

# 生态环境部2月例行新闻发布会实录

2月25日,生态环境部举行2月例行新闻发布会。生态环境部大气环境司司长刘炳江出席发布会,介绍2020年大气污染防治工作成效及2021年和“十四五”大气污染防治工作部署。生态环境部新闻发言人刘友宾主持发布会,通报近期生态环境保护有关重点工作进展,并共同回答了大家关心的问题。

## 渤海综合治理攻坚战核心目标任务圆满完成

**刘友宾:**新闻界的朋友们,大家上午好! 欢迎参加生态环境部2月例行新闻发布会。

今天发布会的主题是:大气污染防治。我们邀请到生态环境部大气环境司司长刘炳江,介绍大气污染防治工作情况,并回答大家关心的问题。

今天的发布会采取视频连线方式举行。

下面,我先介绍几项我部近期工作。

### 一、2020年生态环境部承办全国两会建议提案全部办结

2020年,我部承办全国两会建议提案849件,包括建议532件、提案317件,其中牵头办理232件,已全部办结,继续实现主办件沟通率、按期办结率、代表委员满意率三个百分之百。

从建议提案内容看,一方面,代表委员积极围绕打好污染防治攻坚战,包括水、大气、土壤、固体废物污染防治等建言献策;另一方面,代表委员更多将生态环境保护工作融入经济社会发展全局,紧密结合国家重大发展战略和经济社会热点问题,围绕制定“十四五”规划、完善环境经济政策、实施生态补偿制度、推进黄河流域生态保护与高质量发展、统筹推进疫情防控和经济社会发展生态环保工作等方面,提出建设性的意见建议,对生态环境保护工作具有积极的指导和借鉴意义。

办理过程中,我部密切与代表委员沟通联系,通过电话、微信、远程视频、见面座谈等形式,与代表委员沟通约600人次。加大政策转化力度,采纳代表委员意见建议约150条,出台政策措施近60项。在牵头办理的232件建议提案中,代表委员所提问题已解决或建议已采纳的占到60%以上。在编制出台《黄河生态环境保护总体工作方案》《关于在疫情防控常态化前提下积极服务落实“六保”任务坚决打赢打好污染防治攻坚战的意见》《2020年揮发有机物治理攻坚方案》《关于进一步规范城镇(圈区)污水治理环境管理的通知》等政策文件中,都充分借鉴和吸纳了代表委员的意见建议,最大程度把他们的真知灼见转化为统筹推进生态环境保护与经济社会高质量发展的政策举措。

今年全国两会召开在即,我们将进一步提高政治站位,密切与代表委员的沟通联系,不断提高办理质量,加强政策转化,汇聚众智持续改善生态环境质量,助力“十四五”开好局、起好步,以优异成绩庆祝建党100周年。

## 大气污染防治超额实现“十三五”提出的总体目标和量化目标

**刘炳江:**各位新闻界的朋友:大家上午好!

首先,我谨代表生态环境部大气环境司,对大家长期以来对大气污染防治工作的关心和支持表示衷心感谢!借此机会,我就大气污染防治有关情况作简要介绍。

### 一、主要工作进展

近年来,生态环境部会同各地各相关部门,深入贯彻党中央、国务院关于打赢蓝天保卫战的决策部署,狠抓责任落实,全面完成各项治理任务,超额实现“十三五”提出的总体目标和量化指标,《打赢蓝天保卫战三年行动计划》圆满收官。

一是加快重点行业深度治理。积极推进钢铁、煤炭、煤电、水泥行业化解过剩产能。持续推进燃煤电厂超低排放改造,累计达9.5亿千瓦,钢铁行业超低排放改造产能6.2亿吨。重点区域“散乱污”实现动态清零。大力开展工业炉窑排查治理和VOCs污染综合整治。

二是稳步推进能源结构调整优化。煤炭占一次能源消费比重持续降低,2017-2020年,全国煤炭消费比重由60.4%降至57%左右。淘汰治理无望的小型燃煤锅炉约10万台,重点区域块35蒸吨/小时以下燃煤锅炉基本清零。中央财政支持北方地区清洁取暖试点实现“2+26”城市和汾渭平原全覆盖,累计完成散煤替代2500万户左右。

