



第二届全国环境保护 优秀调研报告文集

国家环境保护总局

中国环境科学出版社

第二届全国环境保护优秀调研 报告文集

国家环境保护总局

中国环境科学出版社
·北京·

图书在版编目(CIP)数据

第二届全国环境保护优秀调研报告文集/国家环境保护总局编. —北京:
中国环境科学出版社, 2003. 4

ISBN 7-80163-572-8

I. 第… II. 国… III. 环境保护—文集 IV. X-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 025395 号

第二届全国环境保护优秀调研报告文集

出 版 中国环境科学出版社
社 址 北京海淀区普惠南里 14 号 (100036)
网 址 <http://www.cesp.com.cn>
电子信箱 cesp@95777.com
印 刷 北京市联华印刷厂
经 销 各地新华书店
版 次 2003 年 7 月第一版 2003 年 7 月第一次印刷
印 数 1—2 000
开 本 850 × 1168 1/32
印 张 10.875
字 数 276 千字
定 价 25.00 元

如有缺页、破损、倒装等印装质量问题, 请寄回本社发行部更换

编者的话

党的十六大提出了全面建设小康社会的奋斗目标，增强可持续发展能力，改善生态环境是全面建设小康社会的目标之一。新的发展形势对环境保护工作提出了新的要求，环境质量要与全面建设小康社会相适应，环保工作要与时俱进。这就要求我们加强调查研究，及时研究新情况、新问题，不断进行环保理论、政策、制度和机制的创新，以开拓创新的精神开创环保工作新局面。

创新来自实践。经过 30 多年的不懈努力，我国的环保政策、法律和制度已逐步覆盖了环保工作的各个领域。在新的形势下，我们要用发展的眼光，开阔的思维来评价现有的环境政策，通过深入实际的调查分析，坚持行之有效的政策和管理手段，改进与形势发展不相适应的政策措施，探索现代化建设中环境保护跨越式发展的途径。这次优秀调研报告评选活动，检阅了环保系统政策研究的水平，涌现了一批高质量的调研报告，这对我们总结实践经验，研究制定与全面建设小康社会相适应的环境法律法规和新政策有积极推动作用。

优秀调研报告评选工作调动了环保系统参与调查研究的积极性，对于提高环境政策研究水平具有重要意义，这项工作应当长期坚持。环保工作是实践“三个代表”的具体体现。调查研究和制定政策要始终将促进先进生产力的发展，维护人民群众切身利益，促进生态文明建设作为工作重点，通过我们脚踏实地的工作，不断解决制约经济发展、危害群众健康的环境问题，以实际行动贯彻落实“三个代表”重要思想。

目 录

- 关于山东省重点流域水污染防治工作的调研报告
张 凯 张晓东 张 波 王光和
..... 葛为砚 范立佷 张 可 (1)
- 营造环境 在协调中实现跨越发展
——苏州环保工作调查
..... 张伟新 朱德明 陈肇琪 徐昕 夏近华 (11)
- 关于实施排污许可证管理的探讨..... 傅玉辉 黄常见 (24)
- 敢乘东风铸辉煌
——大庆市创建国家环保模范城市的调查与思考
..... 李维祥 (34)
- 西部地区环境保护政策适用性与政策需求调查报告
..... 夏 光 裴晓菲 (47)
- 我国环境污染治理设施运营的企业化、市场化调研报告
..... 赵英民 滕 静 王开宇 李炯源 (58)
- 北京市大气环境中颗粒物浓度经常超标的原因及对策
..... 赵以忻 潘曙达 (73)
- 关于生态省建设工作的调研报告..... 黑龙江省环保局 (81)
- 外来入侵物种对生物多样性的影响及对策
..... 杨朝飞 王德辉 柏成寿 (97)
- 我国燃煤电厂二氧化硫减排技术经济分析 阎世辉 (105)
- 以循环经济理念拓展生活污水治理的实践与
探讨 金美岚 (113)

