

郑州市人民政府文件

郑政〔2011〕64号

郑州市人民政府

关于加强十二五污染减排工作的意见

各县(市、区)人民政府,市人民政府各部门,各有关单位:

污染减排是调整产业结构、转变发展方式、改善民生的基本内容,是改善环境质量、解决区域性环境问题的重要手段。“十一五”期间,我市认真落实环保优先方针,紧紧围绕保增长、保民生、保稳定的大局,深挖工程减排、结构减排、管理减排的潜力,在经济高速增长的情况下,两项主要污染物(化学需氧量、二氧化硫)排放总量基本得到控制。经国家环保部和省环保厅核定,2010年我市化学需氧量排放量为4.68万吨,比2005年下降25.28%;二氧化硫排放量为13.29万吨,比2005年下降22.10%,两项主要污染物均完成省政府下达我市的“十一五”期间分别减排16.7%和15.6%的目标,环境质量得到不断改善。但是进入“十二五”期间,国家污

染排放标准不断提高,我市产业结构现状尚未根本改变,一些重点难点环境问题依然存在,尤其是以氨氮为代表的水体污染尚未有效解决,出境水断面超标现象尚未遏止,氮氧化物排放总量居高不下,机动车尾气污染日益加剧,光化学烟雾、灰霾天气频繁发生。

为确保实现全面建设小康社会、主要污染物排放量得到有效控制、生态环境质量明显改善的战略目标,应抓住“十二五”这一经济社会发展的转型期和解决重大环境问题的战略机遇期,继续强化污染减排,加大落后产能淘汰力度,促进经济发展方式转变,推动经济与环境协调发展。现就加强“十二五”污染减排工作提出如下意见:

一、“十二五”减排要求

国家环境保护部印发的《“十二五”主要污染物总量控制规划编制指南》(以下简称《规划指南》)中对“十二五”主要污染物总量控制因子和减排比例进行了明确:

关于主要污染物控制因子。“十二五”期间,国家将在“十一五”化学需氧量和二氧化硫两项主要污染物的基础上,增加氨氮和氮氧化物两项控制因子,对上述四项主要污染物实施国家总量控制,统一要求、统一考核。

关于主要污染物减排比例。化学需氧量和氨氮减排比例参照“十一五”化学需氧量减排比例(我市为 16.7%),各地工业水污染物减排比例原则上不得低于“十二五”主要水污染物减排比例;二氧化硫、氮氧化物总量减排比例参照“十一五”二氧化硫减排比例(我市为 15.6%)。

关于主要污染物总量控制范围。“十二五”期间国家将扩大总量控制范围：一是以规模化畜禽养殖场和养殖小区为主要切入点，将农业污染源纳入污染物总量减排体系；二是实行机动车尾气氮氧化物排放控制，重点加大黄标车淘汰力度，提高新车准入门槛，实行国Ⅳ油品供应。

二、“十二五”减排形势

刚刚闭幕的十一届全国人民代表大会第四次会议上温家宝总理指出：“今后五年以至中国经济发展的相当长时期，我们要把转变经济发展方式作为主线，要充分利用这样一个机会，调整经济结构，解决中国经济长期以来存在的不平衡、不协调和不可持续的问题，使经济的发展与人口、环境和资源相适应。”党中央、国务院坚持把污染减排作为破解资源环境问题对经济社会发展形成瓶颈制约的重大举措，作为调整产业结构、优化经济发展方式的重要抓手，放在经济社会发展全局中统筹安排，把减排约束性指标作为评价政府政绩的硬杠杠，强化政府责任，努力形成保护环境与经济增长并重、环境保护和经济发展同步的局面。污染减排已成为落实科学发展观的重要载体。

“十二五”期间，我市处于建设中原经济区核心增长区的重要地位，经济高速增长，工业化和城市化加快发展，资源能源与环境矛盾将更加突出，污染减排面临较大压力。

（一）新增污染物排放总量居高不下

我市属于资源型城市，能源资源消耗大，高耗能结构突出，火电、水泥、能源、化工等行业在经济增长中所占份额依然较大，粗放

型发展导致新增主要污染物排放量居高不下,“十二五”期间,随着我市经济社会的快速发展,预计将新增化学需氧量排放量 3.5 万吨,二氧化硫排放量 4.3 万吨,氨氮排放量 0.33 万吨,氮氧化物排放量 9.7 万吨。

