坚定不移打好污染防治攻坚战

——政协第十三届全国委员会常务委员会第三次会议大会发言摘编

更好发挥环保督察利剑作用

全国政协常委 张宝顺

党的十八大以来，我国生态文明建设取得了巨大成就。但总体上看，经过多年的经济快速增长，资源环境承载力已接近极限，长期积累的生态环境问题依然严峻。

自2015年12月起，首轮中央环保督察在两年内实现了全覆盖，今年6月又开始了对10个省（区）的第一批“回头看”。我曾两次担任督察组组长，深切感受到中央环保督察犹如一柄“利剑”，督促各地解决了一大批长期难以解决的突出环境问题，收到了“中央肯定、地方支持、百姓点赞”的良好效果。在此，对进一步提升督察工作水平提几点建议：

更加注重长效机制。研究制定环保督察方面的法律法规，明确相关制度和要求，不断完善长效机制。建立健全中央和省两级督察制度体系，抓住重点领域、重点问题开展有针对性的专项督察，形成联动效应。

更加注重科学评判。实事求是地评价环保工作实绩，对那些确实真抓实干，但由于历史原因或客观情况导致在某一时段、某个局部进展滞后的，应作具体分析，在督导加压的同时，要给予指导，保护其工作积极性；而对那些不作为、乱作为以及不担当、不碰硬的，必须严格追责。

更加注重倒逼作用。积极推动环保督察向纵深发展，更好发挥对经济转型提质的倒逼作用，促进地方党委政府更加自觉地把经济社会发展与生态文明建设统筹起来。

全民绿色行动关键在人

全国政协常委 戚建国

7月上旬，全国政协提案委员会组织了“加强自然保护区建设与管理”重点提案督办调研。所到之处，我们切身感受到青藏高原近百年来自然环境持续恶化局面正在得到扭转。实践证明，全民绿色行动大有可为。

青海调研的启示是：开展全民绿色行动关键在人，开展全民绿色行动企业肩负重要责任，开展全民绿色行动必须从娃娃抓起，开展全民绿色行动重在调动广大农牧民积极性。

通过调研，我们也认识到：在把握好生态保护与民生发展关系、变生态资源潜力为经济发展新动能方面，还有大量工作要做；绿色发展的社会基础和共识尚不牢固，仍需长期持续培育；生态补偿机制还不健全，经济社会发展水平滞后的地区依靠自身力量实现可持续生态环境保护，依然面临不少困难和挑战。

建议：一是进一步夯实全民绿色行动基础，推动绿色发展理念“进校园、进农村、进社区、进企业、进机关”，形成系统保障、凝聚共识合力。二是健全完善自然保护区法规制度，使全民绿色行动依法依规有序开展。三是持续抓好重大生态工程建设，在自然保护区功能区划、采矿企业退出资金和环保志愿者活动等方面进一步给予支持，使青海加速实现从生态立省到生态强省的转变。

基层环保执法应更科学

全国政协常委 李惠东

基层环保综合执法队伍建设，事关污染防治攻坚战能否打得好、打得赢、不反复。目前，污染防治工作进入关键阶段，基层综合执法队伍建设暴露出的一些问题，需要认真对待并针对性地加以解决。

首先是执法队伍人手不足。污染防治工作迈入新时代后，人员编制未及时增加，且现有人员配置“倒三角”问题突出。此外，专业化程度不高。基层污染防治工作起步晚，部分在岗人员“半路出家”，专业素养和法律素养不足，在执法过程中容易出现法规掌握不够、政策理解不透、违法事实认定不清、执法尺度把握不准等问题。同时，工作方法不够科学。一些地方为突击完成环保任务，采取的治理举措“用力过猛”、不尽科学。

为此，建议：适当扩大基层综合执法队伍规模。各级党政部门要优化人员编制结构，将执法人员编制向基层和一线倾斜。通过同级事业编制总量内调剂、从环保部门外划转编制等办法，解决基层工作的用编需求。

大力提升执法能力和水平。要加强基层环保执法队伍培训，定期举办业务培训班，及时总结污染防治经典案例和实践操作模式，推广污染防治创新技术。

健全正向激励机制。各级党政部门要帮助基层解决实际困难，创造更好的工作条件。可对基层一线接触各类有毒有害物质的污染防治工作者进行补贴和资助。

打赢京津冀蓝天保卫战

全国政协委员 吉 林

京津冀三地认真贯彻落实中央决策部署，攻坚克难，加强协作，区域空气质量明显改善。2017年，京津冀区域PM2.5年均浓度较2013年下降39.6%，重污染天数由2013年的75天下降至28天。