- 我国工业污染治理市场化的调研报告
..... 周 新 任 勇 裴晓菲 (121)
- 市场化改革是加快城市污水处理的必然选择
——对深圳市城市污水处理投资体制、运营机制
和管理模式改革的考察和思考 毛庆国 (144)
- 关于台州医药化学工业和浙江化学原料药基地的
调查报告 张鸿铭 (160)
- 城市环境基础设施建设与运营市场化调研报告
..... 裴晓菲 任 勇 周 新 (169)
- 对我国生态环境保护与建设的几点建议 吴晓青 (183)
- 关于天津市创建国家环境保护模范城市的战略思考
..... 邢振纲 (193)
- 河北环保工作要实现十个转变 杨振科 (201)
- 关于畜禽养殖业环境保护若干问题的思考
——对四川、广西、广东畜禽养殖污染防治情况的
调研报告 李 远 (207)
- 青岛大气二氧化硫浓度是如何降下来的
——青岛市大气污染与治理案例研究
..... 高 岩 于白枫 王 珉 (218)
- 环境执法体制障碍及其消除对策 刘四龙 (236)
- 九龙江流域水资源保护生态补偿制度研究
..... 王孟璇 陈秀宁 许燕杰 谢卫东 (243)
- 湖北省造纸行业的水污染防治与结构调整建议 ... 杨家志 (252)
- 中国环境产业供求分析
——2000年全国环境保护相关产业调查报告
..... 陈尚芹 滕 静 王开宇 李宝娟 (257)
- 塔里木河近期综合治理项目调查报告及思考
..... 新疆维吾尔自治区环境保护局 (271)

目 录

- 关于江西省工业园区建设存在的环境问题及对策
..... 何纪力 刘学艺 罗国全 熊征粮 (288)
- 朝阳区生活小区污水排放现状及再生回用可行性调查报告
..... 张永华 谭尚荣 梁巨生 (295)
- 蚌埠市农业面源污染现状及对策分析 ... 郑 梅 霍永琴 (304)
- 哈尔滨市空气污染问题分析与防治对策
..... 毕林涛 唐忠泉 彭 旭 (319)
- 西部大开发中如何搞好环境保护工作 刘维隆 (330)

关于山东省重点流域水污染防治 工作的调研报告

张 凯 张晓东 张 波
王光和 葛为砚 范立俊 张 可^①

为落实中央和山东省委人口资源环境工作座谈会议精神，深入了解“一控双达标”后全省水污染防治的实际情况，分析问题，研究对策，根据赵克志副省长要求，省环保局于2001年3月20日至4月7日，采取不打招呼、随机暗访的方式，分三组对省辖淮河、海河、小清河流域水污染防治情况进行了调研。调研中将河流断面水质监测与重点污染源检查相结合，白天检查与夜间检查相结合，深入现场，走访群众，现场取证。先后检查了14市、74个县（市、区）的178个工业污染源和12个城市污水处理厂，对47个河流断面的水质进行了监测分析，同时对省界污染问题和人大代表、政协委员建议提案、人民来信来访反映的环境问题进行了有针对性的调查，对发现的问题调研后即向当地政府进行了反馈，依法提出了处理意见。现汇报如下。

一、全省重点流域水污染防治的基本形势

近年来，各级党委、政府按照省委、省政府要求，依据环保法律法规，努力抓好水污染防治工作，取得了一定成效。主要表

^① 作者单位：山东省环境保护局。

现在：(1) 工业污染源普遍建成了污水治理设施，技术上基本具备了治污的能力。(2) 城市污水处理厂建设取得一定进展。流域内已建成城市污水处理厂 8 座，日处理能力 69 万 t，还有 13 座正在建设。(3) 公众的环境意识大大提高，企业的法制观念增强，涌现出一批好的治污典型。(4) 在经济快速发展的同时，部分河流水质得到改善。检查的 3 个流域 47 个河流断面的 14 个可比断面中，12 个断面水质比 1997 年同期有明显好转。其中沂沭河流域水质相对较好。

