

2007 年加强环境保护工作的主要思路

作者：徐华清；杨宏伟；崔成

发表日期：2006.12

一、2006 年环境保护工作进展

第一，社会各界对环境保护工作的紧迫性有了更加深刻的认识。国务院总理温家宝在第六次全国环境保护大会上强调，保护环境关系到我国现代化建设的全局和长远发展，是造福当代、惠及子孙的事业。我们一定要充分认识我国环境形势的严峻性和复杂性，充分认识加强环境保护工作的重要性和紧迫性，把环境保护摆在更加重要的战略位置，以对国家、对民族、对子孙后代高度负责的精神，切实做好环境保护工作，推动经济社会全面协调可持续发展。全国人大副委员长兼秘书长盛华仁在十届人大第二十三次会议上作全国人大常委会执法检查组关于跟踪检查有关环境保护法律实施情况的报告时强调，应当充分认识环境保护工作的长期性、艰巨性和复杂性，要把环境保护作为一项庞大的系统工程，从认识上、制度上、技术上、投入上、体制上，综合研究，通盘规划，逐步解决。确保完成“十一五”环境保护目标，体现了人民的愿望和国家的要求，是不能动摇的。

第二，主要污染物排放总量减少 10% 的目标责任分解工作逐步得到落实。国务院批复了国家环保总局和国家发展改革委《关于申请批准〈“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划〉的请示》，要求各省（区、市）人民政府必须严格执行，《计划》确定的化学需氧量和二氧化硫分省排放总量控制指标均不得突破，并要求各省（区、市）要将《计划》确定的主要污染物总量控制指标纳入本地区经济社会发展“十一五”规划和年度计划，分解落实到基层和重点排污单位。国家环保总局分别与山东等省（区、市）政府和华能等电力企业，签订了“十一五”二氧化硫总量削减目标责任书等，确保了主要污染物排放总量控制“目标到省、责任到省、任务到省、项目到省”。

第三，环境保护的监测体系、评价考核体系和责任追究制度逐步得到建立和完善。国家环保总局加强了环境监测体系建设，印发了 2006 年全国环境监测工作要点，颁布了《环境监测质量管理规定》和《环境监测人员持证上岗考核制度》，强调要以为环境管理服务 and 满足社会公众需要为目标，以及时、准确获取环境监测数据为中心任务。国家环保总局还确定了主要污染物削减目标责任书考核原则：以排污总量控制、治污项目进度、环境质量改善为重点，实行逐级考核；考核工作要坚持“三结合”，并将结果纳入干部政绩考核体系；考核结果要坚持“三挂钩”，与建设项目审批挂钩，与限期治理挂钩，与个人奖罚挂钩。国家环保总局、国家统计局和国家发展改革委联合建立了每半年向社会公布各省（区、市）主要污染物的排放总量的公报制度。在责任追究制度方面，监察部和国家环境保护总局联合公布了《环境保护违法违纪处分暂行规定》，为环境保护工作中开展责任追究提供了依据。

二、2006 年主要污染物减排目标完成情况预计

2006 年上半年主要污染物排放量继续增长。根据国家三部委联合发布的《2006 年上半年全国主要污染物排放总量公报》，全国化学需氧量排放总量 689.6 万吨，同比增长 3.7%；二氧化硫排放总量 1274.6 万吨，同比增长 4.2%。总体来看，在高需求、高投资的驱动下，上半年我国主要污染物排放量继续呈增长趋势。

