

编者按

由本报等主办的“2017聚焦攻坚·全国环保厅局长论坛”12月2日举行。论坛围绕“打好生态环保攻坚战,满足人民群众环境需要”这一主题,就贯彻落实水、气、土三个“十条”,解决突出环境问题,治理攻坚面临的难题,体制机制创新的经验和体会及意见建议等,进行深入交流和广泛探讨。本版今日摘登部分讨论内容,以飨读者。

# 打好生态环保攻坚战 满足人民群众环境需要

——2017聚焦攻坚·全国环保厅局长论坛发言摘登

## 科学规划系统推进环境治理

中国生态文明研究与促进会原常务副会长 祝光耀



设重要战略思想的旗帜下,把行动统一到中央的总体部署上,把工作重点落实到污染防治攻坚战,撸起袖子干、放下身子抓,尽心尽职办,不能以会议落实会议,以文件落实文件,观望、应付、推诿延误战机。

二是在生态文明建设中要调整布局,科学规划、系统推进。生态文明建设就是实现环境质量优、生态系统稳、全民生态文明素质高。要充分估计生态文明建设的复杂性、艰巨性、长期性,打总体战、攻坚战、持久战。环境保护是生态文明建设的主战场、主阵地,而环境保护也不是生态文明建设的唯一任务。生态环境保护不能头痛医头、脚痛医脚。要以环境问题为导向,倒逼经济布局调整、产业结构优化、总体布局,科学规划,分类施策,系统推动生态文明建设。

三是要抓住当前主要问

题,区别不同地区、辖区的主要任务,努力打好“蓝天保卫战”,积极组织好“清水攻坚战”,扎实推进“净土保卫战”,持续推进“生态保护建设持久战”。要组织绿色社区、绿色园区、绿色乡镇、绿色学校、绿色单位、绿色消费等细胞工程,在夯实基础、提高全民素质上狠下功夫。多措并举、多管齐下,努力巩固和不断扩大污染防治和生态文明建设成果,不能边建设、边破坏,抓一阵、松一阵,要持续有效地推动生态环境保护各项工作。

四是不断完善工作体制,形成全社会共建共管氛围。要坚持党委领导、政府负责、部门配合、社会参与的工作体制,坚持“党政同责”“一岗双责”和终生追责系列监管制度,坚持社会动员,典型引领,重视宣传、培训、教育工作,努力形成强大的社会舆论氛围、社会工作氛围。

这次分论坛主题是聚焦治污攻坚,结合习近平总书记生态文明思想,我想当前重要的任务就是真抓实干,进一步增强生态文明建设的自觉性和主动性。

党的十九大确立了习近平新时代中国特色社会主义思想,明确了到2050年三个阶段生态文明建设的总体目标和当前的工作任务,振奋人心,催人奋进。

就环保系统而言,目前首要任务就是把思想认识凝聚到习近平总书记生态文明建

## 打好攻坚战 提供优质生态产品

湖南省环境保护厅厅长 王一鸥



今年以来,在习近平总书记新时代中国特色社会主义思想引领下,湖南省环保系统严格落实党中央、国务院以及环境保护部和省委、省政府关于生态文明建设的统一安排部署,按照“12345”工作思路,紧紧围绕改善环境质量这个核心,以解决突出问题为重点,狠抓落实,各项工作都取得了积极进展。

第一,全力配合中央环保督察。积极配合督察组进驻期间工作。湖南省委、省政府主要领导高度重视配合做好中央环保督察工作,全面部署,加强领导,靠前指挥。抓好中央环保督察反馈意见整改。针对中央环保督察组反馈意见和现场交办的生态环境损害责任追究问题,省委、省政府印发《中央环保督察反馈意见整改工作实施方案》,制定《湖南省贯彻落实中央第六环保督察组反馈意见整改方案》,明确任务分工,即知即改、立行立改。

第二,扎实打好环境治理战役。强力推进水污染治理。为保护与治理湘江,湖南省2013年启动省“一号重点工程”。同时,省委省政府将洞庭湖生态环境综合整治摆在前所未有的重要位置。扎实开展在祁连山自然保护区内禁止采矿等十种行为,但地方立法选择性地禁止狩猎等3种行为,而且明确规定在祁连山自然保护区内适用本条例。这不仅架空了国家法规,而且进一步排除了国家法规的适用。这就是地方立法对国家标准止的破坏生态环境行为的立法“放水”,这是地方立法对国家法律的严重抵触。

二是地方立法不够丰富。许多地方立法比较满足于重复高位的法律法规规定,但地方特色严重不足。这个问题比较普遍,应当着力研究解决。

三是操作性不强。让地方立法能够发挥作用,必须细化上位法律法规规定,补充完善实施程序,切实提高可操作性。

第四,几点建议。

一是建议各个地级市州人大、政府高度重视和充分行使好地方环保立法授权,严格遵守不抵触、有特色、可操作原则,积极研究制定地方环保法规、规章,为地方环保监管执法提供地方法规的支持。

