中央生态环境保护督察典型案例

# 吉林省白山市矿山监管缺位 生态修复严重滞后

**本报讯** 2021年9月，中央第一生态环境保护督察组督察吉林发现，白山市对矿山开采管控不力，通化钢铁集团板石矿业有限责任公司（以下简称板石矿业）5个矿区生态破坏问题突出，生态修复严重滞后。

## 一、基本情况

白山市地处长白山腹地，矿产资源富集。全市最大矿山位于浑江区，矿权归属板石矿业，设有5个矿区，分别为井下矿、李家堡矿、露天矿、上青矿和东沟矿。

多年以来，5个矿区长期露天开采，形成13个露天矿坑和12个大型废石堆场，山体裸露面积高达317.6公顷，满目疮痍。目前，李家堡矿、东沟矿正在履行闭矿手续，其余矿区仍在进行地下开采。

## 二、主要问题

（一）修复流于形式，生态破坏问题依旧突出

围绕板石矿业矿区生态修复，《白山市矿产资源总体规划（2008-2015年）》规划了土地复垦、废石场地质环境恢复等2个治理项目，但截至目前均未实施。《白山市矿产资源规划（2016-2020年）》确定的7个重点治理区、8个重点项目中，完全未提及板石矿业所属的5个矿区。截至目前，板石矿业矿区13个露天矿坑无一完成修复治理；12个大型废石堆场无一按照要求有效利用，堆存量高达3320万吨。

2018至2019年，板石矿业5个矿区相继制定地质环境保护与土地复垦方案，但没有详细的年度修复计划。督察发现，主要修复工作大部分未开展，已开展的个别工作也不到位。上青矿区应于2019年完成采坑边坡修饰，至今未实施；露天矿区至今未按要求清理外运废石。对此，白山市自然资源局向督察组出具说明，称"5家矿山基本执行治理方案，实施边开采、边治理"，与事实明显不符。

（二）监管不严不实，责任落实明显不到位

板石矿业5个矿区生态破坏问题由来已久，多数露天矿坑已经存在数十年，有的废石堆场长期超范围、超总量堆放废石。白山市及相关部门仅停留在发文督促，实际跟踪督办严重缺位。2019年10月，白山市获批成为大宗固体废弃物综合利用基地后，围绕板石矿业谋划了7个重点项目，但截至目前均未开工，相关部门没有进行有效监管，反而将滞后原因归结于投资过大。

李家堡矿问题最为突出。该矿占用林地61.6公顷，其中58.6公顷未依法办理征占用手续，占比高达95.1%。10多年来，白山市虽然查处了一些违法问题，但查处范围仅涉及其中的7公顷。直到2021年5月吉林省纪委监委明确提出要求后，白山市才组织彻查。督察发现，白山市只是落实上级要求查处了李家堡矿违法占地问题，对近在咫尺的其余4个矿区没有组织认真排查。

（三）把关形同虚设，审核意见与实际不符

白山市不仅未有效履行监管责任，还在矿区生态修复严重不到位的情况下，向上级有关部门出具不实审核意见。2019年7月，白山市自然资源部门向上级主管部门报送绿色矿山遴选名单，称井下矿、上青矿符合绿色矿山申请条件。经查，《板石矿业公司上青矿绿色矿山建设评价指标》中，矿容矿貌、矿区绿化、资源综合利用、节能减排等多项指标得分与实际情况出入较大。

国家有关部门出台的《矿山地质环境保护规定》明确要求，未按照矿山地质环境保护与土地复垦方案治理的，责令限期改正，整改不到位的，不受理其申请采矿权许可证延续、变更。2020年8月，板石矿业提出上青矿矿权变更申请。2020年10月，白山市自然资源局浑江分局出具核查意见，称该矿"履行了矿山地质环境保护与土地复垦等相关义务"，但实际上与方案规定的有关措施落实有较大差距。2020年11月，白山市自然资源局未经认真核实，即认可浑江分局核查意见，并向上级主管部门报送，审核把关不严。

