中央部门预算项目绩效评价目标

(全国主要污染物排放总量控制实施)

一、项目总体情况

污染减排是调整经济结构、转变发展方式、改善民生的重要抓手，是改善环境质量、解决区域性环境问题的重要手段。“十一五”期间通过实施减排措施，大幅度推进治污工程建设，全国主要污染物化学需氧量和二氧化硫排放基本得到控制，环境恶化趋势得到一定程度缓解，但总体环境形势依然严峻，做好污染减排工作任重而道远。

“十一五”期间，为落实《节能减排综合性工作方案》的各项要求，环境保护部于2008年申请设立了污染减排监督管理项目，对污染减排工作存在的问题进行分析研究并逐步的加以解决，研究制定并完善污染减排的一整套的机制和管理制度，探索建立相关的数据预测、测算和分析方法，更好的推动污染减排工作的开展。项目进展良好，为国家“十一五”时期污染减排工作提供了很好的支持和技术支撑。

“十二五”期间我国仍然处于工业化中后期，工业化和城市化仍将处于加快发展阶段，资源能源与环境矛盾将更加集中。为实现2020年全面建设小康社会、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，促进经济发展模式转变，推动经济与环境协调发展。

“十二五”期间，我国将继续推进 COD 和二氧化硫污染减排工作。同时，考虑到环境质量特征、阶段重点、现有基础、技术经济等因素，开展氨氮和氮氧化物总量控制工作。

2011 年是“十二五”减排工作的开局之年，承前启后，为做好“十二五”污染减排工作，一方面要巩固“十一五”期间的污染减排工作成果，另一方面要进一步开拓全国污染总量减排工作新方向，同时在控制重点、技术路线上进一步优化，继续围绕污染减排中心任务开展一系列的监督管理和污染减排技术方法、制度研究。

因此，本项目拟定的 2011 年具体工作内容包括：

（一）常规污染减排技术支持工作。

协助总量司指导全国各地开展减排的统计、考核工作，参与减排技术方法和管理制度制定等技术工作，协助开展污染减排数据核查、核算、调度、信息发布等工作，会同总量司开展重点地区、重点行业的减排工作调研和专题调研，总结分析各地减排工作经验、问题，为国家和地方的减排工作提供相应的技术咨询；

（二）污染减排计划编制、备案和跟踪评估

提出 2011 年污染减排计划编制要求，指导各省编制污染减排年度计划。组织召开减排计划技术讨论会，或采用区域调研形式，对各省上报的年度污染减排计划进行论证，评估减排计划年度目标制定、新增量测算、年度减排任务的合理性和可达性。结合不同地区的社会经济发展、不同污染行业的发展状况及发展趋势，指导各省减排计划的调整和完善，提高减排计划的可实施性。

（三）污染减排形势预警分析

结合减排调度报告中污染减排工程措施完成等情况，整理分析全国宏观经济运行和主要污染物排放行业发展数据，对照各地调度上报经济运行数据，宏观判断主要污染物的减排形势。提取影响减排的经济社会关键因子和突发事件，密切关注完成污染减排任务时可能存在的障碍和问题，研究提出对策建议。开展减排预警的量化指标体系研究。

（四）污染减排核算方法的核算技术方法的进一步完善

结“十一五”污染减排核查核算工作实施情况，结合“十二五”减排新要求，对减排核算技术方法进一步的完善，制定“十二五”减排核算细则。总结“十一五”减排核查、核算工作中的经验，分析存在的不足，结合“十二五”减排工作重点，对“十一五”二氧化硫和COD总量减排核查核算细则进行修订；编制氨氮和氮氧化物总量减排核查核算细则，重点修订各种减排措施的减排量核算方法、污染源排放量的核定方法和现场核查方法，研究化肥、纺织印染、电力、交通运输业、水泥等主要行业新增排放量的核算方法，研究机动车等移动源油品实际质量的监控方法等，开展规模化畜禽养殖污染源排放参数研究。

（五）主要污染物总量减排考核方法的制定与完善

总结“十一五”总量减排考核办法在实践中的经验与不足，结合“十二五”减排形式、工作重点，对“十一五”主要污染物总量减排考核办法进行修订，编制“十二五”主要污染物总量减排考核办法。

（六）重点行业污染减排计划和减排方案编制

开展典型行业污染减排方案制定研究，推进重点行业污染减排工作，促进经济结构战略性调整和产业技术进步。进一步落实行业减排

任务的重点、难点，分析影响持续减排的因素，结合现行产业政策，对造纸、火电、化工、纺织印染、有色、建材等典型行业开展产业结构调整、先进技术改造、污染治理水平等方面的污染减排潜力分析，编制行业的污染减排方案。

