推进生态文明建设　强化生态环境保护
——2018年“两会”代表、委员生态环境类建议摘选

3月，十三届全国人大一次会议、全国政协十三届一次会议在北京举行，作为近二十几年来会期最长的一次“两会”，内容丰富，影响深远。“两会”审议通过的《政府工作报告》，再次强调了要携手建设天蓝、地绿、水清的美丽中国，2018年要“推进污染防治取得更大成效”。建设“美丽中国”和生态文明被写入《中华人民共和国宪法修正案》，以协调经济发展和生态保护进程，填补环境治理方面的空白。新一轮国务院机构改革方案中不再保留环境保护部，组建生态环境部，将环保部的职责以及国家发改委、国土资源部、水利部等部门的部分职责整合，解决长期以来中国生态环保领域体制机制方面的突出问题。“两会”期间，不少人大代表、政协委员（包括参加政协的各党派、人民团体及政协专门委员会）就生态环境保护与管理问题提出了自己的看法和建议，《中国环境管理》对此进行了梳理和摘录，以飨读者。

生态文明建设法治化、科学化

制定“生态文明建设促进法”

王金南（全国人大代表，环境保护部环境规划院院长，中国工程院院士）

生态文明建设法治先行，制订“生态文明建设促进法”是构建和完善顶层制度设计的迫切需要，是对现有部门和地方法律规章进行生态化改造的迫切需要，而地方政府在生态文明建设领域的立法实践，则为制订“生态文明建设促进法”提供了很好的借鉴参考。

第一步可以先开展“生态文明建设促进法”制定研究。明确生态文明建设的法律定义，确立生态文明建设指导思想和基本原则，把习近平新时代中国特色社会主义思想贯彻到“生态文明建设促进法”制订的全过程和各方面。按照十九大报告的部署要求，“生态文明建设促进法”要与以下内容相结合：

（1）与推进绿色发展相结合。要通过“生态文明建设促进法”，加快建立绿色生产和消费的法律制度和政策导向，建立健全绿色低碳循环发展的经济体系；支持构建市场导向的绿色技术创新体系，发展绿色金融，壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业；推进能源生产和消费革命，构建清洁低碳、安全高效的能源体系，推进资源全面节约和循环利用，降低能耗、物耗，实现生产系统和生活系统循环链接；倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，反对奢侈浪费和不合理消费。

（2）与解决突出环境问题相结合。要通过“生态文明建设促进法”，推进全民共治、源头防治，持续实施大气污染防治行动，打赢蓝天保卫战；进一步推进水污染防治，实施流域环境和近岸海域综合治理；强化土壤污染管控和修复，加强农业面源污染防治，支持开展农村人居环境整治行动，同时加强固体废弃物和垃圾处置；提高污染排放标准，强化排污者责任，健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩重罚等制度；推进构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系，同时为积极参与全球环境治理、落实减排承诺提供支持。

（3）与加大生态系统保护力度相结合。要通过“生态文明建设促进法”，推进实施重要生态系统保护和修复重大工程，优化生态安全屏障体系，构建生态廊道和生物多样性保护网络，提升生态系统质量和稳定性；推进生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界三条控制线划定工作；推进开展国土绿化行动，推进荒漠化、石漠化、水土流失综合治理，强化湿地保护和恢复，加强地质灾害防治；推进完善天然林保护制度，扩大退耕还林还草；促进严格保护耕地，健全耕地草原森林河流湖泊休养生息制度，建立市场化、多元化生态补偿机制。

（4）与改革生态环境监管体制相结合。要通过“生态文明建设促进法”，加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责，统一行使监管城乡各类污染排放和行政执法职责；加快构建国土空间开发保护制度，完善主体功能区配套政策，建立以国家公园为主体的自然保护地体系；为坚决制止和惩处破坏生态环境行为奠定良好的规范体系。

建立健全生态文明建设责任审计制度

谷树忠（全国政协委员、国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长）

生态文明建设关键在干部，要评价、考核和审计干

部。我国业已开展领导干部自然资源资产离任审计并取得了良好效果，但审计内容、责任认定、工作机制等有待改进。为此建议：将领导干部自然资源资产离任审计拓展为领导干部生态文明建设责任审计，参照经济责任审计研究制定生态文明建设责任审计制度，参照《生态文明建设目标责任评价考核办法》确认生态文明建设责任审计内容，参照经济责任审计建立生态文明建设责任审计联席会议制度。

（1）（适时）将目前的领导干部自然资源资产离任审计，拓展为领导干部生态文明建设责任审计。参照“经济责任审计”的做法，建立以资源环境生态责任审计为主体内容的生态文明建设（目标）责任制度，形成两种“责任审计”相互并行、相互支撑的审计体系，亦即经济建设责任审计与生态文明建设责任审计并行、相互支撑。由经济责任单一责任审计向经济建设责任与生态文明建设责任两种责任审计拓展，是新时期审计职能的拓展；由领导干部自然资源资产离任审计向生态文明建设（目标）责任常态化（包括任中、离任）审计拓展。

（2）注重生态文明建设责任审计的基本特征与规律性。生态文明建设责任审计较经济建设责任审计，更加符合公共事务监管的目标和要求，更加符合审计主体功能及其发展趋势，更加有问题针对性（资源环境生态保护或生态文明建设问题更加普遍、严重、重要而敏感），更加具有（非经济）专业性，更加需要与专业机构合作，更加需要运用包括遥感、信息系统等在内的手段，更加具有地区间差异性和因地制宜原则，更加要注意自然因素影响和自然规律，更加关注“获得感”。

（3）参照经济责任审计制度尽快研究制定生态文明建设责任审计制度。重点明确生态文明建设责任审计的对象（各级地方党委、政府主要领导干部，以及各相关部门主要负责人），明确审计的范围（生态文明建设相关法律法规的执行，生态文明体制改革总体方案和专项方案所规定党委政府职责），明确审计的主体（及其授权规定），明确各有关机构的职责（数据和技术支撑等），明确审计报告的主体内容，明确审计结果评价结论方式，明确审计结果的应用方式，以及明确审计的工作机制等。