## 三、原因分析

白山市、浑江区对长白山腹地保护的极端重要性认识不到位，没有把矿山修复摆在应有位置，对毁林开矿等破坏生态环境行为查处不力。有关部门不担当、不碰硬，监督检查缺位，督促指导不力，问题一拖再拖。

督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

# 调查弄虚作假 评审沦为摆设 山东省聊城市东昌府区东发制革厂地块环境风险问题突出

**本报讯** 2021年9月，中央第二生态环境保护督察组督察山东发现，聊城市东昌府区东发制革厂土壤污染调查工作弄虚作假，评审工作流于形式，相关地块环境风险问题突出。

## 一、基本情况

聊城市东昌府区东发制革厂（以下简称东发制革厂）位于东昌府区张炉集镇，2001年建成投产，用地约108亩，其中建设用地约44亩。2017年3月东发制革厂停产，2019年4月在原厂区筹建公共服务设施，目前已开挖基坑。

2020年8月，东昌府区政府批复《聊城市东昌府区张炉集镇花园村村庄规划（2020-2035年）》，将东发制革厂所在地块变更为公共服务设施用地。当月，该地块被当地有关部门纳入疑似污染地块清单，按规定需要进行土壤污染状况调查。东发制革厂委托国衡环境监测有限公司（以下简称国衡公司）对厂区建设用地部分（以下简称东发制革厂地块）进行土壤污染状况调查。

## 二、存在问题

（一）调查报告弄虚作假

2020年8月-2021年4月，国衡公司对东发制革厂地块进行三次土壤污染状况调查。第一次调查，土壤样品六价铬最高浓度为2.79毫克/千克，接近3.0毫克/千克的筛选值（不超过筛选值的地块，认为风险可接受；超过筛选值的，则可能存在风险，需要进一步调查和风险评估）。专家认为监测布点数量较少，结论存在不确定性，没有建议移出疑似污染地块清单。第二次调查布点加密至9个，但总铬和六价铬浓度仍较高，30个土壤样品中，有4个六价铬最高浓度达到3.0毫克/千克的筛选值，仍需作为疑似污染地块管理。第三次调查主要针对第二次调查布点的总铬和六价铬进行复测，复测结果六价铬最高浓度大幅下降为1.3毫克/千克，通过了专家评审。据此，东发制革厂地块不再按照污染地块相关要求管理。

国衡公司以"分析仪器中的铬灯长时间使用未及时更换会导致数据有偏差"等为由，对前两次调查结果不予采用，以第三次调查补充监测数据作为最终评价数据。但督察发现，前两次实验室监测质控措施均符合规范要求，且铬灯更换后仪器的精密度、准确度和灵敏度未发现显著变化，不采用前两次调查监测数据的依据不充分，属于不合理取舍数据。同时督察还发现，国衡公司分析总铬和六价铬的仪器为同一台，第三次调查监测六价铬的分析时间为2021年3月30日17:21-18:11，总铬的分析时间为同日17:37-17:56，存在明显重合；而同一台仪器无法在同一时间对不同监测因子进行分析测试，明显属于伪造测试数据。

通过造假手段，第三次调查报告中东发制革厂地块土壤中六价铬浓度由第一、二次调查监测的0.9至3.0毫克/千克，降低到未检出至1.3毫克/千克，检出率由第一、二次的100%降低至第三次的26.7%，本应作为评审管理重要依据的调查报告，成为疑似污染地块洗白的工具，性质恶劣。