(二)化学需氧量和二氧化硫减排潜力不足

“十一五”期间,我市污染减排主要依赖于城市污水处理厂和燃煤电厂脱硫设施建设运营。目前,全市现有日处理污水能力 137 万吨,所辖 6 县(市)、上街区全部建成城镇污水处理厂,全市 12 家燃煤电厂 571 万千瓦装机容量共 29 台机组,全部建成脱硫设施并能保持正常稳定运行。“十二五”期间,污染减排将主要依赖于工业行业的深度治理,大蒸吨燃煤锅炉以及有色、冶金、建材等非电行业的脱硫脱硝治理等工程减排措施,化学需氧量和二氧化硫持续减排的潜力不足,加上结构减排过程较为缓慢,监管减排形成的有效削减量余地较小,这些措施可形成的化学需氧量和二氧化硫两项主要污染物减排能力已十分有限。

(三)减排难度进一步增大

国家对环境保护和污染减排的要求越来越严:主要污染物总量控制因子由 2 项增加为 4 项;减排空间缩小,减排比例不变;开展农业源和机动车尾气减排等。特别是新增两项指标(氨氮和氮氧化物)减排和开展农业源、机动车的淘汰及尾气治理需资金投入和政策支持,为污染减排带来新的难度。

三、我市“十二五”减排措施

“十二五”期间,我市将深入推进主要污染物减排,促进绿色发

展和都市区建设,实施化学需氧量、氨氮、二氧化硫和氮氧化物等主要污染物排放总量控制制度。坚持源头预防,综合推进,突出结构减排,狠抓工程减排,强化监管减排,深化清洁生产,降低产污强度,促进经济发展方式转变。

(一)突出结构减排,严格控制主要污染物新增量

加大结构调整力度,优化经济发展方式。一是加大结构调整力度,优化产业结构。以技术经济可行为依据,对重点行业的排放标准、清洁生产标准以及落后产能标准进行更新,倒逼造纸、纺织印染、酿造、化工、钢铁、氮肥、建材耐材等重点行业提升产业技术水平,优化发展方式,减少污染物新增量。鼓励以集中供热和热电联产替代小型燃煤锅炉。二是落实国家产业政策,加大落后产能的淘汰力度,在安排专项资金、投资项目核准备案、土地开发利用等方面,支持企业淘汰落后产能。对未按期淘汰落后产能的企业,执行排污许可、信贷管理、项目审批、土地审批、生产许可、工商登记、电力供应等限制措施。三是在单位面积排放强度大的地区进一步严格产业结构调整要求,遏制高耗能、高污染产业过快发展,切实控制污染物新增量。

严格行业准入,着力降低污染物排放强度。加强能源开发利用的环境管理,鼓励使用新能源,逐步降低煤炭在一次能源消费中的比例,降低资源能源消耗,合理控制能源消费总量,促进资源能源节约,鼓励资源综合利用,单位 GDP 能耗进一步降低 17%。严格行业准入,遏制盲目重复建设,对“两高一资”项目,执行固定资产投资项目节能评估和审查制度,严格审批,从严把关。结合环境

容量,继续实施“等量置换”或者“减量置换”,有限环境容量和总量资源,优先发展高新技术产业和产业集聚区项目,优先保障“低能耗、低污染、资源节约型”重大项目。提高行业污染治理技术水平,严格执行行业排放标准、清洁生产标准,降低单位 GDP 污染物产生强度、排放强度,逐步降低电力、钢铁、造纸、建材、纺织印染等重点行业单位产品污染物排放强度。

合理规划布局,加强在建和新建产业集聚区、专业园区环境管理。认真贯彻省委、省政府关于推进产业集聚区建设的有关要求,在产业集聚区和专业园区建设过程中,以循环经济发展方式为指导,合理规划布局,严格节能环保准入门槛,遵循总量控制原则,建立主要污染物总量减排监测统计体系。结合环境容量,建立污染减排倒逼传导机制,降低资源能源消耗,促进产业结构不断优化,强化重点行业强制性清洁生产审核及评估验收,加强产业集聚区和专业园区的环境管理,进行全过程控制污染物排放总量。对新密市现有造纸企业进行整合升级,积极引进国内外战略投资者,加快推进造纸工业重组整合,培育大企业,支持集聚区造纸企业做大做强,向规模化、集约化经营方向发展,通过关、停、并、转、重组整合等方式,将污染严重的小纸厂淘汰出局。

