



贯彻落实
国务院《关于落实科学发展观
加强环境保护的决定》和
第六次全国环境保护大会精神

环境保护专题调研报告汇编

HUANJING BAOHU ZHUANTI DIAOYAN BAOGAO HUIBIAN

国家环境保护总局◎编

中国环境科学出版社



国务院
生态环境
部
国务院《关于全面加强生态环境保护
坚决打好污染防治攻坚战》和
第六次全国环境保护大会精神

环境保护专题调研报告汇编

生态环境部 生态环境部办公厅 生态环境部环境规划院 生态环境部环境监察局
生态环境部环境执法司 生态环境部环境应急中心 生态环境部环境标准研究所
生态环境部环境政策研究中心 生态环境部环境经济研究所 生态环境部环境教育研究所

贯彻落实国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》
和第六次全国环境保护大会精神

环境保护专题调研报告汇编

(2006)

国家环境保护总局 编

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目(CIP)数据

环境保护专题调研报告汇编 / 国家环境保护总局
编. —北京: 中国环境科学出版社, 2007

ISBN 978-7-80209-474-1

I. 环… II. 国… III. 环境保护—研究报告—
中国 IV. X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 016886 号

责任编辑 丁莞歆
责任校对 扣志红
封面设计 耀午书装

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京崇文区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803

印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2007 年 3 月第一版
印 次 2007 年 3 月第一次印刷
印 数 1—3000
开 本 787×1092 1/16
印 张 13.75
字 数 260 千字
定 价 58.00 元

【版权所有。未经许可请勿翻印、转载, 侵权必究】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社更换

目 录

总局赴湘鄂环境保护专题调研报告	1
总局赴川渝环境保护专题调研报告	20
总局赴沪浙环境保护专题调研报告	35
总局赴桂闽环境保护专题调研报告	56
总局赴鲁豫环境保护专题调研报告	66
总局赴黑吉环境保护专题调研报告	79
总局赴皖赣环境保护专题调研报告	93
总局赴京津环境保护专题调研报告	103
总局赴琼粤环境保护专题调研报告	119
总局赴滇贵环境保护专题调研报告	126
总局赴辽冀环境保护专题调研报告	136
总局赴晋陕环境保护专题调研报告	147
总局赴新甘环境保护专题调研报告	172
总局赴青藏环境保护专题调研报告	182
总局赴苏宁蒙环境保护专题调研报告	196

总局赴湘鄂环境保护专题调研报告

第一调研组

组 长：胡保林

副组长：刘 建

成 员：刘春龙 汪 键 刘 孜 刘砚华

一、调研概况

按照国家环境保护总局（以下简称总局）统一部署，我们调研组一行 6 人于 2006 年 10 月 24 日至 11 月 4 日对湖南、湖北贯彻落实国务院《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》（以下简称《决定》）和第六次全国环境保护大会精神情况进行了专题调研。通过调研我们认为：环保工作总的形势是政通人和、前所未有、极为有利，发展趋势非常好。两省省级环保部门的工作是得力的，但基层环保部门普遍感觉工作压力大、任务重、风险高，有许多实际困难和问题需要研究解决。

调研期间，我们走访了两省及所属的 8 个市州县，与 17 个基层环保局及所属环境监测站、监察支队进行了座谈，走访了 11 家企事业单位，听取了湖南省和武汉市发改委、财政厅（局）等 12 个相关部门的意见；访问了上至省委书记、省长，下至省市区县环保局局长、环境监测站站长、企业环保工作者等各个层面；调研的对象既有上百年历史的矿山企业，也有现代化管理的高新技术企业；既有经济发达的省会城市，也有老少边穷的州县；既有环境保护先进单位，也有环保举步维艰的困难单位。调研组通过听汇报、召开座谈会、实地考察、收集文字资料等多种方式，取得了大量第一手资料。

调研组还参加了湖北省第七次环境保护大会。会议规格之高、规模之大、内容之实，前所未有，是一次难得的环保盛会。中共中央政治局委员、湖北省委俞正声出席会议并讲话，湖北省省长罗清泉作工作报告，常务副省长周坚卫主持会议，省人大常委会主任、分管环保工作的副省长、省政协副主席及省直机关有关部门、市、州、县政府及发改委、经委、财政、环保部门主要负责人 300 多人出席了会议。会前，湖北省下发了《省人民政府关于落实科学发展观加强环境保护的决定》、《关于成立省环境保护委员会的通知》、《省环保局省监察厅关于挂牌督办环境污染问题的通知》等文件，内容之实、措施之具体

