

# 京津冀大气污染联防联控现状分析及发展建议

毕晶秀 刘蕊 林猛

唐山生态环境局

DOI:10.12238/eep.v7i4.2035

**[摘要]** 本文以京津冀地区为研究对象,以大气污染防治为切入点,对京津冀地区的大气污染联防联控工作开展情况进行了多角度分析。通过引入实际案例,系统地剖析了当前区域污染防治方面存在的现实问题,深挖问题根源,并结合实际情况提出针对性、可行性建议,以期科学决策提供理论依据。

**[关键词]** 京津冀区域; 大气污染防治; 联防联控

中图分类号: X131.1 文献标识码: A

## Current situation analysis and development suggestions of joint prevention and control of air pollution in Beijing-Tianjin-Hebei

Jingxiu Bi Rui Liu Meng Lin

Tangshan Ecological Environment Bureau

**[Abstract]** This article takes the Beijing-Tianjin-Hebei Region as the research object, with air pollution prevention and control as the entry point, and analyzes the implementation of air pollution joint prevention and control work in the Beijing-Tianjin-Hebei Region from multiple perspectives. By introducing practical cases, this article systematically analyzes the current practical problems in regional pollution prevention and control, delves into the root causes of these problems, and proposes targeted and feasible suggestions based on the actual situation, in order to provide theoretical basis for scientific decision-making.

**[key words]** Beijing-Tianjin-Hebei Region; prevention of air pollution; Joint Prevention and Control

### 引言

2010年,原环境保护部等多部门联合制定了《关于推进大气污染防治联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》,提出联防联控的思路,明确规定京津冀地区是开展大气污染防治联防联控工作的重点区域。在政策方面确定了防控重点、完善体系,协调机制建设等内容。2013年,国务院印发《大气污染防治行动计划》,提出十条35项具体举措,明确京津冀及周边地区为重点区域之一,推动建立重污染天气监测预警等大气污染防治协作机制。2014年,新修订的《环境保护法》正式提出建立跨行政区域的联合防治协作机制,实行统一规划、统一监测、统一防治措施。2017年,《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》明确了“2+26”城市(京津冀大气污染传输通道城市)的大气污染控制任务,进一步增强了联防联控机制的有效性,大气污染防治的范围从一个小联盟变成了一个大家庭。2018年,国务院将京津冀及周边地区大气污染防治协作小组调整为京津冀及周边地区大气污染防治领导小组,实行工作会议制度和信息报送制度,京津冀联防联控工作机制逐渐走向具体化、日常化。2023年底,国务院印发《空气质量持续改善行动计划》,京津冀及周边地区由原来的“2+26”城市调整为“2+36”城市,使京津冀及周边地区和长

三角地区连为一体,系统性、整体性解决大气污染问题。2022年,京津冀三地生态环境部门联合签署“十四五”合作框架协议。围绕大气污染防治联防联控、水污染联防联控、危险废物处置区域合作、绿色低碳协同发展、生态环境执法和应急联动、完善组织协调机制等六大方面,进一步深化三地协同内容,突出京津冀地方层面协同的落地实施。其中增加了绿色低碳协同发展有关内容,适应了当前减污降碳绿色低碳发展的新形势和新要求。

### 1 大气污染防治联防联控府间协作内容及效果评估

#### 1.1 协作主要内容

实现基础数据共享互通,建成京津冀及周边地区大气污染防治信息共享平台,京津冀11个地级市和雄安新区等地主要污染物浓度、优良天数以及重污染天气等数据信息实现可视化在线分析,进一步推进了环境质量、污染监测联防联控,为科学决策奠定了良好的数据基础。推行定期研判会商,针对跨区域的环境污染事件以及区域性、大范围的重污染天气,多部门联合会商,组织开展重污染天气预警预报,有效规避重污染天气,启动突发事件应急联动预案,及时消除环境影响,防止污染事故进一步扩大。开展区域性联合执法,以大气污染防治执法行动为切入点,持续深化大气、水、海洋、危险废物、机动车等多领域执法协

