『一粒米是谷物，做成饭才是粮食』

全国人大代表、江苏省生态环境厅厅长王天琦谈服务高质量发展

◆本报记者张春燕

“前所未有的多重压力骤然来到面前。”全国人大代表、江苏省生态环境厅厅长王天琦在接受本报记者采访时，用这句话来形容眼前的重任。

2020年是实现污染防治攻坚战阶段性目标的决胜之年。当前受疫情影响，经济强省江苏，同样面临新状况、新特点。如何在生态环境领域创新机制，服务高质量发展？江苏有高招。

集成背后的管理智慧

“一粒稻米只能算是一种谷物，做成米饭才算是食物。”这是王天琦对当前江苏产业园区生态环境政策集成改革试点的总结。

园区经济占据江苏经济的半壁江山，“某种程度上，园区环境治理水平决定了江苏绿色发展的底色”。江苏省生态环境厅环评影响评价及排放管理处处长戴明忠说，产业园区汇集大量工业企业，既是全省经济发展的主阵地，也是治污攻坚的主战场。

当前，产业园区环保基础设施不完善，企业污染治理难、排放达标难，少数中小微企业治污成本高，一些隐性的环境违法问题查处难。这些问题成为困扰产业园区推进生态环境治理过程中的共性问题，制约着产业园区的高质量发展。王天琦说：“对此，仅靠单一政策来解决，效果往往不明显。只有综合施策，集成发力，推进园区环境治理能力现代化建设，才能取得事半功倍的效果。”

为此，2019年，江苏省生态环境厅会同科技厅、商务厅研究制定了《江苏省产业园区生态环境政策集成改革试点方案》，围绕优化环境准入管理、实行最严格的生态环境监管、统筹推进园区污染治理、完善支持绿色发展有效措施等4个方面出台了16项改革举措。

吴江纺织产业园建设焚烧污泥供热工程，在解决污泥问题的同时，增加了蒸汽热能，取得多方面效益。南京江北科技园利用园区污水处理厂尾水建设人工生态湿地工程，通过生态自净既减少了污染负荷，又扩充了环境容量。泰兴经济开发区内化工企业全部配套建设污水预处理设施，所有排放污水经刷卡排污系统接入园区污水收集管网，实现污水排放浓度与总量“双控制”……

“通过共享污染治理设施，降低企业治污成本、提升污染治理能力的同时，增加企业的议价权，打破垄断。”王天琦说，要为企业减负，增加企业的市场活力。按照共享治污、集约建设的理念，推动园区为中小企业建设一批共享的环境治理设施。除此之外，“生态安全缓冲区”“废水委外处理”也成为集约思路下的新名词。

出台首部环境领域企业产权保护文件

江苏省生态环境厅近期出台《关于在生态环境监督管理过程中加强企业产权保护的意见》。作为首部省级层面出台的加强企业产权保护方面的专项意见，从政策法规、环境监管、行政执法、监督督办等六大方面，提出了加强企业产权保护的意见，一经发布后便引发社会热烈关注。

两会视野

“对企业污染排放实施监管，是生态环境部门的法定职责。监管的前提是了解，要做到精准监管、有效监管，就必须弄清楚企业担心什么、期待什么。”王天琦告诉记者，“企业的担心，往往是政策的痛点，企业的期盼，理应成为政策发力的方向。”

企业期待能享有公平的政策环境，期盼政策能够连续稳定；担心监管频次过高，牵扯经营精力，期盼有一个更加合理的监管环境；担心执法太随意，自由裁量太任性，期盼职能部门更加规范执法。

“执法监管不是猫鼠游戏，更不是关停整治的代言人。从某种意义上讲，执法监管也是保护和支持。”王天琦说。2019年以来，江苏省统一使用移动执法平台，全省覆盖、互联互通、实时传输、全程留痕，生态环境执法人员开始在镜头下执法；全面推行规范化执法“543”工作法，统一完善自由裁量基准；出台《江苏省生态环境部门行政败诉案件过错责任追究办法》，强化环保行政责任追究。同时，完善产权保护救援机制，拓宽畅通申诉渠道，企业的合理诉求能够得到有效回应。