二是各个市州环保部门应结合本地环境执法需要,参考其他地方环保立法成果,相互学习借鉴,制定本地环保法规、规章。

三是根据本地突出环境问题,和地方经济社会实际情况,推动有关部门完善地方环境标准。

## 精准发力 推进环境质量持续改善

四川省环境保护厅厅长 于会文



四川位于长江上游,是我国重要的生态屏障,肩负着特殊的生态环境保护任务。近几年来,在环境保护部和省委省政府的坚强领导下,我们认真贯彻落实党中央、国务院重大决策部署,始终严厉打击环境违法行为。

第四,不断深化生态环保领域改革。积极推进生态省建设,加强环保责任体系建设,重点做好生态保护红线划定工作。稳步推进环保垂直管理体制。推进生态环境损害赔偿改革试点,制定《生态环境损害赔偿调查暂行办法(送审稿)》等5个制度。

第五,服务和促进绿色发展。把好绿色环境准入关,严格控制“两高一资”和“产能过剩”项目上马。大力促进环保产业发展。以科技创新为动力提升固体废物综合利用水平,促进循环经济发展,取得环保产业发展和环境污染治理共赢。推进主要污染物总量减排和排污许可证制度,推进污染治理市场化改革,持续推进环境信用体系建设。

下一步,全省环保系统将坚决贯彻落实党的十九大关于生态文明建设和生态环境保护新部署、新要求、新目标、新部署,大力加强监管执法,为湖南人民提供更多优质生态产品,为打好全国环境保护攻坚战贡献湖南力量。

立环保明察暗访工作长效机制。

第三,坚持科技导向,强化环保监管技术支撑。加强同中国科学院、环境规划院等科研机构“国家队”的战略合作,对污染防治“把脉问诊”,找准症结、对症下药。注重科技培育,发挥四川高校独特优势,强化环保应用基础研究和关键技术创新研发。举办四川省环保重大成果和重点技术产品推介会,推介先进经验和先进技术产品。

第四,坚持责任导向,切实压实各方责任。在组织领导上,省委、省政府自觉肩负环境保护主体责任,严格落实“党政同责”“一岗双责”。在目标考核上,省委、省政府制定了《四川省党政同责工作目标绩效管理暂行办法》等,引导各地树立正确的发展观政绩观。在鲜明导向上,省委组织部出台《关于在干部选拔任用工作中进一步体现和落实环境保护相关要求的暂行规定》等政策文件,实行环境保护责任一体明确、指标一体下达、成效一体考评。在追究问责上,严格执行党政领导干部生态环境损害责任追究办法,强化领导干部自然资源资产和环境责任离任审计。

第五,坚持改革导向,完善生态文明体制机制。构建主体框架。成立生态文明体制改革专项小组,切实履行生态文明体制改革办公室职能职责。积极推动国家公园体制试点,在省内建立流域上下游横向生态补偿机制,开展环境信用评价试点,推进资源环境税费改革。

第六,坚持舆论导向,开展全民绿色行动。倡导公众绿色出行。发挥政府示范作用,搭建官方与民众沟通的桥梁,尝试直接对话解决环境问题。推进公众绿色生活,倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,开展创建绿色家庭、绿色学校、绿色社区等行动,提倡绿色居住,推行绿色消费。

## 用好市州立法权 保障地方环境执法

环境保护部政策法规司司长 别涛



第一,地级市州获得环保立法权。

2015年3月全国人大修订《立法法》,增加了两个法条:设区的市、自治州的人大及其常委会,可以根据法律法规在城乡建设和管理、环境保护、历史文化保护等方面制定地方性法规;设区的市、自治州人民政府可以根据法律法规制定城乡建设管理、环境保护、历史文化保护方面的政府规章。另外,今年10月修改后的《标准化法》规定:设区的市、自治州人民政府标准化主管部门,可以制定地方标准。

按照这3个法条的规定,设区的市、州的人大、政府和主管部门,在制定地方性法规、政府规章和地方标准方面获得了新的授权。《立法法》和《标准化法》修改后,各个地级市州要充分应用好新的法律授权,为地方的环保监管执法提供更有力的立法保障。

党的十八届四中全会通过的《关于全面推进依法治国的决定》明确规定,要明确地方立法权限和范围。这样的规定具有几方面意义:

一是赋予地方立法权是为了充分发挥地方的积极性、主动性所做出的重要的制度安排。从1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》到1954年宪法,立法权都是由中央一级统一行使。什么时候出现改变? 1978年12月,邓小平同志提出,现在的法律很不完善,要集中力量制定法律,但现在的立法工作量很大,有些法规地方可以先试搞起来,然后经过总结提高,再制定全国通行的法律。