目前，京津冀区域大气污染治理取得了阶段性成效，但形势依然严峻。主要问题有：一是区域污染防治制度体系和标准体系不健全。目前，区域性大气污染防治办法尚未出台，跨区域污染管控缺少强有力的制度支撑。二是区域产业、能源、运输结构亟待优化。三是机动车污染防治、重点工业企业无组织排放和散烧煤治理成为区域联防联控联治的难点。四是环境监管力量不足，执法力度不够，逃避监管。为此建议：

进一步深化区域大气污染共治机制。在京津冀及周边地区大气污染防治领导小组领导下，加快筹建区域大气管理机构，组织制定区域大气环境的重大政策措施，完善区域联防联控联治、重污染天气应急联动等制度。

加快调整区域产业、能源和交通运输结构。对偏重的产业结构、偏煤的能源结构进行调整优化升级的同时，希望国家有关部门在铁路网规划和次序安排方面提高京津冀地区铁路货运比重。

加强区域机动车污染治理，优化清洁能源政策。

进一步加大区域执法和监管力度，加强对重点工业企业无组织排放管理。

生态补偿亟待增强硬约束

全国政协常委 潘碧灵

生态补偿制度是生态文明制度体系的重要组成部分。《中华人民共和国环境保护法》第三十一条规定“国家建立、健全生态保护补偿制度”，2016年，国办印发了《关于健全生态保护补偿机制的意见》，但由于缺乏法律约束、资金保障困难等原因，目前工作推进仍然比较缓慢。

首先，纵向生态补偿不全面、不平衡、不到位。一是不全面，2008年开始建立的国家重点生态功能县财政转移支付制度主要是对森林功能的补偿，对湿地和水环境保护基本没有涉及。二是不均衡，2008年，中央纵向生态补偿只涉及452个县、60亿元，虽然目前已扩大到818个县、600多亿元，但仍有为保护生态作出重要贡献的县未纳入。其次，横向生态补偿缺乏法规政策硬约束。第三，专项生态补偿标准偏低。为此，建议：

理顺体制机制。有关部门应尽快落实工作责任，列出任务清单，加强督办督察。

加快专项立法。要加快出台生态补偿条例，明确生态补偿的基本原则、主要领域、补偿范围、补偿对象、资金来源、补偿标准、相关利益主体的权利义务、考核评估办法、责任追究等。

建立多元机制。充分发挥政府与市场的双重作用，加快建立政府统筹、多层次、多渠道的生态补偿机制。

扩大补偿范围。将湿地、饮用水源地保护区等具有重要保护功能的区域，基本农田、未污染耕地保护区等为保护大气环境、耕地和土壤环境作出贡献的区域，以及部分限制开发区域，纳入生态补偿范围。

因地制宜治理白洋淀生态

全国政协常委 李 伟

今年4月，全国政协人口资源环境委员会调研组实地调研了雄安新区规划建设进展情况，了解到作为新区重要战略资源和生态保障的白洋淀其环境治理仍存在一些突出问题：一是白洋淀生态环境形势严峻。白洋淀地区人均水资源量仅为全国平均水平的8%，自然禀赋差。水污染严重，水功能区水质达标率仅为27.7%。二是防洪安全风险不容忽视。白洋淀作为调蓄洪水的重要场所，目前存在堤防不达标、蓄滞洪区无进退洪控制设施等问题。三是规划重视不够，缺少相互衔接。四是流域协同治理体制机制尚未形成。五是环境修复和保护的基础能力薄弱，缺乏政策支持。为此，建议：

坚持规划引领。明确重大规划由中央牵头制订和组织实施。注重综合性规划、各分项和专业规划与规划纲要有机衔接，真正实现“多规合一”。

切实做好“丰水、净水、活水”三篇文章。坚持节水优先、建设节水型社会，同时科学规划，建立引黄入冀补淀、南水北调中线和南水北调东线二期工程多水源补水机制；推动流域水系互联互通、合理布局补水入淀路径实现“活水”。