这次调研显示，全省重点流域水污染形势依然相当严峻，面临的问题还相当突出，主要是：

(一) 多数河流与 2000 年底水质状况相比，反弹趋势明显

据省环境监测中心站发布的《山东省排放污染物总量控制水质监测公报》，2001 年 1 至 3 月份，省辖淮河、海河、小清河等重点流域的 55 个可比断面中，有 31 个断面水质较 2000 年底污染加重。此次调研抽测的 47 个断面中，有 16 个断面水质超过《农田灌溉水质标准》中旱作标准 (COD 300mg/L)。其中，六五河武城县断面、德惠新河平原县王凤楼断面、龙王河莒南县断面、织女河广饶县三座楼断面和泰安市佟家庄河断面 COD 浓度严重超标，分别高达 2950mg/L、1850mg/L、1460mg/L、1120mg/L 和 1100mg/L。

(二) 部分企业不规范排污现象严重

此次调研取样监测的 129 家工业企业中，超标排污的有 84 家，占 65.1%，其中东平华闻纸业有限公司、武城伟达造纸厂、高密造纸厂等 14 家企业擅自停运污水治理设施，大流量排放超标污水。茌平县热电集团造纸厂利用 5 个排污口偷排污水，其中的一个偷排口，外排废水主要污染物 COD 高达 17200mg/L，超标 37.2 倍。

(三) 部分地方私上污染项目和十五“土(小)”企业，已关

闭的草浆生产线死灰复燃

调研发现 4 家企业违反国家建设项目环保管理规定，未经审批上马污染项目。在济宁、德州、聊城、临沂、滨州、菏泽等 6 市发现 11 家小造纸、小电镀、小染料等国家明令禁止的十五“土（小）”企业。另外，已被地方政府下令关闭草制浆的济宁造纸厂、德州第三造纸厂、滕州民政造纸厂、东明县德安实业公司等擅自开启草制浆生产线。上述违法现象阻碍了产业结构调整，加剧了水环境污染。

（四）城市污水处理厂建设滞后，部分已建成的未能正常运转

调研发现，流域内现有的 8 座污水处理厂中，只有济南、枣庄、泰安、寿光 4 座运行基本正常，淄博市张店区污水处理厂上年度 12 次检查无一次达标。已建成的污水处理厂绝大多数未考虑处理后污水的资源化问题，氮磷脱除能力也有待进一步提高。全省生活污水排放量占污水排放总量的比例已超过 50%，多数生活污水未经处理，直接排入环境，加剧了水环境污染。

造成上述问题的主要原因是：

（一）一些地方领导可持续发展的思想和法制观念淡薄，考核奖惩机制尚未真正落实

有的领导同志强调“先发展，后规范”，不顾环境质量恶化和未来治理的巨大代价，片面追求局部和眼前经济数量的扩张，保护了一批本应关闭的高消耗、高污染的落后生产能力。一些地方虽然签订了环保责任书，但未能将环保工作任务完成情况与干部政绩、选拔任用真正挂钩，致使这一有效形式未能发挥出应有的作用。

（二）污染治理欠账较多，工业结构性污染突出

山东省当前的水污染问题是长期积累下来的，要在短期内解决，任务相当艰巨。特别是全省麦草资源比较丰富，草浆造纸是

传统工业的骨干行业，普遍存在能耗高、排污量大、难以治理等问题。近年来，省政府下决心，关闭了一些小造纸，但截至目前，全省仍有草浆生产线的造纸企业 78 家，2000 年工业产值、利税分别占全省工业（限额以上）的 1.6% 和 2.0%，而其排放的主要污染物 COD 却占全省工业的 34.6%（全省造纸工业 COD 排放量占全省工业 COD 排放量的 59.6%）。另外，全省境内河流大多数属季节性河流，枯水期基本无水，平水期径流量较小，由于不能保证必要的河道生态用水，河流稀释和自净能力很差，也加剧了水质污染。

