

上海市人民政府关于印发《上海市环境保护与生态建设“十一五”规划》的通知

发文机构：上海市人民政府

发布时间：2007-11-23

发文字号：沪府发〔2007〕41号

政策类型：政策文件

政策层级：省级

来源：http://www.shanghai.gov.cn/nw16795/20200820/0001-16795_12669.html

关键字：水污染物;废物资源化;总量减排;污水处理率;污染物排放标准;水环境质量;无组织排放

沪府发〔2007〕41号

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市环境保护与生态建设“十一五”规划》已经市政府常务会议原则同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府

二〇〇七年十一月十二日

上海市环境保护与生态建设“十一五”规划

“十一五”期间，是上海全面落实科学发展观，加快建设“四个中心”的关键时期；也是全面加强城市建设和管理，加快建设资源节约型、环境友好型城市，扎实推进社会主义新农村建设，全力办好2010年上海世博会，努力构建社会主义和谐社会的重要阶段。与此同时，上海城市发展也步入了攻坚阶段，资源约束与环境承载力已经成为制约上海城市持续发展的瓶颈问题。为落实《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》，加大环境保护力度，解决经济发展与资源环境的矛盾，实现经济、社会、环境的协调发展，根据《上海市国民经济和社会发展规划纲要》，制定本规划。

第一章 当前的环境形势一、“十五”期间环保工作取得的进展

在市委、市政府高度重视和坚强领导下，本市坚持以科学发展观为指导，按照“争做国内大城市还环境污染历史欠帐的模范和生态建设的模范”的要求，通过第一轮、第二轮环保三年行动计划的滚动实施，积极推动环境保护从传统污染治理向以环境优化发展的方向转变，使全市环境保护和生态建设再上新台阶，在全市国民经济持续保持两位数快速增长的同时，城市环境质量持续稳定改善，环境保护取得明显成效，向建设生态型城市的总体目标又迈出了坚实的一步。（一）进一步创新了环保工作机制

市委、市政府坚持以科学发展观统领经济社会发展全局，把环境保护放在突出重要的战略位置。市政府成立了市环境保护和环境建设协调推进委员会，建立了“沟通协调、检查督促、跟踪评估和信息反馈”的环境保护工作机制，形成了“责任明确、协调一致、有序高效、合力推进”的工作格局，完善了综合协调机制，综合运用法律、经济、技术和必要的行政手段解决环境问题，进一步形成了保护环境的合力。市人大、市政协加强检查监督，对深入推进环境保护工作起到了重要作用。市政府各委办局和区县政府本着对主管领域和所辖区域环境保护负责的精神，积极主动地推进环保工作。社会各方积极参与，有力推进了环境保护和环境建设工作。（二）进一步完善了环境基础设施

建成了石洞口、竹园、白龙港等一批大型城市污水治理设施和郊区14座城镇污水处理厂及其600多公里收集管网，污水处理能力达到471万立方米/日，全市城镇污水处理率达到70.2%。建成了御桥和江桥垃圾焚烧厂、美商垃圾综合处理厂等生活垃圾资源化、无害化设施，建成了危险废物安全填埋场，全市生活垃圾无害化处理能力达到55%。建成了591平方公里“基本无燃煤区”，其中内环线以内建成“无燃煤区”，2个电厂3台燃煤机组实施烟气脱硫工程，吴淞工业区建成了集中供热网。（三）进一步降低了污染物排放强度

以推进污水厂及其管网建设和污染源截污纳管为突破，大力促进城镇污水和工业区污水治理；以“基本无燃煤区”建设、清洁能源替代、机动车和扬尘污染防治为重点，严格控制中心城污染负荷；以环境保护优化经济发展、促进产业结构调整为指导，集中力量推进吴淞、桃浦、吴泾工业区和苏州河环境综合整治。“十五”期间，全市污染物排放强度得到了大幅度降低，万元生产总值化学需氧量和二氧化硫排放量分别降低了50%和42%。（四）进一步强化了环境监管

着力从法律法规、环境标准、政策引导和监督执法等方面入手，强化污染防治，规范排污行为，提高准入标准，加大监管力度，深入推进环境保护和生态建设。修订了《上海市环境保护条例》，颁布了7部环境保护规章；制订了一批行业环境标准，发布了一系列技术规范与管理规定；出台了郊区污水收集管网建设补贴政策和污水处理收费制度；加大了污染源监管力度，对水环境重点监管企业实施了在线监控，对超标频率超过50%的重点监管企业责令其限期治理，重拳打击了污染严重的劣势企业。（五）进一步改善了环境质量

“十五”期间，本市环境质量得到明显改善。近三年的环境空气质量优良率连续保持在85%以上，2005年空气质量优良天数达到322天；全市水环境质量总体改善，黄浦江下游水质持续改善，上游水质基本保持稳定，苏州河水质稳中趋好，中心城河道基本消除黑臭；吴淞工业区主要环境质量指标达到了国内同类工业区的先进水平，桃浦工业区消除了恶臭污染；中心城绿化覆盖率达到37%，人均公共绿地达到11平方米，成功地创建成国家园林城市。二、存在的主要问题

虽然本市环境保护和建设持续取得了一定的成绩，但当前的环境状况与人民群众的期望、2010年上海世博会的环境目标仍有较大的差距，与建设生态型城市、国际化大都市的要求仍有相当距离。全市污染物排放总量超过了环境承载能力，部分河流依然黑臭，主要空气质量指标明显劣于纽约、巴黎、首尔、新加坡等国际大都市，环境污染治理的历史欠帐仍然较多，部分环境问题还比较突出。（一）污染物排放总量大

尽管“十五”期间全市污染物排放强度得到大幅度降低，但环境污染负荷仍然相当高，污染物排放总量超出了环境容量和国家容许排放总量，“十五”期间全市污染物排放总量控制削减任务有欠帐。（二）环境基础设施建设历史欠帐多

全市在环境基础设施建设逐步完善的过程中，还存在较多历史欠帐。中心城污水收集管网尚未完全覆盖，排水系统存在空白区，部分地区雨污水管道混接现象严重，市政泵站雨天溢流放江污染负荷高；竹园和白龙港等大型城市污水处理厂的处理水平和能力有待提高。郊区城镇污水收集治理步伐跟不上城镇化建设发展速度，尚未构成污水治理框架体系，污染源截污纳管率不高，城镇污水处理率仍然较低。全市各类工业园区数量众多，环境治理设施处理能力和水平参差不齐，约有一半以上的工业区不同程度地存在污水收集、治理设施不完善的问题，工业废水直排现象严重。全市固体废物资源化利用水平不高，现有的无害化处置能力不足。（三）环境污染源还未得到全面控制

1、水环境污染源直排现象仍然严重。全市约有20%的水环境重点监管企业治理设施老化，超标排放现象十分严重；中心城污水收集管网不完善，对排水系统雨污混接问题的解决力度不够，导致污水直排河道现象不能消除，初期雨水对中心城河道水质污染影响大；郊区近50%房产开发项目的生活污水直排河道，城镇污水收集管网和污水处理厂没有同步配套建设。

2、大气环境污染源治理形势十分严峻。本市煤炭消费量与日俱增，煤烟型污染突出，尤其是近年来能源供应紧张造成了对燃料质量的控制要求下降；电厂污染负荷高，其二氧化硫排放量占全市排放总量的比例已从2000年47%提高到目前60%；机动车污染问题日益突出，目前全市机动车保有量已突破200万辆，高污染车辆占相当比例，冒黑烟现象时有发生，中心城交通干道空气污染超标严重；市政道路工程防尘措施尚未完全到位，施工地段扬尘污染仍较严重。

