

关于加强重污染天气应对夯实应急减排措施的指导意见

中华人民共和国生态环境部办公厅

特 急

环办大气函〔2019〕648号

关于印送《关于加强重污染天气应对
夯实应急减排措施的指导意见》的函

北京、天津、河北、山西、山东、河南、陕西省（市）生态环境
厅（局）：

现将《关于加强重污染天气应对夯实应急减排措施的指导意见》
印送给你们，供重污染天气应急预案和减排措施修订工作
参考。

- 附件：1. 重污染天气重点行业应急减排措施制定技术指南
2. 钢铁、焦化、水泥行业重污染天气应对以热定产核
算方法



（此件依申请公开）

抄 送：北京、天津、河北、山西、山东、河南、陕西省(市)人民政府办公厅，各自治区生态环境厅，辽宁、吉林、黑龙江、上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、湖北、湖南、广东、海南、重庆、四川、贵州、云南、甘肃、青海省(市)生态环境厅(局)，新疆生产建设兵团生态环境局。

关于加强重污染天气应对夯实应急减排措施的 指导意见

按照《打赢蓝天保卫战三年行动计划》要求，为更好地保障人民群众身体健康，积极应对重污染天气，进一步完善重污染天气应急预案（以下简称应急预案），夯实应急减排措施，细化减排清单，加强区域应急联动，实现依法治污、精准治污、科学治污，在《关于推进重污染天气应急预案修订工作的指导意见》（环办大气函〔2018〕875号）的基础上，对2019年应急预案修订工作提出以下指导意见。

一、充分认识重污染天气应对的重要意义

（一）重污染天气应对成效显著。近年来，各地各部门攻坚克难，大力推进大气污染综合治理，空气质量持续改善，其中重点区域的改善成效尤为显著，重污染天气发生频次和强度均明显下降。与2015年相比，2018年全国338个地级及以上城市平均优良天数比例为79.3%，上升2.6个百分点；重污染天数比例为2.2%，下降1.0个百分点；细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度为39微克/立方米，下降22%。京津冀及周边地区平均优良天数比例上升2.8个百分点，PM_{2.5}平均浓度下降28.6%，重污染天数下降42.6%。

（二）当前面临形势依然严峻。虽然空气质量改善成效显著，但当前污染物排放总量远超环境容量，在不利气象条件下，重污染天气依然频发，成为人民群众的“心肺之患”。2018-2019年秋冬季，

京津冀及周边地区“2+26”城市重污染天数累计 624 天，同比增加 36.8%；汾渭平原重污染天数累计 250 天，同比增加 42.9%。重污染天气已经成为空气质量持续改善的短板，改善进度与人民群众对美好生活的期盼还存在较大差距。

（三）重污染天气应对是打赢蓝天保卫战的重中之重。京津冀及周边地区“2+26”城市 2018 年重度及以上污染天数占全年天数的 4.9%，但对 $PM_{2.5}$ 年均浓度的贡献率达 16.1%。2020 年是打赢蓝天保卫战的收官之年，也是全面建成小康社会的决胜之年，2019-2020 年秋冬季重污染天气应对的成效将直接影响打赢蓝天保卫战的成败。更加有效开展重污染天气应对，夯实应急减排措施，切实实现“削峰降速”的减排效果，大幅改善秋冬季空气质量，是打赢蓝天保卫战的关键，也是保护人民群众身体健康的必然要求。

（四）差异化减排措施有利于促进高质量发展。针对重点区域、重点领域，在重点时段对不同环保绩效水平的工业企业，采取更加精准、更加科学的差异化应急减排措施，有利于增强企业预期，提前有序调整生产，减少对正常生产经营的影响。同时，也有利于鼓励“先进”、鞭策“后进”，推动企业绿色发展，促进全行业提标改造升级转型，对进一步深化“放管服”改革，推动经济高质量发展具有积极作用。

二、进一步明确应急预案修订基本原则

（一）坚持底线思维有效应对。保护人民群众身体健康是重污染天气应对的根本底线，减少污染物排放强度是根本途径。为此，各地要有底线思维、底线意识、底线行动，完善应急预案，夯实减