(二) 狠抓工程减排,大力削减主要污染物排放量

加快推进城市基础设施建设。加快马头岗二期、南三环、九龙、双桥等城市污水处理厂和马寨镇、白沙镇等工业园区、产业集聚区污水处理厂规划建设,特别是对列入规划或立项的污水处理厂加快建设步伐,提高污水处理率,满足日益增长的污水处理需

求,形成新的有效减排能力。完善城市管网系统,特别是一些城乡结合部城市管网,提高城镇污水管网覆盖率和城镇污水收集率,切实增强城市污水处理能力。对现有污水处理设施升级改造、设备更新,增加脱氮除磷设施,对我市现有达不到一级 A 标准的 11 家污水处理厂进行升级改造,进一步提高化学需氧量和氨氮的削减率。加大中水回用,合理利用水资源,力争到 2015 年末全市污水处理厂回用率达到 35% 以上。积极开展机关、学校、住宅小区中水回用试点工程,提高我市中水回用率。加强城镇污水处理厂的污泥处理处置设施建设管理,提高污泥无害化、减量化、稳定化、资源化利用率。10 万吨/日规模以上的污水处理厂,应因地制宜地采用土地利用、污泥农用、填埋、焚烧以及综合利用等方式,对产生的污泥进行无害化处理处置。到 2015 年,全市所有城镇污水处理厂污泥全部达到无害化处置。

综合推进重点水污染排放行业减排。以造纸、印染、化肥、化工、农副产品加工和饮料制造等行业为重点,继续加大污染深度治理和工艺技术改造力度,深化工业源治理,提高行业污染治理技术水平,推动 6 大涉水行业主要水污染物总量减排 10% 以上。

开展农业源减排工程建设。优化养殖模式,大力推行清洁养殖,按照综合利用优先,资源化、无害化和减量化的原则,坚持农牧结合、种养平衡,合理确定养殖规模,调整优化养殖场布局,适度集中、规模化发展,不断改进养殖方式。加大政府投入,鼓励养殖小区、养殖专业户和散养户污染物统一收集和治理,采取有机肥、沼气生产利用等措施实施养殖废弃物资源化利用,规模化畜禽养殖

场和养殖小区配套建设固体废弃物和污水处理设施。

继续推进电力行业减排。新建燃煤机组全部配套建设脱硫、脱硝设施,脱硫效率达到 95% 以上,脱硝效率达到 80% 以上。现役机组未采用低氮燃烧技术或低氮燃烧脱硝效率差的全部进行低氮燃烧改造;单机容量在 20 万千瓦及以上的现役燃煤机组实行脱硝改造,综合脱硝效率达到 70% 以上。华润电力登封有限公司 60 万千瓦 3# 机组脱硫脱硝工程要保证 2011 年 10 月底前与主体工程同步建设完工、同时投入使用,60 万千瓦 4# 机组脱硫脱硝工程要保证 2011 年 12 月底前与主体工程同步建设完工、同时投入使用;郑州裕中能源有限责任公司 2×100 万千瓦机组要同步建设脱硝设施。

加快非电重点行业脱硫脱硝进程。重点加快钢铁、冶金、有色等非电力行业脱硫设施建设;建设冶金、水泥行业以及燃煤锅炉烟气脱硝示范工程。水泥行业新型干法窑推行低氮燃烧技术和烟气脱硝示范工程建设,日产 4000 吨以上新型干法水泥窑开展烟气脱硝工程建设,综合脱硝效率应达到 70%;因地制宜开展大中型燃煤锅炉烟气治理,新建燃煤锅炉安装脱硫脱硝设施,35 蒸吨以上的现有燃煤锅炉逐步实施烟气脱硫脱硝,并安装在线监控设备,脱硫效率达到 80% 以上,脱硝示范工程脱硝效率达到 30% 以上。

加强机动车氮氧化物控制。实施机动车定期检验和环保合格标志管理制度,建立健全包括年检、路检、复检、抽检等在内的机动车环保检测/维修管理体系。加快机动车简易工况检测技术的应用,全面加强对机动车排放氮氧化物的检测。有效管理和监控营

运车辆。实施高污染、高排放的老旧车辆区域限行,适时出台更加灵活的淘汰黄标车政策,加快淘汰黄标车。提高机动车准入门槛,推行国Ⅳ排放标准,禁止不符合国家机动车排放标准的车辆生产、销售和注册登记。提高油品质量,进一步推动车用燃油低硫化进程。