（七）污染减排的政策完善与减排措施优化研究

开展“十一五”减排管理后评估，研究分析当前污染减排措施与环境质量改善要求的差异，分析“十一五”各项减排措施的减排潜力和局限性，开展“十二五”减排对策研究，提出我国污染减排措施优化途径和方案。开展服务于污染减排目标的环境产业发展模式研究。实施城镇生活污染物总量控制管理工作，推进小城镇分散型污水处理设施的建设与运行，开展全国城镇污水处理厂污泥处理技术研究及“十二五”污泥处理对策研究；制定农业源污染物总量控制方案，开展非点源污染核证体系建立研究，通过核查、计算、评估、监管、统计分析等一系列工作，在有条件的区域，以规模化畜禽养殖污染防治工程、农村分散式生活污水处理工程为突破口，逐步验证非点源纳入总量减排体系的可行性，加强日常监督管理。

（八）排污许可证管理研究

调研我国现有的许可证管理系统及技术，评估我国水与大气污染物排放许可证的执行效果，分析存在的主要问题。

根据许可证管理的程序和特点，结合环境统计和总量减排工作，对排放许可证申请、审批与颁发、监督检查、处罚激励等进行全过程系统设计，确定与总量分配相适合、体现效率和公平原则的排放许可证分配技术路线和方法。

落实总量减排工作的管理要求，总结和完善典型地区、典型行业

污染物排污许可证的环境管理工作经验，研究完善的许可证管理体系建立模式，加强排放许可证的监督管理。

（九）排污权有偿使用和排污交易研究

跟踪与评估全国各地排污权交易试点工作的开展，结合排污交易试点与排污许可证推进工作，研究排污交易与排污许可证等其他政策的关键衔接点，促进排污交易制度与排污许可证制度的有效衔接，为我国污染减排的定量化管理、排污交易工作提供政策支持与技术支撑，推进排污交易制度在我国的建立。研究制定和完善排污权有偿取得与排污交易的财政、税收政策，规范资金使用等系列问题，切实增强排污交易实施的可操作性。开展地方排污权交易中心监督管理政策和跨流域、跨区域排污权交易的相关政策研究。

（十）2010年环境统计数据主要污染物核查核算的应用

在减排核查核算工作中，加强对环境统计数据的应用、分析和校核，为减排核查提供技术支撑。

1. 根据减排核查需要，提取相应的环境统计数据，为落实减排年度计划，校核减排数据和环统数据提供支持。

2. 重点行业数据的核查核算。根据行业生产工艺、排污特点等，采用实际监测法、产排污系数法、物料衡算法等以及统计部门和行业协会等方面的数据资料进行重点行业主要污染物的核查核算，并进行不同方法所得数据的比较和验证，力求核算结果更加接近企业实际排放情况，提高数据的准确性和可靠性。

（十一）“十二五”机动车氮氧化物减排方案与核算方法研究

为保证“十二五”全国NO_x总量控制目标的实现，必须制定全

国机动车 NO_x 减排方案，加快实施更严格的机动车尾气排放标准，改进燃油品质，鼓励低排放汽车的推广使用，淘汰老旧车辆，推动机动车 NO_x 减排工作的开展，并建立科学合理、可操作性强的机动车 NO_x 排放核算方法和核查细则，指导地方编制 NO_x 控制规划并有效审核。

（十二）污染减排的协同效应研究与示范

2007 年 12 月环境保护部（原中国国家环境保护总局）和日本环境省签署了“关于合作开展协同效应研究与示范项目的意向书”。为顺利推动该项目的实施，主要研究内容包括：协同效应示范城市（区）的选择和研究；协同效应方案的设计与评价；示范项目和能力建设；示范城市“十一五”节能减排政策的协同效应评价。

（十三）污染减排的绩效考评目标研究

继续围绕污染减排中心任务提供科学的数据库平台，分析系列的监督管理和污染减排技术方法、制度所产生的总量减排效果，继续完善“十一五”主要污染物总量减排台账系统，并开展污染总量减排数据分析，为总量减排管理工作提供技术支持。具体工作包括：

1. 开展污染减排形势与变化特征分析。结合减排调度报告中污染减排工程措施完成等情况，整理分析全国宏观经济运行和主要污染物排放行业发展数据，对照各地调度上报经济运行数据，通过宏观分析和数据核算，分析污染减排形势。

2. 农业源减排技术及典型流域农业源估算。分析国内外农业源减排技术特征与减排监控手段，提出南方农业主产区农业控制典型 BMP 措施，针对南方丘陵流域，开展农业源排放时空特征分析，分析农业源对环境质量影响的年内变化特征及调控措施。

