

# 中国人大

THE PEOPLE'S CONGRESS OF CHINA

半月刊

2018年7月20日出版  
第14期 总第458期

全国人大常委会机关刊物



本期策划

## 聚焦蓝天保卫战

ISSN 1671-542X



邮发代号: 2-18  
国内刊号: CN11-3442/D  
国际刊号: ISSN 1671-542X





①



②

① 7月9日,十三届全国人大常委会第四次会议举行分组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告,全国人大常委会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战决议草案。栗战书委员长参加审议。摄影/新华社记者 王晔

② 7月9日,十三届全国人大常委会第九次委员长会议在北京人民大会堂举行,栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 庞兴雷

③ 7月10日,十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议。摄影/新华社记者 王晔



③

# 新时代人大监督的经典范本

大气污染防治法执法检查不仅对大气污染防治工作起到了积极的推动作用,同时,也为我们提供了一个人大监督的经典范本,从中可以感受到新时代人大监督所呈现出的新气象。

环境就是民生,蓝天也是幸福。良好的生态环境既是广大人民群众的热切期盼,也是全面建成小康社会重要的衡量标准之一。习近平总书记强调,要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域。坚决打赢蓝天保卫战是重中之重,要以空气质量明显改善为刚性要求,强化联防联控,基本消除重污染天气,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。民心所望,人大所向。为保证党中央重大决策部署贯彻落实,保证法律得到全面有效实施,推动解决人民群众关注的突出环境问题,十三届全国人大常委会开局之年便果断出手,聚焦大气污染防治工作,剑指大气污染防治法实施中存在的种种问题,找出病灶,对症下药。

特别需要指出的是,栗战书委员长率先垂范,亲力亲为。他挂帅担任执法检查组组长,主持召开执法检查组全体会议,率队赴基层一线检查,召开五级人大代表座谈会,听取各分小组执法检查情况汇报,向常委会会议作执法检查报告,参加分组审议,主持专题询问。这诸多的亲力亲为,充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平总书记关于生态文明建设思想的政治自觉和责任担当,显示了对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。

的确,为了打赢这场蓝天保卫战,全国人大常委会作了精心谋划,在认真总结以往人大监督工作经验的基础上,积极探索、锐意创新、稳步推进、精准发力。从认真贯彻习近平生态文明思想,到始终坚持“依法”原则;从组成高规格的执法检查阵容,到实现检查全覆盖、无死角;从执法检查、审议、专题询问三者联动,打出人大监督的“组合拳”,到充分发挥人大代表、群众和专家学者的作用;从创新人大监督形式,到努力提升人大监督实效;从“特事特办”,加开一次全国人大常委会会议,到作出全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议。可以毫不夸张地说,全国人大常委会的精彩表现,产生了强烈的社会反响,得到了

方方面面的高度评价。连任三届全国人大常委会委员的姚健敏说:“这次执法检查之深入、针对性之强、力度之大,揭露问题之尖锐,提出建议之务实,都是历史之最。”

直面问题、动真碰硬,充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,是此次大气污染防治法执法检查一个显著特点。栗战书委员长强调,执法检查就是要真找问题、真抓住问题、真解决问题,不能走过场,不能搞评功摆好那一套。要多用事实说话,客观真实反映情况和问题,典型违法事例要点名,敢于动真碰硬,督促有关方面认真纠正违法行为。为了最大限度发现大气污染防治法实施中存在的深层次问题,检查组设立了随机抽查小组,每到一处,随机抽查小组根据生态环境部环境监察局事前暗访摸排的线索,不打招呼、直奔现场,共对12个城市38个企业和工地进行了抽查,发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题。在这些来自一线的抽查“问题清单”的基础上,执法检查组形成了厚达20多页的随机抽查情况报告,作为执法检查报告的附件提交全国人大常委会审议。随机抽查情况报告指出6个方面的问题,在每个问题中都对工业企业、施工工地等进行公开点名,并配上现场图片。不仅如此,为了突出问题导向,在40多页的执法检查报告中,栗战书委员长除了用两页多概述了法律实施的总体情况,其余部分都是用来晒问题、找原因、提建议。报告毫不避讳地指出一些行政机关和司法机关在大气污染防治中存在的“缺位”和“滞后”,对于有问题的地方、企业,更是直接“点名道姓”。在专题询问环节,栗战书委员长也要求大家聚集问题、突出重点,讲实情、说实话,问问题直奔主题,回答问题直截了当。

大气污染属于“疑难顽症”,是一块非常难啃的“硬骨头”。这就决定了蓝天保卫战是一场“硬仗”,甚至是一场“恶仗”。但本届全国人大常委会在此次执法检查中所表现出的果敢、坚毅和执着,使我们完全有理由对打赢蓝天保卫战充满信心!

汪解民





主办单位 全国人大常委会办公厅  
编辑出版 中国人大杂志社

**中国人大**

2018年第14期  
7月20日出版  
总第458期

总 编 汪铁民  
副 总 编 金果林 马增科  
本期执行主编 徐 燕  
责任编辑 朱燕红  
美术编辑 陈玉叶

总 编 室 010-63098140  
编 辑 部 010-83084071  
010-63097425  
010-83084429  
010-83084312 (传真)  
事业发展部 010-83084070 (广告)  
010-83083036 (发行)  
010-63093787 (发行、传真)  
邮箱:zgndfx@npc.gov.cn (发行)  
记者通联部 010-63097970  
010-83084419 (传真)  
办 公 室 010-63098354  
010-63098540 (传真)  
地 址 北京市西交民巷23号  
邮 编 100805  
国 际 刊 号 ISSN1671-542X  
国 内 刊 号 CN11-3442/D  
邮 发 代 号 2-18  
印 刷 北京中科印刷有限公司  
定 价 6.00元  
广告发布登记证 京西工商广登字20170073号

## |特 稿|

- 04 在第十三届全国人大常委会第四次会议上的讲话 / 栗战书  
07 全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查  
《中华人民共和国大气污染防治法》实施情况的报告  
——2018年7月9日在第十三届全国人民代表大会  
常务委员会第四次会议上 / 栗战书  
13 在第十三届全国人大常委会第四次会议联组会议上的讲话 /  
栗战书  
16 全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护  
依法推动打好污染防治攻坚战的决定  
(2018年7月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第四次会议通过)

## |特别报道|

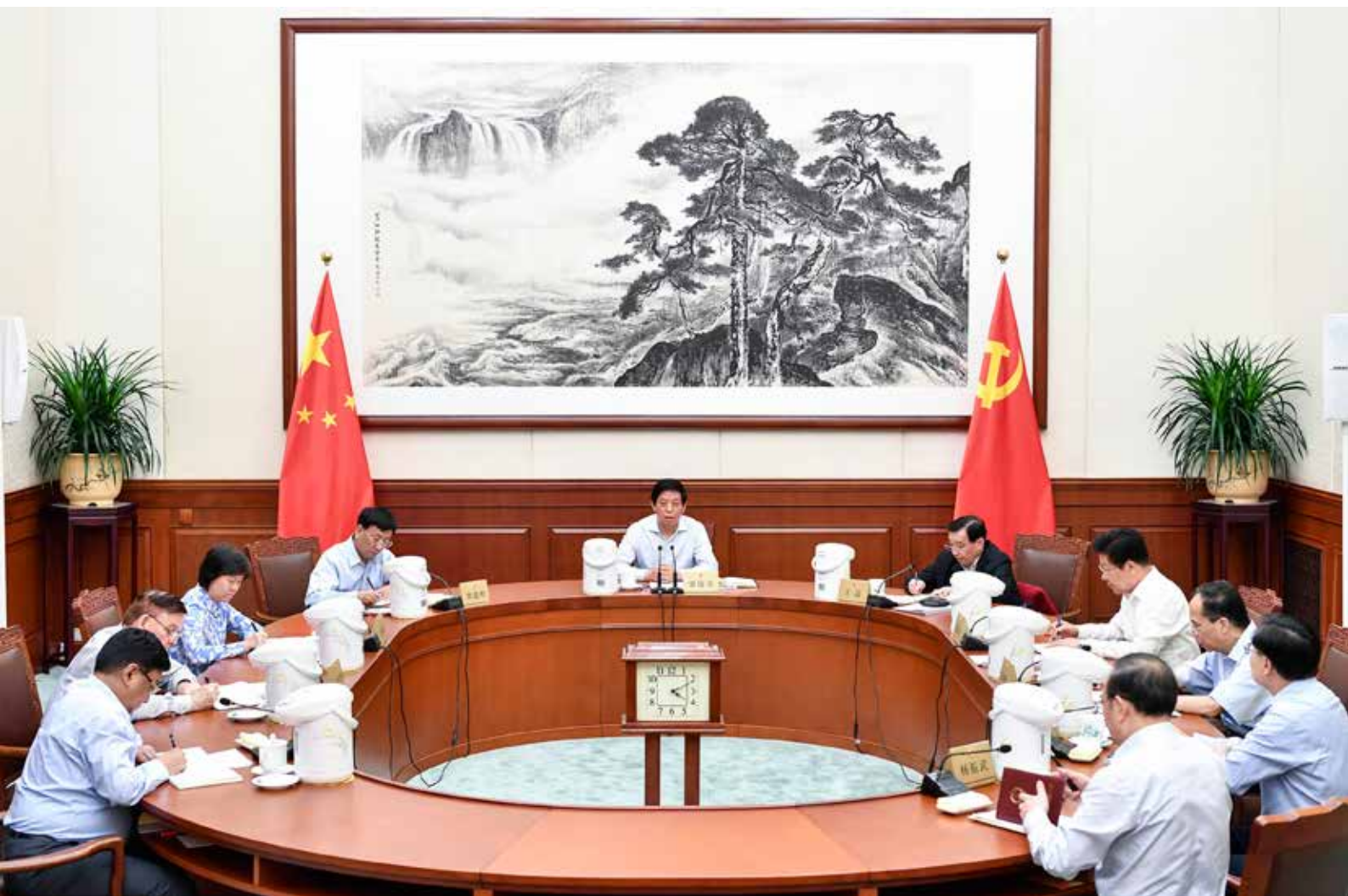
- 18 “肩负使命,奋发有为,切实做好新时代人大工作”  
——栗战书委员长走访看望全国人大机关干部侧记 / 王博勋

## |总编絮语|

- 01 新时代人大监督的经典范本 / 汪铁民

## |本期策划·聚焦蓝天保卫战|

- 专题报道 22 栗战书委员长参与大气污染防治法执法检查全记录 / 李小健  
28 “以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天”  
——全国人大常委会赴地方开展大气污染防治法  
执法检查回眸 / 王博勋 王晓琳 赵祯祺  
33 委员热议:为打赢蓝天保卫战提供法治保障 /  
王博勋 赵祯祺 王晓琳  
37 专题询问目击记:大气污染如何治?如何防? /  
于 浩 李小健  
委员建言 42 应尽快实现大气污染防治地方性法规全覆盖  
42 地方人大应结合本地实际立法  
42 做好政策、资金等工作落实与衔接,让老百姓有获得感  
42 推动区域联防联控经验上升到法律层面  
42 加大环保防治投入,解决“最后一公里”问题  
43 加大对违法违规行为的处罚力度  
43 鼓励公众参与污染防治  
43 发挥科技在蓝天保卫战中的作用



7月16日,全国人大常委会党组在北京召开会议进行集体学习,学习习近平新时代中国特色社会主义思想,以“中国共产党的历史使命”为主题,围绕“历史使命、历史责任和我们的历史担当”进行专题讨论。全国人大常委会委员长、党组书记栗战书主持并讲话。摄影/新华社记者 殷博古

- 随行感言 44 以习近平生态文明思想为指导,用法治的力量打赢蓝天保卫战/ 吕彩霞  
45 执法检查力推大气污染防治法实施/ 党永富  
46 用良法利器提升百姓蓝天幸福感/ 温 娟  
47 依法监督,直面问题/ 王筱虹  
48 手持法律利剑,直奔突出问题/ 王比学
- 评 论 49 生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计/ 彭东昱  
50 人大监督的新典范/ 于 浩  
53 “法律巡视”,利剑出鞘/ 张维炜  
54 五级代表建言彰显人大制度优势/ 张宝山
- 他山之石 55 大气污染防治,国外怎么立法/ 杨菲菲整理  
56 国外因大气污染引发的公共危机案例/ 王 岭整理



请扫码关注“西交民巷23号”

中央国家机关举报网站 : zygjig.12388.gov.cn

# 在第十三届全国人大常委会第四次会议上的讲话

(2018年7月10日)

全国人大常委会委员长 栗战书



7月10日下午，十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂闭幕。栗战书委员长主持会议并作重要讲话。摄影/中国人大网 李杰

各位委员、各位同志：

本次常委会会议是根据全国人大常委会会议事规则的规定，适应工作需要，增加的一次专门会议，目的是以实际行动学习宣传和贯彻落实习近平生态文明思想和前不久召开的全国生态环境保护大会精神，贯彻党中央关于打好污染防治攻坚战决策部署，为加强生态文明建设贡献人大力量。会议圆满完成了预定任务，开得很成功。

会议第一项议程是听取审议大气污染防治法执法检查报告，并结合审议报告开展专题询问。打赢蓝天保卫战是

打好污染防治攻坚战中的重中之重。大气污染防治法执法检查是今年全国人大常委会监督工作的重中之重。我担任执法检查组组长，同王晨、沈跃跃、丁仲礼三位副委员长分别带队，赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省（区）实地检查，同时委托其他23个省（区、市）人大常委会进行自查，推动各地学习宣传贯彻习近平生态文明思想，推动大气污染防治法全面有效实施。常委会组成人员充分肯定执法检查组的工作，一致赞成执法检查报告。大家认为，国务院和各地区各部门坚决贯彻

党中央决策部署，认真实施大气污染防治法，切实加大工作力度，取得明显成效，大气环境质量持续改善，人民群众的蓝天幸福感持续提升。同时指出，大气环境形势依然严峻，部分城市空气质量超标严重，季节性、区域性大气污染问题突出，大气环境质量离党中央的要求、人民群众的期待还有较大差距。大家强调，要深入学习贯彻习近平生态文明思想，严格落实大气污染防治法等法律制度，推动政府、企业和全社会进一步树牢绿色发展理念，增强法治意识，自觉依法防治大气污染。要注重源头控制，大力调整优



化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构,突出抓好散煤燃烧、机动车排放等污染治理。要以空气质量明显改善为刚性要求,强化区域联防联控和重污染天气应对,把法律责任落到实处,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。

会议第二项议程是审议作出了《关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计,是亿万中国人民的福祉所在。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,谋划开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化。常委会组成人员一致认为,全国人大常委会作出决议,贯彻落实习近平生态文明思想和党中央决策部署,依法推动打好污染防治攻坚战,十分必要、十分及时。大家强调,要以习近平生态文明思想为指引和遵循,以党的领导为根本政治保障,把经济社会发展同生态文明建设统筹起来,坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的做法,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局。要坚持用最严格的制度、最严密的法治保护生态环境,把生态环境保护法律制度网络织得更加严密,督促有关方面严格落实法律责任,让法律的牙齿真正咬合,让制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。大家指出,全国人大常委会的决议一经作出,便具有法律效力。各地区各部门各方面要认真贯彻执行全国人大常委会的决议,在党中央集中统一领导下,加快构建生态文明体系,全面推动绿色发展,着力解决突出生态环境问题,依法打好污染防治攻坚战,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要,加快建设美丽中国。

各位委员、各位同志,本届全国人大常委会履职已经4个月,召开了4次会议,听取审议了有关方面8个工作报

告和2个执法检查报告,开展了1次专题询问。我们在实践中进一步加强和创新人大工作,把立法、修法、监督、联系代表等工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来,紧紧扣在回应人民群众重大关切上来,紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来。常委会召开这次会议专门审议执法检查报告并作出决议,本身就是这方面的一个探索,也是进一步加大监督工作力度、增强执法检查针对性和实效性的一个具体举措。这里,我谈一谈人大监督工作需要重点把握的几个方面。

**第一,人大监督的定位和原则。**人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求,就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。人大是国家权力机关,国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。这种监督体现了国家一切权力属于人民的宪法原则。人大及其常委会的监督职权是宪法和法律赋予的,监督的范围、内容、方式、程序都是法定的,既是权力,更是责任。人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分,它同党的监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督等各有侧重、互相贯通,共同构成党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,形成强大的监督合力。总之,人大监督是在党的领导下,代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。监督的目的,是推动党中央决策部署贯彻落实,确保宪法法律全面有效实施,确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使,确保人民权益得到维护和实现。这就是人大监督的政治定位、法律定位。

做好人大监督工作:一要坚持党的领导。人大监督工作必须在党的领导下进行,站在党和国家事业全局的高度,从国家和人民的整体利益、长远利益出发,把监督“一府一委两院”工作同支持他们依法履行职责有机统一起来,寓支持于监督之中,形成加强和改进工作的合

力。全国人大常委会监督工作情况和重要事项,要及时向党中央请示报告。这是最根本的一条原则。二要严格依法监督。人大开展监督工作,要严格遵循“依法”二字,依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序,督促“一府一委两院”依法履职尽责,而不能越俎代庖,代替它们行使行政权、监察权、司法权。要善于用法治思维开展监督工作,深入查找法律实施中带有普遍共性的突出问题,不能把属于法律范畴的问题一般化、行政化,不能把违法行为视为一般性的工作失误,一切以法律为依据为准绳来进行监督。对于监督中发现的具体问题、具体案件,要“解剖麻雀”,提出有针对性的意见和建议,但不直接处理,以典型案件推动面上问题的解决。三要强调监督实效。在我们的政治体制中,人大就是要对“一府一委两院”起监督作用。这是国家制度设计上对人大明确要求。人大监督如果不严格、没有力度,那就是缺位和失职。要切实担负起法定监督职责,坚决纠正人大监督工作中的“粗、宽、松、软”等情况,敢于动真碰硬,抓住突出问题,督促有关国家机关改进工作、完善制度、有效实施法律。要发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用,紧扣法律查找和分析问题,坚持用事实说话,通过准确、翔实的案例和数据说明法律实施和开展工作的实际情况,该曝光的曝光,该点名的点名,不搞遮遮掩掩、语焉不详,更不能碍于情面“放水、粉饰、打埋伏”。要真正形成监督的压力,让压力转化为有关方面改进工作的动力。

**第二,人大监督的指向和重点。**人大开展监督,其指向就是紧紧围绕保障党中央作出的重大决策部署的落实、实现党中央提出的重大目标任务来谋划和安排。党的十九大描绘了实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦的宏伟蓝图。我们要深刻认识党和国家的历史使命和奋斗目标,深刻认识以人民为中心的发展思想,深刻认识党和人民赋予我们的光荣任务。做好



十三届全国人大常委会第四次会议闭幕会现场 摄影/ 中国人大网 李杰

本届全国人大常委会监督工作,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚持党中央集中统一领导,紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,贯彻新发展理念,推动各国家机关贯彻落实党中央决策部署,全面实施宪法法律,助力打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战,实现高质量发展,保障全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验,为基本实现社会主义现代化、全面建成社会主义现代化强国筑牢坚实基础。这就是人大监督工作应当努力的方向。

制定监督工作计划时,要围绕大局、贴近民生、突出重点。要深入研究党中央的要求是什么?实践需要是什么?人民群众的期盼是什么?把事关改革发展稳定全局的重大问题和人民群众普遍关注的突出问题,作为监督工作的重点。要广泛听取意见,把代表议案建议、群众反映意见、调研了解情况作为确定监督项目的基础,同时加强与有关部门的沟通协调,确保工作顺利衔接。在开展监督工作时,也要注意抓重点,坚持问题导向,突出重点领域、重点地区、重点问题,查清病灶、对症下药,持之以恒、一抓到

底,推动那些影响法律实施、制约工作发展、损害群众利益的突出问题得到有效解决。按照计划,今年下半年,我们还将召开3次常委会会议,听取审议“一府两院”10个工作报告,检查4部法律实施情况,开展2次专题询问,完成5项专题调研。时间紧、任务重,各有关方面要提前调研准备,精心组织安排,认真细致做好各环节工作,务求取得实实在在的监督效果。

**第三,人大监督的形式和方法。**监督法规定了人大常委会开展监督工作的7种法定形式:一是听取和审议“一府两院”专项工作报告,根据新制定的监察法,各级人大常委会还要听取和审议本级监察委员会的专项工作报告;二是听取和审议国民经济和社会发展规划、预算的执行情况报告、决算报告和审计工作报告,审查批准决算;三是执法检查,对有关法律、法规实施情况进行检查监督;四是备案审查,全国人大常委会要对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、司法解释等规范性文件进行备案审查;五是询问和质询;六是特定问题调查;七是撤职案的审议和决定。

在全国人大常委会监督工作实践中,经常运用的是执法检查、听取和审议

专项工作报告、计划和预决算审查监督、备案审查等形式。专题询问经过两届常委会的实践探索,已经形成比较成熟的工作机制。本次会议采取联组会议形式,进行了本届常委会首次专题询问,并对询问进行了网络直播,取得了好的效果。质询、特定问题调查、撤职这几种监督形式在实际工作中还较少运用。监督法规定的这7种监督形式,都是经过深入调研、充分论证、深思熟虑才写入法律的,具有很强的针对性和操作性。完善人大监督工作机制,首先是要用好用足监督法规定的监督形式,既要综合运用执法检查、听取和审议专项工作报告、专题询问、计划和预决算审查监督、备案审查等经常使用的监督形式,又要积极探索运用质询、特定问题调查等法定监督方式,充分发挥各种监督形式的特点,形成监督合力,增强监督实效。

做好人大监督工作,还要不断总结有效做法和成功经验,进一步完善具体组织方式和工作方法,在灵活运用、增强实效上下功夫。比如,开展执法检查,要不断创新检查方式,深入听取人大代表和人民群众的意见,可以同步开展暗访、抽查等,不断提升检查实效。比如,按照预算法和有关改革指导意见的要求,加强预决算审查监督要重点向支出预算和政策拓展,还要加强对国有资本经营预算的监督,认真做好预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的相关工作,继续听取审计查出问题整改情况的报告。比如,落实党中央有关意见,要积极探索、认真准备听取审议国务院关于加强国有资产管理情况的报告。比如,进一步完善专题询问,突出针对性,注重实效性,增强互动性,加强对重点问题的跟踪监督,充分发挥专题询问对推动改进工作的重要作用。地方各级人大及其常委会在监督工作方面也探索积累了许多好经验、好做法,全国人大常委会要注重总结、交流、推广。总之,要通过不断创新完善工作方式方法,使人大监督更有力度、更具权威。☑



# 全国人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国大气污染防治法》 实施情况的报告

——2018年7月9日在第十三届全国人民代表大会常务委员会  
第四次会议上

全国人大常委会委员长 栗战书



7月9日，十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂举行。栗战书委员长主持会议，并作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告。摄影/新华社记者 王晔

全国人民代表大会常务委员会：

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题，也是关系民生的重大社会问题。环境问题解决得好不好，已经成为全面建成小康社会能否得到人民认可的关键。党的十八大以来，以习近

平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，提出一系列重大战略思想，作出的一系列重大决策部署，坚决向污染宣战，力度之大、措施之实、成效之明显，前所未有。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，打好污染防治

攻坚战，重中之重是坚决打赢蓝天保卫战，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。十三届全国人大常委会成立后，紧紧围绕党中央决策部署和习近平总书记关于打好污染防治攻坚战的指示要求，把大气污染防治法执法检查作为今年监督工

作的重中之重,认真部署、精心组织,目的是通过法律实施监督,保证党中央重大决策部署贯彻落实,保证法律得到全面有效实施,推动解决人民群众关注的突出环境问题,以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天。

按照大气污染防治法执法检查工作安排,这次执法检查组由我担任组长,王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长,杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长,成员由全国人大常委会委员、环资委委员和部分全国人大代表共32人组成。5月至6月,执法检查组分4个小组,我和三位副委员长带队,分别赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省区开展执法检查。检查组深入到26个地市,共召开29次座谈会,听取了地方政府和有关部门的汇报,实地查看了107个单位和项目。同时,委托其他23个省(区、市)人大常委会开展自查,实现了执法检查全覆盖。其间,执法检查组召开三次会议,听取了国务院及有关部门实施大气污染防治法情况汇报,4个检查小组工作情况介绍,讨论执法检查报告稿并听取国务院及有关部门意见。

