

资源与环境丛书之一

煤炭行业环境保护 政策法规

MEITAN HANGYE HUANJING BAOHU
ZHENGCE FAGUI

环境保护部环境工程评估中心 编

中国环境出版社

资源与环境丛书之一

煤炭行业环境保护政策法规

环境保护部环境工程评估中心 编

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

煤炭行业环境保护政策法规/环境保护部环境工程评估中心编. —北京: 中国环境出版社, 2015.12

(资源与环境丛书; 1)

ISBN 978-7-5111-2635-1

I. ①煤… II. ①环… III. ①煤炭工业—环境保护政策—汇编—中国②煤炭工业—环境保护法—汇编—中国 IV. ①X322②D922.689

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 290375 号

出版人 王新程
责任编辑 李兰兰
责任校对 尹芳
封面设计 宋瑞

出版发行 中国环境出版社

(100062 北京市东城区广渠门内大街16号)

网 址: <http://www.cesp.com.cn>

电子邮箱: bjgl@cesp.com.cn

联系电话: 010-67112765*(编辑管理部)

010-67112735 (环评与监察图书分社)

发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2016年1月第1版
印 次 2016年1月第1次印刷
开 本 787×960 1/16
印 张 17.75
字 数 332千字
定 价 60.00元



【版权所有。未经许可，请勿翻印、转载，违者必究。】

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题，请寄回本社更换

《煤炭行业环境保护政策法规》

编写委员会

主 编 崔书红 任洪岩

副主编 李 佳 郭二民 曹晓红

编 委 王临清 安广楠 赵微微 步青云

戴永立 乔 皎 张镀光 安祥华

前 言

煤炭行业是关系我国经济命脉和能源安全的重要基础产业，二十余年来，我国为加强煤炭行业环境管理、规范煤炭项目环境影响评价出台了相关环境保护政策、规范、标准等文件。地方环境管理部门也结合各地实际，制定了适应当地环境管理需求的管理规定。

为适应形势发展需要，帮助各级环境管理部门、煤炭企业、环境影响评价机构、评估机构和相关单位人员及时熟悉和掌握政策要求，提高煤炭行业环境保护整体水平，环境保护部环境工程评估中心组织编写了《煤炭行业环境保护政策法规》一书，书中全面系统地收集汇编了与煤炭行业环境保护相关的政策、规范、标准等文件。

在本书编写出版过程中，环境保护部、中煤科工集团北京华宇工程有限公司等单位给予了大力支持，中国环境出版社的领导和编校人员付出了辛勤的劳动，在此表示衷心的感谢。由于时间紧迫，书中难免有缺漏，敬请读者批评指正。

编 者

2015年11月

目 录

一、国务院文件

关于加强环境保护重点工作的意见（国发〔2011〕35号）	3
关于促进煤炭工业健康发展的若干意见（国发〔2005〕18号）	8
关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知（国发〔2005〕28号）	16
关于加快煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的若干意见（国办发〔2006〕47号）	22

二、环境保护政策

关于进一步加强生态保护工作的意见（环发〔2007〕37号）	27
关于加强资源开发生态环境保护监管工作的意见（环发〔2004〕24号）	32
关于发布《矿山生态环境保护与污染防治技术政策》的 通知（环发〔2005〕109号）	36
关于加强煤炭矿区总体规划和煤矿建设项目环境影响评价工作的 通知（环办〔2006〕129号）	43
关于落实大气污染防治行动计划严格环境影响评价准入的 通知（环办〔2014〕30号）	46
关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的 通知（环办〔2015〕52号）	49

三、部门规章

产业结构调整指导目录（煤炭行业节选）	53
煤炭产业政策（节选）	55
煤层气产业政策（节选）	57
特殊和稀缺煤类开发利用管理暂行规定（节选）	59
煤矸石综合利用管理办法	63
商品煤质量管理暂行办法	68