排清单，在重污染期间结合本地实际情况，落实减排措施，确保各项污染物排放达到相应的减排比例，切实发挥减排效应。

（二）坚持突出重点精准减排。应急减排措施以优先控制重污染行业主要涉气排污工序为主，分类施策、精准减排。对治理水平低、污染物排放量大的工业企业，优先采取减排措施；对治理水平先进、污染物排放量小的工业企业，结合本地实际情况，根据需要采取减排措施；对新兴产业、战略性新兴产业以及保障民生的企业，应根据实际情况采取减排措施，尽量避免对正常生产生活的影响。

（三）坚持绩效分级差异管控。指导重点行业制定行业内相对统一的应急减排措施，基于绩效分级对重点行业相关企业进行差异化管控。以达到国家标杆、省级标杆的最优企业减、免相应减排措施为指引，确保同一区域、同一行业内，同等绩效水平的企业减排措施相对一致，推动行业治理水平整体升级，促进经济高质量发展。

（四）坚持措施可行有据可查。以“可操作，可监测，可核查”作为基本要求，指导企业科学制定应急减排措施。原则上，工业企业减排措施应以停止生产线或主要产排污环节（设备）排放污染物为主，实现减排要求。对不可临时中断的生产线或生产工序，应提前指导企业调整生产计划，确保预警期间能够落实减排措施。

三、应急预案修订主要内容和要求

（一）规范预警启动与解除。重污染天气预警统一以空气质量指数（AQI）24小时均值为指标，可以跨自然日计算。各地应根据空气质量预测预报结果，在达到启动相应预警级别或区域应急联动要求时，提前24小时以上发布预警信息，或按照区域应急联动要求及

时启动预警，保障应急响应措施能够提前有效落实。当空气质量达到降低或解除预警级别时，应及时发布降级或解除预警信息。

（二）切实夯实应急减排比例。黄色、橙色、红色预警分别对应Ⅲ级、Ⅱ级、Ⅰ级应急响应。二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）、颗粒物（PM）和挥发性有机物（VOCs）的减排比例在Ⅲ级、Ⅱ级、Ⅰ级应急响应期间，应分别达到全社会排放量占比的10%、20%和30%以上。各地可根据本地污染物排放构成调整SO₂和NO_x减排比例，但二者比例之和不应低于上述总体要求。扬尘排放量作为PM排放量的一部分单独计算，其减排比例上限应按照城市PM_{2.5}来源解析结果确定。各地在制定减排措施时，应在满足减排比例要求的前提下，采取差异化减排措施；对达不到总体减排比例要求的，应进一步加大应急减排力度；确实无法达到的，应尽量满足城市最大减排能力，在提供详细的测算说明和清单的基础上，可酌情降低减排比例。各地及相关企业自主采取季节性生产调控措施减少的污染物排放量，可计入应急期间减排量核算。

（三）强化重点行业绩效分级管控。重点行业可按照《重污染天气重点行业应急减排措施制定技术指南》（以下简称《技术指南》，见附件1），采取差异化应急减排措施。钢铁、焦化、铸造、玻璃、石化等15个行业明确了绩效分级指标，供各地制定分级管控措施时参考。原则上，A级企业在重污染期间不作为减排重点，并减少监督检查频次。其他未实施绩效分级的行业，各省（市）可结合实际情况，参考《技术指南》相关要求，统一明确应急减排措施；也可根据本地相关行业治理水平、管理能力等具体情况，以省（市）为单

位，自行制定统一的绩效分级标准，实施差异化管理。各地应综合考虑多方面因素，统筹制定更加严格、合理的减排措施，确保科学、公平、有效。

（四）鼓励其他非重点行业差异化减排。对《技术指南》未涉及的行业，各地可根据该行业排放水平、对周边人群健康影响程度和当地空气质量改善目标情况，自行制定应急减排措施。鼓励各地对行政区域内较集中、成规模的特色支柱产业涉气工序采取应急减排措施；在难以满足减排要求的情况下，可按需对小微涉气企业采取相应措施；应避免对居民供暖锅炉和对当地空气质量影响小的生活服务业采取停限产措施；防止简单粗暴“一刀切”停产。应急减排措施应包括停止使用高排放车辆、停止土石方作业等措施，最大限度减少污染物排放。