这次执法检查有几个突出特点:一是深入学习贯彻习近平生态文明思想,检查组所到之处,我和几位副委员长带头宣讲,并号召各方面以实际行动确保党中央关于打赢蓝天保卫战的决策部署落到实处。二是始终坚持“依法”原则,执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳。三是充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,敢于动真碰硬,开展随机抽查,深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题。四是创新检查方式,召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会,倾听民意、集中民智;把重要的法律条款梳理为调查问卷,推动政府部门和企业负责人学法用法普法;同省(区)人大常委会就法律实施情况初步交换意见,上下协力推动法律全面有效实施。

## 一、法律实施的总体情况

党的十八大以来,各地区各部门坚决贯彻党中央决策部署,认真贯彻落实大气污染防治法,深入实施大气污染防治行动计划,大气污染防治工作取得积极进展。2017年,全国338个地级及以上城市可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)平均浓度比2013年下降22.7%;京津冀、长三角、珠三角等重点区域细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%,珠三角区域细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度连续三年达标。全国空气质量总体改善,重点区域明显好转,人民群众的获得感明显提升。

### (一)全社会生态环境保护的意识明显增强

一是各级政府对大气污染防治工作的重视程度不断提高,把大气污染防治作为推动高质量发展的重大政治任务部署推进,强化考核问责。中央财政加大资金投入,五年累计安排大气污染防治专项资金528亿元。各相关部门分工协作、共同发力,出台20余项价格、财税、金融等经济政策,支持大气污染防治工作顺利开展。二是企业治污的自觉性和主动性不断提高,越来越多的企业认识到加强环境保护既是发展大局需要,也符合自身长远利益,依法治污、保护生态环境的法治意识和主体意识逐步增强。三是人民群众依法参与和监督污染治理的积极性明显提高,环保社会组织 and 志愿者队伍不断壮大,公众关心环保、参与环保、监督环保的行动更加自觉。

### (二)大气污染防治的法治保障进一步强化

一是落实法律制度。推行以排污许可制为核心的固定污染源环境管理制度改革,出台《排污许可管理办法(试行)》,加强固定污染源全过程管理和多污染物协同控制。完善责任目标考核制度,印发大气污染防治行动计划实施情况考核办法和实施细则,约谈大气环境问题突出的地方政府。二是推进标准制

定修订工作。全面实施新修订的环境空气质量标准。制定修订火电、钢铁、水泥等20多个行业大气污染物排放标准,在重点区域执行特别排放限值。全面实施国五机动车排放标准和清洁油品标准,发布国六车用油品标准和轻型汽车排放标准。三是健全部门规章和地方性法规。各部门出台100多件配套规章及规范性文件,各级人大及其常委会加强立法和监督,河南、陕西、河北等近20个省份公布实施大气污染防治条例,浙江、安徽等省对机动车污染防治进行专项立法。四是强化环境执法和司法。中央环保督察力度大、效果好,实现31个省(区、市)全覆盖。加强生态环境行政执法与刑事司法衔接,出台相关办法和司法解释,推进环境公益诉讼,联合督办查办大案要案,严肃追究刑事责任。2017年,全国实施按日连续处罚、查封扣押、限产停产、移送行政拘留及移送涉嫌污染犯罪五类案件近4万件,涉大气案件占比近30%,比2016年增长75%。

### (三)依法推进大气污染治理工作力度不断加大

一是坚持源头治理,调整优化产业结构和能源结构。五年来,全国累计退出钢铁产能超过1.7亿吨、煤炭产能8亿吨、水泥产能2.3亿吨;煤炭消费比重下降8.1个百分点,清洁能源比重提高6.3个百分点。二是提升大气环境管理能力。完成国家环境空气质量监测事权上收,初步建成由国控、省控、市控三级近5000个监测点位组成的覆盖全国地级及以上城市的环境空气质量监测网。加快推进大气重污染成因与治理集中攻关,强化大气污染治理科技支撑。三是建立健全重点区域联防联控机制。生态环境部会同有关部门和地方政府建立重污染天气联合应对工作机制,建成京津冀及周边、长三角和珠三角区域空气质量预测预报中心。四是强化重点领域大气污染防治措施。全国完成超低排放改造的燃煤机组超过7亿千瓦,占



燃煤机组总装机容量的71%。淘汰黄标车和老旧车2000多万辆,推广应用新能源车超过180万辆。京津冀及周边地区完成煤改气、煤改电470多万户,整治涉气“散乱污”企业6.2万家。

## 二、法律实施中存在的主要问题

### (一)结构性污染问题较为突出

大气污染防治法第二条规定防治大气污染应当以改善大气环境质量为目标,坚持源头治理,规划先行,转变经济发展方式,优化产业结构和布局,调整能源结构。检查中发现,部分地区产业结构偏重、布局偏乱,能源结构调整不到位,运输结构不合理,成为大气污染的主因。山东省传统产业占全部工业的70%,重化工业占传统工业的70%。河北邯郸“城中有钢”,石家庄“煤电围城”等问题突出。内蒙古包头重化企业围城,全市建成区面积不足总面积的1%,但集聚了全市约90%的钢铁产能、89%的火电装机和90%的稀土产量。“2+26”城市、长三角、汾渭平原等区域的单位国土面积煤炭消耗量是全国平均水平的4—6倍。2017年河南省煤炭消费量占一次能源消费比重达到73.6%,高出全国13个百分点。以柴油车为主的公路运输承担了全国约78%的货物发送量、48.6%的货物周转量,柴油货车污染排放占机动车排放总量的60%以上。据统计,河北省有柴油货车135.9万辆,占全国柴油货车总量的8%;山东省有柴油货车172.8万辆,占全国柴油货车总量的10.2%,居全国首位。

### (二)部分配套法规和标准制定工作滞后

配套法规不健全。大气污染防治法第十九条要求排污许可的具体办法和实施步骤由国务院规定。目前,国务院排污许可管理条例尚未出台。大气污染防治法第五十八条规定的机动车和非道路移动机械环境保护召回制度没有落实,第七十八条规定的有毒有害大气污染物名录尚未出台。不少大气污染较

重的地市尚未制定地方性法规。2015年修改立法法以来,截至2017年12月,新赋予地方立法权的274个设区的市、自治州和不设区的地级市仅出台了14件大气环境保护地方性法规。

标准体系不完善。一是部分标准缺失,监管缺乏法律依据。大气污染防治法第三十七条明确禁止进口、销售和燃用不符合质量标准的石油焦,但相应产品质量标准缺失。第四十六条规定,工业涂装企业应当使用低挥发性有机物含量的涂料,但相关限值标准尚未制定。制药、农药、包装印刷等行业排放标准缺失。多数地方未根据本地的环境质量改善要求,制定严于国家的地方排放标准。二是部分标准修订滞后。大气污染防治法第十二条规定,大气污染物排放标准的执行情况应当定期进行评估,根据评估结果对标准适时进行修订。当前执行的《大气污染物综合排放标准》《恶臭污染物排放标准》《工业炉窑大气污染排放标准》都是20世纪90年代发布实施的,修订工作严重滞后。

### (三)大气污染监督管理制度落实到位

排污许可制度没有落实到位。大气污染防治法第十九条明确要求排放工业废气的企业应当取得排污许可证,但许可证发放范围没有涵盖全部排污企业,部分企业固定污染源未纳入监管。例如,安徽芜湖2017年对火电、造纸、水泥、印染等14个行业,仅发放52张排污许可证;江苏徐州对火电、造纸、钢铁等10个行业仅核发124张排污许可证。有些地方排放总量底数不清,对大气污染物排放量与环境质量改善之间的关系研究不够。统一估算大气污染排放总量的技术标准和推荐的技术手段有待完善。

环境监测制度落实有差距。大气污染防治法第二十三条要求环境保护主管部门负责建设与管理大气环境质量监测网。但一些东中部区县和西部大

气污染严重城市监控点少、监控网布局不合理。个别地方环境质量监测弄虚作假。例如,山西省临汾市出现大气环境质量造假窝案,2017年4月至2018年4月,6个国控站点被人为干扰上百次,监测数据严重失真。第二十五条规定重点排污单位应当对自动监测数据的真实性和准确性负责。检查中发现,有的企业监测数据不准确,影响治污实效。陕西金堆城钼业股份有限公司不如实公开自动监测数据,检查组现场检测发现测量浓度与标准样品浓度差异远超误差范围,不符合技术规范。企业在线自动监测设备缺乏国家统一的技术质量认证标准。

环境信息公开制度缺乏系统规范。大气污染防治法多个条款对政府和企业环境信息公开提出明确要求。虽然政府环境信息公开平台已经建立,但是环境监测、污染源监控、监督管理等信息系统兼容互通性不强,信息共享不够。重点企业排污信息公开不到位,公开信息不完整、不准确、不及时。

### (四)重点领域大气污染防治措施执行不够有力

工业污染控制力度不够。大气污染防治法第四十三条规定,钢铁、建材、有色金属、石油、化工等企业生产过程中排放粉尘、硫化物和氮氧化物的,应当采取清洁生产工艺,配套建设除尘、脱硫、脱硝等装置。检查中发现,包头市亚新隆顺特钢有限公司炼钢车间废气收集处理不到位,烟气无组织排放问题突出;山东省铁雄冶金科技有限公司建设了脱硫脱硝设施,但通过旁路烟囱排放部分未处理烟气。一些地方存在不符合产业政策的“散乱污”企业和产业布局不合理的企业群,治污设施简陋甚至没有治污设施,不能达标排放。河南省郑州市发现存在废渣冶炼“散乱污”企业,洛阳市相邻三个乡镇形成家具制造企业群达400家以上,粉尘污染突出,影响周边居民生活环境。

民用散煤污染控制不力。大气污

染防治法第三十六条规定,地方各级人民政府应当加强民用散煤的管理。散煤燃烧效率低、污染重。我国北方地区每年冬季取暖消耗2亿多吨散煤,据有关部门测算,1吨散煤排放污染物相当于10—15吨电煤。山西省散煤年消费量大约2000余万吨,存在散煤替代进展缓慢、洁净煤不合格等问题。陕西省关中地区每年散煤燃烧量达2000万吨以上,城市老旧小区、棚户区、城乡接合部和农村地区散煤燃烧情况大量存在,相关治理工作尚未有效开展。

机动车污染和油品质量监管不到位。大气污染防治法第四章对机动车污染控制、车辆监管、油品质量等作了专节规定。一些重型柴油车未安装污染控制装置或者污染控制装置不符合要求,不能达标排放。一些地方和部门对重型柴油车准入把关不严,监管力量不足、监管不到位,车辆不正常安装和使用污染控制装置等违法情况比较普遍;个别地方存在机动车排放检验机构数据造假现象;一些城市划定了高污染车辆禁行区和非道路移动机械禁行区,没有有效执法监管和处罚;一些地区油品质量源头管控存在漏洞,对成品油无证生产单位、非法调和成品油行为监管不到位,对流通领域的普通柴油没有明确监管部门、缺乏监管依据。2017年,有关部门在天津、廊坊、唐山、保定、邢台等五市开展的柴油质量抽检中,合格率仅为47%。

扬尘污染防治监督管理不精细。大气污染防治法第六十八条到第七十二条对扬尘污染防治作出规定,明确了地方各级政府和住建、环卫、交通、国土等有关部门的监管职责,建设施工、矿山开采等单位的污染防治责任,规定了扬尘污染防治具体措施。地方政府对城市扬尘精细化管理不够,有关部门在依法管控施工工地,打击矿山开采、建材加工等企业违法行为方面不到位。河南省安阳市下堡村北侧山体采石作业没有扬尘治理设施和措施,已开采区域没有

开展生态修复。鄂尔多斯市露天煤矿抑尘措施普遍不足,扬尘问题突出。西安浐灞生态区雁鸣湖项目,260多亩的施工地面未采取覆盖、洒水等抑尘措施。此外,一些地方为迎接检查,存在突击采取防尘措施的现象。

秸秆综合利用不足。大气污染防治法第七十六条要求建立秸秆收集、贮存、运输和综合利用服务体系。目前,一些地区秸秆的收贮运配套政策措施不足,没有建立有效的秸秆收贮体系,严重制约了秸秆的综合利用。近年来,东北地区在春播秋收季节多次因秸秆焚烧造成大面积重污染天气。

#### (五)执法监管和司法保障有待加强

执法监管不到位。一是部门联动协作不够。大气污染防治监管中存在职能分散、职能交叉、职责不清等问题,部门协调联动、考核问责等工作机制尚未健全。比如,在机动车污染防治中,有的地方公安、环保、交通等部门配合不力,排放不达标车辆长期行驶无人监管。2018年1—5月,安徽省公安机关开展了专项整治行动,共查处逾期未检验交通违法行为14.7万起,逾期未办理报废手续交通违法行为864起。一些地方反映,公安交管部门道路执法没有充分运用机动车尾气遥感监测结果。在北方地区冬季清洁取暖工作中,民用散煤污染控制、清洁能源供应等方面部门协同推进不足。二是部门监管工作滞后。大气污染防治法第一百一十三条规定,对驾驶排放检验不合格的机动车上路行驶的,由公安交通管理部门依法予以处罚。但直到2017年5月1日,公安部交管局才增设超标排放处罚全国统一代码,各地实施进展不一,存在超标车辆异地处罚难的问题。一些地方反映,对超标排放机动车的处罚措施仅限于行政处罚,起不到威慑作用。三是行政执法不统一。按日计罚、查封扣押、限产停产、行政拘留等法律强制措施的执法规范和解释不足,造成基层执法人员执法依据不充分;行政强制措施地区之间、企业之间

执行不统一,有的企业反映不公平。四是基层执法监管能力不足。生态环境执法监管能力建设水平层层递减,基层生态环境执法人员少、装备差、专业素质低,与日益繁重的执法监管任务不相适应的问题突出。

司法保障作用发挥不充分。公安机关、检察机关和审判机关在犯罪主体认定、证据采信标准等方面理解不一致。不同地区对刑事处罚标准掌握不统一。大气污染违法行为调查取证难,鉴定机构少、费用高、周期长,环境司法技术支撑能力不强,影响司法办案工作效率。

#### (六)法律责任不落实

政府责任和部门监管责任落实不到位。不少地方主动承认治理工作存在“上热、中温、下冷”现象,污染治理压力和责任逐级递减及“政热企冷”等问题较为突出。有的地方在项目把关、破解难题、执法监督等方面缺乏真抓实干的决心和狠劲。汾渭平原近年来PM<sub>2.5</sub>浓度不降反升,2017年汾渭平原PM<sub>2.5</sub>年平均浓度为68微克/立方米,采暖季PM<sub>2.5</sub>平均浓度为100微克/立方米,优良天数比例均值为50.6%,在全国排位靠后。山西曾将焦化产能调整重组作为振兴产业的重要措施,但调整重组效果十分有限。陕西治污降霾年度行动方案确定的任务完成情况不够理想,相关考核问责不严,发挥作用有限。

企业治污主体责任落实不到位。大气污染防治法规定了企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少大气污染,对所造成的损害依法承担责任。部分企业污染防治不主动、不自觉,管理粗放,设施不健全,超标排污问题突出。陕西延长石油兴化化工有限公司、河南郑州天能碳素有限公司不正常运行大气污染防治设施,污染问题突出。河南安阳红岩铁合金有限公司、河北立马燃气公司防治污染设施不健全,无组织排放严重。一些企业采取“昼伏夜出”等方式逃避监管,违法偷排等现象屡禁



不止,甚至被责令停产整治却违法恢复生产。

### 三、原因分析

存在上述问题的原因是多方面的,关键是一些地方和部门没有正确处理好环境保护和经济发展的关系,没有全面有效实施大气污染防治法。

(一)对绿色发展理念的认识存在差距

一些地方政府及其相关部门对绿水青山就是金山银山的绿色发展理念没有学深悟透,没有正确处理好环境保护与经济发展的关系,没有把生态文明的理念、原则、目标融入当地经济社会发展各方面,仍然延续传统的粗放型发展模式和做法。一些地方对打赢大气污染防治攻坚战紧迫性和艰巨性认识不到位,习惯于纵向分析看成效,缺乏横向比较找差距的工作自觉性;打苦仗、硬仗的思想准备不足,需要深挖治污潜力;满足于自身空气质量达标,对区域联防联控的责任重视不够。

(二)生态环境保护法律学习宣传运用缺乏力度

一些地区环境保护法律的宣传普及形式比较单一、范围窄、内容不全面不深入,学习不系统,培训走过场,法律知识学用脱节,普法效果不明显。执法检查期间的问卷调查显示,一些地方政府部门和企业没有组织好对大气污染防治法的学习宣传,部门负责人对法律的了解和认识模糊,企业干部职工对法律主要制度规定不了解。有的地方没有充分用好地方立法权,没有及时从本地实际出发制定出台地方性法规或规章。政府部门依法监管的观念有待提高,企业依法治污缺乏自觉性,人民群众运用法律武器维护自身合法权益的意识要进一步增强。

(三)大气污染治理的长效机制尚未健全

一是投入保障机制不完善。企业环境成本没有实现内部化,治污投入不

足;中央与地方、地方不同层级政府之间环境保护财政事权和支出责任的划分,需要进一步清晰、合理和规范;财政资金分配机制有待完善,地方存在“等靠要”的思想。二是政策缺乏系统性协同性。在大气污染防治工作中没有充分运用经济手段,市场机制作用发挥不显著。价格、财税、金融等经济政策和环保信用评价体系尚未形成“组合拳”,对企业治污的激励约束不够。三是科技支撑能力不强。精准治霾研究有待深入,城市细颗粒物源解析及排放控制、臭氧污染形成机理及应对措施、雾霾预报预警等方面的基础研究亟待加强。

此外,工作中存在作风不扎实的问题。检查中发现,一些地方政府和部门在汇报和自查报告中谈工作成绩多,对问题说得少、缺乏深入分析研究。检查组看到的多是以治理成效和经验为主的好典型,随机抽查企业发现不同程度地存在违法问题。一些地方不同层级防治污染的工作要求“上下一般粗”,安排部署多、政策文件多、口头表态多,实际工作中的落实情况层层递减。一些地方治污主要靠上面推动和外在约束,工作的主动性有待提高,责任落得不实,治理成效不稳固。

### 四、意见和建议

大气污染防治法强化了政府和企业的法律责任,加大了违法处罚力度,具有很强的针对性、可操作性和可执行性。要全面有效实施大气污染防治法,依法推动解决大气污染突出问题,努力提升人民群众的蓝天幸福感。

(一)坚决贯彻落实习近平生态文明思想

习近平生态文明思想聚焦人民群众感受最深刻、要求最迫切的突出环境问题,从根本上扭转了多年存在的一些不正确的发展理念,对生态文明建设进行了顶层设计和全面部署,是推进生态文明建设、建设美丽中国的强大思想武器。各国家机关要以习近平生态文明思

想为科学指引,统一认识、凝心聚力,牢固树立绿水青山就是金山银山的绿色发展理念,自觉把经济社会发展同生态文明建设统筹起来,把生态文明建设重大部署和重要任务落到实处,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要。各级人大及其常委会要把生态文明建设作为重要领域,建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度,大力推动生态环境保护法律制度全面有效实施,推动党中央关于打赢蓝天保卫战决策部署的贯彻落实。

(二)严格实施大气污染防治法

强化源头控制。要大力调整“四个结构”(产业结构、能源结构、运输结构、用地结构)。一是调整优化产业结构和布局,重点区域严禁钢铁、焦化、电解铝等高耗能、高污染行业新增产能。提高污染排放标准,加大钢铁等重点行业落后产能淘汰力度。加快推进城市建成区内水泥、平板玻璃、焦化、化工等重污染企业的搬迁改造。全面整治“散乱污”企业及集群。二是调整优化能源结构,增加清洁能源使用,落实可再生能源发电全额保障性收购政策。大力推进煤炭清洁高效利用,严格落实重点区域煤炭消费总量控制目标。大力推进散煤治理,以保障北方地区冬季清洁取暖为重点,因地制宜、多措并举,稳步推进“煤改气”“煤改电”工作,到2020年采暖季前,在保障能源供应的前提下,基本完成京津冀及周边地区、汾渭平原的平原地区生活和冬季取暖散煤替代。三是调整优化运输结构,以中长距离大宗产品运输为突破口,减少公路运输量,增加铁路运输量,建成清洁高效、环境友好的货物运输体系。四是优化调整用地结构,推进面源污染治理。加快实施防风固沙绿化工程。推进露天矿山综合整治,重点区域原则上禁止新建露天矿山建设项目,对污染环境、破坏生态、乱采滥挖的露天矿山要依法关闭。加强扬尘综合治理,严格施工扬尘管理,2018年

年底前各地建立管理清单,加强道路扬尘综合整治,实施重点区域降尘考核。加强秸秆综合利用和氨排放控制,切实加强秸秆禁烧管控。确保到2020年,全国秸秆综合利用率达到85%。控制农业源氨排放,实现化肥农药使用量负增长。强化畜禽粪污资源化利用,减少氨挥发排放。

严格落实各项法律制度。国务院有关部门要认真对照大气污染防治法,逐条梳理落实情况,尽快建立健全相关制度措施。一是落实工业企业污染物达标排放要求。各相关部门要依法大力整治排放不达标企业,限期实现污染物达标排放。对于无法实现达标排放、治理无望的企业要坚决依法关停。要强化综合整治,加强对中小企业燃煤、施工扬尘、餐厨油烟、农业面源污染等的监督管理,深挖治污潜力。二是落实监测制度。完善环境监测监控网络,到2020年年底前确保实现东中部区县和西部大气污染严重城市的区县监测站点全覆盖。督促企业进行自动监控,2018年年底前,重点排污单位全部安装自动在线监控设备并同生态环境主管部门联网,依法公开排污信息。生态环境部门要强化对监测数据质量控制,依法严惩环境监测数据弄虚作假行为。三是落实信息公开制度。生态环境部门要依法公开各类标准和大气环境质量状况信息,公开污染治理措施、重污染天气应对、环保违法处罚等信息,督促企业向社会及时公布自行监测和污染排放情况,为人民群众参与监督创造条件。四是落实机动车船污染防治各项规定。工业、市场、生态环境等监管部门要严厉打击生产销售环保不达标车辆、机动车排放检验机构检测弄虚作假行为,严厉打击生产、销售和使用非标车(船用燃料行为,彻底清除黑加油站点。生态环境部门要完善机动车遥感监测网络,对在用柴油车排放情况进行联网监测。公安、生态环境等部门要认真落

实大气污染防治法关于超标车处罚的规定,采取多种措施提高违法成本、加大处罚力度。

### (三) 加快制定配套法规规章和标准

一是完善配套法规。在2019年年底前出台排污许可管理条例,对固定污染源实施全过程管理和多污染物协同控制,按行业、地区、时限核发排污许可证。2020年,将排污许可证制度建设成为固定源环境管理核心制度,实现“一证式”管理。市场监管等部门要加快建立机动车和非道路移动机械环境保护召回制度,生态环境等部门要在2018年年底前依法制定并公布有毒有害大气污染物名录。二是完善标准体系。2019年年底前,市场监管、生态环境等部门要制定符合大气环境保护要求的涂料、油墨等产品挥发性有机物含量限值强制性国家标准,加快制定石油焦质量标准。生态环境部门要尽快评估、及时修改完善《恶臭污染物排放标准》《大气污染物综合排放标准》《工业炉窑大气污染排放标准》等滞后的大气污染排放标准。大气污染防治重点地区要积极制定严于国家污染物排放标准的地方标准。三是完善地方性法规。鼓励地方在大气污染防治领域先于国家进行立法。2018年年底前,各省级人大及其常委会要制定或修改大气污染防治相关条例,结合本地实际进一步明确细化上位法规定,增强法律的操作性、规范性、约束性,实现大气污染防治地方性法规全覆盖。

### (四) 加强对法律实施的监督

各级人大及其常委会要围绕到2020年生态环境质量总体改善、主要污染物排放总量大幅减少的总体目标,把大气污染防治作为重点工作领域,持续开展执法检查、跟踪监督、听取审议工作报告、专题询问等,督促国务院及其有关部门、地方各级政府严格落实环境保护目标责任制,加大财政投入力度,改善大气环境质量,坚决依法推动打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫

战。国务院各相关职能部门要加大执法监管力度,加强基层执法能力建设,积极推进生态环境保护综合执法,依法惩处各类违法行为,推动企业全面履行治污责任。法院、检察院、公安、司法行政、生态环境等部门要共同推进环境司法工作,健全环境保护行政执法和刑事司法衔接机制,完善调查取证、责任认定、鉴定评估、处罚标准等制度,依法严惩重罚环境违法犯罪行为。对于这次执法检查中发现的突出违法问题,要纳入中央环保督察“回头看”范畴,落实法律责任,依法严肃处理。各省(区、市)要举一反三,严格依法对检查发现的问题逐一进行整改。国务院及其有关部门、各级地方政府要按照“谁执法谁普法”的原则,加强大气污染防治法律知识和科学知识宣传普及,引导公众增强法治意识、生态意识、环保意识、节约意识,自觉践行绿色生活。

### (五) 进一步强化科技支撑

科技、生态环境等部门要加强重点区域、重点领域大气污染关键问题的科技攻坚,组织开展对臭氧等大气污染物成因及治理技术攻关,为科学决策、精准治污提供有力支撑。加快大气污染防治成熟新技术、新材料、新模式推广,尽快实现先进实用的污染治理设备国产化。推动环境监测技术进步和自主创新,鼓励和推进环境监测系统及监测设备的重点研发专项。科技、工信、生态环境等部门要加强对中小企业的科技服务,推动环境治理技术水平的整体提升。

同志们,打赢蓝天保卫战是打好污染防治攻坚战的重中之重,时间紧、任务重、难度大。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,以习近平生态文明思想为方向指引和根本遵循,全面有效实施大气污染防治法,坚持以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天,为提升生态文明,决胜全面建成小康社会、建设美丽中国作出贡献。

以上报告,请审议。✘



# 在第十三届全国人大常委会 第四次会议联组会议上的讲话

(2018年7月10日)

全国人大常委会委员长 栗战书

经党中央同意,十三届全国人大常委会专门召开第四次会议,听取审议大气污染防治法执法检查报告并作出相关决议,目的就是要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想,深入贯彻落实习近平总书记在生态环境保护大会上的重要讲话精神,扎实推进党中央国务院《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出的总体目标、基本原则和重点任务举措。现在到2020年实现党中央确定的生态环境保护一系列约束性指标还有不到3年的时间,时间非常紧迫、任务十分繁重,我们一定要增强政治责任感和历史使命感,增强政治担当,依法履职尽责,为打赢蓝天保卫战、打好污染防治攻坚战发挥人大监督的积极作用,为满足人民日益增长的优美生态环境需要作出贡献。

询问是人大监督的法定形式。专题询问是近些年全国人大常委会依法探索形成的重要监督方式。自2010年6月首次开展专题询问以来,全国人大常委会共开展了24次专题询问。党的十八届三中全会明确要求人大通过询问、质询、特定问题调查、备案审查等积极回应社会关切。贯彻落实党中央决策部署,全国人大常委会2015年出台《关于改进完善专题询问工作的若干意见》,提出一系列改革举措,包括每年安排1至2位国务院副总理或国务委员参加专题询问,完

善现场询问组织方式,提高问答质量等。经过不断改进完善,专题询问更有力度、更具权威,起到了增强监督实效、推动改进工作的作用。

本次会议在分组审议大气污染防治法执法检查报告的基础上,举行联组会议,开展专题询问。这是十三届全国人大常委会开展的第一次专题询问,也是此次执法检查的一个重要环节。联组会议专题询问聚焦突出问题,深入研讨交流,会上,12位出席和列席会议同志的询问重点突出、直截了当,紧扣法律规定和实际问题,抓住了大气污染防治工作的主要矛盾,反映了人民群众的关切。王勇国务委员和国务院有关部门、最高人民法院、最高人民检察院的负责同志虚心听取意见,积极客观、实事求是、坦率真诚地回答了提问,体现了对党和人民高度负责的精神和接受人大监督的高度自觉。关于近年来大气污染防治法实施和污染治理工作取得的成绩、当前存在的问题,执法检查报告都作了比较全面的反映,分析了原因,提出了建议。常委会组成人员在审议中也提出了不少好的意见建议。下一步,请国务院、最高人民法院、最高人民检察院及国务院有关部门认真研究执法检查报告、常委会审议意见和本次专题询问所提问题,加强整改落实,依照监督法规定向全国人大常委会反馈研究处理情况。全国人大有关专门委员会要加强跟踪监督,确保此次

大气污染防治法执法检查取得实实在在的效果。

这里,我就全面实施大气污染防治法,坚决打赢蓝天保卫战,再讲两点意见。

首先,讲一讲通过这次执法检查得到的三点经验启示。

**第一,必须以习近平生态文明思想为指引。**习近平生态文明思想聚焦人民群众感受最深刻、要求最迫切的突出问题,从根本上扭转了多年存在的一些不正确的发展理念,对生态文明建设进行了顶层设计和全面部署,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。无论是当前治理大气污染等突出问题,打好污染防治攻坚战,还是着眼长远全面提升生态文明,建设美丽中国,都必须以习近平生态文明思想为指引和遵循。要深入学习贯彻习近平生态文明思想,牢记笃行“八个坚持”要求,深刻把握生态文明建设的战略定位和政治定位,正确认识人与自然的关系,正确认识保护环境与发展经济、改善民生的关系,树立正确的发展观、民生观、生态观、政绩观,切实以习近平总书记提出的新发展理念和生态文明思想来引领、谋划、推进经济社会发展和生态环境保护事业。

**第二,必须用好法律武器。**习近平总书记指出,保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。2015年修订的大气污染



7月10日,十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告进行专题询问,栗战书委员长主持并作重要讲话。摄影/新华社记者 王晔

防治法,是一部贯彻习近平生态文明思想的法律,是一部推动形成绿色发展方式和生活方式的法律,是一部维护民生、造福于民的法律,也是一部具有强制力和可操作性、“长着牙齿”的法律。这部法律的129条规定,每一条都是经验教训的总结,每一条都凝聚着人民群众的期盼,每一条都意味着责任担当,其中许多规定都与打赢蓝天保卫战的重点工作、重大举措密切相关。党中央出台《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》,从5个方面部署了治理大气污染的任务和措施,每一项在大气污染防治法中都有相应的法律规定。各级政府及相关部门的监管责任、各行业企业的主体责任、广大群众的社会责任,都在法律中得到了明确。还有30条关于违法行为责任的条款,规定了近90种具体处罚行为和种类。这些就是我们贯彻落实党中央决策部署、打赢蓝天保卫战的法律武器。各级党政机关和全社

会要把大气污染防治法贯彻好、实施好,坚持依法治污,强化刚性约束,把各项法律制度变为实际行动,把各项法律责任落实到位,筑牢不可触碰的法律高压线。

**第三,必须坚持以人民为中心。**习近平总书记提出,良好生态环境是最普惠的民生福祉,要求明显增强人民的蓝天幸福感。一方面,要重视人民群众的感受。治理大气污染,要把数据达标与群众满意结合起来,既要看监测数据、排放标准、完成指标的情况,更要让老百姓认可。群众满意才是真满意,群众说好才是真好。另一方面,要重视发动群众参与和监督,大力宣传大气污染防治法,及时公布法律法规、政策和标准,重大环境决策和措施公开征求群众意见,督促企业依法公开排放信息,畅通意见表达和举报渠道,让人民群众了解和掌握法律,理解和认同污染防治工作,推动全社会共同参与,打一场攻坚治污的人民战争。

归结起来,贯彻落实习近平生态文

明思想、全面实施大气污染防治法、增强人民群众蓝天幸福感,是我们这次执法检查的经验体会,也是贯穿此次“法律巡视”的一条主线。全国人大常委会、“一府一委两院”都要牢固树立“四个意识”,提高政治站位,坚决贯彻党中央决策部署,共同努力,敢于担当,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。

下面,结合执法检查报告和审议情况,提四点改进工作的具体建议。

**一要以时不我待的紧迫感,加大力度、加快治理、加紧攻坚。**到2020年全面建成小康社会,是我们党向人民作出的庄严承诺。打好污染防治攻坚战特别是打赢蓝天保卫战,确保全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验,是党中央的坚定意志和号令。从现在起到2020年,只有不到两年半的时间,大气污染治理任务十分紧迫、十分繁重。我简单统计了一下,在党中央出台的《意见》中,与大气污染防治相关、有明确时



间节点要求的目标和任务有19项,其中到2020年要达到的指标和完成的任务12项,往前倒排时间表,2019年要完成的任务有2项,2018年底前要完成的任务有5项。全国人大常委会的执法检查报告也提出了10项有时限要求的工作建议,3项与党中央意见一致,其余的7项建议中,2018年底前完成的3项,2019年1项,2020年3项,主要涉及大气污染防治领域行政法规、地方性法规和部门规章制度的制定修改和空气质量监测网点建设、禁焚秸秆提高秸秆利用率等工作目标。国务院近日印发《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,明确了大气污染防治工作的思路、目标和6个方面的措施,并落实到各有关部门。对这一系列任务书、时间表、施工图,要狠抓落实,稳扎稳打,一个问题一个问题突破,一个节点一个节点坚守,按时间高质量地完成任务。

按照党中央部署,今年年底前要出台实施污染防治攻坚战成效考核办法,中央环保督察将在2019年底开展攻坚战中期评估,2020年要进行终期考核验收。对落实党中央决策部署不力、未按期完成任务的地方和部门,要严肃问责追责。执法检查报告专门要求,各省级人大及其常委会要在2018年底前完成大气污染防治相关条例的制定或修改工作。现在有20个省(区、市)制定了大气污染防治方面的相关条例。尚未制定地方性法规,或者没有根据新的大气污染防治法修改原有法规的省级人大,要加快推进相关立法工作,确保按期出台。全国人大常委会将对新制定或修改的地方性法规进行备案审查,这既是履行全国人大常委会的法律监督职责,也是督促各省级人大贯彻落实好党中央的部署要求。

**二要强化问题导向,标本兼治、重在治本。**这次执法检查的一个突出特点就是找准问题、动真碰硬。我们在实地检查中开展随机抽查,发现了一批违反大气污染防治法的具体问题。执法检查报告对一些违法行为点了名,还附了随机

抽查情况报告。有关部门和地方要认真对待和反思执法检查组查出的违法现象,严肃处理,在此基础上举一反三,依法整改。处理和整改情况要向全国人大常委会反馈。

治理大气污染既要治标,更要治本。习近平总书记指出“我国的产业结构偏重,能源结构偏煤,产业布局偏乱”,点明了我国大气污染乃至整体环境污染的根源所在。这些结构性污染问题在蓝天保卫战三大重点区域更为典型,执法检查报告把这个问题放在首位,作了一系列的剖析说明,提出了强化源头控制的建议。一方面,要在治理现有污染上下功夫,大力整治“散乱污”企业,对排放不达标的企业进行技术改造,确实不能达标的要坚决关停。各地区不仅要确保单个企业排放达标,还要落实总量控制要求,降低本地区污染物排放总量。另一方面,要调整优化产业结构、能源结构、运输结构、用地结构,构建高质量现代化经济体系,实现绿色发展。实事求是地讲,调整“四个结构”任务极为艰巨,变革极为深刻,既要打好近期的攻坚战,又要打好十几年、甚至几十年的持久战。要坚持一张蓝图绘到底,常抓不懈、久久为功,确保到2035年总体形成节约资源和保护生态环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式,实现生态环境质量根本好转,确保到本世纪中叶实现全面提升生态文明的目标。

**三要结合各地污染防治实际,分类施策、精准发力。**党中央明确把京津冀及周边、长三角、汾渭平原等作为蓝天保卫战主战场,明确提出降低PM2.5浓度的任务目标,这是当前大气污染防治工作的重中之重。但不是说只有主战场才有污染治理责任,也不等于治理好PM2.5就保卫了蓝天。党中央的决策部署,全国上下都要坚决贯彻落实,大气污染防治法要全国一体执行,我们这次执法检查是全覆盖,提出的意见建议,有些针对重点地区、重点问题,有些是针对普遍存在的共性问题。重点地区要着力攻坚,其他

地区也要根据自己的实际,明确治污重点和工作任务。比如,我在内蒙古实地检查时,就强调加强风沙源治理,新疆、甘肃等地区也有风沙防治的重要任务。还比如,珠三角是前几年“大气十条”的重点实施地区,经过治理,空气质量稳定达标,但近年来臭氧浓度上升,成为首要污染物。这就要求珠三角地区把治理挥发性有机物作为重点,研究成因,着力推进石化、涂料、涂装等重点行业企业综合整治。还有生态环境质量比较好的地区,虽然“治”的任务不突出,但“防”的工作一刻也不能松懈。

**四要加强各国家机关之间的协同配合,各尽其责。**今天在座的有国务院及其相关部门、最高人民法院、最高人民检察院的负责同志,有列席会议的各省级人大常委会负责同志。各级国家机关都担负着生态文明建设和生态环境保护的政治责任,都是蓝天保卫战的参与者,都要贯彻落实党中央决策部署。各级政府及其相关部门要发挥主导作用,加大监管执法力度,强化部门联动协作,抓紧完善大气污染监督管理制度和工作机制,推进综合执法队伍特别是基层队伍能力建设。国家监察部门要强化对污染防治不力的渎职失职部门及人员的监察和追责。法院、检察院要履行司法保障职责,同有关部门一道,健全环境保护行政执法和刑事司法衔接机制,发挥公益诉讼制度作用。对于环境违法行为,一起公益诉讼、一件刑事判决,往往比一批行政处罚更有社会影响力,更具法律震慑力。地方各级人大及其常委会要把防治大气污染作为监督重点,综合运用法定监督方式,持续跟踪监督,督促有关方面认真实施大气污染防治法律法规,抓紧解决突出环境问题。全国人大常委会将要作出《关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。我们要履行好宪法法律赋予的职责,推动和保障生态环境保护领域各项法律、决议全面有效实施,为打好污染防治攻坚战作出应有贡献。■

# 全国人民代表大会常务委员会 关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决定

(2018年7月10日第十三届全国人民代表大会常务委员  
会第四次会议通过)

第十三届全国人民代表大会常务委员会议第四次会议听取和审议了栗战书委员长所作的全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告。会议充分肯定和高度评价执法检查组的工作,一致赞成执法检查报告,同意报告对贯彻实施大气污染防治法、打赢蓝天保卫战提出的意见和建议。

会议认为,生态文明建设关系中华民族永续发展,关系亿万中国人民的福祉。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,谋划开展一系列根本性、开创性、长远性工作,推动生态文明建设和生态环境保护从实践到认识发生历史性、转折性、全局性变化。同时,生态文明建设面临的形势仍然严峻,正处于压力叠加、负重前行的关键期,已进入提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要的攻坚期,也到了有条件有能力解决突出生态环境问题的窗口期。党的十九大制定了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利的宏伟蓝图,对加强生态文

明建设、建设美丽中国作出了全面部署。打好污染防治攻坚战是决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一,关系到全面建成小康社会能否得到人民认可、经得起历史检验。到2020年,生态环境质量总体改善,主要污染物排放总量大幅减少,是我们的总体目标。各级人大及其常委会作为国家权力机关,肩负着贯彻落实党中央关于生态文明建设的决策部署、推动生态环境保护法律制度全面有效实施的光荣使命,要充分发挥人民代表大会制度的特点和优势,履行宪法法律赋予的职责,以法律的武器治理污染,用法治的力量保护生态环境,为全面加强生态环境保护、依法推动打好污染防治攻坚战作出贡献。为此,特作决议如下。

**一、坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指引。**党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩、不懈探索,深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明等重大理论和实践问题,系统形成了习近平生态文明思想。习近平生态文明思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,有力指

导生态文明建设和生态环境保护取得历史性成就、发生历史性变革。习近平生态文明思想聚焦人民群众感受最直接、要求最迫切的突出环境问题,深刻阐述了生态兴则文明兴、人与自然和谐共生、绿水青山就是金山银山、良好生态环境是最普惠的民生福祉、山水林田湖草是生命共同体、用最严格制度最严密法治保护生态环境、建设美丽中国全民行动、共谋全球生态文明建设等一系列新思想新理念新观点,对生态文明建设进行了顶层设计和全面部署,是我们保护生态环境、推动绿色发展、建设美丽中国的强大思想武器。各国家机关和全社会要以习近平生态文明思想为方向指引和根本遵循,自觉把经济社会发展同生态文明建设统筹起来,坚决摒弃以牺牲生态环境换取一时一地经济增长的做法,坚决打好污染防治攻坚战,推动形成人与自然和谐发展现代化建设新格局,不断满足人民日益增长的优美生态环境需要,加快建设美丽中国。

**二、坚持党对生态文明建设的领导。**党的领导是加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战的根本政治保证。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央加快推进生态文明顶层设计和



制度体系建设,相继出台《关于加快推进生态文明建设的意见》、《生态文明体制改革总体方案》,制定实施40多项涉及生态文明建设的改革方案,深入实施大气、水、土壤污染防治三大行动计划,推动我国生态环境质量持续改善。根据党中央修改宪法的建议,十三届全国人大一次会议通过宪法修正案,将新发展理念、生态文明、美丽中国等载入国家根本法。2018年5月,党中央召开全国生态环境保护大会,对加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战作出再部署,提出新要求。6月,党中央、国务院发布《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》。各国家机关及其工作人员要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,全面贯彻落实党中央决策部署,切实担负起生态文明建设和生态环境保护的政治责任。要在党中央集中统一领导下,坚持党委领导、政府主导、企业主体、公众参与,密切配合、协同发力,落实领导干部生态文明建设责任制,健全环境保护督察机制,标本兼治、综合施策,加快构建生态文明体系,全面推动绿色发展,着力解决突出生态环境问题,坚决打好污染防治攻坚战。

**三、建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度。**保护生态环境必须依靠制度、依靠法治。要统筹山水林田湖草保护治理,加快推进生态环境保护立法,完善生态环境保护法律法规制度体系,强化法律制度衔接配套。加快制定土壤污染防治法,为土壤污染防治工作提供法制保障。加快固体废物污染环境防治法等法律的修改工作,进一步完善大气、水等污染防治法律制度,建立健全覆盖水、气、声、渣、光等各种环境污染要素的法律规范,构建科学严密、系统完善的污染防治法律制度体系,严密防控重点区域、流域生态环境风险,用最严格的法律制度护蓝增绿,坚决打赢蓝天保卫战、着力打好碧水保卫战、

扎实推进净土保卫战。抓紧开展生态环境保护法规、规章、司法解释和规范性文件全面清理工作,对不符合不衔接不适应法律规定、中央精神、时代要求的,及时进行废止或修改。国务院等有关方面要及时提出有关修改法律的议案,加快制定、修改与生态环境保护法律配套的行政法规、部门规章,及时出台并不断完善生态环境保护标准。有立法权的地方人大及其常委会要加快制定、修改生态环境保护方面的地方性法规,结合本地实际进一步明确细化上位法规定,积极探索在生态环境保护领域先于国家进行立法。牢固树立法律的刚性和权威,决不允许作选择、搞变通、打折扣,决不允许搞地方保护。要加强备案审查工作,及时纠正违反上位法规定的法规、规章、司法解释,维护社会主义法制统一。

**四、大力推动生态环境保护法律制度全面有效实施。**制度的生命在于执行,法律的权威在于实施。大气污染防治法执法检查发现了法律实施中存在的突出问题,提出了改进工作、完善制度的建议。有关方面要高度重视,认真整改,确保大气污染防治法各项规定落在实处,以最严密的法治保障打赢蓝天保卫战。各国家机关都要严格执行生态环境保护法律制度,确保有权必有责、有责必担当、失责必追究。各级人大及其常委会要把生态文明建设作为重点工作领域,通过执法检查、听取审议工作报告、专题询问、质询等监督形式,督促有关方面认真实施生态环境保护法律,抓紧解决突出生态环境问题,进一步加大投入力度,强化科技支撑,加强生态环境保护队伍特别是基层队伍的能力建设,建立健全环境污染治理长效机制。要将生态环境质量“只能更好、不能变坏”作为责任底线,督促各级政府和有关部门扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任,建立健全并严格落实环境保护目标责任制和考核评价制度,严格责任追究,保证责任层

层落到实处。要依法推动企业主动承担全面履行保护环境、防治污染的主体责任,落实污染者必须依法承担责任的原则,加强环境执法监管,加快建立健全生态环境保护行政执法和刑事司法衔接机制,充分发挥监察司法机关职能作用,完善生态环境保护领域民事、行政公益诉讼制度,依法严惩重罚生态环境违法犯罪行为。要坚持有法必依、执法必严、违法必究,让法律成为刚性约束和不可触碰的高压线。

**五、广泛动员人民群众积极参与生态环境保护工作。**生态文明是人民群众共同参与共同建设共同享有的事业。要在党的领导下,广泛动员各方力量,群策群力,群防群治,打一场污染防治攻坚的人民战争。要把生态环境保护纳入国民教育体系和党政领导干部培训体系,加强生态文明法律知识和科学知识宣传普及,倡导简约适度、绿色低碳的生活方式,引导全社会增强法治意识、生态意识、环保意识、节约意识,自觉履行生态环境保护法定义务,培育生态道德和行为准则,自觉践行绿色生活。要把群众感受作为检验工作成效和环境质量的重要依据,群众认可才是真认可,群众满意才是真满意。要健全生态环保信息强制性披露制度,依法公开环境质量信息和环保目标责任,保障人民群众的知情权、参与权、监督权。要充分发挥各类媒体的舆论监督作用,曝光突出生态环境问题,报道整改进展情况。要完善公众监督、举报反馈机制和奖励机制,保护举报人的合法权益,鼓励群众用法律的武器保护生态环境,形成崇尚生态文明、保护生态环境的社会氛围。

各国家机关和全社会要紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战,为全面建成小康社会、全面建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国而努力奋斗。★

# “肩负使命，奋发有为， 切实做好新时代人大工作”

## ——栗战书委员长走访看望全国人大机关干部侧记

文 / 本刊记者 王博勋



栗战书委员长参观位于全国人大宪法和法律委员会办公地点一侧的“宪法墙”。摄影/全国人大常委会办公厅摄影部 樊如钧

七月初的北京，晴空如洗，万物勃兴。

7月6日下午，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书亲切走访、看望慰问了全国人大各专门委员会、常委会各工作委员会、办公厅的工作人员，了解各部门工作情况，并对进一步做好新时代人大工作提出要求、寄予殷切期望。全国人大常委会秘书长杨振武陪同走访。

### 完善专委会设置，“一切工作都是新起步”

按照党中央关于深化党和国家机构改革的决策部署，全国人大专门委员会的数量由此前的9个增至本届的10个。不仅增设了社会建设委员会，还将原法律委员会更名为“宪法和法律委员会”，将原内务司法委员会更名为“监察和司法委员会”，使专门委员会的设置和职能

更加符合新时代人大工作发展需要。

将“法律委员会”更名为“宪法和法律委员会”，是落实党的十九大提出的“加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威”的重大举措。栗战书委员长来到位于宪法和法律委员会办公地点一侧的“宪法墙”，整片墙面由多块汉白玉拼接而成，其上篆刻着《中华人民共和国宪法》全文，字字熠熠生辉，



让人肃然起敬。驻足良久,委员长指出,全国人大及其常委会要忠于宪法、遵守宪法、维护宪法,履行宪法使命,保证宪法实施,为新时代党和国家事业发展提供坚强的宪法保障。

栗战书委员长随机来到一间正在使用的会议室。一推开门,原来是法工委民法室的同志们正在对民法典分编的编纂情况进行研究讨论。见到此景,委员长也参与了讨论。他关切地问道:“民法典一共几个分编?什么时候能完成?”在听取相关负责人对当前编纂情况、今后计划安排的介绍后,他指出,编纂民法典是党的十八届四中全会提出的重大立法任务,总书记、党中央高度重视,人民的期望也很高。民法典的编纂是一项浩瀚而巨大的工程,委员长勉励大家要坚持“坚定、奉献、团结、严谨”的八字精神,不断努力,做好工作,编纂出一部具有中国特色、体现时代精神的民法典。

深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的事关全局的重大政治体制改革,是强化党和国家自我监督的重大决策部署。走访监察和司法委员会时,栗战书委员长十分关心委员会职责调整及落实情况。他表示,将“内务司法委员会”更名为“监察和司法委员会”,在原有工作职责基础上,增加配合深化国家监察体制改革、完善国家监察制度体系、推动实现党内监督和国家机关监督有机统一方面的职责,责任不轻、任务很重,要做好有关工作,特别是要宣传实施好监察法。委员长还对工作人员的辛勤工作表示感谢。

在新成立的社会建设委员会,栗战书委员长详细询问了委员会的机构设置、编制安排等情况。当了解到当前委员会的组建工作已基本完成时,委员长指出,社会建设委员会的成立,体现了习近平总书记和党中央对社会建设工作的高度重视。作为“五位一体”总体布局的重要方面,社会建设是党的十八大以来一直到实现社会主义现代化强国都要始终加强的。要进一步推进社会领域法律制



