

### 3.3 张力军副局长在主要污染物减排监察系数培训及核定工作会议上的讲话

2008-01-16

同志们：上午好！

总局组织的主要污染物总量减排监察系数培训和核定工作会议今天就要结束了。两天来，同志们比较系统地了解了主要污染物总量减排工作的进展及统计、监测、考核三大体系建设的情况，认真学习和研讨了《“十一五”主要污染物总量减排监察系数核算办法（试行）》。通过学习和讨论，同志们对监察系数核算工作的重要性和必要性有了新的认识，统一了思想，增强了信心，对核算工作中的一些技术性问题提出了很好的意见和建议。下面，我就如何做好监察系数核算工作讲三点意见。

#### 一、深刻认识监察系数核算工作的地位和作用

党中央、国务院高度重视环境保护工作，在党的十七大报告上提出建设生态文明，将环境保护摆上更加重要的战略位置。在中央经济工作会议上，胡锦涛总书记提出了“三个必须”，即抓好节能减排，必须完善政策法规，强化激励和约束机制；必须突出抓好重点行业、重点领域；必须认真落实工作责任制。温家宝总理提出了“六条措施”，一是进一步淘汰落后生产能力；二是加强节能减排重点工程建设；三是加强重点流域、重点行业污染治理；四是加强农村环境保护；五是积极发展循环经济；六是落实节能减排工作责任制。地方各级党委、政府都把节能减排工作列入重要议事日程，作为重要工作来抓。主要污染物减排是目前各级环保部门的中心工作，是第一位的，各项工作都要围绕节能减排这一重点进行。

在主要污染物总量减排工作中，我们将减排的各项措施归纳为三项基本措施，分别是工程减排、结构减排和管理减排。

工程减排是指通过新建污染治理工程实现减排目的，主要是城市污水处理厂和火电厂脱硫设施的建设。

结构减排是指通过产业结构调整实现减排目的。按照国家产业政策要求，淘汰落后生产工艺、设备、产品。国务院节能减排综合性方案中明确提出了对小火电、钢铁、焦炭、造纸、酒精、味精和柠檬酸等行业的淘汰目标。目前，国家发改委正在修订《产业结构调整目录》，将会陆续出台更有力的措施。

管理减排是指通过一系列管理政策的出台和管理措施的执行实现减排目的。一是通过提高排放标准，促使企业深度治理，减少污染物排放。二是出台相关政策提高企业自主守法自觉性，如信贷政策，联合金融部门发布了绿色信贷的指导意见，将 1.8 万家企业环境违法信息纳入银行征信系统，目前已有 1400 余家企业因环境违法受到金融机构的贷款限制；排污

费征收标准将大幅度提高，二氧化硫将达到每当量 1.2 元，COD 将达到 1.4 元。城市居民的污水处理费将不低于每吨 0.8 元。三是严格控制新污染，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，否决了一批违法违规项目。四是通过严格监管提高企业稳定达标率。从近几年环境执法的形势看，总局派执法人员到这样的地区进行检查，该地区的水质就能好转。这说明存在突出环境问题地区的主要原因还是工业污染问题。总局检查的企业达标率都很低，大家经常讲企业稳定达标率也就 60%，我看实际上可能 50% 都不到。企业真正做到了稳定达标排放，污染物就能明显削减，环境质量就能明显改善。因此，通过提高企业稳定达标率是减排的一项重要管理措施。除此之外，实行“区域限批”、挂牌督办、通过联合检查机关加大追究行政责任，也是管理措施。

上述三项基本减排措施中，工程减排措施的责任主体主要是建设部门和企业。结构减排的主要责任部门是经济主管部门，环保部门在着力配合协助。而环保系统最应该做好，也能够做好的就是管理减排。

日常监管是环保部门的基础工作，要靠执法监管才能落实法律法规和标准。各地已将减排指标分解落实到基层和重点排污单位，但是能否实现减排目标，关键还要看执法监督能否到位，其中很重要的手段就是要保证污染治理设施的稳定达标运行。设置监测与监察系数就是要强化环境现场执法与节能减排工作的关系，将环境执法工作纳入节能减排中心工作，冲向主战场，进入主干线，走上大舞台。