三是深入推进运输结构调整优化。自2015年底以来,全国淘汰老旧机动车超过1400万辆,新能源车保有量492万辆,新能源公交车占比从20%提升到60%以上。2020年全国铁路货运量较2017年增长20%以上。全国范围实施轻型汽车国六排放标准,全面供应国六标准车用汽柴油。

四是持续开展秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动。自2017年起,连续4年开展重点区域秋冬季大气污染防治综合治理攻坚行动。组织开展重点行业重污染天气应急减排措施绩效分级,覆盖钢铁、焦化等39个行业,以差异化管控鼓励“先进”,促进行业转型升级,重点区域共27.5万家涉气企业纳入应急减排清单。2020年四季度,京津冀及周

**二、生态环境部等6部门发布《“美丽中国,我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划》**

为深入学习宣传贯彻习近平生态文明思想,引导全社会牢固树立生态文明价值理念,着力推动构建生态环境治理全民行动体系,日前,生态环境部、中央宣传部、中央文明办、教育部、共青团中央、全国妇联等六部门共同制定并发布《“美丽中国,我是行动者”提升公民生态文明意识行动计划(2021-2025年)》(以下简称《行动计划》)。

《行动计划》以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九届五中全会精神为指导,从深化重大理论研究、持续推进新闻宣传、广泛开展社会动员、加强生态文明教育、推动社会各界参与、创新方式方法等6个方面提出了重点任务安排,部署了研习、宣讲、新闻报道、文化传播、道德培育、志愿服务、品牌创建、全民教育、社会共建、网络传播等十大专项行动,培育生态道德和行为准则,不断增强公民生态文明意识,倡导践行绿色生产生活方式,把建设美丽中国转化为全社会自觉行动。

六部门将定期对《行动计划》实施情况进行督导评估,总结典型经验,推广成熟模式,为社会各界参与生态文明建设提供榜样示范和价值引领。

### 三、渤海综合治理攻坚战核心目标任务圆满完成

生态环境部会同有关部门和环渤海三省一市,全面推进《渤海综合治理攻坚战行动计划》各项工作任务,攻坚战核心目标任务已经圆满完成。

2020年,渤海近岸海域优良水质比例达到82.3%,同比增加4.4个百分点,高于73%的任务目标;纳入渤海入海河流劣V类国控断面整治专项行动的10个重点断面完成消劣;入海排污口排查整治工作采取“试点先行与全面铺开相结合”的方式推进,试点城市均已初步完成监测、溯源工作和部分项目整治;累计完成滨海湿地整治修复8891公顷(目标6900公顷);整治修复岸线132公里(目标70公里),渤海生态环境质量持续向好。

下一步,生态环境部将继续会同有关部门和三省一市在巩固已有成效的基础上,协同推进渤海生态环境保护相关工作,为“十四五”渤海生态环境质量持续改善开好局、起好步。

**刘友宾:**下面,请刘炳江司长介绍情况。

边地区、汾渭平原39个城市PM<sub>2.5</sub>平均浓度为62微克/立方米,比2016年同期下降39%;重污染天数比2016年同期下降87%。

五是摸清了重污染天气成因。组建国家大气污染防治攻关联合中心,经过3年的努力,在成因机理、影响评估、精准治理、预测预报等方面实现了一批关键技术突破,弄清了区域秋冬季大气重污染的成因,组织专家团队深入“2+26”城市和汾渭平原开展“一市一策”技术帮扶,圆满完成总理基金“大气污染防治成因与治理攻关项目”。

### 二、2020年全国环境空气质量状况

2020年,全国空气质量总体改善,主要呈现以下特点:一是“十三五”约束性指标均全面超额完成。2020年,全国地级及以上城市优良天数比率为87%,比2015年上升5.8个百分点(目标3.3个百分点);全国PM<sub>2.5</sub>平均浓度为33微克/立方米,PM<sub>2.5</sub>未达标城市平均浓度比2015年下降28.8%(目标18%),均超额完成“十三五”目标要求。

