

国家环境保护 “十一五”规划中期评估

Mid-term Evaluation of
The National Eleventh Five-year Plan for
Environmental Protection

吴舜泽 周劲松 李云生 燕丽 等编著

中国环境科学出版社

国家环境保护“十一五”规划 中期评估

吴舜泽 周劲松 李云生 燕 丽 等编著

中国环境科学出版社·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家环境保护“十一五”规划中期评估/吴舜泽等编著. —北京: 中国环境科学出版社, 2011.1

ISBN 978-7-5111-0443-4

I. ①国… II. ①吴… III. ①环境保护—五年计划—中国—2006~2010 IV. ①X32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 259237 号

责任编辑 沈 建 唐大为

责任校对 尹 芳

封面设计 玄石至上

出版发行 中国环境科学出版社
(100062 北京东城区广渠门内大街 16 号)
网 址: <http://www.cesp.com.cn>
联系电话: 010-67112765 (总编室)
发行热线: 010-67125803, 010-67113405 (传真)

印 刷 北京东海印刷有限公司
经 销 各地新华书店
版 次 2011 年 1 月第 1 版
印 次 2011 年 1 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 25.25
字 数 565 千字
定 价 60.00 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

序 言

2010年1月27日，温家宝总理主持召开国务院常务会议，讨论并原则通过了《国家环境保护“十一五”规划中期评估报告》（以下简称《报告》）。

四年前，温家宝总理在第六次全国环境保护大会上指出：“十五”期间，我国经济发展的各项指标大多超额完成，但环境保护的指标没有完成，主要是两个指标，一个是二氧化硫排放量；一个是化学需氧量。2005年全国二氧化硫排放量比2000年增加了27%，化学需氧量仅减少了2%，均未完成削减10%的控制目标。温家宝总理强调：“十一五”经济社会发展规划明确提出了今后五年环境保护的主要目标：到2010年，在保持国民经济平稳较快增长的同时，使重点地区和城市的环境质量得到改善，生态环境恶化趋势基本遏制；主要污染物排放总量减少10%。这些指标，体现了人民群众的愿望和国家长远利益的要求，尽管实现的难度很大，但必须下定决心确保完成。

为了兑现庄严承诺，加强环境保护，国务院首次印发了《国家环境保护“十一五”规划》（以下简称《规划》），明确了环境形势、指导思想、基本原则和规划目标，确定了重点领域和主要任务，提出了重点工程、投资重点和保障措施。为了推动《规划》实施，《规划》明确要求，在2008年年底对《规划》执行情况进行中期评估。

开展中期评估，是环境保护规划工作的一项重要内容，是对规划期内环境保护进程的总体判断和对政府履行环保职责情况的督促检查，通过对“十一五”环境保护规划实施中期评估，掌握规划目标、重点任务、政策措施等执行情况，评价判断规划实施取得的成效，分析规划实施过程中出现的问题及原因，根据新形势、新要求提出进一步推动规划实施的对策意见，对于确保完成规划提出的目标和任务，推动科学发展，具有十分重要的意义。

在2008年进行了大量技术准备工作的基础上，2009年2月，环境保护部与国家发展改革委联合印发了《关于开展国家环境保护“十一五”规划中期评估的通知》，对各地执行《规划》的情况开展了中期评估。确定了以省为单位开展自评与国家综合评估相结合的评估方式，采用了定性定量相结合的评估方法。环境保护部发布了《〈国家环境保护“十一五”规划〉中期评估技术指南》，对评估人员进行了技术培训，并会同国家发展改革委对评估工作进行了全面安排。各省、自治区、直辖市人民政府高度重视此项工作，成立评估领导小组，组织环保、发改、建设、水利等部门及辖区内各地市按照规范要求，进行了评估，形成了评估报告。在各省、自治区、直辖市评估报告的基础上，结合污染减排考核、重点流域水污染防治专项规划实施情况考核结果，起草完成了《报告》。