（二）评审工作沦为摆设

聊城市相关职能部门评审工作把关不严。国衡公司第三次调查报告仅对样品监测结果进行描述，未对地块整体土壤和地下水质量是否符合标准、能否用于公共服务设施用地作出任何明确判断。同时，第三次调查的土壤样品采集时，10个采样点位中，有4个避开快速筛查发现的总铬浓度最高位置采集样品，比例达到40%，还存在采样钻探深度不足等不符合规范的问题，漏检含有更高浓度污染物土壤的风险较为突出。但2021年4月22日，聊城市生态环境局、自然资源和规划局等相关部门组织召开评审会，却认为"调查结果表明该地块所有土壤点位污染物含量均未超过GB36600-2018一类用地筛选值，结论基本可信""本次技术评审予以通过"，提出"建议该地块在建筑物拆除后进行土壤、地下水补充性采集工作"。

东发制革厂和国衡公司一直未落实评审意见要求。截至督察时，危险废物仓库及污水处理站等相关区域土壤、地下水补充性采集监测均未开展，污水处理站也未拆除。相关点位应测未测、建筑应拆未拆，不具备查清地块土壤污染情况的条件。5月13-17日，有关部门在组织复核时，无视原评审意见未落实的事实，同意通过复核。据此，聊城市生态环境局在未查清土壤污染情况、没有形成明确调查结论的情况下，将该地块移出疑似污染地块清单，不再按照污染地块管理。

（三）疑似污染地块违规建设

2021年5月8日，在专家尚未签字通过调查报告，地块尚未移出疑似污染地块清单的情况下，东昌府区政府即召开会议，明确"为加快项目建设进度，确保早日投入运营，该项目采取'边建设边完善手续'的方式进行，即日起可先行进场施工"，公然为违法行为开绿灯。东发制革厂在未取得地块使用权、建设工程规划许可证的情况下，于2021年6月擅自开工建设，在原厂区生产车间等重点污染区域开挖基坑（长48.2米，宽36米，深2.1米，总土方3643.9立方米），重点污染区域的土壤被大量开挖，乱堆乱放，环境风险突出。

## 三、原因分析

聊城市东昌府区环境风险意识淡漠，法治意识缺失，推动项目违规开工建设。聊城市有关部门对污染地块评审管理工作把关不严，日常监管不力。

督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

# 湖北省孝感市生活垃圾填埋场渗滤液长期积存 环境风险突出

**本报讯** 中央第三生态环境保护督察组督察湖北发现，孝感市生活垃圾处理规划项目建设滞后，生活垃圾处理设施运行管理普遍缺位，大量渗滤液违规积存，环境风险隐患突出。

## 一、基本情况

孝感市位于湖北省东部，是武汉城市圈的重要组成部分，常住人口400余万，日产生活垃圾约3400吨。《湖北省"十三五"城镇生活垃圾无害化处理设施建设规划》明确要求，"平原地区、土地资源短缺、人口基数大的城市要优先采用焚烧发电技术，减少原生垃圾填埋量"。督察发现，孝感市生活垃圾焚烧项目建设严重滞后，生活垃圾填埋场超负荷运行现象普遍，垃圾渗滤液处理能力长期不足，渗滤液直排行为时有发生，污染外环境。

## 二、主要问题

（一）规划项目建设滞后，渗滤液大量积存

孝感市生活垃圾填埋场渗滤液积存问题十分突出，目前仅孝感城区、汉川市、安陆市和云梦县4座填埋场积存的渗滤液就超过21万立方米，造成这种状况的主要根源在于规划项目建设严重滞后。孝感市"十三五"期间规划建设5个垃圾焚烧项目，截至目前，拟在云梦县、安陆市建设的2个垃圾焚烧项目流产，其余3个项目均进展滞后。2019年，全市生活垃圾填埋日处理能力缺口近千吨，实际填埋量超出设计处理能力50%，生活垃圾填埋场长期超负荷运行。加之部分垃圾填埋场未按照《生活垃圾卫生填埋处理技术规范》进行填埋作业，填埋库区雨污分流不完善，导致渗滤液成倍增长，渗滤液处理能力无法满足实际需求。