二是6项主要污染物平均浓度同比均明显下降。2020年,全国PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>、O<sub>3</sub>、SO<sub>2</sub>、NO<sub>2</sub>、CO平均浓度同比分别下降8.3%、11.1%、6.8%、9.1%、11.1%、7.1%。其中,O<sub>3</sub>浓度自2015年来首次实现下降;NO<sub>x</sub>浓度在连续几年基本维持不变的情况下明显下降。

三是京津冀及周边地区和汾渭平原污染相对较重。从重点区域看,长三角地区空气质量总体基本达标;京津冀及周边地区和汾渭平原PM<sub>2.5</sub>和O<sub>3</sub>浓度仍然超过国家二级标准。

四是个别地区、个别时段重污染天气仍有发生。全年重度及以上污染天数主要集中在冬春交替时段,集中在京津冀及周边地区、汾渭平原、东北地区、西北地区等。“十四五”完成“基本消除重污染天气”的目标任重道远。

下一步,我们将会同全国各地有关部门,坚持稳中求进工作总基调,坚持系统观念,突出精准治污、科学治污、依法治污,推进全国空气质量持续改善。

下面,我很高兴接受大家的提问。

**刘友宾:**下面,请大家提问。

排放量大幅下降。

需要说明的是,2020年是“十三五”收官之年,受新冠肺炎疫情影响,排放强度有所降低,对完成目标起到了一定的“助推”作用。国家大气污染防治攻关联合中心通过国际通用的空气质量模型,科学评估了疫情对空气质量的影响;结果显示,疫情对PM<sub>2.5</sub>浓度影响为2微克/立方米,对优良天数比率影响为2.2个百分点。扣除疫情影响后,全国未达标城市PM<sub>2.5</sub>浓度为35微克/立方米,比2015年下降25.0%;优良天数比率为84.8%,比2015年上升3.6个百分点,仍然超额完成“十三五”约束性指标。

第二是关于“十四五”指标目标设置。我们仍然坚持PM<sub>2.5</sub>和优良天数这两个指标,其中PM<sub>2.5</sub>是全国所有地级及以上城市,不仅指未达标城市;原来的两个总量指标是二氧化硫和NO<sub>x</sub>,现在把二氧化硫换成VOCs。因此,是PM<sub>2.5</sub>、

优良天数、NO<sub>x</sub>和VOCs四项指标,再加上基本消除重度污染天数,相当于五个指标。

“十四五”期间,我们会编制空气质量全面改善行动计划,相当于大气污染防治第三阶段行动计划。关于目标设置,按照党的十九届五中全会坚持稳中求进工作总基调、持续改善环境质量的总体要求,我们初步考虑全国地级及以上城市的PM<sub>2.5</sub>平均浓度要下降10%,相当于未达标城市要下降15%;优良天数比率从87%提高到87.5%,表面看只提高了0.5个百分点,但扣除疫情影响后,相当于从84.8%提高到87.5%,提高了2.7个百分点,两项指标与“十三五”要求大体相当。

## 在继续强化PM<sub>2.5</sub>污染防治的同时,加快补齐O<sub>3</sub>污染治理短板

**每日经济新闻:**我的问题是,近年来我国PM<sub>2.5</sub>污染逐渐在减轻,但是臭氧浓度却呈整体上升的趋势,有声音认为是PM<sub>2.5</sub>下降导致了臭氧上升,您怎么看这种观点?现阶段我国臭氧污染形势究竟如何,下一步将采取何种措施来推动PM<sub>2.5</sub>和臭氧的协同控制?谢谢。

**刘炳江:**谢谢您的问题。近年来,我国PM<sub>2.5</sub>大幅下降的同时,O<sub>3</sub>浓度没有同步得到改善,而呈上升趋势。针对这种情况,我们组织了相关专家对O<sub>3</sub>污染形势和成因进行了全面分析。

