

## 绿色和平关于《煤炭产业政策》（修订稿）的修改意见

尊敬的国家能源局煤炭司：

绿色和平是一个国际性的非政府环保组织，中国办公室的气候与能源项目一直密切关注中国煤炭发展及其环境影响，近年来尤其关注中国中西部地区煤炭基地发展带来的水资源矛盾和环境问题。

国家发展改革委、国家能源局组织编制的《煤炭产业政策》（修订稿）自 2013 年 2 月 4 日起向社会公开征求意见。绿色和平欢迎对《煤炭产业政策》的及时修订，特别是对煤炭产业的水资源和环境影响加强监管。在这方面，我们注意到 2013 版《煤炭产业政策》在 2007 年版基础上的大量、深入修改，并支持有关部门对煤炭产业发展环境影响的重视。基于此，绿色和平提出如下建议和文本修改具体意见。

### 总体建议：

#### 一. 开展最严格的煤炭基地水资源管理

我国西部煤炭基地发展面临着尖锐的水资源供需矛盾。根据绿色和平与中国科学院地理科学与资源研究所共同发布的《煤电基地开发与水资源研究》（以下简称《研究》）<sup>1</sup>，《煤炭产业政策》中提到

---

<sup>1</sup> 绿色和平、中国科学院地理科学与资源研究所陆地水循环与地表过程重点实验室，《噬水之煤：煤电基地开发与水资源研究》，中国环境科学出版社，2012 年 7 月，

<http://www.greenpeace.org/china/zh/publications/reports/climate-energy/2012/thirsty-coal/>。除书面研究外，绿色和平在 2011 至 2012 年期间，对报告中主要区域进行了十余次实地考察。

的 14 个煤炭基地中<sup>2</sup>,有 7 个面临严峻的水资源供需矛盾。具体来说,到 2015 年,陕西(黄陇、陕北)、内蒙古(蒙东、神东)、山西(晋北、晋中、晋东)规划煤电基地整个产业链的需水量均将超过现状工业总用水量,宁夏(宁东)将接近总用水量(见图 1),煤炭相关产业发展势必要新增水源供给、挤占非工业用水才能满足其需求。这说明陕西、内蒙古、山西、宁夏三省(自治区)大型煤电基地的规划规模跟现状供水能力存在很大矛盾,尤其需要评估水资源过度使用造成的环境后果以及煤电基地建设的合理性。

西部地区的煤炭开发和水资源矛盾已带来不可忽视的环境、社会经济影响。根据《研究》统计,2015 年全国大型煤电基地煤炭上下游产业链需水量总计约 99.75 亿 m<sup>3</sup>,相当于黄河正常年份可供分配水量 370 亿 m<sup>3</sup>的四分之一。黄河中上游分布五大煤炭基地,以煤电基地分布的黄河宁蒙段为例,2003 年到 2006 年期间,该河段出现了 16 次断流预警。另外,黄河流域煤炭基地的废污水大多排入各级黄河支流、然后进入黄河。黄河中上游五大煤炭基地每年煤田废水排放超过八千万吨。黄河流域干支流水污染造成直接经济损失每年在 115 亿-156 亿元之间<sup>3</sup>。这些排放同时也威胁到黄河沿岸大中城市饮用水供水安全,甚至导致城市供水中断事故,严重制约着黄河沿岸经济社会的发展。

---

<sup>2</sup> 《煤炭产业政策》(修订稿)第二章第十条列出的煤炭基地包括:神东、陕北、黄陇(陇东)、宁东、晋北、晋中、晋东、冀中、鲁西、河南、两淮、蒙东(东北)、云贵、新疆。

<sup>3</sup> 王志华,《黄河流域水污染防治的管理体制、制度和措施》,2005。

我们呼吁政府有关部门建立统筹煤炭发展和水资源利用的政策协调机制。国家发改委应该以国务院国发〔2012〕3号文件《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》为依据,在区域环境承载力、水资源评价及最新研究的客观核算、分析基础上,本着量水而行、以水定产的原则对西部各省份煤炭基地的规划规模合理性做出重新评价;对自然环境无以为继或严重威胁水资源安全的煤电、化工规划建设,建议及时做出修订、调整,以从决策源头保证社会经济和环境的可持续发展。同时,按照《实行最严格水资源管理制度考核办法》,考核结果不达标的地区需严格控制煤炭产业发展。