第一、做好监察系数的核算，将有效提高各级政府对环保部门现场执法工作的重视程度。污染物减排的责任主体是地方政府。国务院批转的《主要污染物总量减排考核办法》明确规定，考核结果将按照“地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法”的规定，作为对各省、自治区、直辖市人民政府领导班子和领导干部综合考核评价的重要依据，实行问责制和“一票否决”制。地方政府已经开始高度重视节能减排工作。由于减排工作中监察系数的重要性将随着减排项目的不断落实越加明显，因此，各级政府必将更加重视环境现场执法监察工作，从而为环境监察机构的工作提供更加有利的条件，在执法人员、资金保障、执法装备配置等各个方面创造更好的执法环境。

第二、做好监察系数的核算，将有利于促进排污企业加强污染治理设施的运行管理。设立监察系数的根本目的就是促进企业稳定达标排放，保障总量减排目标的实现，从而真正改善环境质量。企业作为减排任务的直接责任者，尤其在二氧化硫总量数据核算中，在企业被查出脱硫设施三次非正常运行后，企业二氧化硫的排放量就等同于其未运行脱硫设施。对企业的减排影响是相当大的。企业完不成总量削减目标将对企业造成相当大的负面影响，目前

各地已出台了許多懲處措施，國家對完不成脫硫總量任務的電力公司也會繼續採用“行業限批”措施。因此，排污企業，尤其是二氧化硫排放大戶，將在監察系數的督促下，加大對治污設施的管理力度，促進其治污設施的正常運轉。

第三、做好監察系數的核算，將促進環境監察執法的制度化、規範化和精確化，有效提升執法效能。環境監察現場執法的兩個基本職責，一個是日常監察，一個是違法行為的查處。前者是環境監察執法的基础。通過日常監察，督促排污單位自覺履行國家環境保護法律法規，及時發現企業存在的違法排污問題和環境安全隱患。1996年總局制定的《環境監理工作制度》對現場環境監察的頻次做了規定，要求對重點污染源及其污染防治設施的現場監察每月不少於1次，對一般污染源每季度不少於1次。但此項制度一直沒有得到很好落實，究其原因，執法條件差可能是主要的客觀原因，但缺乏強有力的制度約束，執法行為不規範才是最根本的原因。同時，在按照規定頻次進行檢查時，做到認真細緻地去發現問題並督促企業糾正環境違法行為、完善污染治理設施的正常運行、持續改進環境行為也是環境監察工作的一項主要任務。

第四、做好監察系數的核算，將有力促進環境監察執法能力建設。2007年7月底，我們在長春召開了兩個建設項目實施工作會議，具體部署了國控污染源自動監控和環境監察執法能力標準化建設項目的實施。建設兩個減排項目將實現對占全國主要污染物負荷65%的國家重點監控企業的污染物排放情況實施自動監控，全面提高環境執法的現代化裝備水平。在項目建設全面完成后，環境執法監督將通過自動化、信息化等技術手段，更加科學、準確、實時地掌握重點污染源的主要污染物排放數據、污染治理設施運行情況，及時發現並查處違法排污行為，確保污染減排工作取得實效。目前，兩個建設項目正在全面實施，中央財政主要污染物減排專項資金項目中央財政撥款的59268萬元於2007年全部到位；地方應配套資金34081萬元，其中北京等17個省（區、市）的地方配套資金已全部到位，全國配套資金到位率已超過80%。目前，有些地區項目執行進展順利，一些地方已經買到了很好的越野車。但這只是能力建設的第一步。目前，按照總局領導的要求，我們正在編制2008年污染減排專項資金中能力建設項目的預算，國家在這方面的投入會越來越大，我們執法監察機構的能力也會越來越強。

## 二、全面掌握監察系數核算辦法

監察系數核算工作是總量減排核算工作的一個重要組成部分，既是一項基礎工作，也是一項全新的工作。各級環境監察機構介入這項工作時間不長，需要認真學習，深刻理解監察系數對於總量減排和環境執法的重要性。經過兩天的學習、討論，大家已經對監察系數核算

工作有了一定的理解，我就如何核定监察系数谈两点看法。

一是核定二氧化硫监察系数。二氧化硫监察系数就是对不正常运行的脱硫设施在核定减排总量时进行核减。脱硫设施不正常运行就是指生产设施运行期间，脱硫设施因故未运行而没有向当地环保部门报告、没有按照工艺要求使用脱硫剂、使用旁路偷排手段等其他违法行为。发现被检查企业脱硫设施不正常运行一次，监察系数取 0.8，不正常运行两次监察系数取 0.5，超过两次，监察系数取 0，就不再核算该企业的减排量了。可以看出，对脱硫企业的执法监察，对总量减排有着相当重要的作用。