作, 严厉打击环境违法行为, 持续优化执法方式, 不断提升提高执法效能。落实重大活动保障工作, 冬奥会、二十大、全国两会等重大活动时期, 明确细化大气污染防治的综合治理措施, 根据污染特征、传输规律、监测预报结果等, 针对重点排放污染源采取强制性减排措施, 同时实施空气质量预警预报, 提前部署会商, 靠前指挥, 联合管控, 确保重大活动期间空气质量稳定。统一污染物排放标准, 例如河北省参照北京市制定《餐饮业大气污染物排放标准》, 加强与北京、天津两地餐饮业大气污染物排放的协同管控。

### 1.2 效果评估

根据2013-2022年京津冀三地环境状况公报以及政务网公布的大气污染数据进行分析, 以图表的形式展现京津冀地区取得的大气污染防治成效(图1)。从浓度变化趋势上看, 除 $O_3$ 以外, 其他污染物年均浓度下降均比较明显, 达到50%以上。以河北唐山为例, 2022年 $PM_{2.5}$ 年均浓度较2013年下降67%,  $PM_{10}$ 年均浓度较2013年下降62%,  $NO_2$ 年均浓度较2013年下降49%,  $SO_2$ 年均浓度较2013年下降92%,  $CO$ 年均浓度较2013年下降69%。反推污染防治效果, 扬尘治理、工业企业技术改造、机动车污染防治等各项工作举措效果显著, 但是对于 $NO_x$ 、 $VOCC$ 等 $O_3$ 前体物的控制力度不够, 且没有达到最优控制比, 加之气象条件、化学转化以及排放总量高等多条件加持,  $O_3$ 浓度出现不降反升的局面, 据统计, 唐山地区2022年因臭氧浓度过高而损失的优良天高达18天, 较2021年增加了11天。

## 2 存在的主要问题

近几年来, 随着机制的逐渐完善, 合作领域的逐步延伸, 京津冀地区联防联控成效颇为显著, 但是我们也不难看出在协同共治方面仍然存在着一些问题, 例如数据共享仍存在壁垒, 没有实现涵盖地级市、涵盖多排放源的可视化数据共享, 科学决策的数据基础并不稳固; 大气污染防治存在片面性, 区域性臭氧污染呈现日益加剧的趋势; 协作领域较为局限, 水土污染防治以及自然生态等多方面的协作较少, 总结来说, 京津冀的协同共治陷入理念不合、意愿不足、结构不完善、法律约束力不够等多方面的困境。

### 2.1 合作意愿略显不足

由于地位、实力、经济、行政级别具有不一致性, 由于大气污染成因不同、发展阶段不同步、环境管理标准限制以及行政壁垒的存在, 导致地方政府的治理思维、目标、成本-效益因素考量各异。对于北京市而言, 更希望周边地区帮助纾解非首都职能, 为其发展提供生态环境方面的保障, 与周边地区合作意愿弱, 更多的是技术的支撑和辅助。而对于河北省而言, 作为京津冀地区的生态屏障, 与京津地区相比, 大气治理压力和成本更高, 并且要付出经济和生态的双重成本, 利益协同的缺失, 严重打击了河北省参与协同治理的积极性。最后对于天津来说, 更希望尽可能减少对工业企业的冲击, 例如在工业企业排放标准上, 天津市的排放标准要低于河北省, 制度的壁垒极大降低了行业协作的可能性。