3、劣势企业违法排污时有发生。近几年环境重点监测和专项执法检查发现，本市仍有部分行业经济增长的环境代价过高，高能耗、高物耗、高污染排放，甚至超标排放；仍有部分工艺落后、严重污染环境的项目在短期经济利益驱动下进行非法建设，或污染治理进程缓慢。（四）农村生态环境恶化趋势尚未得到有效控制

郊区农村环境基础设施建设相对滞后，历史欠账多。大量生活污水未经处理直排河道，大部分生活垃圾没有得到无害化处理，畜禽粪便污染河道现象还未得到根本治理；农业生产中化肥农药流失比较严重，农业面源污染尚未得到有效控制；土壤污染对农产品安全的潜在影响较大；农村尤其是城郊结合地区的环境脏乱差现象普遍，违法搭建现象严重，人居环境欠佳，与建设社会主义新农村的总体要求存在较大差距。（五）环境监管能力尚有欠缺

目前，本市环境监管能力和水平还不能完全适应国际化大都市发展变化的新要求。在突发性环境事故应急方面，现场甄别水平低、覆盖面小、应急响应处理力量薄弱；在日常环境质量监测方面，监测设备难以满足国家标准更新提高的要求，仪器设备配置不足；在污染源监管和执法方面，监控手段有限，执法装备难以满足新形势的要求；在核安全与电磁辐射监管方面，辐射环境安全应急能力较薄弱，辐射监管能力已跟不上发展的需要；在环保信息化管理方面，缺乏信息网络平台，数据分析和信息化水平低下，难以实现信息快速共享和为科学管理服务。三、“十一五”面临的环境形势

“十一五”时期是上海全面发展的“战略机遇期”，为本市环境保护创造了良好的条件和难得的契机。市委、市政府把环境保护摆

在更加突出重要的战略位置，全面落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，为搞好环境保护提供了根本保证。上海发展进入新时期，居民消费结构逐步升级，经济增长方式转变和产业结构调整、城镇化进程加快，社会主义新农村建设大力推进，为解决结构性污染和环境污染历史欠账起到了基础性作用。科技进步日新月异，城市综合竞争力增强，社会主义市场经济体制逐步完善，管理体制机制改革深化，为环境保护提供了坚强保障。

同时，也要清醒地认识到，“十一五”时期也是上海全面发展的“矛盾凸现期”，人口、资源、环境等约束更加突出，环境与发展矛盾突显。上海经济发展将继续保持高增长态势，生产规模将不断扩大，人口规模继续增加，致使上海面临的环境压力将越来越大。因此，要充分认识到本市环境保护的基础性、战略性，环境形势的严峻性、复杂性，环保工作的艰巨性、长期性。

（一）环境与发展矛盾凸现，面临更大挑战

一是本市将继续发展电力、化工、钢铁等行业，大幅度削减排放强度和有效控制排放总量的难度加大。二是电力需求将持续上升，以煤为主的能源结构仍将长期存在，煤炭消耗量增长幅度较大，二氧化硫、烟粉尘可能继续呈上升趋势，治理更加艰巨。三是机动车总量将保持迅速增长态势，汽车尾气排放量日益增多，城市环境空气质量的氮氧化物、一氧化碳、臭氧浓度超标污染问题将日益突出。四是郊区农村环境基础设施滞后于城镇化建设进程，农村地区环境问题将更加突出。五是生物技术应用与快速发展，生物活性物质等污染物对城市生态安全和人体健康构成了潜在的威胁和风险。六是社会消费结构快速升级产生各类新的污染，大量电子电器类废弃物、有毒有害建筑装饰材料等非传统废弃物污染将不断上升。七是部分老企业生产设备陈旧、治理设施老化、管理不善，危险废物、医疗废物、生物性废物等管护不严，存在引发环境事故的风险。

上述七大矛盾，将导致环境污染物排放种类和数量都将不断增加，治理难度越来越大，新技术、新产品、新物质对水体、空气、土壤环境带来新的影响有加重和扩大的趋势。（二）污染物排放总量将继续增加，控制难度加大

“十一五”期间，本市人口规模将继续增长，年均经济增长率预期为9%以上。到2010年，本市常住人口规模将达到1900万左右，城市化水平约85%，经济总量增长50%以上，资源和环境的约束将进一步加剧，如果按照目前的资源消耗和污染排放强度估算，污染排放量将急剧增加，污染物总量控制压力巨大。

国家对东部发达地区环境污染控制要求高。“十一五”我国确立的环境保护主要指标：单位生产总值能耗比“十五”期末降低20%、主要污染物排放总量削减10%，而对于东部发达地区则提出了更高的要求，主要污染物排放总量削减15%。经国家环保总局核定的本市主要污染物排放总量控制指标：化学需氧量25.9万吨/年、二氧化硫38万吨/年。可见，“十一五”期间本市污染物控制与削减任务相当艰巨。（三）区域性跨界污染影响问题日显突出，形势不容乐观

沿着长江三角洲城市群共同发展，周边城市经济将快速增长，污染排放强度也将不断加大，长江中下游、太湖流域和杭州湾沿岸的流域性水环境污染问题日显突出，区域性大气污染物距离输送影响，导致大气污染加剧。跨区域环境污染影响将日益凸现，环境问题趋于共性化，环境质量趋同现象越来越明显。（四）世博会对城市环境提出了更高要求，任务非常艰巨

举办2010年上海世博会，是中国向世界展示改革开放成果的重要机遇，也是上海接受世界各国人民全面检阅城市环境形象的巨大挑战。良好的生态环境、人与自然的和谐相处，是世博会主题——“城市让生活更美好”的具体要求，是上海经济与环境协调发展的有力佐证，也是办成一届成功、精彩、难忘的世博会的重要基础。但是，目前上海环境质量与举办世博会的要求还有不小的差距。因此，“十一五”期间必须进一步加快环境保护和生态建设的步伐，努力改善生态环境。

第二章 指导思想、基本原则和目标一、指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面落实《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》和第六次全国环境保护大会精神。以科学发展观统领经济社会发展全局，努力构建社会主义和谐社会，大力推进可持续发展战略，加快建设资源节约型、环境友好型社会，率先实现“三个转变”。围绕增强城市国际竞争力这一发展主线，按照“有利于城市布局的优化，有利于产业结构的调整，有利于城市管理水平的提高，有利于市民生活质量的改善”的要求，持续改善本市环境质量，不断深化体制机制创新，稳步推进上海科学发展，争做国内大城市还环境污染历史欠帐的模范和生态建设的模范，以滚动实施环保三年行动计划为抓手，进一步全面提高上海整体环境质量。二、基本原则

——多还旧帐，不欠新帐。全面推进环境基础设施建设，加大环境污染治理力度，城镇化和区域开发活动做到环境基础设施先行，努力解决历史遗留的环境问题；严格控制污染物排放总量，大幅度降低排放强度，削减排污总量，实现增产减污。

——以人为本，环境优先。转变城市发展模式，推动产业结构优化升级，转变经济增长方式，大力发展循环经济，转变污染治理思路，推进清洁生产和源头防治；坚持节约发展、安全发展、清洁发展，以环境资源的可持续利用支持社会经济的可持续发展。

