二〇一九年全国生态环境保护工作会议交流发言

切实担起『上游责任』 筑牢长江上游重要生态屏障

重庆市生态环境局

重庆深学笃用习近平生态文明思想，深入贯彻落实全国生态环境保护大会精神，围绕打好打胜污染防治攻坚战，坚决贯彻党中央、国务院关于固体废物污染防治的决策部署，强化“上游意识”，担起“上游责任”，以实施“清废行动2018”为抓手，加强固体废物污染防治全过程管理，有力保障了三峡库区生态环境安全，加快筑牢长江上游重要生态屏障。

领导高度重视 组织保障有力

重庆坚决扛起加强固体废物污染防治的政治责任。市委书记陈敏尔强调，“最紧要的是严防危险废物和重金属污染，要积极采取预防性措施，对产废量大的企业和区域实施重点管控”。市长唐良智要求，“要实施固体废物处置设施建设工程，完善危险废物收运体系”。市委市政府将固体废物污染防治作为全市污染防治攻坚战的四大关键领域之一强力推进，把固体废物处置设施建设工程、固体废物污染防治工程分别纳入污染防治攻坚战实施方案和五大环保行动实施方案，市政府与区县政府签订目标责任书压实属地监管责任，市级有关部门落实行业主管责任。

“清废行动2018”期间，陈敏尔书记针对现场督查情况批示“抓好整改落实”，唐良智市长要求“认真做好督查筹备”；市政府组织召开电视电话会议进行动员部署；市政府分管副市长会见督查组，副秘书长代表市政府作专题汇报及表态发言。市领导率先垂范，各有关区县行动迅速、态度坚决、成效明显，全部33个问题如期销号清零。

督查要求严格 问题整改有力

一是统筹协调，科学调度。市生态环境局党组专题研究专项行动方案，在全市环境执法和应急管理工作会议上再动员、再部署。结合督查反馈意见，在全市土壤和固体废物环境管理工作会、重点工作调度会、全市环保系统工作会等会议上具体部署排查整改工作，不折不扣落实“清理、溯源、处罚、问责”4项督办要求。

二是强化排查，摸清底数。各级生态环境、公安、城管等部门主动出击，重点实施嘉陵江上游尾矿库、铝冶炼行业固体废物、工业园区污水处理厂污泥、非正规垃圾堆放点、一般工业固体废物渣场环境安全隐患、长江经济带固体废物等6个方面集中排查，做到心中有数、手中有策、肩上有责。

三是督促整改，及时销号。一手抓督政，一手抓督企。督政方面，市环境监察办函告区县政府对4个部级挂牌督办问题及时整改，对6个突出问题实施市级挂牌督办；印发通知督促区县限期整治“清废行动2018”交办的33个问题；将固体废物污染防治工作纳入2018年度市级环保集中督察，向区县交办118个具体问题加压整改；对照问题销号标准开展现场核查，压紧压实“党政同责、一岗双责”。4个部级挂牌问题完成整改并通过生态环境部现场核查，6个市级挂牌问题全部完成整改销号。督企方面，制定“重庆清废2018”后续推进专项行动实施方案，组织开展为期1个月的全面排查，对违法行为依法严厉查处，杜绝乱堆乱放现象反弹；建立固体废物规范化管理市级抽查、区县检查、企业自查“三级联查”机制，消除监管盲区；开展“利剑行动”，将打击固体废物非法转移和倾倒作为监管执法重点，始终做到“零容忍”。

四是信息公开，接受监督。在重庆日报、市政府和市生态环境局网站及时公布“清废行动2018”进展成效。对问题整改进度实行每日上报、每周公示。组织新闻媒体开展伴随式采访，深入一线、反映实情。

五是严格问责，压实责任。督查组交办的33个问题，立案查处22个，取缔关停2家企业，对32个问题实施追责68人次。通过从严监管，全市固体废物得到安全处置，危险废物规范化管理达到国家A级，完成2018年重金属减排任务，环境风险得到有效管控。

强化建章立制 长效管控有力

一是加强立法，有法可依。《重庆市环境保护条例》专章规定“固体废物污染防治”，明确对违法倾倒有毒物质等行为可以实施按日连续处罚。

二是联合监管，提高效能。加强内部联动，建立危险废物经营许可和排污许可联动审批机制，压缩危险废物利用处置项目审批时限。加强部门联动，强化交通运输、医疗卫生等重点行业危险废物运输、处置管理，规范危险废物经营单位收费行为。加强省市联动，川渝签订《危险废物跨省市转移合作协议》，建立信息互通、快审快复、监管执法等5项机制。