从目前我国O<sub>3</sub>污染形势看,我国O<sub>3</sub>浓度近年来总体呈缓慢上升态势。O<sub>3</sub>超标天以轻度污染为主,2020年全国O<sub>3</sub>浓度超标天次比例为4.9%,其中超过90%都是轻度污染。近年来,全国337个地级及以上城市O<sub>3</sub>浓度每年小幅增长。其中,2017年为137微克/立方米,2018年为139微克/立方米,2020年为138微克/立方米,基本保持稳定;唯有2019年,因为南方地区,主要是安徽、江西、湖南、湖北发生了连续三个月的干旱少雨,高温热浪,带动全国O<sub>3</sub>浓度上升9微克,这是极端气象条件,将其扣除以后,总体看我国的O<sub>3</sub>呈缓慢上升趋势。从重点区域看,京津冀及周边地区、汾渭平原等重点区域O<sub>3</sub>浓度明显高于欧美发达国家和地区,也比国内其他地区高出25%-49%。O<sub>3</sub>已成为仅次于PM<sub>2.5</sub>,影响空气质量的重要因素,给下一阶段大气污染防治工作带来了新的挑战。

近年来,O<sub>3</sub>浓度逐渐上升的原因主要有以下几方面:一是O<sub>3</sub>的主要前体物NO<sub>x</sub>和VOCs排放量居高不下。2020年,形成我国大气复合型污染的四种主要大气污染物的排放量中,SO<sub>2</sub>和一次PM<sub>2.5</sub>的排放量已降至百万吨级,而NO<sub>x</sub>和VOCs的排放量仍然是千万吨级。而这两项干

## 农村散煤治理工作还将向外扩,重点地区将着重加强清理工作

**南方都市报:**散煤治理是能源结构调整中一块比较难啃的硬骨头,请问目前的治理进展如何?还有一些群众反映清洁取暖烧不起,请问生态环境部怎么看?下一步清洁取暖试点城市范围是否会进一步扩大?谢谢。

**刘炳江:**谢谢您的问题。推进北方地区冬季清洁取暖是党中央、国务院做出的重大决策部署,也是能源消费革命的一项重要举措,更是解决雾霾的重要举措。散煤治理可以说是我们工作中最难啃的一块骨头,一直受到社会各界高度关注,一方面好评如潮,另一方面争论、质疑的声音也从未停止。这几年来,发展改革委、能源局、生态环境部、财政部、住建部等部门团结协作,建立部际联席会议,坚持以问题为导向,坚持以气定改,以供定需,扎实推进清洁取暖各项工作,取得积极成效。截至2020年底,“2+26”城市和汾渭平原累计完成散煤替代2500万户左右,相当于减少散烧煤五六千万吨。

以北京为例,第一代环保人追求首都不烧煤的目标,在我们这代人实现了。现在大家在北京及通道城市基本上闻不到烧煤的味道,我们感到很自豪。对于散煤的治理,我们是坚定不移的,再大的困难、再多的矛盾也要完成,因为这是解决大气污染防治的重要措施,是经济社会环境效益多赢的。

有些群众说价格高,存在可能烧不起的问题。可能返煤的问题,这在一定程度上是存在的,但随着工作一年一年推进,问题解决得比较不错。在今年的秋冬季,返煤只是个别问题。从电代煤、气代煤来看,不可否认,若不考虑环境效益、社会效益,改造后的成本确实会提高。我从两方面着重强调一下。

