建设和落实中存在的问题和不足

2.1 行政壁垒依然存在,制度机制落实不到位

尽管协同治理已成为城市空气污染治理的共识,但长期的行政区划分割和部门职能交叉仍然制约着协同效应的发挥,相关政策法规的不健全也影响治理效能。区域内各城市在发展水平、产业结构和环境承载力有所区别,导致环境治理优先级和利益诉求不尽相同。乌鲁木齐作为首府城市,综合实力较强,对于治理空气污染需求更加迫切,对于相关政策执行力度也比较大,但周边区域仍然存在落实不到位现象,需要进一步加大政策执行力度,同时探索责任分担、成本共担机制,建立对欠发达城市生态环境治理补偿机制,以提高参与协同治理各方的积极性。

2.2 协同治理机制缺乏可持续性,对地区经济影响较大

城市空气污染治理不是一朝一夕的工作,必须持续用力、久久为功,绝不能开历史倒车。在城市大气污染协同治理中,为完成阶段性治理任务,可能会采取一些强力的管控机制,比如大气预警后启动的车辆限行、企业停工、工地停工等,这种管控机制虽然短时内见效,但效果却难以持续。这些基于特定目标任务而建立的临时机制,更多基于行政命令,缺乏法律基础,不具备长期性。这些管控措施对于区域经济社会发展也会产生较大负面影响,甚至影响群众正常生活。此外,这种短期机制还可能导致企业复工后的加班加点、野蛮施工等行为,反而会对生态环境造成更加恶劣的影响。

2.3 设备技术标准不一,存在数据共享障碍

协同机制在落实中,可能会因为技术标准不一、数据共享障碍问题导致工作效能的下降。城市空气污染治理需要多区域、多部门之间相互协同配合,特别是各类数据信息的收集、共享和汇总分析。但在实践中,由于各城市、城市各部门之间检测设备、数据格式、传输协议标准不统一,导致数据难以有效整合。不同城市之间、同一城市不同部门之间缺乏信息数据共享机制,可能形成信息孤岛现象。这些不仅影响整体数据信息的统计,甚至还会影响防控措施的会商决策,需要下大力气解决。

2.4 监测执法能力还要加强,协同执法力度还不够

在协同治理体系中,核心城市自身治理能力较强,但其辐射的其他城市,特别是一些经济欠发达的小城市,则普遍面临着监测设备不足、执法力量薄弱等问题。比如无法做到所有工地全部安装PM2.5、PM10在线监控系统,无人机普及率不高等,影响了治理效能。一些排放较高的企业可能会选择到执法相对宽松地区进行生产,将会一定程度削弱治理效果。比如在“乌-昌-石”城市协同治理中,仍然存在监督执法力度标准不一而导致协同治理效果大打折扣的现象。一些地方的执法还存在“宽、松、软”现象,特别是对于本地赶工期的重点建设工程,经常是睁一只眼闭一只眼,不愿较真碰硬。同一城市不同部门之间联动执法较少,不仅无法形成治理合力,多头执法、频繁执法还会增加企业负担,影响营商环境。

3 城市空气污染协同治理机制的优化路径

3.1 完善法律法规与协调机制,夯实协同治理工作基础

实践表明,城市空气污染协同治理需要强有力的领导机制以及完善政策法规进行有力支撑,否则很多工作就像空中楼阁,无法有效落实。在城市空气污染协同治理方面,目前各城市都成立了大气办(亦有整合并入生环委)专门负责大气治理工作,并延伸到区(县)一级,统筹区域大气污染协同治理机制的执行和落实。目前,乌-昌-石区域已建立了“五统一”的大气污染联防联控机制,落实效果仍需继续拓展提升,可参考借鉴深圳都市圈的经验,从法律法规层面上制定跨区域生态规划,在现有《“乌-昌-石”重点区域大气污染防治条例》《关于加强乌鲁木齐、昌吉、石河子、五家渠区域环境同防同治意见》等制度的基础上,提出规划夯实顶层设计,进一步健全完善落实机制,并加强专项