三是司法联动，刑责治污。会同公、检、法机关，建立信息共享、联席会议、案件移送、重大案件会商督办和案件双向咨询5项制度，与市公安局联合成立市打击环境违法犯罪行为联合执法办公室，杜绝“有案不移、以罚代刑”，2018年查处固废危废违法犯罪案件797件。

四是加强建设，补齐短板。建设危险废物“一物一码”管理体系，将164家产废量100吨以上的重点产废企业和危废经营单位全部纳入试点；建成投运危险废物重点产生、经营单位在线监控系统；开展固体废物信息大数据的源头采集平台、综合管理平台、企业交换平台建设，推进固体废物管理信息共享和大数据分析决策。印发实施《重庆市危险废物集中处置设施建设布局规划（2018—2022年）》，编制《重庆市固体废物处置规划（2018—2035年）》，加强利用处置设施建设。

五是损害担责，失信受限。印发实施《重庆市生态环境损害赔偿制度改革实施方案》，3家赔偿义务人与市生态环境局就跨区域倾倒危险废物导致水体污染案件签署赔偿协议并履行赔偿到位。将一般工业固体废物环境管理、危险废物转移联单制度执行及规范化管理情况纳入“重庆市企业环境信用评价体系”，让守法守信企业受益，让违法失信企业受限，倒逼企业落实好主体责任。

下一步，我们将继续强化固体废物精细化全过程管理，积极开展“无废城市”建设，全方位、全地域、全过程加强固体废物污染防治，严厉打击固废危废非法利用处置和转移倾倒，为确保三峡库区环境安全，把重庆建成山清水秀美丽之地作出积极贡献。

业界评说

抓住治污攻坚与高质量发展互促互利契合点

◆叱狼

如果苏州在整治“散乱污”时仅仅依赖大量资金投入推进，无论政府财力如何雄厚，恐怕都难以为继。正是围绕保障和优化经济社会高质量发展，想办法谋出路，找到并撬动了治污攻坚与高质量发展的交汇点，才调动了各方面的积极性和创造性，变被动治污为自觉治污、主动作为。

据媒体报道，2017年以来，江苏省苏州市完成“散乱污”企业（作坊）整治4.7万家，其中整治提升1.9万家，依法关停2.8万家；腾出发展空间7.35万亩，其中复耕复绿面积近0.9万亩。不仅优化了生态环境，而且有效维护了群众环境权益，还腾出了环境与土地空间，保障和促进了经济社会高质量发展。

苏州以“散乱污”整治为切入口和发力点，推动污染防治攻坚战向纵深推进，形成了一招多赢的喜人局面。究其原因，关键是抓住了治污攻坚与高质量发展互促互利的契合点，坚持因地制宜、对症下药，有效保障了环境保护与经济发展比翼齐飞。其理念与做法值得研究与借鉴。

苏州开发强度高、资源约束紧、转型任务重，以全国0.09%的国土面积创造了全国2.1%的GDP，环境压力可想而知。加之一些小企业小作坊没有秉持和践行绿色可持续发展的理念，治污措施依然在低水平徘徊，也加重了环境负荷。

按照整治提升与依法关停相结合的思路，苏州全面实施“散乱污”整治，倒逼产业提档升级或者淘汰退出，腾挪了发展空间，也铲除了产业和环保的“黑尾巴”。在此基础上，充分利用“三优三保”等土地创新政策（即通过优化农用地结构保护耕地、优化建设用地空间布局保障发展、优化镇村居住用地布局保障权益），让环境、土地、镇村经济、群众获得感等各项效益实现最大化，反过来又激发了各地各部门凝心聚力推进治污攻坚的动力与活力，形成了良性循环。

对于苏州“散乱污”整治的经验和做法，一些人认为各地经济财力存异、产业结构有别，很难学得来。但如果能站在更高更广的视角，系统看待治污攻坚与高质量发展的辩证关系，不仅能够在理念上获得启发，还能够对两者之间和谐共生、互促共进的关系有深刻的体会。这正是我们需要深刻认知和充分把握的。如果苏州在整治“散乱污”时仅仅依赖大量资金投入推进，无论政府财力如何雄厚，恐怕都难以为继。正是围绕保障和优化经济社会高质量发展，想办法谋出路，找到并撬动了治污攻坚与高质量发展的交汇点，才调动了各方面的积极性和创造性，变被动治污为自觉治污、主动作为，这才是关键所在。