评估显示，《规划》实施三年来，党中央、国务院高度重视环境保护工作，为《规划》顺利实施提供了强有力的支持。胡锦涛总书记视察淮河时提出“让江河湖泊休养生息、恢复生机”的战略思想；温家宝总理要求加快推进“三个转变”，并亲自担任国务院节能

减排领导小组组长；李克强副总理十分重视重点流域污染治理、大气污染防治和农村环境保护，要求加快治污进度，强化监督管理，务求取得明显成效。各地区、各部门精心部署，周密安排，狠抓落实，积极探索中国环保新道路。

《规划》实施以污染物减排两项约束性指标为抓手，兼顾环境质量改善，严格落实环境保护目标责任制，综合运用脱硫电价、污水和垃圾收费等经济手段，污水处理厂工程和电厂脱硫设施工程建设取得了突破性进展，规划实施进度首次达到了规划目标的进度要求，部分指标超额完成任务。环境保护从认识到实践都发生了重要转变。

《规划》实施三年来，在经济快速发展的同时，主要污染物排放基本得到控制，环境污染恶化趋势得到一定程度的缓解，部分地区生态环境质量有所改善，核与辐射环境确保安全。《规划》实施总体进展情况良好。

国务院常务会议对《规划》实施给予充分肯定，会议指出，《国家环境保护“十一五”规划》发布后，各地区、各部门综合运用法律、经济、技术及必要的行政手段，积极推动环境质量改善。治污减排取得突破性进展，2008年，全国化学需氧量和二氧化硫排放量分别比2005年下降6.61%和8.95%，继续保持双下降态势，实现了“十一五”规划确定的时间进度要求。淘汰了一批造纸、炼焦、酒精、水泥、钢铁等行业的落后产能，关闭了一批小火电机组。重点流域区域污染防治取得阶段性成果，淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、松花江、三峡库区及其上游、黄河中上游等流域的2712个水污染治理项目中，已完成1270项，占46.8%；正在建设785项，占28.9%。解决了1.5亿多农村人口的饮水安全问题，5万多个行政村进行了环境综合整治。部分地区生态环境质量有所改善。

针对评估结果，国务院常务会议指出了《规划》实施存在的主要问题和奋斗方向。会议强调，虽然我国环境保护工作取得积极成效，但环境污染总体尚未得到遏制，环境监管能力依然滞后，形势依然严峻。必须进一步强化政府和企业的责任，严格落实环境保护目标责任制，毫不松懈地推进治污减排工作，确保实现“十一五”期间环境保护目标。一要继续抓好治污减排。将保证企业治污设施正常运行作为当前减排工作的中心任务。大力削减火电、钢铁、有色金属、水泥行业的大气污染物排放量和造纸、化工、酿造、印染行业的水污染物排放量。二要深入开展重点流域区域污染防治。落实最严格的水资源管理制度，严格控制水污染物排放总量。把确保群众饮用水安全作为重中之重，开展环保重点城市饮用水水源水质达标评估。三要积极推动农村环境综合整治与土壤污染防治，加快解决农村环境突出问题。四要增加投入，大力发展环保产业，加强环境保护能力建设。严格环境执法监督。

对于环境保护来讲，规划中期评估还是新生事物，无论是理论、方法还是具体实践，都需要不断探索、不断创新、不断完善。希望通过中期评估，进一步强化政策措施，促进各地各部门加大工作力度，确保“十一五”污染减排目标顺利实现，推动环境保护事业健康发展。