栗战书委员长在预算联网监督室了解有关情况。摄影/全国人大常委会办公厅摄影部 樊如钧

度建设,对下一步的立法、修法工作进行深入研究。他表示,社会建设委员会的一切工作都是新起步,大家要齐心协力,以无私奉献、埋头苦干的精神为日后更好地开展工作打下坚实基础。

### “坚决打好决胜全面小康三大攻坚战”

从现在到2020年,是全面建成小康社会决胜期。党的十九大报告指出,要坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的攻坚战,使全面建成小康社会得到人民认可、经得起历史检验。栗战书委员长走访了全国人大财政经济委员会、农业与农村委员会、环境与资源保护委员会和常委会预算工作委员会,为坚决打好决胜全面小康三大攻坚战提出要求,作出指示。

十九大报告提出,要健全金融监管体系,守住不发生系统性金融风险的底线。其中,人大听取和审议财政预决算工作报告是防范金融风险的重要方面,也是全国人大财政经济委员会的重要工作。专业性是专门委员会的显著特点。看到财政经济委员会既有经验丰富的专家,又有财经专业毕业的高学历青年同志,栗战书委员长感到十分欣慰。他表示,财政经济委员会职能繁多,工作量

大,责任重大。大家要发挥优势特长,做好工作。特别是当前财经相关立法较多,要与有关专门委员会协调好,对立法、修法工作作出统筹规划,同时积极辅助中央做好经济研究工作。

栗战书委员长来到预算联网监督室。预算工作委员会的负责人介绍称,人大预算联网监督,是人大预算监督改革的重要举措。监督系统共分为8个板块,通过系统不仅可以了解今年各地各部门的预算执行情况,还可以与历史数据进行比对。随后,工作人员实时调取了全国人大常委会办公厅今年上半年的预算执行数据,并以图表的方式进行展示,执行进度一目了然。

针对预算联网监督的具体运作,栗战书委员长一连提出了几个问题:“联网数据是否动态更新?预算支出后能否实时显示?”“监督室是否24小时都有人值班?数据能否立即调取?”对于这些问题,相关负责人都一一作出解答。委员长对预算联网监督工作取得的成果表示肯定,并强调要再接再厉,进一步围绕党中央关于防范化解重大风险要求,重点做好预算审查监督、国有资产监督、审计查出突出问题整改情况的跟踪监督以及相关立法等工作。

要打好打赢脱贫攻坚战,做好农业

农村工作十分关键。党的十九大首次提出了乡村振兴战略,成为开展相关工作的重要遵循。在农业与农村委员会,栗战书委员长听取了相关负责人关于今年立法、监督等工作安排的介绍,并对农委的机构设置、人员构成等进行了解。他指出,党中央对农业农村工作高度重视,每年的中央农村工作会议上,习近平总书记都会作出重要指示。结合农委的具体工作,委员长强调,当前最重要的工作就是实施好乡村振兴战略。要围绕乡村振兴战略这个中心点进行部署,发挥我们的专业优势和长处,做好相关工作,为乡村振兴战略的有效实施提供保障。

良好的生态环境既是广大人民群众的热切期盼,也是全面小康社会重要的衡量标准之一。栗战书委员长十分重视环境保护工作。在环境与资源保护委员会,他结合今年开展的大气污染防治法执法检查指出,此次执法检查是十三届全国人大常委会在环保领域开展的首次执法检查,并专门加开一次常委会会议对有关议题进行审议,力度很大,规格很高,是全国人大及其常委会深入贯彻习近平关于生态文明建设思想、紧密配合中央战略部署的重要体现。在对有关工作予以肯定的同时,委员长强调,环境与资源保护委员会要继承优良传统,积极配合党中央关于打好三大攻坚战的要求,按照常委会工作安排,进一步做好立法、监督等工作。

### “做好相关工作,服务国家重大战略”

民族、教科文卫、外事、华侨、港澳等方面的工作都是全国人大及其常委会工作的重要方面。走访各委员会期间,栗战书委员长强调,要做好相关工作,服务国家重大战略。

民族委员会是全国人大最早设立的专门委员会之一。与委员会组成人员、工作人员亲切交谈之余,栗战书委员长强调,民族工作非常重要,对国家是否稳定、能否长期稳定有重要影响。正如总书

左图:  
栗战书委员长亲切看望全国人大社会建设委员会的工作人员。摄影/全国人大常委会办公厅摄影部 樊如钧

右图:  
栗战书委员长参观全国人大常委会办公厅研究室资料室。摄影/全国人大常委会办公厅摄影部 樊如钧



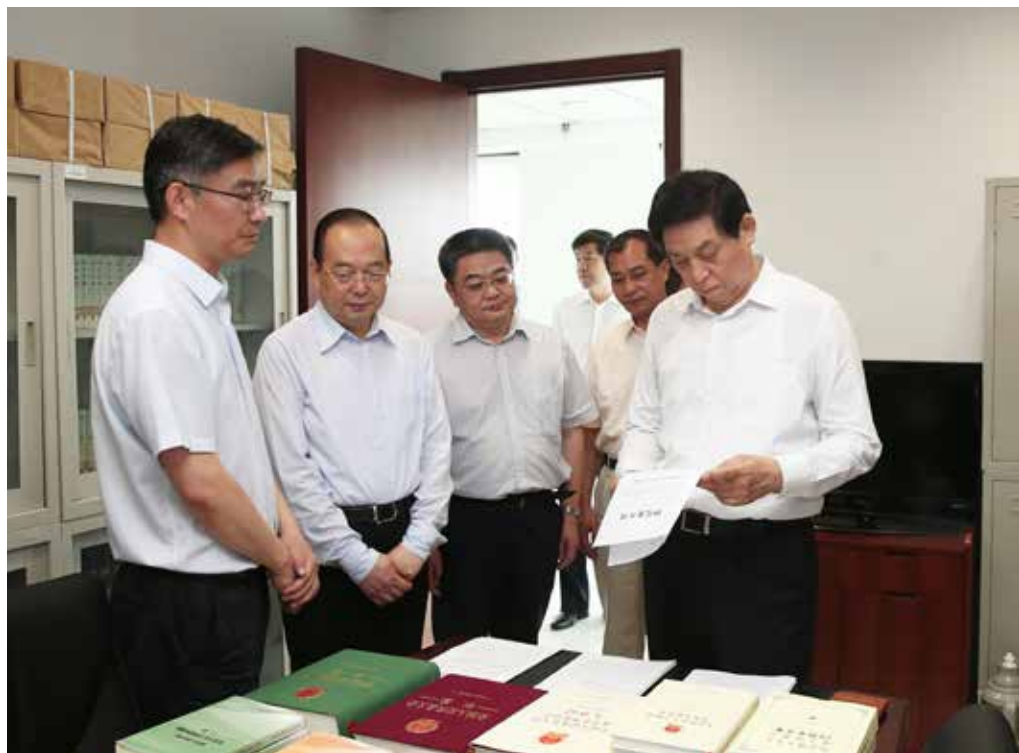
记所说,各民族要像石榴籽一样紧紧抱在一起。民族委员会的工作既要维护少数民族的利益,更要致力于实现中华民族的共同利益,这个关系要把握好。关于立法,委员长嘱咐道,民族工作比较复杂,下一步需要立哪些法、怎么立,还需要慢慢研究,研究透了再起步。

教育科学文化卫生委员会的工作有一个突出特点,就是涉及领域众多。走访教育科学文化卫生委员会时,栗战书委员长仔细询问了委员会的人员构成。他指出,教育科学文化卫生委员会的工作涉及教育科学文化卫生等众多领域,任务繁重,责任重大,好在有很多相关领域的专家,有很多学习相关专业的年轻人,文化科技水平都很高,做好工作有广泛的人才基础。对围拢过来的青年干部,他勉励大家再接再厉,不断增强本领,不辞辛苦,按照常委会工作计划将工作做好,为我国教育科学文化卫生事业的发展提供更好的法律保障。委员会的同志们信心满满,齐声表示:一定不辜负委员长的期望,把委员长的要求落实好!

外事工作是全国人大对外交流的重要窗口。今年5月,栗战书委员长先后对埃塞俄比亚、莫桑比克、纳米比亚进行正式友好访问,取得了丰硕成果。在外事委员会,委员长亲切地表示,外事活动在全国人大工作当中占有重要比重,外事委的各项服务工作做得很好,为全国人大对外交往提供了可靠保障。他强调,与党的外交工作、国家的外交工作不同,全国人大的外交工作有自己的特色。大家要深刻领会中央精神,落实好总书记关于外交工作的战略谋划和外交思想,开拓进取,创造亮点,积极有效开展对外交往工作,服务国家总体外交事业。

在华侨委员会,栗战书委员长十分关心当前涉侨立法工作的推进情况。他指出,虽然涉侨立法每年都提,但相关问题较为复杂,一些概念的界定甚至还没有统一的说法。因此,立法条件仍不成熟,不能急于一时,可以考虑通过其他方式稳妥地推进有关工作。他进一步强调,在开展相关工作时,不仅要注重对华侨、侨眷、侨属等利益的保护,更要注重通过





对立法等工作的推进,广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷,共同致力于中华民族伟大复兴。

栗战书委员长来到香港、澳门基本法委员会看望这里的工作人员,了解有关工作的推进情况。委员会相关负责人介绍称,除对香港、澳门基本法相关条款实施中的问题进行研究,并向全国人大常委会提供意见外,两委还负责推进国歌法等法律法规在港澳地区的落实工作。委员长对香港、澳门基本法委员会的工作表示肯定,并对做好下一步工作提出要求。

### “发挥好每个‘零部件’的作用,为常委会工作提供有效保障”

栗战书委员长还看望了常委会党组成员和办公厅各局室、直属事业单位的有关负责同志。委员长将办公厅比喻为一台巨大的机器,将其下设的各局室比喻为其中的零部件,并指出:“只有这些零部件好好配合,办公厅这台大机器才能有效运转,才能为常委会开展工作提供有效

保障。”他进一步强调,随着国家事业的发展、党中央重要工作任务的部署,以及当前对从严治党、党风廉政建设等提出了更高要求,办公厅的工作还要百尺竿头更进一步,不断提高,追求更好。

栗战书委员长对文件传输和保密工作十分关注,专程前往秘书局文电处了解有关情况。看到文件收发已实现半自动化,整个流程规范、有序,文件保密工作井井有条,委员长强调,文件传输最重要的是及时和保密,要延续好的经验做法,进一步做好文件的管理和保密工作。

栗战书委员长来到办公厅研究室,向大家表示慰问。他指出,研究室是“笔杆子”,是出思想、产生思想火花的地方。这就需要研究室的同志具有很高的政治觉悟、很强的思维能力,还要有宽阔的视野和不辞辛苦、任劳任怨、无私奉献的精神。你们都是在背后默默付出的幕后英雄,工作非常辛苦,向大家表示感谢。

委员长还参观了研究室的资料室。看着桌上、书柜中摆放整齐的全国人大

大事记、工作年鉴等文献资料,他深情地叮嘱道,一定要做好记录归档工作,保留好历史资料,更好地服务于常委会工作。

栗战书委员长走访了人民大会堂员工食堂等机关后勤部门,就职工伙食、办公条件等情况进行了解。在人民大会堂员工食堂,委员长亲切询问了食堂菜品、制作流程、职工待遇等情况。他指出,要加强对各环节的监督管理,保证食品安全卫生,提高服务质量,做好后勤保障工作。

10个专门委员会、4个工作委员会、办公厅下设10个局室和8家事业单位……循着栗战书委员长的走访路线,不难发现,一个个小小的瞬间串联起的是委员长由点及面对机关各项工作作出整体部署的大画面。平易近人的话语,道出的是委员长对机关干部的关心和鼓励,牵出的是委员长时刻关切的大事,彰显的是委员长对做好人大工作的新要求 and 殷切期盼,为新形势下做好人大工作指明了方向、注入了新动力。■



5月7日,栗战书委员长在北京主持召开全国人大常委会大气污染防治法检查组第一次全体会议。摄影/新华社记者 丁林

# 栗战书委员长参与 大气污染防治法执法检查全记录

文 / 本刊记者 李小健

呼吸着新鲜空气,生活在蓝天白云之下……当前,人民群众对美好生活的追求,就包括迫切希望改善空气质量,提升蓝天幸福感。

良好生态环境是最公平的公共产品,是最普惠的民生福祉。环境问题解决得好不好,已成为全面建成小康社会能否得到人民认可的关键。面对人民群

众的所想、所盼、所急,以习近平同志为核心的党中央积极作出回应,全面部署加强生态文明和美丽中国建设,明确把打好污染防治攻坚战作为决胜全面建成小康社会的三大攻坚战之一。习近平总书记在今年5月召开的全国生态环境保护大会上强调,打好污染防治攻坚战,重中之重是坚决打赢蓝天保卫战,还老百姓

姓蓝天白云、繁星闪烁。

防治大气污染,要用好法律武器;保卫蓝天白云,更离不开法治保障。十三届全国人大常委会履新后,迅即展开大气污染防治法执法检查,在人大工作职责范围内全面打响蓝天保卫战。

栗战书委员长高度重视,他挂帅担任执法检查组组长,从主持召开战前动



员会、率队赴基层一线检查、召开五级人大代表座谈会,到专门听取各分小组执法检查情况、向常委会会议作执法检查报告、参加分组审议,再到主持召开本届全国人大常委会首场专题询问,全程深度参与了这次监督工作。

栗战书委员长带头示范,身体力行,用实际行动表明了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想,坚决贯彻落实党中央重大决策部署和全国生态环境保护大会精神,以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天的政治自觉和责任担当。同时,这也让人们对未来空气质量好转、生态环境持续改善充满期待。

### 主持召开战前动员会: 全面打响蓝天保卫战

5月7日,十三届全国人大常委会正式启动大气污染防治法执法检查。栗战书委员长在北京人民大会堂主持召开第一次全体会议,对扎实做好执法检查工作进行了总动员、总部署。

栗战书委员长在会上详细阐述了这次执法检查的重大意义和目的。他说,十三届全国人大常委会在履职第一年开展大气污染防治法执法检查,目的就是要突出全面实施大气污染防治法的重要意义,为打赢蓝天保卫战提供有力法治保障。要通过这次执法检查,推动习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想的贯彻落实,使之贯穿到经济、政治、文化、社会建设之中,推动全党全国自觉贯彻落实新发展理念,形成共同促进生态文明建设的强大合力。推动党中央关于环境保护和污染防治的重大决策部署得到切实贯彻,保证法律得到全面有效实施,解决人民群众关注的突出环境问题。推动各级政府和部门、企业全面落实防治大气污染、改善大气环境质量的法律责任,坚决守住生态环境质量“只能更好、不能变坏”的责任底线。大力宣传普及大气污染防治法,推动全社会牢固树立社会

主义生态文明观,自觉履行环境保护和大气污染防治义务。

为切实做好这次执法检查工作,栗战书委员长着重提出了五点具体要求。他强调,人大执法检查就是“法律巡视”,是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。做好新时代人大执法检查工作,一要把握好监督原则。执法检查是在行使宪法、法律赋予的监督权,执法检查的过程就是进行监督的过程。要把握“依法”二字,坚持把“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”作为重要原则。同时,也要体现坚持执法检查必须严格、监督必须有力度的原则,避免出现检查、监督中“粗、宽、松、软”的问题。二要突出重点。针对当前大气污染防治的重点区域、重点领域,深入检查相关法律制度实施情况,推动加强源头防治、联防联控、全民共治。三要坚持问题导向。抓住影响治污实效、损害群众利益的突出问题,查清病灶,对症下药,提出务实有效的意见、建议。四要精心组织。做到各环节工作环环相扣、依次递进,确保执法检查顺利完成。五要严格执行中央八项规定精神。坚决杜绝形式主义、官僚主义,展现新一届全国人大常委会的新气象新风貌。

专家评价称,这五点要求的提出,深刻阐明了执法检查的本质,准确把握了执法检查的规律,紧紧抓住了执法检查的核心,高度概括了执法检查的方式方法。不仅为这次大气污染防治法执法检查定了基调,同时,对做好新时代人大监督工作,进一步增强人大监督实效,也具有十分重要的指导作用。

### 深入基层一线: 察实情、听真话、寻良策

不明察,不能烛私。为了掌握法律实施的真实情况,作为执法检查组组长,栗战书委员长俯下身子,先后率领全国人大常委会执法检查组深入河南省、内蒙古自治区基层一线察实情、听真话、寻良策。

5月24日至28日,栗战书委员长率

队先后到河南省安阳市、郑州市、洛阳市,实地检查大气污染防治法实施情况。他在检查中强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想,全面有效实施大气污染防治法,夯实法律责任,依法标本兼治,用法律的武器护卫蓝天白云,提升百姓蓝天幸福感。

在钢铁、化工、电力、机械制造、新材料等企业车间或项目现场,栗战书详细询问污染物排放标准,查看污染治理和监测设备,了解企业技术改造、节能减排情况。就防治大气污染,他说:“治理污染必须加强源头防治。要强化企业主体责任,推动企业依法生产、达标排放,加快转型升级,实现绿色发展。要加大监管力度,坚决整治和关停不达标企业。”

检查期间,栗战书还率队到河南省环保厅检查环境监测及重污染天气预警应急工作,到村民家中了解“电代煤”“气代煤”情况,到建筑工地查看扬尘污染防控,到遥感监测点、公交充电站了解机动车污染排放治理、新能源公交车使用推广。同时,执法检查组还对部分企业和工地进行了突击暗访。栗战书说:“环境质量怎么样,老百姓的感受最直接、最强烈。污染治理成效怎么样,要由老百姓说了算,老百姓说好才是真好。要广泛宣传大气污染防治法律法规和政策措施,及时公开污染情况和治理成效,发动群众参与和监督,形成全社会共同治理的合力。”

栗战书在检查中主持会议时强调,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推动生态环境保护发生历史性、转折性、全局性变化,形成了习近平生态文明思想。这一重要思想从根本上扭转了多年存在的一些不正确发展理念,对生态文明建设进行了顶层设计和全面部署,着力推动解决人民群众最关心的突出生态环境问题,为建设美丽中国提供了指导和遵循。各级党政机关和全社会都要深入学习领会把握习近平生态文明思想,贯彻到各方面工作和生产



5月24日至28日，栗战书委员长在河南检查大气污染防治法实施情况。图为5月25日，栗战书委员长在安阳钢铁集团检查提标治理项目。摄影/新华社记者 丁林

生活中，坚决打赢蓝天保卫战。

栗战书指出，河南大气污染防治取得明显成效，同时存在不少问题，形势依然严峻。要把党中央要求和法律责任落到实处，勇于担当，动真碰硬，下大决心和大气力解决污染问题。要大力调整经济、产业、能源、运输结构，切实把污染物排放总量降下来，从根本上改善大气环境。各级人大要发挥职能作用，完善法律和地方法规，加大监督力度，为大气污染防治提供法治保障。

6月2日至5日，栗战书委员长率队先后到内蒙古自治区呼和浩特市、包头

市和鄂尔多斯市，实地检查大气污染防治法实施情况。他在检查中强调，要以习近平生态文明思想为指引，坚决贯彻落实党中央决策部署，以夯实责任为抓手，推动大气污染防治法全面有效实施，持之以恒建设好祖国北疆生态安全屏障，确保人民群众享有更多蓝天白云。

在电力、钢铁、煤炭、化工、新能源汽车等企业，栗战书深入厂矿车间详细了解企业技术改造和节能减排情况。他指出，生态环境问题归根到底是经济发展方式问题。要坚持绿色发展，实行源头治理、综合施策。一方面在治理现有

污染上下功夫，大力整治排放不达标企业和“散乱污”企业。另一方面在控制排放总量上下功夫，制定中长期规划，大力调整产业、能源结构，做好煤炭清洁高效利用这篇大文章。

栗战书十分关心群众冬季清洁取暖问题，专程来到社区查看燃煤改造设施，走进居民家中询问集中供暖情况，到企业了解清洁能源技术的研发推广。他强调，污染治理措施和成效要听取群众意见，看群众满意不满意。要因地制宜、多措并举解决群众清洁取暖问题，用好集中供热和气、电、光热等多种替代方式，减少散煤燃烧污染，保障群众温暖过冬。

内蒙古是我国北方重要的生态安全屏障。栗战书来到风沙源生态治理工程现场查看防沙固沙成效，并到自治区环保厅检查环境监测监控等工作。他强调，内蒙古要把保护好生态环境作为重大政治任务，践行“塞罕坝”精神，艰苦奋斗，久久为功，持续推进京津冀风沙源治理、“三北”防护林建设，加强荒漠化治理、湿地保护和污染防治，在祖国北疆构筑起一道万里绿色长城。

栗战书委员长在检查中主持会议时强调，以习近平同志为核心的党中央对打好污染防治攻坚战作出了全面部署。要提升政治站位，强化政治责任，把习近平总书记的指示要求记在心里、扛在肩上、落实到实际工作中，坚决打赢蓝天保卫战。他指出，大气污染防治法每一条都是经验教训的总结，每一条都凝聚着人民群众的期盼，每一条都意味着责任担当。要让法律深入人心，成为污染治理的有力武器，确保法律规定的政府责任、企业责任、公民责任落到实处，坚决纠正“有法不依、执法不严、违法不究”的情况。要发挥人大代表的桥梁纽带作用，及时反映群众呼声，集中人民智慧，推动形成全社会共同治理的良好局面。

**主持召开座谈会：**  
**倾听民意、集中民智、问计于民**  
在河南、内蒙古开展执法检查时，



栗战书委员长专门召开五级人大代表座谈会,十分注重倾听民意、集中民智、问计于民。这是十三届全国人大常委会在执法检查中的一项重要创新。

人大代表来自人民、植根人民,同人民群众保持着血肉联系,对人民群众的呼声、愿望、要求也十分地熟悉。这次执法检查特别注重依靠代表、依靠群众,第一次专门召开五级人大代表座谈会,进一步充分发挥人大代表密切联系人民群众、反映人民呼声的桥梁纽带作用。通过召开五级人大代表座谈会,把

党中央决策部署及时传达到人民群众中,把人民群众的呼声、愿望、要求及时反映上来,以便国家层面作出符合人民群众愿望要求的决策。

6月3日下午,栗战书委员长在内蒙古包头市青山宾馆会议中心主持召开了五级人大代表座谈会,广泛听取大家对贯彻实施大气污染防治法、打赢蓝天保卫战的意见和建议。座谈会上,人大代表结合各自工作领域和行业特点,实事求是地反映情况,提出建议。

全国人大代表、国家能源内蒙古煤焦化公司工人吴英以她所在的城市乌海为例,介绍了煤炭型工业城市如何围绕突出环境问题组织开展矿区污染集中整治的情况。她建议,国家组织科研院所和高校,在煤矸石自燃等矿区综合治理技术方面进行积极探索和研究,为矿区生态恢复提供有力的科技支撑。内蒙古自治区人大代表、霍林郭勒市委书记张鸿福根据近年来的污染治理经验认为,污染防治的根本问题是发展方式,要以经济高质量发展推动生态环境的根本转



6月2日至5日,栗战书委员长在内蒙古自治区检查大气污染防治法实施情况。图为6月3日,栗战书委员长在包钢集团了解生产线技术升级改造情况。摄影/新华社记者 饶爱民

变,在产业结构转型升级上狠下功夫,不再追求量的扩张,而是追求质的提升。

乡镇人大代表、赤峰市敖汉旗巴尔当村党支部书记张利介绍,大气污染防治法实施后,旗政府严格禁止焚烧秸秆,同时,对秸秆进行转化利用,村民将秸秆交给企业,企业将秸秆打捆收集后作饲料,大力发展养殖业,促进秸秆转化,推广秸秆还田。“这样一堵一疏,既解决了秸秆燃烧污染环境,又让老百姓得到了实惠。”就秸秆回收利用问题,包头市人大代表、村民吕志强建议农机具生产企业要结合农村实际,有针对性地研发和生产科技含量高、效果好的农机设备,彻底解决秸秆焚烧问题。包头市石拐区人大代表、区环境监察站工作人员王越从事基层环保工作已30年。他结合多年的执法经验说:“要注重治标和治本统一、重点和一般兼顾,推进联合执法、区域执法、交叉执法等执法机制创新。”