也是前所未有的。会间，调研组与全省 17 个市州、95 个区县的 120 多位环保局长进行了座谈，面对面直接听取了他们对环保工作的意见和建议。在湖南、湖北调研期间座谈范围之广、听到意见之坦诚、涉及问题之深入也是少有的。基本了解了两省环保工作的进展和存在的主要问题。

调研组的工作受到了当地政府、环保部门及企事业单位的高度重视，他们比较充分地向我们反映了环保工作情况，指出了存在的困难和问题，提出了意见和建议。调研组全体人员深切感受到了两省环保工作“沸腾”的气氛、环保工作者的奋斗精神和对今后环保事业大发展的祈盼，环保的春天确实来了。

二、两省贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神情况

（一）两省贯彻落实的基本情况

两省高度重视国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神的贯彻落实，分别颁布了本省关于落实科学发展观加强环境保护的决定，召开了全省环保大会，传达、贯彻党中央、国务院关于环保工作的部署，对本省“十一五”环保工作作出了安排。两省环保局按照总局“向同级党委和政府做一次汇报、开一个会议、发一个文件、解决一些实际问题”的要求，积极行动了，也落实到位了。

湖南省政府 2006 年 6 月和 9 月两次召开常务会议，听取环保工作汇报，专题研究贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神、加强环境保护的具体措施，9 月 9 日颁布了《湖南省人民政府关于落实科学发展观切实加强环境保护的决定》，9 月 12 日召开了湖南省第六次环境保护大会，省长周伯华和副省长徐宪平分别作会议报告和总结，全省市州政府的一把手和分管环保工作的副市（州）长、省直厅局负责人、县市区长、市州环保局、发改委、财政局、建设局和重点企业的主要负责人 600 多人参加了会议，分管环保的副省长与市（州）长签订了主要污染物减排目标责任书，省环保局长与各大重点企业签订了责任书。湖南省还制定了“十一五”环保规划、湘江流域“十一五”水污染防治规划、长株潭同治规划，特别是经发改委、环保局、建设厅反复研究，各大银行、金融单位反复筛选，制定了《湖南省“十一五”环境治理重点项目》。154 个项目总投资 325 亿元，“十一五”投资 292 亿元，把目标、任务、措施具体落实到了项目和投资保障上。会议开得很成功、很令人振奋。

湖北省政府于 2006 年 8 月和 9 月两次召开省长专题会和省长办公会议，听取环保工作汇报，研究贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神的具体措施，为筹备好省环保大会，起草好文件，会前省政府办公厅还组织有关部门到 5 个省做了很多调研工作，10 月 23 日颁布了《湖北省人民政府关

于落实科学发展观加强环境保护的决定》，10月30日召开了湖北省第七次环境保护大会。会上，阮成发副省长分别与各市、州政府主要负责人签订了“十一五”主要污染物总量削减目标责任书。

市县环保部门也按照部署认真贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神。调研组所到的长沙、株洲、衡阳、武汉、恩施、利川等地都向同级政府汇报了环保工作情况，结合当地实际采取了贯彻的具体措施，并正在落实主要污染物总量削减指标分配方案。武汉市委、市政府还于2006年10月20日颁布了《关于进一步加强环境保护工作的决定》。各地贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神的行动正在全面展开。

（二）两省的创新工作

两省在贯彻落实国务院《决定》和第六次全国环境保护大会精神的过程中都结合省情、市情、县情突出重点作了积极的探索和创新，做法各显千秋、别具特色，但工作是扎实、有效的。

1. 湖南省的一些做法

一是制定“三同时”保证金制度，切实解决建设项目环境监管难的问题。省政府在《决定》中规定，建设对环境有较大影响的项目，业主必须按项目环保投资的5%~20%缴纳“三同时”保证金。“三同时”验收合格后，及时将保证金退还建设单位；未按“三同时”要求建设环保治理设施的，保证金充作环保专项治理资金。这项制度对解决小企业“三同时”监管难问题具有重要的意义。

二是实行“八个不”，切实解决环保联合把关难的问题。“凡是未依法经环保审批、不符合国家环保法律法规和标准的建设项目，发改委等部门不得审批或核准立项，国土资源部门不得批准用地和发放采矿许可证，规划部门不得发放规划选址意见书，建设部门不得发放施工许可证和进行竣工验收，安全监管部门不得发放安全生产许可证，工商行政管理部门不得办理工商登记，电力部门不得供电，金融部门不得给予贷款”。“八个不”使环保“控制闸”在多部门共同把关下更有成效和力度，也促使建设单位由被动躲避转为主动上门来找环保部门了。