(三)强化监管减排,综合提高主要污染物削减率

加强重点减排项目管理。对列入“十二五”主要污染物总量控制规划中的重点减排项目,建立污染减排工程建设工作推进机制,严格落实“四机制”,即责任落实机制、报告通报机制、问题解决机制、督导考核机制,实行领导分包、责任分解、工程月报、重大事项报告、督导考核等动态管理制度,确保重点减排项目按时保质保量完成。

进一步加大环保执法力度。加强监管,严格执法,严厉打击各类环境违法行为,对环境违法行为始终保持高压态势,不断提升企业环保守法意识。对设施运行不正常、超标排放和擅自停运污染防治设施的环境违法行为,严格依法处理;对情节严重的,依法实施限期治理或停产治理,逾期未完成的,予以关闭。加大重点区域、流域环境监管,对检查中发现的、群众反映强烈的、媒体曝光或上级部门督办的突出环境问题,在对环境违法行为严厉查处的同时,对该区域、流域按规定实施挂牌督办、区域(流域)限批、警示约谈等措施,确保问题尽快解决到位。

提高环境管理水平。在完善污染源自动监控系统的基础上,开发污染源自动监控数据应用系统,使管理部门能随时利用污染

源自动监控数据进行管理,充分发挥污染源自动监控系统在环境执法中的作用,真正实现对重点监控企业和重点河流水质的 24 小时监控,切实为环境管理、环境执法和污染减排服务。提高集中式污水处理设施的管理水平,探索新形势下污水处理厂运营管理模式,实行运管分开和运营资质管理,确保污水处理厂的长期稳定运行和达标排放。

大力推广清洁生产。以环境保护部和省环境保护厅分别下发的《关于深入推进重点企业清洁生产的通知》(环发〔2010〕54号)和《关于深入推进重点企业清洁生产》(豫环文〔2010〕179号)为指导,充分加强与现有各项环境管理制度的结合,不断降低污染物排放量,促进主要污染物减排目标任务的完成,持续改善我市环境质量。2011 年底前全部完成 5 个重金属污染防治重点行业的重点企业第一轮清洁生产审核和评估验收工作,2012 年底前全部完成 7 个产能过剩行业的重点企业第一轮清洁生产审核和评估验收工作,2014 年底前全部完成其它重污染行业的重点企业第一轮清洁生产审核和评估验收工作。

(四)完善政策措施,建立长效机制

落实环境目标责任制,实行“行政问责”和“一票否决”。继续推进主要污染物总量减排考核。围绕污染减排项目落实、目标完成情况、环境质量改善和群众满意度等方面严格考核,并将考核结果纳入各级政府主要领导干部政绩考核评价体系中,通过新闻媒体向社会公布。实行严格的问责制,对未完成任务的地区和行政不作为的部门,实行“行政问责”和“一票否决”,追究主要领导责

任。对完不成污染减排年度目标任务的企业,实行建设项目“企业限批”;对完不成污染减排年度目标任务的县(市)区,实行建设项目“区域限批”。

完善环境经济政策,建立多元投融资机制。明确各级政府以及企业环境保护事权财权,强化政府环保投入的主体地位,建立多元投融资机制,建立稳定的环境保护资金来源渠道。将环境基本公共服务作为投资和财政专线转移支付的重点,增加环保专项资金规模,进一步拓宽资金使用范围。落实国家环境经济政策,建立反应资源环境成本的价格机制,制定有利于资源节约和环境保护的经济政策。健全绿色信贷、绿色财政、绿色金融、绿色证券、绿色保险等环境经济政策。依靠科技进步,坚持自主创新,研发高效实用环保治理技术,积极探索科技含量高、投入资金少、环境效益好的治理模式。在环保基础设施建设上,积极争取中央财政补贴和省政府资金支持,多利用社会资金探索和建立市场经济条件下的投融资和还贷机制,通过市场运作,合理配置,充分发挥投资的最大效益。

加大环保投入,以资金奖励带动减排。进一步完善环境综合整治和污染减排专项奖励制度,制定出台《郑州市污染减排工作奖惩办法》,加大“以奖促减”、“以奖促治”资金支持力度。对于燃煤电厂按期完成脱硝工程治理并达到总量控制要求,通过环保部门验收合格的,按照发电机组的装机容量分别给予电厂每万千瓦 20 万元的奖励(此项奖励以市政府已批准的《郑州市空气质量持续改善暨大气污染联防联控工作奖惩暂行办法》为准);对按期完成升