栗战书委员长听完大家的发言后说:“大家刚才反映的问题和提出的建议都很有针对性,检查组将逐条梳理,与有

关部门一起认真研究。”他要求,各级人大代表要代表好人民群众,服务好人民群众,决不辜负人民群众的期望。希望各位代表认真学习贯彻习近平生态文明思想,带头学习宣传贯彻大气污染防治法,积极反映群众的意愿和诉求,积极参与、支持和监督环境保护和污染防治工作。

### 专门听取各小组检查情况: 执法检查要直面问题,不搞评功摆好

赴地方实地检查结束后,全国人大常委会大气污染防治法执法检查组回京后又紧张忙碌起来。

6月15日,栗战书委员长主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第二次全体会议,专门听取4个检查组赴8个省区检查法律实施情况的汇报,研究部署下一步工作。他强调,要以习近平生态文明思想为指引和遵循,清醒判断大气污染防治总体形势,深入查找法律实施中存在的突出问题,查清病灶、对症下药,推动大气污染防治法全面有效实施,让法律制度成为刚性约束和

不可触碰的高压线。

栗战书说,大气污染防治法修订实施以来,为打赢蓝天保卫战提供了有力法治保障。各地区各部门依法治污的意识不断增强,按照党中央决策部署和法律规定,切实加大工作力度,重点城市重污染天数大幅减少,大气环境质量持续改善。同时要清醒看到,大气污染防治形势依然十分严峻,大气环境质量离党中央要求、人民群众期盼还有很大差距。这次执法检查发现,大气污染防治法

的学习宣传不深入,配套法规和标准不完善,法律责任落实不到位,法律武器没有得到充分运用,成为影响污染防治成效的重要原因。

栗战书强调,执法检查就是要真找问题、真抓住问题、真解决问题,不能走过场,不能搞评功摆好那一套。要多用事实说话,客观真实反映情况和问题,典型违法事例要点名,敢于动真碰硬,督促有关方面认真纠正违法行为。要以法律为准绳,对照法律规定逐条梳理归纳查找出来的问题,体现人大执法检查特点。要提升政治站位,从思想认识、发展理念、责任担当、制度措施、工作作风等方面深挖原因和根源,把问题和原因讲清楚讲透彻。提出建议要重点突出、务实可行,既要推动改进工作、压实法律责任,又要完善制度机制,增强法治意识,发挥好执法检查的“法律巡视”监督利剑作用。

6月22日,栗战书委员长在十三届全国人大常委会第三次会议上讲话时特别强调,为贯彻落实党中央关于全面加强生态环境保护、坚决打好污染防治攻坚战决策部署,增强大气污染防治法执法检



6月15日,栗战书委员长在北京主持召开全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第二次全体会议。摄影/新华社记者 饶爱民

查的实效,根据委员长会议意见,计划在7月上旬加开一次常委会会议,专题审议大气污染防治法执法检查报告和相关决议草案,并开展专题询问。常委会、专门委员会组成人员要深入学习领会习近平生态文明思想,认真学习研读大气污染防治法,提前了解大气污染防治方面的情况,做好审议准备。有关方面要抓紧做好相关文稿起草和会议组织筹备工作。

### 首作执法检查报告: 既查摆问题,又提出对策

7月9日上午,十三届全国人大常委会第四次会议在北京举行。栗战书委员长向会议作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告。执法检查报告介绍了大气污染防治法实施的总体情况,指出了法律实施中存在的主要问题,并对原因进行分析,提出了切实可行的意见和建议。

栗战书作报告时说,党的十八大以来,各地区各部门坚决贯彻党中央决策部署,认真贯彻落实大气污染防治法,深入实施大气污染防治行动计划,大气污

染防治工作取得积极进展。2017年,全国338个地级及以上城市可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)平均浓度比2013年下降22.7%;京津冀、长三角、珠三角等重点区域细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度分别下降39.6%、34.3%、27.7%,珠三角区域细颗粒物(PM<sub>2.5</sub>)平均浓度连续三年达标。全国空气质量总体改善,重点区域明显好转,人民群众的获得感明显提升。

同时,他指出了当前法律实施过程中还存在结构性污染问题较为突出、部分配套法规和标准制定工作滞后、大气污染防治措施执行不够有力、执法监管和司法保障有待加强以及法律责任不落实六大方面的问题。为了更好地说明这些问题,执法检查报告根据检查情况举出大量事例,实事求是,直接点名曝光,再次凸显了执法检查的底色和权威。

比如,就结构性污染较为突出的问题,报告提到:山东省传统产业占全部工业的70%,重化工业占传统工业的70%;河北邯郸“城中有钢”,石家庄“煤电围城”等问题突出;内蒙古包头重化



企业围城,全市建成区面积不足总面积的1%,但集聚了全市约90%的钢铁产能、89%的火电装机和90%的稀土产量。

就部分配套法规和标准制定工作滞后问题,报告提到:2015年修改立法法以来,截至2017年12月,新赋予地方立法权的274个设区的市、自治州和不设区的地级市仅出台了14件大气环境保护地方性法规;当前执行的《大气污染物综合排放标准》《恶臭污染物排放标准》《工业炉窑大气污染排放标准》都是20世纪90年代发布实施的,修订工作严重滞后。

就大气污染监督管理制度落实不到位问题,报告提到:安徽芜湖2017年对火电、造纸、水泥、印染等14个行业,仅发放52张排污许可证;江苏徐州对火电、造纸、钢铁等10个行业仅核发124张排污许可证;山西省临汾市出现大气环境质量造假窝案,2017年4月至2018年4月,6个国控站点被人为干扰上百次,监测数据严重失真。

就重点领域大气污染防治措施执行不够有力问题,报告提到:山东省铁雄冶金科技有限公司建设了脱硫脱硝设施,但通过旁路烟囱排放部分未处理烟气;河南省郑州市发现存在废渣冶炼“散乱污”企业,洛阳市相邻三个乡镇形成家具制造企业群达400家以上,粉尘污染突出,影响周边居民生活环境;山西省散煤年消费量大约2000余万吨,存在散煤替代进展缓慢、洁净焦不合格等问题;2017年,有关部门在天津、廊坊、唐山、保定、邢台等五市开展的柴油质量抽检中,合格率仅为47%;内蒙古鄂尔多斯市露天煤矿抑尘措施普遍不足,扬尘问题突出;陕西省西安浐灞生态区雁鸣湖项目,260多亩的施工地面未采取覆盖、洒水等抑尘措施;等等。

“存在上述问题的原因是多方面的,关键是一些地方和部门没有正确处理好环境保护和经济发展的关系,没有全面有效实施大气污染防治法。”栗战书委员长在报告中对原因进行了深入分

析,主要是一些地方和部门对绿色发展理念的认识存在差距、生态环境保护法律学习宣传运用缺乏力度、大气污染治理的长效机制尚未健全以及工作中存在作风不扎实的问题。

针对法律实施中存在的主要问题及对原因的分析,栗战书委员长在报告中从五个方面提出了应对之策,既有理论指导,也有操作建议。具体是:坚决贯彻落实习近平生态文明思想,严格实施大气污染防治法,加快制定配套法规规章和标准,加强对法律实施的监督,进一步强化科技支撑。

7月9日,十三届全国人大常委会第四次会议举行分组会议,审议执法检查报告。栗战书委员长参加审议。

与会人员普遍认为,全面加强生态环境保护,坚决打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是党中央作出的重大决策部署。全国人大常委会把大气污染防治法执法检查作为今年监督工作的重中之重,深入学习贯彻习近平生态文明思想,始终坚持“依法”原则,执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳,充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,有利于保证党中央重大决策部署贯彻落实,保证法律得到全面有效实施,推动解决人民群众关注的突出环境问题。执法检查报告政治站位高,充分肯定党的十八大以来大气污染防治工作取得的积极进展,充分反映法律实施中存在的主要问题,深入分析存在问题的原因,提出的建议具有很强的针对性、可操作性和可执行性,普遍赞成这个报告。

### 主持首场专题询问:敢于担当,为打好污染防治攻坚战贡献人大力量

7月10日上午,十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查报告关于检查大气污染防治法实施情况的报告进行专题询问,栗战书委员长主持并讲话。这是十三届全国人大常委会开展的第一次专题询问,也是此次

监督工作的一个重要环节。

栗战书主持会议时说,开展执法检查,发现问题是关键,整改落实是目的。“今天的专题询问,要在前一阶段全面执法检查基础上,突出问题导向,找准问题症结,深入分析原因,达成政策共识,形成工作合力,把思想和行动统一到党中央生态文明建设的重大决策部署上来,扎实推进党中央生态环境保护目标任务的实现。”

在栗战书委员长的主持下,专题询问非常精彩务实。在约两个半小时的时间里,常委会委员袁驷、吕彩霞、程立峰、矫勇、王毅、冯军、周洪宇、刘健、吕建,列席会议的全国人大代表刘怀平、党永富、温娟发言询问。国务委员王勇和交通运输部、国家市场监督管理总局、工业和信息化部、生态环境部、国家发展和改革委员会、司法部等有关部门负责人和最高人民法院、最高人民检察院负责同志到会应询,对所提问题一一作答。大家在问答中聚焦问题、突出重点,讲实情、说实话。提问与回答有来有往,问问题简洁明了、直奔主题,回答问题直截了当、不走过场。现场气氛热烈,满满的全是干货。

询问结束后,栗战书发表了重要讲话。他指出,贯彻落实习近平生态文明思想、全面实施大气污染防治法、增强人民群众蓝天幸福感,是这次执法检查的经验体会,也是贯穿此次“法律巡视”的一条主线。全国人大常委会、“一府一委两院”都要牢固树立“四个意识”,提高政治站位,坚决贯彻党中央决策部署,共同努力,敢于担当,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。要以时不我待的紧迫感,加大力度、加快治理、加紧攻坚;要强化问题导向,标本兼治、重在治本;要结合各地污染防治实际,分类施策、精准发力;要加强各国家机关之间的协同配合,各尽其责,推动和保障生态环境保护领域各项法律、决议全面有效实施,为打好污染防治攻坚战作出应有的贡献。★

(综合新华社、人民日报报道)

# “以法律的武器治理污染，用法治的力量保卫蓝天”

## ——全国人大常委会赴地方开展大气污染防治法执法检查回眸

文 / 王博勋 王晓琳 赵祯祺



6月2日至5日，栗战书委员长在内蒙古自治区检查大气污染防治法实施情况。图为6月4日，栗战书委员长在鄂尔多斯银肯塔拉京津风沙源治理项目了解防沙固沙、植被恢复等情况。摄影/新华社记者 饶爱民

环境就是民生，蓝天也是幸福。良好的生态环境既是广大人民群众的热切期盼，也是全面小康社会重要的衡量标准之一。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调，打好污染防治攻坚战，重中之重是坚决打赢蓝天保卫战，还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。

民心所向，人大所向。为保证党中央重大决策部署贯彻落实，保证法律得到全面有效实施，推动解决人民群众关注的突出环境问题，十三届全国人大常委会开局之年即聚焦蓝天保卫战，开展大气污染防治法执法检查。这是修订后的大气污染防治法自2016年实施以来，全国人大常委会

会就此开展的第一次执法检查。

此次执法检查由栗战书委员长领衔担任执法检查组组长，王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长，杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长。今年5月至6月，执法检查组分4个小组，赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省区开展执法检查。其间，执法检查组召开三次全体会议，并深入到26个地市，召开29次座谈会，听取地方政府和有关部门的汇报，实地查看了107个单位和项目。同时，委托其他23个省（区、市）人大常委会开展自查，实现了执法检查全覆盖。

换届伊始，新一届全国人大常委会就开展如此高规格、大规模的执法检查，引起了外界高度关注。舆论普遍认为，此次执法检查对大气污染防治法的实施情况做了一次全面“会诊”，以“法律巡视”利剑向大气污染宣战，充分体现了新一届全国人大常委会坚决贯彻落实习近平生态文明思想的政治自觉和责任担当，显示了全国人大常委会对打赢污染防治攻坚战和蓝天保卫战的高度重视。以下，就让我们跟随执法检查组的步伐，一起去看看各地大气污染防治法的实施情况。

### 栗战书委员长率队 赴河南、内蒙古检查

从主持执法检查组第一次、第二次全体会议，到深入基层前往河南、内蒙古开展实地检查，聆听原汁原味的基层声音，再到在常委会会议上代表执法检查组作关于检查大气污染防治法实施情况的报告、主持专题询问……栗战书委员长以身作则、亲力亲为，全程参与了这次执法检查，以多种形式、全面深入了解大气污染防治法实施情况和存在问题，为执法检查工作作出表率，给我们留下了难忘的印象。

京津冀地区的大气污染治理向来是我国大气污染防治工作的重中之重。位于其周边的河南省和内蒙古自治区大气污染防治法实施情况，直接影响着京津冀地区大气污染防治工作进展，影响蓝天保卫战的成效。盯准这两个省区，栗战书委员长分别于今年5月下旬和6月上旬率领执法检查组前往河南、内蒙古



开展实地检查。

5月24日至28日,栗战书委员长率队先后在河南省安阳市、郑州市、洛阳市实地检查大气污染防治法实施情况。检查期间,栗战书强调,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想,全面有效实施大气污染防治法,夯实法律责任,依法标本兼治,用法律的武器护卫蓝天白云,提升百姓蓝天幸福感。

栗战书来到钢铁、化工、电力、机械制造、新材料等企业。在详细询问污染物排放标准,查看污染治理和监测设备,了解企业技术改造、节能减排情况后,他指出,治理污染必须加强源头防治。要强化企业主体责任,推动企业依法生产、达标排放,加快转型升级,实现绿色发展。要加大监管力度,坚决整治和关停不达标企业。

环境质量怎么样,老百姓的感受最直接、最强烈。为了能听到基层最真实的声音,栗战书前往村民家中了解“电代煤”“气代煤”情况,到建筑工地查看扬尘污染防治,在遥感监测点、公交充电站了解机动车污染排放治理、新能源公交车使用推广等情况。执法检查组还对部分企业和工地进行了突击暗访。“污染治理成效怎么样,要由老百姓说了算,老百姓说好才是真好。”栗战书指出,要广泛宣传大气污染防治法律法规和政策措施,及时公开污染情况和治理成效,发动群众参与和监督,形成全社会共同治理的合力。

召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会,倾听民意、集中民智,是本次执法检查的首创和亮点。在河南检查期间,栗战书分别主持会议,与五级人大代表和群众代表座谈,听取河南省有关方面情况汇报,还到省人大常委会机关看望工作人员。他强调,各级党政机关和全社会都要深入学习领会把握习近平生态文明思想,贯彻到各方面工作和生产生活中,坚决打赢蓝天保卫战。

结合检查了解到的情况,栗战书对河南大气污染防治取得的成效给予肯

定,同时指出当前仍存在不少问题,形势依然严峻。他强调,要把党中央要求和法律责任落到实处,勇于担当,动真碰硬,下大决心和大气力解决污染问题。要大力调整经济、产业、能源、运输结构,切实把污染物排放总量降下来,从根本上改善大气环境。各级人大要发挥职能作用,完善法律和地方性法规,加大监督力度,为大气污染防治提供法治保障。

内蒙古自治区地处祖国北疆,横跨“三北”、毗邻八省,是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区,其生态环境状况直接影响京津冀乃至整个华北地区的生态安全。

6月2日至5日,刚刚结束在河南的检查,栗战书委员长就立即率领执法检查组前往内蒙古呼和浩特、包头和鄂尔多斯开展实地检查。检查期间,他强调,要以习近平生态文明思想为指引,坚决贯彻落实党中央决策部署,以夯实责任为抓手,推动大气污染防治法全面有效实施,持之以恒建设好祖国北疆生态安全屏障,确保人民群众享有更多蓝天白云。

为详细了解企业技术升级改造和节能减排情况,栗战书前往电力、钢铁、煤炭、化工、新能源汽车等企业,深入厂矿车间。他指出,生态环境问题归根到底是经济发展方式问题。要坚持绿色发展,实行源头治理、综合施策。一方面在治理现有污染上下功夫,大力整治排放不达标企业和“散乱污”企业。另一方面在控制排放总量上下功夫,制定中长期规划,大力调整产业、能源结构,做好煤炭清洁高效利用这篇大文章。

栗战书委员长一直强调,污染治理措施和成效要听取群众意见,看群众满意不满意。他十分关心群众冬季清洁取暖问题,专程来到社区查看燃煤改造设施,走进居民家中询问集中供暖情况,到企业了解清洁能源技术的研发推广。栗战书指出,要因地制宜、多措并举解决群众清洁取暖问题,用好集中供热和电、电、光热等多种替代方式,减少散煤燃烧

污染,保障群众温暖过冬。

内蒙古是我国北方重要的生态安全屏障。在风沙源生态治理工程现场查看防沙固沙成效,到自治区环保厅检查环境监测监控等工作之后,栗战书强调,内蒙古要把保护好生态环境作为重大政治任务,践行“塞罕坝”精神,艰苦奋斗,久久为功,持续推进京津冀风沙源治理、“三北”防护林建设,加强荒漠化治理、湿地保护和污染防治,在祖国北疆构筑起一道万里绿色长城。

检查期间,栗战书分别主持会议,与五级人大代表和群众代表座谈,听取内蒙古有关方面情况汇报,到自治区人大常委会机关看望工作人员。他强调,以习近平同志为核心的党中央对打好污染防治攻坚战作出了全面部署。要提升政治站位,强化政治责任,把习近平总书记的指示要求记在心里、扛在肩上、落实到实际工作中,坚决打赢蓝天保卫战。他指出,大气污染防治法每一条都是经验教训的总结,每一条都凝聚着人民群众的期盼,每一条都意味着责任担当。要让法律深入人心,成为污染治理的有力武器,确保法律规定的政府责任、企业责任、公民责任落到实处,坚决纠正“有法不依、执法不严、违法不究”的情况。要发挥人大代表的桥梁纽带作用,及时反映群众呼声,集中人民智慧,推动形成全社会共同治理的良好局面。执法检查组还对部分企业和工地进行了突击暗访,对有关部门负责人开展了法律知识问卷调查。

### 王晨副委员长率队 赴山西、陕西检查

在今年全国环境保护工作会议上,有一个变化引起了社会各界的注意:汾渭平原首次被纳入大气污染防治重点区域,成为打赢蓝天保卫战的“主战场”之一。汾渭平原是黄河流域汾河平原、渭河平原及其台塬阶地的总称,包括山西省和陕西省的西安、咸阳等地。因此,加强对山西、陕西等地的大气污染防治力度势在必行。

5月15日至17日,王晨副委员长率执法检查组在山西开展执法检查。他指出,要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,特别是关于生态文明建设和打好污染防治攻坚战、确保3年时间明显见效的重要指示精神,全面实施大气污染防治法,以更大力度和更实措施推进大气污染防治,为增强人民群众蓝天幸福感提供法治保障。

其间,王晨率队先后到太原、晋中、阳泉等地进行检查,听取了山西贯彻实施大气污染防治法的情况汇报。在太原市杏花岭区,查看了空气质量智能化监管平台运行情况,对运用大数据和认知计算等高新技术对大气污染进行精细化监控和防治予以肯定,强调要充分发挥科学技术在大气污染防治中的支撑作用。在平定县冠山镇石板坪村,入户走访查看散煤治理情况,看望积极支持冬季清洁取暖“煤改气”工程的村民。在太原钢铁(集团)公司、山西瑞光热电公司、吉利集团山西公司、太原长风商务区电动出租车充电站、阳泉公交总公司、阳煤集团二矿和奥伦胶带公司等企业,分别查看了脱硫脱硝设备运行、挥发性有机污染物治理、锅炉清洁能源改造、新能源汽车推广使用等情况,要求进一步调整能源结构,减少煤炭消费,增加清洁能源使用,实施超低排放改造,鼓励企业在大气污染防治中当排头兵。

王晨指出,山西大力推进能源结构优化,推行煤炭消费减量和清洁化利用,加强重点行业和“散乱污”工业企业治理,加大机动车污染防治工作力度,大气污染防治取得积极进展。同时,要看到煤炭占山西一次能源消费的比重为80%以上,明显高于全国,二氧化硫、氮氧化物、烟粉尘等排放总量均在全国前列,大气污染防治形势依然严峻,任务艰巨。必须坚定不移推动资源型经济转型发展,把污染防治放在各项工作重要位置,科学制定发展规划,大力调整产业结构、能源结构和运输结构。要切实贯彻好新修订的大气污染防治法,加大执法力度,坚持



6月4日至6日,王晨副委员长带队在陕西省开展大气污染防治法执法检查。图为6月5日,王晨副委员长(右二)在大唐灞桥热电厂查看超低排放改造情况。摄影/法制日报 王斗斗

违法必究,运用法治的力量打赢蓝天保卫战。

6月4日至6日,王晨副委员长又率执法检查组奔赴陕西检查大气污染防治法贯彻实施情况。

执法检查组先后到西安、咸阳、渭南等地进行检查,听取陕西省贯彻实施大气污染防治法情况汇报,与五级人大代表和群众、专家代表座谈。在陕西省环境监测中心站和咸阳市城市管理监督指挥中心,分别查看空气质量预测预警系统和城市数字化管理平台,要求相关部门做到数据真、情况明,进行铁腕治霾、依法治霾、精准治霾,严肃查处大气污染违法行为。在大唐灞桥热电厂、比亚迪汽车公司和中石油长庆石化公司,查看超低排放改造、挥发性有机物治理情况,强调企业要切实履行法律义务,主动承担社会责任,狠抓节能减排、降耗治污。在西咸新区,听取关于中深层地热能无干扰清洁供热技术介绍,鼓励新区积极探索“多能互补、集成优化”的综合能源供应模式,进一步调整能源结构。检查组还来到中科院地球环境研究所,详细了解细颗粒物及挥发性有机物来源解析情况和研究成果,强调要大力加强基础研究,

为大气污染防治提供科技支撑。

率先出台地方大气污染防治条例,综合采取“减煤、控车、抑尘、治源、禁燃、增绿”等多项措施,积极探索主要污染物排污权交易……近年来,陕西大气污染防治工作取得积极进展,王晨对此表示肯定。但检查中也发现,陕西污染物排放总量仍远超环境容量,能源结构中“一煤独大”局面短期内难以改变,公路客货运比重过大,关中地区臭氧污染日趋严重……可以说,当前陕西大气污染防治任务仍十分艰巨。

对此,王晨指出,要把打赢蓝天保卫战作为重中之重,切实担负起生态文明建设的政治责任,坚持地方党委和政府“党政同责”,科学精准施策,强化联防联控,加大执法力度。关中城市群所在的汾渭平原是全国大气污染防治重点区域,要全力攻坚,重点突破,久久为功。做好法律宣传普及,推动全社会人人参与,共同建设美丽中国。他强调,打赢蓝天保卫战,必须全面深入学习贯彻习近平生态文明思想,实施好大气污染防治法各项规定,以空气质量明显改善为刚性要求,针对弱项短板,解决突出问题,努力实现人民群众蓝天白云、繁星闪烁的美





5月7日至11日,沈跃跃副委员长带队在山东省开展大气污染防治法执法检查。图为5月7日,沈跃跃副委员长(中)在济南市齐鲁制药有限公司检查挥发性有机污染物收集处理情况。

好期盼。

6月27日,受栗战书委员长委托,王晨副委员长主持召开执法检查组第三次全体会议,讨论修改执法检查报告稿。王晨副委员长对执法检查后续工作作出部署,提出了要求。他强调,要深入学习贯彻习近平生态文明思想,担负起完善法律制度、推动依法治污的重大职责,加大监督力度,增强监督实效,创新执法检查工作机制,为打赢蓝天保卫战、推进生态文明建设作出新贡献。

### 沈跃跃副委员长率队 赴河北、山东检查

据媒体报道,去年以来,京津冀及周边地区大气污染防治强化督查的28个督查组检查了北京、天津、河北、山西、山东、河南的678家企业和单位,发现部分企业和单位存在大气污染问题,其中,河北、山东问题突出。可见,要打赢“蓝天保卫战”,河北、山东这两个“重灾区”必须强力攻坚。

“要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,通过执法检查推动社会主义生态文明观的贯彻落实、深入人心,为打

赢蓝天保卫战作出贡献。”5月7日至11日,沈跃跃副委员长率执法检查组在山东开展大气污染防治法执法检查时强调。

为摸清山东大气污染防治法贯彻实施的现状和问题,执法检查组听取了山东省政府及相关单位关于贯彻落实大气污染防治法情况的汇报,先后前往济南、滨州、聊城等地,采取实地检查、随机抽查、突击检查等方式,走企业、进厂区、下村庄、访车站,并与全国人大代表、专家学者、相关企业负责人等座谈,听取他们对大气污染防治工作的意见、建议。