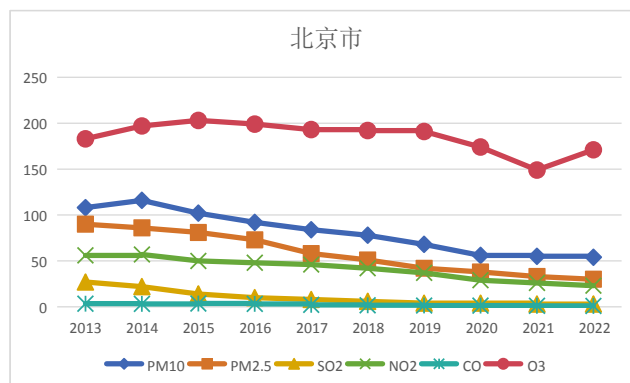
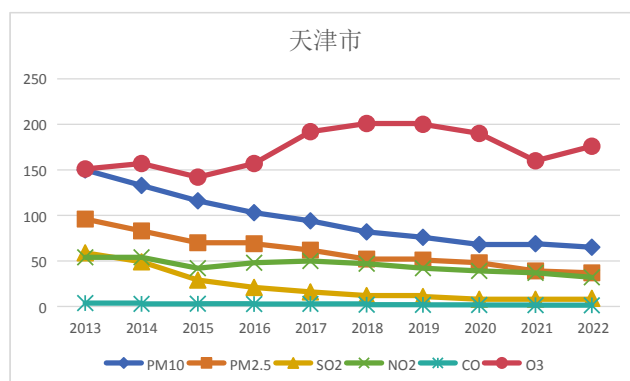
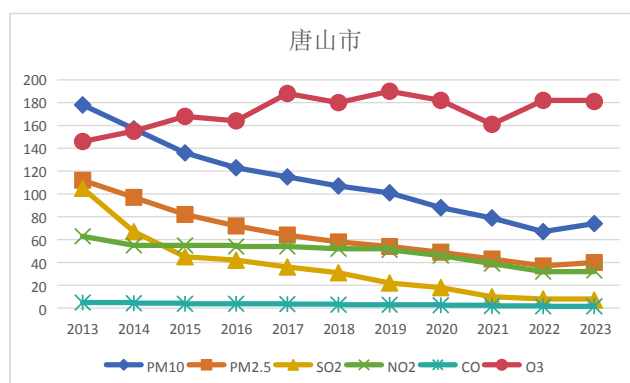
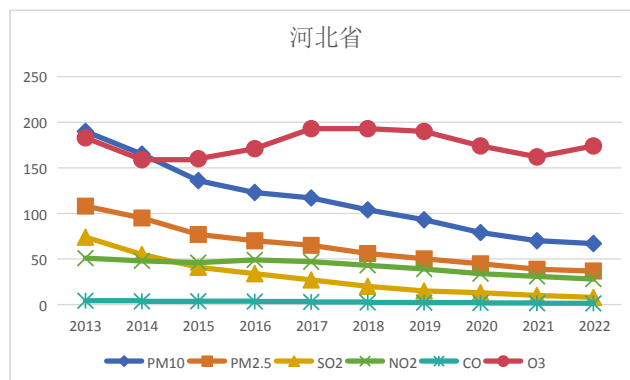


图1 京津冀地区空气质量监测数据曲线图

### 2.2 参与网络不够完善

目前的协作机制主要是基于中央层面的压力式推动,政府间多是被动性作为。而且就河北省来说,由于行政级别不一致,地级市的参与度较低,基本上是被动辅助或是服从管理。以唐山市为例,在大气污染防治协同联动中,主要是根据省预警预报结果发布重污染天气响应,对重点企业进行限产管控,重大活动期间,配合省开展环境监测及执法工作等。另外,从长远发展来讲,京津冀大气污染防治联防联控的主体不仅仅只有政府,还要依靠多元主体力量的参与,例如社会组织,志愿团队以及三方技术支撑等等,未来应该寻求多样化的合作形式,以期更高效、更科学地实现区域间的联防联控。

### 2.3 协作领域较为狭隘

以河北省地级市唐山为例,根据《唐山市推进京津冀协同发展2023年工作方案》中提到的重大任务中,大气污染防治联防联控只涉及到PM<sub>2.5</sub>浓度维持在40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 以下,以及持续推进重点行业创A,实施差异化管控等内容,在实际工作的开展中更侧重于重污染天气的统筹调度问题、重大活动的保障任务等。而对于目前较为严重的臭氧污染防治并没有提出明确的工作方向和具体的工作举措。另外,对于水土污染防治问题重视程度不高,目前仍处于被动性应对阶段。

### 2.4 法律基础不够扎实

从宏观层面来看,排放标准、污染监测标准、行政审批标准等没有形成联防联控的方法论,例如,对于唐山钢铁行业大气污染监管适用于《河北省钢铁工业大气污染物超低排放标准》,而天津市、北京市则适用于本地标准,不同标准在主要管控工序、管控污染物等方面都略有不同,这就导致在开展联合执法、协同管控等联防联控行动中可能会出现执法争议,影响执法效率和管控效果。再如,天津市标准中对于CO管控并未涉及,在CO的管控上缺乏法律根基,但是河北省尤其是唐山市对于CO有明确的管理文件,虽然并没有法律的约束性,但是也体现了地方管控严格程度的不一致。