（五）合理指导保民生企业应急减排。承担协同处置城市生活垃圾或危险废物、涉及居民供暖等保民生企业，在满足保障任务的同时，根据其承担的协同处置量和供暖面积等参数，核定最大允许生产负荷，科学制定减排措施。原则上，涉及参与协同处置的水泥企业，可按照《技术指南》明确的协同处置量采取相应减排措施；有多条具备处置资质生产线的，统筹承担任务量集中处理，避免故意分散处置任务。涉及居民供暖的钢铁、焦化、水泥等企业，应提前做好热源替代方案或优先实施“气代煤、电代煤”，确保温暖过冬。难以替代的，逐一核算最大允许生产负荷，实施“以热定产”（具体核算方法参考附件2）。

（六）加强移动源面源应急减排。移动源应急减排建议从高排

放车辆源头管控入手。原则上，橙色及以上预警期间，施工工地、工业企业厂区和工业园区内应停止使用国二及以下非道路移动机械（清洁能源和紧急检修作业机械除外）；矿山（含煤矿）、洗煤厂、港口、物流（除民生保障类）等涉及大宗原料和产品运输（日常车辆进出量超过10辆次）的单位应停止使用国四及以下重型载货汽车（含燃气）进行运输（特种车辆、危化品车辆等除外），重点行业参照《技术指南》执行。加强矿山、施工工地和交通扬尘等面源应急管控。原则上，黄色及以上预警期间，矿山、砂石料厂、石材厂、石板厂等应停止露天作业；施工工地应停止土石方作业、建筑拆除、喷涂粉刷、护坡喷浆、混凝土搅拌等；主干道和易产生扬尘路段应增加机扫和洒水频次；未安装密闭装置易产生遗撒的煤炭、渣土、砂石料等运输车辆应停止上路。

四、保障应急预案减排措施切实有效

（一）确保减排措施全覆盖。各地应组织有关部门，比对当年新建项目、工商注册、排污许可等清单，结合现场梳理排查，摸清行政区域内所有涉气企业和工序。重点行业所有涉气企业应纳入应急减排清单，其他行业视情纳入。未纳入应急减排清单的企业，应当提出明确要求，根据减排需要，在橙色及以上预警期间采取统一应急减排措施。同时，各地应对行政区域内所有承担居民供暖的工业企业进行摸底排查，制定企业“以热定产”实施方案。

（二）细化企业“一厂一策”实施方案。各地应指导纳入城市应急减排清单的工业企业制定“一厂一策”实施方案。实施方案包含企业基本情况、主要生产工艺流程、主要涉气产排污环节及污染

物排放情况（含重型运输车辆及非道路移动机械），并载明不同级别预警下的应急减排措施，明确具体停产的生产线、工艺环节和各类减排措施的关键性指标（如天然气用量、用电量等），细化具体减排工序责任人及联系方式等。对于简易工序或重污染预警期间实施全厂、整条生产线停产和轮流停产的工业企业，可只制定“公示牌”。对于生产工序不可中断，通过采取提高治污效率、限制生产负荷等措施减排的重点排污企业，需安装烟气排放自动监控设施（CEMS），并提供分布式控制系统（DCS）一年以上数据记录，自证达到减排比例要求。采用轮流停产方式达到停产比例要求的，原则上轮流停产批次不应超过3批。

（三）指导重点企业提前采取减排措施。每年秋冬季均为重污染天气高发时期，各地可根据历史同期空气质量状况，结合国家中长期预测预报结果，提前研判未来空气质量变化趋势。当未来较长时间段内，有可能连续多次出现重污染天气过程，将频繁启动橙色及以上预警时，可提前指导行政区域内钢铁、焦化、氧化铝、电解铝、炭素、铜冶炼、陶瓷、耐火材料、玻璃、石油化工、煤制氮肥、制药等生产工序不可中断或短时间内难以完全停产的行业，预先调整生产计划，确保在预警期间能够按照《技术指南》要求，有效落实应急减排措施。鼓励各地行使地方立法权，结合行业生产特点和对空气质量影响，将季节性生产调控措施纳入地方性法规。