苏州“散乱污”整治，虽然是当前治污攻坚与促进高质量发展有机结合的个例，但却带给我们诸多启示。归纳起来，主要有三方面。

一是治污攻坚要着眼于发展，抓住治污与高质量发展互促互利的结合点。环境污染是经济社会发展的产物，污染问题不解决，高质量发展就失去了依托，反之亦然。因此，无论抛开治污谈发展，还是抛开发展谈治污，都是片面的。应从促进高质量发展的角度推进污染防治攻坚，这不仅能够调动各级生态环境部门的积极性，更能够激发各级党委政府的工作热情和干劲。试想，借力治污攻坚，赢得了高质量发展的先机，不仅推动当地经济发展了，而且环境也改善了，群众获得感幸福感也增强了，何乐而不为呢？

由此说来，打好污染防治攻坚战，就要秉持优化高质量发展的理念，让治污攻坚成为高质量发展的助推器。在这一过程中，务必要结合本地经济社会发展的特点，分析治污攻坚的难点，梳理影响高质量发展的痛点，找准治污攻坚与高质量发展互促互利的发力点。比如，加快推进高污染落后产能淘汰，为新兴产业腾出或预留了建设空间，就是为服务高质量发展拓土开疆，否则土地和环境容量趋于饱和，哪里还有扩容增效的余地呢？

二是治污攻坚要多策并用，增强治污攻坚与高质量发展的实效性。笔者认为，治污攻坚要实现事半功倍的效果，关键在于围绕经济社会高质量发展，坚持多策并用、多措并举，让更多参与方看到希望、尝到甜头。这就要在全面掌握环保政策要求的基础上，详细了解土地性质、功能区划、产业规划等基础要素，准确把握并用足用活发改、经信、国土、农业、水利等方面政策要求，把各方面能够互惠的优势聚拢起来，并确保尽可能多地让相关方能够分享胜利果实。

如此一来，不仅解决了生态环境部门单打独斗的被动局面，而且会凝聚多方面力量，确保更加顺畅高效地推动打好污染防治攻坚战。比如苏州“散乱污”整治与“三优三保”等多项政策紧密结合起来，各级政府及经信、国土、农业、水利、安监等部门感受到了“散乱污”整治后，在落后产能淘汰、新旧动能转换、土地置换、河湖蓝线管理、耕地保护、安全隐患治理等方面所带来的环境效益、社会效益和经济效益，因此会更加积极参与到污染防治攻坚战中去。

三是治污攻坚要因地制宜，确保以高质量生态环境优化经济社会高质量发展。实现生态环境高质量务必做到因地制宜，在增强治污攻坚的针对性和科学性上下功夫。要防范囫囵吞枣式地落实有关生态环境保护的政策部署，也要避免生搬硬套其他地区的经验做法，务必要严格按照“三线一单”的要求，以及产业布局规划、相关功能区规划等规定要求，统筹考量生态环境治理在优化本地经济社会发展中的优势与不足，查缺补漏、扬长补短，确保治污攻坚在推动高质量发展中发挥好引领作用。

此外，在治污攻坚推进经济高质量发展的过程中，要严格防范“一刀切”。哪些产业要重点培育、哪些产业要逐步退出、哪些产业要改造提升，要加强细分甄别、分类施策。对于生产工艺落后、治污措施滞后、环境污染问题突出的“散乱污”企业（作坊），必须依法从严整治。对于尚不属于落后淘汰类行业企业或生产工艺，且具有整治提升条件的企业，就要加强服务指导，促进企业可持续绿色发展。与此同时，还要不断深化“放管服”改革，尽最大努力为企业提供更加便捷的服务，让企业有更多精力投入到生产经营活动中。

环境热评

政府应是“无废城市”试点责任主体

◆刘贤春

日前，国务院办公厅印发了《“无废城市”建设试点工作方案》（以下简称《方案》），提出在全国范围内选择10个左右有条件、有基础、规模适当的城市，在全市域范围内开展“无废城市”建设试点。到2020年，系统构建“无废城市”建设指标体系，探索建立“无废城市”建设综合管理制度和技术体系，形成一批可复制、可推广的“无废城市”建设示范模式。