第一个方面是农村居民用清洁能源的习惯要靠培养。

## “十四五”突出以“减污降碳协同增效”为总抓手,把降碳作为源头治理的“牛鼻子”

**人民网:**我的问题是,习近平总书记在中央经济工作会议上明确指出来,要继续打好污染防治攻坚战,实现减污降碳协同效应,请问生态环境部做了哪些工作?下一步如何推进减污降碳的协同治理?

**刘炳江:**谢谢您的问题。我国能源结构是以高碳的化石能源为主,化石能源占比约85%。化石能源消费比例高,体量巨大,是造成空气污染的主要原因之一,当然也是温室气体排放的主要来源。能源活动相关二氧化碳排放与大气污染物排放具有同根、同源、同过程的特点,减少大气污染物排放的措施也是减少CO<sub>2</sub>排放的措施。减污降碳在推动结构性节能、遏制“两高”行业的扩张、助推非化石能源的发展等方面同频共振,同向发力。

我举几个例子,在能源领域,2013年全国有62万台燃煤锅炉,我们通过采取热电联产替代,电、天然气替代等措施,现在仅仅剩下不到10万台,重点地区完成2500万户的散煤替代,这些措施其实都是去煤炭的过程。产业领域,我们会同主管部门加大重点行业淘汰落后和化解过剩产能力度,淘汰落后和化解过剩钢铁产能2亿多吨、1.4亿吨吨条钢全部清零,全国范围内打击“散乱污”企业。交通领域,积极推动“公转铁”,自运输结构调整政策提出以来,全国铁路货运量连续三年提升,彻底扭转了自二十世纪八十年代以来,铁路货运占比不断下降的趋势。“十三五”期间,淘汰了1400万辆机动车,2018年到2020年京津冀及周边地区、汾渭平原90多万辆国三及以下重型运营货车提前淘汰,长江禁渔近11万艘船舶淘汰。新能源汽车大幅增长,电动公交车2015年占比20%,现在达到60%。

这些成绩大家都可以看到,我不再一一列举。我们初步测算了一下,这些结构调整的硬措施减少煤炭消费量5亿多吨,减排二氧化硫1100多万吨、NO<sub>x</sub>500多万吨,协同

第三是今年的目标。在“十四五”总目标的基础上,按照每年完成20%的时序进度要求,并考虑2021年新冠肺炎疫情后产能释放等因素影响,提出了今年的目标,即全国PM<sub>2.5</sub>平均浓度下降0.5微克/立方米,达到34.5微克/立方米;优良天数比率提高0.4个百分点,达到85.2%。从字面上看,2021年空气质量目标比2020年有所退步,但扣除疫情影响后,空气质量仍是要求持续改善的。因此,无论是“十四五”的指标,还是今年的指标,都还是比较积极的,而且要实现上述目标也不是轻易就能实现的,需要付出大量的艰辛和努力,谢谢。

万吨级排放水平的污染物恰是O<sub>3</sub>污染的前体物,居高不下,尤其是在京津冀及周边和长三角等重点区域,涉VOCs排放的产业高度集中,11省(直辖市)占国土面积的13%,排放量却占了全国的47%;原油加工量占全国的49%、原料药、化学农药原药、家具、船舶制造等行业企业数量多、规模小,合计产量分别占全国的50%左右-88%之间,产业布局调整难度很大。二是高温少雨的气象条件有利于O<sub>3</sub>生成。从有统计数据以来,2013-2019年的7年间有5个最暖年份,我们尽力削减NO<sub>x</sub>和VOCs抵消O<sub>3</sub>的形成,但温度的上升把这一部分抵消掉了。三是观测表明全球O<sub>3</sub>背景值不断提升。近几十年来,全球O<sub>3</sub>以每年近1微克/立方米的速率上升,欧洲、美国、日本等北半球国家O<sub>3</sub>浓度近几年也呈逐年上升趋势。

此外,有声音认为我国O<sub>3</sub>浓度上升是因为PM<sub>2.5</sub>浓度下降幅度过大导致的,这种观点也是不科学的。科学研究表明,PM<sub>2.5</sub>浓度下降通常会导致近地面辐射增强,有利于夏季O<sub>3</sub>生成,但影响较小,不是O<sub>3</sub>浓度升高的主要原因,不存在PM<sub>2.5</sub>浓度下降、O<sub>3</sub>浓度必然上升的因果关系。近年来我国O<sub>3</sub>污染的根源还是NO<sub>x</sub>和VOCs两项前体物污染物排放量过大、过于集中造成的,这是科学家研究得出来的结论。

