

# 国务院办公厅关于加强淮河流域水 污染防治工作的通知

国办发[2004]93号 2004年12月28日

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

党中央、国务院高度重视淮河流域水污染防治工作。10年来，江苏、安徽、山东、河南四省的广大干部群众克服困难，团结治污，淮河流域的水污染防治（以下简称淮河治污）工作取得了重要进展，淮河水质有了比较明显的改善。但由于存在经济增长方式粗放，治污体制和机制不顺，污水处理设施建设滞后，水资源开发利用过度等问题，淮河治污尚未达到预期目标，人民群众还不满意。对于这些问题，必须高度重视，采取有效措施认真加以解决。为进一步推进淮河治污工作，尽快从根本上改善水质，经国务院同意，现就有关问题通知如下：

## 一、提高认识，统一思想

（一）充分认识淮河治污的重要性和紧迫性。淮河流域是全国重要的商品粮基地，经济总量约占全国的1/8，是全国水利建设投资的重点地区，也是南水北调东线工程的必经之地，在经济社会发展全局中具有重要的战略地位。加强淮河治污工作，对于维护沿淮地区1.68亿人民群众的切身利益，保障华东、华中以及华北地区经济社会协调发展，都具有十分重要的意义。同时，做好淮河治污工作，对中西部地区乃至全国的污染治理和环境保护，也具有重要的示范和借鉴作用。有关地区和部门要全面贯彻党的十六大和十六届三中、四中全会精神，采取切实有力措施，认真做好淮河治污工作。

（二）明确淮河治污的方针和指导思想。淮河治污要坚持统筹协调、系统管理，突出重点、综合治理，政府主导、市场运作，依法防治、社会监督的方针。淮河治污的指导思想是，坚持以“三个代表”重要思想为指导，全面落实科学发展观，加大经济结构调整力度，注重用改革的办法解决制约环境保护的体制、机制问题，用系统科学的方法综合治理生态环境，重视发挥市场机制作用，善于运用经济、法律等多种手段，确保实现各阶段治污目标，促进经济社会协调发展。

## 二、明确目标，分期实施

（三）淮河治污的长远目标是，恢复山青水秀的自然面貌，维护流域生态系统良性循环；中期目标是，到2010年，淮河水质得到明显改善，达到水环境功能区和水功能区的要求；近

期目标是,到2005年,巩固淮河治污成果,保持水质基本稳定。

在2005年年底前,《淮河流域水污染防治“十五”计划》(以下简称《计划》)确定的治污工程投入运行的比例达到60%(安徽省达到55%);主要污染物化学需氧量和氨氮入河量与2000年相比分别削减20%和10%;在来水基本正常的情况下,该流域25个省界断面水质基本达到《计划》目标,淮河干流省界断面水质基本达到Ⅲ类。枯水期无天然径流省界断面化学需氧量浓度低于100毫克/升。

在2007年年底前,《计划》确定的治污工程投入运行的比例达到90%(安徽省达到85%);山东、江苏两省省辖市城市污水处理率达到70%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到40%;河南省省辖市城市污水处理率达到65%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到35%;安徽省省辖市城市污水处理率达到60%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到30%。化学需氧量和氨氮入河量与2000年相比分别削减25%和15%。在来水基本正常的情况下,淮河干流和主要支流水质明显好转,山东、江苏两省南水北调输水线路区水质达到Ⅲ类,主要支流优于Ⅴ类水质断面比例达到60%。枯水期无天然径流河道化学需氧量浓度低于80毫克/升,氨氮浓度低于30毫克/升。

在2010年年底前,山东、江苏两省省辖市城市污水处理率达到80%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到55%;河南省省辖市城市污水处理率达到75%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到50%;安徽省省辖市城市污水处理率达到70%,县级市市区和县城所在镇污水处理率达到45%。化学需氧量和氨氮入河量控制在水环境容量范围内。在来水基本正常的情况下,淮河干流和主要支流水质达到水环境功能区和水功能区的要求,淮河干流、城市集中式饮用水源地水质达到Ⅲ类,主要支流水质达到Ⅳ类或Ⅴ类。枯水期无天然径流河道化学需氧量浓度低于70毫克/升,氨氮浓度低于25毫克/升。

### 三、统筹协调,综合治理

(四)加大产业结构调整力度。沿淮各地要依据水环境容量、水域纳污能力和水资源承载力,合理制订和实施本地区经济社会发展规划,努力提高经济增长的质量和效益。严格执行国家产业政策,不得新上、转移、生产和采用国家明令禁止的工艺和产品,严格控制限制类工艺和产品,禁止转移或引进重污染项目,鼓励发展低污染、无污染、节水和资源综合利用的项目。

(五)严格控制人口增长并合理确定城市发展目标。沿淮各地要根据流域、区域水资源承载能力,制订人口中长期发展规划,严格控制人口的过快增长,认真解决人口增长带来的环境问题。城市人民政府要根据环境容量,认真制(修)订城市规划,合理确定城市定位和规模,调整优化城市经济结构和空间布局。