然而，如果要仅依靠3000多人的执法队伍，对全省14万家企业进行有效监管，显然力不从心。依托卫星遥感、无人机、走航车等科技手段开展非现场执法检查，建立完善“互联网+监管”制度，最大程度减轻人为因素，减少执法干扰，降低廉政风险，同时准确发现和预警企业环境污染问题，便于企业改正环境违法行为。

“厅市会商”主动服务地方政府

“恳请省厅继续加大支持力度，助推重大项目早落地、早见效，并帮扶指导南通生态环境高水平保护。”2020年3月20日，江苏省生态环境厅与南通市的厅市会商会议首次采用“云会商”的形式。会上，南通市副市长陈晓东围绕南通经济高质量发展和生态环境高水平保护两个方面，直奔主题，提出请省生态环境厅协调支持的12个事项。江苏省生态环境厅经过前期认真研究，充分准备，当场回应，逐一解答。

“今天议定的事项，会后将建立交办清单，由环评处具体负责，设立时间表、明确责任人，尽快向前推进，同时建议南通具体指定一个部门和负责同志，一一对接。建议双方建立定期的会商机制，每个月会商一次。”江苏省生态环境厅当场明确提出要求。

面对新冠疫情的冲击，生态环境部门不但要守好底线，确保约束性目标任务如期完成，还要尽全力为经济发展分忧。“今年我们有很多重大机制创新，得到了基层的普遍欢迎。”江苏省生态环境厅综合处处长张雷告诉记者。

除了上述提到的与地方党委政府加强沟通，解决重大项目落地、环境基础设施建设、污染防治难题的“厅市会商”制度外，江苏省厅还建立“金环对话”机制，加强政、企、银互动，不断完善绿色金融政策，帮助中小企业拓宽融资渠道、降低融资成本。建立部门联动机制，与住建、交通、海事、气象、工商联等部门密切合作，定期会商解决重点难点问题。与应急管理部门建立联动机制，共同做好生态环境领域安全监管，切实提升企业本质安全水平。

即使面对当前较大经济压力，“我们仍将坚持以服务促达标，真心实意帮助地方政府推动经济发展、解决治污难题、提振发展信心。”王天琦表示。

以“五个精准”提高治污成效

两会观察

◆李莹

这次两会期间，代表委员们为打赢污染防治攻坚战提出了很多有价值的建议。今年是决胜全面建成小康社会、打赢污染防治攻坚战、“十三五”规划收官之年，目前距离年底仅有半年时间，完成今年的目标任务时间紧、压力大。污染防治攻坚战已进入冲刺阶段，要如期取得收官之战的胜利，找准路径方法是关键。

生态环境部部长黄润秋日前在全国两会“部长通道”回答记者提问时提出了“五个精准”，即问题精准、时间精准、区位精准、对象精准和措施精准。这“五个精准”既是打赢污染防治攻坚战的内在要求，也是有效的方法和路径，其核心在于“精准”二字。

当前生态环境质量的改善还是在低水平上的提升，从量变到质变的“拐点”还没有到来。污染防治工作犹如滚石上山，不进则退，稍有懈怠，污染可能卷土重来。我们还有两项指标没有完成，仍需再接再厉，决不能有半点松懈。此外，受新冠肺炎疫情影响，一些地方上马高耗能、高污染项目的冲动明显增强。总体看，我国生态环境保护面临的形势严峻、任务艰巨。打好攻坚战，决不能胡子眉毛一把抓，搞“大水漫灌”，而要把好钢用在刀刃上，把精力用在精准上。唯有牢牢抓住“精准”二字，才能切实提高治污成效。

精准识别问题是精准治污的前提。我国幅员辽阔，各地自然条件、城市规模、产业结构、污染类型等存在显著差异。打好污染防治攻坚战，首先要抓住主要矛盾，找到要害问题。同样是大气污染问题，有的是当地以燃煤为主的能源结构未调整，排放量过多造成的；有的是以柴油车为主的交通排放造成的；有的是扬尘污染未得到有效控制造成的；有的处于大气污染传输通道下游，受外来输入性的污染影响很大……唯有用科学的方法精准识别问题及其成因，明确污染治理对象，集中精力解决，才能取得事半功倍的效果。