督导检查,确保刚性执行到位。同时,坚持“谁污染谁治理、谁受益谁补偿”的原则,探索建立区域生态环境补偿机制,明确各城市的治理责任和成本分担比例,减轻中小城市负担。

3.2加强数据监测、共享、分析能力建设,为协同治理提供有效支撑

科学技术是提升协同治理效能的有力支撑。协同治理各城市要结合自身实际,加强大气污染监测系统和指挥平台建设,提升科学治污水平。以新疆地区为例,目前新疆大气复合综合观测站已经投用,可对PM_{2.5}浓度,以及铅、硫等元素占比进行分析,辨别污染源,提升预测预报准确率。设备可有效服务于乌鲁木齐以及周边城市,提升各城市间协同治理效能。下一步,要持续向更多地区辐射和覆盖,构建天地一体、全域覆盖的监测体系,为更多城市实现协同治理、联防联控提供信息数据支撑。要进一步加强各城市间空气污染信息数据共享和分析研判,提升综合治理能力。以“乌-昌-石”为例,要探索建立城市环境数据共享平台,制定统一的数据标准和质量控制体系,实现监测数据、污染源数据、气象数据等多源数据的整合共享。近两年来,乌鲁木齐已建立污染防治综合指挥调度平台,昌吉、石河子也成立了相应的综合监管平台,但三市之间信息共享还不够,区域大气污染成因与来源、时空分异特征与规律认识还不够深刻。要围绕“乌-昌-石”区域大气重污染综合成因与深度治理技术研究项目,进一步增强信息数据共享,提升协同治理的科学性和有效性。

3.3科学调整污染治理和管控措施,塑造协同治理合力

在区域协同治理大格局下,各城市要根据本地空气质量以及目标任务,科学研判空气污染治理措施和管控措施,推进生态环境治理和经济社会协同发展。要根据气象条件,结合自身实际,综合各监控数据,每日进行会商研判,制定差异化的治理和管控措施,建议省级生态环境部门进行整体统筹,确保各城市治理措施同向同行,形成合力。比如在“乌-昌-石”协同治理体系中,三市要制定一体化防控措施,乌鲁木齐要发挥带头作用,昌吉、石河子也要跟进,要进一步调整能源结构,充分发挥本地水、风、光、火、储、氢等多元化清洁能源优势,提高清洁能源供给,控制煤炭消费总量,降低整体排放量。要进一步优化产业结构,督促企业落实“一企一策”“创A晋B”等深度治理措施,特别是加快推进昌吉、石河子化工、钢铁、冶金、多晶硅等工矿企业进行超低排放改造,依法、依规、有序淘汰落后产能,提升区域整体效能。协同治理的各城市在协调联动的同时,也要做好自身工作。

要严格落实日常管护措施,科学调整道路清扫保洁频次、道路洒水、雾炮频次,落实建筑施工扬尘污染季节性防控措施,严控渣土运输车辆,督促施工单位按照“七个百分之百”要求落实湿法作业、雾森洒水等措施,千方百计抑制扬尘。

3.4组织联合执法、引入公众监督,释放协同治理最大效能

推进城市空气污染协同治理机制落地落实,需要政府、企业、社会的共同努力。政府部门要切实履职尽责,协同治理各城市进一步加大执法检查力度,定期组织联合执法,严厉打击流动性、心存侥幸的企业和单位。从“乌-昌-石”协同治理实践来看,建议乌鲁木齐市牵头,昌吉市、石河子市、阜康市、五家渠市等城市以及兵团第六师、第八师、第十二师密切配合,针对区域内大气污染物排放情况、在线监测数据质量、排污许可制度落实情况、无组织排放以及大气污染治理设施建设、运行情况等开展联合检查,发现问题挂账督办,限期整改到位。同时,各市要健全完善环境信息公开制度,定期发布空气质量、污染源排放、执法处罚等信息,保障公众知情权和监督权。要进一步拓宽公众参与渠道,建立举报奖励制度,鼓励公众对环境违法行为进行监督和举报,形成全社会共同参与污染防治的良好氛围。

4 结语

实践证明,协同治理是应对区域性和复合型空气污染的有效途径,完善城市空气协同治理机制是实现协同治理、联防联控的前提。各地要结合自身实际,进一步健全组织机构,加强制度机制建设,强化科学技术赋能,通过政府、企业、社会的共同参与和协同努力,实现空气质量的持续改善和美丽中国建设目标。

[参考文献]

[1]李媛媛.跨区域大气污染治理机制研究[D].中共中央党校(国家行政学院),2023.

[2]万鹏飞,欧阳航.城市基层跨域协同治理的缘起、特征与实现路径[J].北京行政学院学报,2022,(06):30-40.

[3]方雪.区域一体化发展中的省级协同立法推进——以长三角大气污染防治为例[C]//《智慧法治》集刊2023年第2卷——城市数字化转型的法治保障研究文集.江苏大学法学院,2024:251-257.

作者简介:

刘强(1978—),男,汉族,新疆木垒人,大学本科,乌鲁木齐市污染控制中心,副高级工程师,生态环境保护。