（四）加大监督问责力度。实施差异化管控，并不意味着监管上宽、松、软，应通过加强监管，切实解决“违法成本低、守法成本高”“劣币驱逐良币”等问题。在重污染天气应急响应期间，各

地应开展强化监督检查，保障应急减排措施有效落实。违反国家规定，超标排放 SO₂、NO_x，受到行政处罚后又实施上述行为或者具有其他严重情节的企业，可适用《最高人民法院 最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》第一条第十八项规定的“其他严重污染环境的情形”追究刑事责任。生态环境部重点区域驻点强化监督定点帮扶工作组在各地启动重污染天气应急响应后，将工作重点全部转向检查各地应急减排措施落实情况。对于已经纳入 A 级、B 级的工业企业，如发现未达到相应绩效分级要求，或存在环境违法违规行为、应急减排措施执行不到位等，立即交办地方，责令降为 C 级。对重污染天气应急预案执行不到位、重点行业涉气企业未纳入减排清单且正常生产等问题，将统筹纳入重点区域秋冬季大气污染综合治理攻坚行动量化问责。

五、相关工作建议

（一）逐级落实责任力戒形式主义。各地在编制应急减排清单时，应组织基层力量，逐级梳理企业情况，确保涉气企业全覆盖。应按照《技术指南》确定各企业应急减排措施，以“减轻企业负担”为原则，做好培训和服务工作，指导和帮助企业制定“一厂一策”实施方案。省级生态环境主管部门应结合分工，会同其他相关部门和支撑机构，组织落实好应急预案修订、应急减排清单编制、企业绩效分级、保障清单确定等各项工作；汇总审核各地应急减排清单，严格 A、B 级企业审核规范，对应急减排措施是否可操作等方面进行把关。生态环境部对各地应急减排清单编制情况进行抽查，对编制较差的城市在大气污染防治专项资金分配上予以一定扣减；对各地重

点行业绩效分级情况进行抽查，原则上，A级企业全覆盖，B级企业按相应比例抽查，对发现不符合相应级别要求且问题突出的企业，直接降为C级。由于企业弄虚作假导致结论不一致，情节严重的计入企业诚信档案并向社会公开。

（二）严格保障类企业审核程序。对于保障民生、保障城市正常运转或涉及国家战略性新兴产业的工业企业和重大工程项目，需纳入保障类的，应当严格控制数量。原则上，对于重点行业内的保障类企业，应达到B级绩效分级水平，由省级相关主管部门确定，并报生态环境部备案；非重点行业、保障类企业和保障性工程，可由省级相关主管部门确定。保障类企业在预警期间仅准许从事特定保障任务的生产经营。如保障类企业超出允许生产经营范围、保障类工程未做到绿色施工相关要求的，一经发现，应立即移出保障清单。

（三）坚持“公平、公开、公正”保障企业权益。在应急预案编制、企业绩效分级、保障类工业企业和重点工程确定等工作过程中，应坚持“公平、公开、公正”原则，切实保障企业权益。应急预案应在本级政府网站上公开，A、B级企业以及纳入保障类的工业企业和重点工程等名单应在省级相关主管部门网站上公开（涉密企业和工程除外），接受社会监督。

（四）规范填报应急减排清单。各地应对现有应急减排清单进行补充完善，按照清单填报格式要求，规范填报内容，补充填报绩效等级、是否在工业园区、运输方式及运输量等新增信息。对涉及居民供暖的工业企业，在纳入应急减排清单统一管理的同时，应单独填报清单，明确供暖户数、面积、温度以及替代方案等。重污染

天气应急减排清单和涉供暖工业企业清单将作为各级监督检查的重要依据。请相关各省级生态环境主管部门提前组织有关城市开展涉气企业摸排工作，于 2019 年 8 月 30 日前将应急减排清单和涉供暖工业企业清单汇总反馈生态环境部（清单模板下载地址：专网 <http://10.100.241.172:8011/hpwe>）。生态环境部将适时调度各城市工作进展，对工作滞后的城市进行通报，督促各项工作顺利完成。