

环境保护 文件选编

环境保护部办公厅 编

| 2009 中册 |



中国环境出版社

环境保护文件选编

(2009 中册)

环境保护部办公厅 编

中国环境出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

环境保护文件选编. 2009 / 环境保护部办公厅编. —北京: 中国环境出版社, 2014.3

ISBN 978-7-5111-1229-3

I. ①环… II. ①环… III. ①环境保护—文件—汇编—中国—2009 IV. ①X-012

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 006312 号

出版人 王新程
责任编辑 葛莉 刘杨
责任校对 尹芳
封面设计 玄石至上

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)
010-67113412 (教材图书出版中心)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京中科印刷有限公司
版 次 2014 年 5 月第 1 版
印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 25.25
字 数 660 千字
定 价 全书上中下共三册, 工本费 260.00 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

目 录

五、环保内部情况通报

第 1 期	张力军副部长在全国污染减排工作会议上的讲话	(353)
	张力军副部长在 2008 年全国环境统计工作会议上的讲话.....	(366)
第 2 期	关于转发《2008—2010 年天津生态市建设行动计划》和辽宁省 《关于生态省建设规划纲要的实施意见》的通知	(372)
第 3 期	深入学习实践科学发展观 积极探索中国特色环境保护新道路 ——周生贤部长在 2009 年全国环境保护工作会议上的讲话.....	(399)
第 4 期	周建副部长在 2008 年预算执行审计进点会上的讲话	(416)
	审计署冯丽茹局长在环境保护部 2008 年预算执行审计进点会上的 讲话	(420)
第 5 期	严管理出效益 重质量求发展 努力开创环境监测工作新局面 ——周生贤部长在 2009 年全国环境监测工作会议上的讲话.....	(428)
	抓住发展机遇 扎实干好工作 推动环境监测工作迈上新台阶 ——吴晓青副部长在 2009 年全国环境监测工作会议上的工作报告	(435)
	——万本太总工程师在 2009 年全国环境监测工作会议上的总结 讲话	(443)
第 6 期	张力军副部长在 2009 年全国污染源普查总结发布阶段工作会议上的 讲话	(446)
第 7 期	加快实施水体污染控制与治理科技重大专项 为改善我国水环境质量 而努力奋斗 ——周生贤部长在水体污染控制与治理科技重大专项实施启动会上的 讲话	(453)
第 8 期	落实科学发展观 增强科技创新能力 为探索环保新道路提供强大科技支撑 ——吴晓青副部长在 2009 年全国环保科技工作会议报告	(458)
第 9 期	吴晓青副部长在五大区域重点产业发展战略环境评价项目领导小组 第一次会议暨项目启动会议上的讲话	(467)
第 10 期	抓住机遇 深化污染防治工作 努力探索中国特色环境保护新道路 ——张力军副部长在全国污染防治工作现场会上的讲话	(471)
第 11 期	周建副部长在环境保护部宁夏环保工作协调会上的讲话	(482)
第 12 期	周建副部长在 2009 年环境保护部保密工作会议上的讲话	(488)

第 13 期	深入贯彻落实科学发展观 全面开创环境执法与应急管理工作新局面 ——张力军副部长在 2009 年全国环境执法暨环境应急管理工作会议上的讲话	(492)
第 14 期	抓住机遇 再接再厉 扎实推进松花江流域水污染防治工作 ——周生贤部长在全国环境保护部际联席会议暨松花江流域水污染防治专题会议上的讲话	(504)
第 15 期	以科学发展观为行动指南 努力探索自然生态与农村环境保护新道路 ——李干杰副部长在 2009 年全国自然生态和农村环境保护工作会议上的讲话	(511)
第 16 期	突出重点 联合行动 继续严厉打击环境违法行为 ——周生贤部长在 2009 年环保专项行动电视电话会议上的讲话	(530)
第 17 期	关于印发浙江省自然保护区规范化建设考核指标(试行)的通知	(535)
第 18 期	再接再厉 稳扎稳打 全面推进“锰三角”区域环境综合整治工作 ——周生贤部长在“锰三角”地区环境综合整治工作座谈会上的讲话	(538)
第 19 期	周建副部长在 2009 年预算情况通报会上的讲话	(545)
第 20 期	从严治部 从我做起 进一步加强机关作风建设 ——周生贤部长在学习贯彻国务院第二次廉政工作会议精神大会上的讲话	(550)
第 21 期	扎实推进“十一五”环保任务目标全面完成 统筹谋划“十二五”环保规划总体思路 ——周建副部长在 2009 年全国环保规划财务工作会议上的讲话	(556)
第 22 期	傅雯娟组长在环境保护部“小金库”专项治理工作部署会上的讲话	(565)
	治理“小金库”净化理财环境 ——审计署冯丽茹局长在环境保护部“小金库”专项治理工作部署会上的讲话	(569)
第 23 期	加强环境监管能力建设 切实发挥污染源自动监控系统作用 ——周建副部长在污染源自动监控系统能力建设与应用工作会议上的讲话	(573)
第 24 期	张力军副部长在 2009 年上半年减排核查核算视频会议上的讲话	(579)
第 25 期	关于转发《重庆环境污染责任保险试点工作实施方案》和《重庆环境污染责任保险试点工作座谈会议纪要》的通知	(586)
第 26 期	积极探索中国特色环保新道路 努力开创环境保护工作新局面 ——周生贤部长在部党组扩大会议上的讲话	(591)
第 27 期	李干杰副部长在全国汽车家电“以旧换新”工作会议上的讲话	(601)
第 28 期	强化措施 狠抓落实 全力以赴做好国庆维稳安保和信访工作 ——周建副部长在“国庆平安行动”工作会议上的讲话	(605)