（4）参照《生态文明建设目标责任评价考核办法》等确认生态文明建设责任审计内容。由中办、国办共同发布的该办法，对于考核的内容作出了较为明确的规定。这些考核内容，应视作各级党委和政府近期生态文明建设的主要责任，亦是审计的主要内容。

（5）参照经济责任审计建立健全生态文明建设责任审计工作联席会议制度。鉴于生态文明建设工作涉及领域广、部门多且专业性、基础性、敏感性强等特点，迫切需建立健全生态文明建设责任审计联席会议制度，形成常态化、制度化、协同化的生态文明建设责任审计协同机制，重点就数据共享、事实判断、责任认定等共同进行甄别、会商并达成共识，确保审计工作的顺利推进。

（6）将两种责任审计有机地结合起来形成接近“全责任审计”的审计体系。加强生态文明建设责任审计，应与改进完善经济责任结合起来，不能重复审计，但对两种责任要分别有清晰的界定和评价，分别出具审计报告。

设立生态文明发展指数

全国工商联团体

全国工商联团体在调研中发现，许多地区生态文明建设仍存在认识不够到位、多停留在单一绿化和环保层面等问题，缺少科学规划设计和系统建设体系，尚没有把生态文明建设作为一个完整体系来安排。建议设立生态文明发展指数，旨在通过环境变化与经济发展之间的变量关系，客观反映某地区生态文明建设发展状况。

生态文明是一个完整的系统工程，它由社会人文系统、经济系统、自然系统、生态系统构成，包涵了社会、经济、文化、教育等方方面面。而影响自然生态变化的主因是社会系统的人文因素，它是整个生态系统中促使生态平衡、生态循环、绿色发展的核心。生态文明发展指数就是要找出一个平衡点，兼顾经济发展和自然生态相协调，平衡人类社会所需和自然生态的关系，即人类社会和自然生态之间进行的物质、能量、信息的交换，不仅应该适合人类社会发展的需要，还应该适应自然生态的需要。社会的需求不应超过自然生态的供应能力和再生能力，社会的排放不应超过自然生态的吸收能力和循环同化能力。

设立生态文明发展指数，就是要通过环境变化和经济发展的变量关系反映某地区生态文明发展状况，警示人们在经济发展中是否已超越生态红线、生态底线。设立生态文明发展指数，就是要建立一个模式，规范人们生产、生活经济行为，实现习总书记提出的“生态兴则文明兴”的美好愿景。

生态文明发展指数首先要对各区域原始现状做出评估，作为起始指数，然后每年通过生态文明发展报告来反映某地区生态文明发展状况。区域生态环境规划的重点是区域生态环境诊断，区域生态环境通过生态环境诊断找出一个区域生态环境治理的“病症”所在，为区域生态环境规划明确方向。

强化区域生态环境保护

加强长江中游地区生态经济协作

中国民主同盟中央委员会

长江中游城市群是长江经济带三大增长极之一，近年来，中游地区的湖北、江西、湖南三省间高层交流趋于频繁，初步建立起省际协商合作机制，搭建了一些省

际合作平台，推动了长江中游城市群一体化建设。但是，长江经济带发展面临的生态环境形势十分严峻，长江中游地区也由于缺乏生态经济协作常态化工作机制，深化协作的相关职能较为分散，在生态文明建设、区域协调发展方面难以形成合力，因此必须以“生态优先、绿色发展”作为核心理念和战略定位，进一步优化长江中游生态经济协作机制。具体建议包括：

（1）借鉴京津冀协同发展经验，建立长江中游生态经济协作的常态化工作机制。建议以发改系统省级协商的轮值组织框架为基础，做实轮值秘书处，设立专门的“长江中游生态经济协作办公室”，并推动交通、商务、旅游、水利、卫生等部门联席会议的常态化，责成各部门省际联席会议向该办公室提交年度协作推进报告，由该办公室汇总提交年度总报告。

（2）明确长江中游生态经济资源保护重点，以“水”治理为核心，推动协同治理。全面落实主体功能区规划，明确生态功能分区，划定生态保护红线、水资源开发利用红线和水功能区限制纳污红线，强化水质跨界断面考核，推动协同治理。创新流域生态经济协作思路与工作机制，加快推进重点领域、关键环节体制改革联动，形成长江生态环境保护共抓、共管、共享的体制机制。

（3）加强互联互通，为长江中游生态经济协作提供便利。加强沟通衔接，完善长江中游城市群省际高速公路布局，尽早消除省际断头路。加快重要铁路客货运通道建设，加强多式联运合作。深化水运合作，共同推进重大水运建设项目，并统筹铁路、公路、航空、管道建设，率先建成网络化、标准化、智能化的综合立体交通走廊。积极推进跨省际水利防洪治理工程项目建设。推动中游各省基础设施共建共享和标准化。

（4）因企制宜、分类引导。针对中游各省产业同构严重、协同发展不足的状况，以及中游沿江化工企业大量分布，产业布局不合理，污染排放危害严重等问题，应因企制宜、分类引导。对于沿江1公里范围内的化工企业要根据其产能、技术、污染等情况，分别给予关停、限期搬迁、提档升级等。在推动转型升级、绿色发展的同时，限止准入，强化监管。对沿江1公里内的新建化工项目一律不予批准。制定更加严格的流域区域污染物排放控制标准，研究并制定现有化工园区评价指标体系。压减、淘汰落后化工园区。加强环境执法，加大对化工业企业环境监管力度。

（5）统一标准，完善产业链条联动机制。建议中游各省协同推进行政体制改革，形成长江中游省份统一的生态准入标准和技术标准，促进资金、人才、技术、商贸、物流等市场要素有序自由流动。进一步优化产业布局，探索完善长江中游产业链条联动机制，协商建立产业协作收益分享机制，促进产业组团式承接和集群式、互补式发展，联手打造长江中游地区开放合作新高地。