因地制宜进行保护和修复。要妥善安置40万淀区和蓄滞洪区人口，切实改变淀区现有的生产生活方式，管控生活垃圾、污水及旅游机动船等淀内污染。

加强生态环境管理体制机制创新。尽快建立区域统筹管理的体制机制，研究出台促进雄安绿色发展的改革措施。

推动国土空间生态保护修复

全国政协常委 曹卫星

中共十八大以来，各级自然资源和生态环境管理部门协同推进生态文明建设，在土地综合整治、矿山土地复垦、海岸生态修复、土壤污染治理等方面取得了明显成效。但同时也要看到，不少地方自然资源过度开发利用，生态系统退化甚至遭到破坏，资源安全和生态安全受到严重威胁，生态文明建设正处在压力叠加、负重前行的关键期。

为实现自然资源整体保护、系统修复和综合治理，需要全力推动国土空间统一生态保护修复，立足多功能定位、多模式实施、多元化投入，积极构建山水林田湖草生命共同体。建议：

落实机构改革要求，加快形成生态保护修复一体化工作格局。本次机构改革，通过优化政府机构设置和职能配置，为自然资源管理和生态文明建设提供了体制保证。

明确中央投资渠道，建立健全多元化投入机制。建议中央财政设立“国土空间生态保护修复专项资金”，主要用于事关国家生态安全、自然生态受损严重的生态保护修复重大工程，统筹使用中央自然资源资产相关收益，加大一般预算支持力度。

坚持国土空间规划统领，构建生态保护修复长效化制度保障。实现山水林田湖草的系统保护和修复治理，要建立目标明确、行动一致、协调配合的长效化体制机制。

制定技术标准规范，夯实生态保护修复科学化监管体系。要建立目标一致、要素融合、指标衔接、协调优化的生态保护修复技术标准规范。

多措并举遏制黑土地退化

全国政协常委 于广洲

我国东北黑土区是世界上仅有的三块黑土区之一，是十分珍贵的土地资源。由于长期耕作和超负荷生产活动，黑土地持续退化。为此，全国政协经济委员会于7月上旬组成调研组赴黑龙江进行了实地调研。

农民离土地最近也最了解土地，保护黑土地关键是要调动农民的积极性。我们的改革举措、政策措施和市场导向，都要围绕调动农民积极性来做文章。建议：

加强宣传引导，提高农民主体意识。各级领导干部要进一步增强责任担当，切实维护农民利益，引导他们热爱家乡、热爱土地，牢固树立主人翁意识。

完善土地流转制度，让农民吃上“定心丸”。有必要进一步完善土地流转的法律法规，依法确认农民对承包地占有、使用、收益、流转及承包经营权抵押、担保等权利，允许承包黑土地的农户以土地经营权入股，让农户分享黑土地增值收益，放心增加黑土地长期投入。

打造“黑土地”品牌，让农民在保护中受益。要加强黑土地农产品质量和信用体系建设，建立黑土地农产品地理标识和绿色有机认证，提高黑土地农产品知名度和消费者信任度，提升品牌价值。

优化补贴政策，激励农民培肥地力。适当扩大黑土地轮作休耕补贴试点范围，推动轮作休耕，充分体现“藏粮于地”的政策导向。实行地力补贴要疏通渠道，减少层次和环节，防止补贴资金的跑冒滴漏和寻租行为，提高政策效力。

保护发展林草资源

全国政协常委 刘东生

打好污染防治攻坚战，要做好“减法”和“加法”两篇文章。推进国土绿化，加强林草经营，是做好“加法”的重要途径。

保护和发展林草资源面临的主要问题：一是森林资源总量不足，碳汇功能不强。我国森林覆盖率为21.66%，只有世界平均水平的71%。全国还有宜林地面积5.9亿亩亟待绿化，但目前适宜造林的土地大多处于干旱半干旱、荒漠石漠化等地区，造林条件越来越差、难度越来越大、成本越来越高，造林投入与需求之间矛盾十分突出。二是林草经营力度不够。全国中幼龄林面积16亿亩，正处于快速生长阶段，亟待开展森林经营增强碳汇功能。三是对采用生物工程治理污染耕地重视不足。四是林草碳汇计量监测体系和碳汇交易政策不完善。建议：

