

# 谈京津冀一体化发展中的大气治理

何志才

(致公党北京市东城区委,北京 100007)

**摘要:**大气污染防治在京津冀一体发展中是一个相当重要的问题。该文分析了京津冀大气污染防治的现状,提出运用法规政策机制调控改善大气污染防治的几点建议。

**关键词:**大气污染防治;京津冀;法规政策机制

**中图分类号:**X51 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2015)Z-0063-03

经中共中央政治局审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》(以下简称“规划纲要”)终于向公众露出真容。在规划纲要中,最受瞩目的无疑是京津冀三地功能定位。规划纲要明确,三省市定位分别为,北京市“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”;天津市“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”;河北省“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”。区域整体定位体现了三省市“一盘棋”的思想,突出了功能互补、错位发展、相辅相成;三省市定位服从和服务于区域整体定位,增强整体性,符合京津冀协同发展的战略需要。

“京津冀协同发展,‘协’是协调,‘同’就是同步。北京应该是京津冀城市群的核心,天津和河北要服从服务于大局。”在笔者看来,京津冀协同发展大气污染防治是一个相当重要的问题。继 2013 年 9 月 10 日国务院发布《大气污染防治行动计划》起,各地相继出台大气污染治理相关政策。2015 年,天津、河北两地新出台相关政策,此次政策重点强调整改燃煤锅炉和电厂煤改气,量化整改进程,削减燃煤量,大力推广发展清洁能源。

目前,京津冀地区在政策推动、价格下降等因素下,使用天然气的终端用户企业的积极性有所上升,或将进一步推动“煤改气”进程。《北京市 2013-2017 年加快压减燃煤和清洁能源建设工作方案》通知中指出,到 2015 年和 2017 年,全市燃煤总量分别

比 2012 年削减 800 万吨和 1 300 万吨。其中目标要求,建设四大燃气热电中心,全面关停燃煤电厂。

2015 年 3 月,天津市针对治理大气污染推出“津八条”,其中重点提出整改燃煤锅炉和电厂煤改气,大力推广天然气的使用。其中,供热方面,天津市中心范围内所有供热锅炉全部改为燃气,不再烧煤,2015 年年内全部改完。发电方面,天津今年 60%烧煤的发电厂要达到烧燃气的标准,并且今年 4 月份把天津陈塘庄发电厂关停。

2015 年 3 月 20 日,河北省办公厅发布《关于印发河北省燃煤锅炉治理实施方案通知》,其中指出河北省预计 2017 年底前淘汰燃煤锅炉 11 071 台,2017 年力争天然气供应规模达到 160 亿立方米以上,指标落实到具体县市。

从几个地区“煤改气”政策内容来看,今年政策较之前更趋于量化,政府部门态度更加坚定,成效是显著的。但是整改进程不一,北京、天津、河北“煤改气”进程、力度相对依次减弱。“煤改气”之所以进程不一样,这与地区差异和所面临的困难有很大关系。“煤改气”面临的最为明显的困难不仅仅是天然气价格高于煤炭,还与天然气源保障问题及政策落地不明朗,政府补贴末端到位率低等原因有关。

虽然燃气锅炉环保、污染少,但是价格大大高于煤炭,这或是影响大多数工商业用户进行“煤改气”的主要原因。以河北唐山为例,“煤改气”进行效果不佳,目前已经进行整改的主要是小型的燃煤企业,例如部分陶瓷、玻璃厂、铝厂。大型的能源用户例如钢厂企业改气进程非常慢,目前钢厂企业主要以焦炉煤气或是高炉煤气为气源。“钢厂企业用天然气的成本大约是用焦炉煤气的 3 倍左右。即便是河北地区钢厂企业要进行‘煤改气’,应该会是在某些少

量工艺上改用天然气,单纯用天然气成本过高,这对于目前效益并不乐观的钢铁企业可谓雪上加霜。”

随着“煤改气”进程推进,天然气用量预计将提升。天然气资源难以保障主要体现在一方面冬季供暖,天然气用量增加,资源短缺;另一方面,部分地区管道铺设不到位,天然气稳定供应受到影响。

另外,偏远地区管道铺设进程稍慢。目前主要城市天然气管道铺设已经相对比较完善,但是对于部分偏远地区、以及工商企业相对分散地区,考虑到管道铺设成本和未来经济效益等因素,部分地区还未到位。

此外,中央财政补贴和地方财政支持力度不一、政策落地不明朗,末端到位率低,也在一定程度上影响了锅炉煤改气推广进度。由于各地财政基础不同,部分经济相对落后的县市对企业的配套补贴难以落实。“很多地区锅炉改气一般是先整改,再测评,手续测评达标后才能拿到补贴,手续繁多,最后有可能导致补贴末端到位率低。”