三是制定重金属排放总量削减指标，切实解决本省突出的环境问题。湖南省在认真落实国家下达的二氧化硫和化学需氧量（COD）削减任务的同时，针对本省重金属污染突出的实际，提出了“十一五”期间镉和砷排放量各削减25%的目标，既不折不扣地贯彻国家统一部署，又结合实际自加压力解决严重影响群众健康的重金属污染问题。

四是实施长株潭环境同治规划，切实解决区域环境污染问题。规划突出了长沙、株洲、湘潭区域内有色、冶金、化工等重污染行业的同步治理措施，加强三市环境保护区域合作，共同做好环保工作。

五是制定并实施污染源自动监控管理办法，切实解决对污染源实施监控问题。省政府2006年颁布了《湖南省污染源自动监控管理办法》，制定了污染源

自动监控设施和监控中心建设计划，重点污染源与环保部门的远程监控数据平台联网，并实施自动监控设施有资质的第三方社会化运营，使重点污染源置于严密的自动监控网监控之下。

六是加大资金投入力度，切实解决环保经费困难问题。湖南省本级治理经费从以前的 2 000 万元增加到 2006 年的 5 000 万元，2007 年将增至 1 亿元，省政府还明确要求各级政府确保环保行政和事业经费足额纳入财政预算。

湖南省基层环保部门和企事业单位在环保方面也开展了很多创新，取得了积极成效。如，长沙市环保局在全面推进环境执法的同时，开展全方位、立体式的新闻宣传攻势，每天都有 2 条以上的环保新闻在各种媒体上刊播，打造环保的强势国策，奠定强势地位，发挥强力作用，所开展的环境执法“劲风行动”等已成为环保部门的品牌，家喻户晓，大大提高了社会各界的环境意识。今后 5 年将重点治理 48 个项目，投资 160 亿元，一批污染产业从主城区迁出；株洲市环保局抓重点，抓大头，经限期治理，先后完成了株洲冶炼集团、株洲化工集团（以下简称“株冶”、“株化”）等一批治理项目，投资 3 亿多元为株洲电厂 4 台机组安装脱硫装置，目前已完成 3 台，2007 年全部建成后，每年将减排二氧化硫 3.8 万吨，占全市二氧化硫负荷的 50%，超额一倍完成削减指标，极大地缓解了株洲市乃至长株潭地区的酸雨污染问题；有 110 年历史的衡阳水口山有色金属集团有限公司通过投入 4 亿元技改资金建成国内最先进的第八铅冶炼厂，厂区环境优美，二氧化硫烟气回收率达 98%以上，废水循环利用率达 90%以上，很好地解决了铅冶炼对大气和水体的污染问题。

2. 湖北省的一些做法

一是成立最高层次的环境保护委员会，强化协调和定事力度。由省长罗清泉任主任，常务副省长周坚卫、副省长阮成发任副主任，省政府秘书长及省直机关 25 个部门的主要负责人任委员，研究制订全省环境保护工作目标、重大政策和措施；协调解决全局性、区域性的重大环境问题；监督检查各地、各部门环境保护工作情况。委员会不但议事，而且定事。要求市、州、县也要成立相应机构，这对深入推进全省环保工作极其有利。

二是加强环境影响评价，严格环境准入，进行源头控制。各类综合规划、专项规划及开发建设规划必须做环评，未经环评的规划不得审批。对建设项目实行环评“一票否决制”，并严格“三同时”管理，未建成环保设施的不得试生产，未通过环保验收的不得正式生产。省政府组织开展了《湖北省国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》的战略规划环评工作，成立了领导小组并编制了方案，在武汉市开展了全市的规划环评试点，在鄂州市开展了工业规划环评试点，并积极推进开发区、工业园区等区域的环评工作。环保工作着力点从微观进入到宏观。

三是分部门牵头实施 4 个污染治理专项，明确责任，分工落实。为彻底解决小造纸、小火电、小水泥和城市污水垃圾处理问题，湖北省决定：由省环保

局牵头，立即取缔规模在 1.7 万吨/年以下的化学制浆生产线，在 2007 年年底前淘汰 3.4 万吨/年以下的草浆生产装置，在 2008 年年底前关停规模在 2 万吨/年以下、环保未达标的废纸造纸生产线；由省经委牵头，对投产 20 年以上或装机容量 10 万千瓦以下的电厂限期改造或关停；由省发展与改革委员会牵头，立即淘汰窑径小于 2.2 米水泥机械化立窑生产线、窑径 2.5 米及以下干法中空窑、直径 1.83 米以下水泥粉磨设备；由省建设厅牵头，加快推进全省污水和垃圾处理设施的建设步伐，“十一五”期间，县以上城市必须建有生活污水处理厂和垃圾无害化处置场。