加大投资力度，加快营造绿色生态空间。各级政府财政应加大造林绿化、森林抚育、草原经营、生态系统保护修复工程建设投资力度，提高资金补助标准，构建健康稳定功能强大的森林和草原生态系统，有效增加林草碳汇功能。

完善土地利用规划，为国土绿化提供更多生态空间。对中央明确的退耕还林还草土地做到应退尽退，同时将部分重度污染耕地纳入退耕还林还草范围，并进一步完善退耕还林还草政策。

创新造林绿化和林草增汇机制。加快建立健全碳排放权交易制度，把林草碳汇项目纳入国家碳排放权交易体系，在项目开发和管理等政策和机制上加大支持，使林草碳汇通过碳交易，获得经济效益。

补齐农业治污短板

全国政协常委 吴晓青

7月下旬，全国政协农业和农村委员会“农村面源污染防治和人居环境整治”专题组赴河北、河南进行调研。我们认为，农业农村环境保护形势依然严峻、不容乐观，是污染防治短板中的短板。

当前存在的主要问题有：一是一些地方重视不够、责任不实。由于农业面源污染形成过程具有分散性和隐蔽性，潜伏期长，直接危害不明显，一些地方存在工作主动性不强，“等、靠、要”思想较重。二是历史欠账多、治理难度大。农业农村污染量大面广，而农村的环保基础设施严重不足。三是资金需求大，投入严重不足。为此，建议：

构建责任清晰、各负其责、合力推进的农业农村环境保护目标责任体系。中央有关部门要抓住机构改革的契机，尽快明确农业农村污染治理的责任划分；省级党委和政府对本地区农业农村污染防治工作负总责，要落实牵头责任部门和实施主体。

坚持重点突破，打好农业农村污染防治攻坚战。着力抓好化肥农药减量增效、畜禽养殖废弃物处置利用、秸秆综合利用、废旧地膜污染治理、农村污水垃圾集中处理等重点领域和关键环节。建立健全促进农业绿色发展的长效机制，不断提升农村环境监管能力和农村居民生态环境保护参与度。

加大财政资金投入，建立多元投入机制。中央和地方要认真落实《农村人居环境整治三年行动方案》，加大投入力度，建立农业农村污染防治投入稳定增长机制。

三方合力推动电力绿色发展

全国政协常委 曹培玺

推动电力行业绿色发展，要充分凝聚政府、企业和社会三方力量，从供给和需求双向发力。在供给侧，重点是大力发展低碳清洁能源，提高煤电效率，实现煤炭清洁化生产。在需求侧，重点是以电代煤，提高用能效率，节约用电。

目前电力行业绿色发展仍存在以下问题：一是绿色发展的政策环境有待改善。一些政策出台后，存在落实难的问题，与绿色发展要求不协调。二是绿色发展的市场环境有待规范。在新能源方面，无序竞争依然存在。三是绿色发展的结构性问题有待解决。为此，建议：

完善全社会支持绿色发展机制。多渠道缓解政府补贴压力，科学设计新能源补贴调整机制，加快推动绿色电力证书交易和碳市场建设。加大新能源科研投入，应用新技术、新材料、新工艺，提高关键设备转换效率，降低工程造价，为平价上网提供支撑。加强政府监管，切实解决影响绿色发展的乱收费问题。

营造规范有序的市场环境。提高新能源开发企业准入门槛，督查已核准的新能源项目，清理闲置的资源开发权，确保资源得到有效开发。完善电力市场交易规则，统筹协调电力体制改革与绿色发展，使交易价格能够补偿企业绿色发展和环保改造成本，营造更加公平有序的竞争环境。

促进行业可持续发展。绿色发展要因地制宜，区分经济发达与欠发达地区不同情况，避免“一刀切”。加大水电开发扶持力度，统筹规划水电建设，合理确定电价，有效疏导成本。构建专业化管理、多元化投资的核电开发模式。

草原生态建设仍须爬坡过坎

全国政协常委 董恒宇

长期以来，我国90%左右的天然草原出现不同程度的退化，目前草原总体质量较低，优良等级仅占24%，年均覆盖度低于20%的面积达42.8%。导致生物多样性锐减，涵养水源能力下降，净化空气、防污固碳等生态服务功能衰退，区域沙尘暴频发。