——创新机制，强化监管。建立政府、企业、社会多元化投入和市场化运行机制，健全污染者付费、开发者保护、制造者回收、得益者补偿的环境经济体系，完善环保法规和标准体系，健全市场准入制度，强化政府监管职能，增强政府环境治理和管理能力。

——突出重点，确保实效。正视当前环境状况和未来环境形势，科学谋划，因地制宜，分步实施，滚动推进环保三年行动计划，分阶段解决重点区域、重大环境问题，以点带面，逐步推开，不断巩固、扩大环境保护和生态建设的成效。

规划实施过程中，坚持“三个并举”，即污染治理与生态保护并举，更加突出源头预防；基础设施建设和体制机制完善并举，更加强化机制创新；中心城区与郊区并举，更加注重郊区环境保护和建设。坚持“三个结合”：即全市统筹与以块为主相结合，重点突破与面上推进相结合，政府主导与全社会参与相结合。坚持“三重三评”：即在全面推进中重治本，综合治理中重机制，资金投入上重实效；环境保护成效让市民评判，社会评价，科学数据评定。三、环境保护目标

到2010年，基本建成生态型城市框架体系，以良好的环境质量迎接上海世博会的召开。环境基础设施基本完善，形成全市环境保护总体格局，城市发展更和谐；环境污染得到有效治理，大幅度削减污染物排放总量，城市环境更安全；环境监管体系不断优化，环保监督执法能力得到提升，城市管理更科学；环境质量持续稳步改善，城市生态与人居环境健康舒适，城市生活更美好。

四、环境保护指标

序号 指 标 单位

2010 年

目标

属性

- 1 环境空气质量优良率 % 85 以上 预期性
- 2 饮用水源地水质达标率 % 90 以上 预期性
- 3 城镇污水二级生化处理率 % 80 以上 约束性
- 4 工业区污水集中处理率 % 95 以上 约束性
- 5 生活垃圾无害化处理率 % 80 以上 约束性
- 6 环保重点监管工业企业污染物排放稳定达标率 % 95 以上 约束性
- 7 机动车环保定期检测率 % 80 以上 预期性
- 8 建成区全面建成“扬尘控制区”，郊区建成“烟尘控制区” 预期性
- 9 化学需氧量排放总量控制 万吨 25.9 约束性
- 10 二氧化硫排放总量控制 万吨 38 约束性
- 11 万元生产总值用水量下降率 % 16 预期性
- 12 环保投入相当于全市生产总值比值 % 3 预期性

第三章 主要任务一、完善环境基础设施，保障经济社会持续发展

加强城镇污水处理厂及其配套管网建设与完善，推进生活垃圾无害化处置设施建设，重点开展工业区环境基础设施建设，合理规划布局环境治理设施，确保工程效益得到充分发挥，促进经济社会发展与环境保护相协调。到2010年，全市城镇污水二级生化处理率达到80%以上，工业区污水集中处理率达到95%以上，生活垃圾无害化处理率达到80%以上，危险废物全面得到安全处置。（一）城镇污水治理设施建设与完善

按照中心城与郊区并举，污水处理厂建设与管网建设并重的原则，大力推进城镇污水处理厂及其配套管网建设，推进截污地区雨污管网改造，提高污水处理能力和水平。“十一五”期间，全市新增污水处理能力210万立方米/日左右。

中心城以提升污水收集处理能力和水平为重点，加快污水治理三期工程建设，加速雨污混接地区排水系统改造，完善空白区的

污水收集系统建设,实现中心城污水收集管网全覆盖,对部分厂群矛盾突出的污水厂进行综合治理。郊区新城、新市镇以推进城镇污水处理厂及其配套管网建设为重点,按照本市“1966”城乡规划体系和新农村建设要求,实现污水治理设施覆盖90%以上的郊区城镇,大幅度提高郊区污水处理率。加强农村地区污水治理力度,具备纳管条件的中心村产生的污水应纳入城镇污水处理系统,对分散的、边远的自然村落产生的污水因地制宜采用工艺流程简单、污水处理高效、投资运行费用低廉、操作管理简便实用、占地少的处理工艺技术与设施,不断提高农村污水收集能力和处理效率。

城镇污水处理厂建设,要按照“集中和分散”相结合的原则,优化布局、统一规划;要切实提高污水处理设施的运行效率,保证污水厂建成后实际处理量不低于建设规模的70%,服务范围内污水收集管网覆盖率不低于80%;新建污水厂应采取除磷、脱氮工艺,对现有污水厂应逐步实施除磷、脱氮技术改造;要切实重视污水厂的污泥处置,加强污泥处置设施建设;要与供水、用水、节水与污水回用统筹考虑。

(二)生活垃圾无害化处置设施建设

坚持以“减量化、资源化、无害化”为原则,按照城郊统筹的方针,构筑全市生活垃圾收集、运输、处置体系,通过分类收集和处置利用的两个普及,建设与完善生活垃圾无害化处置设施,全面提高全市生活垃圾无害化处理水平,加快实施生活垃圾资源化利用。到2010年,全市生活垃圾无害化处理率达到80%以上。

高标准建设生活垃圾资源化和无害化处置设施,完善中心城生活垃圾转运、处置系统,对环保不达标的处置设施进行综合污染治理与生态修复,消除污染与安全隐患。组团规划建设郊区生活垃圾收集处置系统,对现行简易垃圾处置场进行综合治理与改造,因地制宜规范化建设无害化处理设施。加大农村地区生活垃圾收集系统建设力度,建立和完善郊区生活垃圾无害化处置设施相配套的收运系统。

生活垃圾无害化处置设施建设,要做到产出数量和收集处置能力的动态平衡;要避免造成二次污染,消除安全隐患;要建立处置有序、配置合理、技术可靠、环保达标的处置系统。

(三)工业固体废物收集处置系统建设

按照分类指导、妥善处置、安全有效的原则,加快工业固体废物综合利用设施建设,高标准建设固体废物处理处置设施,形成全市工业固体废物处理处置体系,确保危险废物得到全面安全处置。

继续完善危险废物、医疗废物集中收集与安全处置系统,建立健全危险废物收集、贮存、运输、处置的全过程环境监督管理体系。优化危险废物处置设施布局,形成全市危险废物集中处置产业布局。建设工业固体废物处置设施,重点解决无法综合利用的工业固体废物安全处置出路。应对生物技术与生命科学的发展,高度重视生物废弃物收集处置系统建设,确保城市环境安全。

(四)工业环境基础设施建设

以产业结构调整、推进“三个集中”为根本举措,全面完善工业环境基础设施建设,为郊区高起点、快速健康发展奠定环境基础。

着力推进工业区污水处理厂建设,建立和完善雨污分流制排水系统,实现工业区污水集中收集处理,消除污水直排现象。切实提高能源利用效率,对部分有条件的工业区实施集中供热。建立和完善工业区固体废物集中收集储运设施,纳入全市工业固体废物处置系统。

所有保留工业区做到“一区一案”,按计划完成开发地块污水管网建设和污水纳管工作,对未完成污水处理任务的工业区不得新建、扩建、改建产生污水的项目。新建工业项目按产业分类和污染物排放特性选址于环境基础设施完备的工业园区。

二、控制环境污染排放,促进经济增长方式转变

严格实施污染物排放总量控制,实行排污许可制度;严格执行污染物排放标准,加大污染治理力度;积极采取有效措施,降低污染物排放水平,做到增产减污,削减排放总量。到2010年,全市环保重点监管工业企业污染物排放稳定达标率95%以上,燃煤电厂完成烟气脱硫改造,机动车环保定期检测率80%以上,建成区全面建成“扬尘控制区”,郊区建成“烟尘控制区”,全市主要污染物排放总量实现控制目标,全市大气中二氧化硫浓度和降尘量分别降低10%和20%。