关于促进煤炭工业科学发展的指导意见（国能煤炭〔2015〕37号）（节选）	72
关于促进煤炭安全绿色开发和清洁高效利用的意见 （国能煤炭〔2014〕571号）	76
关于印发加快煤炭行业结构调整、应对产能过剩的指导意见的通知 （发改运行〔2006〕593号）	82
关于调控煤炭总量优化产业布局的指导意见（国能煤炭〔2014〕454号）	87
关于印发煤炭工业节能减排工作意见的通知（发改能源〔2007〕1456号）	90
关于印发《煤矿充填开采工作指导意见》的通知（国能煤炭〔2013〕19号）	97
关于印发煤层气勘探开发行动计划的通知（国能煤炭〔2015〕34号）	101
关于印发《煤炭清洁高效利用行动计划（2015—2020年）》的通知 （国能煤炭〔2015〕141号）	106

四、国家标准

煤炭工业污染物排放标准（GB 20426—2006）	115
煤层气（煤矿瓦斯）排放标准（暂行）（GB 21522—2008）	124
清洁生产标准 煤炭采选业（HJ 446—2008）	128

五、导则、规范

规划环境影响评价技术导则 煤炭工业矿区总体规划（HJ 463—2009）	143
环境影响评价技术导则 煤炭采选工程（HJ 619—2011）	160
关于印发《矿山生态环境保护与恢复治理方案编制导则》的 通知（环办〔2012〕154号）	182
建设项目竣工环境保护验收技术规范 煤炭采选（HJ 672—2013）	189
矿山生态环境保护与恢复治理技术规范（试行）（HJ 651—2013）	212
矿山生态环境保护与恢复治理方案（规划）编制规范（试行） （HJ 652—2013）	223
中国资源综合利用技术政策大纲（节选）	237

六、地方政策

关于印发山西省煤炭开采生态环境恢复治理实施方案的 通知（晋政办发〔2009〕190号）	245
关于加强煤炭开发建设项目环境保护管理工作的通知 （晋环发〔2006〕445号）	253

关于加强煤炭企业建设期环境保护工作的通知（晋环发〔2012〕474号）	258
陕西省煤炭石油天然气开发环境保护条例（2007修订） （陕西省人民代表大会常务委员会公告第七十八号）	260
关于印发陕西省能源行业加强大气污染防治工作实施方案的 通知（陕发改能源〔2014〕804号）	268

一、国务院文件

国务院关于加强环境保护重点工作的意见

国发〔2011〕35号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

多年来，我国积极实施可持续发展战略，将环境保护放在重要的战略位置，不断加大解决环境问题的力度，取得了明显成效。但由于产业结构和布局仍不尽合理，污染防治水平仍然较低，环境监管制度尚不完善等原因，环境保护形势依然十分严峻。为深入贯彻落实科学发展观，加快推动经济发展方式转变，提高生态文明建设水平，现就加强环境保护重点工作提出如下意见：

一、全面提高环境保护监督管理水平

（一）严格执行环境影响评价制度。凡依法应当进行环境影响评价的重点流域、区域开发和行业发展规划以及建设项目，必须严格履行环境影响评价程序，并把主要污染物排放总量控制指标作为新改扩建项目环境影响评价审批的前置条件。环境影响评价过程要公开透明，充分征求社会公众意见。建立健全规划环境影响评价和建设项目环境影响评价的联动机制。对环境影响评价文件未经批准即擅自开工建设、建设过程中擅自作出重大变更、未经环境保护验收即擅自投产等违法行为，要依法追究管理部门、相关企业和人员的责任。

（二）继续加强主要污染物总量减排。完善减排统计、监测和考核体系，鼓励各地区实施特征污染物排放总量控制。对造纸、印染和化工行业实行化学需氧量和氨氮排放总量控制。加强污水处理设施、污泥处理处置设施、污水再生利用设施和垃圾渗滤液处理设施建设。对现有污水处理厂进行升级改造。完善城镇污水收集管网，推进雨、污分流改造。强化城镇污水、垃圾处理设施运行监管。对电力行业实行二氧化硫和氮氧化物排放总量控制，继续加强燃煤电厂脱硫，全面推行燃煤电厂脱硝，新建燃煤机组应同步建设脱硫脱硝设施。对钢铁行业实行二氧化硫排放总量控制，强化水泥、石化、煤化工等行业二氧化硫和氮氧化物治理。在大气污染联防联控重点区域开展煤炭消费总量控制试点。开展机动车船尾气氮氧化物治理。提高重点行业环境准入和排放标准。促进农业和农村污染减排，着力抓好规模化畜禽养殖污染防治。