目 录

环境保护“十一五”规划中期评估报告.....	1
环境保护“十一五”规划中期评估报告	3
一、《规划》实施总体进展情况	3
二、面临的主要问题	7
三、促进《规划》实施应采取的主要措施	8
国家环境保护“十一五”规划实施中期评估报告.....	13
第 1 章 中期评估执行概要	15
1.1 规划编制背景、目标要求	15
1.2 中期评估目的、程序	17
1.3 各地政府对环保规划编制实施重视程度有所增加.....	18
1.4 部分经济发展指标偏离规划情景并形成一定的不利影响.....	19
1.5 国家环保“十一五”规划中期实施总体顺利	19
1.6 2010 年关键规划任务目标可望完成	25
1.7 规划实施的经验与问题	27
1.8 “十一五”后两年规划实施建议	28
1.9 “十二五”规划编制与实施建议	29
第 2 章 经济社会和资源能源态势分析	30
2.1 宏观经济增长偏快, 经济结构调整偏慢, 给规划目标实现带来压力.....	30
2.2 单位能耗有所降低, 但能源消费总量持续增长, 规划目标实现难度大.....	31
2.3 人口增加与水资源过度消耗加剧了资源和环境危机.....	32
2.4 规划实施后两年面临的压力和挑战	34
第 3 章 水环境保护规划实施评估	37
3.1 水环境质量状况评估	37
3.2 水污染物排放总量评估	41
3.3 重点工程实施进展评估	43
3.4 规划任务措施评估	44
3.5 规划实施经验	46
3.6 主要问题分析	47
3.7 评估建议	48
第 4 章 大气环境保护规划实施评估	50
4.1 城市空气质量状况评估	50

4.2 大气污染物排放总量评估	54
4.3 重点工程实施进展评估	58
4.4 规划任务措施评估	60
4.5 规划实施经验	64
4.6 主要问题分析	66
4.7 评估建议	67
第5章 固体废物规划实施评估	69
5.1 重点工程实施进展评估	69
5.2 实施政策与措施评估	73
5.3 规划实施经验	78
5.4 主要问题	79
5.5 评估建议	80
第6章 生态环境保护规划实施评估	82
6.1 规划任务评估	82
6.2 规划实施经验	86
6.3 主要问题	87
6.4 评估建议	88
第7章 农村环境保护规划实施评估	90
7.1 规划任务措施评估	90
7.2 规划实施经验	92
7.3 主要问题	93
7.4 评估建议	94
第8章 近岸海域环境保护规划实施评估	96
8.1 全国近岸海域水质总体略有好转	96
8.2 陆源污染物入海状况评估	97
8.3 规划任务措施评估	99
8.4 主要问题	100
8.5 评估建议	101
第9章 核与辐射安全规划实施评估	102
9.1 量化指标评估	102
9.2 规划任务措施评估	102
9.3 规划实施经验	106
9.4 主要问题	106
9.5 评估建议	107
第10章 环境监管能力规划实施评估	109
10.1 量化指标评估	109
10.2 规划任务措施评估	111
10.3 规划实施经验	118
10.4 主要问题	119

10.5 评估建议	122
第 11 章 规划政策措施实施评估	125
11.1 促进区域经济与环境协调发展	125
11.2 加快经济结构调整	126
11.3 完善体制, 落实责任	128
11.4 创新机制, 增加投入	130
11.5 强化法制, 严格监管	133
11.6 依靠科技发展产业	140
11.7 动员社会力量保护环境	141
11.8 积极开展环境保护国际合作	142
11.9 问题和建议	143
重点流域水污染防治规划实施中期评估报告	145
第 1 章 重点流域水污染防治规划实施 2008 年度评估概要	147
1.1 2008 年度规划实施评估结论	147
1.2 “十二五”水污染防治规划建议	148
第 2 章 淮河流域“十一五”水污染防治规划中期评估	151
2.1 工作背景	151
2.2 淮河流域规划水质变化评价	151
2.3 总量控制目标完成情况	170
2.4 规划项目执行与投资完成情况	174
2.5 规划评估主要结论	177
2.6 规划实施问题和建议	178
第 3 章 海河流域“十一五”水污染防治规划中期评估	180
3.1 工作背景	180
3.2 规划水质变化评价	180
3.3 总量控制目标完成情况	189
3.4 规划项目执行情况	194
3.5 规划评估主要结论	197
3.6 规划实施问题和建议	198
第 4 章 辽河流域“十一五”水污染防治规划中期评估	200
4.1 工作背景	200
4.2 规划断面水质评价	200
4.3 总量控制目标评估	219
4.4 规划项目执行与投资评估	222
4.5 规划评估主要结论	224
4.6 规划实施问题和建议	225
第 5 章 松花江流域“十一五”水污染防治规划 2008 年评估	226
5.1 工作背景	226