按照这个精神,1979年全国人大修改了地方组织法,授予省会城市和国务院批准的较大市的人大和人大常委会制定地方性法规。1986年再次修改,2000年再一次稳定这个立法体制。所以,在2015年3月修改《立法法》之前,全国在省一级的人大,省会城市和较大的市已经获得立法授权的有31个省市区,49个较大市。赋予其立法权有利于发挥地方管理本地事务的积极性。

二是普遍授予设区的市以立法权,是着眼于加强和改善国家

治理的重大决策。

三是责权对应。一些事务的地方属性特别强,特别是环境保护、城乡的建设管理等。有了责任,就需要手段予以保障和落实。

2015年3月全国人大修改《立法法》之后,享有地方立法权的主体增加了。原来有31个省、49个较大城市,现在又增加了273个,包括了239个设区的市、30个自治州和4个未设区的设区的市(如东莞市、嘉峪关市),现在享有地方立法权的主体总共是353个。

《立法法》修订以来的两年多时间,设区的市州立法进展顺利,并呈现出一些明显特点:一是依法有序推进,二是注重突出地方特色,三是坚持立法规范先行。

第二,地州环保立法基本原则和作用。

根据《环境保护法》的规定,环境保护的法律属性就是地方事务,地方各级政府要对本辖区环境保护的质量负责。可见,环境保护的法律属性是地方事务,所以由地方立法来做,这有逻辑上的必要性。

30多年以来,有立法权的市州人大在立法方面形成了一些原则。根据《立法法》和宪法,地方立法应当遵循3个基本原则:一是不抵触,二是有特色,三是可操作。

地方立法比较活跃的领域包括:土地管理、吸引外资、非公经济管理、教育医改、养老保险、环境保护、农村脱贫等方面。据有关机关统计,从有地方立法权以来到现在,总共已有1万多万件地方立法。那么,地方立法有什么作用?

第一是保障作用。保障国家法律、行政法规在本级行政区域得到充分有效的遵守和实施。这就解决了国家法律的一般规定到地方省情、市情、州情的地方化,增强了适应性、可执行性和可操作性。

第二是适应作用,即适应地方治理的需要。当前,有些地方制定了关于生态文明、绿色发展的立法,比如贵阳市生态文明条例。现在,在全国制定一个生态文明条例有一定难度,但是在贵阳市,从立法、司法、行政方面都有这个基础,所以,贵阳市做生态文明建设条例是合适的,也是可行的。但是,在全国研究制定,还有待条件进一步完善。

第三是试验作用。有些措施在全国推行有一定的困难,比如关于环境污染责任强制保险就没有进《环境保护法》。没有写不是不能做,只是时机暂不成熟,但是鼓励地方先行。有些地方的立法

就把这些机制都写进去了。回过头来再过一段时间再完善,修改国家法律的时候,对地方的实践进行总结推广,就可以成为国家立法的支撑和实践的基础。

例如《湖北省的土壤污染防治条例》,就起到了全国第一个土壤环境地方立法试验田的作用。它涉及调查、检测、评估、修复这一套基本的程序规则,毫无疑问对国家土壤污染防治立法有重要、直接的借鉴意义。

第四是保障改革,即是保障环保改革的政治决策转化为立法机关的立法规范,强制实施。如建立河长制是中央改革的要求,浙江省通过了河长制的地方立法,这就把生态环保领域政治决策转化为立法规定,通过立法保障改革的强制实施。可见,地方立法有很多积极作用。

第三,地方环保立法问题有待解决。

地方立法有成就也有问题。地方立法应当坚持3个原则,即不抵触、有特色、可执行。如果执行不到位,地方立法就会出现。地方立法有成就也有问题。地方立法应当坚持3个原则,即不抵触、有特色、可执行。如果执行不到位,地方立法就会出现。地方立法有成就也有问题。地方立法应当坚持3个原则,即不抵触、有特色、可执行。如果执行不到位,地方立法就会出现。

## 新时代需要新气象新作为

广东省环境保护厅副厅长 李晖



当前,环保工作迎来新时代。党的十九大报告提出了一系列新变革、新理念、新要求、新目标和新部署,要求从推进绿色发展、着力解决突出环境问题、加大生态系统保护力度、改革生态环境监管体制等4个方面加强生态环境保护和生态文明建设。

新时代,需要新气象新作为。近年来,广东省深入贯彻落实习近平总书记提出的“绿水青山就是金山银山”理念,以习近平总书记对广东经济社会发展提出的四个坚持、三个支撑、两个走在前列的要求为总目标,大力推进经济社会发展的同时,全面加强生态环境保护,坚持绿色发展理念的永续战略,深入实施主体功能区规划,强化生态红线刚性约束,落实最严格的环境保护制度,全面开展环境督察,强力推进污染防治。