问题成因不同，治理污染的方法和手段也有区别，需要因地制宜，因事施策。生态环境保护工作决不能千篇一律，搞“一刀切”，必须“措施精准”。近年来，京津冀大气污染防治取得显著成效，精准施策是其中一条重要经验。针对散煤污染问题，大规模推广“煤改气”“煤改电”；针对无组织排放，集中力量治理“散乱污”企业；针对尾气污染，加快黄标车淘汰步伐……这一系列靶向治疗措施，已被充分证明行之有效。随着污染治理向纵深推进，剩下的都是硬骨头。各地要进一步加强研判，针对不同问题、不同对象，采取精准治污措施，切实提高治污成效。

实践证明，一地的环境质量常常受到上下游、左右邻等影响。污染治理坚持“区位精准”，就是要运用联系思维的方法，找准问题突出和污染互相影响的地区，从区域层面乃至全国层面统筹安排，统一行动，共同治理。唯有如此，才能取得1+1大于2的效果。近年来，我国在京津冀及其周边地区、汾渭平原等地区实行联防联控措施，取得良好成效。下一步，将在苏皖鲁豫交界地区开展联防联控，推动区域空气质量的加速改善。对一些环境敏感、生态脆弱地区或者群众身边的环境问题，要集中力量，重点解决，提高生态环境保护的针对性和有效性。

当前，实现污染防治攻坚战的目标，时间紧、任务重。我们要把握时序进度，明确解决问题的时间表，同时要抓住在特定时间点可能出现的环境问题，提前准备，做好应对。一方面，要打足提前量。污染治理从量变到质变需要一个过程。生态环境治理效果呈现具有一定的滞后性，必须提前开展治理行动。例如，秋冬季北方大气污染较为严重，但是冬病要夏治，要把“双替代”工作做在前面。另一方面，要坚持因时制宜，在特殊时间段要采取特殊举措。近年来，我国重污染天气显著减少，一个重要原因在于，根据重污染天气预报，在气象条件不利于污染物扩散的情况下，提前实施应急管控举措，减少污染物排放强度。科学分析、准确预判，提前谋划、精准施策已经成为大气污染治理的重要经验之一。

目前，各地正在探索建立环评审批正面清单和监督执法正面清单制度。这一举措在有力支持企业复工复产、调动企业治污积极性的同时，缩小了监管范围、明确了监管对象，节省了大量人力、物力、财力等监管成本，大大提高了监管效率。这一举措诠释了精准施策的丰富内涵。

小康全面不全面，生态环境很关键。决战决胜的号角已经吹响，生态环保人要切实抓住“精准治污”这一核心，落实好生态环境保护各项工作要求，向党和人民交出一份满意的答卷。

在复工复产中坚持环境管理不放松

◆陈安

生态环境部部长黄润秋在2020年全国两会“部长通道”回答记者提问时指出，不能因为遇到困难、遇到挑战，就放松对生态环境保护的工作要求。

为统筹做好疫情防控和经济社会发展，生态环境部出台了一系列措施，简化手续、提高工作效率。但简政放权不等于放松项目准入和监管要求，也不应成为市场主体忽视环境治理、违法排污的理由。

在积极支持企业复工复产的同时，须坚持环境管理不放松，防止企业走上以牺牲环境为代价的发展老路。笔者认为，各地既要加大对企业的支持和帮扶力度，也要在政策落实和提升服务质量上下功夫，防范环境污染与生态破坏风险。

第一，充分发挥党组织的示范引领作用，健全困难企业对口帮扶机制。深入推进“走基层、解难题、办实事、惠民生”活动，组织生态环境部门党员干部深入企业、基层，送政策送技术送服务，持续开展困难企业对口帮扶。力戒形式主义和官僚主义，帮助企业解决实际困难，在稳住地方经济的同时，促进生态环境质量稳中向好。着力培育企业党组织，对企业业主和党员干部开展环保普法教育，让企业干部职工牢固树立“生态优先、绿色发展”的理念，提升企业环保自律水平和内生动力。

