



治霾更加注重运用市场和法治手段

政府出真招，消除民众“心肺之患”

本报记者 杜铭 沈慧

编者按 雾霾治理，正在向纵深推进。上周召开的国务院常务会议提出，在大气污染防治上下大力、出真招、见实效，努力实现重点区域空气质量逐步好转，消除人民群众“心肺之患”。

新一轮的“治霾”措施将从加快调整能源结构、发挥经济杠杆的激励和导向作用、落实各方责任等三个方向推进。更加注重运用市场和法治手段，成为本次会议的突出亮点。

未来雾霾治理将在哪些方面有新的突破，在实施过程中又会有哪些难点，本报记者约请相关专家进行了深入解读。



加快调整能源结构

※ 实施跨区送电项目
※ 合理控制煤炭消费总量
※ 今年年底前全面供应国四车用柴油

发挥经济杠杆的激励和导向作用

※ 对煤层气发电等给予税收政策支持
※ 中央财政今年安排100亿元专项资金

落实各方责任

※ 实施大气污染防治责任考核
※ 健全国家监察、地方监管、单位负责的环境监管体制

能源结构怎么调

国务院常务会议提出，治理雾霾首先要加快调整能源结构，其中实施跨区送电项目颇为引人关注。

记者在采访中看到，北方冬季的燃煤取暖是大气污染的重要成因。然而，作为清洁能源的风电却常常“有力使不上”。在风能资源丰富的吉林省白城市，冬季受热电联产机组“保热调峰”影响，风电场弃风率在50%以上。

实施跨区送电，能否有效降低燃煤污染？对此，环境保护部环境规划院副院长、总工程师王金南表示，控制燃煤排放是降低PM2.5污染的关键手段之一。为解决京津冀等区域大气污染严重的紧迫问题，《大气十条》提出了煤炭消费总量负增长的要求，并要求在提高能源利用效率、减少能源消费增量的同时，通过提高接受外输电比例、增加天然气供应等措施替代燃煤。

“跨区送电一方面有助于接受外输电地区以电代煤，显著减少当地燃煤源的大气污染排放；另一方面，随着特高压等技术的发展，跨区输电的总体能源利用效率可以高于输煤的能源效率，因此跨区送电对于提高我国煤炭开发、转化、传输、使用的整体效率，也将产生积极作用。”王金南说。

近年来远距离、大容量、低损耗输电能力输电技术的发展与系统建设，使得能源在大范围内优化配置成为可能。随着能源结构优化调整力度的不断加强，跨区输电需求的不断增加，对于跨区电力输送能力的需求也会随之增加。

除调整能源结构之外，还必须注重提升车用油的质量。机动车尾气排放已成为我国城市空气污染的重要来源，在大城市的污染贡献率更高。柴油车更是污染的罪魁祸首，《2013年中国机动车污染防治年报》显示，全国柴油车排放的氮氧化物接近汽车排放量总量的70%，颗粒物超过90%。

对此，会议明确提出，促进车用成品油质量升级，今年年底前全面供应国四车用柴油。王金南说：“全球的机动车污染控制技术都是把机动车排放控制技术和油品作为一个系统进行考虑。只有全面供应清洁的车用燃油，才能推动清洁机动车排放控制技术。国四柴油的全面供应，打破了油品质量因素对机动车排放控制技术的瓶颈，为满足国四乃至将来更高排放标准的技术应用扫清了障碍，汽车尾气排放将大大降低。”

为保障在2014年底全面供应国四柴油，王金南建议，国家应进一步严格石油冶炼行业环境准入，新、改、扩建千万吨级以上大型炼化项目以生产国五标准车用燃油为设计目标，督促石油企业加快生产改造步伐；同时地方要加强油品质量的监督管理，各城市质检、工商、环保等部门应开展联合执法检查，严厉打击非法生产、销售行为，以切实保障车用燃油质量。

用好市场的“无形之手”