四是大幅度提高环保投入力度，加强环境监管能力。目前，湖北省每年的环境监测、监察能力建设资金不到 2 000 万元。从 2007 年起，省政府每年将安排 5 000 万元，“十一五”期间安排 2 亿元专项资金，支持环境监测与监察能力建设，并要求各地将环保行政机关、监督执法、监测、信息、科研、宣教、放射性与危险废物管理以及自然保护区管理等环保机构编制内的人员经费、公用经费、监督执法经费、仪器设备购置经费以及基础设施建设经费等纳入同级财政予以保障。

湖北省基层环保工作创新也各具特色。武汉市环保局各项工作开展得有声有色，如将政府监管与民主听证相结合，工作重心下移，尊重、发动和依靠群众，实施社区自治管理，将餐饮油烟噪声扰民的问题交给社区居民投票表决，决定餐饮扰民点的去留；通过民政、工商、城市管理部门和基层政府联合执法，综合整治了中心城区 74 个社区的 1 000 多家餐饮经营点；恩施州地处三峡库区影响区范围，800 里清江是长江第二大支流，为保护流域Ⅱ类水质和当地环境，恩施州狠抓污染控制，全州环评执行率达 98%，“三同时”执行率达 95%以上，并举办全州建设项目业主培训班以提高认识，清查了 121 家违法企业，70%完成整治要求，大力推进污水处理厂和垃圾处理厂建设，全州农村修建沼气池 40 万口，森林覆盖率达 67.2%；利川市推进生态农业，发展无公害食品基地 1 万公顷，建成沼气池 6.4 万口，既解决了农村能源问题，又解决了生产、生活粪便污染问题，还通过饲养牲畜改善了农民生活。

三、两省环境保护重点工作进展情况

两省政府及环保部门认真贯彻国家统一部署，逐级分解总量削减指标，认真开展重点流域、区域污染防治，深入开展环保专项行动，狠抓群众反映强烈的突出环境问题，各项重点工作取得积极进展。

（一）认真落实党中央、国务院领导批示，切实解决群众反映强烈的环境问题

湖南省将群众反映强烈的环境问题列为全年工作重点，一批党中央、国务

院领导批示和挂牌督办的环境问题得到处理。省市政府投入 3 000 万元整治株洲清水塘地区 24 口水塘镉污染问题，一期工程已完成，二期工程即将实施，初步改善了霞湾港水质；彻底切断了岳阳新墙河污染源，追究了肇事企业法人和相关部门责任人的责任；投入 9 400 万元整治湘西花垣县电解锰污染问题，该县清水江翠翠岛断面氨氮、六价铬等已达到国家地表水Ⅲ类标准；省委书记张春贤专门召开现场办公会解决张家界水泥厂污染问题，目前该厂已停产并正在搬迁。省环保局自 2006 年以来受理的 240 多件环境信访投诉基本办理完毕，已回复了相关单位或投诉人。湖北省对重点污染企业的处理毫不手软。荆州市环保局 5 次现场督办群众反映强烈的庙湖污染问题和楚源精细化工集团公司环境问题，目前，楚源精细化工集团公司废水直排暗管已被拆除，热电联产项目已全面停建；拍马纸业集团中违法排污的造纸企业已全部关停。襄樊市与河南省南阳市积极合作，共同防治唐河、白河跨流域污染问题，建立了污染治理、环境监管和信息通报机制；依法取缔了白河流域 3 家造纸企业，湖北省已无向白河流域排放废水的造纸、化工企业。湖北省 1 至 9 月份共受理各类环境问题投诉 1.5 万件，查处率 100%、回复率 100%、群众满意率 95% 以上。