## 3 对策及建议

### 3.1 达成利益共识

在统一规划部署的基础上,寻求利益共同点,找准协同治理的根本驱动力量。例如,可参照水污染防治工作,尝试设立大气领域的生态补偿机制(《关于深化生态保护补偿制度改革的意见》),一方面加强专项资金的监管,资金补偿与环境收益挂钩,充分调动参与主体的主动性和积极性,另一方面推进市场化建设,鼓励非政府组织的加入,通过资本市场、银行信贷等方式引导社会资本进入,缓解政府补偿压力。另外,也可发展高新技术等绿色低碳协同性产业,以产业发展助力绿色融合。

### 3.2 鼓励多主体参与

以资金支持、政策支持等方式,提高府际合作意愿,主动探索更为科学化、合理化、高效化的合作机制,可以考虑成立生态环境管理的常设机构取代领导小组的政治形式,确保各项工作举措落实到基层管理部门,以常设机构为统领,明确法定职能和责任分工,细化工作落实,并且形成严格的监督、奖励和问责制度,进一步提高协同管控的政策执行效率。另外要鼓励科研高校、技术

团队的参与,强化智慧化管控,解决臭氧污染等难点痛点问题。还要借助于新媒体平台,加强宣传引导,吸引社会组织、志愿团体参与协同共治,从多个层面进一步完善多主体参与的网络架构。

### 3.3 延伸协作领域

统筹协调京津冀三地规划,明确功能定位,做好生态功能分区,进一步深化和明确京津冀地区大气污染防治联防联控合作机制,逐步完善区域重污染天气预警预报及应急联动长效机制,夯实合作根基。常态化开展会商研判、专项执法、区域监测等联合行动,丰富合作形式。加快探索开展氮氧化物、挥发性有机物、臭氧等的联合监测,探索形成多污染物监测、监管、治理体系。持续深化流域水生态协作、渤海综合治理、绿色低碳发展、自然生态修复、环评会商、危废处置、信访案件办理等多领域联建联治。

### 3.4 夯实法律基础

整合区域法治资源,以《环境保护法》为根本遵循,从京津冀三地生态现状及发展水平出发,通过共同调研、协商、起草、发布的立法模式,分领域制定适用于京津冀三地的区域性生态环境地方性法规,完善区域生态环境法律体系。逐步统一环境标准,全面梳理现存地方性法规及环境标准,优化标准制定程序,健全标准实施保障机制,加快推进环境质量标准、污染物排放标准的统一,弥补区域性管控差异。不断推进京津冀三地生态补偿的法治化、规范化,明确补偿标准、补偿主体、补偿形式、补偿范围等,以法治推进人才、资本向补偿一方流动,在规范化的基础上,充分发挥法律制度的激励作用。

## 4 结语

文章在大量调研、查阅相关资料的基础上从论文选题、资料收集、后期修改、到最后成稿,虽然仍有不足、亟待提升,但是每一步都饱含着最基层的工作者对环保工作的热忱。作为环保铁军队伍的一份子,希望以这篇论文为开端,继续伟大的环保事业,在未来的工作中为持续推进环境质量改善贡献微薄力量。

### [参考文献]

[1]李辉,徐美宵,黄雅卓.如何推开“避害型”府际合作的门?——基于京津冀大气污染防治联防联控的过程追踪[J].公共管理评论,2021,3(02):47-67.

[2]牛桂敏,屠凤娜.京津冀大气污染防治联防联控的经验与思考[J].求知,2019,(01):52-54.

[3]Song Y, Li Z, Yang T, et al. Does the expansion of the joint prevention and control area improve the air quality?—Evidence from China's Jing-Jin-Ji region and surrounding areas [J]. Science of the Total Environment, 2020, 706: 136034.

[4]Wang Y, Liu H, Mao G, et al. Inter-regional and sectoral linkage analysis of air pollution in Beijing-Tianjin-Hebei (Jing-Jin-Ji) urban agglomeration of China [J]. Journal of Cleaner Production, 2017, 165: 1436-1444.

### 作者简介:

毕晶秀(1993--),女,满族,河北唐山市人,硕士研究生,中级,研究方向:大气污染防治,环境监测,环境管理。