汉川市"十三五"期间规划建设的垃圾焚烧项目一拖再拖，至今仍未确定实施单位，生活垃圾处理能力长期严重不足。从2019年开始，汉川市生活垃圾填埋场实际处理量超过850吨/日，最高达1400吨/日，超出设计处理能力3倍。垃圾填埋场配套的渗滤液处理能力只是杯水车薪，大量渗滤液长期积存在垃圾填埋区，目前积存量已超过11万立方米，填埋场1/4面积的库区已存满渗滤液，还有部分渗滤液露天积存。云梦县生活垃圾处理厂渗滤液处理能力配套不足，超过50%的渗滤液无法处理，占用填埋库区，目前已积存渗滤液3.9万立方米。安陆市垃圾卫生填埋场雨污分流不到位，填埋不规范，雨水流入作业区导致渗滤液成倍增长，大量积存在填埋作业区。该填埋场2017年以来先后建设3座收集池露天违规贮存渗滤液。

（二）运行管理普遍缺位，运行台账弄虚作假

孝感市生活垃圾填埋场运行不正常、管理不规范现象较为普遍。云梦县、安陆市两家垃圾填埋场生化系统长期未正常运行，曝气池内无活性污泥。督察组随机抽查台账发现，2021年8月至9月，两家填埋场生化池水质化验数据连续数天基本雷同，造假痕迹明显。安陆市垃圾卫生填埋场还违规将安陆市工业污水处理厂产生的污泥填埋处理，监测显示，该污泥浸出液中铜、镍浓度分别超过《生活垃圾填埋场污染控制标准》0.77倍、6.14倍。据统计，安陆市垃圾卫生填埋场仅2021年1-8月就累计填埋工业污泥1777吨。

（三）渗滤液直排时有发生，环境风险隐患突出

孝感市垃圾综合处理场覆膜多处破损，渗滤液从膜下涌出直排外环境，长期直排至填埋场旁一处面积约120亩的水塘。监测结果显示，外排渗滤液化学需氧量和氨氮浓度分别为204毫克/升、299毫克/升，超出《生活垃圾填埋场污染控制标准》1.04倍、10.96倍。

应城市西十垃圾填埋场已于2019年封场，环境污染风险却与日俱增。该填埋场建设收集池违规露天存放渗滤液，收集池边排水渠水样化学需氧量和氨氮浓度分别为398毫克/升、385毫克/升，超出《生活垃圾填埋场污染控制标准》2.98倍、14.4倍。目前该填埋场渗滤液违规存放量近万吨，已达到收集池库容极限，存在极大溢流风险，环境风险隐患十分突出。

## 三、原因分析

孝感市及有关县（市、区）重视不够、动作迟缓、履职不到位，对垃圾焚烧项目建设推动不力，垃圾填埋场运行日常管理缺失，渗滤液长期积存、环境风险突出问题整改不力。

督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

# 广东省云浮市能耗控制形势严峻 未批先建和违规用能问题突出

**本报讯** 2021年9月，中央第四生态环境保护督察组督察广东发现，云浮市高耗能、高排放（以下简称"两高"）项目管控不力，企业未批先建、违规用能等问题突出，能耗双控形势严峻。

## 一、基本情况

云浮市位于广东省中西部，产业结构偏重，经济增长对能源消费依赖性较强。2020年全市能源消费总量为560万吨标准煤，规模以上工业能源消费量为296万吨标准煤，高耗能行业占规模以上工业能源消费总量的86.3%。2021年云浮市能耗强度控制目标为下降3.2%，但上半年不降反升2.3%，被广东省一级预警。