5.2 规划水质变化评价	226
5.3 总量控制目标完成情况	236
5.4 规划评估主要结论	241
第6章 黄河中上游流域“十一五”水污染防治规划中期评估	243
6.1 工作背景	243
6.2 黄河中上游流域规划水质变化评价	243
6.3 总量控制目标完成情况	258
6.4 规划项目执行与投资完成情况	267
6.5 规划评估主要结论	270
6.6 规划实施问题和建议	272
第7章 三峡库区及上游流域“十一五”水污染防治中期评估	274
7.1 工作背景	274
7.2 水质评价	274
7.3 总量控制目标完成情况	286
7.4 规划项目执行与投资完成情况	292
7.5 规划评估主要结论	295
7.6 规划实施问题和建议	297
第8章 太湖流域水环境综合治理总体方案中期评估	299
8.1 工作背景	299
8.2 国控断面水质评价	299
8.3 主要结论	309
8.4 问题与建议	310
第9章 巢湖流域“十一五”水污染防治规划中期评估	311
9.1 工作背景	311
9.2 水质评价	311
9.3 总量控制目标完成情况	325
9.4 规划项目执行与投资完成情况	327
9.5 规划评估主要结论	328
9.6 规划实施问题和建议	330
第10章 滇池流域“十一五”水污染防治规划中期评估	331
10.1 工作背景	331
10.2 规划水质变化评价	331
10.3 总量控制目标完成情况	339
10.4 规划项目执行与投资完成情况	341
10.5 流域规划实施的制度建设分析	342
10.6 规划评估主要结论	343
10.7 规划实施问题和建议	344

国家酸雨和二氧化硫污染防治“十一五”规划中期评估报告	347
第 1 章 中期评估概要	349
1.1 《规划》实施的总体进展	349
1.2 《规划》实施面临的主要问题	351
1.3 推进《规划》实施的建议	352
第 2 章 大气环境质量改善情况	353
2.1 酸雨污染趋势得到初步遏制	353
2.2 空气质量总体有所好转	359
2.3 区域复合型污染日渐凸显	365
第 3 章 二氧化硫总量减排和氮氧化物控制进展	367
3.1 全国二氧化硫排放总量呈现下降趋势	367
3.2 工程减排是二氧化硫排放总量削减的主要手段	371
3.3 结构减排促进了产业结构优化升级	373
3.4 燃料含硫量基本保持稳定	375
3.5 氮氧化物控制进展	376
第 4 章 监管能力和配套政策实施情况	380
4.1 监管能力建设进展	380
4.2 配套政策措施落实情况	382
第 5 章 规划实施形势分析与建议	387
5.1 目标可达性分析	387
5.2 存在问题分析	389
5.3 加强规划实施的建议	390
后 记	392

环境保护“十一五”规划 中期评估报告

环境保护“十一五”规划中期评估报告

按照《国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》（国发[2007]37号）关于“在2008年年底和2010年年底，分别对《规划》执行情况进行中期评估和终期考核，评估和考核结果要作为考核地方各级人民政府政绩的重要内容”的要求，环境保护部、发展改革委对各地执行《国家环境保护“十一五”规划》（以下简称《规划》）的情况进行了中期评估。评估情况综述如下。

一、《规划》实施总体进展情况

党中央、国务院高度重视环境保护工作，为《规划》顺利实施提供了强有力的支持。胡锦涛总书记视察淮河时提出“让江河湖泊休养生息、恢复生机”的战略思想；温家宝总理要求加快推进环境保护“三个转变”，并亲自担任国务院节能减排领导小组组长；李克强副总理十分重视重点流域污染治理、大气污染防治和农村环境保护，要求加快治污进度，强化监督管理，务求取得明显成效。各地区、各部门精心部署，周密安排，狠抓落实，积极探索中国环保新道路。