第 29 期 把优先解决影响可持续发展和危害群众健康的突出环境问题作为下半年
工作重点
——周生贤部长在全国重金属污染防治工作会议上的讲话..... (609)
——周生贤部长在全国环境保护部际联席会议暨黄河中上游流域
水污染防治专题工作会议上的讲话 (613)
让黄河流域休养生息
——张力军副部长在全国环境保护部际联席会议暨黄河中上游流域
水污染防治工作专题会议上的讲话 (615)

第 30 期 全面开展跨界水体监测 促进跨界水体保护工作
——万本太总工程师在 2009 年全国跨界水体监测工作现场会上的
讲话..... (621)

第 31 期 关于转发《河北省绿色信贷政策效果评价办法（试行）》和《关于
开展河北省绿色信贷政策效果评价工作的通知》的通知..... (626)

第 32 期 吴晓青副部长在全国环保系统工程建设领域突出问题专项治理工作
视频会议上的讲话 (631)
傅雯娟组长在全国环保系统工程建设领域突出问题专项治理工作
视频会议上的讲话 (636)

第 33 期 吴晓青副部长在水专项松花江、辽河流域项目督查调研会议上的
讲话..... (639)

第 34 期 关于转发《河南平顶山市建立县乡村三级环保管理体系 切实加强
农村环境保护工作》的经验材料的通知..... (644)

第 36 期 周生贤部长在环境保护部巡视工作动员会上的讲话 (646)

第 37 期 让江河湖泊休养生息
——周生贤部长在第十三届世界湖泊大会上的讲话 (650)

第 38 期 吴晓青副部长在水专项太湖流域督查调研会议上的讲话..... (655)

第 39 期 以生态文明建设为指导 构建能源与环境的和谐
——周生贤部长在中国环境与发展国际合作委员会 2009 年年会上的
讲话..... (660)
——周生贤部长在中国环境与发展国际合作委员会 2009 年年会上的
总结讲话 (663)

第 40 期 关于转发《余效明副审计长在 2009 年中央部门财务暨内审工作
研讨班上的讲话》的通知 (666)

第 41 期 抓住机遇 正视困难 努力开创环境统计工作新局面
——张力军副部长在 2009 年全国环境统计工作会议上的讲话..... (670)

第 42 期 以生态文明建设为指导 积极推进国家级自然保护区健康发展
——李干杰副部长在国家级自然保护区评审委员会成立会议上的
讲话..... (683)

第 43 期 潘岳副部长在全国环保系统精神文明建设座谈会暨专职党务干部
培训班上的讲话 (687)

第 44 期 大力发展环保产业 为探索环保新道路提供强大产业支撑
——吴晓青副部长在中国环保产业协会第四届会员代表大会上的讲话..... (692)

第 45 期 关于印发《李克强副总理在中国环境与发展国际合作委员会 2009 年
年会上的讲话》的通报..... (696)

第 46 期 把握环境保护大发展的历史机遇 扎实推进环评管理各个领域工作
——吴晓青副部长在全国环评工作暨环保验收现场交流会议上的讲话..... (699)

第 47 期 关于印发《驻部纪检组组长傅雯娟同志在全国环保系统纪检组长
座谈会上的讲话》的通报..... (707)

第 48 期 关于转发《浙江省农村环境保护规划》的通报 (716)

第 49 期 关于印发《张力军副部长在全国排污费征收管理工作会议上的讲话》的
通报 (740)

五、环保内部情况通报

环保内部情况通报

第 1 期

环境保护部办公厅 2009 年 1 月 5 日

在全国污染减排工作会议上的讲话

环境保护部副部长 张力军

(2008 年 12 月 23 日)

同志们:

大家上午好!在全党深入开展学习实践科学发展观活动,全面落实中央关于扩大内需、促进经济增长十大措施之际,环境保护部决定召开全国污染减排工作会议,就是要深入贯彻落实中央经济工作会议精神和国务院节能减排工作领导小组第二次会议的要求,全面分析当前经济环境下的减排形势,统一思想,迎难而上,坚定不移地实现减排约束性指标,促进经济社会又好又快的发展。周生贤部长对这次会议高度重视,要求全国环保系统进一步提高对当前形势下加强污染减排工作重要性的认识,促进民生改善和发展方式的转变,保持经济平稳较快的发展。这次会议在浙江省召开,也是一次经验交流会,安排大家到现场参观考察,学习交流浙江省推进污染减排工作的经验和做法。

今天,我主要讲五个方面的问题。一是总结 2008 年污染减排工作,二是分析当前减排工作面临的机遇与挑战,三是梳理减排工作中存在的具体问题,四是研究提出明年的减排工作安排,五是对 2008 年总量减排核查核算工作提几点具体要求。

一、充分肯定污染减排工作取得的成绩

今年以来,我国经济社会发展经受了多方面严峻考验,党中央、国务院带领全国各族人民,克服了特大自然灾害和世界经济金融形势急剧变化造成的冲击,保持了国民经济平

稳较快发展和社会和谐稳定。各地、各部门深入贯彻落实科学发展观，把污染减排作为环保中心任务，进一步加大工作力度，污染减排取得了历史性突破，环境保护从认识到实践都发生了重要转变，突出体现在四个方面。

