

锚定目标任务夺取污染防治攻坚全胜

推进生态治理体系和治理能力现代化

黄钦

党的十九大把污染防治列为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一，摆到事关实现“两个一百年”奋斗目标战略位置加以谋划部署，提出要下更大决心、采取更有力的措施，加大污染防治力度。习近平总书记高度重视污染防治攻坚战，作出了一系列重要讲话和指示批示，围绕“为什么要打污染防治攻坚战”，指出环境问题是全社会关注的焦点，也是全面小康社会能否得到认可的一个关键；围绕“如何才是打赢污染防治攻坚战”，强调到2020年使主要污染物排放总量大幅减少，生态环境质量总体改善；围绕“怎样打好污染防治攻坚战”，提出了加快构建生态文明体系、全面推动绿色发展、把解决突出生态环境问题作为民生优先领域、有效防范生态环境风险、加快推进生态文明体制改革落地见效、提高环境治理水平等六大工作举措。习近平总书记的重要讲话精神和党中央的部署要求，具有很强的思想性、指导性、针对性，为无锡市打赢污染防治攻坚战提供了根本遵循和行动指南。

一、肯定工作成绩，坚定打赢污染防治攻坚战信心决心

近年来，无锡围绕打赢污染防治攻坚战，坚持以习近平生态文明思想为引领，深入贯彻落实中央和省委、省政府的决策部署，结合无锡实际优化思路、完善举措、扎实推进，污染防治取得明显成效。从环境指标来看，大气环境方面，2019年全市PM2.5平均浓度39微克/立方米、较2017年下降11.4%；空气质量优良天数比率72.1%、较2017年提升4.4个百分点，无锡成为全省唯一连续两年PM2.5平均浓度和空气质量优良天数比率“双达标”城市。水环境方面，全市省考断面优Ⅲ比例81.4%、较2017年提升25.8个百分点；全市161条环境综合整治河道，主要水质指标优于Ⅲ类的河道，由2017年的38条增加到86条；太湖无锡水域水质总体符合Ⅳ类水平，总氮浓度2018年首次达到Ⅳ类标准；13条主要入湖河流和3条主要入江支流水质首次全部达到Ⅲ类及以上标准；重点水功能区达标率97.8%，较2017年提升13个百分点。从工作推进来看，一是工作体系日益健全，二是政策措施日益完善，三是工程建设日益加快，四是社会氛围日益浓厚。污染防治取得的成果、积累的经验，更加坚定了我们打赢攻坚战信心决心。

二、聚焦问题短板，提高污染防治攻坚的精准性实效性

无锡污染防治攻坚战虽然成效明显，但存在的问题也不容忽视，环境质量根本性好转的拐点还没有到来。在决战决胜之年，我们要保持清醒头脑，增强忧患意识，充分认识污染防治的复杂性、艰巨性、长期性，精准把握环境保护的突出问题、突出短板，紧紧抓住生态建设的难中之难、坚中之坚，进一步精准施策、聚力攻坚，努力在解决问题、补齐短板上实现更大突破，确保全面完成污染防治攻坚战各项目标任务。

1. 聚力攻补齐短板指标之坚。

分析当前无锡高水平全面建成小康社会各项指标实现情况，17项短板指标中有6项涉及生态环保，分别是主要污染物排放指数（二氧化硫、氮氧化物）、空气质量优良天数比率、地表水优Ⅲ比例、森林覆盖率、城市建成区绿地率、一般工业固体废物综合利用率。对于这些短板指标，一要落实达标措施。全面对标对表达标要求，深入分析存在差距的主要原因、拖后腿的主要地区，分类制定攻坚方案，明确攻坚措施、攻坚要求、攻坚责任，集中力量解决问题，确保今年如期全面达标。二要加快达标

进度。各项指标的完成要立足于早，工作要往前排、进度要往前赶，月月对账、季季盘点，能提前达标的尽量提前达标，决不能寄希望于老天帮忙、寄希望于别人努力、寄希望于最后一搏，牢牢把握攻坚主动权。三要提高达标水平。对于这些短板指标包括已经达标的指标，都要有高要求高追求，既要全面达标、稳定达标，又要高水平达标、高质量达标，更要让老百姓有切实感受、真正认可，努力取得更加优异的攻坚战果。