(一)污染物排放总量控制

落实污染物排放总量控制任务,到“十一五”期末,全市水环境污染物化学需氧量排放总量控制在25.9万吨,大气污染物二氧化硫排放总量控制在38万吨。

制定行业、区域的污染物排放总量控制分配方案,明确污染削减责任,制定考核和调控办法,使污染排放总量控制成为推动行业、区域经济又好又快发展的重要手段。

按照“条块结合、区域控制为主”的原则,将污染物总量控制指标和削减任务分配到有关行业主管部门、各区县政府和中央在沪企业。相关行业主管部门、各区县政府和中央在沪企业对完成本行业、本地区总量控制任务负责,采取有效措施,确保完成污染物总量控制目标。

加强污染物排放总量动态管理,严格实施排污许可证制度,禁止无证和超总量排污。全市开展排污许可证发放工作,在核发过程中明确排污总量指标和分阶段削减要求,对违法建设项目不得发放排污许可证。新建、改建和扩建项目的污染物排放总量指标,从本行业和本地区的核定总量中调剂获取,没有获得总量指标的项目不予审批。

强化污染物排放总量跟踪监控,完善企业排污申报制度,加强污染物排放监测和监督检查。定期对主要行业和各区县的污染物排放情况进行跟踪、统计和公布。

(二)水环境污染源治理

大力推进中心城、郊区城镇和工业区污染源截污纳管,污水处理厂服务范围内污染源截污纳管率不低于80%。加强污水处理厂的监督与管理,对所有污水厂实施在线实时监控,严禁超标排放。

进一步加强对水环境污染源监管,完善水环境污染源在线监控网络。重点加大对环保重点监管企业的治理和改造力度,确保重点监管工业企业污染物稳定达标排放。结合地区污水管网建设情况,根据纳管条件分类制定并实施水环境污染源治理计划,对超标排放的工业企业实施限期治理,保证达标排放。

加大合流制泵站排水系统改造力度,削减雨天泵站放江污染负荷,努力降低城市面源污染影响。削减农业面源污染负荷,深化畜禽污染治理,严格控制水产养殖和航运船舶污染。

(三)大气环境污染源治理

全面实施燃煤电厂烟气脱硫工程,同步实施高效除尘,逐步开展低氮燃烧技术改造与试点示范,大幅度削减本市电厂污染物排放量。

控制削减高污染燃料,禁止高污染燃料在本市的流通和使用,严格控制燃料中的含硫量。提高能源利用效率和清洁能源比例,有条件的地区实施清洁能源替代。

积极推进大气环境重点监管企业在线监控,实施工业大气污染源全面达标排放工程。对大吨位锅炉开展烟气脱硫和高效除尘达标改造,对中小炉窑逐步实施清洁燃烧技术,对超标排放的企业实施限期治理,保证达标排放。

全面开展“烟尘控制区”和“基本无燃煤区”建设,深入推进各类炉窑和工业生产设施的烟尘控制工作,严格执法监管,基本杜绝烟囱冒黑烟现象。积极推广示范经验,在全市范围内全面开展扬尘污染控制工作。

加强工艺废气治理,对有毒有害气体排放实施监控。积极开展生物质能生产与应用示范。

(四)机动车尾气污染控制

加大机动车污染控制力度,按照国家机动车排放标准实施进程,逐步严格新车排放标准,促进车辆更新,有效遏制机动车污染排放增长态势。优先发展公共交通,大力开发和使用清洁燃料车辆。加快淘汰不符合环保要求的在用车辆,制定适合特大型城市特点的机动车能耗、排放和淘汰标准。

加强在用机动车污染监督管理,完善在用车检测制度,健全机动车污染检测网络,强化路检执法和停放地检查,加强在用机动车报废管理。鼓励公交和出租行业使用清洁燃料车辆。结合城市轨道交通的建设运营,及时调整地面公交网络,有效减少地面机动车流量。建立健全互相联动的长效执法机制,开展日常执法监察。

(五)固体废物减量化与资源化

以政府推进、行业自律为手段,制定并实施有关行业自律规范,积极推进和带动重点行业废物源头减量化工作。固体废物重点产生行业和企业应优先采用资源利用效率高、有利于产品废弃后回收利用的技术和工艺,从源头上减少固体废物的产生量。

加快推进固体废物资源化、产业化进程,提高固体废物综合利用水平。建立工业企业资源利用量、中间处理量、废物排放量的申报制度。加强废品回收行业管理,提高废纸、废玻璃、废旧金属等可再生利用资源的回收利用率,提高垃圾分类收集和资源化利用水平。探索废旧家电等电子产品安全处置和资源化利用的有效途径,建立废旧物品回收网络,制订企业报废产品召回制度。

推广使用再生产品,简化产品包装,推行包装减量化,率先在公共服务业限制一次性消费品的使用,限制难降解和难以回收利用材料的使用。

(六)危险废物污染防治

加强危险废物源头控制。强化对化学原料及化学制品制造业、黑色金属冶炼与压延加工业、交通运输设备制造业、石油加工及炼焦业和电子及通信设备制造业等五大行业的监督管理,淘汰危险废物产生量较大的落后生产工艺和产品,全市危险废物产生总量控制在2005年水平;全面实施危险废物管理计划申报制度,实现市、区(县)两级动态管理,危险废物重点监管企业在

2008年之前率先实施；加强新建和改、扩建项目管理，落实危险废物污染防治的技术政策。

提升现有危险废物经营许可企业水平。制定并落实危险废物经营许可企业的准入制度，调整和淘汰落后工艺、技术的处置利用设施和企业；加强对危险废物经营许可企业的执法检查，严格控制污染物排放，推进清洁生产审核，提高综合利用和处置企业的污染防治水平。

加强危险废物全过程监管。健全市、区（县）二级危险废物监督管理体系，对医疗废物、废铅酸电池、废机油等实施重点监管，加强对实验室废弃化学试剂、电子类危险废物等的监控；加强危险废物产生企业自行处理处置设施和转移联单制度的执法检查，加大对危险废物非法流失和非法处置的打击力度，强化危险废物跨省市转移的监管；建立危险废物产生、收集、运输、贮存、利用、处置全过程的动态监控平台，提高管理水平和执法效率。（七）核安全和辐射环境监管

建立和完善核安全与辐射环境管理政策法规体系，提高监管能力。在全市范围内合理布局，建立辐射环境在线监测点，构建核与辐射安全监控网络。加强对放射源生产、使用、销售和进出口的安全许可管理和监督，完成辐射安全许可证的换发，建立并完善放射源信息管理系统。建设与城市发展相适应的放射性废物处置库、贮运系统和防盜系统，切实提高放射性废物收贮、处置能力，确保放射性废物得到安全处置。加强电磁辐射环境影响评价工作，努力控制和降低电磁辐射污染。加强队伍建设，完善应急预案，着力提高核与辐射安全的应急、监控和处置能力。三、深化环境综合整治，解决突出环境问题

优先保护饮用水源地水质，确保城市供水安全；以截污治污为根本手段，继续深化全市河道整治，显著改善河道水质；依托功能布局和产业结构调整，对重污染地区开展环境综合整治。到2010年，全市饮用水源地水质达标率达到90%以上，河道基本消除黑臭，水质持续改善，吴泾工业区环境综合整治实现规划目标，环境质量基本满足功能区要求，苏州河环境综合整治任务基本完成，世博会场馆区域建成资源节约、环境友好的示范园区。（一）水源地环境保护