3. 污染物减排与经济发展关系分析。分析宏观经济发展趋势、重点行业发展（产品产量、工业增加值、投资等）态势、能耗物耗状况、污染减排工程措施完成情况、污染减排目标等指标，研究经济指标与主要污染物之间的逻辑化定量化关系。

4. 污染减排台帐数据库更新与空间数据集设计。在原有的污染减排台帐数据库基础上，结合空间数据特征与社会、经济指标，进一步完成污染减排台帐基础数据集，同时，结合空间数据库特征，实现污染减排台帐数据的空间化。

5. 污染减排台帐信息系统升级与典型区案例分析。利用“3S”技术实现原有的减排台帐信息系统升级，增强台帐系统的统计、分析功能以及台帐系统的报表输出功能。选择一至二个典型区域开展污染减排典型案例分析。

（十四）污染减排季度调度

根据国家总量减排工作的要求，2008年起环境保护部实施了总量减排调度季度报告制度，监督协调总量控制管理工作的实施，及时了解各重点污染物排放量的变化情况。

2011年根据环境保护部总量减排的业务要求，环境保护部信息中心计划继续对国家主要污染物总量减排调度系统进行系统维护，实现了全国主要污染物总量减排调度数据的上报和汇总，通过考核各地总量控制目标责任书的落实情况及主要污染物削减量，检查与总量削减有关的重点治理项目建设进度和运行情况。为环境保护部总量减排的日常管理和信息调度提供技术支持和数据服务。

（十五）农业源减排核查方法研究

深入分析农业源的产排污规律与特征，建立农业源污染物减排核算方法体系，形成全新的总量减排理论。

1. 建立农业源产排污系数体系框架。在充分考虑上述影响因素的基础上，经广泛调研、深入分析各类农业源的产排污特点，特别是将畜禽养殖业产排污系数体系进行合理整合、简化，形成较为完善的农业源产排污系数体系。

2. 产排污量核算方法。在沿用传统污染减排的基本思路的基础上，建立以系统核准动态产污量，核准实际削减量，核清排污量的新的减排体系，开创新的产、削、排、质（环境质量）统一动态环境管理新系统体系。其中，对于产生量，采用全国统一产污系数法核算；对于削减量，采用“组合累积扣减比例”法核算。这一方法只需确定各种养殖清粪方式的比例、粪便处理方式的比例、污水处理方式的比例，以产污量为基础，确定的削减比例；对于排放量，产生量减去削减量的基本思路进行核算。

（十六）污染减排宣传教育

1. 编撰“十一五”污染减排大事记。搜集污染减排相关文件、材料以及地方素材，理清污染减排战略决策的背景、提出、实施等脉络，掌握污染物减排的三大体系、四条标准、三大环节落实情况，综合污染减排过程中的科技支持、政策措施等内容，总结地方经验，并结合重大事件、活动，展示污染减排的突出效果。在这样的基础上，编辑完成《“十一五”污染减排大事记》。

2. 为全面地展现“十一五”节能减排的成效，制作一部反映我国“十一五”期间节能减排总体工作的电视宣传片，片长约40分钟，主要运用生动、形象的视频手段，从弘扬生态文明，落实科学发展观，

构建社会主义和谐社会的角度，讲述节能减排工作的重大意义及“十一五”期间全国环保系统在减排工作中所做的工作和取得的成绩，该片将在全国节能减排工作总结表彰大会和系统节能减排表彰大会上播放。同时为该项工作留存一部较为完整的影视资料。

二、项目承担单位基本情况

本项目由环境保护部环境规划院作为项目主承担单位牵头负责本项目任务，中国环境科学研究院、中国环境监测总站、环境保护部环境与经济政策研究中心、环境保护部机动车排污监控中心、环境保护部宣传教育中心、环境保护部华南环境科学研究所、环境保护部西南环保督查中心等作为项目协作单位，共同负责项目实施。

（一）主承担单位

环境保护部环境规划院：本项目由环境保护部环境规划院作为项目主承担单位牵头负责本项目任务的具体实施。环境保护部环境规划院成立于2001年，作为环境保护部重要的技术支持单位，具体承担全国环境保护中长期规划与年度计划、流域或区域环境保护规划、全国污染物排放总量控制计划及实施方案以及相关污染防治和生态保护专项规划的拟订工作，协助政府部门研究制定国家重大环境保护政策与管理措施，为地方政府和环保部门编制环境规划提供技术支持和服务，开展相关污染治理和生态保护项目的技术咨询。