（二）逐级分解污染物总量控制目标，切实落实削减措施

尽管两省的总量削减任务低于全国平均水平，但要完成任务却不轻松。两省在充分研究本省实际的基础上，制定了切实可行的分配措施。湖北省按照“管住排放总量，严控污染增量，腾出环境容量，用好资源存量”原则制定了总量控制计划并逐级分解；湖南省要求地方政府、有关部门和重点企业做到污染物减排目标责任、整治项目、管理手段、控制措施和实绩考核“五个到位”。目前，两省政府都与省内各地市签订了目标责任书，湖南省还与 22 家重点企业签订了目标责任状，初步完成从省到地市的总量削减指标分配，下一步再由地市分解到县、区和重点企业，省环保局已下发了《关于做好“十一五”主要污染物总量削减目标分解有关事项的通知》，确保重点企业的削减目标与具体的削减措施和项目挂钩，重点企业在“十一五”期间的二氧化硫和化学需氧量排放总量削减率大于所在市州的平均削减率。为落实削减任务，两省突出抓了重点治理项目和治理工程。如湖南省确定了“十一五”环境重点治理项目 154 个，湖北省将实施关停小火电、淘汰小水泥、调整造纸规模、城市基础设施建设 4 个专项整治工程。

（三）狠抓污染严重企业关停，切实加强重点流域区域污染防治

湘江是湖南人民的母亲河，省里以此为重点在及时制订湘江流域水污染防治规划、镉污染防治规划、长株潭环境同治规划的基础上，狠抓重点流域污染整治，关停了一批污染严重的企业。株洲市关停了清水塘地区重点污染企业 11 家，停止建设 2 家，下达限期治理任务书 34 家 59 个项目；衡阳市水松地区关

停了 37 家涉砷、涉镉企业；长沙市依法关闭了长沙铬盐厂；株冶集团 2006 年投入污染治理资金 1 亿元，株化集团投入环保资金 8 000 多万元，彻底整治了一批影响多年的污染问题。2006 年年底，湖南省还将彻底取缔湘江干流和一级支流内年产 10 吨以下的小炼钢企业，限期退出其他污染严重的涉镉、涉砷、涉铅企业。湖北省以三峡库区和丹江口库区为重点，狠抓重点流域、区域污染防治，在三峡库区，共取缔、关闭和淘汰 45 家污染严重的小企业，年削减污水排放量 690 万吨、化学需氧量 8 745 吨，“十五”期间计划建设的 11 个城镇污水处理项目已完成总投资 8.77 亿元，占计划投资额的 93.7%，项目建成后年削减化学需氧量排放 2.26 万吨、氨氮 1 873 吨；在丹江口库区，已关停 117 家污染严重企业，限期治理重点超标企业 86 家，对 14 家重点排污单位实施了远程在线监控，开展了库区黄姜加工污染的专项治理，库区黄姜加工企业已由 2002 年的 60 家减少到 29 家，至 2007 年 6 月将全部关停排放不达标的黄姜加工企业。两省电厂脱硫工作也在稳步推进。如湖南株洲华银火力发电公司 2×125 兆瓦机组脱硫项目已于 2006 年 7 月 1 日投入试运行，湘潭发电有限责任公司 2×600 兆瓦机组脱硫项目将于 2006 年年底完工；湖北荆门热电厂 2×200 兆瓦烟气除尘脱硫一体化改造工程已基本完工，鄂州电厂、武汉钢电股份有限公司、武汉华能发电有限责任公司等烟气脱硫项目已于 2005 年年底开工建设等。

（四）深入开展环保专项行动，切实解决污染问题，消除环境安全隐患

2006 年的环保专项行动中，两省共出动近 5 万人次，检查了 2 万余家企业，初步完成了专项行动各阶段的重点工作。湖北省在开展威胁饮用水源安全的污染和隐患大检查中，进行了“四查”：查饮用水源地保护区划定、建设和管理情况，查饮用水源水质情况，查饮用水源地取水情况，查影响水源安全的污染源及建设项目情况。达到了“五清”要求：集中式饮用水源地划定、建设与管理情况清楚，各饮用水源地取水数量、取水规模及供应方式清楚，各饮用水源地水质情况清楚，饮用水源保护区内的污染源及建设项目数量、污染来源清楚，各地化工企业排污口规范化整治情况清楚。并将检查结果向社会“三公布”：定期公布饮用水源地水质达标情况，公布一级保护区内被取缔的排污企业名称及位置，公布影响饮用水源地停产整治的企业及法定代表名单。湖南省开展了 3 个专题的集中整治：集中整治威胁饮用水源安全的污染和隐患，集中整治工业园区的环境违法问题，集中整治建设项目环境违法问题。对省内涉砷、涉镉、涉铅企业进行了专项整治，对化工、冶炼、造纸、制革等企业进行了重点整治，对投资过亿元和对环境敏感的项目进行了重点清查，检查了 8 050 家企业，挂牌督办 162 家，叫停环境违法建设项目 20 个。两省市县环保部门也按照总局统一部署扎实开展了执法专项行动。如长沙市开展了“静音行动”、“蓝天行动”、“净水行动”、“警示行动”等系列环保专项行动，得到了广大群众的热烈拥护。