加强水源地污染控制。坚持保护优先，实施饮用水源地环境保护，优先开展环境基础设施建设，有效防止居民生活污染和旅游业环境污染。采取最严格的措施，促进工业污染治理，推进工业企业向保留工业区集中。高度重视水源地的有毒、有害污染物的控制，开展持久性有机污染物、微量有机污染物等监控。积极调整农业结构及其生产模式，继续加强农业污染控制和畜禽污染治理力度。继续加强水源涵养林建设和管理，建立河流水系的沿岸缓冲带，控制并削减面源污染。

积极引入水源地补偿机制。制定、实施郊区污水处理厂及其管网建设补贴政策，鼓励加快水源保护地区污水收集管网建设和污水纳管治理进程。制定产业引导扶持政策，通过税收政策和财政扶持，引导水源保护区产业结构和布局调整，加速淘汰高污染行业和劣势企业，鼓励清洁型生产。扶持和促进水源保护区内农业生产向生态农业发展，制定鼓励使用有机肥和生物农药、减少使用化肥农药的政策，吸引生态农业建设项目优先落户水源保护区内。

提高水源地风险管理意识。构建水源地突发污染事故的有效防范体系，切实降低突发事故发生的概率。建设和完善水源保护区水路运输管理系统，有效防止船舶污染，全面禁止在水源保护区水路运输危险品。建立水源安全预警制度，定期发布饮用水源地水质监测信息。完善水源地突发污染事故应急预案，提高安全防范和应对能力，建设水污染事故应急处理物资储备中心，提高应急处理处置能力。进一步开辟长江供水水源，建立黄浦江和长江两江取水多水源供给的格局，确保城市供水安全。（二）河道整治与生态修复

以截污治污为根本手段，继续深化全市河道整治。认真排摸直排河道污染源，完善截污纳管设施。综合应用生态治水的技术方法，以沟通水系、调活水体、修复与重建水生生态、建立长效管理机制为重点，从根本上改善全市河流水环境质量。

中心城河道治理，重点采取切实有效手段，逐步解决分流制地区雨污混接现象和合流制地区排水泵站雨天放江污染河道问题；实施综合调水，对河道水流进行科学调度，并对河道污染底泥进行疏浚。郊区河道治理，在截污治污的基础上，全面清理整顿河道岸边的违章搭建和垃圾杂物堆放，疏拓河道，调活水系，保障河道水流畅通；农耕地区河道两岸，因地制宜建设滨岸缓冲带，有效削减面源污染影响。相对封闭的河道水系和景观水域，重点开展水体就地强化处理，提高自净能力。（三）噪声污染防治与餐饮业整治

加强噪声污染防治力度，通过区域环评、规划环评提早介入噪声污染防治的规划控制措施，对各类新建项目严格执行环境影响评价制度。细化环境噪声功能区划工作，扩大“环境噪声达标区”、“安静居住小区”的创建范围。加强噪声污染源的日常监管和治理，对重点区域、重点项目等实施专项监测、报告制度，对夜间施工项目实施严格审批制度。加大防噪降噪工程建设力度，重点实施市政道路交通噪声防治措施，通过规划拆建、设置缓冲带、安装防噪声设施、房屋功能转换等措施逐步解决城市交通噪声扰民现象。

依法加强餐饮业污染整治，加大执法检查力度，强化对油烟净化产品市场监控，加强对废弃食用油脂产生单位和回收定点单位的监督管理，切实解决餐饮业与居民的矛盾，减少污染扰民，保护人民健康。（四）重点区域环境整治

集中力量，对污染严重、环境敏感地区开展环境综合整治，结合相关的规划内容，落实重点区域环境整治任务。

巩固和提高苏州河治理成效，进一步开展苏州河环境综合整治三期工程，基本完成苏州河综合整治任务，逐步将巩固和提高苏州河环境质量转入长效管理范畴。

全面开展吴泾等工业区环境整治，着力解决结构性污染问题，切实改善吴泾等地区环境质量。

加强世博会场馆地区环境整治，按照“生态世博”的理念，高水平、高质量、高效率推进世博会园区建设和周边地区环境整治。四、加强生态环境保护，促进人与自然和谐

以生态功能区划为基础，依据生态敏感性、资源环境承载力、经济社会发展强度和潜力，确定优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发的四类主体功能区的空间范围和功能定位。围绕生态型城市建设目标，全面提升城市生态服务功能，提高生态承载力，改善人居环境质量；积极推进社会主义新农村建设，加大农村地区环境保护力度，实施农村小康环保行动计划；加强自然保护区和重要生态功能保护区的建设与管理，保护生物多样性。到2010年，建成区绿化覆盖率达到38%，人均公共绿地达到13平方米，全市森林覆盖率达到12%以上。（一）城市生态建设

维护城市生态安全。按照生态敏感程度和生态服务功能重要程度，划分不同等级的生态功能区，明确各区的主导生态功能，构建城市生态安全格局。确立本市重要生态功能保护区，建立健全管理体制和运行机制，控制不合理的资源环境开发活动。建立以城市生态安全为核心的监管机制，建立与完善全市生态安全监控和预警系统。

优化城市绿地/林地/湿地生态系统。针对全市绿地、林地、湿地系统，开展生态服务功能和价值评估，优化空间布局，提升生态服务功能。中心城以公共绿地、郊区以生态公益林和湿地公园为主，按照群落稳定、景观协调、生物多样的原则，构建全市绿地/林地/湿地系统。在改善城市景观作用的同时，更要充分发挥生态服务功能，构建水绿生态廊道、斑块系统。

提高生态意识，倡导生态文明。进一步提高政府信息公开程度，将公众参与纳入政府决策中；通过电视、电台、报纸、互联网等媒体，向市民开展环保知识宣传普及；在中小学教育课程中，开设环保专题课程；完善环保信息公开/反馈渠道和环境保护宣传教育体系。（二）农村生态建设

全面实施“农村小康环保行动计划”。积极推进社会主义新农村建设，根据“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的基本要求，按照“规划布局合理、经济实力增强、人居环境良好、人文素质提高、民主法制加强”的思路，结合本市“1966”城乡规划体系格局，以“全国环境优美乡镇”、“生态村”为抓手，大力推进创建活动，以农村环境整治、农村生活垃圾和生活污水处理、村容村貌改善等村镇环境基础设施建设为重点，全面改善农村生产与生活环境质量。

搞好畜禽养殖场达标治理和畜禽粪便综合利用。贯彻实施《上海市畜禽养殖管理办法》，根据郊区畜禽养殖规模和区位，合理布局，加大规模化、生态化、集约化、标准化畜禽养殖场建设力度；加强畜禽养殖场的执法监管，严格核发育规模化畜禽养殖场排污许可证和动物防疫合格证；加强依法管理，促进畜禽养殖场污染达标治理，控制畜禽污染；进一步建立和完善畜禽粪便收集处置系统，开展以农村循环经济理论为指导、以生态种养结合为主要模式的畜禽粪便综合利用生态工程，推进畜禽粪便规范化还田，实行资源化综合利用。