(六)创建节水型社会。认真做好城市节约用水工作,加快城镇供水管网的更新改造,加强生活用水管理。推行定额管理办法,鼓励发展节水高效产业,降低工业耗水量。推广使用喷灌、滴灌等节水灌溉技术,大力发展节水型农业。加强污水的资源化利用,鼓励使用中水。

(七)大力发展循环经济。积极推进清洁生产,促进企业由末端治理向生产全过程控制转变,实现节能、降耗、减污、增效。鼓励企业自律守法,主动承担社会责任,争创清洁生产先进企业和环境友好企业。提倡可持续的生产方式和消费方式,推进资源的循环利用。沿淮各地要从实际出发,积极创建国家环保模范城市、生态省(市、县)、生态示范区和环境优美乡镇。

(八)加快转变水资源利用模式。抓紧对淮河流域现有闸坝运行管理情况进行评估,正确处理闸坝调度、水资源利用和生态保护的关系。要优先保证生活用水,合理安排生产用水,同时要采取切实措施保证必要的生态用水。

#### 四、突出重点,防治结合

(九)加大工业污染防治力度。要进一步加强对造纸、酿造、制药、制革、印染、化工等污染严重行业的治理,在2005年年底以前,对沿淮四省现有石灰法制浆生产线、年制浆能力3.4万吨以下化学制浆生产线,年生产能力2万吨以下黄板纸企业、1万吨以下废纸造纸企业、1万吨以下酒精生产线、1万吨以下淀粉生产线,由县级以上地方人民政府责令关闭。对排放水污染物超标的企业一律实行停产整治;对虽能达标排放、但污染物排放总量仍然较高的企业,要实行技术改造,推行清洁生产,削减污染物排放量。对污染治理项目,尤其是采用清洁生产工艺和技术,实现污染物减排的项目,国家适当给予补助。

(十)加快城镇污水处理设施建设。在2005年年底以前,沿淮四省所有城镇污水处理单位全部改制成独立企业法人,实行市场化运营。城镇污水处理厂和管网建设实行厂网并举,管网先行,加强污水再生利用和污泥处置设施建设。加快配套管网的建设,保证投入运行后的城镇污水处理厂的的实际处理负荷在第一年达到设计负荷的60%,第三年起达到设计负荷的75%。未配套建设脱氮设施的,应在2006年年底以前完成建设。新建、改建、扩建的城镇污水处理厂,应同时配套建设脱氮设施。湖泊、水库周边的城镇污水处理厂应同时建设除磷设施。自2007年起,对城镇污水处理单位排水中氨氮含量超标的,加倍征收排污费。要积极推行产业化、市场化,鼓励采用多种方式,利用社会资金建设城镇污水处理设施,国家视情况适当给予支持。对城镇污水收集管网建设,地方财政要重点支持,对城镇生活污水处理收费达到每吨0.8元以上的,国家将继续给予支持。在2005年年底以前,沿淮各地在调整城镇供水价格时,要优先将城镇污水处理收费标准提高到保本微利水平;达不到这一水平的,应结合本地区污水处理设施运行成本,制订最低收费标准,确保污水处理设施正常运行。

(十一) 加快城镇垃圾处理场及配套设施建设。要加强沿河城镇生活垃圾的收集和处置,逐步实现建制镇生活垃圾的减量化、资源化、无害化。各级财政要继续支持垃圾处理场建设,积极推进垃圾处理产业化、投资多元化和建设运营规范化。沿淮各地要在2005年年底前全面开征城市垃圾处理费,并积极促进城镇垃圾处理场的企业化改制。

(十二) 控制农业面源污染。在2006年6月底前,在淮河流域选择一批具备条件的县(市、区)实施规模化畜禽养殖污染治理示范工程,根据土地消纳能力调整养殖规模,采用沼气等生态技术综合治理畜禽养殖污染,鼓励和支持有条件的地方积极开展有机肥加工利用。在2007年年底前,沿淮各地要完成规模化畜禽养殖污染治理。

### 五、强化管理,严格执法

(十三) 实行排污总量控制和许可证制度。沿淮各地要抓紧完成水环境容量测算工作,经审核后由当地人民政府批准执行,并向社会公布。要依据水环境容量和水资源保证能力,对排污量进行指标核定和动态管理,严格控制排污总量。所有新建项目,都应符合水环境容量和排污总量控制的要求。自2005年起,凡是缺乏水环境容量的地区,禁止新上增加排污量的项目。环保总局要抓紧起草《排污许可证条例》,严格实行排污许可证管理。在2004年年底前,对日排废水100吨、化学需氧量30公斤、氨氮20公斤以上的重点排污企业发放排污许可证。在2005年年底前,完成所有排污单位和城镇污水处理厂排污许可证的发放工作,自2006年起实行持证排污。在2006年年底前,重点排污企业和城镇污水处理厂必须在指定位置安装在线监控装置,并与环保等部门联网。