2. 聚力攻解决突出问题之坚。

一要抓好督察整改重点。认真抓好各级各类督察检查反馈问题的整改，同时注重从反馈问题中排查衍生性、关联性问题和环境监管薄弱环节，让整治成果经得起检验，做到整改一个问题、补齐一项短板。二要突破瓶颈制约难点。治水重点解决如何有效控氮降磷、强化雨污分流、消除黑臭水体、提升优Ⅲ比例等难点，治气重点解决如何治理工业大气污染、管控各类扬尘、削减VOCs、治理机动车尾气、加强重污染天气应对等难点，特别是2019年臭氧超标天数大幅上升问题，要提早研究、精准施策，治土重点解决如何尽快摸清底数、加强风险防控、加快污染土地修复等难点，治固废重点解决如何推进生活垃圾分类收集处置、提高固危废处置能力等难点。要针对这些难点问题，以项目化、清单化形式，集中力量、集中时间、集中攻坚，促进生态环境质量全面持续改善。要围绕重点领域污染治理，加强科技研究攻关，积极开展新技术的试点应用，提高污染治理的水平。三要关注舆论信访热点。既要主动发声引导舆论，更要及时解决群众身边的各类环境问题，加强重点行业、重点领域环境安全隐患排查整治和风险防控，做好太湖蓝藻水华、重污染天气、环境污染事件等突发情况的防范应对，确保全市生态环境安全。

3. 聚力攻加快项目建设之坚。

一要谋好项目。围绕生态环境高质量发展要求，聚焦蓝天、碧水、净土保卫战重点目标任务，科学谋划一批近期和中长期实施的重点项目，特别是要围绕打赢攻坚战排定一批今年需要实施的环境治理和生态修复项目。各地要围绕各自突出短板，再组织实施一批本地区生态环境项目，形成上下联动、条块结合的良好局面。二要建好项目。对于确定的生态环境项目要制定实施方案，明确计划书、施工图和进度表，及时研究解决项目推进中遇到的问题，确保项目按时间进度、质量要求实施到位，推动项目早日建成见效。对于生态环境项目建设，各地要增强大局意识，树立“一盘棋”思想，积极落实好项目的拆迁、供地、稳定等工作，为项目建设创造良好条件。三要管好项目。三分建设、七分管。要加强治污项目的日常管护，严格对治污设施的监管考核，确保治污设施正常安全运转，让项目发挥出最大效应。对于已建成但没有正常运行的治污项目，要排查摸底、搞清状况，有针对性地制定解决方案并抓紧实施到位，让治污设施有效运转起来。

4. 聚力攻转型绿色发展之坚。

一要提高绿色产业比重。严格项目建设环保门槛，牢牢守住项目建设准入关。促进工业化与信息化、先进制造业与现代服务业深度融合，着力推进智能制造，加快发展物联网等新一代信息技术产业，积极发展总部经济、数字经济、枢纽经济等新经济。推动化工企业转型调整、入园进区，加快淘汰落后钢铁、水泥产能，深化“散乱污”企业整治，加强绿色园区、绿色工厂创建，提高资源循环利用水平，最大程度提高效能、减少污染。二要提高绿色能源比重。通过建立与非电行业用煤总量挂钩的财政政策、计划手段与市场手段相结合等措施，鼓励企业使用清洁能源和可再生能源，切实解决煤炭用量较大的问题。充分发挥无锡铁路、水路网络发达的优势，加快完善集疏运体系，提高港口、货运车站吞吐能力，推进大宗货物运输“公转铁”“公转水”。三要提高绿色农业比重。积极推进农药化肥减量增效，促进农业废弃物无害化处理、资源化利用，确保农药使用总量零增长。严格畜禽禁养区管理，年底前确保全部退出。结合美丽乡村建设，加强农村人居环境整治，加快提升农村垃圾和污水处理水平。

5. 聚力攻弥补能力不足之坚。

一要提高监测预警能力。依托物联网、大数据、云计算等新一代信息技术，加密水质和空气自动监测站点布设，强化工业

园区、化工园区环境质量监测，加强对固定污染源生产、治污、排污等全过程的大数据动态采集，实现所有企业自行监测数据与环境监管部门联网，加快构建天地一体化的生态环境监测网络，确保监测数据“真准全”。二要提高应急处置能力。建立健全跨部门、跨区域的环境应急协调联动和信息共享机制，建立环境应急预案电子备案系统，进一步加快建设环境应急物资储备库，健全完善应急物资生产、储备、调拨和紧急配送体系，提高处置突发事件和管理环境危机能力。三要提高执法监管能力。结合环境网格化监管机制建设，健全覆盖镇（街道）、开发区、工业园区等重点区域的监管体系，实施“双随机、一公开”环境监管模式，深化“绿刃”环保专项执法行动，加大对破坏生态环境违法犯罪行为的查处侦办、案件起诉力度，确保对各类环境污染行为反应及时、处置有效；整合力量统一实行生态环境保护执法，加强环境综合执法队伍特别是基层队伍的能力建设，进一步提高专业能力、专业素养、专业精神，当好生态环境保护的“守门员”和“护旗手”。