（一）减排目标责任制得到强化。根据国务院批转的《节能减排统计监测及考核实施方案和办法》的要求，年初，环境保护部会同有关部门开展了 2007 年全国主要污染物总量减排核查核算工作。7 月，联合发展改革委、统计局、监察部公布了《2007 年度各省（区、市）和五大电力集团主要污染物总量减排情况考核结果》，对城市污水处理厂建设滞后、低负荷运行或无故不运行的 4 个城市，未按时限要求建成脱硫设施的 3 个电力集团实施了区域限批；责令脱硫设施运行不正常的 7 家电厂限期整改，扣减电价款并处 5 倍罚款，全额追缴二氧化硫排污费。9 月，会同统计局、发展改革委发布了《2008 年上半年各省（区、市）主要污染物排放量指标公报》，对在城市污水处理、脱硫设施运行等方面存在问题的 10 个城市和 9 个电厂予以通报，责令于今年年底前完成限期整改任务。这些考核措施不仅极大地促进了有关地区和单位的减排工作，而且在社会上引起了强烈反响。大家普遍反映，各级党委政府对环保工作从来没有像今天这么重视，人民群众也从来没有像今天这么关注，环保部门的地位也从来没有像今天这么重要。应该讲，环保工作能有今天这样一个形势，污染减排的推动功不可没。各地政府也积极加强行政问责考核，河南、山西、辽宁、江西、贵州等地对减排任务完成不好的县（区）都实施了区域限批。通过行政问责，进一步落实了减排工作责任制，调动了地方政府减排工作的积极性。不少地方政府领导明确表示，污染减排是“摘帽子”工程，完不成减排目标，就辞去担任的领导职务，这充分说明各地党委政府真正把污染减排工作列入了重要的议事日程。

（二）减排各项措施稳步推进。根据最新调度，2008 年，全国共新增城市污水日处理能力 1280 万吨，超额完成今年 1200 万吨的计划；1000 多家重点企业新建或改建了污水深度治理工程。全国新增燃煤脱硫机组装机容量 8600 万千瓦，其中新增现役燃煤脱硫机组 4300 万千瓦，超额完成今年 3000 万千瓦的计划；新增 11 台（套）钢铁烧结机烟气脱硫设施，一批炼焦、有色金属等企业完成了烟气 SO_2 治理任务。全国累计关停小火电 1587 万千瓦，超额完成今年 1300 万千瓦的计划；淘汰水泥、钢铁、焦炭、电解铝、造纸、酒精、味精、柠檬酸等行业落后产能工作进展顺利。部分地区监管减排效益明显，如江苏省发电企业脱硫设施平均投运率由 2006 年的 60% 提高到今年的 95% 左右。

为确保实现减排目标，各地创造性地开展工作。北京、山东、黑龙江、陕西、宁夏、上海、福建等地通过财政以奖代补激励企业减排；浙江、河南、广东等地加快配套管网建设提高城镇污水处理厂的处理负荷；湖南、江西、山西、广西、内蒙古等地积极筹措资金力争在 2010 年年底前县县建成污水处理厂；浙江省决定自 2008 年起利用 5 年时间在县县已经建成污水处理厂的基础上，实现全省镇镇建成污水处理厂，这在东部地区又率先走了一步；重庆、辽宁等地严格实行新建项目总量核准制度，从源头控制新增排放量；河北大力实施“双三十”示范工程，推进重点地区和重点行业减排；四川、甘肃等地在财政并不宽裕的情况下均投入 1 亿多元专项用于减排工作。安徽是一个中部省份，今年一年新增的城市污水日处理规模相当于前 50 年的总和，能取得这样的成绩相当不容易。一年来，各地积极探索，大胆创新，形成了激励与约束并举、引导与推动同步的良好局面。

（三）减排法规政策体系逐步完善。修订并颁布实施了《中华人民共和国水污染防治

法》，明确了重点水污染物排放总量控制的管理规定，强化了地方政府的责任。会同有关部门出台了《节能环保发电调度办法（试行）》《燃煤发电机组脱硫设施运行及电价管理办法》《城镇污水处理设施配套管网以奖代补资金管理暂行办法》等文件，有力地推动了减排工作。配合发展改革委下达了水泥、电石、铁合金、钢铁、电解铝、造纸、酒精等行业淘汰落后产能计划，建立了淘汰落后产能企业名单公告制度。会同财政部启动了太湖流域排污权有偿使用和交易试点工作，天津市也已开展了排污交易试点工作，利用市场机制激励企业减排。与质检总局联合发布了《制浆造纸工业污染物排放标准》等 11 项国家标准，进一步严格污染排放要求。

（四）三大体系建设步伐加快。协调财政部下达了中央财政主要污染物减排专项资金项目预算 21 亿元，31 个省（区、市）及新疆生产建设兵团环保局（厅）共建成 240 个污染源监控中心，对 7810 家企业实施了污染源自动监控，在 5496 个废水排放口和 3825 个废气排放口安装了污染源自动监控设备。山西省拿出 10 多亿元加强污染源自动监控系统等监管能力建设。环境保护部建立了减排计划审核备案，减排工程现场核查和季度调度，减排数据核算发布，减排情况预警通报等各项制度，减排政策框架体系基本建立。一年来，环境保护部举办了四期城市污水处理厂、燃煤电厂脱硫及重点行业污染减排业务培训班，累计参加培训人员达 900 多人次，在全国培养了一批减排管理和现场核查的技术骨干。