环境规划院具有长期从事主要污染物总量控制相关领域工作的研究及管理经验，承担了“十一五”总量控制计划的编制和实施的的技术支持，参与了减排“三大体系”建设方案、总量减排相关文件和制度的制定，多次参加国家污染减排核查核算和减排数据的审定、分析工作，具备了较好的基础数据、资料积累，具有丰富的污染减排工作

经验。

（二）协作单位

1. 中国环境科学研究院：中国环境科学研究院是国家环境保护部直属的国家级综合生态环境科研机构，在环境科研领域开展了多学科的研究，在致力于全球性、全国性、综合性、战略性环境问题研究的同时，积极从事环境管理和实用技术的研究与开发，在承担“六五”到“十五”环境攻关项目、国家 973 项目、863 项目、国际合作项目及相关课题研究中，不断应用 GIS 等高新技术，已在大气环境、水环境、生态环境、固体废弃物等问题研究方面逐步形成自己的学科优势，为我国可持续发展的环境管理提供了技术支持。二十几年来，完成国家或部级立项课题 100 多项，其中 60 多项获国家或部级科技进步奖。

2. 中国环境监测总站：中国环境监测总站（以下简称总站）成立于 1980 年，是环境保护部直属事业单位。专门从事对环境质量和各类污染源排放进行监测和综合分析，为国家和各级政府、部门以及社会提供执法管理、环境服务的机构，为环保部实施环境监督管理提供技术支持、技术监督和技术服务，作为全国环境监测的网络中心、技术中心、信息中心和培训中心，对全国环境监测系统进行业务管理和指导。总站环境统计与污染源监测室（以下简称统计室）是全国环境统计的技术支持单位，负责全国环境统计具体技术性工作，同时负责编制环境统计年报、环境统计提要等，负责组织环境统计指标体系及其他相关统计专题的具体研究，负责整合环境统计和社会经济发展数据，定期形成环境形势分析报告，负责环境统计信息的具体管理和发布，负责环境统计能力建设方案的实施。

3. 环境保护部机动车排污监控中心：环境保护部机动车排污监控

中心成立于 1997 年，主要工作为协助环保部进行新生产机动车的排污申报审核工作，在用车管理工作，油品和添加剂的环境监管工作以及机动车环境管理制度、法规标准方面的政策研究。中心一直致力于机动车污染防治工作的信息化建设，目前已对国内 95% 的车型进行了系统整理和分类，建立了新车环保达标排放申报核准系统和车型数据库，在用车环保合格标志管理平台以及油品添加剂登记备案系统，协助环保部发布了一系列有关在用车管理的规定和文件，能够准确把握地方在用车管理存在的问题和急需的政策法规；2007 年，中心参与并负责了全国第一次污染源普查机动车排污系数测算和排放量计算工作，为本项目顺利实施奠定了工作基础。

4. 环境保护部环境与经济政策研究中心：环境保护部环境与经济政策研究中心创建于 1989 年，是环境保护宏观决策支持机构，其主要职能是紧紧围绕环境保护部的工作需要和战略部署，为环境保护部提供决策咨询和信息服务。主要任务是开展环境保护宏观战略研究、国家环境管理中重大环境政策问题研究、进行环境经济政策和环境经济学理论研究，为高层环境管理和决策部门提供环境与经济协调发展、综合决策的科学依据和政策建议。环保部政研中心在污染减排的协同效应研究领域具有多年的实践经验和国际合作经验，有一支稳定和高水平的研究队伍，在能效、污染控制政策和经济分析研究领域具有较高的研究水平，和良好的实施项目的经验与能力，主持完成了多项国际合作和国内相关研究课题，内容涉及环境保护国家战略、循环经济、环境保护投融资、环境与贸易、环境管理体制、资源核算、生态补偿机制、生命周期评价、战略环境影响评价、区域经济与环境保护协调发展、全球和区域国际环保合作宏观战略研究、中国环境保护历史性转变研究、国际环境问题、企业环境管理、城市环境管理等各