农业面源污染治理。推广生态农业发展模式，推动化肥、农药品种结构和施用技术的改进，鼓励使用有机肥料和生物农药，减少化肥、农药施用量，优化农田土壤结构；大力推进农作物秸秆还田，提高综合利用水平，扩大农田秸秆禁烧区域；制定并实施农业面源污染控制最佳管理措施，有效降低农业面源污染负荷，改善农业生态环境。到2010年，全市氮化肥亩使用量比2005年减少15%，中高毒化学农药使用量减少10%。

加强土壤污染防治与农产品产地环境监管。重视土壤污染问题，开展土壤环境质量调查，建立土壤环境质量监测网络。对污染企业搬迁后的原址进行土壤污染风险评价和修复，建立土壤污染修复示范工程；加强农产品基地环境监管，严格监控环境质量，建立环境监测和质量评价体系。（三）自然生态保护

自然保护区建设与管理。进一步提高已建自然保护区管理水平和建设质量，严格执行相关法律法规，加强自然保护区联合执法

检查和日常管理，确保重点野生动植物物种能够得到有效保护。按照国家级自然保护区规范化建设要求，加大对崇明东滩和九段沙自然保护区的保护力度。

湿地资源保护。妥善处理好湿地资源保护与开发利用的关系，对长江口、杭州湾边滩湿地资源进行科学划分和分类动态管理，协调湿地资源开发行为。通过建立湿地公园、湿地湖泊等方式，对受损湿地生态系统进行功能补偿与修复。控制内陆湖泊湿地环境质量下降趋势，结合湖泊、河道的环境综合整治，改善湿地生境条件。

生物多样性保护。开展全市的生物多样性调查与评估，建立生物多样性综合信息库。加强外来物种监管，建立外来生物引种程序和审核制度，防范外来物种入侵，保护本地生物多样性。

海洋生态保护。加强海洋生态环境保护，提高外排污水处理水平，削减陆域污染物入海量，加强港口和船舶油类污染物的治理，建立近岸及海岸带生态环境质量监测网络和预警机制，建立海洋环境事故的应急系统，提高事故处理能力。（四）崇明生态岛建设

围绕崇明生态岛总体规划目标和功能定位，研究建立符合国际生态建设潮流、接轨国际标准、得到国际社会认可的生态岛建设指标体系，科学评估生态岛建设进程。编制完善生态岛环境保护规划，全面落实环境污染源整治计划和生态建设任务，大力推进现代化生态岛建设。

环境基础设施建设。按照集中处理与分散处理相结合的原则，新城、综合型新市镇和工业园区大力推进城镇污水处理厂建设，完善污水收集管网；在休闲型新市镇、中心村和旅游景区探索建设生态化污水处理设施，并配套建设相应的污水收集管网。到2010年，三岛的城镇污水处理率达到60%。辟建崇明三岛固体废物集中处置区域，建设集约化环保产业园，实现三岛固体废物的安全、有效、无害化处置。

生态林地系统建设。在三岛地区构建完善的生态林地体系，重点推进环岛防护林、道路防护林、工业区隔离带、水源涵养林和旅游区景观林的建设。

生态农业建设。积极倡导生态农业，将循环经济理念应用于农业生产系统，减少生产过程中的资源、能源的投入量和废弃物的排放量，形成资源共享、副产品互换的产业共生组合。

生态村建设。积极落实“农村小康环保行动计划”，以改善农村生产、生活环境，培育农村生态文明为目标，有重点、有步骤、有层次地推进生态村建设。五、推动循环经济发展，建设环境友好型城市

强化资源节约和环境友好的意识，按照建设国家循环经济试点城市的要求，有序推进本市循环经济发展，切实转变经济增长方式，实施产业结构战略调整，全面推行清洁生产，提高环境准入标准，提高资源利用效率。到2010年，全市万元生产总值用水量下降16%。（一）大力促进循环经济发展

认真贯彻《国务院关于加强发展循环经济的若干意见》，结合实际，从生产消耗、生活节能、废物利用、无害化处理和社会消费等环节入手，依靠科技进步，努力突破制约循环经济发展的技术瓶颈，优化循环经济的发展环境，提高资源利用效率，切实促进循环经济发展。

按照“资源集约使用、产品互为共生、废物循环利用、污染集中处理”的模式，在巩固和完善本市循环经济试点基础上，制定工业园区循环经济发展指南，探索新型工业化道路。大力开展工业园区或工业企业的循环经济试点，建立循环经济示范产业园区。（二）全面推行清洁生产和清洁能源

贯彻《清洁生产促进法》和《关于加快推行清洁生产意见的通知》、《关于落实 的若干意见》，加强清洁生产实施的监督，巩固和推进本市清洁生产试点工作。大力推进工业企业清洁生产，对资源浪费、污染严重的企业依法开展清洁生产强制性审核。通过推行清洁生产，促进企业污染物稳定达标排放。 清洁生产促进法>

全力以趋增加天然气资源，建立天然气主干管网系统，逐步形成多气源供应格局。积极发展可再生能源和替代能源，重点发展风能和太阳能，加大生物质能的研发和产业化力度。（三）强化环境准入和淘汰制度

建立比较完善的产业淘汰和环境准入、能效评估机制，强制执行国家制定的《淘汰落后生产能力、工艺和产品目录》，加快淘汰高能耗、高污染、低效益的工艺、技术、设备和产品，控制高能耗、低附加值项目的准入，严格实施建设项目能耗审核制度。

提高工业用水重复利用率，建立高耗水行业用水限额制度，实行计划用水管理，在电力、冶金、化工等重点行业企业推广废水循环利用，加速淘汰劣势污染企业，大幅度降低工业废水排放强度。

提高能源利用效率，做好钢铁、电力、石化、化工、建材等能耗高的行业和企业节能工作，重点企业开展合同能源管理，确立节能降耗目标和措施；对汽车、空调、冰箱、风机、水泵等节能潜力大、使用面广的用能产品，严格实施能效标识制度；对铁合金、小钢铁、建材、化工等高能耗行业中的高污染、低效益企业，有步骤地实行关停或技术改造。（四）积极发挥典型示范作用

根据“建设资源节约型、环境友好型城市”的要求，在全市积极开展绿色创建活动，积极发挥示范作用，并逐步深化和完善考核标准，建立严格的复核机制，大力倡导环境友好的生产、生活和消费方式，建设环境友好型城市。

按照国家环保总局的要求，继续推进国家生态区（县）、环保模范城区、环境优美乡镇的创建工作。发挥上海特色，开展绿色居住小区、绿色街道、绿色商业区、生态村等生态社区创建活动。积极推进环境友好企业、环境友好工程的创建活动，引导和鼓励企业自愿采纳更严格的环保标准，自觉遵守各项环境法律法规，自觉承担企业的社会责任。六、强化环保能力建设，提高环境管理水平

适应环境形势的新变化，进一步加强环境监测、环境污染源监控、环境污染事故应急、环境检测实验室能力建设。加强环境管理信息化建设和人才队伍建设，提升环境管理和决策的水平。（一）环境监测能力建设

进一步加强环境质量监测网络建设，全面提高本市水环境、空气环境、噪声环境、核与辐射环境等监测预警的总体水平。着力提高本市环境监测及预报的频率和精准度，强化水源保护区等重点区域的特殊因子监测，增强对环境辐射水平的动态变化监测能力。（二）环境污染源监控能力建设

加大对各种环境污染源的监控、执法力度，提高污染源现场监察和执法能力。以高科技和信息化手段强化对重点污染源的监控管理，以装备建设为基础提高对环境污染源的取证和执法能力。（三）环境污染事故应急系统建设

