科学治污 明晰责任 打好污染防治攻坚战

万本太，1955年2月生，吉林农安人，1985年5月加入中国共产党。历任原环境保护部生态司司长、总工程师。

对话人：原环境保护部总工程师万本太
采访人：本报记者黄婷婷

今年5月召开的全国生态环境保护大会，确立了习近平生态文明思想。如何深入学习领会习近平生态文明思想、打好污染防治攻坚战？本报记者近日专访了原环境保护部总工程师万本太。

学习习近平生态文明思想有哪些深刻体会？

人的文化价值观和发展观要进行深刻变革

中国环境报：您于2004年~2008年担任原环境保护部生态司司长。在此期间，党的十七大首次提出建设生态文明。您是否还记得，作为生态司司长，当时对生态文明建设有怎样的理解？

万本太：客观地说，那时的理解很肤浅。认为中央是迫于环境污染和生态破坏的严峻形势，为了加强环保工作，要求人们在发展的过程中处理好与环境的关系，对环境文明以礼。后来通过对中央文件的深入学习、对学者有关文章的学习，特别是通过对习近平生态文明思想的学习，逐步认识到，生态文明建设是涉及人的文化价值观念和人的行为方式的一场深刻革命，是人类在吸收工业文明的优秀成果基础上，为了化解生态危机、实现可持续发展而选择的人与自然和谐共生的价值理念、生存方式，是一种新型文明形态。

中国环境报：今年5月召开的全国生态环境保护大会，确立了习近平生态文明思想。能否谈谈您对习近平生态文明思想的学习体会？感触最深的是哪几个方面？

万本太：主要有以下几个方面。

在人与自然关系方面，习近平总书记强调“坚持人与自然和谐共生”，以辩证唯物主义思维，继承并发扬了马克思主义生态观。人与自然是生命共同体。总书记指出：“人因自然而生，人与自然是一种共生关系。良好的生态环境是人类生存与健康的基础。”人类是主体，不是主宰。总书记强调：“建设生态文明，要做到人与自然和谐，天人合一，不要试图征服老天爷。”人与自然应和谐共生。既然人与自然是生命共同体，人类就应该与自然和谐相处，否则，伤害自然最终就会伤害到人类自身。

在社会主义条件下对生态环境保护的重大意义认识方面，习近平总书记从共产党人的使命和宗旨出发，高瞻远瞩，透彻地论述了解决环境问题、保护好生态环境的重大深远意义。环境是财富、是生产力、是民生。总书记强调：“绿水青山就是金山银山，绿水青山既是自然财富，又是社会财富、经济财富。保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。”生态环境既是重大政治问题，也是重大社会问题。2013年4月，在十八届中央政治局常委会会议上，总书记指出，经过三十多年快速发展积累下来的环境问题进入了高强度频发阶段。这既是重大经济问题，也是重大社会和政治问题。在全国生态环境保护大会上，总书记强调：“生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。”生态环境关系文明的兴衰，关乎民族的未来。总书记强调，生态兴则文明兴，生态衰则文明衰，生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。

在生态环境问题产生的根源方面，习近平总书记以历史唯物主义的思维，丰富了马克思主义生态观的内容。在社会主义条件下，同样存在突出生态环境问题。总书记曾讲过：“改革开放以来，我国经济发展取得历史性成就，这是值得我们自豪和骄傲的，也是世界上很多国家羡慕我们的地方。同时必须看到，我们也积累了大量生态环境问题，成为明显的短板，成为人民群众反映强烈的突出问题。”生态环境问题是经济发展方式问题。2014年12月总书记在中央经济工作会上讲，“生态环境问题归根到底是经济发展方式问题，要坚持源头严防、过程严管、后果严惩，治标治本多管齐下，朝着蓝天净水的目标不断前进。”生态环境问题在共产党人手里是可以解决的。总书记强调，北京亚太经合组织领导人非正式会议期间，出现了“APEC蓝”。这次压力测试证明，只要有关方面携手努力、下大决心，生态环境是可以治理好的，不是什么绝症。

在生态文明建设的路径方面，习近平总书记借鉴了国内外历史和现实经验，将马克思主义生态观的精髓创造性地与中国特色社会主义实践相结合，找到了适合中国实际的路径。在全国生态环境保护大会上，总书记提出坚持六项原则、五大体系。比如，要加快建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系。这就意味着，人的文化价值观要进行一场深刻变革。推进生态文明建设，必须引领人们树立社会主义生态文明观，使生态文化成为全社会的共同文化理念。比如，要加快形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。因此，要推动形成绿色发展方式和生活方式，这是发展观的一场深刻革命。习近平总书记还强调，用最严格制度最严密法治保护生态环境，加快制度创新，强化制度执行，让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线。