四、地方集中反映的主要问题

（一）体制问题

目前，基层环境执法受环境管理体制制约，受干预的现象还比较多。机构、人员、编制和经费很不适应工作需要。基层环保人员“既多又少”，如衡阳县环保局有 138 人，超编 90 人，但只有 8 人是大专以上学历，已有 8 年没有进一个大专以上的毕业生和专业人才，年龄结构老化，真正有能力做环保工作的也就三四十人，显得人力缺乏；近年长沙市环境投诉年均增幅达 20% 多，2006 年截至 10 月份群众投诉 3 000 多件，但环境执法人员编制只有 25 人，市局实际配了 40 多人，但还是不够用，面对全市的工作整天疲于奔命。应该说，两省的市州一级环保机构得到了一定加强，但区县一级环保部门起色不大，湖北县级环保部门多数还是事业单位，没有行政执法主体资格，只能委托执法；基层队伍要靠排污费吃饭的现象较普遍，存在执法宽的地方日子好过，执法严的地方吃饭难的问题。放射源监管职能划归环保部门后，相关部门的人员编制并没有划归环保部门，人手严重不足，工作很难开展。

（二）能力问题

目前，基层环境监测、监察、应急能力普遍较弱，县级更为突出，很多地方缺乏以上三方面的基本能力。湖北宜昌枝江地区发生一起硫酸泄漏事故后，市县两级环保部门都无力进行现场监测；沙阳县环保局根本没有环境监测站，环境监察支队除了人和房子外，只有一部旧车；通城县环保局反映，很多上级要的环境监测数据当地无力监测，只能想其他办法，甚至拍脑袋了事。我们看的几个县环保部门监测设备甚至不如中学实验室。很多地方执法要靠腿去跑，监测靠眼睛看、靠鼻子闻。

（三）责任问题

近来，地方认为环保工作成为“高危”职业。环境污染事故一出，首先被处理的往往是环保局长，追究责任最重的也是当地的环保局长或监测站长，其次是政府、部门分管环保的领导，很多环保局长整天提心吊胆。前些年环保是政府领导抢着管的工作，现在很多县市长宁可管安全，也不愿管环保。使基层环保部门大胆执法、严格执法、安心执法遇到很多障碍，他们要求分清责任、保护基层环保干部的呼声很高。

（四）法制问题

基层反映：环保部门权小责任大，“有限权力承担无限责任”。污染企业违

法成本低，环境执法程序复杂，环保部门没有硬的执法手段，出现紧急情况连封堵排污口、查封污染设施的权力都没有，对一个小企业的限期治理也要由政府作出决定；关停环境违法企业也要由地方政府决定，必须通过司法部门强制执行，这样下来程序冗杂、时间拖得很长，没有 3 个月是完不成的，往往加大了执法难度，同时助长了环境违法企业的气焰；各地强烈要求修改环境保护法，完善相应的环保法律法规，为基层环境执法提供强硬、管用、可行、便利的法律依据。

（五）特殊问题

地方反映的一些区域性、特殊性环境问题，要求引起国家和总局的重视。如湖南株洲冶炼厂等企业都是国家“一五”期间建设的老企业，50 多年的生产和排放累积造成了严重污染。据国土部门资料显示，株洲市郊镉污染面积达 156 平方公里，区域内种植的粮食、蔬菜镉含量严重超标，但土壤恢复治理的难度很大，要求土地改性作建筑或工业用地又面临国家土地政策制约。老国有企业历史贡献大，但包袱重、生存难，污染治理更是困难重重，要求国家给一些扶持政策。湖南省建议将湘江列入国家环境保护重点；湖北省要求国家加大对三峡库区支流环境综合整治、丹江口库区及汉江中下游影响区环境建设的支持力度，将有关污染防治纳入国家重点扶持范围；湖北恩施等 3 个州享受国家西部地区政策，总局政策不要忘了这 3 个州；地方很多部门建议国家加快生态补偿问题的研究和实施。

（六）政绩考核问题

环保政绩考核不仅要考政府一把手，还要考核党委一把手；不仅要解决党政领导的认识问题，还要解决机制问题，要把责任追究制度落在实处，总局应协调制定具体的考核和责任追究办法。