（6）完善长江中游生态经济协作信息网络，共建区域协作平台。构建长江中游水域立体监测网，实现对长江水域环境状况、入江污染源、环境风险等的全方位、全天候掌控。利用环境立体监测网获得的数据、资料，开展长江水域环境风险的动态评估，以及“河长制”实施后长江水域环境变化评估。构建包括长江委、水利、环保等不同部门之间的数据共享开放、业务协同等工作机制，推进长江生态环境监管大数据平台建设，带动长江水域环境监测信息化跨越式发展。建立健全跨部门、跨区域、跨流域突发环境事件应急响应机制，围绕大气污染、跨界水污染、饮用水水源环境、非法采砂及非法码头等内容，建立三省环境联防联智联管机制。

推进京津冀绿色协同发展

中国民主建国会中央委员会

京津冀绿色协同发展的联动机制，是破解其发展与保护尖锐矛盾，建设世界级城市群的必由之路。为此，建议：

（1）建立京津冀政府工作协调机制，调整绿色发展政策体系。设立由相关部门组成的京津冀绿色协同发展领导小组，统一制定总体规划和城市建设、产业布局等专项规划。京津冀各城市之间也要建立有效的、常态化的信息沟通和工作协调机制，在政策、资金和技术等方面加强相互协调和对接，避免形成新一轮同质、同构的恶性竞争，避免京津冀发展失衡。落实好《京津冀协同发展生态环境保护规划》等现有政策，做到生态规划先行，坚持生态规划一张图、生态红线一条线、自然资源资产一本帐。京津冀要动态地调整相关的绿色发展标准，加快制定资源综合利用效率和最终排放标准。

（2）建立京津冀资源环境交易体系，提高生态资源市场化程度。建立和完善京津冀的碳交易、排污权交易、水权交易等区域性生态环境资源交易体系，优化配置京津冀生态环境资源，推进生态资源产品进入市场交易体系，实现生态资源产品的市场价值，使生态环境保护更经济，实现“从绿掘金”，破除“环保不经济”的生态贫困魔咒。建立京津冀资源环境交易体系，先期可以碳交易为试点，整合京津两地碳交易市场为区域性碳交易市场，并将河北省部分城市纳入碳交易体系，在碳交易试点基础上，逐步建立京津冀排污权交易、水权交易等其他生态环境资源的交易体系。

（3）建立京津冀绿色金融服务体系，探索推广政府和社会资本合作模式。要进一步完善价格和财税体系，提高绿色经济、绿色产业、绿色生产经营活动的收益，或者加大非绿色经济活动的环境污染成本。要积极探索各种绿色金融工具的运用，包括绿色贷款、绿色债券、绿色保险、绿色基金、绿色证书交易等。对可再生能源及分布式光伏发电、天然气分布式能源及供热、农村电网改造升级、光伏扶贫、页岩气开发、煤层气抽采利用

等项目，京津冀可积极探索、推广实施政府和社会资本合作模式，积极鼓励财政补贴向符合要求的项目倾斜。

（4）推进京津冀生态环境保护法治化进程，构建多元化环境协同治理体系。要坚持区域一体化引领，打破行政区划的梗阻和地方性制度、观念的壁垒，探索建立京津冀环境治理的协同立法机制和联合执法机制。要全面增强京津冀区域内的执法协同性和联动性，加强区域间司法协作，开展重大案件跨区域协调会商，做到协同立法、协同执法、协同司法、协同守法。加快构建一个包含政府、企业、公众以及其他社会力量等多元主体协同参与的京津冀环境治理体系。

建设黄河生态带

方兰（全国人大代表、陕西师范大学西北历史环境与经济社会发展研究院副院长）

黄河是中华民族的母亲河，近年来流域生态环境不断恶化，经济发展与生态保护之间矛盾突出，对黄河流域进行生态修复及建设对美丽中国具有非常重要的意义。黄河流域生态文明建设关系到中华民族的永续发展。黄河流域同时是我国一带一路、京津冀一体化和长江经济带三大战略的衔接区，黄河流域的生态安全，关系到三大区域经济带的健康发展。打好污染防治攻坚战，要求黄河流域区域间必须协同合作。

建议在沿黄九省区倡导建设黄河生态带（其区域覆盖山东、河南、山西、陕西、内蒙古、宁夏、甘肃、青海、四川九省区），把黄河生态带打造成为我国生态文明建设与绿色发展的引领区，建设和谐、健康、清洁、优美、安全黄河，并将其上升为国家战略。重点做好以下方面工作。

（1）黄河生态带各省区水土流失防治及综合治理。应当首先做好全流域水土防治工作顶层设计优化工作，同时注意处理好水土流失治理工作中各关联方的关系，协调工作冲突；注意区域间、流域内及城镇与农村的关系，注意政策推行举措合理性；坚持长期效益同短期效益相结合。通过水土流失耕地改造、退耕还林还草、调整产业结构、数字化水土保持体系建设等措施，实现水土流失治理的制度化、智能化。

（2）黄河生态带大气污染联防联控。黄河流域地处中国北方地区，现阶段大气污染问题主要集中在六个方面：能源结构不合理；城市规划不合理；机动车尾气排放管理滞后；土地沙化；大气污染治理技术缺乏；环境执法监督管理不到位。通过技术改进、产业政策、区域供热工程、绿化改造工程、交通管理工程等方式，实现大气污染联防联控。黄河生态带的建立就是为了降低污染治理的社会总成本，实现“多赢”。