## 二. 严格禁止煤炭深加工项目在水资源匮乏地区发展

煤炭深加工行业耗水量极大。按照“十二五”各大基地煤化工重大项目情况以及各省市煤炭用水定额值、水耗率等指标,《研究》对主要煤电基地上下游全产业链耗水量的估算表明,32个“十一五”期间在建或投产煤化工重大项目及15个“十二五”新建重大项目的需水量合计约为11.10亿m<sup>3</sup>/年,煤化工产业示范项目需水量占总产业需水量的11.1%(见表1)。

“十二五”期间,尽管国家将严格控制相关煤化工项目建设,但实际新建上马规模很有可能大大超出以上15个示范项目的范围,煤电基地煤化工用水量也将随之增加。此外,许多煤电基地以煤炭资源和价格低廉的充足电力供应吸引非煤高耗能产业投资,比如硅铁、电解铝、水泥、钢铁等,这部分产业的耗水量也并未包括在内。因此,

一个完整的煤-电-化工及其他工业基地实际耗水量将会更高。有鉴于此，我们呼吁在水资源匮乏地区严格禁止煤炭深加工项目建设。

### 三. 制止煤炭基地布局脆弱生态系统

煤电基地开发已经并将进一步加剧对草原、森林、湿地等珍贵、脆弱生态系统造成的破坏性影响。我们西北部露天煤矿开采占用大量的耕地、林地、草地，造成植被受损，水土流失，土地荒漠化加重。为支持煤电基地发展建设水利工程，水库截流切断了下游草原、森林、湿地等生态系统的生命线，导致草原退化、湿地干涸，甚至成为沙尘暴源地，农牧业受到严重影响。根据绿色和平的调研，这样的生态失衡后果已经在内蒙古呼伦贝尔、锡林郭勒煤炭产区初见端倪，我们呼吁对布局与脆弱生态系统及其周边的煤炭基地立即加以制止，避免这些地区发展成为大规模的环境灾难。



图注：呼伦贝尔草原天坑的地面照片。在呼伦贝尔草原矿区内 139 眼井一直在昼夜不停地抽水，日排水量达 26 万吨。全矿疏干排水量居全国煤矿第二<sup>4</sup>。

<sup>4</sup> 更多煤炭基地发展带来的环境破坏图片，请见：

<http://www.greenpeace.org/china/zh/news/stories/climate-energy/2012/08/coal-sinkhole/>,

## 文本修改具体意见：

《煤炭产业政策》修订稿	绿色和平的建议
<b>第一章 发展目标</b>	
<p>第一条 坚持依靠科技进步和体制创新，推动煤炭生产和利用方式变革，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，走资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少的煤炭工业可持续发展道路，为全面建成小康社会提供能源保障。</p>	<p>建议修改为：</p> <p>第一条 <u>综合考虑资源承受能力以及环境影响，控制煤炭总产量和总使用量。</u>坚持依靠科技进步和体制创新，推动煤炭生产和利用方式变革，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，走资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少的煤炭工业可持续发展道路，为全面建成小康社会提供能源保障。</p>
<b>第二章 产业布局</b>	
<p>第十条 控制东部地区煤炭开发强度，稳定中部地区煤炭生产规模，加强开展西部地区煤炭资源勘查开发。建设大型煤炭基地，提高煤炭的持续、稳定供给能力。…</p>	<p>建议修改为：</p> <p>第十条 控制东部地区煤炭开发强度，稳定中部地区煤炭生产规模，<u>适度开展西部地区煤炭资源勘查开发。</u>在对各煤电基地水资源、生态环境影响进行重新评估的前提下，建设大型煤炭基地，提高煤炭的持续、稳定供给能力。…</p>
<p>第十四条 在水资源有保障、煤炭资源丰富、土地和环境承载能力较强的地区，有序发展煤炭深加工，限制在煤炭供给不足和水资源匮乏地区发展煤炭深加工，禁止在环境容量不足地区发展煤炭深加工。…</p>	<p>建议修改为：</p> <p>第十四条 在水资源有保障、煤炭资源丰富、土地和环境承载能力较强的地区，有序发展煤炭深加工，<u>限制在煤炭供给不足地区发展煤炭深加工，严格禁止在水资源匮乏和环境容量不足地区发展煤炭深加工。</u>…</p>
<b>第四章 产业组织</b>	
	<p>建议增加条款：</p> <p><u>第二十四条 提升统计部门职能，加强对煤炭生产、消费的统计工作。</u></p>