市场在资源配置中起决定性作用”，在大气污染防治工作中，注重运用更多的经济手段，也与三中全会精神保持了高度一致，符合当前改革创新的工作要求。

2013年，中央财政首次设立大气污染防治专项资金，首批发放的50亿元用于京津冀及周边地区大气污染防治工作，并重点向治理任务重的河北省倾斜。本次会议将今年的专项资金增加到100亿元，对重点区域大气污染防治实行“以奖代补”。

王金南指出：“中央持续加大大气污染防治的资金投入，可以有效推动地方治理大气污染防治的进程。在资金分配方式上，采取‘以奖代补’方法，年终根据污染治理成效，对分配资金进行清算。为得到中央财政资金，地方必须因地制宜采取成效最明显的污染防治措施。因此，‘以奖代补’发挥了经济杠杆作用，强力促进了地方政府有效施治，提升了财政资金的使用绩效。”

“依法治霾”，需要再快一点

将对造成大气污染的违法行为从严处罚，罚无上限！“这可以说是史上最严的惩罚措施。其中，取消罚款上限是一个突破。”参与了《条例》的起草和修订工作的王灿发告诉记者，以往由于环境污染违法处罚过轻，使得法律缺乏威慑力。空气污染“罚无上限”的重拳惩戒有望走出“守法成本高、违法成本低”的怪圈。

前不久陆续闭幕的地方两会上，“依法治霾”的进程也已经明显提速。除北京之外，湖南、安徽、江苏等省都表示将加快完善大气污染防治的法律制度。但是，国家层面的大气法修订却显得有些“缓慢”。记者采访中，多位专家都表示大气法的修订亟待加快。制定于1987年的《大气污染防治法》是我国大气污染防治的基本法，虽然在1995年和2000年两次修订，但是十多年后我国空气污染形势已经发生巨大变化，其内容已经明显滞后。

生态经纬度

冲出“十面霾伏”重在考核问责

来洁

重度雾霾，连续多日盘踞在京津冀长三角等地，让人们对这一“心肺之患”又多了几分忧虑。虽然当前我国空气污染的形势十分严峻，但是冲出“十面霾伏”并非无解。要打好这场攻坚战、持久战，必须多措并举，政府决策、市场激励、法律约束三者一个都不能少。

本次国务院会议对这三个方面都作了着重表述，其中特别强调，要落实各方责任，实施大气污染防治责任考核。当前从中央到地方对大气污染防治的认识都更加清醒，态度更加坚定，也有了明确的时间表和路线图。目前工作的关键，就是如何将这治理举措逐一落到实处。

令人振奋的是，党的十八大以来，我国对环境保护的责任考核不断推进。十八大报告提出，要把资源消耗、环境损害、生态效益纳入经济社会发展评价体系，建立体现生态文明要求的目标体系、考核办法、奖惩机制。去年，我国明确树立了绩效考核的“绿色指挥棒”，不再以GDP论英雄，加大了对资源消耗、环境损害、生态效益等指标的考核。《大气污染防治行动计划》也已经把环境质量改善作为经济社会发展的约束性指标纳入考核体系。

今年年初，环保部与31个省（区、市）签署了《大气污染防治目标责任书》。这份沉甸甸的“军令状”明确了各地空气质量改善目标和重点工作任务，进一步落实了地方政府环境保护责任，为实现全国环境空气质量改善目标提供了坚实保障。

值得关注的是，2月13日召开的环境保护部常务会议已经审议并原则通过《大气污染防治行动计划实施情况评估考核办法（草案）》，进一步修改后将报请国务院审批。该《办法》明确了评估考核的适用范围、指标、方式、组织形式、时间安排、考核依据及考核结果上报、社会公开、奖惩措施等事项。

今天的重度雾霾是长期累积而成，找回蓝天也非一日之功。要打好大气污染防治这场硬仗，必须将治理效果与政绩直接挂钩，对治理不力的单位和人员严肃追究责任，如此才能切实保证防治任务落实到位。



治理雾霾需要提升全社会的环保意识。2月14日，北京空气达到重度污染。然而，大街小巷的鞭炮声仍不绝于耳。新华社记者 罗晓光摄

一边是为生存要吃鱼虾的候鸟，一边是为生计要保护鱼虾的渔民，“人鸟争食”的矛盾怎么解决？鄱阳湖南矶湿地采取——

“点鸟奖湖”