（3）黄河生态带生物多样性保护。在各省区建设生物多样性综合信息平台，主要包括陆生生物多样性调查与编目工程，水生生物资源调查与编目工程，生物多样性资源本底信息数据库及信息管理系统工程。生物遗传资源信息管理系统构建，包括生物遗传资源保护法规体系，生物遗传资源研究及资源库建设工程，生物遗传资源信息数据库及信息系统，各省（区）生物遗传资源信息共享体系。生物生存环境改善工程包括水污染联合治理工程，城乡空气污染、土壤污染治理工程，生物栖息地生态环境恢复重建工程。生物多样性综合评估体系项目包括生物多样性综合评估系统搭建工程，评估指标体系构建工程，生物多样性评估制度建设，濒危物种保护评估机制建设。

（4）黄河生态带生态廊道建设。生态廊道能够实现对河流及沿岸生物资源的保护，也为人类提供更为良好的生存环境，有利于流域间协调发展。建设黄河绿色景观廊道，实现保护生物多样性、过滤污染物、防止水土流失、防风固沙、调控洪水等生态服务功能和社会服务功能。建设黄河生态隔离带，对黄河流经的生态环境恶劣地区进行隔离保护，通过生态修复，逐步恢复该地区的生态环境，包括陆上环境和水环境。建立跨省区域数据生态数据共享机制。沿河各省（区）根据自己所处流域的水文地貌特点及亟待解决的生态环境治理问题，设计符合当地情况的生态廊道项目，建立“黄河生态廊道数据库”，实现信息共享与监督。

（5）黄河生态带节水防污型社会建设。应从工程措施和制度建设两方面进行。工程措施如区域内节水改造、农业防污工程建设和中游地区泥沙协同治理带建设；制度建设包括流域内河长制进一步完善以及节水防污社会文化建设等，最终形成政府宏观调控、市场引导、用户参与的节水运行机制，建立有利于促进节约用水和水资源合理利用的水价形成机制；完善以水权管理为核心的全过程和全面节约的用水管理制度体系；完善与水资源承载能力相适应的水利工程体系、防污工程体系和计量设施，使全流域水资源的水资源利用效率和效益明显提高；形成全社会自觉节水的机制，水资源利用效率和效益大幅度改善，水资源承载能力明显提高。

完善中央环保督查制度，强化行业监管

进一步推进中央环保督察制度

中国民主促进会中央委员会

环境保护督察作为生态文明体制改革领域一项重大制度建设和创新，对推进生态文明建设和环境保护带来重大深远影响。因此，建议将中央环保督察作为生态文明体制改革和环境保护落地落实的重要抓手，进一步完善并推进。

一是在形式上，中央环保督察作为“中字头”代表党中央、国务院，督察组组成应更具代表性，包括中央和国务院有关部门。目前，中央环保督察组都是由环保部牵头成立，中纪委、中组部的相关领导参加，组长由现职或近期退出领导岗位的省部级干部担任。但实际上，

由于中纪委和中组部相关领导参加并没有在所有中央环保督察组落实，国务院有关部门没有参与，基本还是环保部门唱独角戏，在对地方党委政府及有关部门督察上，效果大打折扣。一些地方党委政府看到上级来督察的都是环保部门的人，也觉得环保督察就是环保部门一家的事，把“环保督察”变成了“督环保”，工作由环保部门来做，问责由环保部门来承担，扭曲了环保督察的本意。因此，有必要调整完善中央环保督察组的组成结构，由中办、国办牵头，中央、国务院有关部门及中央有关企业参与，使中央环保督察组组成更具权威性、代表性，从中央层面就开始体现出“党政同责”“一岗双责”，对推动地方“党政同责”“一岗双责”的落实和地方环保督察，更具示范性和指导性。

二是在内容上，中央环保督察对问题的把握和查处具有很强的导向性，应该重点关注突出生态环境问题背后党委政府及有关部门决策和环保责任的落实。中央环保督察重点应该是环境质量改善情况、大气、水、土壤污染防治行动计划的贯彻落实情况，党委政府及有关部门的履职情况等，具体的环境问题应该主要靠常态化的日常执法监管来解决，即使是这些具体环境问题的形成，相当一部分也是地方党委政府决策不正确或者不落实，有关部门环保责任不到位，不作为或者乱作为所致，也应该把具体环境问题背后的党委政府及有关部门的责任作为督察重点突出出来，解决这个问题，更带根本性和全局性。有的地方政府，只看到企业纳税提高财政收入，看不到企业的污染带给人民的痛苦，看不到治理污染的长期性和艰巨性，做出的决策不符合绿色发展理念；有的地方环保部门还在单打独斗，大环保的格局仍未形成。事实证明，哪个地方的党委政府绿色发展理念树得牢，生态文明建设和环保工作决策正确，相关部门环保责任落实到位，这个地方的发展就能良性循环，人民群众获得感高。因此，中央环保督察应该重点关注突出生态环境问题背后的党委政府及有关部门决策和环保责任落实，树立起鲜明的导向。

三是在方式上，中央环保督察可以借鉴中央巡视，可以不定时、不定批，可以“发点球”、可以“回头看”，重在抓问题解决和整改落实。中央巡视制度的成功，不仅在于它有一整套的法律法规和制度规定，还在于它的方式方法十分灵活，既有常规巡视，也有专项巡视，还有机动式巡视，加上“回头看”，真正实现了以问题为导向，哪里问题多、哪个部门问题多，就往哪投入更多力量，发挥了巡视和监督的最大效力。中央环保督察可以借鉴中央巡视的成功经验，在当前全面覆盖的基础上，开展不定时、不定批的督察。可以“发点球”，针对重点地区、重点行业、重点问题开展机动式、点穴式专项督察，既可以解决面上某一项突出环境问题，也可以重点解决一个地区、一个行业的环境问题，实现点面结合。突出抓好“回头看”，通过检查反馈意见整改落实情况，防止一些地方抓环保紧一阵松一阵，抓整改走形式跑过场，口头讲重视，行动不落实的现象，使保持环保督察的压力常态化、长期化，促进地方党委政府及有关部门把践行绿色发展的理念变成自觉行动。