沈跃跃强调,环境问题是全社会关注的热点问题,也是全面建成小康社会能否得到人民认可的一个关键。要深刻认识打好污染防治攻坚战、打赢蓝天保卫战是关系人民群众切身利益的大事,是全面建成小康社会的关键,也是建设美丽中国的必然选择。要认真贯彻实施大气污染防治法,依法推进大气污染防治工作。坚持用最严格的法律制度保护环境,依法推动大气环境质量的改善;推动环境保护法律责任落实,压实企业主体责任,确保法律的各项规定得到有

效贯彻实施;坚持源头防治,依法推进解决燃煤污染、机动车污染等大气污染突出问题。

沈跃跃指出,人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分。执法检查是人大监督的法定形式和重要途径,也是人大推动法律贯彻实施、推进法治国家建设的重要抓手。要坚持“依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序”的原则,加强法律的宣传普及,坚持问题导向,增强监督实效,推动法律规定全面有效实施,法律责任全面落实,层层压实,依法推进解决大气污染突出问题,增强人民群众的蓝天幸福感。

5月22日至25日,执法检查组将阵地转移至河北。在冀期间,沈跃跃副委员长一行先后深入石家庄、邯郸、保定、雄安新区等地,实地考察热电、钢铁、制药等重点企业和基层单位,详细了解“散乱污”企业治理、无组织排放治理、VOCs治理、清洁取暖等重点项目,并举行多场座谈会,听取省政府和有关地区、部门情况汇报,与各级人大代表、专家学者、基层执法人员、企业代表等进行交流,听取各方面意见、建议。执法检查组对河北大气污染防治取得的成绩给予充分肯定,同时对进一步推进大气污染防治法实施提出指导意见。

沈跃跃指出,京津冀及周边地区是大气污染防治工作重点区域、打赢蓝天保卫战的主战场。河北是这个主战场的“战略要地”,地理位置特殊,产业结构偏重,大气污染防治工作长期面临巨大压力和挑战。要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,以习近平生态文明思想为指引,贯彻落实全国生态环境保护大会精神,坚决落实党中央关于大气污染防治决策部署,大力推动大气污染防治法贯彻实施,依法治污、精准治污、科学治污,为京津冀及周边地区大气污染防治工作作出积极贡献。



5月15日至18日,丁仲礼副委员长(前左二)带队在安徽省开展大气污染防治法执法检查。图为5月15日,丁仲礼副委员长在芜湖检查信义玻璃芜湖光伏产业园的大气污染防治情况。摄影/全国人大环资委 林丹

### 丁仲礼副委员长率执法检查组 赴安徽、江苏开展执法检查

随着长江三角洲地区经济一体化步伐加快,防治高污染、控制大气污染物排放、推动空气质量改善,成为长三角地区经济发展中亟待解决的重大问题。全国人大常委会执法检查组聚焦这一重点区域,开展实地检查。

安徽襟江带淮,沿江通海,是长江三角洲的腹地。5月15日至18日,丁仲礼副委员长率执法检查组在安徽开展执法检查。检查组先后深入芜湖、马鞍山、合肥等市及所辖部分县区,深入了解大气污染物排放总量控制、排放许可等法律制度落实情况,实地查看重点行业企业污染治理、机动车污染防治、环保监测站点设施运行和清洁能源改造等情况。

通过实地考察,检查组了解到,安徽省采取了一系列积极有效的举措,大气质量得到初步改善。全省可吸入颗粒物(PM<sub>10</sub>)年均浓度总体呈下降趋势,2017年为88微克/立方米,比2013年下降11.1%,完成了国务院《大气污染防治行动计划》第一阶段确定的目标任务。

同时,检查组发现,安徽省作为我国的重工业基地,处于工业化、城镇化快速推进的时期,存在产业结构、能源结构

不够合理和结构性污染突出等问题,加之污染防治投入存在缺口、管理还没有完全到位等原因,导致空气质量和目标要求与公众期盼仍有较大差距,空气质量达标压力较大,大气污染防治任务依然艰巨。

检查期间,丁仲礼对安徽省在大气污染防治方面所做的工作表示肯定。他指出,多年来,安徽省认真贯彻实施大气污染防治法,制定了一系列配套法规、政策和地方标准,积极推进产业结构调整,不断加大投入力度,大气污染防治取得不少经验和成效。但当前,安徽省大气污染防治工作面临的形势仍然十分严峻。他强调,要充分认识全面实施大气污染防治法的重要意义,进一步增强贯彻落实法律的主动性、自觉性,要突出工作重点,要切实把握思想统一到党中央对大气污染防治工作形势判断和决策部署上来,推动全社会形成攻坚大气污染治理的合力,确保污染防治攻坚战目标任务全面完成。

江苏辖江临海,扼淮控湖,是长三角地区的中心区域。6月11日至14日,丁仲礼副委员长率队在江苏继续开展执法检查。执法检查组一行人先后深入徐州、镇江、南京等市及所辖部分县区实地查看,召开座谈会听取汇报,征求部分省

市县乡四级人大代表、专家学者和企业负责人等对贯彻实施大气污染防治法的意见、建议。

执法检查组深入当地企业开展检查,考察了徐工集团、考伯斯(江苏)炭素化工有限公司和南京金陵石化及其码头综合整治项目,查看了VOCs减排、焦油蒸馏装置区、新建罐区尾气治理装置和中转站码头VOCs治理等装置。针对节能减排工作,丁仲礼指出,企业要切实履行法律义务,主动承担社会责任,狠抓节能减排、降耗治污。

在对江苏省生态环境监控中心和南京市马台街智慧工地扬尘管控项目进行检查时,丁仲礼强调,有关部门要做到数据真、情况明,进行依法治霾、铁腕治霾、精准治霾,严肃查处大气污染违法行为。

结合检查了解到的情况,丁仲礼表示,江苏省经济起步早、发展快,在高质量发展道路上走在前列。做好大气污染防治工作,是江苏作为东部发达省份理应承担的重任。当前,江苏省大气污染防治工作面临的形势仍然十分严峻,要进一步重视科技力量支撑、监测系统升级、人才培养、减排技术先进性保障等重点工作。要充分认清大气污染防治工作的重要性、必要性、长期性和艰巨性,积极发挥江苏各方面优势,努力在生态环境保护、建设工作上走在全国前列,发挥示范引领作用。

从京津冀及周边地区到汾渭平原,再到长三角地区,全国人大常委会深入学习贯彻习近平生态文明思想,聚焦大气污染防治的重点问题、重点区域、重点领域开展执法检查,始终坚持“依法”原则,创新检查方式,深入基层一线了解情况、发现问题,并提出针对性意见,充分发挥“法律巡视”监督利剑作用,为全国各地进一步实施好大气污染防治法提供了有效保障。让百姓对新一轮的人大监督充满了期待,对打赢蓝天保卫战充满了信心。☑

(综合新华社、人民日报等报道)



# 委员热议： 为打赢蓝天保卫战提供法治保障

文 / 王博勋 赵祯祺 王晓琳



7月9日上午,十三届全国人大常委会第四次会议举行分组会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告,全国人大常委会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定草案。摄影/中国人大网 陶宏林

幸福有时在于抬头看见蓝天时的心旷神怡,呼吸到清洁、新鲜空气时的畅快自如。空气是人类生存环境最基本的要素,百姓对空气质量尤为关心。如何通过强化法治,提升百姓蓝天幸福感是全国人大常委会重点关注的问题。今年5月至6月,在栗战书委员长的率领下,全国人大常委会开展了大气污染防治法执法检查。

在召开三次全体会议、进行为期一个多月的实地检查之后,7月9日上午,栗战书委员长代表执法检查组在十三届全国人大常委会第四次会议上,作关于

检查大气污染防治法实施情况的报告。一并提交审议的还有全国人大常委会关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决定草案。

听取执法检查报告和决定草案后,常委会组成人员立即对这两项议题进行分组审议。当日下午,又召开分组会议继续审议。与以往常委会会议用半天时间对一项或多项议题进行审议不同,此次安排近一天的时间审议两项议题,可见常委会对环境保护工作的高度重视。虽然审议时间被拉长,但委员们的热情不

减。审议过程中,委员们高度评价此次执法检查所取得的成果,并为进一步充分发挥人大作用,推进做好污染防治工作、打赢蓝天保卫战积极建言献策。

## “为人大监督工作树立新典范”

作为十三届全国人大常委会履职第一年的重要监督工作,对大气污染防治法开展执法检查是全国人大常委会深入贯彻习近平生态文明思想、落实党中央“打好三大攻坚战”决策部署的重大举措。审议时,大家一致认为,此次执法检

查聚焦百姓关心的问题,坚持依法原则,创新方式方法,敢于动真碰硬、揭露突出问题,取得显著成果,彰显全国人大常委会深入贯彻习近平生态文明思想的政治自觉和责任担当,充分体现了为保护生态环境、建设美丽中国作出人大贡献的坚定信心和决心,为日后开展人大监督工作树立了新典范。

周敏委员用一串数字对此次执法检查进行了回顾:从5月上旬到6月中旬,仅一个多月的时间,四个检查小组就深入26个地市,召开29次座谈会,还实地查看了107个单位和项目,现场抽查12个市38处,发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题……

杨志今委员表示,此次执法检查十分及时,意义重大,真正做到了以上率下。特别是栗战书委员长领衔担任执法检查组组长,亲力亲为,率领执法检查组辗转河南、内蒙古两省区多个地方,深入企业、工地、社区和居民家中。三位副委员长也率队深入基层,真查实问,了解实情,推动大气污染防治法的贯彻落实。他指出,执法检查坚持问题导向,聚焦突出环境问题和重点区域领域,发现真问题,督促真整改,取得了阶段性的成果。

听取执法检查报告时,委员们发现,不同以往,这次报告没有过多地谈成绩,而是将更多的笔墨用在讲问题、分析原因上,并在此基础上有针对性地提出建议。在主报告之后,还附上随机抽查情况报告,并以图文并茂的形式展现,让大家耳目一新。

委员们认为,始终贯彻“依法”原则、充分发挥“法律巡视”监督利剑作用是此次执法检查的一大特点。刘修文委员指出,执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳,特别是对照二十多条法律条文,一条一条开展检查巡视,提出问题。“这在全国人大常委会执法检查报告中可能还是第一次。”

坚持问题导向、敢于动真碰硬也被委员们认为是此次执法检查的重大突破。甚至有委员用“长牙齿”的法律监督

描述此次执法检查。信春鹰委员直言,执法检查报告非常实,对问题分析到位,对执行法律不到位的案例“点名道姓”,不含糊、不掩饰,对法律制度落实的要求明确、具体,有时间表、路线图,让我们感到人大常委会的执法检查沉甸甸、有担当、有力度、有力量。

郑功成委员也有同感:“与以往报告相比,这次用大量的具体案例来支撑执法检查报告,有具体数据和大量现场照片,附件22页,比报告正文还多了2页,这是前所未有的。”陈述涛委员表示,此次执法检查时间短,但查出来的问题很多,这在很大程度上得益于随机抽查。他建议今后执法检查在既定路线之外多进行抽查,以发现更多实际问题。

专门加开一次常委会会议审议相关议题、结合审议执法检查报告开展专题询问、提请审议决议草案等,都是此次执法检查推动开展相关工作的重要举措。王东明副委员长将这一系列举措比作“打了一套组合拳”,并指出常委会专门作出决议,彰显了法律权威,突出了以法治思维、法治方式、法律武器治理污染、保护生态环境,是人大立法、监督工作的一项创新,具有开创性意义。

### “筑牢大气污染防治的法律红线”

做好大气污染防治工作,离不开完善的体制机制。但从此次执法检查了解到,大气污染防治法的部分配套法规制定工作滞后问题严重:大气污染防治法第十九条要求制定的国务院排污许可管理条例尚未出台,第五十八条规定的机动车和非道路移动机械环境保护召回制度没有落实……加强顶层设计,筑牢大气污染防治的法律红线成为委员们的共同呼声。

周洪宇委员指出,将生态环境作为一个整体进行保护,要通过建立健全最严格最严密也最有实际效力的生态环境保护法律制度,让法治思维和法治方式贯穿于我们工作的一切方面。从生态环境的整体考虑,曹建明副委员长建议,抓

紧全面清理生态环境保护领域的立法,加快推进法律、法规、规章等立改废工作,从根本上解决无法可依的问题。

执法检查组还发现,目前,地方性法规落后于法律要求的问题严重。报告显示,截至去年,新赋予地方立法权的274个设区的市、自治州和不设区的地级市仅出台14件大气环境保护地方性法规,甚至还出现甘肃省对关于祁连山自然保护区的法规进行“立法放水”的行为,导致当地生态环境遭到严重破坏。栗战书委员长在报告中明确要求,2018年年底,各省级人大及其常委会要制定或修改大气污染防治相关条例,结合本地实际进一步明确细化上位法规定。

考虑到各地区资源禀赋、环境容量、产业基础大不相同,杜玉波委员建议,以国家法律要求为底线,因地制宜、依法依规制定差异化的政策、法规,建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度。曹建明副委员长强调,全国人大作为最高立法机关,要加强对各部门、各地方生态环境保护法规、规章、司法解释的备案审查,做到有件必备、有备必审、有错必纠,对于变通突破上位法规定,降低环保标准的立法一律坚决予以纠正,决不允许在立法层面“放水”或者“缩水”。

生态保护有红线,环境质量有底线。落实好大气污染防治工作需要科学严格的配套标准作为尺度。报告明确指出,目前标准体系不完善,一是部分标准缺失,二是部分标准修订滞后。“没有标准或是标准过时,就谈不上什么监管。”陈凤翔委员直击问题。冯中华委员进而建议,从国家层面对现有的环保标准体系进行一次系统的梳理和评估,重新构建我们国家的标准体系。

还有常委会组成人员进一步提出大气污染物排放国家标准与地方标准适用不协调的问题。郝明金副委员长指出:“在实际执行过程中,执法主体不同,到底执行的是国家标准还是地方标准?某些企业反映,同一执法机关不同的执法个人之间把握的标准都不一样。对于国家标准和



地方标准的适用,在实践中还需要进一步协调。”

建立健全相应的工作机制是做好大气污染防治工作的重要保障。针对企业违法排污的行为,委员们建议,环保相关部门要严格落实监管职责和问责机制,防止措施执行不力。

一方面,要加大对企业违法排污行为的惩罚力度。韩晓武委员表示,要对严重违反大气污染防治规定的企业进行严惩,特别是情节严重的,必须依法追究责任人员的刑事责任。具体到相关规定,于志刚委员建议修改刑法第三百三十八条,“把污染环境罪从对于土壤、对于水体的污染,覆盖到对于大气的污染,依据刑法进行严厉制裁。”同时,部分委员提议仿照消费者权益保护法建立惩罚性赔偿制度。

另一方面,要严格落实政府部门的问责机制。王东明副委员长指出,要推动依法严厉考核问责追责,增强制度和法律的执行刚性。对污染防治攻坚战任务在完成方面严重滞后,区域生态环境问题突出的地方和部门,必须追究责任。罗毅委员建议,政府部门要尽快明确主要领导为第一责任人,制订年度实施方案,细化分解年度目标任务,积极推动建立大气污染防治“网格化”管理。此外,不少委员也建议进一步强化和规范环境保护公益诉讼制度。

用好市场机制,同样能推进环保工作。王东明副委员长建议,加大经济政策和市场机制对环保工作的支撑,探索利用市场机制促进企业主动治污,用经济手段调动各方积极性。徐绍史委员举例称,可以通过运用生态产品的价值实现机制、环境权益的交易机制等方式,构建绿色的金融体系,鼓励企业遵循市场规律,更好地做好环境保护工作。

### “科学治理,对症下药”

“从根本上解决环境问题,必须坚持科学的思想、科学的方法,要抓紧攻克污染治理的难题,科学分析污染源头。”王

东明副委员长的这番话,深受在场委员认同。那么,大气污染的“要害”“病根”究竟在哪儿呢?此次执法检查报告重点披露了法律实施中存在的主要问题,其中第一条便直指结构性污染问题。

报告显示,五年来,全国累计退出钢铁产能超过1.7亿吨、煤炭产能8亿吨、水泥产能2.3亿吨;煤炭消费比重下降8.1个百分点,清洁能源比重提高6.3个百分点。可见,我国坚持源头治理,调整优化产业结构和能源结构,取得了积极成效。但执法检查中仍发现,部分地区产业结构偏重、布局偏乱,能源结构调整不到位,运输结构不合理,这些问题成为大气污染的主因。

针对这一突出问题,韩晓武委员指出,要进一步狠抓污染源头,改变现有的产业结构,大力发展低能耗、低污染、高产出的高新技术产业和第三产业,逐步淘汰高消耗、高污染的产业。要改变能源消费结构,发展清洁、高效、可再生的能源。同时进行技术改造,提高现有工农业的能源利用率,降低污染物排放。

罗毅委员则聚焦企业改造,提出对高耗能、高排放、重污染企业要加快提升改造、搬迁或关停并转步伐,不断推动转型升级。他强调,要加大对西部地区特别是少数民族落后地区传统工业企业提升改造,燃煤锅炉、黄标车淘汰等扶持力度。同时,在东部地区实施新一轮产业转移时,西部地区在招商引资中要把好环境污染防治这一关,积极发展绿色经济、循环经济、低碳经济和环保产业。

此次执法检查时还发现,我国重点领域大气污染防治措施执行中仍存在诸多问题。针对这些问题,委员们展开了热



庞丽娟委员建议,将生态文明、绿色生活、环境保护的思想、观念纳入儿童青少年的各学段教育,使每个个体在儿童青少年时期就形成观念自觉。摄影/中国人大网 陶宏林

烈讨论。

“重点问题、重点领域、重点区域是推动解决突出环境问题的关键。”杨志今委员表示,今后一个时期,还是要坚决抓住三个重点不放松。要加强源头防治,严格监督检查,通过重点的突破来带动全局的防治,通过污染重点防治的推进来不断地积累经验,通过污染重点防治的成功来进一步提升信心。

委员们指出,大力推进散煤治理势在必行。如那顺孟和委员所言,在我国,煤炭“一哥”地位在较长一段时期内还很难被取代,鉴于当前的能源结构现状,推动煤炭清洁高效利用仍是我们的一个重大课题。他建议,加快推进煤炭清洁高效利用,同时大力推进北方散煤治理,提高城市及周边地区集中供热水平,稳妥推进北方地区煤改电、煤改气,坚持散煤减量替代与清洁化替代并举。

针对机动车污染和油品质量监管不到位的问题,罗毅委员认为,需进一步抓好机动车的排放污染治理,加快发展新能源汽车。具体而言,要强化机动车环保管理,加大对超标排放机动车的整治,重型柴油货车必须安装污染控制装置,加快推进油品质量升级。同时,加大对新能源汽车产业发展的支持力度,加强对电池、电机、柔性智能充电等核心技术的研发,加大充电桩基础设施建设力度,加快推进新能源汽车的使用,减少大气污

染。还有一些委员呼吁加强对农村大气污染防治工作的重视。

此外,进一步强化科技支撑、提升大气污染防治技术水平也成为委员们的共识。刘振伟委员建议,应加强节能减排关键、共性技术研发,支持高效实用技术、绿色清洁生产工艺的推广应用,从源头上控制和减少污染物排放,强化科技防范污染的最大效值。杜玉波委员则提出要建立研究技术成果共享机制。他认为,应充分发挥科研院校、重点实验室、创新中心等单位的研发优势,探索技术成果、知识产权共享机制,提供相应法律保障,把一些确实管用、成熟可靠的大气污染防治技术拿出来,在全行业推广应用,带动整体环保水平提升。

### “进一步提高全民环保意识,构建多维度社会共治模式”

大气环境的改善离不开全社会的关心与支持。从执法检查了解到的情况看,虽然全社会生态环境保护意识明显增强,但仍存在一些地方及有关部门对绿色发展理念的认识有偏差、生态环境保护法律学习宣传运用缺乏力度等问题,在企业自觉守法实现达标排放、发动群众参与大气污染监督等方面还有很大空间。

“生态文明建设是一场广泛而深刻的社会革命,必然引起我们生活、生存观念的根本性变化。”徐显明委员如是说。齐玉委员表示,大气污染防治既是法律问题、政府部门的问题,也是一个群众性的问题。既要依法治理,也要教育引导群众;既要依靠政府治理,也要发动和依靠群众。

增强全社会生态环境保护法治意识,将建设美丽中国转化为全民自觉行动被视为从根本上推进实现社会共治的重要方面。除了充分利用报纸、广播电视、互联网等媒介开展普法宣传活动,委员们认为加强教育也至关重要。

“善良和诚实的种子应该从小种下。绿色生活、生态文明、环境保护和人民健康、幸福生活的种子,让家乡优美、让环

境优美、让祖国优美,这些种子也应该从小种下!”庞丽娟委员呼吁,将生态文明、绿色生活、环境保护的思想、观念纳入儿童青少年的各学段教育,使每个个体在儿童青少年时期就形成观念自觉。曹建明副委员长则建议,把生态环境保护纳入国民教育体

系和党政干部培训体系,抓住党政领导干部这一“关键少数”,突出企业负责人这一“重点人群”,强化法律培训,督促领导干部带头学法守法,强化守法合规意识和责任担当。

大气污染防治工作的复杂性、长期性和艰巨性决定了必须全民共同行动才能达成目标。如何构建完善的公众参与制度、打造共建共治共享的社会治理格局成为委员们审议的焦点。

“公众对环境质量的关注,最终的落脚点就是污染源。”陈竺副委员长指出,虽然目前大气质量监测数据信息公开已经深入人心,数据的真实性也在不断提高,但污染源排放的数据信息公开非常有限。他建议根据大气污染防治法第九十一条的规定,加强重点污染源的信息公开,建立人民环保监督员制度,弥补目前环境保护部门监督力量严重不足的现象。

卫小春委员形象地将企业为应付检查弄虚作假的情形比喻为“玩猫和老鼠的游戏”。他建议落实好大气污染防治法第三十一条的规定,建立群众参与的监督机制,“让现在这种‘猫和老鼠的游戏’变成污染违法,成为老鼠过街人人喊打。”曹建明副委员长也建议,强化生态环保信息强制披露制度和重大环境污染案件曝光制度建设,完善公众监督举报反馈机制,形成良好的、强大的社会舆论氛围和法治环境。

王砚蒙委员表示,应当采取居民团



徐显明委员认为,生态文明建设是一场广泛而深刻的社会革命,必然引起我们生活、生存观念的根本性变化。摄影/中国人大网 陶宏林

体共同参与、专家学者跨域协作、工业企业积极应对相结合的多维度社会共治的模式。在大气污染防治政策制定过程中,广泛接受利益相关者的监督并吸纳其意见和建议,形成协同共治的良性效应。还有委员指出,应当调动地方人大推进有关工作的积极性,并进一步发挥公益组织作用。

作为今年全国人大常委会监督工作的重中之重,大气污染防治法执法检查给我们留下了太多深刻的印象。委员们纷纷表示,此次执法检查开了个好头,但生态环境保护是一个长期艰巨的任务,要进一步通过跟踪监督等方式巩固执法检查成果。

李飞跃委员强调,法律要长“牙齿”、监督要有刚性,关键在于对检查出来的问题及其整改必须时限化、具体化、刚性化。刘振伟委员指出,这次常委会作出决议,以法律文件形式推动执法检查发现问题的深入整改落实,是一次很好的实践。

曹建明副委员长强调,要用足用好执法检查成果,突出问题情况移送生态环境部作为中央环保督察“回头看”的重要内容,审议意见分送有关部门研究处理。各级人大及其常委会要充分发挥监督职能作用,持续开展生态环境保护相关法律执法检查、跟踪监督、听取和审议工作报告、专题询问、质询等工作,督促各部门、各地方严格落实法律责任,推动法律全面有效实施。■



7月10日上午,十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂举行联组会议,结合审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告进行专题询问。这是十三届全国人大常委会开展的第一次专题询问,也是此次监督工作的一个重要环节。

# 专题询问目击记: 大气污染如何治? 如何防?

文/本刊记者 于浩 李小健

“这次专题询问是本届的第一次,主要是通过这种形式,了解一些情况,推动有关问题的解决。希望大家聚焦问题、突出重点,讲实情、说实话,问问题注意简洁明了、直奔主题,回答问题直截了当、最好不要搞成汇报工作式的发言。”