二是核定 COD 监察系数。COD 监察系数全称是监测与监察系数，在总量核算统计中按省核定，核心是企业稳定达标率。核定的范围主要以国控主要污染源和减排项目为主。监测按照《减排监测办法》，监测数据第一是与当地环保部门监控平台联网并通过数据有效性校核的自动在线监测数据；第二是各级环保部门的日常监督性监测数据。

总局现场检查的所有污染源均计算在核定 COD 监察系数范围中，查出一个不达标企业就扣一个达标企业数，对于投诉举报的，总局去现场查处的，涉及几个企业不达标就计算几个不达标企业。目的就是督促地方加大群众投诉举报案件的查处力度，切实把问题解决在基层。总局在检查中发现区域问题严重的，可以直接扣减监察系数。国控污染源在线监控要求于 2008 年底全部安装，到年底没有安装完、不能实现联网的也要扣监察系数。

在这里还要强调，日常监督检查需要基层执法人员付出大量艰苦细致的努力，在工作中要加强学习，掌握辖区重点污染源的生产工艺和污染物来源，熟悉污染治理设施的工艺和监察要点，只有这样才能做好现场执法工作，才能达到执法监督的目的。

### 三、认真负责地做好监察系数核算工作

监察系数核算工作对核定两项主要污染物减排总量有很大影响，各省都十分重视，各级环境监察部门必须以高度的政治责任感，认真负责地做好这项工作。辽宁省环保局在收到《“十一五”主要污染物总量减排监察系数核算办法（试行）》后，很快结合本省实际制定印发了《辽宁省主要污染物总量减排监察系数考核办法(试行)》，体现了对这项工作的重视。下面我就做好监察系数核算工作提几点要求：

一是要勇于承担责任。在减排统计中设计这个系数的来源就是环保部门对企业监督性监测和执法监察，是我们执法监察机构的基本职责，各级环境监察机构要勇于承担起这个职责，绝不能推托。监察系数直接影响着减排总量数据，这项工作有一定的压力，但我们作为执法人员一定要经得起，抗得住，绝不能弄虚作假。

二是要切实加强日常监察执法工作规范化。规范日常监察是环境监察机构的最基础工作。各地要制定辖区污染源的日常监察计划，根据企业排污情况、环境敏感度、企业守法情况等因素确定本级重点监管企业、加大监察频次。在对建设项目环境影响评价制度、“三同时”制度执行情况，各类污染源污染物排放情况，污染防治设施运行情况，限期治理项目完成情况，排污口规范化整治情况以及污染源自动监控系统建设和运行情况进行监督检查的同时，做好日常监察记录，这是监察系数核算工作的基础。总局已在 12369 环保热线网站上开通了监察系数信息管理系统，还将在今后工作中继续完善，作为各地监察系数核算的工具。也希望大家在这两天的培训中提出更好的意见和建议。总局制定的环境监察工作办法和现场执法技术规范已经征求了几轮意见，争取今年能够印发执行，将会对各级环境监察机构明确职责，理顺关系，规范执法程序起到很好的指导作用。

三是要加快国控重点污染源自动监控和环境监察执法标准化建设项目建设。在总局《“十一五”主要污染物总量减排核查办法（试行）》中规定了核定污染物排放数据的顺序。第一位的是与当地环保部门监控平台联网并通过数据有效性校核的在线监测数据；第二位的是各级环保部门的日常监督性监测数据和监察报告。这就要求我们环保部门要加快国控重点污染源自动监控项目的建设，为减排工作奠定坚实可靠的数据基础。环境监察标准化建设项目的 5.9 亿国家资金早已到位，目前总局的车辆入围资格招标已经基本结束，各地采购进展大部分也还顺利，但有的省进展缓慢。希望各地加快项目进度，尽快完成执法车辆的配置，让我们一线的执法人员“出得去”、“打得赢”，还要保障安全。尽快畅通 12369 环保热线，及时有效处理环境事件和环境纠纷。

四是要加强稽查、督察，确保系数的准确性。总局 2007 年出台了环境监察工作考核办法，已经完成了环境监察工作稽查办法的制定工作。2008 年环境监察系统的一项重点工作就是强化执法监察队伍的管理，加大对日常工作的督察、稽查是具体措施。只有这样，才能实实在在地促进减排工作的落实，才能打造一只能战斗、会管理，来之能战，战之能胜的环境监察队伍。

新春佳节就要临近了，在此向各位代表和辛勤工作在第一线的环保执法监察工作者拜个早年，祝大家春节愉快，全家幸福！