导致上半年二氧化硫排放量继续增长的原因主要为能源消耗增长过快和脱硫设施不到位。根据国家统计局初步测算，2006 年上半年全国能源消费总量约为 11.58 亿吨标准煤，同比增长 11.8%，其中煤炭消费总量约为 11.21 亿吨。电力工业既是煤炭消费的主要用户，也是二氧化硫的主要排放源，其排放量超过全国总排放量的 55%，上半年火电发电量同比增长 12.2%，达 10647 亿千瓦时。建材、黑色金属、化工等二氧化硫排放大户也仍然保持快速增长势头，上半年钢材产量 22195 万吨，同比增长 25.8%，水泥产量 54118 万吨，同比增长 20.8%。与此同时，二氧化硫治理设施却并没有配套到位，据初步统计，上半年新增煤电装机容量 3200 多万千瓦，同步建成并运行的脱硫设施只有一半，而且运行率仍较低。根据我们对国家环保总局通告的 2006 年 1—8 月建设项目竣工环境保护验收公示资料的初步分析，在总装机量为 1880 万千瓦的 22 个煤电项目中，只有 13

个电厂的 935 万千瓦机组同步建成并投运了脱硫设施，只占装机容量的 49.7%。

造成上半年化学需氧量排放量继续增长的原因主要为造纸行业的快速发展和污水处理设施建设滞后。根据国家统计局初步统计，上半年机制纸及纸版产量为 3167.1 万吨，同比增长 24.9%，而污水处理设施建设并没有跟上，污水排放增长速度超过治理速度，还有大量的中小造纸企业将污水未经处理偷偷直接排入河道等。与此同时，到 2005 年底，全国还有 278 个城市没有建成污水处理厂，有 30 多个城市约 50 多座污水处理厂运行负荷率不足 30%，或者根本没有运行。根据我们对国家环保总局通告的 2006 年 1—8 月建设项目竣工环境保护验收公示资料的初步分析，只有 5 个纸业项目和 3 个城市污水处理厂接受竣工验收公示，新增污水处理能力约为 65.3 万吨/日，年新增化学需氧量排放量为 2.65 万吨，其中三个城市污水处理厂新增能力 50 万吨/日，新增化学需氧量排放量 2.26 万吨。

2006 年实现主要污染物排放总量削减目标压力进一步加大。预计下半年我国经济发展仍将处于高位增长阶段，高耗能、高排放的主要工业产品产量增幅虽将有小幅回落，但仍将保持较快的速度增长，一次能源消费的增长速度有可能继续超过 GDP 的增长速度。初步测算下半年全社会发电量同比增长将达到 14% 左右，钢材产量同比增长 20% 左右，水泥产量同比增长 18% 左右，机制纸及纸版产量同比增长 20% 左右。如果没有强有力的措施，下半年全国主要污染物排放量同比还有可能小幅增长，全年主要污染物排放总量还会有一定程度的上升。即使下半年所有投运项目都严格执行“三同时”，而且治污设施均能保持较高的运行率，即实现新开工项目二氧化硫排放量的零增长，预计全年二氧化硫排放总量仍将与 2005 年排放量基本持平，但想要实现污染物排放总量削减 2% 的目标，即二氧化硫排放量控制在 2498.4 万吨的目标无疑又将落空，同样，考虑到上半年化学需氧量排放量同比增长的现实，全年实现化学需氧量排放量 1385.9 万吨的任务也将异常艰巨。

三、2007 年主要污染物减排目标及测算依据

在经济持续快速增长，产业结构、技术水平等因素短期内难有显著改善的大背景下，2007 年全国主要污染物产生量仍将继续增长。进入“十五”以来，我国国内生产总值年均增长率达到 9.5%，而且自 2003 年以来，国内生产总值的

增长率每年都超过 10%，今年上半年更是达到 10.9%，预计 2007 年仍将延续这种强劲的增长势头。从产业结构看，由于近几年部分高耗能行业的高投资和盲目扩张，不仅造成工业比重逐年上升，而且工业内部高耗能行业的比重也进一步提高，在国内生产总值构成中，工业所占比重由 2002 年 39.4%，上升到 2005 年 41.8%，2006 年上半年达到 43.4%，预计 2007 年我国工业仍将保持较快的增长速度。这种超过 10% 的经济增长速度和工业化步伐的加快，对 2007 年我国环境保护进一步造成巨大压力。据测算，2007 年我国新增煤炭需求量将达到 1.5 亿吨左右，新增燃煤发电机组将达到 5000 万千瓦左右，全国燃煤产生的二氧化硫将新增 230 万吨左右，相当于需安装 7600 多万千瓦的脱硫设施。据测算，由于工业规模的扩大以及生活污水排放量的增长，2007 年我国化学需氧量的产生量同比将新增 3.5% 左右，其中工业废水占一半左右，主要来自造纸、酿造、化工、印染等重点产污行业。