在全球生态文明建设方面，习近平总书记在全球生态环境面临危机的形势下，谋全球之命运，立时代之潮头，发思想之先声。近年来，习近平总书记利用国内外各种场合，呼吁各国政要和各界人士，要同舟共济，携手构建人类命运共同体。总书记强调：“这个世界，各国相互联系、相互依存的程度空前加深，人类生活在同一个地球村里，生活在历史和现实交汇的同一个时空里，越来越成为你中有我、我中有你的命运共同体。”同时大家也看到，中国积极承担国际义务，践行庄严承诺。中国一直是全球应对气候变化事业的积极参与者。在今年召开的全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调，要实施积极应对气候变化国家战略，推动和引导建立公平合理、合作共赢的全球气候治理体系，彰显我国负责任大国形象，推动构建人类命运共同体。同时，中国积极支持发展中国家保护生态环境。多年来，中国政府认真落实气候变化领域南南合作政策承诺，支持发展中国家特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家应对气候变化挑战。

对各地打好污染防治攻坚战有哪些具体建议？

坚持预防为主、科学治污、明晰责任、依法行政

中国环境报：您刚刚提到对生态环境问题产生根源的理解。能否结合您的工作经历，谈谈您如何看待发展与保护的关系？

万本太：政府可以通过对物质生产的规模与强度的调控，化解发展与环境之间的矛盾。但一些地方由于对经济规律、自然规律和生态规律认识不够、把握不当，还是会产生一些环境问题。尤其是在发展的过程中，对生产要素的分配、投入、组合和使用的方法与模式不适当，往往就会造成资源浪费、环境污染。比如，在日常生产过程中，对资源的过度开采会造成生态破坏；由于生产工艺落后，对资源的粗放利用既会造成浪费又会污染环境；对生活资源的奢侈消费也会造成浪费和污染等。

习近平总书记强调，生态环境保护和经济发展不是矛盾对立的关系，而是辩证统一的关系。发展和保护都是为了人民，二者可统一于同一目的之中。但是，在不同的发展阶段，由于主要矛盾不同，两者的平衡点也不同。在决胜全面建成小康社会的今天，必须坚持绿色发展，践行“绿水青山就是金山银山”的理念。

中国环境报：习近平总书记强调，坚决打好污染防治攻坚战，推动我国生态文明建设迈上新台阶。同时指出，打好污染防治攻坚战也是一场大仗、硬仗、苦仗。您认为在我国多年环境保护工作进程中，有哪些经验和方法可以助力污染防治攻坚？

万本太：打好这场大仗、硬仗、苦仗，首先要深入学习贯彻习近平生态文明思想，并以此为指导开展各项工作。应该说，在我国环保40多年的历程中，积累了许多成功经验和好的做法。尤其要做好以下几方面工作：

预防为主，治理着力。保护优先、预防为主是我国环境保护的原则，是我国环保工作取得一些成绩的重要经验，是治理污染的根本之策。比如，要推行清洁生产、循环经济，全面节约资源，开展区域环评、战略环评、政策环评等。为什么要治理着力？因为环境之所以受到污染，重要原因是治理不到位、不彻底。把所有的污染源都治理到达标排放，环境污染就会大大减轻，环境问题才能切实解决。因此，要想打好打胜污染防治攻坚战，必须在治理污染源上下大力气，舍得投入。

科学治污，注重治理效果。生态环境是个复杂的系统，山水林田湖草是生命共同体，治理水、气、土污染，修复生态环境，必须遵循规律，依靠科学。近几年，有的地方在治理黑臭水体方面，钱没少花，治理效果不显著，关键是缺少科学精神。做表面文章，应付检查，没有在恢复水生态健康功能方面下功夫。土壤污染防治方面也有类似的教训。对于PPP治污项目，一定要事先明确责任主体，充分论证综合治理技术方案，并作为要件列入项目招标条件中。

明晰责任，强化考核追责。这是近年来环保工作取得显著成效的成功经验，尤其是实行“党政同责”“一岗双责”。地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人，任期内要进行目标考核，并根据考核结果，有关部门要问责，而且是终身追责。这些都极大地调动了地方党政领导的积极性，增强了责任感。此外，企业的治污主体责任、监管部门的履职责任等，都要依法依规严格考核问责。

依法行政，避免“一刀切”。各地党委政府及相关部门既要认真履职，又要分清情况，区别对待。要提高相关人员的综合素质，提高其把握政策的水平。要充分调动基层党委政府的积极性，形成污染防治攻坚的合力。

探索与思考

建立长效机制 打赢蓝天保卫战

◆李昕

在全国生态环境保护大会上，习近平总书记强调，要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。坚决打赢蓝天保卫战是重中之重，要以空气质量明显改善为刚性要求，强化联防联控，基本消除重污染天气，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。《大气十条》实施五年来，我国全面实现空气质量改善目标，京津冀区域$PM_{2.5}$浓度平均下降四成，北京也实现了2017年$PM_{2.5}$年均浓度低于60微克/立方米的目标。