建立健全环境污染事故应急处理机制，大幅度提高对重大、特大环境污染事故的应急处置能力。提高环境事故应急监测、指挥装备水平，加强核与辐射事故、危险废物污染事故应急监测和处置能力。利用信息化手段强化应急联动、提升应急处置辅助决策水平。（四）环境检测实验室能力建设

加强实验室能力建设，适应环境管理新形势，满足国家新的环境质量标准和污染物排放标准等的监测要求。提高实验分析精度，掌握环境质量和污染状况的变化趋势。（五）环境管理信息化建设

构建市、区县两级环保部门的业务网络，开发和完善监管、监测、监察等各类环境管理信息系统。利用现代信息技术与手段，全面提升污染源、环境质量监测数据等的综合分析和应用能力，提升环境管理和决策的水平。（六）人才培养与队伍建设

实施人才战略，建设一支数量充足、结构合理、素质优良、适应环境保护发展的环保干部人才队伍。提高人才队伍素质和整体实力，重点培养和选拔一批优秀的党政领导干部、专业技术人才，注重领军人才的培养。加强队伍建设，建立科学化、制度化、规范化的人才资源开发机制、运作体系和保障措施，实现人才工作新的突破。

第四章保障措施一、制度创新，完善环保体制机制（一）完善环境管理体制，建立环境监管新机制

1、健全环境监管体制，理顺职责分工。健全“政府监管、单位负责”的环境监管体制，加强对环境保护的监督检查。强化“条块结合，以块为主”的推进机制，逐步理顺部门职责分工，提升环境监管实效。

2、建设“三监”联动平台，加强监管力度。协同监测、监察、监管部门，完善环境污染源监管工作会商制度，坚持监测为执法服务、执法为管理服务的原则，及时沟通情况、发现问题、商议对策，以监测数据为基础、以现场监察为重点，以严格执法为手段努力构建“三监”联动平台，不断加大对外污染源的监管力度。

3、完善强制淘汰制度，强化限期治理。根据国家和本市产业政策，制订和调整强制淘汰污染严重企业和落后的生产能力、工艺、设备与产品目录。对不能稳定达标或超总量的排污单位实施限期治理，治理期间采取限产、限排措施。对逾期未治理或者未达到治理要求的排污企业依法严肃查处。对污染物排放严重超标、长期不能稳定达标，或者严重超过总量控制要求，且不能在规定时间内完成限期治理任务的环保劣势企业，以及与区域功能定位严重不符合，污染排放严重影响周边居民正常生活的单位，责令停业和关闭。（二）建立考核评估机制，实行环境绩效评估考核

1、建立环保目标责任制度。坚持和完善各级政府环境保护目标责任制度，强化党政领导干部环保绩效考核。按照环境质量行

政领导负责制的要求，各级党政一把手对辖区内环境保护工作负总责，建立环境保护问责制。加强环保目标责任制的落实和检查，对环境保护主要任务和指标实行年度目标考核，并把区（县）交界断面水质作为考核的主要内容之一。加强基层环保工作，中心城推进网格化管理，郊区完善乡镇、街道环境管理责任体系。

2、建立环保绩效信息发布制度。把节能降耗、污染物排放纳入经济社会发展的统计、评价考核体系。每年公布全市、各区县和主要行业的单位产值能源消耗和污染物排放情况。评优创先活动实行环境保护“一票否决”，充分体现环境保护作为基本国策应具有的地位和作用。（三）完善环保投入机制，建立环境税费政策

1、加大政府的财政投入力度。将环境保护投入纳入各级政府财政支出的重要内容并逐年增加，环保投入相当于全市生产总值比值保持在3%。加大政府对环境基础设施、农村环保、水源地保护和环境监管能力等公益事业方面的投入力度。促进各项环保重大建设项目纳入当地政府、部门和企业的项目计划。强化对环境保护专项资金使用的监督管理，加强资金使用绩效和项目后续管理，提高财政性环保资金的投资效益。

2、推进污染治理市场化。开拓资金渠道，引导社会资金和国外资金投入环境保护和建设，完善政府、企业、社会多元化的环境投融资机制。进一步完善“污染者付费”机制，体现治污责任，降低治污成本，全面实施城镇污水、生活垃圾处理处置收费制度，研究制定提高排污费征收标准以及对污水处理厂超标排放征收超标排放费的相关政策，逐步加大排污收费力度。全面推进污染治理项目招投标制度，通过政府购买服务和企业委托污染治理等方式，加快推进污染治理设施建设和运行管理的市场化进程，推行污染治理设施的企业化运营，鼓励排污单位委托专业化公司承担污染治理和设施运行。

3、制定和完善有利于环境保护的财政税费政策。制定实施有利于环保的价格、税收、信贷、贸易、土地和政府采购等政策。对循环经济、清洁生产、环境友好、资源综合利用、废物回收、清洁能源、脱硫电厂等企业、工艺、设备和产品给予财政扶持等政策优惠。健全水源保护区和其他生态敏感区域的财政补贴和转移支付机制，研究制定COD超量减排的相关鼓励政策，探索环境容量有偿使用、排污权交易以及征收生态环境补偿费，完善生态补偿政策，尽快建立生态补偿机制。二、法规建设，加强执法监管和污染预防（一）加强地方法规建设

加强环境法制建设，按法定程序加快地方环境保护立法，健全环境法规体系，有效解决“违法成本低、守法成本高”的问题，形成以《上海市环境保护条例》为核心，相关法规、规章相配套的地方环保法规框架。制定上海市污染物排放总量和排污许可证管理的相关办法，明确总量目标、总量统计制度、污染行业总量控制规定和工艺能耗限定、总量分配机制等内容，全面实施排污总量控制。做好机动车污染防治、医疗废物污染防治、辐射污染防治、工业区环境管理等领域的立法准备工作。积极推进促进循环经济、自然生态保护、化学品环境管理、生物安全管理、环境损害赔偿责任等立法项目的研究工作。制定环保行政执法法操作规范，规范行政执法行为。（二）完善环境标准和技术规范体系

加强技术法规类环境标准建设，使环境质量标准成为环境管理战略目标的核心，使污染物排放标准成为环境监督执法的有力手段。加强技术支持性环境标准建设，推进环境管理工作的科学化、规范化。大力推进绿色环保产品类环境标准建设，促进环保产业发展。

进一步完善上海重点工业行业节能、节水标准，推进清洁生产和循环经济。研究制定一批在执法过程中急需的地方性环境保护标准，加强技术规范、规程研究制定工作。制定钢铁、化工等行业污染物排放标准，制定饮用水源保护区划分、水环境综合整治、河道生态修复、生态化污水处理、燃煤电厂烟气脱硫副产物综合利用、生态村创建、农业生产最佳实用技术和农业非点源污染控制等技术规范与技术标准。开展城市生态系统监测指标体系和标准方法研究，推进土壤、地下水监测指标体系和标准方法的研究。（三）严格执行环保法律法规

1、坚持依法行政，加强环境执法力度。按照国家统一部署，组织专项执法行动，加大企业环境监督力度，杜绝污染环境、破坏生态的违法行为。坚决淘汰落后生产工艺和设备，依法关闭污染严重的企业。对违反国家和本市产业政策的污染项目，对不执行环境影响评价、违反“三同时”、不正常运行治理设施、偷排和超标排放污染物、不遵守排污许可证规定、污染饮用水源等环境违法行为，予以重点打击。