第二，加强对企业技术扶持和指导。抓好企业生态环境治理警示教育，通过环保法规和知识宣传、负面案例宣教，让企业严守资源环境底线。多倾听企业、群众诉求，协助企业排查环保工作中的问题，提高企业环境治理能力，确保环保设施正常稳定运行。帮助企业在项目建设、试运行、复工复产过程中，排查可能存在的环境风险，指导企业编制突发环境事件风险应急预案。

第三，适时开展“两个清单”政策评估，逐步完善配套措施。对纳入环境影响评价审批正面清单的行业，可分门别类出台环保设施和环境管理制度指引清单，明确不同行业环保设施配置的硬性要求和相关技术规范、标准，并提前告知建设单位抓好落实，提升市场主体精准治污、科学治污、依法治污的水平。对纳入监管执法正面清单的企业，则应结合企业环境信用等级和日常监管情况建立动态更新机制，强化对环保警示和不良企业的日常监管。在“两个清单”贯彻执行中，适时开展政策风险评估，及时发现和规避环评审批及监管盲点，逐步完善配套措施，从而降低政策执行风险。

第四，发挥绿色金融政策的导向作用，引导企业主动守法。将绿色信贷、延期或减免环境保护税等政策向环保诚信及良好企业倾斜，充分发挥绿色发展基金作用，优先支持环保诚信及良好企业复工复产。实施积极的财政税收政策，加大环保专项资金向疫情防控重点地区企业的支持力度，重点向环保诚信和良好企业倾斜。用好政策组合拳，支持企业在提高生产效益的同时，确保排污标准不降低。

致公党中央建议：

加强煤炭矿区总体规划环评管理

◆本报记者文雯

致公党中央在实践调研中发现，煤炭矿区总体规划环评工作在开展、实施过程中仍存在一些问题，极大制约了环评为规划审批决策服务和支撑的作用。因此，致公党中央今年提出《关于加强煤炭矿区总体规划环评管理工作的提案》，建议尽快理顺工作程序，加强对矿区差别化指导。

提案指出，在实践中，煤炭矿区总体规划环评工作依旧存在一些问题，如规划审批部门没有把规划环评作为审批决策的依据之一；规划内容有局限，难以统筹区域资源环境承载；规划监管力度不足，优化调整建议实施没有保障。为此，提案建议：

加强沟通合作，尽快理顺工作程序和机制。建议相关部门进一步理顺煤炭矿区总体规划环评管理的工作程序和工作机制，统筹规划环评编制、审查与规划审批，形成环评早期介入、与规划全程互动的工作机制。建议建立合作平台和协调机制，部门间应及时沟通煤炭矿区总体规划及规划环评的工作进展，定期对近期待审批、待审查的煤炭矿区总体规划、规划环评报告书进行对接。同时，建议相关部门在修订《煤炭矿区总体规划管理暂行规定》时考虑纳入规划环评管理的内容。

加强产业统筹，确保区域资源环境不超载。一是进一步推进矿区整合，明确开发主体的生态环境保护责任；二是鉴于煤、电、焦、化一体化发展是今后相当长一段时间内的矿区发展方向，建议考虑编制包括煤炭开发和下游煤电、煤化工等产业发展在内的综合性规划，加强规划间的衔接，预防长期性、累积性不良环境影响；三是强化煤炭矿区环境影响评价。结合区域资源环境特征、主体功能区规划和生态保护红线管理等要求，依据区域“三线一单”编制成果，从维护生态系统完整性和稳定性的角度，明确禁止开发的红线区域和规划实施的关键性制约因素，提出优化煤炭资源开发的布局、规模、开发方式、建设时序等建议，合理确定开发方案，明确预防和减缓不利环境影响的对策措施。

推进分区管理，加强矿区规划环评的差别化指导。一是针对不同煤炭资源富集区自然条件的巨大差异，以及对地表沉陷、矿井水疏排、煤矸石占地等具体影响行为的不同承受能力，开展全国矿区的管理类型分区。根据分区特点制定包括产业准入、资源综合利用政策、生态修复等在内的差别化的管理政策和环保要求，推进矿区规划和环境保护的精细化管理。二是建议对煤炭资源的开发进行统筹布局，实行梯次开发、有序开发，坚决杜绝一哄而上、遍地开挖，同时加大对区域内小煤矿的资源整合力度。