(三) 强化环境执法监管。抓紧推动制定和修订相关法律法规, 为环境保护提供更加完备、有效的法制保障。健全执法程序, 规范执法行为, 建立执法责任制。加强环境保护日常监管和执法检查。继续开展整治违法排污企业保障群众健康环保专项行动, 对环境法律法规执行和环境问题整改情况进行后督察。建立建设项目全过程环境监管制度以及农村和生态环境监察制度。完善跨行政区域环境执法合作机制和部门联动执法机制。依法处置环境污染和生态破坏事件。执行流域、区域、行业限批和挂牌督办等督查制度。对未完成环保目标任务或发生重特大突发环境事件负有责任的地方政府领导进行约谈, 落实整改措施。推行生产者责任延伸制度。深化企业环境监督员制度, 实行资格化管理。建立健全环境保护举报制度, 广泛实行信息公开, 加强环境保护的社会监督。

(四) 有效防范环境风险和妥善处置突发环境事件。完善以预防为主的环境风险管理制度, 实行环境应急分级、动态和全过程管理, 依法科学妥善处置突发环境事件。建设更加高效的环境风险管理和应急救援体系, 提高环境应急监测处置能力。制定切实可行的环境应急预案, 配备必要的应急救援物资和装备, 加强环境应急管理、技术支撑和处置救援队伍建设, 定期组织培训和演练。开展重点流域、区域环境与健康调查研究。全力做好污染事件应急处置工作, 及时准确发布信息, 减少人民群众生命财产损失和生态环境损害。健全责任追究制度, 严格落实企业环境安全主体责任, 强化地方政府环境安全监管责任。

二、着力解决影响科学发展和损害群众健康的突出环境问题

(五) 切实加强重金属污染防治。对重点防控的重金属污染地区、行业和企业进行集中治理。合理调整涉重金属企业布局, 严格落实卫生防护距离, 坚决禁止在重点防控区域新改扩建增加重金属污染物排放总量的项目。加强重金属相关企业的环境监管, 确保达标排放。对造成污染的重金属污染企业, 加大处罚力度, 采取限期整治措施, 仍然达不到要求的, 依法关停取缔。规范废弃电器电子产品的回收处理活动, 建设废旧物品回收体系和集中加工处理园区。积极妥善处理重金属污染历史遗留问题。

(六) 严格化学品环境管理。对化学品项目布局进行梳理评估, 推动石油、化工等项目科学规划和合理布局。对化学品生产经营企业进行环境隐患排查, 对海洋、江河湖泊沿岸化工企业进行综合整治, 强化安全保障措施。把环境风险评估作为危险化学品项目评估的重要内容, 提高化学品生产的环境准入条件和建设标准, 科学确定并落实化学品建设项目环境安全防护距离。依法淘汰高毒、难降解、高环境危害的化学品, 限制生产和使用高环境风险化学品。推行工业产品生态设计。健全化

学品全过程环境管理制度。加强持久性有机污染物排放重点行业监督管理。建立化学品环境污染责任终身追究制和全过程行政问责制。

(七) 确保核与辐射安全。以运行核设施为监管重点, 强化对新建、扩建核设施的安全审查和评估, 推进老旧核设施退役和放射性废物治理。加强对核材料、放射性物品生产、运输、贮存等环节的安全管理和辐射防护, 促进铀矿和伴生放射性矿环境保护。强化放射源、射线装置、高压输变电及移动通信工程等辐射环境管理。完善核与辐射安全审评方法, 健全辐射环境监测监督体系, 推动国家核与辐射安全监管技术研发基地建设, 构建监管技术支撑平台。