2、突出污染预防，加强建设项目环境管理。积极探索政策环评，大力推进规划环评，努力从决策的源头控制环境污染，对未依法开展规划环评的规划，规划审批部门不予审批规划。严格履行建设项目环境影响评价管理程序，从产业结构、能源消耗、总量控制、污染治理、达标排放等方面严格审批项目环评文件。对没有实现污水集中处理的保留工业区暂停新建、扩建和改建项目的环评审批。对重大环境工程项目，要实行环境评估和后评估制度，确保提高工程的生态环境效益。加强对建设项目环保设施“三同时”现场检查和监督管理，探索环境监理制度，确保建设项目得到全过程的有效监管。严格履行建设项目环保设施竣工验收管理程序，切实把好建设项目竣工验收关。

3、控制污染排放，严格实施污染物总量控制制度。将总量控制指标逐级分解并落实到排污单位，并将削减污染物的责任落实到各区政府和行业主管部门。总量超过控制目标的区域或行业，应限期削减污染物排放量，并严格控制增加污染的新建项目。

4、加强排放管理，完善排污申报和许可制度。对污染源排污情况实行动态管理，进一步推行排污申报和排污许可证制度，禁止无证或超总量排污。严格控制各类污染源，完成对重点污染源的发证工作，继续削减排污总量，促进工业结构调整。对不符合国家和地方产业政策、产业结构不合理、污染严重的部分行业的企业，从严发放排污许可证。（四）强化环境监管能力

1、加强执法监管，规范执法行为。提高环境监测、环境监察装备水平，强化环境执法手段，加强环境监管能力。切实贯彻行政许可法，推进环境司法，对难以落实到位、拒不履行环境行政处罚决定的行为，申请法院强制执行。加强与相关部门的协调和合作，横向联动，推动环境保护执法工作。

2、完善应急体系，提升应急能力。严格执行突发环境事件应急预案，建立防范体系与预警机制，提高突发环境事件应急处置水平。加强应急监测和处理设施装备，建立突发环境污染防治事故应急技术中心，全面提高突发环境事故的应对能力。建立世博会期间突发环境事故的应急处理机制。对崇明生态岛、世博会、黄浦江上游水源地等重点敏感地区强化环境监管，有计划、分阶段对各类开发建设活动进行全过程监测与评价。三、科技引领，强化环境管理支撑能力（一）开展环境科技创新研究

1、强化环保科研。将重大环保科研项目优先列入上海科技计划，将水污染防治、大气污染防治、固体废物污染防治、生态保护等重点领域的科技支撑能力需求列为优先发展领域，加强环境与健康以及生态安全、资源循环利用、饮水安全等领域的研究，加快高新技术在环保领域的应用。积极开展技术示范和成果推广，提高自主创新能力。加强关键领域的基础研究和科技攻关，提高污染防治和生态保护的技术水平。凝聚全市环保科技人员，形成一支环保科技专家队伍。

2、积极发展环保产业。重点发展具有自主知识产权的重要环保技术装备和基础装备，在立足自主研发的基础上，通过引进消化吸收，努力掌握环保核心技术和关键技术，提高本市环保产品的国际竞争力。大力推动以节能降耗为重点的设备更新和技术改造，加快对高耗能、高耗水、高耗材的工艺、设备和产品的替代。（二）构建环境决策支持系统

1、构建上海环境管理和决策的技术支撑体系。开展环境安全及管理支撑体系研究，以科技进步促进环境管理能力与效率的提高，建立环境安全评估方法体系，综合预测经济、能源和环境污染，重点确定水污染、大气污染和固体废物污染的控制目标、排放量、削减量。

2、建立环境突发性污染事故应急技术支持体系。加强对环境突发性污染事故的处理能力，建立先进的环境突发事件应急响应系统和救援队伍。开展黄浦江上游水源地和青草沙原水水库等重点水域突发污染事件预防、预警和预报研究，建立重要水源地（黄浦江、长江口）水环境安全预警预报系统，努力做到事前防范、事中应急、事后监测，保障环境安全。四、公众参与，提高全社会环境保护意识（一）提高全社会生态文明意识

普及环境宣传教育，提高全民环境意识。加强对各级领导干部的环境教育和培训，增强广大人民群众的环境意识和法制观念。加强消费引导，促进消费者自觉履行保护环境的义务。积极推进“环保模范城区”、“生态型城区”、“环境优美乡镇”、“生态村”等创建活动，发挥典型示范作用，推动生态型城市、社会主义新农村建设，创建环境友好型城市。

加大环境保护宣传力度，通过各级宣传部门和新闻媒体单位，大力宣传环保方针政策和法律法规，开展全民环保科普活动，全方位多层次推广适应资源节约型、环境友好型城市要求的生产生活方式。（二）加大环境信息公开化的力度

完善信息公开制度，加大环境信息公开化的力度。定期公布环境保护工作进展、环境质量状况、污染物排放等情况。在继续做好年度环境公报和每天公布城市空气质量的基础上，每月发布黄浦江、苏州河、长江口重要水体的水质状况。建立节能减排执行情况的定期通报和公开披露制度。

鼓励企业实施年度环境公告制度，开展上市公司环境绩效评估和环境信息公告，促进公众、政府部门和企业间的信息互动。

（三）促进公众参与环保事务

积极鼓励和促进公众参与影响环境的重大项目决策的机制。在实施重大项目之前，听取专家、企业管理人员、环保人士和公众

的意见，对涉及公众环境权益的发展规划和建设项目，通过听证会、论证会或社会公示等形式听取公众意见。完善环境举报制度，健全社会中介组织，大力提倡公众参与。

认真处理群众来信来访，及时处理污染事故和纠纷，维护公民的环境权益。疏通环保投诉渠道，引导公众参与环境保护，在全社会形成良好的保护环境的气氛。充分发挥舆论导向和监督作用，定期公布环保违法企业名单，公开曝光污染环境、破坏生态的违法行为。

五、环境合作，促进环境技术交流与发展（一）加强国际合作与交流

顺应经济全球化和环境问题国际化的新形势，全方位开展国际环境合作与交流，增强城市国际竞争力。树立国际大都市形象，积极参加国际环境公约和相关项目合作，履行与发展水平相适应的国际义务。借鉴国际环境保护和生态建设的有益经验和做法，加强环境科技交流，积极引进和消化吸收国外先进技术和城市管理经验。拓宽利用外资渠道，通过产业导向和优惠政策，引进外资推动本市环境保护。

（二）促进长三角区域环境合作

加强统筹协调，搭建区域环境合作平台。建立区域环境合作长效机制，推动长三角城市群共同防治区域性环境污染，协调解决区域环境纠纷，促进区域环境整体改善，实现区域环境与社会经济全面、协调、可持续发展。

统一环境要求，建立区域市场准入机制。协调省市边界生态功能区划，建立区域统一执行的环境目标、法规和标准体系。同时，在满足国家环境与产业发展总体要求下，建立长三角区域统一的市场准入机制。

建立共享机制，实现环境信息通报共享。按照公平、互利、共享的原则，建立长三角区域环境保护信息资源共享平台，建立跨区域省市界面环境质量简报制度，对省市交界的环境质量情况与变化趋势进行及时跟踪、评估、通报、督促和检查。

联合监督执法，解决区域跨界污染问题。建立长三角区域环境监测网络，对区域环境敏感目标以及省市跨界水质断面进行联合监测。建立联合环境执法队伍，针对跨界环境污染等环境纠纷事件，实现联合办公、协作调查、共同执法。