四是在结果上，中央环保督察在对党政领导干部责任追究方面具有较大震慑，但在党政领导干部绩效考核和选拔任用方面需要更加紧密结合。干部绩效考核和选拔任用是推动各级党政领导干部落实中央大政方针最有效的方法和手段。通过一年多的中央环保督察，特别是通过责任追究，各级党政领导干部加强生态环境保护、推动绿色发展的意识明显增强了，但是要从长效机制上保护这一督察成果，还需要进一步从干部绩效考核和选拔任用上加以充分利用。一些地方党委政府也意识到这个问题，组织各级组织人事部门对干部绩效考核和选拔任用进行研究完善。一些地方制定了考核细则，但权重还比较小，内容还比较粗，方法还比较简单，体现不出生态文明建设应有的地位。因此，从中央层面上，要进一步明确把推进生态文明建设作为各级领导干部绩效考核和选拔任用的重要内容，加大考核权重，从德、能、勤、绩等方面细化考核内容，改进考核方法，对考核优秀或者不合格的领导干部要明确相应奖惩措施。通过把中央环保督察纳入干部绩效考核和选拔任用，进一步推进中央环保督察的法制化、规范化，使这一行之有效的举措长期发展下去、坚持下去。

加强染料行业环境监察

欧其（全国人大代表、浙江龙盛集团股份有限公司技术中心副主任）

我国是染料生产和使用大国，目前我国染料年产能约为130万吨，占全球产能的60%以上，市场份额占全球40%以上，常规生产品种约800个，染料中间体产量约45万吨。染料及染料中间体生产过程中原料多、产品多、工艺复杂，由于长期依赖传统技术，形成了较为严重的环境污染。在环保部发布的《环境保护综合名录》（2017年版）中，一共有885项产品列入“高污染、高环境风险”目录，其中涉及染料的就高达200余项。加强染料行业环境监察，关键在于加强环保精准执法及行政作为，坚决打击扰乱行业秩序、污染环境的“低小散”企业，以创新驱动及绿色消费引导推动行业转型升级。为此，提出以下建议。

（1）制定环保精准执法细则（或体系）并加强行政作为。建议在现行《环境保护法》下制定精准执法细则（或体系），进一步明确操作规则和标准尺度，尽可能减少自由裁量权，有效规范执法行为；加强执法能力建设，不断改善执法条件和装备，推进环境监管能力标准化建设。建议加强“散乱污”企业排查力度。严格审核企业环评与实际生产的一致性，在日常监察过程中，可从硫酸、盐酸、硝酸等特征物的使用、消耗和处理量，以及危险废物的处置量上着手，通过物料平衡计算，确定排

污责任。建议提高企业环境信息披露的透明度，建立失信企业名单。

（2）建立产业承接环境评价体系，算好生态账。建议地方政府把“招商引资”逐步转变为“招商选资”，建立产业承接环境评价体系，从自然资源、地理区位、环境容量、经济基础、经济结构、市场容量、环境风险等多个指标进行综合考量，确保引入产业在符合生态要求的大前提下，服务地方经济。

（3）出台具体措施鼓励企业技术创新，加强新技术推广。鼓励企业加强环保新技术研发及投入，树立行业环保标杆企业，强化绿色工艺在行业中推广，推进绿色信贷，加大对绿色经济、低碳经济、循环经济的支持，促进产业从末端治理向前端创新的转变。积极推进以企业为主体、科研院所为支撑、市场为导向、产品为核心、产学研相结合的技术创新体系建设，提升整个行业的研发技术人员储备和技术工艺储备。

（4）建立绿色消费法律和政策导向，抵制高污染产品。

发展壮大环保产业

壮大环保产业　打赢污染防治攻坚战

全国工商联环境商会

伴随环境服务市场需求的释放，我国环保产业的服务能力逐步提升。环境技术集成创新和关键装备国产化取得突破，形成一批环保技术设备研发基地；环保市场逐步破除行业垄断和地域保护，PPP 和环境污染第三方治理模式得到推广应用；在国家“一带一路”倡议背景下，环保企业迎来更多开拓海外市场的机遇。

随着环保督察的规范化和制度化，工业污染治理市场需求得到有效释放，开始进入全面达标新时代。环保产业正处于大有可为的战略机遇期和产业结构深刻变革期，水处理从供水和污水处理业务扩展到管网建设和海水淡化等领域，并结合海绵城市建设开展黑臭水体综合治理；大气治理从尾气治理向前端能源清洁化利用延伸，贯穿了源头减排、过程控制和末端治理的全过程；固废处理从末端填埋焚烧处置向前延伸至生活垃圾收集和转运，并衍生出智慧环卫及废旧物资再生利用等高附加值新兴服务行业。

目前环保产业整体发展势头强劲，但我们也要清楚地看到，在一些具体领域和市场方面也存在诸多问题和障碍，集中体现在工业污染防治、农村污染防治、制度化环境管理、市场秩序维护等方面。

在固废处理领域，虽然近年来我国危废处置能力增长较快，但处置能力区域不平衡、不充分问题仍然突出，处置费用较高，部分企业非法转移和倾倒危险废物。城市大量建筑垃圾未经任何处理被运到郊外或农村，采用露天堆放或填埋的方式处置，资源化利用率不足 5%，而发达国家建筑垃圾资源化利用率已达 60%～90%。城市餐厨垃圾无害化资源化利用进展缓慢，餐饮厨余进入简易作坊再利用对保障饮食安全造成巨大威胁。

在土壤修复领域，我国污染场地环境问题突出，化工冶金等工业废弃地污染地块较多，农田污染日益严重。土壤污染物种类繁多、污染程度多样，修复治理难度大、成本高，土壤修复行业处于起步阶段，产业政策的推动和引导还有待加强，适合我国国情的污染场地治理技术装备的研发推广应用还需加强。