（三）环保执法不到位，监督能力薄弱

一些地方环保部门对违反环保法律法规的行为查处不力，存在执法不严、违法不究的问题。有的地方政府干扰环保部门执法。另外，环保部门对污染源的监督、监测手段落后，难以及时准确监督。

（四）环保资金投入不足

根据发达国家和国内先进省份经验，要使环境污染和生态破坏状况得到有效控制，环保投资应达到同期国内生产总值（GDP）的 1.5% 以上，而“九五”期间，全省环保投资占同期 GDP 的比例仅为 1.1%。治污资金短缺，影响了全省水环境质量的进一步改善。

二、进一步加强流域水污染防治工作的措施意见

国家南水北调东线工程治污规划要求，到 2005 年，山东境内调水沿线 7 市 36 个县排放的 COD 量由 27.7 万 t 削减为 7.6 万 t，削减率 73%；要求关闭沿线的 18 家造纸厂草浆生产线。根据国家要求和全省的调研情况，提出措施建议如下：

（一）切实提高各级党政领导对流域水污染防治重要性的认

识，严格落实领导干部环保责任制

各级领导要充分认识治理水污染、改善环境质量的长期性、艰巨性和复杂性，以对党对人民高度负责的精神和落实“三个代表”的实际行动，高度重视和加强流域水污染防治工作，坚持一把手亲自抓、负总责，切实做到责任、措施和投入三到位。要切实将环保工作列为考核干部政绩、选拔任用的重要内容。由省委组织部会同省监察厅、人事厅、环保局，按照江泽民总书记要求制定党政领导干部环保工作实绩考核办法；由省政府法制办公室会同省监察厅、环保局制定违反环境保护法规行政处分办法，2001年7月底前颁布实施。

(二) 加大草浆造纸企业结构调整力度

一是对全省40家草制浆能力在2万t及以下、不符合国家产业政策的造纸厂草浆生产线分两批分别于2001年10月底前和2001年底前实施关闭。第一批，2001年8月底前关闭平阴县子顺造纸厂等12家造纸厂草浆生产线（其中淮河流域6家、海河流域2家、小清河流域2家、其它地区2家）。第二批，2001年底前关闭济阳县富阳造纸厂等28家造纸厂草浆生产线（其中淮河流域11家、海河流域7家、小清河流域5家、其它地区5家）。属碱法、亚铵法制浆的，要销毁蒸球，属石灰法制浆的，要拆除草制浆池。二是加快草制浆能力2万t以上造纸企业的原料和产品结构调整。在2~3年内逐步关闭5万t以下、不能稳定达标的造纸厂草浆生产线。“十五”期间，重点保留和发展华泰、晨鸣、银河等19家草制浆造纸企业，全省草制浆生产能力控制在目前的150万t以内。在林、木浆方面，依托现有大型纸业集团，发展速生丰产三倍体毛白杨原料林基地，重点支持泉林、太阳等大型造纸集团建设木浆生产基地。为保证结构调整工作顺利实施，由省经贸委牵头，会同省计委、环保局组织制定全省草制浆造纸企业结构调整规划方案，2001年7月底前由省政

府颁布实施。凡有关闭任务的地方政府，都要制定周密的方案和计划，确保关闭草浆生产线任务积极而又稳妥的落实。

2万t及以下草浆造纸企业属于落后生产力，所获利润主要是靠超标排污来换取。40家2万t及以下草浆造纸厂中任何一家，都是一个大污染源，排放的高浓度有机废水对环境危害极大，严重制约了经济的持续发展，是引发社会不稳定的重要因素。关闭其草浆生产线后，可削减COD 4.44万t/a，全省将有29条河流的水质得到改善，下游地区生态环境可逐步恢复，污染纠纷将得到有效解决，有利于社会大局稳定。拟关闭草浆生产线的40家企业中，有18家分布在南水北调东线工程沿线，如果不对其草浆生产线实施关闭，南水北调东线工程水质目标难以实现。全省造纸行业“九五”期间实施结构调整的实践表明，及时淘汰高消耗、高污染的落后生产能力，不仅不会影响经济发展，反而有力推动了本行业的升级换代和经济效益的提高。例如济宁市将原13家草制浆企业调整为3家，麦草制浆能力压缩了69%，造纸产量却上升43%，利税增加26%，实现了经济与环境“双赢”。