在实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控行动,完成国家下达的节能减排目标任务等方面,广东都已经全面达到了要求。另外,开展了碳排放交易和碳普惠制的试点。

在与周边省份合作方面,与广西在九洲江开展了交界断面的生态补偿,一定三年,效果非常明显。水质从Ⅴ类基本类达到了接近Ⅲ类,今年力争可以达到Ⅲ类。福建省的汀江是潮汕地区重要的饮用水水

源。在广东省叫涵江,从去年开始实施生态补偿,同样水质提升得很快。我们还在去年与东江上游的江西省,就东江跨界生态保护签订了协议,现在正在全面实施。

在实施大气污染防治行动计划方面。自2015年开始,PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>年均浓度持续下降,下降幅度接近每年6%。今年1-10月,广东省21个地级市PM<sub>2.5</sub>均值为31,PM<sub>10</sub>均值为48。广东去年GDP接近8万亿元,人口超过1亿,年均GDP增速7.5%。今年GDP增速是7.6%,前三季度都已经达到。所以,广东还是采取了一些有效的措施。我认为最关键的有两点:一是起步早,不搞运动战;二是决心大,真正地采取了强有力的措施,让这些措施到位。

广东严格落实水污染防治行动计划,珠江流域在全国的水质和长江并列。但是我们也不回避目前仍存在的一些问题,现在正举全省之力予以整治,成效也在逐步显现。在珠三角9个地级市全部获得国家环保模范城市的基础上,部署推进珠三角国家绿色发展示范区的建设,在这个基础上还要提升。今年,珠海市、惠州市、深圳市的盐田区已经荣获全国首批国家生态文明建设示范市区。其中,河源市的东源县被确定为全国首批绿水青山就是金山银山的实践创新基地。

接下来,广东将继续努力,砥砺前行,树标杆、补短板。要坚决打好生态环境保护这场攻坚战,加快建设绿色的珠三角示范区,同时促进粤东粤西粤北地区绿色崛起,确保广东在生态环境保护工作要继续努力争在全国的前列,为建设美丽广东、美丽中国、生态文明做出更大贡献。

## 惠州蓝是群众共享的普惠福利

广东省惠州市政府副市长 林洪



惠州历来高度重视生态文明建设,深入践行“绿水青山就是金山银山”的“两山”理论。提出建设“绿色化现代山水城市”的目标定位,大力推进绿色发展,切实强化环境保护,“惠州蓝”成为惠民之州亮丽的名片,是群众共享的“普惠福利”。

近年来,惠州市认真贯彻落实大气、水、土壤污染防治实施方案,在向环境污染防治的“三大战役”中,坚持源头严防、过程严管、后果严惩,采取科学、有力措施推进环境污染综合整治,区域环境质量明显改善。大气方面,开展市区环境空气质量保障“八大行动”,也在逐步显现。在珠三角9个地级市全部获得国家环保模范城市的基础上,部署推进珠三角国家绿色发展示范区的建设,在这个基础上还要提升。今年,珠海市、惠州市、深圳市的盐田区已经荣获全国首批国家生态文明建设示范市区。其中,河源市的东源县被确定为全国首批绿水青山就是金山银山的实践创新基地。

接下来,广东将继续努力,砥砺前行,树标杆、补短板。要坚决打好生态环境保护这场攻坚战,加快建设绿色的珠三角示范区,同时促进粤东粤西粤北地区绿色崛起,确保广东在生态环境保护工作要继续努力争在全国的前列,为建设美丽广东、美丽中国、生态文明做出更大贡献。

饮水来源。

土壤方面,持续开展重金属污染整治和危险废物规范化管理,实施防范和管控土壤环境风险,开展了两个土壤污染修复项目,全市土壤环境安全得到充分保障。在惠州市的共同努力下,惠州已连续9年在省环保责任考核中获评优秀等次,绿色发展指数排名广东省第一,获评全国文明城市、国家环保模范城市、国家森林城市、国家生态园林城市、中国十佳绿色城市、国家生态文明建设示范市,近期发布的中国生态城市建设发展报告中,惠州生态城市健康指数在全国284个地级及以上城市中排第六,打造了美丽中国的“惠州样板”。

党的十九大报告提出,要建设“人与自然和谐共生的现代化”,再次吹响了新时代向环境污染宣战的号角。惠州市委、市政府将以习近平新时代中国特色社会主义思想为引领,以建设绿色化现代山水城市为目标,继续深入推进大气、水和土壤污染治理攻坚,擦亮国家生态文明建设示范市金牌,努力向全体市民提供更多优质的生态产品,让惠州的天更蓝、水更清、山更绿。

维护新闻传播公信力 严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话 010-67112039

本版发言由本报记者刘蔚整理,图片由陈惠陆提供。