

河北冀州财政支持大气污染治理措施及完善建议

方鸿安 | 高亨 | 赵武

党的十八大以来，河北省衡水市冀州区加大财政投入力度，支持大气污染治理，全区空气质量较以前有了较大改善。但大气污染治理是一个高投入、见效慢的项目，冀州在这方面依然任重道远，需要进一步完善政策措施，以期取得突破性治理成效。

大气污染治理措施

为进一步削减污染物排放量，改善空气质量，冀州区紧紧锁定“煤、气、车、尘”等四大主要污染源，开展了“压煤、禁烟、抑尘、控车、治企、增绿”等专项行动，深入实施铁腕治霾、科学治霾、精准治霾。2013—2018年，全区节能环保累计支出10.3亿元。压煤方面，通过安排奖补资金，支持农村地区“气代煤”“电代煤”建设，农村地区全部实现清洁能源取暖。加快燃气燃煤锅炉深度治理，全区35蒸吨以下燃煤锅炉共计186台全部“清零”。强化散煤生产流通领域管理，散煤经销网点全面取缔，117户煤炭经营户全部取缔或转行。

禁烟方面，支持各类市场主体参与研发机械化秸秆还田、秸秆饲料开发、秸秆气化、秸秆微生物快速沤肥

等技术，提高秸秆资源化综合利用效益，秸秆燃烧情况大大减少。

抑尘方面，购置了真空吸尘车、干式扫路车、高压清洗车、垃圾清运车等环卫车辆以及封闭式垃圾箱等专用设备，实现城区生活垃圾密闭运输、无害化处理。全区推行“清扫——冲刷——洗扫——洒水——喷雾”五位一体机械化清扫，城区主干道机械化清扫率达到100%。将环境空气质量监测站点建设及运维经费纳入财政预算，支持相关部门加大对企业排污、工地扬尘、建筑垃圾、环境卫生的巡查治理力度，确保防尘、降尘等抑尘措施落实到位。在衡水市率先完成了在建工地视频监控和扬尘数据监测全覆盖，实现了实时监控、实时监测和远程监管。实施城乡裸露地面复绿抑尘工程，收储土地短时间的进行覆盖抑尘，长时间的实行补植复绿，线性工程全部苫盖抑尘。

控车方面，积极推广新能源汽车使用，城区实行采暖季免费公交政策；加快推进淘汰黄标车、老旧机动车综合治理，目前已淘汰黄标车、老旧机动车1900辆。

治企方面，激励企业加快实施技

术升级改造，构建企业循环式生产、园区循环式发展、产业循环式组合“三位一体”的循环型工业发展体系，全力提高企业原材料、产品及废弃物的综合利用率，进一步减少工业尾气的排放。其中，通过引导全区铸造企业淘汰“冲天炉”，改上电炉工艺、实现产业升级换代，实现年削减焦炭使用量2.9万吨；通过对化工、铸造、玻璃钢等重点监管行业“一厂一策”深度治理，40家玻璃钢企业完成了环保升级改造，高架源、污水处理厂、化工等行业62家企业集中实施环保设施分表计电，75家涉及挥发性有机物企业全部安装了挥发性有机物治理设施。

增绿方面，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的发展理念，按照苗木规格、栽植标准、成活质量落实补贴资金，全面推进环湖环城绿化、道路河渠绿化、乡镇村庄绿化、经济林建设、农田林网建设等生态工程建设，提升全区整体绿化水平，打造活力冀州、实力冀州、魅力冀州。

2017年底，冀州区二级以上天数达到214天，较2014—2016年分别增加145天、113天、108天。特别是

2018年,城区重污染天数为15天,比2017年减少2天。CO、SO₂、PM_{2.5}、PM₁₀、NO₂等污染物排放指标同比分别下降23.1%、22.2%、20.8%、16.1%和11.9%,空气环境质量得到有效改善。