试点城市须按照国务院《方案》的“规定动作”实施“全景式”试点，既要在软件方面，如地方性法规、规章、规范性制度等方面形成成果，又要在硬件方面，如固废源头控制、资源化利用和安全处置、基础设施等各领域、各环节有所建功。

笔者认为，“无废城市”试点由3个特定因素所决定：一是试点时间相对较短；二是试点涉及的技术性强、领域多、范围广；三是要形成可复制、可推广的试点经验。对于城市固废管理及其固废减量化、资源化、无害化，不少城市虽一直探索，却仍是社会的突出问题，说明此项试点存在的难度。因此，在选择试点城市时，可就“无废城市”试点的重点问题、重点领域、重点环节进行系统梳理。然后根据各城市的基础、条件、特点和能力，将1-2个“重点课题”明确给相关试点城市，并提出具体要求。

有关方面在组织试点城市试点绩效评估时，应淡化“全景式”试点成效评估，而强化“重点课题”试点绩效评估，并对各城市“重点课题”试点成效、经验、做法进行全面汇集、总结，上升为理论成果。这样，10个试点城市就有10-20个不同领域不同重点的“重点课题”试点成果，几乎可涵盖“无废城市”试点需要达到的预期目标，也能体现试点想要达到的整体水平高度，其经验更有复制推广价值，适用性会更广泛。

试点城市可根据《方案》，结合本市固废重点领域、产生总量和工作实际，量身定做“自选动作”方案，明确试点用力方向。实施前，要精准列出试点全部重点清单；要对可能承担试点任务的区县（市）、乡（镇）及重点单位、企业进行精准分析与掌握，将试点重点清单对号入座下达。比如，可将“大宗工业固废贮存总量零增长”作为工业为主导的区县（市）、乡（镇）及重点单位的试点重点；将“农业废弃物全量利用水平全面提高”作为农业为主导的区县（市）、乡（镇）及重点单位的试点重点；将“实施绿色开采”作为有矿山开采资源的区县（市）、乡（镇）及重点单位的试点重点。如此类推，把“无废城市”试点所涉每项软、硬试点重点的内容，都落实到具体责任单位，有助于提高试点的针对性。

在试点过程中，政府要加强督促、指导、服务和问效。可组织有关专业力量与试点单位结对服务，组织社会第三方力量一线相助，邀请专家提供智力、技术、绩效评估支持，适时做好试点总结、自评、完善评估资料，保障试点扎实、有序、规范，富有成效。

一些重大问题之所以先要开展试点，就是为了积极探求解决问题的“金钥匙”，积累经验，稳妥推进。因此，试点城市政府在试点中，应把以问题为导向作为重要抓手。政府是试点责任主体，应把“无废城市”试点作一项重要的民生工程抓在手上，敢于面对问题，善于抓住问题，用心解决问题，不避重就轻、避难就易、避大就小或绕难而行；应站在国家试点大局，创新试点、攻克难点，多出经验出好经验；应抓住试点之机，在工业固废、农业固废、生活固废等关键领域深入解剖“麻雀”，在源头控制、资源化充分利用、安全处置等关键环节有所作为；应在固废的政策、法规、制度、体制机制方面创新建树。

此外，还要针对本市固废处置工作方面的短板，结合正在开展的相关工作，从市民最关心的问题入手，通过试点找到打开问题之锁的“金钥匙”，尤其对于类似垃圾的分类、回收、处置、利用、收费等单项难点领域，开展系统性试点研究，把不好啃的“硬骨头”啃下来。唯有如此，才可以写好“无废城市”试点这篇文章。

禁捕令只是保护“江刀”第一步

◆贺震

前不久，国家有关部门发布通告，从今年2月1日起，全民全面禁捕长江刀鱼（俗称“江刀”）。“江刀”种群濒危，全面禁捕的传言已久。这次，全面禁捕的“靴子”终于落了地。作为一名生态环境保护工作者，笔者为国家有关部门的这一决策点赞。

刀鱼，学名刀鲚，被称为“长江第一鲜”。由于每年临近清明节这一时期“江刀”的肉质最为鲜嫩，因而总会有众多食客从四面八方赶到长江中下游一带，不惜一掷千金品尝这舌尖上的美味。