（七）总局作风问题

基层认为，总局思想作风整改很有成效，影响很大很好，但还有一些问题仍需总局关注：一是近期总局部署和开展的工作较多，重点工作不要被“淹没”，每年工作重点应更加鲜明、突出，集中精力抓一两件大事，否则“上面千条线，下面一根针”的状况得不到改善；二是总局布置工作任务多，要求报送的材料多，但给予很少，具体扶持政策很少，很多重点工作没有经费保障；三是打着总局旗号开展的培训、考察、参展、论坛等各种活动泛滥，对正常工作干扰大，难辨良莠，地方负担很重，很多基层环保部门见到北京的电话都不敢接，不愿接；四是总局推出的各种考评创优体系繁多，互相交叉，矛盾也多，权威性降低；五是副省级城市环境管理兼具宏观和微观，建议总局政策出台前多征求一下他们的意见，重要会议请他们参加；六是基层反映数出多门，环保数据很多

但都不准的问题十分突出，建议总局尽快落实“三表合一”工作。

五、形势分析和政策建议

（一）对当前两省的形势分析

（1）调研组所到之处，都可以感觉到各级领导、群众、企事业单位的环保热情空前高涨。省市县党委、政府领导经常听取环保工作汇报，对环保工作提出明确要求，也创造了很多有利条件；总局工作部署得力，地方环保部门结合实际，制定和落实环境保护具体措施；企业纷纷上马污染治理设施，城市环保基础设施建设加快；社会公众踊跃参与环保行动，舆论对环保工作支持、促进、监督的作用扩大。国务院《决定》的颁布和第六次全国环境保护大会的召开为推动环保工作创造了十分有利的氛围，环保工作已步入了高层决策日程，作为宏观调控手段，成为政府取信于民的承诺。

（2）相对于好形势和环保工作需求，基层环保部门能力普遍较弱，与所承担的任务和责任很不适应。基层环保局长普遍反映，当前环保工作有三大突出特点：一是压力大。一方面，长期以来环保历史欠账较多，“还债”难度很大，任务很重，不是一日之功；另一方面，近年来上级领导和群众对环境质量的要求越来越高，而经济快速发展给环境带来的压力有增无减，往往环保工作取得很大成效，但百姓仍不满意。二是任务重。多年来，环保队伍人员、机构没有大的变化，但职责大大拓展，工作量成倍增加，任务越来越重，很多时候疲于奔命，被动应对。三是风险高。当前，环境污染事故处于突显高发期，而环保部门的监管能力还难以适应工作形势需要，搞不好处分就会落在环保部门头上。三个特点实际反映出，传统的经济发展与日益严格的环境保护矛盾越来越尖锐，环境保护作为促进发展模式变化的“转向器”和宏观经济调控的“阀门”，处在了风口浪尖之上；要控制排污总量，改善环境质量，完成“十一五”环境保护目标任务繁重，环保工作力度必然和必须越来越大，压力大、任务重的状况不会减轻，挑战严峻。

（3）机遇与挑战并存。各级环保部门也有此共识，只要上下牢牢抓住机遇，乘势而上，抖擞精神，整合队伍，戮力同心，完成既定环境保护目标任务是有希望的。我们认为总局把 2007 年定为“地方环保年”，下一步把抓基层作为工作重点非常富有远见，非常正确，非常必要，也非常及时，地方极为赞同和拥护，在此形势下要鼓舞环保队伍的士气，要给地方鼓劲，鼓大劲，并给基层环保部门切切实实解决一些实际问题，增强整个环保队伍的凝聚力和战斗力，齐心协力共同做好环保工作。

（二）政策建议

通过地方环保年的发动，进一步加强环保系统的软实力和硬实力，练好“内功”十分必要，也是加快推进历史性转变的必然要求。根据调研的实际情况，提出以下政策建议：

1. 要坚持不懈地实施总量削减，并以分解责任和落实项目为保证，发挥改善环境质量的作用

尽快制定下发主要污染物总量削减指标分配指南和监督检查办法，确保削减任务落实；要督促各地尽快将削减指标分解到市县一级，落实到重点排污企业，落实到具体项目上，做到有布置、有检查、有责任追究；要以全面推行排污许可证为抓手（像土地使用证和工商执照一样），将总量削减和排污监管联系起来，体现环境执法的权威，利于管理操作；要加强环保基础工作，提高说清问题的能力；要充分利用污染源调查的契机，摸清各地的实际污染物排放总量和实际状况；利用经济杠杆，通过落实脱硫电价优惠政策，鼓励电厂脱硫，以利削减二氧化硫总量；通过提高污水处理收费标准，鼓励城市污水处理厂建设，以利削减化学需氧量总量。