近年来，我国加大草原生态保护修复力度，成效明显，但“生态环境恶化趋势尚未得到根本扭转”，目前到了“进则全胜，不进则退”的爬坡过坎关键时期，形势严峻、矛盾突出、任务艰巨。

建议：一是树立生态第一的新理念，把保护修复草原生态屏障作为国家发展战略，采取切实措施，减少草原载人载畜量。二是加大投入，像保护基本农田一样保护基本草牧场，大幅提升一般性转移支付力度；逐步提高“生态转移支付”；设立草原发展基金，建立草原生态奖补长效机制，提高补助标准；中央对事关全局的重大专项直接投资。全面提高草原生态工程的规模、质量和效益。三是依法治草，尽快修订草原法、森林法，出台湿地法、草原生态区管理办法，划定生态红线，强化红线管控，因地因时禁牧、休牧、轮牧，退耕还草，退牧还草。坚决遏制超载放牧、盲目开矿、污染草原环境、破坏草原景观等行为。四是发展生态草业，确保肉奶产品无污染、绿色有机，增加牧民收入。五是加强监管，强化四级草原监管机构，明确职责、解决编制、建好队伍、提升能力，完善监测机制、实行动态评估。

让河长制落得更实

全国政协常委 修福金

目前，全国31个省（自治区、直辖市）已全面建立河长制，共明确省、市、县、乡四级河长30多万名，另有29个省份设立村级河长76万多名，打通了河长制“最后一公里”。河长制的实施，找到了打开解决水资源污染困局的一把“金钥匙”。“河水有问题，直接找河长”，成为老百姓的共识。

当前，全面推行河长制取得了重要阶段性成果，但也要看到在贯彻落实河长制过程中还存在一些难题。地区落实不平衡。在经济发达、财政经费充足的地方，落实的力度和取得的成效比较显著；而经济欠发达地区大多属于“吃饭”财政，有落实河长制的意愿和规划但无力实施。存在“上边热、下边冷”现象。总体看，省、地市对此项工作比较重视，落实力度大，但一些县区、乡镇、行政村对实行河长制的重要意义认识不足、重视不够。三是河里的问题要上岸解决。水环境污染表象在河里，根源却在岸上。为此建议：

强化考核问责，让河长制落地生根。动员千遍不如问责一次，要避免河长制变成“河长秀”，让河长主体责任落到实处，形成党委政府主导、部门齐抓共管、全社会共同参与的大格局。

坚持系统治理，发展生态农业和循环经济。河湖治理是复杂的系统工程，要坚持水岸一体化治理，因地制宜提出系统解决方案和具体治理措施。

引导公众参与，满足人民对美丽河湖的期盼。把治水与富民有机结合起来，大力发展生态经济，打造升级版美丽乡村，让老百姓在承担治水、护水义务的同时，享受到治水带来的好处。

浙江治水全省一盘棋

全国政协常委 吴 晶

浙江是江南水乡，因水而兴，因水而美，但却一度因为偏重经济发展速度、忽视环境治理保护，出现了许多黑河、臭河、垃圾河、牛奶河，个别地方甚至困于“江南水乡没水喝”。

践行“绿水青山就是金山银山”理念，浙江多年来持之以恒加大生态文明建设力度。浙江治水在以下方面的经验值得总结、推广与运用：

一张蓝图，一以贯之。认真贯彻落实“八八战略”宏伟蓝图，省委省政府一任接着一任干，一张蓝图绘到底，充分彰显了对人民负责、对子孙后代负责、对历史负责的责任担当和行动自觉。

纲举目张，带动全局。四套班子齐上阵，部委办局都有责，社会各界同发力；省市县全面启动，乡村户不留死角，组织推进体系到底到边；考核机制科学合理，对26个县和两个设区市取消GDP考核；约束激励敢动真格，敢担当的干部提拔重用，“为官不为”者严肃问责。

打开缺口，精准施策。2013年率先在全省水质最差的浦阳江打响治水第一枪，对污染企业釜底抽薪，对落后产能猛药去疴。进而由点及面，由主攻水中向水岸同治，由各自为战向区域流域联动，由突击战向持久战，由党政推动向自觉主动，由人海战术向依法治理转变，实现了全省一盘棋。

加大投入，增强动能。面对“财政资金投入有限”与“民间投资渠道不畅”难题，改革创新投融资机制，建立政府、市场、社会多元化投资体系。