回顾近三年来的减排工作，可以说是一年一个台阶，成绩喜人。2006 年，虽然全国化学需氧量和二氧化硫排放总量分别较 2005 年上升 1% 和 1.5%，但增长幅度分别回落了 4.6 个百分点和 11.6 个百分点，初步遏止了多年来快速增长的趋势。2007 年同比又分别下降 3.2% 和 4.7%，在经济超预期高速增长的情况下，两项污染物排放总量开始出现“拐点”，首次实现了双下降，这是一个历史性的突破。在今年的“两会”上，温家宝总理强调环境保护从认识到实践都发生了重要转变，环保工作站在了一个新的历史起点上。今年前三季度，全国国内生产总值增长 9.9%，单位 GDP 能耗下降 3.46%，全国化学需氧量和二氧化硫排放总量分别下降 2.7% 和 4.2%。据有关部门测算，全年国内生产总值增长 9.3% 左右，单位 GDP 能耗下降 4.5% 左右；预计全年化学需氧量和二氧化硫排放总量在 2007 年和今年前三季度降幅的基础上，继续保持下降态势，有望完成年初全国环保局局长会议提出的 2008 年全国化学需氧量和二氧化硫排放总量分别比 2005 年下降 5% 和 6% 的目标。这些成绩的取得是来之不易的，与同志们的艰苦努力，一步一个脚印地狠抓落实是分不开的。减排的成效从环境质量改善上也得到了体现。监测数据表明，全国 759 个地表水国控断面水质指标高锰酸盐指数平均浓度，由 2005 年的 7.2 毫克/升下降到今年上半年的 6.2 毫克/升；全国 113 个环保重点城市二氧化硫平均浓度，由 2005 年的 0.07 毫克/立方米下降到今年上半年的 0.054 毫克/立方米。全国 395 个城市酸雨统计结果显示，酸雨城市比例逐渐减少，全国 4 个大气成分本底监测台站的 2007 年监测数据显示，降水中硫酸盐浓度除青海瓦里关本底台无变化外，其余台站均呈下降趋势，降幅为 9%~18%。

二、充分认识当前经济形势对污染减排的机遇与挑战

为应对当前的经济危机，中央采取了积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台了 10 项扩大内需的措施，其中包括加快生态环境建设、城镇污水和垃圾处理设施建设、重点

流域水污染防治以及重点节能减排工程等。这些措施是当前扩大内需、促进经济平稳较快增长的重要内容，也对完成“十一五”减排目标起着重要作用。中央经济工作会议明确要求，把保增长、扩内需、调结构有机结合起来，坚持加快发展方式转变和推进经济结构战略性调整的大方向不能动摇，节能减排和淘汰落后生产能力工作不能有丝毫放松，要加快重大减排项目建设，强化城乡污染治理设施和减排工程运行监督，严格限制高能耗、高污染项目和生产能力过剩项目，适当提高排污费、污水和垃圾处理费收费标准，积极推进排污权有偿使用和排污交易工作。

当前，中央对污染减排工作的要求是非常明确的。我们既要高度重视当前经济的负影响对节能减排和企业环境监管带来的挑战，又要充分看到国家扩大内需、加快节能减排和生态环境保护工程建设等措施给环保工作带来的大好机遇。污染减排仍处于重要的战略机遇期，保持两项污染物减排比例持续下降具备很多有利条件，主要体现在两个方面：

一是新增污染物排放量压力减缓。今年1—11月，全国火力发电量为2.56万亿度，增长4.7%，增速回落了10.8个百分点，电力煤炭消耗量为13.52亿吨，与去年同期基本持平；粗钢、有色金属、水泥和焦炭产量增速全部回落到1位数，分别回落了14.1、15.2、8.1和15.8个百分点。这些主要耗能产品的增速大幅下降，大大减轻了二氧化硫新增量的压力。同时，纸张、糖、化肥和织布产量增速分别回落了3.8、20.8、11.5和8.3个百分点，这些主要耗水产品增速下降也大大减轻了COD新增量的压力。而且，今年前三季度，全社会固定资产投资实际增长15.1%，同比回落5.7个百分点，投资增速下滑，投资后劲不足，考虑到出口形势的严峻性以及拉动国内需求的滞后性，今明两年两项污染物新增排放量压力会比前几年大大减缓。

二是近三年建成投运大规模治污工程，许多工程处理效率尚未达到设计要求或满负荷运行，减排潜力很大。全国电力行业已经投运的2.66亿千瓦脱硫机组，2007年综合脱硫效率为73.8%，远低于规范和设计要求90%的脱硫效率，循环流化床（除30万千瓦机组和享受脱硫优惠电价外）治理工程多数尚未作为脱硫措施核算二氧化硫减排量。2007年全国新建成城市污水处理厂482座，新增污水处理能力1300万吨/日，实际处理水量为740万吨/日，平均负荷率只有57%。城镇污水处理工程和重点流域水污染防治项目的投资建设是10项扩大内需的重要措施之一，减排COD的工程建设规模和进度不会因经济危机而缩小和减慢，相反还会扩大。

在看到机遇的同时，也要清醒地认识到当前减排工作面临的严峻形势，深刻认识到减排工作的复杂性、艰巨性和长期性。调研中，一些同志反映，当前经济增长放缓了，减排任务很容易完成，存在一种盲目乐观的情绪。我刚才也说了，上述两个方面的有利条件可能暂时支持乐观情绪，但我们绝不能盲目地乐观，污染减排工作还存在不少问题，突出表现在六个方面：

一是推进减排的结构性矛盾仍然十分突出。经济增长方式粗放、资源能源利用效率低、产业结构调整缓慢、高耗能和高污染行业产能扩张尚未完全遏制，问题依然突出。全国三分之二的省份出现第三产业比重不升反降的局面，产业结构重型化趋势明显；煤炭占一次能源消耗的比例由2005年的68%上升到目前的69.6%，难以达到国家能源发展“十一五”规划提出的2010年66.1%的目标。目前，一些地方出现了为确保经济增长盲目上“两高”项目的苗头。