三、完善制度体系，促进生态治理体系和治理能力现代化

1. 以制度织密防治网络。

一要做到“全方位”。建立健全涵盖水、大气、土壤、固废等各类环境要素的治理机制，积极完善工业、农业、生活等重点领域水污染防治机制，加快构建大气污染精细化应对体系和重污染天气联防联控机制，深化落实污染地块环境管理联动机制，实现对山水林田湖草生命共同体的一体化保护。二要做到“全区域”。既注重整体，加快构建国土空间规划体系，统筹划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等空间管控边界，实现对每一寸国土空间的科学定位、精准管控，为绿色发展留足空间；又突出重点，积极健全主体功能区制度，不断提升太湖生态保护圈、江阴长江生态安全示范区、宜兴生态保护引领区等生态区域建设水平，实现对重点生态区域、重要生态系统的精准保护和永续利用。三要做到“全流程”。按照“控源截污、污染治理、生态修复”的“防护路线”，加快构建以排污许可制为核心的固定污染源管理制度体系，积极融入长三角区域污染防治协作机制，探索建立自然保护地、生态安全缓冲区等生态修复制度，更加有效地严防污染增量、压降污染存量、提升绿色含量。

2. 以制度促进持续发展。

一要把好“总量关”。健全落实自然资源统一调查、评价、监测制度，深化落实自然资源统一确权登记制度，摸清家底、厘清权属，为强化对核心资源要素的统筹管理打好基础；严格落实生态保护红线、环境质量安全底线、自然资源利用上线和环境准入负面清单“三线一单”要求，全面加强能源、水资源、建设用地等自然资源总量和强度“双控”制度，为未来发展留足“资源空间”。二要把紧“流量关”。在生产领域，严格落实“谁污染、谁付费”政策导向，建立健全与污染物排放总量挂钩的经济、财政政策，推行水权、用能权和碳排放权交易，完善水环境区域补偿、排污权有偿使用和交易等制度，通过价格、财税、金融等市场化手段，促进传统产业清洁化改造、各类企业绿色化发展，推动更多企业实现零污染、零排放，为新一代信息技术等高新技术产业腾出更多环境容量；在生活领域，引导公民自觉践行环境保护责任，完善鼓励绿色消费的法律制度和政策导向，探索促进绿色出行、绿色消费的长效机制，推动更多市民养成绿色低碳的生活方式，使绿色生活成为一种时尚。

3. 以制度拧紧责任链条。

一要健全党政环保责任制度。按照“党政同责、一岗双责”的要求，完善以改善生态环境质量为核心的领导干部生态文明建设责任制，健全“河（湖）长”“断面长”“点位长”等配套责任制，扎实开展领导干部自然资源资产离任审计，推动各级党委、政府特别是主要领导，更加自觉地担负起生态文明建设的政治责任和本地区生态环境质量的“第一责任”，真正做到亲自部署重要工作、亲自过问重大问题、亲自协调重要环节、亲自督办重要案件。二要健全部门环保责任制度。按照管发展必须管环保、管生产必须管环保、管行业必须管环保的要求，完善政府部门生态环境保护责任清单，明确部门环保“一岗双责”要求，谁出问题谁负责，谁造成的后果谁承担，促进各部门履行好本行业本领域的环境保护责任，推动各部门分工协作、主动作为，形成齐抓共管的良好局面。三要健全企业环保责任制度。完善环境信用评价制度和环境污染强制责任保险制度，探索建立

环保 CEO 制度和企业环保承诺制度，强化重点企业全过程环境管理标准化体系建设，建立企业内部严格的环境保护责任制度，依法公开企业污染物排放、污染防治设施建设运行等信息，推动企业更加自觉履行企业公民的“绿色义务”。

4. 以制度强化刚性约束。

一要坚持严惩严罚。保持对一切污染问题“零容忍”的高压态势，健全环境行政执法与刑事司法联动机制，严格落实生态环境公益诉讼和损害赔偿制度，加强生态环境司法力量建设，加大对环境违法行为的处罚和曝光力度，让污染者感到“不能承受之痛”。二要坚持严限严入。健全环保信用评价、信息强制披露等制度，制定实施环保失信企业联合惩戒办法，对列入失信黑名单的企业及相关人员实施限制市场准入、限制融资行为、限制享受优惠政策、限制评先评优等措施，并实施差别化水电气价格，让失信企业和个人“一处违法、处处受限”。三要坚持严查严究。对领导干部实施最严格的环保问责制度，凡是出现严重生态环境问题的，凡是环境突出问题长期得不到解决的，凡是生态环境问题频发多发的，都要对相关领导干部问责追责，做到真追责、敢追责、严追责、终身追责，让领导干部始终绷紧环保之弦、担好环保之责。