(八) 深化重点领域污染综合防治。严格饮用水水源保护区划分与管理, 定期开展水质全分析, 实施水源地环境整治、恢复和建设工程, 提高水质达标率。开展地下水污染状况调查、风险评估、修复示范。继续推进重点流域水污染防治, 完善考核机制。加强鄱阳湖、洞庭湖、洪泽湖等湖泊污染治理。加大对水质良好或生态脆弱湖泊的保护力度。禁止在可能造成生态严重失衡的地方进行围填海活动, 加强入海河流污染治理与入海排污口监督管理, 重点改善渤海和长江、黄河、珠江等河口海域环境质量。修订环境空气质量标准, 增加大气污染物监测指标, 改进环境质量评价方法。健全重点区域大气污染联防联控机制, 实施多种污染物协同控制, 严格控制挥发性有机污染物排放。加强恶臭、噪声和餐饮油烟污染控制。加大城市生活垃圾无害化处理力度。加强工业固体废物污染防治, 强化危险废物和医疗废物管理。被污染场地再次进行开发利用的, 应进行环境评估和无害化治理。推行重点企业强制性清洁生产审核。推进污染企业环境绩效评估, 严格上市企业环保核查。深入开展城市环境综合整治 and 环境保护模范城市创建活动。

(九) 大力发展环保产业。加大政策扶持力度, 扩大环保产业市场需求。鼓励多渠道建立环保产业发展基金, 拓宽环保产业发展融资渠道。实施环保先进适用技术研发应用、重大环保技术装备及产品产业化示范工程。着重发展环保设施社会化运营、环境咨询、环境监理、工程技术设计、认证评估等环境服务业。鼓励使用环境标志、环保认证和绿色印刷产品。开展污染减排技术攻关, 实施水体污染控制与治理等科技重大专项。制定环保产业统计标准。加强环境基准研究, 推进国家环境保护重点实验室、工程技术中心建设。加强高等院校环境学科和专业建设。

(十) 加快推进农村环境保护。实行农村环境综合整治目标责任制。深化“以奖促治”和“以奖代补”政策, 扩大连片整治范围, 集中整治存在突出环境问题的村庄和集镇, 重点治理农村土壤和饮用水水源地污染。继续开展土壤环境调查, 进行土壤污染治理与修复试点示范。推动环境保护基础设施和服务向农村延伸, 加强农村生活垃圾和污水处理设施建设。发展生态农业和有机农业, 科学使用化肥、农药

和农膜，切实减少面源污染。严格农作物秸秆禁烧管理，推进农业生产废弃物资源化利用。加强农村人畜粪便和农药包装无害化处理。加大农村地区工矿企业污染防治力度，防止污染向农村转移。开展农业和农村环境统计。

（十一）加大生态保护力度。国家编制环境功能区划，在重要生态功能区、陆地和海洋生态环境敏感区、脆弱区等区域划定生态红线，对各类主体功能区分别制定相应的环境标准和环境政策。加强青藏高原生态屏障、黄土高原—川滇生态屏障、东北森林带、北方防沙带和南方丘陵山地带以及大江大河重要水系的生态环境保护。推进生态修复，让江河湖泊等重要生态系统休养生息。强化生物多样性保护，建立生物多样性监测、评估与预警体系以及生物遗传资源获取与惠益共享制度，有效防范物种资源丧失和流失。加强自然保护区综合管理。开展生态系统状况评估。加强矿产、水电、旅游资源开发和交通基础设施建设中的生态保护。推进生态文明建设试点，进一步开展生态示范创建活动。

三、改革创新环境保护体制机制

（十二）继续推进环境保护历史性转变。坚持在发展中保护，在保护中发展，不断强化并综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段，以改革创新为动力，积极探索代价小、效益好、排放低、可持续的环境保护新道路，建立与我国国情相适应的环境保护宏观战略体系、全面高效的污染防治体系、健全的环境质量评价体系、完善的环境保护法规政策和科技标准体系、完备的环境管理和执法监督体系、全民参与的社会行动体系。