7月10日上午,在十三届全国人大常委会首次专题询问开始之际,会议主持人、全国人大常委会委员长栗战书寥寥数语的“开场白”,把这次专题询问的重要性和严肃性传达给了新一届常委会组成人员和到场的政府部门应询人。

这场在人民大会堂以联组会议形式举行的专题询问,围绕大气污染防治法执法检查报告展开。这是十三届全国人大常委会开展的第一次专题询问,也是此次监督工作的一个重要环节。

全国人大常委会副委员长王晨、曹建明、张春贤、沈跃跃、吉炳轩、艾力更·依明巴海、万鄂湘、陈竺、王东明、白玛赤林、丁仲礼、郝明金、蔡达峰、武维华,秘书长杨振武出席会议。

国务委员王勇和交通运输部、国家市场监督管理总局、工业和信息化部、生态环境部、国家发展和改革委员会、司法部等有关部门负责人和最高人民法院、最高人民检察院负责同志到会应询,对所提问题一一作答。

在约两个半小时的时间里,提问与回答有来有往,现场气氛热烈。

**一问:**“目前,我国大气污染形势不容乐观,个别地区污染仍然较重,京津冀地区环境空气质量较差,汾渭平原近年来大气污染指标不降反升,大气污染防治工作任务十分紧迫和艰巨。国务院将采取哪些措施,依法防治大气污染,坚决打赢蓝天保卫战?”全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员袁驷率先发问。

国务委员王勇接过问题,他说,前不久国务院印发了《打赢蓝天保卫战三年行动计划》,明确今后三年大气污染防治的总体思路、主要目标、主攻方



全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员袁驷

向,包括重点措施和任务。我们要把落实“行动计划”作为今后三年大气污染防治的关键抓手,狠抓落实推动。加快制定考核办法,稳扎稳打,分步推进,确保完成三年行动计划明确的各项目标任务。突出京津冀及周边、长三角和汾渭平原这些重点区域、重点指标、重点时段和重点领域,更加注重源头防治,切实减少结构性污染问题。加快推进产业布局的调整,严控“两高”行业的新增产能,强化“散、乱、污”企业综合治理,推进工业污染源全面达标排放;加快调整能源结构,从实际出发,推进北方地区清洁取暖,抓好天然气产、供、储、销供应体系建设,开展燃煤锅炉综合治理。加快发展清洁能源和新能源;优化调整货物运输结构,加快车船结构和油品质量的升级,强化移动污染源的防治;优化调整用地结构,实施防风固沙绿化工程,加强扬尘的综合治理;强化秸秆综合利用和氨排放控制;开展重点区域秋冬季攻坚行动,打好柴油货车污染治理攻坚战;实施工业炉窑治理、挥发性有机物整治这些专项行动,并加强应急联动,有效应对重污染天气。

同时,健全法规制度和科技标准体系,为大气污染防治提供基础支撑。加快研究制定排污许可管理条例,建立覆盖

所有固定污染源的企业排污许可制度；研究制定高耗能、高污染和资源型行业准入条件，修订产业结构调整指导目录，提高重点区域过剩产能的淘汰标准，加快出台有毒有害大气污染物名录；制定涂料、油墨等挥发性有机物含量限制强制性国家标准；等等。加强督察执法，进一步夯实生态环境保护责任。强化部门联动，落实“一岗双责”，充分发挥大气污染防治协作机制作用，做好统筹协调、数据共享工作，进一步形成各部门各负其责、分工合作、齐抓共管的防治工作格局。继续开展中央环境保护督察“回头看”，开展重点区域大气污染防治的强化督察，层层传导压力，加大环境执法力度，保持严厉打击环境违法行为的高压态势等。

**二问：**“这次执法检查发现，有关部门对机动车污染的治理、燃油品质量监管不到位，造成柴油质量不达标，机动车和非道路移动机械环境保护召回制度不落实。柴油货车污染控制装置不正常使用，甚至有的柴油车根本就没有安装等问题比较突出。政府有关部门是否考虑采用大数据、互联网，以及新技术等来创新管理制度、手段和方法？”全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员吕彩霞询问。

“货物运输结构不合理问题日益凸显，特别是公路承担了过多的大宗物资



全国人大常委会委员、全国人大环资委副主任委员吕彩霞

运输、长距离运输任务，铁路和水路运输低成本、低能耗的优势没有得到充分发挥。与此同时，运输结构不合理、过度依赖公路运输，导致柴油货车发展规模比较大，成为大气污染的重要来源之一。”交通运输部部长李小鹏坦称。

李小鹏说，今后，将推进环渤海港口停止接收柴油车运输煤炭。加快港口集疏运体系建设，完善港口集疏运设施，加快建设进港的铁路。加快发展多式联运，发挥各种运输方式的比较优势和组合效率。目前，已经拟订《推进运输结构调整三年行动计划》和《柴油货车污染治理攻坚战行动方案》。

国家市场监督管理总局副局长毕井泉说，国家市场监督管理总局将把油品质量监管与市场监管统一起来、整合力量，进一步加强取得生产许可证、经营许可证企业的生产、销售过程的现场检查，加强抽样检验，严肃查处无证市场，及掺假使假、以低标号冒充高标号油品的行为，严肃查处计量和质量欺诈的行为，涉嫌犯罪的移交公安机关追究刑事责任。目前已经形成《机动车环境保护召回管理规定（送审稿）》，力争年内出台。

**三问：**“一些城市‘城中有钢，重化围城’，钢铁、石化、冶金等重污染、高排放企业密集；还有的工业企业向乡镇转移，一些村镇的大气污染状况比城市还严重。在加快优化产业结构和布局、淘汰落后产能，从源头减少工业污染方面，有哪些具体措施？”全国人大常委会委员、全国人大环资委委员程立峰询问。

工业和信息化部副部长辛国斌表示，下一步，重点做好五个方面的工作。第一，调整优化重点区域产业布局。推动京津冀等重点区域城市钢铁企业采取彻底关停、转型发展、就地改造、域外搬迁等方式，逐步优化我国钢铁产能布局，到2020年，确保河北省钢铁产能控制在两亿吨以内。第二，严控“两高”行业产能，严控京津冀及周边地区、长三角、汾渭平原等重点区域新增钢铁、焦化、电解铝、铸造、水泥等产能，决不



全国人大常委会委员、全国人大环资委委员程立峰

允许违法违规建设新项目。严格执行钢铁、水泥、平板玻璃等行业产能置换办法，决不允许对落后产能实施等量置换。第三，进一步加大去产能力度。坚持用市场化、法治化手段，严格执行环保、能耗、质量、安全、技术等强制性综合标准，确保落后产能应去尽去。第四，加快推进传统制造业转型升级。以“两高”行业为重点，支持企业实施绿色化、智能化升级改造。第五，积极培育壮大新兴产业。发挥产业政策导向作用，支持新一代信息技术、节能环保、高端装备、新材料、生物技术等先进制造业快速发展，推动互联网、大数据、人工智能和制造业深度融合等。

**四问：**“到2020年将大气污染许可排放制度建成大气环境管理的核心制度，有哪些具体的工作安排？如何健全更加严格的大气污染物排放标准体系？这些标准能否满足大气污染物排放总量控制的要求？有没有进一步从修订的计划？”全国人大常委会委员、全国人大环资委委员矫勇询问。

生态环境部副部长赵英民说，现行有效的国家大气排放标准有76项，其中涉及固定污染源的有47项，地方排放标准现有110项，一共涉及的污染控制指标有120项左右。这些标准覆盖了二氧化硫、氮氧化物等主要污染物总排放量的95%以上。从标准体系来说，我国的固





全国人大常委会委员、全国人大环资委委员矫勇

定源排放标准分行业排放标准和综合排放标准,对有行业排放标准的,优先执行行业排放标准,没有行业排放标准的,执行综合排放标准。随着行业排放标准体系的不断完善,目前,综合排放标准管控的污染物排放占比不到5%。“十一五”以来,集中出台了火电、钢铁、石化等重点行业的国家排放标准,这些标准的总体水平达到了国际先进水平。同时,在这个基础上,进一步对国家确定的重点区域规定了特别排放限制,推动了空气质量的改善。

赵英民表示,将从以下几方面进一步完善排放标准体系:一是进一步做好排放标准评估工作,加大标准的制、修订。主要是针对目前在控制VOCs防控臭氧污染方面排放标准的缺陷,进一步完善国家排放标准体系。二是在京津冀、长三角和汾渭平原,对重点污染物继续设定大气污染物特别排放限值。三是全面落实达标排放计划,大幅度减少超标排放的违法行为,综合运用经济政策手段,推动污染治理技术升级改造,为进一步加严排放标准限值奠定基础。

**五问:**“未来,我国在大气污染防治的综合协调方面有何进一步改进措施和制度安排,以更好地使各地区、各部门形成合力,实现协同发展。”全国人大常委会委员、全国人大环资委委员王毅询问。

赵英民说,将充分发挥好现有机制

的作用,进一步调整优化联防联控的范围,进一步拓宽部门间协作的领域,持续改善空气质量。第一,深化完善大气污染防治联防联控工作机制。将京津冀及周边地区大气污染防治协作小组调整为京津冀及周边地区大气污染防治领导小组,由国务院领导担任组长。建立汾渭平原大气污染防治协作机制,纳入京津冀及周边地区大气污染防治领导小组来统筹领导,继续发挥好长三角区域大气污染防治协作小组的作用,探索建立可推广、可复制的区域间长效协作机制。

第二,开展重点区域的攻坚行动。在国务院《打赢蓝天保卫战三年行动计划》的基础上,尽快制订并实施三大区域的秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案。

第三,开展区域重污染天气的应急联动。按照分区指导、区内统一的原则,各重点区域内统一重污染天气的预警分级标准,夯实应急预案、应急减排措施,开展清单化的管理,做到“涉气”企业全覆盖,在发生区域性重污染天气期间实施区域应急联动。

第四,强化问责。抓紧出台中央和国家机关相关部门生态环境保护责任清单,把任务分解落实到各个部门,严格落实党政同责,一岗双责。

**六问:**“在建设健全全民共治体系、推动有效普法、提升环境执法司法实效性方面,存在哪些瓶颈性问题?为解决这些问题,准备采取哪些有力措施?”全



全国人大常委会委员、全国人大环资委委员王毅



全国人大常委会委员、全国人大社会建设委员会委员冯军

**国人大常委会委员、全国人大社会建设委员会委员冯军询问。**

司法部副部长刘绍说,下一步,司法部和生态环境部将继续加强普法工作。第一,强化监督检查,落实普法责任。按照谁执法、谁普法的原则,司法部将和生态环境部一起推动有关部门和地方制定普法的责任清单,落实普法责任。第二,最好的法治宣传方式是加大对违法行为的处罚力度,公开报道有关案件的处理,形成威慑力。第三,创新方式方法,在不同的平台上继续宣传关于生态环境的法律。第四,广泛调动各方面力量,增强各方互动,积极回应社会关切。第五,把握重要节点,加强重点培训,利用法制宣传日、世界环境日、世界地球日等开展宣传,促进法律知识进课堂、进教材。

最高人民法院副院长江必新说,下一步,将推进环境资源审判的专门机构和审判团队建设,统一裁判尺度,同时要探索环境资源审判的刑事、民事、行政三合一的归口审理制度。推进环境资源案件的跨区划管辖制度改革。制定相关的司法政策和司法解释,进一步细化证据标准。发布环境资源案件的典型案例,通过典型案例指导各级法院统一裁判标准。加强与公安、检察、行政机关的良性互动,统一思想、统一尺度等。

最高人民检察院副检察长张雪樵表示,希望进一步完善刑事立法和公益

诉讼立法保障,特别是对于犯罪标准,污染环境罪能不能在立案标准上作一些修改,比如,把结果犯修改为行为犯,只要排放有毒气体就认定为犯罪。同时,在完善行政执法与刑事司法衔接工作机制、办法上作进一步改进,特别是环保执法,通过机制建设、信息共享,实现行政执法部门和检察机关、公安机关信息互联互通,提高发现犯罪、打击犯罪的能力。司法鉴定机构要进一步改善和加大工作力度,提升大气污染鉴定能力和水平。与法院建立协作机制,特别是对一些重大跨地区污染,如京津冀地区大气污染,为避免地方干预,通过建立跨行政区划的司法协作机制,或者跨区域行政公益诉讼、民事公益诉讼,或者跨区域司法管辖机制,进一步加大对犯罪的打击力度以及对大气污染损害的制裁力度、救济力度等。

**七问:**“大气污染防治法很多条款都明确要求政府和企业公开环境信息,但是我们在这次执法检查中还是发现,很多企业以重要商业秘密为由,不公开信息,或者公开的信息不完整、不及时、不准确。请问生态环境部,接下来将采取哪些具体措施,保证企业的环境信息能够及时、完整、准确和强制公开,保障公众的知情权和监督权?”专业从事环保产业多年、来自江苏盐城的全国人大代表刘怀平询问。

“环境信息公开是实现全民共治、改

善环境质量的一种非常重要的手段和方式。”赵英民回答说,生态环境部近年来严格按照环保法、大气污染防治法、政府信息公开条例的有关规定,不断加大信息公开工作力度,特别是把信息公开作为依法加强环境保护的重要措施。

目前,企业信息公开工作虽然已经全面要求了,但是整体比较滞后,特别是重点排污单位,环境信息公开的进展还比较缓慢。下一步,我们要进一步强化信息公开工作。除了健全政府信息公开工作机制之外,还将强化重点排污单位的管理,包括依法抓好重点排污单位的环境信息公开工作、加强污染源监测信息公开的抽查工作、推动建立统一的重点排污单位环境信息公开平台,不断提升信息公开的社会效益,也方便公众的监督。

**八问:**“从这次执法检查的情况看,大气污染防治法的配套法规还不太完善,还需要进一步健全。下一步,有关部门对加快推动完善大气污染防治法的配套法规,建立健全最严格最严密的生态环境保护法律制度,有哪些具体的打算和安排?”全国人大常委会委员、湖北省人大常委会副主任周洪宇询问。

刘绍就此回应说,在配套行政法规方面,目前主要欠缺的是排污许可管理条例。栗战书委员长在执法检查报告中指出,排污许可管理条例要在2019年年底前完成。下一步,司法部和生态环境部将组成联合小组,争取在9月底之前起

草出排污许可管理条例的送审稿,确保在常委会要求的时限之前将排污许可管理条例草案提请国务院审议。“除了行政法规,还有一些有关部门负责制定的规章制度,主要由有关部门去做,我们将按照职责配合。”

赵英民补充说,关于配套法规制定,主要有两个,一个是排污许可管理条例,还有一个是京津冀及周边地区大气污染防治条例,现在正在开展立法的前期研究论证工作。下一步,我们将按照国务院的要求,明确时间表、工作步骤,加快推进立法工作。

**九问:**“国务院相关部门有没有做过这方面的研究,空气污染对人体健康的影响状况到底是什么样,特别是对呼吸系统的疾病,如尘肺肺癌。科技部有没有组织这方面的科学研究?如果确认有关,打算怎么预防、怎么控制、怎么治疗?”浙江大学内科学教授、主任医师,全国人大常委会委员姒健敏询问。

国务院副秘书长孟扬立即作出回答,卫健委等有关部门在研究空气污染对人体健康的影响这个问题,国务院做了立项,科技部也在研究,包括雾霾对人体的伤害,都有专项的研究。

全国人大常委会副委员长陈竺补充介绍,实际上,现在我们出台的空气质量标准,在国际上主要是参照世界卫生组织所提的标准,因为空气质量标准是基



全国人大代表刘怀平



全国人大常委会委员、湖北省人大常委会副主任周洪宇



全国人大常委会委员姒健敏



于健康风险评估制定的。环境问题讲到底是为了人民的福祉,特别是人民的健康,所以刘健敏委员提的是很重要的问题。在下一步污染防治工作当中,特别是打赢蓝天保卫战,需要加强环境与健康关系的研究,建议多发挥卫生健康部门的作用。

“好,我们落实。”王勇现场回应说。

**十问:**“在这次执法检查中发现,我们的普法多数属于上热、中温、下凉,咱们如何在基层唤醒“沉睡”的法律,让大家共同提升普法的效果,让大家共同了解我们大气污染防治法?”专门研究农机次生灾害污染防治工作、来自基层的全国人大代表党永富询问。

刘焯答道,普法“上热下冷”这个问题,“下冷”主要是指基层,一个是企业,一个是普通群众。对企业来说,执法部门加大执法力度和信息公开力度,是让它们“热起来”的好办法;对群众来说,将来这方面案子多了,发现能够保护他们的权益,自然会让他们“热起来”。

**十一问:**“在检查过程中以及我们日常生活中,发现城市的扬尘问题比较突出,扬尘污染防治监督管理还不够精细。下一步,就加强依法管控施工工地、加强扬尘精细化管理方面,有哪些具体的精细化管理措施?”来自天津的全国人大代表温娟询问。

“住建部一直在加强这方面的工作,特别是按照习近平总书记打好污染



全国人大代表温娟

防治攻坚战的要求,落实大气污染防治法,积极开展施工工地扬尘污染治理。”住房和城乡建设部部长王蒙徽介绍,下一步,主要做这样几件事:第一,加强组织领导。要求地方进一步细化施工扬尘防治的目标和完善防治措施,对一些工作不力、效果不明显的地方,要严肃追究相应责任。第二,落实建设各个方面的主体责任。比如,建设单位要对施工扬尘负总责,同时要支付施工扬尘的防治防范费用;落实施工单位防治的责任制,特别是制定具体防治措施,确保防尘降尘能够得到落实,等等。第三,强化执法监督,特别是运用大数据等技术进行实时的管理和处理。最后,强化舆论宣传,调动社会公众参与积极性,大家共同做好这项工作。

**十二问:**“打赢蓝天保卫战,核心之一是进一步强化科技支撑。有没有一些针对性的举措安排和战略性的考虑?需要全国这方面的科技人员做些什么,才能够更好地完成这件事情?”全国人大常委会委员吕建询问。

赵英民回答说,大气污染治理,改善空气质量,打赢蓝天保卫战,必须充分尊重科学规律、依靠科技支撑。按照国务院要求,生态环境部会同科技部、财政部、农业农村部、卫健委、中科院、气象局等部门,正在实施大气重污染成因与治理攻关项目。这个项目有4个研究专题28



全国人大常委会委员吕建

个课题,由全国1500多名大气环境领域的专家开展集中攻关,应该说取得了积极的成效,特别是对京津冀地区大气污染防治工作,能起到一个非常好的科技支撑作用。

“下一步,我们还根据新的重点区域的调整,准备在汾渭平原继续开展这项工作。”他说,具体包括三个方面:一是继续推进目前正在执行的大气专项。根据不同的城市,针对不同的产业结构、空气扩散条件,一个城市一个城市地研究大气环境质量改善的途径,提供可行的技术和系统解决方案。二是推广、总结、应用驻点跟踪研究机制。现在,大气攻关专项之所以取得成效,是因为这1500多名大气环境领域的专家,分片驻到每个城市里,在那儿搞科研,在那儿观测,在那儿分析,直接跟市长研究分析。我们将总结这方面的成功经验,继续在京津冀和汾渭平原,强化重点地区派驻专家组工作,按照“一市一策”原则,既为地方大气污染治理提供科技支撑,又指导地方提高科技支撑能力。三是坚持边干边说,加强科普宣传和舆论引导工作。通过科学研究、学术交流和成果发布会,推动专家、政府、媒体、公众对话交流,及时回应社会热点。“我们也非常欢迎国内有实力、有水平的科研单位不断加入这个平台当中,我们这个平台也是开放的。”



全国人大代表党永富

## 应尽快实现大气污染防治 地方性法规全覆盖

信春鹰委员表示,地方对大气环境保护或者对整个生态环境保护的立法主动性和力度都有不足。有的法律在国家层面已经作了修改,但是地方立法并未及时跟进,出现了国家立法已经前进,但地方性法规落后于国家法律要求的情况。还有的地方通过立法降低国家法律的要求,把国家法律关于环境保护的强制性要求降低。比如,甘肃省对祁连山自然保护区制定的法规,把国家法律标准大大放宽,国家禁止行为是10项,法规只留下3项,其他都放开了,结果导致当地生态环境的严重破坏。

委员长作的报告明确要求,2018年年底前,各省级人大及其常委会要制定或者修改大气污染防治相关条例,结合本地实际,进一步明确细化上位法的规定,并鼓励地方立法先于国家立法或者严于国家立法来进行制度设计,增强法律的操作性、规范性和约束性,实现大气污染防治地方性法规的全覆盖。这个要求是人大系统在打好污染防治攻坚战中的责任担当,要不折不扣加以落实。★

## 地方人大应结合本地实际立法

杨志今委员表示,针对报告中提出的问题,要进一步明确地方政府大气污染治理的法律责任。地方人大在制定大气污染防治地方性法规的时候,要以新修订的大气污染防治法为主要依据,结合当地实际情况,制定有地方特色和针对性更强的大气污染防治法规,明确政府在大气污染治理中的责任,使地方政府对大气污染治理管理有法可依、有据可循。同时,还要制定环保法律责任追究制度,按照权责统一、依法有序、民主公开、客观公正的原则,通过完善一系列责任制度,建立起对地方行政首长的环境责任考核与追究制度,明确主要领导的行政管理责任和法律责任,实行依法问责。目前最关键的问题是,政府部门要多层次地搭建政府信息公开平台,就重要的公共政策进行专门的解释与沟通,广泛听取民意,让社会公众参与监督。★

## 做好政策、资金等工作落实与 衔接,让老百姓有获得感

郭振华委员说,小问题并不小,解决起来不容易,如秸秆综合利用和禁烧管控问题。之所以说秸秆综合利用在大气污染防治的诸多问题中是一个比较小的问题,是因为在国务院出台的《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》

中,重点任务考核量化指标100分,秸秆禁烧分值是1分,只占1%。但就是这么一个小问题,也是我们多年想解决而到目前为止还没有彻底解决的一个老大难问题。究其原因,与我们国家秸秆总量多以及综合利用路径有难题和短板且尚未根本解决有关。

执法检查报告中讲到了大气污染防治涉及很多方面的问题,比如,民用散煤的治理、北方地区冬季清洁取暖、柴油车治理问题等等,这些问题都与老百姓生产生活关系密切。从这些年的情况来看,实施过程并不那么顺利。所以,对栗战书委员长在执法检查报告中提出的各条意见,希望有关方面认真梳理,充分认识解决问题的不易,在政策、资金以及具体工作层面落实好、衔接好,真正让老百姓从中有获得感。★

## 推动区域联防联控经验 上升到法律层面

肖怀远委员表示,京津冀地区是我国环境空气质量治理的重点地区。党中央作出京津冀协同发展的战略部署以后,三个省市的人大常委会在省市党委的领导下,积极探索,建立了区域立法协同的机制。三个省市在面对大气污染防治、水污染防治、秸秆禁烧和综合利用这些问题时,都互相征求意见、互相借鉴,很有意义。在工作实践中,三个省市联防联控也形成了一些很好的经验和做法。

但是,由于立法体制上的原因,协同仅仅停留在征求意见这个阶段,联防联控的经验也难以上升到法律层面。现在的大气污染防治法就区域的联防联控作了规定,但是在区域协同治理的权责关系方面不是很明确。建议针对当前京津冀及周边地区大气污染防治面临的严峻形势,对推动区域联防联控作出更加明确、具体的规定。建议全国人大常委会能够牵头制定京津冀及周边地区大气污染防治特别法,或者专门就此作出决定,将区域联防联控的有效做法和经验上升为国家法律,为区域大气污染防治提供法制保障。★

## 加大环保防治投入, 解决“最后一公里”问题

李飞委员表示,全国人大常委会这次专门增加一次会议专题审议环境保护和污染防治问题,表明了全国人大常委会严格执行法律,严格依法办事,严格监督有关部门履行法律职责,为全国人大发挥好最高国家权力机关和立法机关的职能作用创新了实践,创造了新的经验。

李飞建议,要加大环保防治的投入力度,完善防治污染的



有关设施。要加大社会管理的协调和统筹力度,解决“最后一公里”的问题。他以香港举例称,香港特区700万人口,几年前为处理垃圾,立法会拨款200多亿港元新建“三堆一炉”,即建一个焚烧炉和扩展三个垃圾处理厂,这表明香港特区政府在环保问题上舍得投入的。

李飞表示,要真正做到环保,我们不仅仅要强调意识、理念,加强法律的监督,还要解决条件问题、设施问题,解决老百姓处理污染的便利问题,一定要有必要的投入,最后形成完整体系。✘