让生态和渔业双赢

本报记者 赖永峰 通讯员 陈新民

“08战备湖，14235只，奖金28470元；10上北甲湖，13007只，奖金26014元……”日前，一场别开生面的“点鸟奖湖”活动在鄱阳湖南矶湿地国家级自然保护区南山保护站举行。活动现场共清点越冬候鸟11.52万只，按照2元/只的奖励标准，共兑现补贴渔民奖励资金23.04万元。“这是继去年12月15日举行‘点鸟奖湖’活动后，我们再次推出的‘点鸟奖湖’举措，该活动得到了湖区大多数渔民的赞同和响应。”鄱阳湖南矶湿地保护区管理局局长胡斌华介绍说。

胡斌华告诉记者，南矶湿地位于鄱阳湖主湖区南部，是赣江入鄱阳湖三角洲的前沿，也是东亚—澳大利亚特有鸟类迁徙的必经之路，为全球近90种10多万只水鸟提供了中转站、繁殖地和越冬地，在候鸟保护上具有国际意义。“每年12月下旬到次年1月都是候鸟食物最紧张的时候，这个时段，承包湖面的渔民放水捕鱼影响候鸟觅食，同时，为了避免鱼虾被候鸟吃掉，渔民经常采取各种方式驱赶候鸟，使候鸟保护和渔民利益难以兼顾。”

为了有效化解“人鸟争食”矛盾，保护区管理局尝试采取“点鸟奖湖”的办法，在每年候鸟越冬期间，开展2次鸟类同步调查，根据湖区候鸟数量多少对承包渔民进行物质和精神奖励，兼顾生态保护与渔业生产的平衡。去年12月初，鄱阳湖南矶湿地国家级自然保护区管理局与新建县南矶乡政府、世界自然基金会(WWF)中国项目共同启动了首届“鄱阳湖南矶湿地越冬候鸟文化节”活动，在江西率先采取“点鸟奖湖”举措，以湖区内候鸟数量的多少，给承包湖区的渔民发放一定奖金。首场活动中，南矶湿地保护区共清点候鸟22.89万只，按照1元/只的奖励标准，共向承包湖区渔民发放奖金达22.89万元。“此次清点的候鸟数量是南矶湿地候鸟数量历史最高纪录的2倍。”胡斌华兴奋地说。

“点鸟奖湖”不仅给越冬候鸟留住了面积更大、时间更长的栖息水面，还增强了渔民爱鸟护鸟的环保意识。目前，南矶湿地保护区已有16万亩湖面纳入到“点鸟奖湖”。在湖区开办了多年“乘船观鸟”农家乐的黄顺生对记者说：“以前在南矶湿地，湖泊承包人争先恐后赶鸟，现在，大家想得最多的是怎样让鸟留下来。”

山东沂源发展生态循环农业



山东省沂源县富农养殖场大力发展“畜—沼—菜”生态循环农业，促进了当地农业增产增效、农民增收致富。新华社记者 郭绪雷摄

江苏将实行双向生态补偿机制

据新华社 江苏省财政厅、环保厅日前联合出台《江苏省水环境区域补偿实施办法（试行）》，明确规定水质未达标的市县将受到处罚，对水质受上游污染影响的市县予以补偿，水质好于规定的将实行奖励。试行办法将于今年10月1日起在全省执行。

此前，江苏省已经在太湖流域、通榆河流域进行了生态补偿机制的试点。《江苏省水环境区域补偿实施办法（试行）》则将这种生态补偿推广到了全省范围。

据了解，该办法明确了“谁达标、谁受益，谁超标、谁补偿”的原则，经监测考核和确认后，实行“双向补偿”，即对水质未达标的市、县予以处罚，对水质受上游影响的市县予以补偿，对水质达标的市县予以奖励。在收到缴款通知10日内，就必须向江苏省财政缴纳这笔钱，否则将取消省级环保专项资金，直接抵扣。



日前，广西壮族自治区南丹县芒场镇巴平村万亩油菜花盛开，吸引了众多游客。新华社发