（十三）实施有利于环境保护的经济政策。把环境保护列入各级财政年度预算并逐步增加投入。适时增加同级环保能力建设经费安排。加大对重点流域水污染防治的投入力度，完善重点流域水污染防治专项资金管理办法。完善中央财政转移支付制度，加大对中西部地区、民族自治地方和重点生态功能区环境保护的转移支付力度。加快建立生态补偿机制和国家生态补偿专项资金，扩大生态补偿范围。积极推进环境税费改革，研究开征环境保护税。对生产符合下一阶段标准车用燃油的企业，在消费税政策上予以优惠。制定和完善环境保护综合名录。对“高污染、高环境风险”产品，研究调整进出口关税政策。支持符合条件的企业发行债券用于环境保护项目。加大对符合环保要求和信贷原则的企业和项目的信贷支持。建立企业环境行为信用评价制度。健全环境污染责任保险制度，开展环境污染强制责任保险试点。严格落实燃煤电厂烟气脱硫电价政策，制定脱硝电价政策。对可再生能源发电、余热发电和垃圾焚烧发电实行优先上网等政策支持。对高耗能、高污染行业实行差别电价，对污水处理、污泥无害化处理设施、非电力行业脱硫脱硝和垃圾处理设施等

鼓励类企业实行政策优惠。按照污泥、垃圾和医疗废物无害化处置的要求，完善收费标准，推进征收方式改革。推行排污许可证制度，开展排污权有偿使用和交易试点，建立国家排污权交易中心，发展排污权交易市场。

（十四）不断增强环境保护能力。全面推进监测、监察、宣教、信息等环境保护能力标准化建设。完善地级以上城市空气质量、重点流域、地下水、农产品产地国家重点监控点位和自动监测网络，扩大监测范围，建设国家环境监测网。推进环境专用卫星建设及其应用，提高遥感监测能力。加强污染源自动监控系统建设、监督管理和运行维护。开展全民环境宣传教育行动计划，培育壮大环保志愿者队伍，引导和支持公众及社会组织开展环保活动。增强环境信息基础能力、统计能力和业务应用能力。建设环境信息资源中心，加强物联网在污染源自动监控、环境质量实时监测、危险化学品运输等领域的研发应用，推动信息资源共享。

（十五）健全环境管理体制和工作机制。构建环境保护工作综合决策机制。完善环境监测和督查体制机制，加强国家环境监察职能。继续实行环境保护部门领导干部双重管理体制。鼓励有条件的地区开展环境保护体制综合改革试点。结合地方人民政府机构改革和乡镇机构改革，探索实行设区城市环境保护派出机构监管模式，完善基层环境管理体制。加强核与辐射安全监管职能和队伍建设。实施生态环境保护人才发展中长期规划。

（十六）强化对环境保护工作的领导和考核。地方各级人民政府要切实把环境保护放在全局工作的突出位置，列入重要议事日程，明确目标任务，完善政策措施，组织实施国家重点环保工程。制定生态文明建设的目标指标体系，纳入地方各级人民政府绩效考核，考核结果作为领导班子和领导干部综合考核评价的重要内容，作为干部选拔任用、管理监督的重要依据，实行环境保护一票否决制。对未完成目标任务考核的地方实施区域限批，暂停审批该地区除民生工程、节能减排、生态环境保护和基础设施建设以外的项目，并追究有关领导责任。

各地区、各部门要加强协调配合，明确责任、分工和进度要求，认真落实本意见。环境保护部要会同有关部门加强对本意见落实情况的监督检查，重大情况向国务院报告。

国务院

二〇一一年十月十七日

国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见

国发〔2005〕18号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

煤炭是我国重要的基础能源和原料，在国民经济中具有重要的战略地位。在我国一次能源结构中，煤炭将长期是我国的主要能源。改革开放以来，煤炭工业取得了长足发展，煤炭产量持续增长，生产技术水平逐步提高，煤矿安全生产条件有所改善，对国民经济和社会发展发挥了重要的作用。但煤炭工业发展过程中还存在结构不合理、增长方式粗放、科技水平低、安全事故多发、资源浪费严重、环境治理滞后、历史遗留问题较多等突出问题。随着国民经济的发展，煤炭需求总量不断增加，资源、环境和安全压力进一步加大。为促进煤炭工业持续稳定健康发展，保障国民经济发展需要，提出以下意见：