二是城镇化和工业化正处于加速时期。我国城镇化率的增长速度每年都在 1 个百分点左右, 2007 年达到 45%, 城市化进程加快将产生大量的化学需氧量排放、大量消耗水泥和钢铁, 对减排的压力是巨大的。2008 年, 预计全国煤炭消耗总量和粗钢产量将分别达到 27.5 亿吨、5 亿吨, 大大超过“十一五”规划的目标; 占工业二氧化硫排放量 50% 以上的火电装机容量达到 6 亿千瓦、占工业 COD 排放量 35% 的造纸产能达到 7600 万吨, 均提前 2 年超过“十一五”规划目标。可以说, 很多高耗能、高排放行业的增长都已经超额完成了“十一五”规划确定的目标。

三是工程和结构减排后劲不足。近三年, 在经济高速增长、主要耗能产品产量提前达到“十一五”规划目标的情况下, 污染减排仍然取得了历史性进展, 主要是由于工程建设规模和淘汰落后产能规模超过了“十一五”规划实施进度。规划要求现役燃煤机组安装脱硫设施 2.1 亿千瓦, 目前已完成 1.7 亿千瓦, 要求 2009 年和 2010 年建成运行的, 有 32% 已经提前到 2008 年完成; 规划要求关闭的 5000 万千瓦小火电机组, 目前已关闭 3600 万千瓦; 规划要求新增 4500 万吨/日城市污水处理规模, 目前已经完成 3400 万吨/日。后两年, 工程和结构减排后劲就显得不足了。寄予希望的钢铁烧结机烟气脱硫工程和重点企业废水深度治理工程, 由于经济的负影响导致企业效益回落而可能影响治污工程如期实施; 寄予希望的淘汰落后产能工作, 由于电力行业“上大压小”和钢铁、水泥等采取“等量淘汰”政策, 目前国家严格限制产能过剩的电力、钢铁和水泥等, “等量淘汰”落后产能不确定性加大。

四是已上治污措施的部分企业开工不足, 减排能力得不到充分发挥。国内经济的负影响导致火力发电量、钢铁产量等增速大幅回落, 致使大部分脱硫机组发电小时数下降, 部分已上烧结机烟气脱硫设施的烧结生产线停产。今年 1—11 月, 全国火力发电装机容量增长 8.9%, 火力发电量仅增长 4.7%, 发电小时数下降了 326。目前, 全国有 18 台 60 万千瓦燃煤脱硫机组停止发电, 已建成的 11 台(套)钢铁烧结机烟气脱硫设施有 4 台烧结生产线停产。内蒙古这几年发电建设比较快, 上了一些有脱硫设施的大机组, 无论是能耗还是污染排放水平在全国都是领先的。由于需求不足, 这些大机组都停了下来, 保留了那些带着供热的小机组。已上治理设施或者是减排工艺技术较好的企业, 在当前形势下存在开工不足的问题, 虽然新增量压力减缓, 但是治污工程减排能力得不到充分发挥, 新增减排量也明显减少。

五是企业环境监管面临严峻挑战。根据国控重点污染源监测报告, 前三季度 2844 家废水污染源排放达标率为 72%, 900 家城市污水处理厂排放达标率为 67%, 2844 家废气污染源排放达标率只有 62%。在当前经济形势下, 企业既要保就业又要保利润, 治污设施运行不足问题将日益凸显, 达标率有进一步降低的风险。目前三大体系建设和运行情况还难以适应减排工作的需要, 还有近一半的省级环保部门污染源在线监控系统没有建成, 1000 多家电厂脱硫设施虽然安装了在线监控装置, 但与环保部门进行联网的不到 30%。不少企业在线监控设施严重滞后, 即使安装了, 有的不运行, 有的监测数据不准确, 普遍校核不到位, 有的还查不到历史数据。最近, 审计署对一些地方污染源在线监控系统运行情况进行了审计检查, 结果表明在线监控装置运行率不足 50%, 运行设备能够符合标准的还不到 20%。企业安装了在线监控装置, 而运行监管不到位, 环保部门是有责任的。我们一定要高度重视这个问题, 切实把这件事情抓紧抓实, 确保国家的投资发挥效益。

六是促进减排的政策落实不到位，出台的政策执行也不到位。财税、金融、价格、贸易等激励减排的政策措施还不完善，有些政策正在制定过程中，有些政策虽已出台但还没有很好地贯彻落实。全国城市污水处理收费平均为 0.52 元/吨，低于保本微利要求的 0.80 元/吨，这是国务院三令五申要求的收费水平，不少地方还是落实不到位，无法保证城市污水处理设施的正常运行。据统计，东部地区收取污水处理费的 98 个城市平均收费水平为 0.64 元/吨，中、西部地区收费水平更低。全国燃煤电厂二氧化硫排污费要求提高到 1.26 元/公斤，但是到现在具体政策还未出台；要求对脱硫设施运行达不到要求的燃煤电厂扣减脱硫电价款并进行 2~5 倍的处罚这件事，环境保护部和发展改革委经多次协调才达成一致意见并下发了有关规定，还有一些省份没有严格执行。

总之，我们要进一步提高对减排工作重要性的认识，切实把思想和行动统一到中央对当前经济形势的分析判断上来，统一到中央的决策和部署上来，统一到科学发展观的要求上来。既要看到污染减排的良好态势和有利条件，坚定做好减排工作的信心和决心，又要充分认识当前面临的困难和挑战，进一步增强责任意识，迎难而上，全力推进以完成污染减排任务为中心的各项工作，为继续保持经济平稳较快发展做出我们的贡献。