第八章 高效利用与环境保护	
<p>第四十二条 煤炭资源的开发利用应依法开展环境影响评价、编报水土保持方案，依法建设的环保、水保设施与主体工程要严格实行项目建设“三同时”制度。…</p>	<p>建议修改为：</p> <p>第四十二条 煤炭资源的开发利用应依法开展环境影响评价、<u>全流域内水资源供需评估</u>、编报水土保持方案，依法建设的环保、水保设施与主体工程要严格实行项目建设“三同时”制度。…</p>
<p>第四十四条 建立矿区开发环境承载能力评估制度和评价指标体系。严格执行煤矿环境影响评价、水土保持、土地复垦和排污收费制度。…</p>	<p>建议进一步明确措施：</p> <p>第四十四条 建立矿区开发环境承载能力评估制度和评价指标体系，<u>对草原、森林、湿地等脆弱生态系统实施严格保护，禁止在这些生态系统及其周边开展煤炭勘探、开发</u>。严格执行煤矿环境影响评价、水土保持、土地复垦和排污收费制度。<u>按照《实行最严格水资源管理制度考核办法》，考核结果不达标地区需严格控制煤炭产业发展</u>。…</p>

此致

敬礼！

邓萍

绿色和平

气候与能源项目主任

010-65546931 转 194

deng.ping@greenpeace.org

二〇一三年二月二十二日

附件：

图 1：大型煤电基地所在行政区 2015 年需水量与现状工业用水量比较分析图

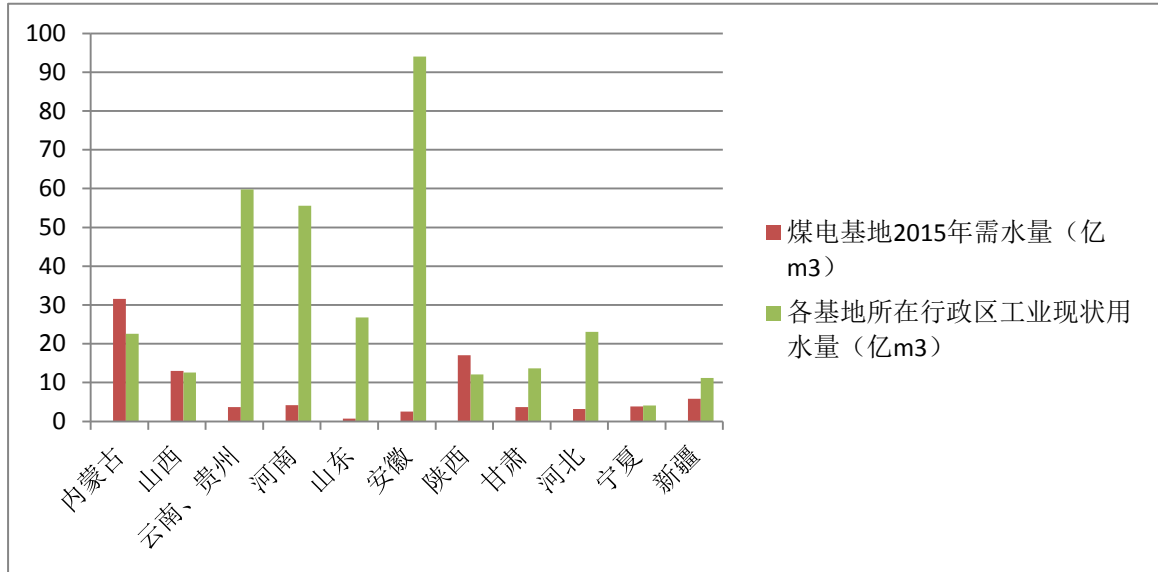


表 1：大型煤电基地上下游产业链需水量表

序号	基地名称	煤炭需水量(亿 m <sup>3</sup> )	火电需水量(亿 m <sup>3</sup> )	煤化工需水量 (亿 m <sup>3</sup> )	总需水量 (亿 m <sup>3</sup> )
1	神东	17.68	3.03	2.24	22.95
2	蒙东	17.68	5.25	1.05	23.98
3	晋北、晋中、晋东	6.84	5.05	0.66	12.55
4	云贵	3.12	—	0.54	3.66
5	河南	3.66	—	0.55	4.21
6	鲁西	0.69	—	0.022	0.71
7	两淮	2.1	—	0.39	2.49
8	黄陇（华亭）	2.61	3.15	0.12	5.88
9	冀中	3.2	—	—	3.2
10	宁东	1.53	1.89	0.44	3.86
11	陕北	5.4	3.31	1.71	10.42
12	新疆	1.96	0.5	3.38	5.84
<b>总计</b>		<b>66.47</b>	<b>22.18</b>	<b>11.10</b>	<b>99.75</b>