受多种因素影响，近些年来，长江水生生物资源持续衰退，物种濒危程度加剧，许多经济鱼类已无法形成渔汛。白鱀豚、白鲟、长江鲥鱼等物种已多年未见，中华鲟、江豚等极度濒危，“四大家鱼”资源量比上世纪50年代减少了97%以上，“江刀”的产量更是处于断崖式下滑状态。据统计，1973年“江刀”产量为3750吨，到了2011年，产量仅为12吨。

有人会问，现在科技发达，既然“江刀”面临严重的种群危机，何不进行人工养殖呢？多年的探索实践证明，因“江刀”习性特殊，难以人工养殖，保护“江刀”别无他途，禁捕不仅是大势所趋，而且迫在眉睫。

然而，仅凭一纸禁令真能禁得了吗？笔者以为，伴随禁令的还必须有一系列实实在在的措施。

加强禁捕政策的宣传。没有饕餮者对“江刀”的趋之若鹜，就没有市场需求；没有市场需求，就没有渔民捕捞的动力。许多野生动物遭受灭顶之灾，都是因为巨大的市场需求所致。因此，政府应加强禁捕政策的宣传，使之家喻户晓人人皆知。保护“江刀”，从不食“江刀”做起。如果人人都不食“江刀”，釜底抽薪去除捕捞的动力，何愁长江刀鱼种群不能恢复？

改善渔民生计。过去，市场对“江刀”旺盛的需求给渔民带来了丰厚的收入，一个“刀鱼季”一个渔民能收入近10万元。全面禁捕之后，渔民的此项收入归零。这是一个不容忽视的现实问题。有关部门应结合渔民减船退渔转业工作，统筹安排好渔民生产生计，促进渔民生产转型，减轻渔民对生产性捕捞“江刀”的生存依赖。

严格行政执法。全面禁捕启动后，相关部门应加大巡查执法力度，严格制止并严厉打击非法捕捞“江刀”的行为。与此同时，市场监管部门也应有所作为，斩断捕捞、贩卖、食用的利益链条，坚持禁止捕捞与禁止食用双管齐下。

加强长江生态环境保护。近年来严重的长江水环境污染，也加剧了“江刀”的濒危程度。因此，要坚决贯彻“共抓大保护，不搞大开发”的要求，把修复长江生态环境摆在压倒性位置，切实加强长江污染治理，加快长江生态修复，从而切实保护好包括“江刀”在内的水生生物的生存家园。

只有这一系列措施跟上，才能使得“江刀”禁令真正落到实处，“江刀”这一珍贵种群也才有可能摆脱濒危境地。

绿色畅言

推动监管服务并重

◆赵建峰

生态环境部门主动支持民营企业发展，是贯彻落实习近平总书记在全国生态环境保护大会以及民营企业座谈会上重要讲话精神的必然举措。对生态环境部门而言，在服务民营企业过程中，要结合自身职责，统筹抓好污染治理与经济发展工作，推动形成监管与服务并重的良好工作格局。

要切实优化环评审批服务。各地生态环境部门要落实“放管服”要求，解决审批难问题，要按照公布的权力清单开展审批工作。在环评受理过程中，实施“容缺受理”便利服务措施。除法律法规要求提供的材料外，部分申报材料不齐备的，在企业书面承诺规定期限内提供的基础上，应尽可能先行受理。要切实开展“不见面审批”工作，简化环评申报手续。

各地生态环境部门应当加强对建设单位的环评编制指导。具备条件的地方，可开发环境影响报告书、环境影响报告表等示范性文书模板，指导建设单位开展自行编制工作，降低企业经营成本。

各地应当严格落实国家关于“双随机一公开”的执法监管要求。随着排污许可证工作的逐步推进，以及污染源在线监控系统的不断普及，各地生态环境部门要通过污染源在线监控、大数据分析等措施，实现远程监管、精准监管，合理减少对企业的现场检查频次。

要根据企业环境管理水平和污染物排放达标状况，开展企业分类，实行分级、分层次管理。针对不同企业开展不同监管措施，特别是在近年来不断开展交叉执法检查、专项督查、秋冬季大气污染防治攻坚等专项活动的大背景下，对于管理水平高、污染物排放长期稳定达标的企业，可根据实际情况减少检查频次，或免于执行停产、限产措施。

在开展企业服务的过程中，各地生态环境部门要避免贪大功，要努力求实效。要畅通生态环境部门和企业之间的沟通渠道，通过开展企业环保总监、环保干部“一对一”结对帮扶等形式，保障生态环境部门与企业之间的正常联系、沟通，确保企业诉求有对象、有回音、有着落。