三、正确看待当前减排工作中存在的一些具体问题

减排工作取得的成绩是有目共睹的，得到了方方面面的认可。在今年 7 月份召开的国务院节能减排工作领导小组第二次会议上，温家宝总理、李克强副总理对减排工作和取得的成绩给予了充分肯定，要求我们向工作在减排一线的同志们表示慰问。参加会议的很多部长表示，环境保护部在减排工作上真抓实干，出台了一套科学、量化的评价考核指标体系。8 月和 9 月，我分别到全国人大、全国政协汇报减排工作，介绍了国务院批转的减排统计监测考核办法以及环境保护部出台的总量管理规定，人大常委、政协委员们都给予了较高的评价。不少地方政府领导表示，对比节能降耗和污染减排的评价考核体系，尽管完成减排目标的难度更大，但减排工作突出的是个“实”字，它必须依靠治污工程建设和淘汰落后产能才能实现，有利于促进地方政府痛下决心调整产业结构，加大环境基础设施建设投入。11 月，环境保护部会同发展改革委等四部委对 12 个省（区）节能减排工作情况进行了督查，参加督查的其他部门同志表示，减排工作是实实在在的，减排指标和数据是“核”出来的，是摸得着、看得见的。各地环保部门的同志普遍反映，仅一年多时间，环境保护部出台了一系列规章制度，减排工作走上了有法可依、有规可循的管理轨道，确实有了很大的进展和成效。

同志们在推进污染减排工作中，牺牲了许多节假日，干得很辛苦，我们通过各种方式听到了大家的一些反映。为全面了解情况，我们派出了一些调研组，听取了 34 位市级环保部门主管局长和 28 位县级环保部门主管局长的意见。大家普遍表示，随着工作深入推进，污染减排真正引起了当地党委和政府的重视，一方面在编制、经费、职能、车辆、仪器等各方面大力加强了基层环保部门能力建设；另一方面，由于多方面的原因，地方环保部门的领导同志感到压力越来越大，也有一些同志产生了不少困难和疑惑，甚至对核查核算工作产生一些怨言，归纳起来主要有五个方面：

第一，反映减排核查核算过于严格。一些同志反映，国家减排考核的责任主体应当是

地方政府领导，但在实际操作中，特别是在基层地方政府，主要责任往往由环保部门承担。因此，一些地方环保部门的同志认为是由于国家减排核查核算过于严格所致，存在不同程度的畏难、抱怨情绪。

对于这个问题，我想分两个方面来讲。首先要明确环保部门在减排工作中的职能定位。概括起来就是五句话：第一，提出任务；第二，明确措施；第三，落实责任；第四，统筹协调；第五，督查督办。在减排工作中，各地环保部门要认真领会国家减排规则，测算清楚实现减排目标需要采取的措施，以及保障措施落实的政策和手段，需要哪些工程减排项目和完成时限，需要淘汰哪些落后产能和时限要求，需要的资金投入以及人员组织保障等，要把这些情况向当地政府汇报清楚，得到政府的支持和重视，由政府督促各部门按照职责分工逐一落实到位，这样的话，减排工作就能够实在、稳步地推进，完成任务的希望就很大，环保部门的压力自然会小得多。不少地方在这方面都有好的做法。如山西省环保局通过省政府将城镇污水处理厂建设工作分配给建设部门，污水处理厂减排的指标和任务也由建设部门负责，环保部门集中力量做好环境监管和协调督办工作，改变了以往由环保部门承担减排压力的局面。因此，我们必须进一步明确职能定位，只要把五句话干明白，把我们的职责履行到位，减排工作就一定能够取得明显进展。

关于减排数据审核严格的问题，我先向大家通报一组各省上报数据：2006年、2007年和今年上半年全国COD排放总量分别下降2.1%、9%和13.8%；二氧化硫排放总量分别下降4.2%、13%和15.7%。按各省数据，时间过半，全国COD和二氧化硫排放总量较2005年分别下降了24.3%和29.7%，均提前并且远远超过“十一五”减排目标，有的省两项污染物排放量甚至下降了50%以上。今年上半年，上报COD排放量下降比例超过20%的有6个省、二氧化硫排放量下降20%以上的有7个省，有的省甚至超过40%。如此大的减排量，环境质量应有明显的改善了，可事实并非如此。如果没有统一的审核，各地报多少，我们统计多少、公布多少，党中央、国务院会怎样看待环保部门的工作？人民群众会怎样看待环保部门的工作？环保系统是实事求是的吗？因此，没有严格认真的核查是不行的，没有负责任的态度是不行的。这两年国家向社会公布的污染减排数据，与环境监测数据、环境质量状况基本上是吻合的。今后，我们仍要坚持这种严格的考核制度，严格执行国家核查核算的各项规定。

第二，反映新增排放量难以落实。“淡化基数、算清增量、核实减量”是确定各地区减排数据的基本原则。有些同志反映，2005年环境统计数据不准确，数据报高的地方反映即使所有排污单位都关闭了，也不能完成减排任务；报低的地方反映采取了这么多的减排措施，减排量却很小；也有的反映计算出来的新增量不能一一落实到具体排污单位。由于多方面的原因，环境统计数据确实存在这样或那样的问题，这些问题都是环境保护事业发展过程中暴露出来的问题。例如，全国钢铁产量近10年增长了3倍多，占行业二氧化硫排放量四分之三的烧结机大部分还没有建成烟气脱硫工程，而全行业二氧化硫排放量却呈下降趋势；环境统计中工业企业COD和二氧化硫排放达标率都在90%以上，而实际上国控重点污染源监测结果只有60%左右。2005年环境统计数据虚报多了，减排任务完不成了，就要求调基数，这偏离了污染减排的真正目的。大家都清楚环境统计还存在不完备的问题，以往大家对这项工作重视程度也不够，数据差异可能更大些，但2005年各地的排放基数及五年减排目标是经国家确定的，是既定事实，是不可再改动的。这也是为什么要在全国