存在的问题及原因分析

(一)产业结构不合理。冀州区位于河北省东南部,地处冲积平原,地势自西南向东北缓慢倾斜,属于暖温带大陆性季风气候。受地理位置影响,冬季易形成逆温层,导致近地面大气稳定,阻碍空气水平流通。冬季多静风,小风频率高,降水较少,大雾出现次数较多,湿度大,污染物不易扩散和稀释。在此地理和气候条件下,冀州的产业结构又以装备制造、复合材料、医药化工为重点行业,且多数企业以产品初加工为主,属于附加值较低的能源和原材料工业,整体产业层次较低。受外源输入污染、产业结构层次低等不利因素影响,近年来,尽管冀州区一直都在加大大气污染防治投入力度,但治理的成效与上级确定的目标任务及群众的期盼仍有一定差距。

(二)能源替代成本较高。2017年,上级确定冀州区要完成全域农村地区“煤改气”任务。此项工作因基础设施改造和运行成本高,要高质量高标准完成,地方财政做好资金保障工作显得尤为重要。按照上级确定的任务数,经测算,县级财政仅在燃气壁挂炉取暖设施安装、村内入户管线铺设等前期一次性投入方面应负担的资金就高达1.04亿元。另外,项目正常运行后,为保证农村常年用气安全,还要为各村配备安全员并进行培训、印发安全用气宣传材料、安

排乡镇相关人员巡视经费及参照外地做法安装安全燃气自闭阀和金属波纹管等安全设施,这些后续工作都无形中增加了财政支出压力。除此之外,还有许多不确定性增支因素。比如上级补助政策变化造成地方投入的增加,2017—2018年冬季采暖季期间上级确定的补贴标准为每年每户最高1200立方米、1元/立方米,而2018—2019年补贴标准则调整为每年每户最高1200立方米、0.8元/立方米。上级文件规定,省市县各承担补贴资金的1/3。冀州区为调动群众使用天然气取暖的积极性,仍然采用原补贴标准对群众进行补贴。据测算,此项需地方增加支出2000余万元。

(三)上级考核要求与地方实际脱节。上级专项资金下达后,一方面要求下级加快支出进度,另一方面还要保证资金安全合规使用,这样的要求让基层执行起来常常是左右为难。以“煤改气”为例,上级要求补助资金要采用先预拨、后清算的管理办法,不能按照工程进度分批拨付。而在实际工作进行中,燃气管道与壁挂炉安装分属不同的中标企业,使得各乡镇工程完工进度不一。工程完工后,按照合同规定,要由中标的燃气公司专业人员与壁挂炉安装公司专业人员进行专业检查,确保没有问题后才能进行验收。验收期间,因为中标企业人员有限、施工单位提供资料不齐全、农户家中无人等客观因素的存在,使得许多完工项目迟迟不能通过验收。验收通过前,项目资金就无法进行清算,无法清算就无法形成支出,使得大量项目资金滞留在项目主管部门,造成了项目资金支出进度慢。尽管如此,上级在第二年安排项

目资金时,仍要求地方按照政策要求落实好配套资金,这样不仅增加了地方财政支出压力,还无形中增加了闲置资金。

(四)资金整体使用效能不够高。大气污染防治专项资金包括环境保护、大气污染防治、工业企业技术改造、节能减排、战略性新兴产业、科技创新等专项资金。这些资金分属不同的管理部门,各主管部门在安排使用这些专项资金时,基本上采用的是各自把持各自资源和“各扫门前雪”的做法,财政资金统筹使用的整体效能不够高。