《规划》实施以污染物减排两项约束性指标为抓手，不断加大政府和企业环保投入力度，综合运用脱硫电价、污水和垃圾收费等经济手段，推动环境质量改善，严格落实环境保护目标责任制。《规划》实施三年来，在经济快速发展的同时，主要污染物排放初步得到控制，环境污染恶化趋势得到一定程度的缓解，部分地区生态环境质量有所改善，核与辐射环境确保安全。《规划》实施总体进展情况良好，规划实施进度首次达到了规划目标的进度要求，部分指标超额完成任务。

（一）规划目标和指标进展情况

《规划》提出，到2010年，二氧化硫和化学需氧量排放得到控制，重点地区和城市的环境质量有所改善，生态环境恶化趋势基本遏制，确保核与辐射环境安全，并从主要污染物排放总量和环境质量两方面提出了5个主要指标。其中，二氧化硫、化学需氧量排放总量削减指标纳入《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》。这些目标和指标的完成情况总体超过预期进度要求。

——主要污染物排放总量减排指标。2008年，全国化学需氧量排放量1320.7万吨，比2005年下降了6.61%；二氧化硫排放量2321.2万吨，比2005年下降了8.95%，继续保持了双下降的良好态势，首次实现了任务完成进度赶上时间进度，为全面完成《规划》确定的减排任务打下了坚实的基础。

——环境质量指标。2008年，全国七大水系国控断面好于Ⅲ类水质的比例为52.8%，

超过规划目标（43%）9.8个百分点；地表水国控断面劣Ⅴ类水质的比例为24.4%，比2005年下降了1.7个百分点，比2010年目标尚有2.4个百分点的差距；重点城市空气质量好于Ⅱ级标准的天数超过292天的比例为95.6%，比2005年提高了26.2个百分点，超过规划目标（75%）20.6个百分点。

（二）重点领域主要任务完成情况

《规划》确定的八项主要任务有序推进，解决了一批危害人民群众健康和影响经济社会可持续发展的突出环境问题。

1. 削减化学需氧量（COD）排放量，改善水环境质量

——加快城市污水处理工程建设，全面加强工业废水治理，确保实现COD减排目标。

截至2008年年底，全国共建成城镇污水处理厂1445座，处理能力达9067万吨/日，比2005年增加污水处理厂495座，新增污水处理能力2985万吨/日，新增污水管网4.9万千米；2008年全国设市城市和县城污水年处理总量为275.7亿立方米，比2005年增加82.2亿立方米；全国城镇污水处理率达到64.5%，其中设市城市污水处理率达70.16%，县城污水处理率达31.58%；全国设市城市已建成的污水处理厂处理负荷率为77.3%，县城已建成的污水处理厂处理负荷率为59.86%。目前，全国设市城市和县城在建污水处理项目1961个，设计能力约5862万吨/日，预计到2010年年底可以完成《规划》确定的污水处理厂建设任务。1300多座污水处理厂安装了在线监测设备。全国大部分城市开征了城市污水处理费。全国累计淘汰造纸、炼焦、酒精等行业的落后产能分别为500多万吨、3000多万吨和50多万吨；取缔关闭违法排污企业2万多家，清理了一大批污染严重的小化工、土法炼锌、小炼焦等“十五小”企业；对水污染严重、环境违法问题突出的行业和地区，采取了“区域限批”、“流域限批”等措施。

——全力保障饮用水水源安全。国务院批准实施了《全国农村饮水安全工程“十一五”规划》，规划解决1.6亿农村人口饮水安全问题，目前已解决1.535亿；印发了《全国城市饮用水安全保障规划（2006—2020年）》。对全国4002个城镇集中式饮用水水源地进行了环境基础状况调查；97%的地表水饮用水水源依法划定了保护区。按照《地表水环境质量标准》《地下水质量标准》进行单因子评价，80.3%的城镇饮用水水源地和84.8%的水源地供水量水质达到Ⅲ类标准。大部分地区取缔了饮用水水源一级保护区内工业企业排污口，二级保护区内排污口及违法建设项目整治也取得显著成效。12个省级和55个地市环保部门开展了城市水源地水质指标全分析工作。