但从目前空气质量现状来看，仍然不容乐观。随着工业化和城镇化进程的推进，排放源日趋多样化与复杂化，以臭氧和细颗粒物为主要特征污染物的区域性复合型大气污染进一步凸显。污染治理也更具复杂性、困难性和长期性。笔者认为，当前面临的主要挑战有：

一是臭氧超标天数上升。臭氧由氮氧化物和挥发性有机物光化学反应生成，由于技术原因，非电力行业如钢铁、水泥等脱硝设施安装比例偏低；我国煤中硫份较高，使得电厂脱硝设施运行效率低和维护成本高；机动车保有量增加，一些地方对汽修、装饰装修、干洗等挥发性有机物排放重视不够，使得氮氧化物和挥发性有机物减排难度较大。

二是氨气排放易造成颗粒物污染。从近年来我国尿素消费结构转变来看，畜禽养殖方面逐年减少，农用化肥已由氮肥转向复合肥。但是，工业和车用尿素却在逐年升高。氨气活性强，极易转化成硫酸铵、硝酸铵等二次粒子，造成细颗粒物污染、大气能见度下降。

三是一些地方环保欠账较多。一些地方政府长期宽准入、松监管，环保历史欠账较多，面对环保督察等要求，执法出现盲目性，甚至采取“一刀切”等做法。同时，一些通过环评批复的合法企业为了降低运营成本，也存在环保设施非正常运行等现象。

持续推动产业、能源、运输、用地结构调整，是打赢蓝天保卫战的重要举措。此外，各地还需进一步完善管理制度，加强科学技术创新，强化法律与经济手段运用，建立污染防治长效机制。具体来说，有以下建议：

进一步加强氮氧化物、挥发性有机物治理力度。加大非电力行业如钢铁、有色冶炼、建材和石油化工行业脱硫脱硝治理力度。鼓励发展和使用清洁煤技术，将原煤中的尘和硫预先脱除，大幅降低末端治理设施的运行和维护成本。改进炼油工艺，降低油品中的不饱和烃含量，从而降低大气氧化性，减少臭氧与二次细颗粒物的形成。此外，重视散煤燃烧中的氨气排放，加强工业生产、脱硝设施和机动车等氨排放的监管。

运用最新科技提高监测水平。积极探索利用工业物联网技术、大数据分析等手段对污染源进行全覆盖监管，尤其建议利用应用传感器对减排设施运行工况的关键参数进行实时监测，促使企业达标排放，还可用于校对污染行业排放因子，有助于污染源排放清单动态更新。对卫星、激光雷达、地面站点等多维度监测网络形成的大数据进行深度分析，应用新的大气流场数值模拟技术进行溯源，动态识别排放源，将污染来源分析进一步精细化，有效提高执法效能和控制措施的针对性。

利用经济政策推动污染减排。探索污染者付费、专业化治理的模式，在投融资、税收、立法等方面制定有利于第三方治理发展的经济政策。地方政府运用绿色发展引导基金、PPP等方式，将污染减排新技术、新工艺以及第三方服务，按期甚至提前导入企业应用，在不增加企业的现时资金投入或成本的同时，确保企业达标排放或超低排放。

完善区域协同治理制度。探索跨行政区污染防治立法工作，为区域污染联防联控提供法律保障。研究推行区域能源消耗总量控制，区域火电、钢铁冶金等资源消耗型污染企业总量控制，以及区域新增重点行业污染项目联合环评审批制度。

进一步完善政绩考核机制。要建立科学合理的考核评价体系，考核结果作为各级领导班子和领导干部奖惩、提拔使用的重要依据。对那些损害生态环境的领导干部，要真追责、敢追责、严追责，做到终身追责。

实行区域污染防治措施成本与效益评估制度。对于每年区域采取的污染防治措施，执行前做目标可达性评估与分析、经济成本核算和环境效益评估分析，保障污染治理措施的有效性、环境改善目标的可达性，同时保障环境治理资金投入使用取得最大效益。

作者系民进中央委员、北京市政协副秘书长、中国民主促进会北京市副主委

基层者说

乡镇主动作为 守护绿水青山

◆彭小冬

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设和生态环境保护摆在重要位置，全党全国贯彻绿色发展理念的自觉性和主动性显著增强。

以湖南省塔山瑶族乡为例。这是湖南省衡阳市唯一的山区少数民族乡，2014年贫困发生率为27.25%。近几年，塔山瑶族乡将中央顶层设计与美丽乡村、秀美村庄建设具体实践相结合，探索出一条基层生态文明建设的有效路径。乡党委作出决策部署，乡人大作出《关于保护生态环境建设美丽瑶乡的决议》，出台保护生态环境切实管用的“乡法规”“土政策”，以“生态+”模式助推乡村发展“加速度”，激活瑶乡美丽经济，激发山区群众脱贫致富内生动力。