对策建议

(一)加强区域联防联控。治理大气污染,既是攻坚战,也是持久战。各地应树立一盘棋意识,以互利共赢、成本分摊为宗旨,遵循上级制定的统一标准的“谁污染、谁治理、谁买单”的相对公平的责任分配机制和“谁保护、谁牺牲、补偿谁”的利益协调补偿制度。在方案制定方面,上级政府应根据各地大气污染程度、经济承受能力、环境治理水平等因素,明确各地的减排任务,协调治理,才能最大限度降低治理成本,确保空气质量实现长期、持续、全面改善。在科学施策方面,各地要结合具体情况,与碧水攻坚、净土修复、生态保护、绿色发展等工程协调推进,做到精准施策、靶向治理,确保生态环境保护各项工作同步取得重大突破。在有效应对重污染天气方面,各地应按照上级要求,步调一致地做好统一预警分级标准、信息发布、应急响应,提前采取应急减排措施,实施区域应急联动,有效降低污染程度。

(二)加强政策资金引导。密切



业二氯乙烷、甲醛等六种挥发性有机污染物和镉、铬、汞五类重金属和类金属及其化合物生产、排放过程等各类污染源的集中在线监测、全程监控,实现对各级网格和各类污染源的集中在线监测、全程监控和监管指挥。三是提高预报能力。完善中长期(40天)、短期(15天)和临近(7—10天)预报相结合的预报模式,逐步提升区域预报中心能力,逐步提

财政金融政策协同配合,充分发挥财政资金撬动作用,多渠道引导商业金融机构、实体企业、社会资金积极投入节能减排中,为治理大气污染提供更多的资金保障。一是充分发挥财税政策的导向作用。落实对企业从事环境保护项目所得和企业购置并使用环境保护专用设备的税收优惠政策。二是加强排污费征收与使用管理,认真实施超耗能排放、差别电价政策,增加企业废气排放成本。三是充分发挥政府采购政策导向作用,根据大气污染防治需要,及时调整政府采购目录,大力推行政府绿色采购,完善强制采购和优先采购制度。重点从绿色照明、节能与新能源城市公交车等方面入手,逐步提高节能环保产品政府采购比重。

(三)加快能源结构调整。一是支持节能技术改造。进一步完善淘汰落后产能奖励政策,支持医药化工、复合材料等产业加快结构调整;积极实施建筑节能改造、重大节能技术产业

化等财政奖补政策,支持重点领域节能降耗和污染物减排。二是支持清洁能源推广使用。支持农村“煤改气”、配套热网、城乡电网改造及太阳能集热系统在公共领域和工业锅炉领域推广等,进一步减少燃煤排放;支持高效、低碳、以人为本的绿色交通体系建设,加快推进电动汽车充电基础设施建设,逐步形成充电设施服务网络,保障新能源车辆全部“有电可充”。三是支持重点行业脱硫脱硝除尘改造。通过以奖代补方式,支持脱硫脱硝改造以及烟(粉)尘再提高工程与挥发性有机物治理等,进一步减少污染物排放。

(四)加强科学技术支撑。一是支持人才建设。加强与知名大气治理科研机构合作,支持高层次大气环境科技创新人才培养和引进,培养具有科技支撑能力的地方团队,为大气环境治理决策提供更加精确、科学的依据。二是完善监管体系。充分利用现代技术监测手段,实现对重点排污企

业高预报的时效性和准确性,为提前采取措施提供更加精准有效的支撑,尽可能减少污染物累积。

(五)加强生态环境建设。一是加大财政资金投入。落实好苗木补贴资金,支持通道绿化、环湖绿化、经济林、河渠绿化等重点造林工程建设;管好用好农村人居环境整治资金,支持交通干线廊道绿化、庭院绿化、农田林网等项目建设,着力提高农村绿化覆盖率;按照“全面增绿、见缝插绿”的要求,支持城区街道、公园、小区等城区绿化美化建设,全面打造净化空气的“天然氧吧”。二是吸引社会资金投入。通过“以奖代补”“先造后补”等政策,吸引和撬动更多的资金投入全方位、全地域、全过程的生态环境保护建设,让良好的生态环境成为人们生活的增长点和经济社会持续健康发展的支撑点。□

(作者单位:河北省衡水市冀州区财政局)

责任编辑 刘慧娟