在大气治理领域，非电行业烟气治理严重滞后于电力行业超低排放力度，需加强 VOCs（挥发性有机物）与 NO_x（氮氧化物）协同减排。

在农业面源污染治理和农村环境综合整治方面，污水垃圾设施运维能力和环境治理水平不高，特别是在老少边穷等欠发达地区，快速城市化进程中，乡村留守人员的认识、需求与政府改善乡村环境的预期出现了背离，农村环境综合整治进展较为缓慢。农村环境问题如得不到有效解决，大量 PPP 模式下的河道流域治理项目会因此功亏一篑，乡村全面振兴也会成为空谈。

在环境管理制度方面，至 2017 年底，中央环保督察已实现 31 个省份全面覆盖，对地方环保工作推动效果明显。但通过环保约谈、巡视、督查等形式，依靠大量人力投入发现并跟踪解决问题，高强度的工作难以长期持续，且单凭环保部门的力量无法做到对固定污染源的全覆盖。环境管理的制度设计需要得到强化，利用大数据辅助技术，以精细化管理代替人为检查、巡查，用数据获取新知、用数据支撑决策、用数据提升管理、用数据驱动创新。但目前我国环保大数据的顶层设计滞后、体制机制创新动力不足，存在重概念口号、轻实施配套，重设备技术、轻机制建设等问题。

在市场秩序维护方面，恶性低价竞争问题依然突出。无论是先低价拿标抢占市场份额，项目运行后再提价，还是企业战略转型需要，这些偏离实际成本的恶性不规范竞争，不以持续稳定运行为目标的短视行为，极不利于环保产业的健康发展，同时也造成环保行业平均收益率下滑明显。据测算，目前燃煤电厂烟气特许经营项目投资内部收益，从 12% 下降至 8% 左右；水务项目从 8% 下降至 4%～5% 左右，仅与 5 年期的银行贷款基准利率持平；垃圾焚烧发电项目从 12% 下降至 5%～8% 左右。

针对以上污染防治中亟待补齐的短板，提出以下具体建议：

（1）定目标、严督查，进行攻坚目标分解、责任落实、结果考核。统一认识和方向，确定总体目标、年度目标、主要指标及其工作任务，让目标可检查、可落实并向下层层分解，纵向覆盖省、市、县各级政府，横向延伸到各相关主管职能部门，让各级地方政府、各主管

职能部门承担起在污染防治中的主导责任。

（2）建制度、严执法，构建天空地环境监测监管体系。排污企业是污染防治的责任主体，也是攻坚战中的重点监管对象。对排污企业达标排放的监督力度一刻不能放松，让企业不敢超、不想超。政府应推动建立基于大数据技术的环境管理制度，借对排污许可制度的推动，利用在线监控、监督性监测、遥感、无人机巡查等手段建立天空地的环境监测监管体系，实现管理的常态化、标准化。环保行业可做好智慧环境综合管理系统的技术开发和服务支持工作，并在更大尺度上融入智慧城市系统。借助数据化环境管理手段，通过对数据的挖掘和分析，实现管理优化和精准控制。严控高污染行业、重点企业排放，对存在偷排漏排、拒不执行、数据造假等情况的，严格按照法律要求进行处罚，并结合环境信息公开、环境信用等手段，让违法企业付出代价。

（3）抓源头、治末端，系统提升工业与园区污染综合治理成效。环保产业需要主动扩大责任范围，将污染防治从发展的成本变成发展的动能，全面参与工业与园区的污染综合治理，包括水、气、固废、危废等。以技术进步和产业延伸，通过清洁生产、水资源综合利用等推进绿色制造和清洁生产，从末端的污染治理上升到在制造过程中进行资源化利用，形成清洁能源、清洁生产、节能环保相结合的全过程控制模式。从产业结构来说，应该发挥环境保护对供给侧结构性改革的促进作用，推动产业升级及其区域合理布局，使单位产品主要污染物排放强度降低、资源能源效率提升。从正反两个方面持续推进工业污染第三方治理模式，加强对工业企业达标排放的监管执法，鼓励开展同业环境设施交叉式运营监督及环保企业第三方社会机构综合评级。

（4）创模式、强支持，加强农业面源污染防治及农村环境综合治理。对于农业面源污染的有效控制是确保河道生态流域恢复生态功能的重要部分，是恢复绿水青山的必要保障。政府可考虑在更高层面通过政策和舆论导向拉动乡村绿色发展需求，创造就业和发展机会，吸引年轻人到广阔的乡村施展才能；挖掘乡村的生活优势，吸引城市高净值、高收入的人群到乡村居住。具体到环保领域，可加强对乡村基层管理者环保意识的教育和责任约束考核，并通过财政性资金对处理设施运行维护费用进行补贴，以解决面向居民环保设施运维资金收缴率较低的问题。环保产业需要通过跨界融合，在污染防治设施的运营维护中借助大数据、物联网等技术，根据各个地区的具体情况，开发针对性强、运营便捷的分散式污染防治系统，通过第三方治理来实现规模化运营。可由资源整合能力强、工程业绩丰富、资金实力雄厚、技术装备水平高的龙头企业作为整体牵头，带动发展专项细分技术服务能力高的中小企业。

引导和规范土壤修复行业健康发展

周健民（全国政协委员、江苏省政协副主席、农工党江苏省委主委）

土壤修复包括土壤调查、监测、评估、工程设计、工程施工等。整个行业的产业链条较长，涉及多种相关领域，产业规模大、涉及就业人口多，其发展将有力助推生态文明建设和供给侧结构性改革的深入。

尽管土壤修复行业发展迅速，市场潜力巨大，但也存在不少问题，包括：我国目前没有建立完备的土壤污染调查、风险评估、检测技术和环境质量技术标准，污染修复治理后也缺乏长期监测和监管；行业门槛不高，尚未建立规范的土壤修复市场；修复人才和技术短缺；修复资金缺口较大，相对于废水、废气治理，目前该行业的商业盈利模式还不清晰，尚未形成良性的产业链条；行业监管部门尚不明确，“土十条”及其地方政府工作方案因条款和规定主要体现了指导性和方向性，对土壤修复行业在监管上操作性不强，需进一步明确监管部门的责任边界。