下一步,我们要坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,深入打好污染防治攻坚战,在继续强化PM<sub>2.5</sub>污染防治的同时,加快补齐O<sub>3</sub>污染治理短板,坚定不移地推进NO<sub>x</sub>和VOCs协同减排,推动钢铁行业超低排放改造和水泥、焦化、玻璃等行业深度治理,强化机动车污染管控,深入开展VOCs综合治理和源头替代,推动PM<sub>2.5</sub>与O<sub>3</sub>浓度共同下降,实现协同控制,源头。谢谢。

纵观世界大气治理史,遭受过空气严重污染,甚至出现几千人死亡事件的国家和地区,无一不对城镇和农村居民散煤采取天然气、电力替代的技术措施。我们到地方调研的时候,绝大多数老百姓都认同清洁能源的替代,而且原来农村居民家里烧煤做饭取暖,室内PM<sub>2.5</sub>浓度天天都在200微克/立方米以上,相当于重度污染的程度,长期暴露在这种环境中严重影响人体健康。所以散煤治理是顺民心、得民意,让群众告别了烟熏火燎的时代。

第二个是财政补贴的问题。2019年开始,我们已经在大气污染防治专项中拿出一部分资金,对煤改气、煤改电进行运营补贴,在一定时期内,中央财政和地方财政还将适当给予清洁取暖运营支持。我们还将配合财政部等部门进一步完善清洁取暖稳定运行的长效机制,研究完善农村地区清洁取暖运行补贴政策,指导各地更加精准施策,更多地照顾低收入户和困难户。补贴的同时,协调配合相关部门进一步研究完善采暖气电价优惠政策等,不能补贴完了价格再上去,让终端的农村居民用得起、用得好的。

下一步,我们还会继续推进。农村散煤治理工作还要向外扩,首先是重点区域,像京津冀一直到上海,这中间所有区域都打通,把散煤清理掉,在“十四五”规划中将有明确要求。我们也在配合财政部研究扩大清洁取暖试点城市范围。我们也非常高兴地看到,今年中央发的一号文件中也明确提出要实施乡村清洁能源建设工程,加大农村电网建设力度,推进燃气下乡。推进这些基础工作将更有利于我们推动农村散煤清洁替代,比我们刚开始干这个工作的时候条件要好得多,谢谢。

减少二氧化碳排放10亿吨以上,这就是我说的同频共振,同向发力。

“十四五”时期,我们突出以“减污降碳协同增效”为总抓手,把降碳作为源头治理的“牛鼻子”,指导各地统筹大气污染防治与温室气体减排。

一是强化顶层设计。现在生态环境部在牵头制定2030年前二氧化碳排放达峰行动方案,制定“十四五”空气质量全面改善行动计划等一系列专项规划,我们也跟有关部门对接能源规划、交通规划等,在“十四五”各个规划中,均体现减污降碳的总体思路,突出源头控制、系统控制。

二是严格控制增量。碳达峰不是攀高峰,“十四五”期间乃至更长一个阶段,化石能源的增长尤其是煤炭的增长,如果不进行遏制,可以想象对碳达峰、对空气质量改善都将产生巨大的压力。要坚决遏制高耗能、高排放项目盲目发展,严格落实产能置换要求,严控新增增量。

三是加强存量治理。我刚才已经给大家举了几个例子,有效的仍然要坚持推下去。再举一个例子,“十三五”增加了大约1500亿立方米的天然气,取得成效的关键就是主要用来替代煤,所以“十四五”还是要坚持增气减煤同步,如果天然气全部用来发电,对NO<sub>x</sub>和二氧化碳都只带来新增量,只有用来替代煤才能减污降碳。另外一个方向就是推动电代煤,今后新增电力主要是清洁能源发电,因此电代煤也是减污降碳同步的。在交通领域要持续优化交通运输结构,提升轨道化、电动化和清洁化的水平。谢谢。