——全面推进重点流域水污染防治。全面落实重点流域城镇环境基础设施建设、工业污染治理、有毒有害污染物控制、落后生产能力淘汰以及生态修复等措施。国务院先后批准了松花江、三峡库区及其上游、淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、黄河中上游等重点流域“十一五”期间的水污染防治规划和《太湖流域水环境综合治理总体方案》《丹江口库区及上游水污染防治和水土保持规划》；国务院办公厅转发了《重点流域水污染防治专项规划实施情况考核暂行办法》，重点流域水质考核制度全面建立，成为督促检查重点流域水污染防治规划实施情况的重要手段。重点流域水污染防治规划实施进展顺利，截至2008年年底，淮河、海河、辽河、巢湖、滇池、松花江、三峡库区及其上游、黄河中上游等流域水污染防治规划确定的2712个治理项目中，已完成1270项，占总数的

46.8%；正在建设 785 项，占 28.9%。南水北调东线 426 个治理项目，已完成 388 项，占总数的 91.1%，正在建设 38 项，占 8.9%；中线丹江口库区环库县级污水及垃圾处理设施已全部建成或在建。对太湖、巢湖、三峡库区等九大湖（库）进行了生态安全评价，全面启动了生态安全监测工作，深化湖泊综合治理。从总体上看，在经济社会快速发展的情况下，水污染防治重点流域内城镇的供水安全得到基本保证，水污染加剧的趋势得到初步遏制。

2. 削减二氧化硫（SO₂）排放量，防治大气污染

——实施燃煤电厂脱硫工程，确保实现 SO₂ 减排目标。截至 2008 年年底，全国火电脱硫设施装机容量达 3.63 亿千瓦，与 2005 年相比，脱硫装机占火电总装机比例由 12% 增加到 60%，增加 SO₂ 脱除能力 970 万吨/年；全国共建成 35 台钢铁烧结机烟气脱硫装置，形成 SO₂ 脱除能力为 8.2 万吨/年。加强了建材、化工、石化等重点行业的 SO₂ 排放控制，80% 左右的炼油、炼焦行业建成了烟气脱硫回收硫黄工程，未达到排放标准和总量控制要求的燃煤工业锅炉配套建设了简易脱硫设施。加快了热电联产和集中供热建设进度，开展了十大重点节能工程，有效控制了煤炭消耗量增加幅度。

——综合改善城市空气质量。积极推进环保模范城市创建，全面加强城市环境综合整治，加强工业污染源治理，提高城市清洁能源比例和能源利用效率，推进城市集中供热，防止扬尘污染，强化机动车污染防治，城市空气质量得到明显改善，2008 年达到国家空气质量二级以上标准的城市比例比 2005 年提高了 16.5 个百分点。

——加强工业废气污染防治。截至 2008 年年底，全国累计淘汰小火电机组 3 421 万千瓦、落后炼铁产能 6 059 万吨、落后炼钢产能 4 347 万吨、落后水泥产能 1.4 亿吨。提高了电力、钢铁、石化等 13 个高耗能、高排放行业建设项目的环境准入条件。7 810 家企业安装了在线监测设备。2008 年，国控重点企业废气排放达标率为 61%。全国烟尘和工业粉尘排放量呈下降趋势，2008 年全国烟尘排放量为 901.6 万吨，比 2005 年下降 23.7%；工业粉尘排放量为 584.9 万吨，比 2005 年下降 35.8%。

——启动氮氧化物（NO_x）污染控制的基础工作。将 NO_x 纳入环境统计范围，基本摸清了 NO_x 排放基数，初步确定了全国分行业、分区域 NO_x 排放清单。启动火电机组 NO_x 控制工作，“十一五”期间新建机组基本采用了先进的低氮燃烧技术，截至 2008 年年底，全国共有装机容量 1 957 万千瓦的 51 台火电机组安装了烟气脱硝装置。加强了机动车污染防治，鼓励发展城市公共交通，实施了 80 多个机动车环保标准；出台补贴政策加速了老旧车辆淘汰进程。围绕 NO_x 排放现状及其环境影响、NO_x 排放控制技术政策等开展了专门研究，为“十二五”期间全面开展 NO_x 污染防治奠定了基础。