(十四) 加强环境监督管理能力建设。沿淮四省各级人民政府要保证环境监督管理能力和环境执法能力建设必要的资金需要。加快污染源自动监控设施和水质监测站建设,特别是河流跨界断面水质自动监测站建设。要充分发挥各有关部门及流域管理机构现有技术与资源优势,统一组建并完善淮河流域水环境监测网络和重点污染源自动在线监控网络。有关部门应根据职责,将监测结果和有关情况及时向环保部门通报。水环境信息由环保部门统一发布。

(十五) 强化环境执法监督。建立和完善环境违法案件移送、通报和考核制度。环保部门定期通报环境违法案件的立案、移送、督办等情况。继续深入开展查处违法排污企业专项行动,严厉查办环境违法行为,依法惩处破坏环境的犯罪行为。环保部门要为水污染事故受害的群众提供法律咨询服务。建立环境行政执法监督与行政执法过错责任追究制。环保总局要结合环境执法的实践,尽快对《中华人民共和国水污染防治法》提出修订的建议。

(十六) 建立水污染事故应急机制。在2005年6月底前,环保总局要会同水利部制订《淮河流域敏感区域水环境应急预案》,将淮河干流及主要支流纳入应急范围,做好敏感河段和

重点污染源的辩识、评价及控制,建立水污染突发事件风险评估体系和信息通报制度。各有关地区和部门要及时采取防范措施,防止重大水污染事故的发生,确保敏感区域生产生活用水安全。

(十七)开展治污评估工作。环保总局要会同有关部门完成淮河流域水环境监测网络建设,建立目标完成情况评估体系;每年对沿淮四省治污计划实施、排污总量控制及跨省界断面水质达标等情况进行评估,并在向国务院报告后向全国通报。出省界断面水质在扣除入境水质影响后仍不能达标的省份,要向国务院作专题报告。沿淮四省各级人民政府要分别组织对下一级政府的水污染防治计划实施情况的评估,并向同级党委组织部门通报。

(十八)建立环境质量公告制度。自2006年起,沿淮四省人民政府每年要对省辖市的万元工业增加值废水、化学需氧量和氨氮排放量进行排序,并向社会公告。对没有达到水质目标、排污总量已超过环境容量的城市,由环保部门予以公告,并暂停审批需增加排污总量的建设项目环境影响评价报告。

## 六、加强领导,落实责任

(十九)落实领导责任制。淮河治污的主要责任在地方人民政府,沿淮各地要切实加强淮河治污工作的领导,坚持一把手亲自抓、负总责。沿淮四省各级人民政府要分别与下一级政府签订治污工作目标责任书,将其纳入领导干部政绩考核指标体系,每年年初对上一年目标完成情况进行考核评定,并将考核结果作为干部任免奖惩的重要依据。

(二十)加大资金投入。按照“污染者负担”的原则,治污资金主要由排放企业承担。同时,各级人民政府要加大投入力度,按照事权财权划分的原则,将治污所需经费分别列入各级财政预算。对沿淮各地因执行本通知第九条规定,关停《淮河流域水污染防治暂行条例》实施前开办企业而减少的地方财政收入,中央财政在分配一般性财政转移支付时统筹考虑。国家水质自动监测站、环境信息平台及远程数据传输设备等监测设施建设,由中央安排投资。

(二十一)加强部门协作。有关部门要将淮河流域水污染防治工作纳入本部门年度工作计划,加强对有关工作的指导和监督。发展改革部门要从产业政策、投资建设和清洁生产等方面,加强指导和监督。财政部门要落实国家有关补助资金,并指导制订有效的实施办法。建设部门要指导并监督城镇污水处理厂和配套管网的建设,做好有关改革工作。水利部门要做好现有闸坝运行管理评估、流域水资源调度和生态用水保障工作。农业部门要指导好农业面源污染控制、农业结构调整等工作。环保总局负责对淮河治污工作实施统一监管,组织制订和实施治污计划,并对落实情况进行检查评估。

(二十二)实行跨界断面水质考核和奖惩制度。自2006年起,环保总局对跨省界断面水

质按年度目标进行考核和评定。对治污成绩突出、工作完成情况好的省份,有关部门在中央资金安排、排污费使用等方面给予倾斜;对不能按期完成工作任务和污染反弹严重的省份,有关部门将暂停在该省安排国家支持的项目,停止审批和核准该省需增加排污总量的建设项目,直至出境水质达到目标要求。上游省份排污对下游省份造成污染事故的,上游省级人民政府应当承担赔付补偿责任,具体办法由环保总局会同有关部门征求沿淮四省人民政府意见后另行制订。

(二十三)完善公众的环保参与和监督机制。开展多种形式的环境保护宣传教育,充分发挥新闻媒体的舆论引导和监督作用,提高公众的环境权益意识。建设项目环境影响评价报告审批和环保验收等,应采用听证会、论证会或公示等形式,接受群众监督。进一步畅通群众举报渠道,及时查处群众关心的环境热点、难点问题,并公布污染单位和处理结果。

环保总局要会同监察部监督检查本通知的贯彻执行情况,每年向国务院作出报告。