一、指导思想、发展目标和基本原则

（一）指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，坚持依靠科技进步，走资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少和可持续的煤炭工业发展道路。把煤矿安全生产始终放在各项工作的首位，以建设大型煤炭基地、培育大型煤炭企业和企业集团为主线，按照统筹煤炭工业与相关产业协调发展，统筹煤炭开发与生态环境协调发展，统筹矿山经济与区域经济协调发展的要求，构建与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系，实现煤炭工业持续稳定健康发展，加快建设资源节约型社会，为全面建设小康社会提供可靠的能源保障。

（二）发展目标。从2005年起，用3~5年时间，建立规范的煤炭资源开发秩序，大型煤炭基地建设初见成效，形成若干个亿吨级生产能力的大型煤炭企业和企业集团，煤矿安全基础条件有较大改善，煤矿瓦斯得到有效治理，重特重大事故多发的势头得到有效遏制，煤矿安全生产形势明显好转，矿区生态环境恶化的趋势初步得到控制，煤炭法规政策体系逐步完善。再用5年左右时间，形成以合理保护、强化节约为重点的资源开发监管体系，以大型煤炭基地和大型煤炭企业集团为主体的煤炭供给体系，以强化管理和投入为重点、先进技术为支撑的安全生产保障体系，以煤

炭加工转化、资源综合利用和矿山环境治理为核心的循环经济体系，以《中华人民共和国煤炭法》和《中华人民共和国矿产资源法》为基础的法规政策调控体系。

(三) 基本原则。坚持发展先进生产能力和淘汰落后生产能力相结合的原则，一方面加快现代化大型煤炭基地建设，培育大型煤炭企业和企业集团，促进中小型煤矿重组联合改造，另一方面继续依法关闭布局不合理、不具备安全生产条件、浪费资源、破坏生态环境的小煤矿。坚持治标与治本相结合的原则，着力解决影响煤炭工业健康发展的突出问题，同时抓紧完善法规政策调控体系，提高煤炭资源勘查、开发准入条件。坚持“安全第一、预防为主”的方针和综合治理的原则，促使煤矿安全文化、安全法制、安全责任、安全科技、安全投入等各项要素到位。坚持国家引导、扶持和企业自主发展相结合的原则，既要帮助企业解决历史遗留问题，为企业发展创造公平竞争的市场环境，又要尊重企业的自主发展权。坚持体制改革与机制创新相结合的原则，推进煤炭企业建立规范的现代企业制度，建立保障安全生产和促进健康发展的激励约束机制，提高企业的活力和竞争力。坚持煤炭开发与地方经济和社会发展相结合的原则，合理开发利用煤炭资源，促进煤炭、电力、冶金、化工等相关产业的联合和煤炭就地转化，带动地方经济和社会协调发展。

二、强化规划和管理，完善煤炭资源开发监管体系

(四) 加强对煤炭资源的规划管理。煤炭资源是重要的战略资源，要改进管理方式，实现由粗放开发型管理向科学合理开发、保护节约型管理的转变。依法科学合理划定煤炭资源国家规划矿区和对国民经济具有重要价值的矿区，严格按国家规划有序开发。国家规划矿区、对国民经济具有重要价值矿区的划定，由国土资源部研究提出，会同发展改革委共同审定并公布。建立煤炭资源战略储备制度，对特殊和稀缺煤种实行保护性开发。

(五) 完善煤炭资源管理与生产开发的管理制度。各级发展改革（煤炭行业）主管部门要综合运用煤炭发展规划、产业政策、法律法规等手段，加强对煤矿开发建设和煤炭生产的监督管理。各级国土资源主管部门要按照《中华人民共和国矿产资源法》和国务院行政法规，规范煤炭资源勘查、开采登记管理工作，纠正、制止一切越权审批和以招商引资为由越权配置煤炭资源的行为。煤炭开发规划和资源管理工作要相互衔接，紧密配合。发展改革（煤炭行业）主管部门编制煤炭生产开发规划、矿区总体规划时，必须征求同级国土资源主管部门的意见，并作为批准规划的重要依据。国土资源主管部门在编制煤炭资源勘查规划、矿业权设置方案时，必须征求同级发展改革（煤炭行业）主管部门的意见，并作为批准煤炭资源勘查规划和矿业权设置方案的重要依据。产煤地区地方各级人民政府要落实煤炭行业管理职能