为促进土壤修复行业的快速良性发展，政府和相关部门应直视问题，深入调研，采取有力措施，加强引导和规范。为此建议：

（1）摸清底数，正确评估市场规模。要精准识别土壤污染范围和程度，将对污染土壤的治理与修复与其污染水平和最终使用用途紧密结合起来，摸清需要开展治理与修复的污染土壤底数，分类管理，既要及时治理，也要避免过度治理，浪费投资。

（2）制订标准，规范市场行为。在国家层面上进一步制订土壤污染调查、风险评估、检测技术和环境质量技术标准，各地政府结合实际情况进行细化，出台行业准入条件，建立完整的流程管理体系，强化监管，使土壤修复工程处于受控状态下，达到逐步规范市场行为的目的。

（3）大力培育，储备相关技术和人才。土壤污染的程度和类型千差万别，应在借鉴国外成熟技术和经验的前提下，根据我国各地的实际情况，强化人才引进，鼓励科研人员与修复企业合作，开展技术革新，结合污染地块的特性，确定相应的实用技术，分类施策，循序推进。

（4）提升效益，构建土壤修复稳定的商业模式。由于土壤修复成本高，修复地块面广量大，资金缺口巨大，需要建立政府和社会资本联合机制，不断提高土壤修复的综合效益，才能形成稳定的商业盈利模式，弥补资金缺口，促进市场的发展。

（5）明晰责任，建立健全土壤修复监管机制。土壤修复涉及环保、国土、住建等众多政府部门，其工程性质的复杂性决定了修复工程不能仅靠一家独立公司、一个领域的专家和一个政府部门完成实施和监管任务。要构建富有成效的土壤修复监管机制，明晰各相关部门的

责任，加大相关法规政策的执行力度，形成多部门参与、分工协作、职责明确的污染土壤修复监督与管理体系，加强土壤修复项目从监测、场地调查等全流程监管，从而保障污染土壤修复产业的健康发展。

加强海洋环境保护

沈满洪（全国人大代表、宁波大学校长）

党的十八大报告首次提出实施海洋强国战略，党的十九大报告再次强调加快海洋强国建设，再次系统阐述了以美丽中国为目标的生态文明建设。海洋强国建设必须以海洋环境保护为前提，没有健康的海洋生态系统就不可能建成海洋强国。建设“美丽海洋”是建设美丽中国的题中应有之义。但是，相对于陆地环境保护而言，海洋环境保护处于相对滞后的状态，属于生态文明建设的“短板中的短板”。其中，东海海域是全国环境污染最为严重的海域，杭州湾是全国环境污染最为严重的海湾。海洋环境污染不仅威胁着海洋生态系统的健康发展，而且也影响到海洋经济和海洋文化的健康发展。为此，提出如下建议：

（1）切实落实“入海污染物总量控制制度”。海洋环境的退化，根源就在于入海污染物的总量超过了海洋环境容量。因此，要改善海洋环境质量，必须减少入海污染物总量。《生态文明体制改革总体方案》明确指出：“建立陆海统筹的污染防治机制和重点海域污染物排海总量控制制度”。但是，入海污染物总量控制制度的实施进展缓慢。为此，必须有系统完整的入海污染物总量检测技术和监测体系，必须有明确的入海污染物总量控制的路线图和时间表。

（2）逐步取缔遍布全国沿海地区的“排海工程”。“排海工程”就是污染物排放地从陆地的河流、湖泊改变为海洋，而且入海污染物的排放标准低于陆地污染物的排放标准，其实质是污染物排放的转移。要根据经济发展阶段和海洋环境保护要求，逐步取缔“排海工程”。对于海洋环境特别严峻的区域例如东海沿海地区要率先取缔“排海工程”。

（3）严格控制危及海洋生态安全的“涉海工程”。涉海工程包括围海工程、填海工程、围涂工程、连岛工程、跨海大桥等。这些工程尤其是填海围涂工程，表面上看，增加了土地供给，解决了耕地占补平衡问题，实际上是以损害海洋生态安全为前提的。我国工业化进入到中后期后，耕地转化为其他用地的数量不仅要控制，而且要进入到“零增长”控制，要“向空间要土地”、“向效益要土地”，这样才能真正实现高质量发展。原则上应该禁止填海围涂等“涉海工程”。非要上马的涉海工程必须经过定量化的环境影响评价，在经济收益、环境收益、社会收益等综合收益显著大于综合成本的情况下，才可进入申报程序，最终经国务院审批。

（4）紧密合作推进大江大河入海污染物管控。海洋环境保护不仅是沿海地区的事情，也是大江大河中上游地区的责任。以东海为例，东海严峻的环境形势既是上海、浙江、江苏等沿海地区的责任，也是长江流域所有排污主体的共同责任。因此，必须追本溯源，从源头上控制入海污染物，加强大江大河全流域环境保护的合作和管控。从一定程度上讲，保护长江流域的水环境，就是保护东海海洋环境。基于此，需要建立起长江全流域水环境保护的长效机制。

（5）大力加强海洋运输中的环境保护及安全监管。海洋运输具有显著的低成本优势，但是，也面临着油污等污染风险，尤其是面临着撞击、消防、台风等方面的安全风险。因此，要加强运输船只的定期检查，要加强运输船只环保设施运行状况的监控。而且，海洋运输的环境事故要建立“损害赔偿制度”，落实“谁损害，谁赔偿”的原则。为了解决船主“环境损害赔偿”能力的有限性问题，需要强制性建立海洋运输船只环境损害赔偿保险制度，通过第三方建立安全责任机制。

（6）大力解决海水养殖中的环境污染问题。海水养殖为人类解决了蛋白质供应和“粮食安全”的问题，但是，海水养殖中的饲料投放及粪便排放也污染了海洋环境。由于我国沿海地区普遍高密度地发展海水养殖产业，由此导致的海洋环境污染问题不可小觑。因此，要加强海水养殖的科技创新和制度创新，实现海水养殖废弃物的循环利用，有效解决水产养殖业发展与生态环境保护的矛盾。