另一个现象也直接影响大气质量,就是京津冀的大量农民用气和冬季用煤取暖问题,笔者进行了部分农民的用气和冬季用煤取暖实地考察,他们多数用不上清洁能源,特别是边远地区,冬季燃煤煤取暖,对大气的污染有的地方高于城市。冬季用煤烧锅炉取暖,一家一个小型锅炉。目前政府虽然采取了一定的措施,如北京郊区提供相对低价优质煤给农民,但是他们并不完全“买账”,主要是达不到他们的取暖要求;再有,还是以北京为例,城区液化气每罐(居民用有指标的)40元,农民液化气每罐(居民用有指标的)50元,无指标的70元,这样农民自然为了省钱用煤。

根据上述情况,在笔者看来,京津冀要协同发展,必须在“规划纲要”的框架基础上,要用法规政策机制,调控改善大气污染防治。一定要提前规划、研究制定计划、及早调控,千万不能走先发展后治理的老路。具体做法:

一是要有统一的协同部门。京津冀要协同发展,在大气污染防治上也要协同。在京津冀协同发展领导小组机构中,有专门的大气污染防治组织架构协同三地的大气污染防治。

二是避免随意化。协同发展机构要协调三地,制定相互协调的地方性法规或政府规章,研究制定统一的社会发展规划,包括对人口的发展规划,不能

使京津冀的人口再像北京以前的人口那样“大膨胀”。城市发展也是这样,不能再形成新的造城市那样的“大发展”,要有序,5年、10年、20年…发展什么样等等。发展要有地方规矩,制定有利于可持续发展的政策和法规,以免造成无法挽回的损失。使之大气污染防治常态化,避免一个领导上台一个样。

三是要研究运用政策机制,进行大气污染防治。协同发展中,可以政策机制调整。比如自2014年下半年起,国内LNG整体市场供大于求,LNG价格连续走跌,部分地区LNG价格低于管道天然气价格,行业内部分企业看好LNG气化站建设。“但是京津冀地区大部分管网建设已经比较完善,几个地区‘煤改气’或进一步增加管道天然气需求,LNG气化站建设需求或不大。”LNG气化站适合于有一定用气规模的终端企业,而目前河北省内锅炉改气主要针对中小型锅炉,尚不具有建LNG气化站的市场需求。此外,河北省管道天然气由省天然气公司统一经营,而建设LNG气化站需要用地等手续审批,政府部门难通过。天津市与河北省情况类似,LNG气化站的市场需求或不大。

“此次京津冀环保政策对于‘煤改气’整改更加趋于量化,整改态度更加坚定。另外,2015年4月1日,天然气价格并轨,在燃料成本上利好天然气终端企业。这或将一定程度上推进京津冀地区‘煤改气’进程,京津冀地区管道天然气需求量或会大幅攀升。”

四是政府主导全社会参与的社会治理模式进行大气污染防治。政府主导引导企业合理选择锅炉,对低效锅炉的改造、更新、提高锅炉的热效率,能够有效降低燃煤对大气的污染,以此减轻工业和生活燃煤带来的大气污染。

区域集中供热。发展区域性集中供暖供热,设立规模较大的热电厂和供热站,用以代替千家万户的炉灶,是消除烟尘的有效措施。这还具有提高热能利用率,便于采用高效率的除尘器以及减少燃料的运输量等优点。

五是政府应加强对环保企业科技化的支持和政策引导。在财政税收政策上向企业的科技开发行为倾斜。另外,要充分发挥政府资金扶持力度,对清洁能源利用合理的进行补贴。如北京郊区农民就是一个大的研究问题,如前所述,农民用液化灌比城区价

格高,必然导致他们用非清洁能源,污染环境;京郊区农民目前基本冬季用烟煤取暖,一家一个锅炉,总起来不是一个小数目,要研究对他们“煤改电”,还有不能增加他们的经济负担,使他们为清洁大气做贡献,必然需要财政支出。

总之,京津冀协同发展,大气污染防治是一个重要的课题,要在“规划纲要”基础上,逐步细化,这就需要全社会共同努力,从现在开始树立起责任意识,

为我们的赖以生存的蓝天白云一起努力。

#### 参考文献

- [1] 京津冀“煤改气”困难犹在[J].中国能源报,2015-05-25.
- [2] 京津冀协同发展规划纲要曝光,院士称北京是京津冀城市群核心.澎湃网,2015-08-23.

## On the Atmosphere Control in the Development of Beijing-Tianjin-Hebei Integration

HE Zhicai

(Beijing Dongcheng District Committee of the China Zhi Gong Party, Beijing100000, China)

**Abstract:** atmospheric pollution prevention and control is an important issue in the development of Beijing-Tianjin-Hebei integration. The paper analyzes the present situation of atmospheric pollution prevention and control in Beijing-Tianjin-Hebei, proposes several suggestion such as using the laws and policy mechanism to improve the atmospheric pollution prevention and control in Beijing-Tianjin-Hebei.

**Key words:** atmospheric pollution prevention and control; Beijing-Tianjin-Hebei; laws and policy mechanism