级改造或列入规划按期完成工程建设的各城市污水处理厂，通过环保验收的，按照污水处理量一次性奖励污水处理单位 100—500 万元；对列入省、市政府年度考核目标的清洁生产审核企业，在完成政府目标的基础上，凡污染物减排实现 1 个百分点，经考核认定，给予 1 万元奖励，当年最高不超过 5 万元（此项奖励以以市政府已批准的《关于加强清洁生产审核工作的意见》为准）；对按期完成非电重点行业脱硫脱硝、工业企业深度治理、燃煤锅炉拆除改造等重点环保工程的单位，相应进行资金奖励；对完成年度污染减排目标的地区，奖励 100 万元；对在污染减排工作中表现突出的单位和个人，给予相应奖励。通过“以奖促减”、“以奖促治”，提高各地区、单位和企业开展环保治理、促进污染减排工作的积极性。

强化部门配合，形成污染减排合力。各级、各有关部门要进一步统一思想，充分认识减排工作的重要性和紧迫感，加强协调联动，齐抓共管，强化经常性监督检查，扎实推进污染减排工作。市环保局负责污染减排工作具体协调落实，加强对全市污染减排工作督促检查，及时向市政府报告污染减排工作进展；市发改委要严格执行国家产业政策，严格行业准入，遏制“两高”和产能过剩行业低水平项目重复建设，积极争取国家和省里对我市重点减排项目的资金支持；市城市管理局负责监督全市污水处理厂、的规划建设；市工信委负责落实国家产业结构政策，加大落后产能的淘汰力度；市交通委负责配合环保部门制定机动车维修企业治理相关管理规定和营运车辆污染减排措施；市财政局负责落实环境综合整治和污染减排专项奖励资金，加大环保投入；市农委、畜牧局负责

落实农业源和畜禽养殖业污染减排要求,减少畜禽养殖污染物的产生和排放;市公安局配合环保局制定机动车尾气污染物减排有关制度和管理办法,严格查处尾气超标车辆上路行驶,制定必要的“黄标车”限行方案;市商务局落实淘汰“黄标车”有关政策;市统计局负责提供污染减排相关统计数据;市科技局加强科技攻关促进污染减排技术开发利用。

(五)逐步建立排污权交易平台,探索开展排污权交易。

以环境容量和污染物排放总量控制为前提,加大污染物排放指标有偿使用力度,制定出台《郑州市主要污染物排污权交易管理办法》和《郑州市主要污染物排污权交易实施细则》,建立排污权储备交易中心,逐步在全市实行排污权交易制度,市环保局科学安排主要污染物总量控制指标预算,加强对排污权交易市场的调控,总量指标优先保障重大建设项目、产业集聚区项目、国家鼓励类项目,以此带动全市新兴产业的发展,促进产业结构优化升级。

制定严谨科学的交易规则。探索建立一套由政府组织,环保主导,财政、发改等部门共同参与的排污权交易机制,制定排污权交易的各项规章制度、实施细则和市场交易规则,引导排污企业自愿参与,监督、维护排污权交易的有序进行。对依法进行排污权交易并在总量控制中成绩突出的企业进行表彰和奖励,对弄虚作假、投机取巧、破坏交易规则的违法者予以惩处。

建立中介组织或咨询机构。可以参照国土部门的土地储备中心形式,成立排污权储备交易中心,其主要职能为储存、交易排污权指标,提供必要的信息服务,建立排污配额跟踪系统和交易管理

系统，设立污染物排放账户，跟踪各排污单位的指标执行和配额交易情况，定期发布污染物排污交易信息和交易指导价。

排污权交易贯彻以下原则。注重排污权初次分配的公平合理，实行老项目、新项目区别对待；优先开展新建项目排污权交易；鼓励排污单位主动通过实施技术改造、产品变更、清洁生产以及强化污染治理等措施减排；排污权总量不得突破区域总量控制指标，并按国家有关规定实施污染物减排；排污权交易坚持客观公正和有利于环境资源优化配置的原则，采取政府指导下的市场化运作方式。



主题词：环保 污染 控制 意见

主办：市环保局

督办：市政府办公厅五处

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

郑州市人民政府办公厅

2011年8月4日印发