## 二、存在问题

云浮市发展方式和产业选择存在"路径依赖"，盲目推动"两高"项目上马，企业未批先建、违规用能等问题突出。

（一）多个项目未批先建

督察发现，云浮市2021年在建和拟建能耗1万吨标准煤以上"两高"项目达16个，预计投产后新增能耗310万吨标准煤。其中，南方东海钢铁有限公司项目设计能耗178万吨标准煤，该项目于2019年12月开工建设，目前厂房地下工程已经基本完工，但至今未取得节能审查意见，违反《固定资产投资项目节能审查办法》有关规定，且未落实产能置换指标。督察还发现，金晟兰冶金科技有限公司、惠云钛业股份有限公司、东澳铝业有限公司三家企业也存在未取得节能审查意见，便违规开工建设问题。云浮市相关部门为推进项目尽快落地投产，对企业违规行为长期置之不理，在2021年4月中央办公厅、国务院办公厅下发坚决遏制"两高"项目盲目发展的文件后，也未采取实质性措施，直至2021年7月广东省有关部门对上述企业发出限期整改通知书后，才要求企业停止建设进行整改。

（二）企业违规用能问题突出

2016年3月实施的《节能监察办法》明确要求，对固定资产投资项目节能监察内容应当包括节能审查意见落实情况（含超能耗总量生产等行为）。督察发现，云浮市一直未将企业节能审查意见落实情况纳入节能监察范围，导致企业违规用能问题长期游离于监管之外。"十三五"期间，多达14家企业年年超能耗总量生产。如，新兴宏基陶瓷有限公司批复能耗为0.6万吨标准煤，每年实际能耗超出批复能耗6.8倍至8.3倍。中材亨达水泥有限公司批复能耗为36.5万吨标准煤，每年实际能耗超出批复能耗7.8万吨至11.4万吨。

2020年，云浮市能耗1万吨标准煤以上的"两高"企业共有30家，其中17家由于超负荷生产导致能耗总量超标，近六成企业存在违规用能行为，能耗超出65.3万吨标准煤，超过批复能耗的47%。2021年上半年，全市存量"两高"企业能耗仍同比增长23万吨，接近2021年全年能源消费总量增量25万吨的控制目标。

（三）节能审查监管责任落实不到位

《固定资产投资项目节能审查办法》明确规定，企业投资项目，建设单位需在开工建设前取得节能审查机关出具的节能审查意见，并要求节能审查机关强化事中事后监管，对节能审查意见落实情况进行监督检查。云浮市16家陶瓷企业中，有9家未取得节能审查意见便建成投产或擅自扩大产能。其中，广东畅利陶瓷有限公司未取得节能审查意见便建成投产，2020年耗能12.8万吨标准煤；广东百冠陶瓷有限公司等8家陶瓷企业，在2010年节能审查制度实施后擅自扩建产能共计8372万平方米，超出合法产能5倍，但有关部门长期未能发现并纠正企业违规行为。

2021年，广东省组织"两高"企业问题摸底排查，云浮市有关部门认定上述9家企业扩建项目未取得节能审查机关出具的节能审查意见。《固定资产投资项目节能审查办法》明确要求，对未按规定进行节能审查擅自开工建设或擅自投入生产、使用的固定资产投资项目，由节能审查机关责令停止建设或停止生产、使用，限期改造。但云浮市县两级发展改革部门下达的《限期整改通知书》，仅对企业"未取得节能审查机关出具的节能审查意见，但已开工建设"的行为提出限期整改要求，没有严格落实相关规定。

## 三、原因分析

云浮市对绿色低碳发展认识还不够到位，对"两高"项目管控重视程度不够。云浮市有关部门对"两高"项目把关不严，能耗双控工作抓得不紧，节能审查监管责任落实不力。

督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。

# 四川省南充市流域监管不力 嘉陵江南充段生态环境问题突出

**本报讯** 中央第五生态环境保护督察组督察四川发现，南充市嘉陵江流域保护工作不力，违规采砂、侵占岸线、废旧船舶滩涂拆解等问题长期存在，嘉陵江南充段生态环境遭到破坏，生物多样性受到威胁。

## 一、基本情况

嘉陵江是长江上游重要支流，是南充等10余座城市的重要饮用水水源。南充市地处嘉陵江中游，境内干流长约300公里，流域面积约1万平方公里，有嘉陵江南部段国家级水产种质资源保护区等多个保护区。近年来，嘉陵江南充段生态环境遭到破坏，土著鱼类数量减少，部分断面水质下降。2018年以来，金溪电站国考断面化学需氧量浓度逐年上升，烈面国考断面不能稳定达到水环境功能区划要求的Ⅱ类水质标准，个别月份甚至下降到地表水Ⅳ类。