（7）进一步优化“休渔期”制度建设。实施了 20 多年的“休渔期”制度，对于促进渔业资源可持续发展起到了重要作用，但是，作用不够明显。一是“休渔期”时间过短，不足以给海洋渔业资源以足够的休养生息的机会；二是“休渔期”后的捕捞力度太大，导致渔业资源种群的进一步减少；三是非法捕捞活动依然存在。因此，要加大“休渔期”制度建设力度，进一步延长休渔期时间，控制“休渔期”后的捕捞力度，严厉打击非法捕捞活动。

（8）积极探索海洋海岛自然保护区建设。对于承担重要湿地功能的海涂、对于具有生物多样性功能的海域、对于具有特殊生态价值的海岛等，要划定生态红线，建立自然保护区。对于海洋自然保护区，要设立海洋生态基金，专门用于生态修复和环境保护。

完善环境与健康监督体制机制

吕忠梅（全国政协委员、全国政协社会和法制委员会驻会副主任、清华大学法学院教授）

环境问题可能带来的人群健康损害，危及人民生命安全和社会稳定，是当代国家治理的一个重大挑战。我

国经过三十多年的快速发展，积累的各种环境与健康问题近十年来也开始出现。我国仍将处于工业化和城市化快速发展阶段，如不积极主动采取应对措施，环境与健康问题存在扩大成为大范围地区性问题的可能性，危及国家安全和社会稳定。当前，我国环境与健康工作“体制不健全、管理低效率”是中央和地方环境与健康工作的共性问题，地方问题更突出。我国将环境管理定位于“以环境质量管理为核心”，环境与健康风险未纳入环保部门的管理目标。现行环境与健康管理体制不健全、机制不顺畅，导致出现“有牵头、无统筹；有分工，无合作”的尴尬局面。

建立以控制人群健康风险为目标的环境与健康管理体制机制，作为环境健康风险管理最优资源调度者，生态环境统一监管部门应承担首要职责。依据《环境保护法》，建议在新一轮机构改革“三定”方案中，明确生态环境统一监管部门负有改善环境质量、保障公众健康的职责，并承担环境健康风险评估与管理职能。同时，明确卫生、农业、科技、工信、食品药品监督、安全等相关部门在环境与健康风险管理中的协同职能，尤其是明确卫生部门在公共健康管理和服务方面所具有的对环境污染造成的公众健康影响的管理职能。具体建议如下：

①以增进民生福祉为根本目的，树立以保障人群健康为核心的环境管理理念，明确“环境保护优先考虑公众健康”的价值取向，将环境健康风险管理融入环境管理和公共健康服务全过程。

②设立国务院环境与健康工作委员会，负责分析环境与健康问题形势，统筹解决部门间联合调查、资源共享、信息发布和监测网络整合等重大问题，提出环境监管与保障人群健康的重大政策措施，督促各项任务的执行，确保国家“健康中国”战略建设健康环境任务落到实处。

③选择工作基础较好且具积极性的地区，开展环境与健康管理体制机制创新试点，为建立统筹、规范、高效体制机制提供示范。

强化环境经济政策

推进落实绿色保险，创新环境金融政策

宋青（全国政协委员、中国民主建国会苏州市委员会副主委）

绿色保险又称环境污染责任保险，是市场经济条件下进行环境风险管理的一项基本手段。排污单位作为投保人，向保险公司预先缴纳一定数额的保险费，保险公司据此代为承担赔偿责任，直接向受损害的第三人赔偿或者支付保险金。2015年生效的《中华人民共和国环境保护法》第五十二条明确规定“国家鼓励投保环境污染责任保险”。2015年《生态文明体制改革总体方案》明确：“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。2016年《关于构建绿色金融体系的指导意见》规定：“在环境高风险领域建立环境污染强制责任保险制度”。为推进落实绿色保险，创新环境金融政策，特提出如下对策建议：

政策先行。2017年环境保护部和保监会联合制订了《环境污染强制责任保险管理办法（征求意见稿）》，并公开征求意见。建议加快推进《办法》正式出台，尽早形成法规政策和市场机制的协同推进，解决现有实践中面临的问题及需求，为发展绿色保险提供良好的政策空间。

完善配套。目前，企业环境信用评价已经形成较为广泛的覆盖面，以江苏为例，企业环境信用评价已经覆盖到全省排污总量90%的污染源企业，每年稳定在2.3万家左右，而这些污染源企业也恰恰是具有较高环境风险的重点排污企业，但参加绿色保险的企业却只占十分之一。建议完善配套，加强环保、银行、保险公司等部门的信息共享和数字化平台建设，依靠已成熟的环境管理制度，将绿色保险与环境信用评价、绿色信贷以及企业排污许可、总量控制、信息公开、行业准入等制度有效衔接，发挥环境管理协同效应。

创新渠道。拓宽绿色保险承保领域，可从私权益保障拓宽到公权益保障等公共领域。2016年《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》，明确生态环境损害赔偿范围包括清除污染的费用、生态环境修复费用、生态环境修复期间服务功能的损失、生态环境功能永久性损害造成的损失以及生态环境损害赔偿调查、鉴定评估等合理费用。由此可见，绿色保险业务领域覆盖范畴将非常广泛。与此同时，还需要进一步提高绿色保险行业服务水平，制定适用于环境污染责任保险的环境风险评估准则、事故勘查、定损理赔、污染损害及专业的损失评估及赔偿标准等，借助信息化系统和大数据资源，形成成熟的环境安全防控技术支撑体系，提高专业化水平。切实做到服务前移，让投保企业即便不出险无理赔但同样能得到专业化规范化服务，通过降低环境风险和出险概率来提升投保企业的获得感和满意度，实现绿色保险的可持续发展。