——联防联控解决区域大气污染。2008 年北京奥运会、残奥会期间，环境保护部与北京周边六省（区、市）成立了奥运会空气质量保障工作协调小组，共同采取行动，联防联控，建立了区域污染源监督、监测和预警体系。通过部门联动、政企联动，采取严格的环境污染控制措施，完全兑现了奥运会空气质量承诺。针对日益突出的区域大气污染问题，珠三角、长三角、京津冀等区域积极开展臭氧和细颗粒物（PM_{2.5}）等指标的监测试点，为区域大气污染防治奠定了良好基础。

3. 控制固体废物污染，推进资源化、无害化

三年来，通过实施生活垃圾无害化处理工程、危险废物和医疗废物处置工程，推进

了固体废物综合利用。截至 2008 年年底,全国城市生活垃圾无害化处理能力为 31.5 万吨/日,生活垃圾无害化处理率为 66.76%,提前实现了规划目标(60%);建成危险废物处置设施 18 座,医疗废物处置设施 120 座,形成危险废物综合处置能力 66 万吨/年、医疗废物集中处置能力 620 吨/日,保障了汶川地震、三鹿奶粉等重大事件衍生的危险废物的安全处置;建设煤矸石综合利用电厂装机 1 040 万千瓦,每年可减少煤矸石排放 2 500 万吨;完成 23 项铬渣污染治理工程,累计处理铬渣 130 万吨。

全国工业固体废物产生量逐年上升,排放量逐年下降。2008 年,全国工业固体废物产生量 190 127 万吨,综合利用量 123 482 万吨,综合利用率达到 64.9%,提前实现了规划目标(60%)。

4. 保护生态环境,提高生态安全保障水平

环境保护部与中国科学院共同发布了《全国生态功能区划》,印发了《全国生态脆弱区保护规划纲要》和《国家重点生态功能保护区规划纲要》。自然保护区的综合管理得到加强,截至 2008 年年底,全国已建立各级各类自然保护区 2 538 处,管护能力有所提高,基本形成了类型比较多样、格局比较合理、功能比较健全的全国自然保护区体系。持续加强物种资源保护和安全管理,进一步加强资源开发建设活动的生态保护监管,形成了生态省、生态市、生态县、环境优美乡镇、生态村的生态示范建设体系。

5. 整治农村环境,促进社会主义新农村建设

——开展全国土壤污染状况调查。共采集土壤和农产品样品 78 940 个,完成了 78 852 个样品的分析测试,制作图件 8 575 个,获得近 300 万个有效调查数据。出台了加强土壤污染防治的指导意见。

——重点加强了农村环境综合整治。截至 2008 年年底,全国农村改水累计受益人口 8.94 亿人,推广卫生厕所户 1.52 亿户;累计创建国家级环境优美乡镇 629 个,省级环境优美乡镇超过 1 900 个;累计建成农村清洁工程示范村 1 000 多个,项目村农村生活垃圾、污水、人畜粪便、农作物秸秆处理利用率达到 90%以上。三年完成 5 万多个行政村的环境综合整治。国务院办公厅转发了《关于加强农村环境保护工作的意见》,实施“以奖促治、以奖代补”的政策措施,设立了中央农村环保专项资金,2008 年安排 5 亿元支持了 700 个村镇开展环境综合整治和生态示范建设,带动地方投资近 10 亿元,受益农民 400 万人。