在现有的投资和产业化水平下，近两年还难以实现主要污染物治理“新账不能欠、老账逐步还”，2007 年主要污染物排放量控制面临的形势仍相当严峻。“十五”期间，尽管政府有关部门三令五申要求最大限度地落实“十五”规划提出的各项污染治理项目，但实际执行效果却较差。从水污染治理项目看，海河、辽河、淮河都只完成污染治理任务的 70%，太湖为 86%，而巢湖和滇池分别只达到 53% 和 54%。从二氧化硫治理看，“十五”期间全国新增脱硫设施装机容量只有 4800 万千瓦，到 2005 年底，全国燃煤电厂建成脱硫设施的装机容量只有 5300 万千瓦，仅占燃煤电厂装机容量的 14%，尚有 3.3 亿千瓦火电机组未安装脱硫设施。而根据测算，要完成“十一五”时期二氧化硫减少 10% 的目标，除新建燃煤机组按规定都要配套安装烟气脱硫设施外，现有机组至少还需安装约 1.3 亿千瓦装机的烟气脱硫设施，也即平均每年都需要消化“存量”2600 万千瓦。另外，从 2006 年 1—8 月份建设项目竣工环境保护验收公示资料看，新建电厂脱硫设施安装率还不到 50%，新增城市污水处理能力只有 50 万吨/日，预计 2006 年全年仍将在主要污染物治理方面出现新的“欠帐”。

综合考虑各种因素，建议 2007 年全国主要污染物排放量控制目标确定为比 2005 年下降 3%。为了便于每年对照指标，分析原因，找出差距，及时制定措施，通过持续施加压力，努力实现主要污染物削减 10% 的目标，国家环保总局确定了

每年削减 2% 的主要污染物排放总量控制目标。但考虑到 2006 年上半年主要污染物排放量同比增长给明年可能带来的压力、2007 年新增加的主要污染物产生量以及新开工项目污染治理设施欠帐等因素,建议对上述年度总量控制目标进行适当的调整,提出 2007 年全国二氧化硫和化学需氧量排放量比 2005 年降低 3%,二氧化硫排放总量控制在 2473 万吨以内,化学需氧量排放总量控制在 1372 万吨以内。按照这一控制目标,参照《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》中划定的各地区 2010 年的主要污染物控制指标分配方案,并根据“在确保实现全国总量控制目标的前提下,综合考虑各地环境质量状况、环境容量、排放基数、经济发展水平和削减能力以及各污染防治专项规划的要求,对东、中、西部地区实行区别对待”的分配原则,计算得到明年各地区的二氧化硫和化学需氧量排放量的控制目标如附表 1 和表 2 所示。

四、2007 年环境保护工作的重点及保障措施

“十一五”时期是全面建设小康社会的关键时期,也是建设资源节约型、环境友好型社会的关键时期。面对 2006 年实现主要污染物减排目标面临的严峻形势,全面做好 2007 年环境保护各项任务的落实工作,力争在关键之年取得实质性的减排成效,为实现“十一五”目标坚定信心,也为做好后三年环保工作取得主动,可以说明年是机不可失,时不我待,应当重点抓好二氧化硫和化学需氧量减排各项措施的落实。对 2007 年环境保护工作的重点及保障措施建议如下:

一是要进一步抓好主要污染物年度控制目标的落实。国家环境保护“十五”计划执行的教训告诫我们,如果把年度目标放在一边,寄希望于两三年后,治污设施建成了,排放总量就会自动降下来,往往是“竹篮打水一场空”。应根据《国务院关于“十一五”期间全国主要污染物排放总量控制计划的批复》精神以及 2007 年全国主要污染物的年度控制目标,确定 2007 年各省(区、市)主要污染物控制目标,并纳入到 2007 年各省(区、市)经济社会发展目标之中,切实作为 2007 年政府工作的重点任务。使地方政府治污努力有方向,地方人大环境监督有目标,排污主体减排行动有指导。

二是要认真抓好环境保护责任制的落实。环境保护的历史经验告诉我们,责任制不落实,环境目标就成为“橡皮泥”,责任书就成为“空头支票”,人大

监督就成为“空话”，环评报告书就会流于“形式”，竣工验收就会出现“走过场”，治污设施就成为“晒太阳工程”，监测设备就成为“聋子的耳朵，瞎子的眼睛”。要依据已经出台的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》和《环境保护违法违纪行为处分暂行规定》等法规，进一步明确地方各级政府、排污企业、环境监管部门的责任及其考核办法。要建立严格的环境保护问责制，切实解决地方保护主义干预环境执法的问题。使各级领导干部以及排污企业和环保部门的工作人员真正把环保责任挂在心上，扛在肩上，落实在行动上。

三是要严格抓好各项环境监管制度的落实。2006年上半年的执行情况教育我们，由于监管制度不到位，造成今年新开工项目数量多、规模大，环评违法、违规现象仍比较突出，“新帐照欠，旧帐不还”现象仍相当普遍。要严格执行环境影响评价制度，通过严肃项目环境评价，促进经济结构调整和增长方式的转变，坚决控制污染增量；要严格把好“三同时”及竣工验收关，通过对新上治污设施建设和运行的有效测评，实现企业污染物总量控制排放和达标排放，坚决制止新建项目治污设施欠新帐；要坚决执行限期治理和淘汰制度，通过对二氧化硫超标排放的老机组和小造纸、小化工、小印染等一批企业的限期治理和强制淘汰，坚决制止“变脸”、“打捆”等弄虚作假现象，力争实现在还旧帐方面有突破；要加强对主要污染物减排大省的监督，通过对广东、广西、江苏、湖南等省化学需氧量减排以及山东、河南、山西、河北等省二氧化硫减排工作的督办，促使这些地区率先实现年度控制目标，同时加强对“十五”期间化学需氧量超标排放达70%以上的重庆、江苏、青海以及二氧化硫超标排放达100%以上的青海、内蒙古、福建、河南等省（区）的督促，指导这些地区尽快落实各项减排措施；要强化对重点排污行业的监管，通过对燃煤电厂以及3200多家造纸、酿造、化工、印染重点污水排放企业实行在线监控，促使这些企业在治污方面采取实质性的行动。

四是要坚决抓好各项保障政策和措施的落实。政策和措施是政府合理配置公共资源和有效运用行政力量的重要手段，也是实现主要污染物控制目标的根本保障。要坚决做到依法治污，严格执法。通过下决心抓住一批严重污染环境又拒不治理的典型，依法勒令停产，直至关闭。要坚决查处偷排污染物的行为，一经发现，予以重罚。对于严重危害公共利益的环境破坏者，要坚决绳之以法，绝不

姑息；要积极落实二氧化硫和化学需氧量治理工程与措施，重点是加快和强化现役及新建燃煤电厂脱硫设施建设与运行监管，加快和强化城市污水处理设施建设与运行管理；要积极落实二氧化硫和化学需氧量排污权有偿分配和交易试点工作，重点是进行机制性探索，及时发现并完善排污权交易过程中存在的各种问题，努力探索利用市场机制调动各利益相关方的积极性，并有效降低减排成本；要加强相关政府部门在环境保护工作中的协调和合作。目前我国正处于环境污染事故多发期，相关政府部门要以人民利益为上，加强沟通与协作，使各种减排政策和措施发挥最大效益，提高政策措施的综合执行效果，以避免环境污染事件给经济发展和社会稳定带来重大影响。