（三）实施污染全过程控制，巩固提高企业治污成果

对因技术、经济等原因，不能保证治理设施正常运转和稳定达标的企业，依法实行停产整顿，同时督促企业抓紧实施“再提高”工程，对经停产整顿仍不能保证达标的企业，责令其关闭、停业。大力推行清洁生产，积极推行ISO14000环境管理体系认证，加快技术创新和科技进步，降低单位产品能耗和单位GDP排污量。严格新建项目的环境管理，坚决控制新污染源的产生。对排污超过总量控制指标的地区，不得批准建设增加区域排污总量、导致环境质量下降的项目。对国家明令禁止的十五“小”企业、新六小企业和省、市政府确定关闭的草浆生产线，坚决取缔、关闭，严防死灰复燃。

(四) 加快城市污水处理设施及配套管网建设, 努力实现污水资源化

为尽快削减生活污染负荷, 2001—2003年, 全省计划各方投资 36 亿元, 新建、扩建济南兴济河等 47 座城市污水处理工程, 新增污水处理能力 198.5 万 m^3/d , 使城市污水处理率达到 40% 以上, 新增削减 COD 能力 24.9 万 t/a 。2004—2005 年, 全省要投资 30 亿元, 新建、扩建 50 座城市污水处理工程, 新增污水处理能力 140 万 m^3/d , 使城市污水处理率达到 45% 以上。各级政府要将城市污水处理厂建设纳入城市建设的总盘子, 多渠道筹集污水处理工程资金。要运用市场机制, 积极吸引社会资金和引进外资, 鼓励与外商合资、合作或独资建设和经营污水处理厂。要将流域污染治理纳入南水北调总体规划中, 积极争取国家对重点流域城市污水处理工程建设的投资。为确保已建成污水处理厂的正常运行, 省建设厅、物价局要制定全省城市污水处理费的指导价格, 按照国家计委、建设部、国家环保总局文件规定, 将污水处理费用提高到保本微利水平。在建设城市污水处理厂的同时, 把污水回用设施作为一项必要内容纳入其中, 通过经济杠杆促进用户使用回用水, 并因地制宜配套建设中水调蓄设施, 实现污水资源化。要结合南水北调水质要求, 提高调水沿线城市污水处理厂污水排放标准, 完善脱氮除磷设施。要加强城市排水管网建设, 城市排水管网要和污水处理厂统一规划, 按系统分期配套建设。

(五) 开展严肃查处环境保护违法行为专项活动, 强化环保执法监督管理

经国务院批准, 国家环保总局、国家经贸委、监察部和国家林业局于 2001 年 5 月 23 日召开了全国开展严肃查处环境保护违法行为专项活动电视电话会议, 要求用 2~3 个月时间, 集中对环境保护违法企业、生态破坏事件和造成严重环境污染及生态破