开展污染源普查的原因之一，要扎扎实实把排污基数搞准确，使“十二五”减排工作在更加真实可靠的基础上进行。希望同志们今后不要再争论 2005 年排污基数的问题了，而把主要精力放在促进减排工程建设和监管水平的提高上。

国务院《节能减排综合性工作方案》要求向社会公布所有重点污染源排放数据，这就要求各级环保部门把新增排放量逐一落实到排污单位。目前，一些地方在落实环境统计年度排放量时，对数据审核把关不严，有的甚至采取简单化处理方式，以上年排放量为基数，根据核定的减排量，平推得到各地本年度排放量，而不是根据实际情况逐一落到排污单位。这种简单化处理方式必须改变！怎么改？一个地区今年煤炭消耗总量是多少应该很清楚，都是哪些单位消耗的和消耗了多少都是有统计的，各单位二氧化硫排放量也是可以统计的。今后，新增排放量必须逐一落实到排污单位，可以从四个方面予以落实，一是新投产项目的排放量，二是企业产能扩张增加的排放量，三是治污设施运行不正常增加的排放量，四是监测和监察超标排放新增排放量。

第三，反映减排核查核算规则经常变。有的同志反映，现在通过 DCS 和中控系统检查治污设施运行情况来确定减排量，是核查规则发生了变化；也有的反映，今年上半年在审核减排数据中，对多项减排措施不予确认，公布的减排数据普遍低于预期，是由于核算规则发生了改变。我可以郑重地告诉大家，核查核算规则从发布之日到现在从未作过改变，只是随着工作的深入和认识水平的提高，逐步把更科学合理的核查方法和要求教给了大家，以前深度和要求不够而已。不少同志简单地认为，燃煤电厂脱硫和城市污水处理厂等重点治污工程建成运行了，减排量就按设计处理效率或者是环保验收达标数据计算，而没有综合考虑其实际运行状况。随着减排工作的深入，治污设施的核查由过去检查瞬时在线监测数据和统计报表的方法，深化为通过 DCS 和中控系统检查治污设施运行半年甚至更长时间的历史数据方法，治污设施运行、效率和偷排漏排等情况就可以清晰地反映出来，这样计算出来的减排量才能更为真实地反映企业实际排污情况。2006 年以前的环境统计数据库中，全国 1.5 亿千瓦脱硫机组脱硫效率都在 90% 以上，城市污水处理厂负荷率平均在 70% 以上，通过 DCS 和中控系统数据核查，重点治污设施运行问题日益显现出来，运行不好，即使有了减排能力也形不成减排效果。例如，监管水平位列全国前三位的某省，2006 年脱硫设施投运率只有 60%，通过这种核查方法促进了设施投运率的大幅度提高，2007 年达到 90% 以上，这是其他部门上报国务院的调查数据，真实地反映了企业管理水平的提升。

今年上半年，对以下几种情况的减排量没有进行认定：一是工艺简单且不能稳定运行的减排工程，二是污水处理设施超标排放的，三是关停企业不在以前环境统计数据库的，四是按照核算细则要求介于可算可不算的，五是淘汰除钢铁、有色、水泥和小火电外其他落后产能的，六是循环流化床锅炉炉内脱硫技术。其实减排核算细则对这些情况都已有明确的规定，只不过是细化了规则而已。减排工程要求有连续稳定可靠运行的技术，工艺简单且不能稳定运行的当然不能认定减排量；污水处理设施超标排放，本身就是违法的，更不能认定减排量；有些减排措施减排量半年不好判断，如非环境企业的关停，上半年未认定但全年会统一认定；各地的监测监察系数国务院文件也要求全年才统一使用。以上规定，在今后的核算中，会一直坚持。

各地在淘汰落后产能工作中，基层环保部门往往是牵头单位，做了大量工作，付出了

艰辛努力，大家对该类项目未核算减排量反映较为强烈。为鼓励各地工作积极性，对反映较多的 2007 年关闭且今年有接转减排量以及今年新增关闭落后产能的减排量核算，按照总量核算细则的规定，分为四类情况予以细化：第一类是在 2005 年重点污染源名录中的企业，以上年环境统计中的排放量为基数（需按照产能进行核实）核算减排量；第二类是 2005 年以企业群形式列入重点污染源名录中而 2007 年打开企业群的企业，以该企业达到排放标准对应排放量作为减排量；第三类是没有列入 2005 年重点污染源名录中而 2007 年动态调整为重点源的企业，以排污系数法对应排放量作为减排量；第四类是不在上年环境统计重点污染源名录中的企业，今年确实关闭了，按排污系数法一律按实际削减量的 50% 核算，但合计不能高于该地区上年度非重点污染源排放量的 20%（COD）和 10%（二氧化硫），确认减排量的项目名单由省里确定。去年是这么做的，今年继续这么做，一直到 2010 年都不变。