2. 要坚持不懈地严格环境准入，并以坚决落实环境影响评价和“三同时”制度为保证，发挥源头治理作用

提高环境准入门槛，与各部门联合把关，从源头上控制新污染源的产生；规划环评和项目环评相结合，从宏观和微观两个层面解决新建项目环境污染问题；继续加强部门联动，紧密结合产业结构调整，推动产业改造升级，以环评为手段，清理在建项目的环境污染问题；积极推动工商部门将环境保护纳入工商审批的前置目录。

3. 要坚持不懈地进行严格执法，并以完善环保法律法规为保证，发挥环保“为民办实事”的作用

尽快启动《环境保护法》修订工作；完善环境执法程序设计，解决基层环保执法人员感到的“制人不足，制己有余”的问题；提高环境违法处罚额度，解决“执法成本高，违法成本低”的问题；增加法律法规可操作性，要重视环保法律法规以外相关法的制定和修改，使环保在各种法中得到支持和贯彻。继续深入开展打击违法排污企业保障群众健康环保专项行动，通过挂牌督办、加强排污企业环保责任等有效措施，切实解决群众关心的突出环境问题，取信于民。

4. 要坚持不懈地加大环保投入，并以财政支持和市场机制为保证，发挥经济支撑作用

帮助推动基层环保部门经费纳入地方财政预算，解决地方环保部门靠吃排污费生存的问题；争取专项资金，支持基层环保部门配备必需的监测、执法、应急设备；进一步拓宽环境污染治理资金渠道，切实加大环境污染治理资金投

入力度；争取优惠政策，加大对重点流域、区域以及中西部和少数民族地区、国有老企业的支持力度。

5. 要坚持不懈地加强环保能力建设，并以队伍的规范化、标准化为保证，发挥组织和人才保障作用

加快推进两大体系建设，规范并制定实施环境监测、环境监察、污染事故应急能力建设规划，使基层环保部门具备常规的执法和管理能力，强化基层环保是我们别无选择的政策；认真研究环保系统的机构、体制和编制问题，专题深入研究基层环保部门呼吁强烈的垂直管理问题，解决基层环保部门不敢执法、不愿执法、不能执法的问题，使国家环保战略通过有效的环境管理体制变为治理改善环境的实际行动；联合有关部门制定环保机构设置和人员配置标准、办公经费保障办法，规范基层环保队伍建设；制定环保部门人员素质标准，提高准入门槛，解决“想要的人进不来，不想要的人挡不住”的问题；规范环保培训教育工作，加大对基层环保工作人员的培训力度，提高素质。

6. 要坚持不懈地加强对基层环保部门履行环境监管职能的支持，并以理清责任、加强保护为保证，发挥基层环保部门的积极作用

分清责任，加大对基层环保部门领导的保护力度，解决他们“平时流汗，出事流泪”的问题；进一步推动环境执法人员统一着装，改善基层环境执法条件；在部署重大任务或工作时，尽量争取配套资金，提供经费保障；要想方设法解决基层环保部门面临的实际困难和问题，帮在点子上，帮在实在处，让在一线战斗的地方环保部门真正得到实惠，增强整个环保队伍的凝聚力和战斗力。

7. 要坚持不懈地进行正面引导，并以加强新闻宣传为保证，发挥舆论监督的促进作用

通过大力宣传，进一步指明建设环境友好型社会的途径；通过多公布环境质量和企业环境行为等环境信息，发挥群众的监督作用；加强环保政绩考核，推行绿色 GDP 核算，不断地巩固、深化、提高地方党委、政府一把手及其他领导和整个公众的环境意识。要让环保融入经济，就要使环境意识融入头脑，驻在心中，要使环保理念、科学发展观、构建和谐社会、建设环境友好型社会、实现历史性转变等入脑、入心、入理，树立 21 世纪的新思维；要继续深入贯彻“两会两决定”（党的十六届六中全会和国务院召开的第六次全国环境保护大会，《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》）精神，加大对地方党政领导工作的环境保护引导并变环保压力为动力。同时要不断加大整个环保部门的领导力、监管力、促进力和影响力，继续推进“一二三四五六”的环保工作部署，特别应从包括法制在内的管理、技术、投入 3 个方面，进一步加大力度，支撑和促进历史性转变进程。