## 二、主要问题

（一）违规采砂破坏河流生态系统

2016年11月修订的《四川省〈中华人民共和国渔业法〉实施办法》规定，每年3月1日至6月30日为全省天然水域禁渔期，在禁渔期和禁渔区内禁止挖沙采石。2020年2月，四川省农业农村厅进一步明确，水产种质资源保护区为常年禁渔区，禁止挖沙采石。督察发现，南充市在编制河道采砂规划及年度实施方案时未落实上述规定，仅在嘉陵江南部段国家级水产种质资源保护区内就设置了7处可采区，南充市所属的阆中市、嘉陵区等地甚至将3月1日至5月31日禁渔期列为可采期，导致嘉陵江干流南充段河道违规采砂行为有禁不止。2021年5月暗查发现，嘉陵江仪陇段新政电站附近、南部段国家级水产种质资源保护区核心区内均有采砂船作业。大量违规采砂活动导致嘉陵江河床受损，水体自净能力下降，鱼类生存环境遭到破坏。资料显示，近年来嘉陵江干流胭脂鱼等土著鱼类数量明显减少。

（二）流域生态环境违法问题依然突出

《产业结构调整指导目录（2011年本）》就已明确，废旧船舶滩涂拆解为淘汰类工艺，应当立即淘汰。南充市对此重视不够、推进不力，监督管理不到位，境内嘉陵江沿线占用滩涂拆解废旧船舶问题未能得到有效制止。2021年5月暗查发现，嘉陵江阆中、蓬安、顺庆段非法占用滩涂拆解、维修废旧船舶现象较为普遍，作业过程中未采取任何污染防治措施，产生的废弃物随意丢弃，环境风险隐患十分突出。督察进驻期间，督察组随机抽查发现，南部县谢河镇汛期船只临时停泊点仍存在非法占用滩涂进行废旧船舶拆解、维修情况，附近江面油污漂浮痕迹明显。此外，阆中市高家坝左岸下段砂石堆码场、高坪区龙门古镇砂石堆码场违规侵占岸线；蓬安县利溪砂石加工厂填河造地建设砂石堆码场，违规侵占水域12.59亩；南部县山鑫砂石厂直排砂石加工废水，造成附近江水浑浊。

（三）非法码头整治工作推进不力

四川省2018年制定的中央生态环保督察整改方案明确，要扎实推进嘉陵江等流域非法码头、非法采砂整治。四川省交通运输厅要求，2019年底前对不符合规划的非法码头完成拆除和生态复绿，彻底腾退占用岸线。但南充市降低整改标准，放宽整改时限，阆中、嘉陵、高坪、蓬安等县（市、区）整改工作滞后，侵占岸线问题长期得不到解决，大部分砂石堆码场直至本次督察进驻前才完成整治。其中，嘉陵区河西砂石堆码场不符合相关规划，违规设置泊位30个，占地523亩，侵占岸线1500米，早就应该取缔。督察发现，该堆码场在整改期间变本加厉，入驻企业数量由2018年的23家增加至2020年的35家，砂石开采量由2019年的149.8万方增加至2020年的437.6万方，比当地政府批准的年度采砂量多出287.6万方，超采率高达192%。直至2021年3月禁渔期前，该堆码场才停止生产，此次督察进驻前才完成取缔和生态修复。

## 三、原因分析

南充市及相关县（市、区）对长江生态环境保护修复的重要性、紧迫性、整体性、系统性认识不足，贯彻落实长江大保护决策部署不力，没有把修复长江生态环境摆在压倒性位置，未能及时解决流域生态破坏、环境污染问题，监管失职失责。

督察组将进一步调查核实有关情况，并按要求做好后续督察工作。