坏的责任人进行查处。这是遏制污染反弹、巩固“一控双达标”成果、强化环保执法的一项重要措施。各级、各有关部门要按照国家的统一部署，抓好组织实施。一是各级政府要切实履行对辖区环境质量负责的法定职责，自觉同地方保护主义作斗争，努力为所辖区域营造一个良好的环境保护执法氛围。从调研情况看，目前全省县域环保工作亟待加强，各地在县级机构改革中，要保留环保局，并纳入政府序列，进一步强化其职能和机构建设。要按照人事部、国家环保总局要求，强化环境监督稽查工作，尽快统一环境监理队伍名称，将其纳入国家公务员管理，充实一线执法力量。二是依法加大查处力度。对拒不执行政府关停决定、擅自新建污染项目、随意闲置污染治理设施及造成严重环境污染损害和重大生态破坏的，依法实施行政和经济处罚，触犯刑律、构成犯罪的，要及时移交司法机关依法追究刑事责任。对于地方保护主义严重、干扰环保执法，或为环境污染单位充当保护伞的，要追究地方政府、有关部门领导的责任。对环保执法不力的执法人员，要追究其行政责任，情节严重的，调离执法队伍。三是强化社会舆论监督。加大环境宣传教育力度，表彰保护环境的先进单位和个人，揭露和批评破坏环境的违法行为，通过典型推动环保工作的开展。请省委宣传部协调大众日报、省广播电台、省电视台等主要新闻单位及时、主动反映重点流域水环境状况及城市空气环境质量日报等环保信息，开展环境警示教育。学习兄弟省经验，推行环境保护有奖举报制度，具体实施办法由省环保局、财政厅制定，2001年7月底颁布实施。

（六）加强生态保护，控制面源污染

“十五”期间，争取在全省建成100个自然保护区和生态功能保护区，100个生态示范区。各地要抓紧制定生态环境保护规划，将其纳入当地国民经济和社会发展规划及年度计划，切实加大资金投入。积极推广生态农业，控制面源污染。为了控制第三

产业造成的面源污染，由省环保局会同省财政厅、物价局根据国家有关规定制定全省第三产业排污收费标准。

三、近期请省政府解决的几个问题

(一) 建立全省水环境监控网络和污染事故处理快速反应体系

“十五”期间，拟在31个市地间流域断面建设水质自动监测站，对全省550家重点工业污染源和城市污水处理厂安装水质在线监测仪。2001年先在边界污染纠纷频发地区特别是南水北调东线工程沿线6个跨市界断面建设水质自动监测站，对220家重点工业污染源和37家城市污水处理厂安装水质在线监测仪，省级配备带有自动监测仪器设备的应急处置监督监测车。跨市河流断面水质自动监测站需6200万元，由省级投入。重点工业污染源和城市污水处理厂的水质在线监测系统需投资10650万元，由省、市（县）、企业各投1/3。以上共需省级配套资金9750万元，从2001年起分3年完成，用省财政专项资金和排污费解决。2001年需省级配套资金3000万元。

(二) 针对当前全省水污染的严峻形势，建议2001年6月下旬，以省政府名义召开一次由各市分管市长、环保局长、监察局长、省环保联席会议成员单位和部分重点污染企业厂长经理参加的全省水污染防治工作会议，会期一天，研究分析水环境形势，落实省委、省政府关于加强水污染防治工作的措施要求，部署下一步工作任务。

参考文献

1. 全国人民代表大会常务委员会《中华人民共和国水污染防治法》及其

《实施细则》

2. 山东省人民代表大会常务委员会《山东省环境保护条例》
3. 山东省人民代表大会常务委员会《山东省水污染防治条例》
4. 山东省人民代表大会常务委员会《山东省小清河流域水污染防治条例》
5. 山东省人民代表大会常务委员会《山东省南四湖流域水污染防治条例》
6. 山东省人民政府《山东省防治环境污染设施监督管理办法》
7. 山东省人民政府《山东省环境污染行政责任追究办法》
8. 国家环境保护总局 国家质量监督检验检疫总局《地表水环境质量标准》
(GB3838—2002)
9. 国家环境保护局《农田灌溉水质标准》(GB5084—92)
10. 国家环境保护局《污水综合排放标准》(GB8978—1996)
11. 国家环境保护总局《造纸工业水污染物排放标准》(GB3544—2001)
12. 山东省环境保护局《2000年度山东省环境统计年报资料汇编》2001年
p15、p24—25、p91