方面。

5. 环境保护部宣传教育中心：环境保护部宣传教育中心成立于1996年，是环境保护部面向各界进行宣传教育和能力培训的技术支持单位。受环境保护部委托，宣教中心承担地方党政领导干部环保培训、地市级环保局长岗位培训、地市级环境监测站长岗位培训及环保系统公务员培训等工作；作为技术支持单位，协助环境保护部对全国环境污染治理设施运营培训实施管理；根据实际需要组织各级各类环保专业技术人员的培训。在环境影视方面，宣教中心拥有影视、策划、拍摄和制作的专业队伍，独立或合作摄制了一批电视片或公益宣传片，如内参片《环境保护任重道远》（1997）、《中国生态问题警示录》（1998）、《日本水俣病50年警示中国要重视环境保护，防止公害发生》和《日本建设循环型社会的成功实践值得中国借鉴》（2006）和“日本建设循环型社会的成功实践值得中国借鉴”；纪念中国环保30年的7集电视专题片《中国环保之路》、10集高校环保辅助影视教材《为了地球的明天》、《拯救臭氧层》、22集电视片《美国环保之窗》、10集电视片《日本环保之窗》等；公益广告片《气候变化》、《节能减排》、《生物多样性保护》、《绿色奥运》等。以上这些作品，大部分均通过出版社正式出版发行。无论对于国民意识的提高还是环保工作人员工作能力的加强，都起到了积极的推进作用。

6. 环境保护部华南环境科学研究所：环境保护部华南环境科学研究所是环境保护部的直属科研机构。本所承担了2007年国家污染源普查工作中生活源与集中式污染治理设施产排污系数测算工作，为第一次全国污染源普查奠定了坚实的工作基础。本所先后开展相关国家与省重大课题有《东江水系污染控制与水生态健康维持技术综合示范》、《亚热带农业污染系统控制技术研究》、《北江镉污染事故环境影

响评估》、《珠江三角洲/广东省环境规划》、《珠江流域水污染防治规划》、《新时期国家环境战略研究》、《国家生态文明建设战略研究》、《水环境质量改善与生态修复技术研究及综合示范》、《河道水质净化强化技术与工程示范》、《新型大型城市垃圾焚烧设备改进与产业化研究》等等。本所与国内外有关科研单位有良好的合作关系，在项目实施过程中，积累了丰富的经验，形成良好的组织管理和实施能力，从基础设施条件到从业人员的技术储备方面都能够保障本项目的顺利实施。

7. 环境保护部西南环保督查中心：环境保护部西南环保督查中心成立于2006年10月，为环保部派出的执法监督机构，是环保部直属事业单位。受环保部委托，在重庆、四川、贵州、云南、西藏区域内承担监督地方对国家环境政策、法规、标准执行情况；承办重大环境污染与生态破坏案件的查办工作；承办跨省区域和流域重大环境纠纷的协调处理工作；参与重、特大突发环境事件应急响应与处理的督查工作；承办或参与环境执法稽查工作；督查重点污染源和国家审批建设项目“三同时”执行情况；督查国家级自然保护区（风景名胜区、森林公园）、国家重要生态功能保护区环境执法情况；负责跨省区域和流域环境污染与生态破坏案件的来访投诉受理和协调工作；承担总局交办的其他工作。

三、 项目目标成果

本项目的主要内容是按照总量减排的要求和环境保护部整体工作部署，并根据2011年污染减排工作需要做好2011年污染减排日常监督管理工作，为“十二五”减排工作奠定基础。

（一）污染减排技术政策研究项目2011年度绩效目标为：完善

污染减排管理制度，提高减排核算方法的科学性和准确性，强化减排数据的统计规范性，保障总量减排工作的顺利进行；强化重点行业污染物减排工作，提出行业减排政策，推动重点行业污染减排工作；依托减排台帐、年度减排计划、减排预警、定期减排调度，加强减排工作的动态化管理和跟踪评估；分析污染减排措施成效及其对环境质量影响，提高环境管理的针对性和环境管理策略调整的及时性，优化减排政策措施；完善排污许可证制度及其配套管理体系，推进排污权有偿使用和排污交易，总结试点工作经验，完善排污权有偿使用和排污交易相关的管理办法、制度、政策等。

（二）具体绩效指标包括：

1. 《“十二五”主要污染物总量减排核算细则》
2. 《排污交易及排污许可证制度 2011 年度研究报告》
3. 《各省（自治区、直辖市）2011 年污染减排计划审查意见》
4. 《农业源减排技术方法研究报告》
5. 《“十一五”减排管理体系后评估及“十二五”减排对策研究报告》
6. 《全国城镇污水处理厂污泥处理技术研究及“十二五”污泥处理对策研究》
7. 《污染减排的绩效考评目标研究》
8. 《国家主要污染物总量减排调度系统维护报告》和《国家主要污染物总量减排调度季度报告》
9. 《污染减排的协同效应评价研究总报告》

10. 《2010 年环境统计重点行业数据审核报告》
11. 《农业源污染物减排核算方法研究报告》
12. 制作完成 “十一五” 节能减排电视宣传片，编辑完成《“十一五” 污染减排大事记》