——积极防治农村面源污染。开展重点流域、区域农村面源污染调查。大力推进生态农业建设,加强了化肥、农药、农膜等农业投入品的环境管理与执法监督。开展了测土配方施肥试点和土壤环境背景值监测评价工作。实施了“无公害食品行动计划”。加强畜禽养殖污染防治和环境执法。三年治理小流域 13 393 条,治理面积 22 万平方千米。截至 2008 年年底,全国累计建设生猪、奶牛标准化规模养殖小区(场)2 万余个,农村户用沼气池累计达 3 050 万口,建设大中型沼气工程 2 700 多处,养殖小区和联户沼气等中小型沼气工程约 3.7 万处。农村沼气年产约 120 亿立方米,相当于替代 1 850 万吨标准煤,为农户年直接增收节支 150 亿元。开展了全国新增 1 000 亿斤(500 亿千克)粮食生产能力规划及吉林、河南、黑龙江等粮食主产区粮食增产规划的环境影响评价工作。

6. 加强海洋环境保护,重点控制近岸海域污染和生态破坏

国务院批准实施了《渤海环境保护总体规划(2008—2020 年)》。沿海各省加强了陆

源污染控制,积极开展禁磷工作;积极推进沿海城市污水处理工程建设,提高排海污水处理率;治理重点海域污染,加强海洋工程、海洋倾废管理,严肃查处各类非法海洋开发行为,海洋生态监测监控体系初步建立,海洋保护区网络初步形成,开展了典型海洋生态系统修复工程试点。全国近岸海域污染面积呈现总体下降趋势,但局部海域污染程度依然较高,近海大部分海域为一、二类水体,远海海域水质保持良好。

7. 严格监管,确保核与辐射环境安全

国务院发布了《民用核安全设备监督管理条例》,核与辐射安全监管法规体系逐步完善。全国在役核设施未发生对环境有影响的安全事件,各核设施、核设备周围环境电离辐射处于正常水平,全国核设施处于安全状态。放射性同位素与射线装置生产、使用、销售和进出口的安全许可和监督得到加强,放射性同位素与射线管理逐步完善。放射性污染治理加快进行。电磁辐射防护工作得到加强。

8. 强化环境管理能力建设,提高环境执法监督水平

为建设先进的环境监测预警体系和完备的环境执法监督体系,国家发展改革委、财政部批复了《国家环境监管能力建设“十一五”规划》。三年来,国家环境监管能力建设取得积极进展,主要项目进展良好,基本实现时间过半、任务过半的目标,累计下达投资 116.69 亿元,占规划总投资的 78.01%,其中,中央投资 61.78 亿元,地方投资 28.58 亿元,企业自筹 22.3 亿元,赠款 4.03 亿元。通过项目实施,全国环境监管能力有所提高,向建设具有我国特色的自动化、信息化的环境监管体系迈出了重要一步,“废水靠看、废气靠闻、噪声靠听”的状况有了一定程度的改观,初步形成了环保基础能力建设与环保工作相互促进共同提高的良好态势,为建立科学、完整、统一、国际一流的治污减排统计、监测和考核体系奠定了坚实基础,为实现治污减排目标提供了能力保障。

二、面临的主要问题

(一) 全国水环境形势依然不容乐观

目前,我国的水环境污染处在有机污染尚未根本解决、营养物污染和有毒有害物质污染同时并存阶段。尽管 COD 总量控制已取得明显成效,但仍远大于全国水环境容量。同时,总氮(TN)、总磷(TP)等营养物质含量居高不下,河流水系和近岸海域的氨氮污染突出,氨氮超标的国控断面占全部超标国控断面的比例超过 50%。湖泊富营养化呈迅速增长趋势,在监测的 26 个重点湖(库)中,重度富营养的 1 个,占 3.8%;中度富营养的 5 个,占 19.2%;轻度富营养的 6 个,占 23.0%,湖泊生态安全状况令人担忧。重金属、持久性有机污染物(POPs)等污染在部分流域、部分地区非常突出,地下水污染防治工作刚刚起步。南水北调水源及沿线污染防治工作虽取得显著成效,但要实现“一渠清水顺利北送”目标任务仍然十分艰巨。

(二) 大气污染形势依然严峻

我国传统的煤烟型大气污染依然严重。尽管全国 SO₂ 排放总量削减已完成规划目标的 89.5%,但空气中的常规污染物浓度依然处于高位。2008 年,全国城市空气中 SO₂ 和