两会声音

严格筛选正面清单并实行动态管理

◆郑兴春

为落实生态环境部《关于统筹做好疫情防控和经济社会发展生态环保工作的指导意见》，江苏省苏州市共有1056家企业被纳入生态环境监督执法正面清单，这些企业在重污染应急减排期间可以“不停产、不限产、不检查、不打扰”，生态环境部门还会出台一系列帮扶政策，助力企业复工复产。这一举措得到了苏州企业的一致好评，未能进入清单的企业纷纷来电咨询加入清单的条件，企业主动减排、保护环境的自觉性空前高涨。

制定正面清单的目地不是放松对企业的监管，而是将生态环境部门的外部监管与企业的自觉遵守结合起来，实现经济发展和生态环境保护的双赢。

通过实施正面清单管理，可以有效激发企业做好生态环境保护的内生动力。正面清单企业不是一成不变的，进入清单的企业不是高枕无忧，未进入清单的企业也不是没有机会。生态环境部门将根据实际情况定期对清单进行更新，清单中的企业一旦在执法检查中被发现有环境违法行为，将被从清单中剔除；那些未被纳入清单的企业，只要能按照国家规定实现达标排放，也有机会进入正面清单。因此，正面清单公布以后，苏州许多企业主动与生态环境部门对接，寻求政策、技术等方面的帮助。正面清单制度不仅保护了优质企业，使企业时刻牢记环保责任，也对落后企业形成压力，促使企业在发展经济的同时不忘保护环境。

对正面清单内企业，以非现场执法监管为主，集中力量打击重点监管对象。当前，基层普遍存在环保执法监管人员不足的现象，往往不到十个环境执法监管人员要面对上千家企业。过去检查讲究“全覆盖”，片面追求检查数量，导致对许多企业的监管流于表面，不能仔细分析问题并解决问题。实施环保正面清单以后，污染轻、风险低、守法意识强的企业少去或是不去，集中力量对那些长期高污染的企业进行专项整治，帮助这些企业进行产业升级或提高治污水平，从根子上解决问题。在“木桶效应”中，这些高污染企业就是影响当地环境质量的那块短板，只有解决了这些问题，当地的环境质量才能真正得到改善。

笔者认为，在建立执法正面清单以及今后的执法监管中，需要注意以下几点：

首先，必须坚持“公开、公平、公正”的原则，严格筛选。纳入正面清单的企业主要从部分行业里选取，生态环境部门必须实事求是，严格按照污染治理水平来确定企业名单，对不符合要求的企业坚决拒绝。如果眉毛胡子一把抓，将企业一股脑地全部纳入清单，或是同一水平的企业有的纳入有的不纳入，都会严重影响企业的积极性。对于这些行业以外的企业也需要积极正面引导，如果治污水平达到要求，可以协助企业积极向国家和地方党委政府、疫情防控指挥部申请纳入正面清单。

其次，加强对在线监控等非现场执法监管数据的核查工作。非现场执法是大势所趋，生态环境部门和企业如何有效利用自动在线监控数据，确保在线监控数据的真实性、及时性以及有效性成为亟须解决的问题。目前，基层生态环境部门遇到同一时段的现场监测数据与在线监测数据不一致时，通常是将现场监测数据作为优先证据使用。这可以看出，现阶段生态环境部门对自动在线监控数据的不自信。基层执法部门因担心在线监控数据的准确性，而不愿仅依据自动在线监控数据进行处罚。因此，在以在线监控数据作为主要监管手段的情况下，需要通过设备比对、校准等手段提升在线监控数据的可靠性，确保真实反映企业排污情况，并将比对的结果实时告知企业，做好服务的同时，真正达到减排的目的。

第三，重视生态文明理念的建设，积极宣传引导。生态环境执法监管的目地不是处罚，而是督促企业建立生态文明理念，推动解决环境问题。对经过自身的努力、新纳入清单的企业积极宣传，也督促与之类似的企业学习改进。同时，及时公开清单企业和定期更新情况，接受社会监督。