第四，反映总量指标和减排目标存在不均衡的情况。有的同志反映，总量指标的分配、减排目标的下达没有考虑各地实际情况，减排任务难以完成。国家在分配各省总量指标和下达减排比例时，按照各地“十一五”经济社会发展目标，根据 GDP 增速、产业结构、能源结构、环境容量、减排潜力等，经过反复测算确定的。从全国范围看，国家分配给各省的减排比例合计是 COD 和 SO₂ 均下降 10%，其中东部地区平均减排 15%，中部 10%，西部 5%，新疆、青海、西藏和海南还允许适当增加，但要控制增长速度。国家已经充分考虑了各地的实际情况，各省总量指标和减排比例是由国务院确定的，之前也多次和各省交换意见。同志们不要再讨论这个问题了。在“十二五”确定总量指标和下达减排比例时，我们会再与大家商量。关于总量指标和减排目标存在不均衡的情况，主要是地市级环保部门的反映，汇总各省下达给各市的结果，全国 457 个地级市（不包括西藏辖区）承担的减排比例合计削减 COD 15.38%，SO₂ 18.75%，比国家要求的分别多削减 5.38% 和 8.75%。这意味着，即使国家和各省都完成“十一五”减排目标，也还有相当一部分市难以完成减排任务。主要原因是全国有 22 个省保留了部分 COD 总量指标、25 个省保留了部分二氧化硫总量指标。关于各市的年度减排目标，国家是由省里确定的，不少省份下达给各市的减排目标采取了简单“一刀切”的方法，统一削减比例，这对于经济欠发达地区是不公平的。希望各省能够妥善处理好这个问题。

第五，反映核查核算尺度不统一的问题。一些同志反映，由于各地减排项目有多有少，各检查组业务能力有高有低，政策理解水平有深有浅，导致有些地区核查过严、有些偏宽。应该说，这是一个客观存在的问题。也正是如此，每次现场核查后部里都要集中统一审核各组核查数据，主要是为了保证各个检查组核算、执法的力度尽量一致。同时，为了解决这个问题，部里进一步加大了培训力度。2007 年我们培训了 1500 人次，今年又培训了 900 多人次，重点是减排规则的理解、燃煤电厂脱硫设施运行、城镇污水处理设施运行以及重点行业减排核查核算。应该说，经过多次大规模培训和现场核查，大家的核查水平有了大幅提高，尤其是对燃煤电厂脱硫和城市污水处理厂减排核查的尺度逐渐统一，也促进了各级环保部门监督管理水平的提高。目前存在的核查尺度不完全统一的问题是减排工作过程中出现的问题，相信在大家的共同努力下，是很快可以得到解决的。

能够提出上述问题，这本身就充分说明大家在真抓实干，勤于思考和深入研究，不干是提不出问题的，这也是环境管理由粗放向精细转变，从定性向定量转变过程中出现的问

题。在这些问题面前，我们要统一思想和上下同心，一要协调行动、形成合力，把思想和行动统一到环境保护部对减排形势的分析判断上来；二要加强学习、增长本领，尽快形成适应减排管理要求的知识结构；三要坚持求真务实精神，大兴调查研究之风，扎扎实实做些打基础、利长远的工作，使减排工作经得起实践和历史的检验。

四、2009 年污染减排工作安排

明年是实现“十一五”节能减排约束性目标的决定性一年，中央经济工作会议明确提出节能减排工作要取得突破性进展。12月14日，胡锦涛总书记在辽宁视察工作时强调，要切实做好节能减排和环境保护工作。虽然目前经济形势十分严峻，但节能减排和环境保护工作丝毫不能放松，必须坚定不移地抓下去。2009年污染减排工作的总体要求是：全面贯彻党的十七大、十七届三中全会和中央经济工作会议精神，以科学发展观为指导，把污染减排作为促进科学发展的重要抓手，把加快发展方式转变和调整结构作为经济保增长的主攻方向，坚持“目标不变，要求不降，力度不减”，强化责任考核，完善政策机制，加强综合协调，使节能减排综合性工作方案的各项措施落到实处，加快建设资源节约型、环境友好型社会，促进国民经济又好又快地发展。

明年全国化学需氧量和二氧化硫排放总量的减排目标，初步考虑是与2008年相比均下降3%左右。现在提出来供同志们研究讨论，根据大家的意见，再提交部党组研究确定。在明年GDP增长维持在8%左右的情况下，力争二氧化硫提前一年完成“十一五”减排目标，化学需氧量排放量在2005年的基础上下降8%~8.5%，为2010年减轻压力。要着力做好六个方面的工作。

第一，强化减排目标责任制。把强化政府责任作为实现减排目标的关键环节，组织逐项检查节能减排综合性工作方案落实情况。严格按照《主要污染物总量减排考核办法》的要求，对污染减排工作情况开展全面考核，不仅要考核化学需氧量和二氧化硫排放量指标完成情况，还要考核目标责任书中规定的工程项目完成情况以及减排“三大体系”建设情况。2009年6月上旬，发布各省（区、市）和6大电力集团2008年减排目标完成情况考核结果，评价考核结果在报经国务院审定后，交干部主管部门，作为对省级人民政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据。

第二，严格控制新增排放量。认真贯彻落实全国环境影响评价工作会议精神，严格把握对“两高一资”和产能过剩项目的环评审批，牢牢把好环保准入关口，坚决遏制高耗能、高排放行业过快增长。把污染物总量指标作为审批项目环评的前置条件，作为审查规划环评的必要条件，推动污染物减排任务的落实；切实抓好“三同时”验收，将总量削减任务作为环保验收基本要求，确保污染物减排措施的落实。总量指标必须从工程减排和结构减排措施已经形成的余额中考虑，不得使用预付减排量，要尽早实现所有新建项目总量指标通过排污交易获得。

第三，着力推进工程减排和结构减排。2009年要新增城市污水日处理能力1000万吨，到2009年底全国36个大中城市要力争基本实现污水的全部收集和处理。新增燃煤电厂脱硫装机容量5000万千瓦以上，新增20台（套）钢铁企业烧结机烟气脱硫工程。配合发展改革委督促各地严格执行国家产业政策和落实国家下达的分年度淘汰落后产能计划，明年