出台人大决议，推出生态扶贫新理念。山区群众生活来源有限，砍树卖钱曾是其主要收入来源，乱砍珍稀植物、乱挖河道山体等现象时有发生。乡党委、政府对症施策，源头监管，划出生态红线，打出了一套“组合拳”，形成了发展“共同体”。2014年“10·17”国家首个扶贫日，乡十四届人大三次会议审议通过了《关于保护生态环境建设美丽瑶乡的决议》，就全乡“生态+”林业、水源、土地、公路、村庄、茶叶、文化等“七个生态”实施最严格的保护，明确要求抓好森林防火、封山育林、造林护林和加强野生动植物保护；从严保护耕地，严格矿产资源管理，全乡范围内一律不开矿、不发展工矿业，防止“破坏生态式”扶贫。2014年以来，每年专门召开六五环境日主题教育暨保护生态乡规执行述职评议大会，对乡直单位和各村进行测评。各村成立环保监督委员会，做到源头严防、过程严管、后果严惩。全乡“护生态、爱环境”氛围日益浓厚。

执行人大决议，开拓生态建设新路径。乡成立生态环保领导小组，并设环保站，配环保专干，抓好生态建设。一是发展有机茶园。通过招商引进龙头企业，组建合作社，新建、改造高山有机茶4.7万亩，年总产值两亿元。以乡人大决议抓生态环境的有益探索和做法，推荐参评2015年“国家级生态乡镇典型案例”，成功获评2016年湖南省生态经济“双十”示范案例。二是发展全域旅游。建立生态旅游示范区、生态休闲养生区等，在瑶族聚居区建设瑶族风情园，加大对瑶族特色民居保护力度。三是发展特色种养。引导群众加工干笋、瑶家腊肉等农土特产品，开辟敖头、东江等村瑶药和中药材基地900亩；在蒲竹、阳山、板角等村新种杨梅、黄桃、猕猴桃等高山水果1040亩。组建合作社，建立规模养殖基地，已辐射带动周边5个乡镇300多养殖大户从事生态养殖。

依托人大决议，建设生态美丽新瑶乡。2016年11月9日，乡十五届人大一次会议对保护生态的乡规民约进行修订，增加“生态旅游”内容。几年来，通过继承、保护、开发，瑶乡生态效益逐步显现。一是生态瑶味更浓。实施民族特色改造，推进瑶族风情建设。创建湖南省“少数民族特色村寨”，兴建西江天堂瑶寨、阳山福塔瑶寨，建成3栋民族特色木楼和两个瑶族特色茶庄，具有瑶家特色的旅游项目已见成效。二是生态环境变优。严格执行保护生态的乡规，纳入对各村和乡直单位年度重点工作目标考核，做到有规可依、知规守规和执规必严。三是生态扶贫见效。几年来，全乡20多万亩山林全部纳入生态公益林，生态旅游业初具规模，年吸纳游客30万人（次），年创产值2000万元，林下经济、生态种养业得到较快发展。

作者系湖南省常宁市塔山瑶族乡党委书记

（上接一版）如，2015年11月23日，甘肃省陇南市发生陇星锑业有限责任公司尾矿库泄漏造成的次生重大突发环境事件，该事件造成太石河、西汉水、嘉陵江约346公里河段锑浓度超标，甘、陕、川三省地方政府以及责任企业投入巨大人力、物力和财力开展事件的应急处置。该事件造成的应急处置费用为多少？应急处置费用是否合理？上游因尾矿砂淤积采取河道疏浚措施对河流水生态会造成什么影响？被超标地表水浸泡多日的农田是否还能够继续耕种？下游用超标地表水灌溉和养殖的农作物与水产品是否安全？残留在河流与水库沉积物中的重金属是否有二次释放进而影响水生生物的风险？这些都是环境损害司法鉴定人需要回答的问题。

环境损害司法鉴定是在诉讼活动中鉴定人运用环境科学的技术或者专门知识，采用监测、检测、现场勘察、实验模拟或者综合分析等技术方法，对环境污染或者生态破坏诉讼涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。环境损害司法鉴定为法院个案审判提供专业性意见，有助于法官确定生态环境损害的类型和大小、赔偿金额以及修复方案，是推动生态环境修复、实现损害担责原则的专业保障。

据悉，为加强生态文明建设，落实生态环境保护责任追究制度和生态环境损害赔偿制度，完善环境资源诉讼和环境行政执法技术保障，2015年以来，司法部、生态环境部先后联合印发《关于规范环境损害司法鉴定管理工作的通知》《环境损害司法鉴定机构登记评审办法》《环境损害司法鉴定机构登记评审专家库管理办法》，对环境损害司法鉴定实行统一规范管理。