## 加大对违法违规行为的处罚力度

韩晓武委员认为,现在大气污染问题之所以长期解决不了,原因是多方面的,但其中一个重要的原因是违法成本过低,违法成本甚至低于守法成本。因此,解决大气污染问题,单靠相关企业的自行约束是不行的,必须加大对违法违规行为的处罚力度,增强对违法行为的震慑力。

韩晓武建议,按照“重典治乱”的思路,对严重违反大气污染防治规定的企业进行严惩,要大幅度提高经济处罚的标准,让违法企业畏惧违法成本,形成不敢违法的态势。不仅要让违法排放的企业在经济上看到违法成本高,而且对情节严重的,必须依法追究责任人特别是企业领导人的刑事责任。要严查并加大对企业治污排污设施“建而不运”“运而不足”等违法行为的查处力度,对企业生产全过程进行在线监控。要通过加大处罚力度,让违法违规排放企业受到沉重打击,彻底打破逃避监管者的侥幸心理。✘

## 鼓励公众参与污染防治

陈凤翔委员建议,进一步提高全民环保意识,构建具体的公共参与制度。大气污染防治与社会公众的生活息息相关,任何人都拥有权利参与到大气污染防治过程中,贡献自己的力量。大气污染防治的复杂性又决定了污染防治必须全民共同行动才能达到目标,公众参与大气污染防治已经成为现代环境法治的一个基本制度。然而,我国的大气污染防治法对此只是象征性的宣告。这种宣言式的规定缺乏可操作性,使得公众作为最广泛、最直接的环境监督者难以发挥作用。

陈凤翔举例称,有些发达国家为促进公众参与专门立法,通过多种途径和渠道及时提供空气监测信息和执法报告,供公众获取。欧盟环境空气质量评估和管理指令的主要目的之一就是使公众能够获得足够的环境空气质量信息。

陈凤翔表示,要以法律的形式明确公民享有的知情权、公众监督权,充分利用互联网等新媒体拓宽公众参与渠道,不断提高公众的环保意识,加强公众对政府和企业联防联控工作的监督,使公众参与成为污染防治的重要一环。✘

## 发挥科技在蓝天保卫战中的作用

李学勇委员表示,党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央推动生态环境保护从认识到实践发生了历史性、转折性、全局性变化,把污染防治作为全面建成小康社会的三大攻坚战之一,把打赢蓝天保卫战作为污染防治攻坚战的重中之重。全国人大常委会重点安排这次执法检查,是贯彻落实习近平生态文明思想的重大举措,是践行以人民为中心的发展思想的实际行动。

李学勇建议,要以科技创新支撑大气污染防治。发挥好科技在蓝天保卫战中的重要作用,重点要关注三个方面:一是从源头上减少大气污染。报告中提到强化源头控制,大力调整“四个结构”,这十分重要。同时需要重视的是,依靠技术创新提高资源综合利用效率还有很大空间。现在,污染排放高与资源利用效率低有很大关系。二是通过加强基础研究深化对大气污染的认识。要进一步搞清楚各种污染来源、形成机理及其变化趋势,为推进PM<sub>2.5</sub>和臭氧协同控制提供支持。三是进一步提高大气污染防治的技术水平。一方面要加快科技成果转化应用,一些成熟的先进适用技术和装备要大力推广;另一方面要加快新技术、新产品开发,重点突破一批关键共性技术,综合运用科技手段提升大气污染防治水平。✘

(杨菲菲、王岭整理)



7月9日下午,十三届全国人大常委会第四次会议举行分组会议,审议关于检查大气污染防治法实施情况的报告,关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议草案。摄影/ 中国人大网 冯涛

# 以习近平生态文明思想为指导，用法治的力量打赢蓝天保卫战

文 / 全国人大常委会委员、全国人大环境与资源保护委员会副主任委员、致公党中央副主席 吕彩霞



第十三届全国人大常委会在履职之初，明确将大气污染防治法执法检查作为常委会监督工作的重中之重。栗战书委员长挂帅带队深入工厂、矿区，几位副委员长各领一队，深入8个省（区）开展明察暗访。这次执法检查精心组织，认真谋划，目的只有一个——认真贯彻落实以习近平同志为核心的党中央提出的一系列重大战略思想，用法律的武器推动解决人民群众关心的突出环境污染问题，用法律监督的手段助力打赢蓝天保卫战。

我有幸参加了由沈跃跃副委员长带队到山东济南、滨州、聊城等地开展的实地检查。执法检查组每到一地，沈跃跃副委员长就主动向企业、机关和个人宣讲大气污染防治法，了解他们对法律的掌握、理解情况以及法律实施情况。总体感觉是山东各地贯彻实施大气污染防治法的力度不断加大，环保意识不断加强，已形成以上率下、严抓环保、压实责任的氛围，在省级层

面率先出台了《环境保护约谈办法》，建立了生态环境损害责任追究联席会议制度和干部考核、生态补偿等方面的长效机制，开展了企业的红标、黄标、绿标环境信用评价等。

在这次大气污染防治法执法检查过程中，也发现了一些问题。

一是政府和企业法制意识仍需加强，普法宣传不够深入，对贯彻落实习近平生态文明思想，还有待进一步深化和提高。从检查的情况来看，无论是政府有关部门还是企业，对大气污染防治法的宣传贯彻力度不够，政府依法监管、企业依法担责等方面的法治理念有待加强。

二是政府和行政管理部门对大气污染防治技术的推广和指导还有待进一步加强。一方面，政府对大气污染防治技术的研发投入和推广力度不够，国家和地方政府在资金、技术力量上投入不足；另一方面，对一些成熟的大气污染防治技术，政府有关部门对其鼓励支持和宣传推广力度不够。政府在大气污染防治方面存在“一手软，一手硬”的现象，即在行政执法方面硬，关停并转企业多；在引导服务企业，对企业开展科学指导、技术推广方面软。

三是部分大气污染防治法配套法规和标准制定、修改工作滞后。随着一些带有一定污染的新兴产业不断涌现，有关部门制定配套污染管控标准不及时，致使不论基层执法还是企业生产都对这些新兴领域的大气污染防治无所适从。已有的一些行业标准规范由于出台时间比较早，已经不能适应现在的情况和要求，未作及时

修改。政府有关部门对国家产业发展涉及及污染防治的，应加强顶层设计，提前谋划，注意保持政策和标准的相对稳定。

四是大气污染防治法对改善城市交通管理、机动车尾气排放污染控制、燃油品质监管等都有明确规定，但落实不够。我国目前的货物发送量和周转量主要是通过柴油车为主的公路运输来完成的。柴油货车污染量比较大，而全国柴油货车有1700多万辆，其污染量已经占到全国机动车污染排放总量的60%以上。检查中发现，有关部门对于机动车污染的治理、燃油品质监管不到位，造成柴油质量不达标，机动车和非道路移动机械环境保护召回制度不落实。柴油货车污染控制装置未正常使用，甚至有的柴油货车根本就没有安装等问题也比较突出。政府有关部门在今后工作当中可以考虑采用大数据、互联网，以及新技术等来创新管理制度、手段和方法，提升管理能力和效率，使相关法律条款能够准确、高效、精细化地得到全面落实。

生态文明建设关系中华民族永续发展，关系亿万中国人民的福祉。习近平生态文明思想是推动生态文明建设、建设美丽中国的强大思想武器。作为全国人大环境与资源保护委员会委员，要义不容辞地融入这场攻坚战中，全面贯彻党中央的决策部署，在栗战书委员长的带领下，大力推动生态环境保护法律制度全面有效实施，将应负的责任担在肩上，为推动贯彻落实党中央关于打赢蓝天保卫战的决策部署作出贡献。✘



# 执法检查力推大气污染防治法实施

文 / 十三届全国人大代表 党永富



查由栗战书委员长领衔带队，他强调要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想。这样，由上到下统一了思想，从而可以更加全面有效地实施大气污染防治法。

**把脉问诊，找出了大气污染的病根。**在钢铁、化工、电力、机械制造、新材料等企业，栗战书委员长查看污染治理

和监测设备，了解企业技术改造情况。他强调，治理污染必须加强源头防治。要强化企业主体责任，推动企业依法生产、达标排放，加快转型升级，实现绿色发展。要加大监管力度，坚决整治和关停不达标企业。栗战书委员长还到村民家中了解“电代煤”“气代煤”情况，并实地查看扬尘污染防控、机动车污染排放治理、新能源公交车使用推广等情况。执法检查组对部分企业和工地进行了突击暗访，还与五级人大代表和群众代表座谈，以问题为导向，勇于担当，动真碰硬。

**按法律逐条落实主体责任，力推大气污染防治法实施。**我们的普法很多时候是上热、中温、下凉，“下凉”主要是指基层，一个是企业，一个是普通群众。对企业来说，执法部门加大执法力度和信息公开力度，是让他们“热起来”的好办法。本次以大气污染防治法为准绳，通过执法检查，明确了责任主体，哪些是政府执法的责任，哪些是企业的责任。栗战书委员长强调，把党中央要求和法律责任落到实处，大力调整经济、产业、能源、运

输结构，切实把污染物排放总量降下来，从根本上改善大气环境。完善法律和地方性法规，加大监督力度，为大气污染防治提供法治保障。

**加强污染源头防治，让群众满意。**环境质量怎么样，老百姓的感受最直接、最强烈。污染治理成效怎么样，要由老百姓说了算，老百姓说好才是真好。结合执法检查情况，认为一是要提高铁路运输比例。柴油货车是机动车尾气污染的大头。我国公路承担了过多的大宗物资运输、长距离运输任务，铁路和水路运输低成本、低能耗的优势没有得到充分发挥。在提高柴油排放标准的同时，优化运输结构、提高铁路货运比例很有必要。二是严控化肥农药污染。现在，国家已经拥有绿色新材料、新技术，可以在化肥减量20%至30%的情况下，还能实现粮食增产8%，而投资成本仅有传统有机肥成本的2.5%至5%，减量治污在我国已经不是技术上的问题。建议国家尽快出台化肥减量增效考核标准，并出台相应的财政政策，加大宣传力度。三是推进秸秆资源化、循环利用。这几年，农村秸秆焚烧得到大力整顿，但是综合利用仍需突破。建议大力推广用量大、技术含量和附加值高的秸秆综合利用技术，实施一批重点工程，由点及面，惠及农民，使污染治理举措更加全面地推行下去。

严格执行大气污染防治法，广泛宣传大气污染防治法律法规和政策措施，坚持污染源头防治，及时公开污染情况和治理成效信息，这样会让群众真真切切地感受到大气污染防治法能够实实在在地保护其权益，会让他们自愿参与到大气污染防治监督中来，形成全社会共同治理大气污染的合力。■

今年5月底，全国人大常委会委员长栗战书带队到河南开展大气污染防治法执法检查，我很荣幸地参与了检查活动，并在6月15日参加了执法检查组第二次全体会议。栗战书委员长指出，要推动大气污染防治法全面有效实施，让法律制度成为刚性约束和不可触碰的高压线。这次执法检查活动既是全国人大常委会深入贯彻落实习近平生态文明思想的实际行动，也是对各级政府和企业环境保护工作的有效监督及有力支持，对我启发很大。

**统一思想，以习近平生态文明思想武装头脑。**习近平生态文明思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。当前，这一思想成为我们打好打赢污染防治攻坚战的根本遵循和最高准则。我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，人民群众从过去“盼温饱”到现在“盼环保”，从过去“求生存”到现在“求生态”，期盼享有更加优美的生态环境。这次大气污染防治法执法检查

# 用良法利器提升百姓蓝天幸福感

文 / 十三届全国人大代表 温娟



2018年5月,我随同王晨副委员长带队的大气污染防治法执法检查组赶赴蓝天保卫战的主战场之一——山西,沿着京津冀大气污染传输通道“2+26”城市中的太原、阳泉、长治,一路向南,走近新能源车企业、都市型花园钢厂、空气质量智能精细化监管平台等企业和项目,实地查看燃煤机组超低排放改造、矸石山生态恢复治理、煤矿企业转型升级、农村散煤清洁能源替代等治理情况,聚焦大气污染防治的重点区域、重点领域、重点问题,对照大气污染防治法法条,一路梳理一路思考。6月,我先后两次参加执法检查组全体会议,听取各执法检查小组情况介绍,参与讨论研究执法检查报告。7月,我又列席十三届全国人大常委会第四次会议,参加联组审议并进行询问。

作为基层人大代表,我参加了这次执法检查,深刻体会到执法检查过程也是学法、用法的过程;深刻体会到人大聚焦重点、依法监督的法律思维和依法治污的法治理念;深刻体会到人大代表来自人民、对人民负责、受人民监督,人大常委会代表人民行使监督权的制度

优越性。

用好良法利器是提升百姓蓝天幸福感的切实举措。自2015年新修订的、被称为“史上最严”的大气污染防治法实施以来,老百姓切身感受到雾霾天少了,蓝天白云多了。但是与老百姓优美生态环境的期望还有不小差距。在蓝天保卫战中,如何让这部“长牙”的法律“咬合”得更紧密,发挥“最严”法律利器作用?法律中规定的制度、责任落实到位没有?地方政府是否依法推进解决大气污染防治中存在的突出问题?通过实地检查,我越来越清晰地认识到这次大气污染防治法执法检查的主要目的,就是通过人大依法监督,推动绿水青山就是金山银山的生态文明思想深入人心,推动大气污染防治法贯彻实施成为各级政府护卫蓝天白云的利器!我想,政府依法监管、企业依法治污,就能确保大气污染防治法各项规定得到贯彻落实,确保蓝天保卫战、污染防治攻坚战顺利打赢,确保老百姓高度关心的蓝天白云、繁星闪烁顺利实现。

落实各方法律责任是打赢蓝天保卫战的根本保证。“深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,全面推动大气污染防治法贯彻落实”,“2020年要打好污染防治攻坚战,不能看作是长期的持久战,要看作是攻坚战”,“全面实施大气污染防治法,依法推动解决大气污染突出问题”……一路检查过的城市,都是王晨副委员长宣讲习近平生态文明思想、宣传大气污染防治法的主讲台。

“要提高标杆,不止于完成国家任务,要摘掉污染帽子,再细算量化账,措施再强化。”检查的第一天,山西省委

书记骆惠宁的讲话和省长楼阳生关于GDP“三个不要三个要”的新发展理念政绩观,给我留下深刻印象,也让我欣喜。由此可以看出,省级党、政领导干部思想已悄然转变,生态文明思想已植入人心,大气污染防治法给了地方领导勇于担当、敢于动真碰硬,从经济、产业、能源、运输结构调整入手,解决大气污染根源性问题的底气。

执法检查报告对照大气污染防治法的129条,梳理出六个方面15个主要问题,并依法提出五个方面的意见和建议及14项具体措施,明确了时间表、路线图和责任主体。执法检查的这些有力行动和效果,让老百姓看到了国家改善大气环境质量、打赢蓝天保卫战的决心和信心。

强化科技支撑是推进依法治污的持续动力。山西借资源型经济转型的契机,依靠科技进步和创新,大力推动新能源汽车产业发展,并在太原、阳泉等地大力推进公交都市战略。长治市引进新技术,推动原有煤炭资源型企业成功转型升级为新能源车企业,实现了经济和环境效益的双赢,走出了因地制宜、科技治污“一市一策”新模式。

要解决好本次执法检查中发现的结构性污染问题较为突出、部分配套法规和标准制定工作滞后、大气污染监督管理制度落实不到位和重点领域大气污染防治措施执行不够有力等问题,必须立足科技、依靠科技,充分发挥科技手段在依法治污、精细化管理、长效监管等方面的支撑作用。如果每一“市”每一“策”,都能用好科技力量,算好“质量改善、经济成本、社会效益”三本账,相信蓝天白云、繁星闪烁也必能早日实现。☀



# 依法监督，直面问题

文 / 十三届全国人大代表 王筱虹

2018年5月至6月，全国人大常委会开展了关于大气污染防治法实施情况的执法检查。作为一名来自基层的全国人大代表，我于6月11日至14日参加了执法检查组第四小组赴江苏的监督检查活动，重点检查了徐州、镇江、南京三地贯彻实施大气污染防治法的情况。

几天内，我们视察了重点监管行业和执行部门10余家；听取了环保、发改、财政、交通、住建等相关部门的汇报；进行了多场座谈会，听取一线执法人员、企业代表、各级人大代表的意见和建议。检查结束后，我又参加了6月15日召开的执法检查组第二次全体会议。7月9日至10日，我列席了专门针对执法检查召开的十三届全国人大常委会第四次会议。对我而言，是真真正正参与了执法检查的全过程，亲身感受到人大对政府的依法监督切实有力、敢于直面问题。

这是我第二次参加执法检查，感触颇深。2014年，我有幸参加了当时在广东省开展的大气污染防治法执法检查。执法检查中主要是听取汇报和视察相关执法情况良好的企业。其中，广东省在火电厂超洁净排放控制、中小型锅炉“煤改气”、VOCs有效管控等方面的经验做法，不仅是“大气十条”实施的经验成果，也为后来大气污染防治法的修订提供了很好的依据。后来，我列席了全国人大常委会会议，但当时的审议内容更多的是如何在操作层面上应对全国关注的“雾霾”问题，以及大气污染防治法修订事宜。四年过去了，我再次参加全国人大常委会新一轮的大气污染防治法执法检查，对比上一次执法检查，此次在广度和深度上都远超2014年的执法检查。我觉得这次执法检查有以下几个突出特点。

一是检查组所到之处，都反复强调深入学习贯彻习近平生态文明思想，并号召各方面以实际行动确保党中央关于打赢蓝天保卫战的决策部署落到实处。在江苏检查期间，检查组不止一次强调应在污染源头控制、产业结构调整等方面体现“绿色发展”理念。

二是始终坚持“依法”原则，执法检查全过程、各方面都以法律为依据为准绳。在汇报会上，检查组反复强调各地要对照法律来谈成效和问题，不要做工作成绩汇报。凡是不符合要求的，都被当场要求调整，或事后补充书面材料。常委会在执法检查报告的撰写上也反复强调要对照法律条文，凸显“依法监督”的特点，令人眼前一亮。

三是充分发挥“法律巡视”监督作用，敢于直面问题，并开展随机抽查，深入查找存在的突出问题。此次随机抽查中，对发现的多家有违法行为的企业逐一点名，并督促有关地方政府予以落实整改，这在以往的执法检查中是不多见的。

四是检查方式多样化。检查中召开各级人大代表和群众代表、专家学者座谈会，倾听民意、集中民智；面向政府部门和企业负责人发放大气污染防治法调查问卷，推动学法用法普法；同各地人大常委会就法律实施情况初步交换意见，上下协力推动法律贯彻实施。其中，我认为与基层一线的执法人员、企业代表的座谈，围绕重点、直述问题、上下互动，能从另一个侧面反映法律实施中的问题，是很好的互补方式。

这次执法检查，看到了许多好的经验和成绩，也感受到“蓝天保卫战”攻坚克难的不易，引发了我的思考。

第一，环境管理是否只是环保部门



一家的责任？

每每听取汇报，总是多个部门都在谈自己的职责，但是深度考量后，发现“源头控制”的职责实质上不在环保部门的职权范围内，控制不好的后果却都要由环保部门来兜底。在环保管理水平较高的江苏都如此，其他地区只会更加严重。如何在法律层面进一步厘清各部门之间的职责，尤其是“源头控制”和“环保监管”的关系，是确保打赢污染防治攻坚战的重要支撑。建议立法部门对相关的法律条文作进一步细致规定。

第二，如何衡量法律执行的质量？

在检查中，我们看到很多成效显著的做法，如调整能源结构、提高清洁能源比例，可有效降低PM<sub>2.5</sub>。但在实际中，我看到的是从一种化石燃料换成了另一种（煤改天然气），以“减煤”来替代“减碳”，以及天然气源的不可持续的危机。这种简单的“一刀切”的能源结构调整，既不具可持续性，也不符合生态文明理念。但从法律层面上是合法合规的。因此，有必要研究在执法检查过程中，如何增加衡量法律实施质量的考察手段，从而深层次促进生态文明理念的落地。✘

# 手持法律利剑，直奔突出问题

文 / 人民日报驻全国人大首席记者 王比学

5月至6月，我分别随全国人大常委会委员长栗战书、副委员长王晨到河南、内蒙古、山西进行了大气污染防治法执法检查。始终坚持“依法”原则，始终坚持问题导向，手持法律利剑，直奔突出问题，此次执法检查中的法律意识和问题意识始终贯穿于执法检查全过程、各方面，给我留下了很深印象。

一路上，栗战书委员长多次强调，执法检查要“依法”。对照大气污染防治法129条的规定，检查法律在实施过程中到底存在什么问题，为下一步修改完善提供依据。

在检查过程中，只要发现问题，检查组都会指出，此类问题是否违法？如果违法，具体违反了大气污染防治法哪一条哪一款；在检查报告中，无论是各分组报告，还是总报告，“问题”部分都是紧扣法律规定来找的。

对于随机抽查发现的问题，检查组牢记“依法”原则，不直接处理个案，不越俎代庖，而是当场向当地政府有关部门交办整改，或建议由生态环境部纳入中央环保督察“回头看”督办落实。

如此严格地强调“依法”意识，严格与法律挂钩，让执法检查名副其实，也让执法检查不同于调研视察。

栗战书委员长指出，人大开展执法检查就是要发现问题、找准问题。坚持什么问题突出就重点检查什么问题，哪里问题突出就去哪里检查。要客观公正

地反映执法检查中发现的问题，找到法律实施中存在问题的症结所在。

检查组选择到河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省区开展执法检查，从选的这些点来看，本身就是问题导向。正如检查组所言，“我们是奔着问题来的，因为它不仅关系到本地，而且关系到京津冀的联防联控。”

为落实委员长的重要指示，检查组自我加压，一直绷紧问题意识这根弦，每到一地都会召开政府及相关部门、企业负责人参加的座谈会。每次座谈会上，检查组都要求参会者既讲贯彻实施大气污染防治法的成效和经验，还要讲存在的问题和困难，以及意见和建议。大多数地区的汇报都是既讲成绩，又不回避问题。但也有个别地方政府讲成绩大讲特讲，讲问题轻描淡写，而且还总强调客观原因。遇到这种情况，检查组则会毫不留情地提出质疑。

面对质疑，参会者有时会哑口无言。事后，记者采访个别参会者，他们都感叹：“以为还像以前一样，照着稿子念就行了，没想到会被问到这么尖锐的问题，没准备好，真不知道如何回答。”

除了例行听取汇报外，检查组还召集五级人大代表座谈会，希望代表们围绕法律实施谈经验、存在的问题和困难。从各级人大代表发言来看，他们都能结合所在岗位，结合各自履职经历，说真话、道实情，挤“水分”、讲“干货”，

直奔主题，畅所欲言说问题，并提出真知灼见。

无论是听汇报、开座谈会，还是下厂矿、进工地、到百姓家，检查组都会仔细询问法律实施中有什么问题和困难需要解决。

问题意识还体现为“明察”“暗访”相结合。执法检查组在“明察”的同时，还组织抽查组随机进行“暗访”。随机抽查小组根据生态环境部监察局事先暗访摸排的线索，不打招呼、直奔现场，共对12个城市38个企业和工地进行抽查，均发现有不同程度的违反大气污染防治法的问题。“明察”时看到和听到的基本都能严格执行法律，而“暗访”时发现的问题主要来自一些“散乱污”企业。

如果不是采取“暗访”的形式，检查组也许发现不了这些问题。虽然“暗访”发现的问题只是冰山一角，但也给当地带来了不小的触动。我相信，这样的触动肯定能推动部门工作。而运用法律武器，人大和政府形成合力，推动部门工作，也正是执法检查的初衷之一。

此次执法检查注重法律意识和问题意识相结合，可以说为今后的人大常委会执法检查提供了一个“范本”：执法检查必须严格，监督必须有力。只有这样，才不至于“扎扎实实走程序、认认真真走过场”，也才能真正发挥“法律巡视”的监督利剑作用，维护宪法和法律权威，推动法律全面有效实施。■



# 生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计

文 / 本刊记者 彭东昱

7月9日至10日,十三届全国人大常委会第四次会议召开,这是在例行常委会会议中间加开的一次特别会议,会议听取和审议了全国人大常委会执法检查关于检查大气污染防治法实施情况的报告,并审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护 依法推动打好污染防治攻坚战的决议》。

加开常委会会议审议有关环境保护议题,凸显了全国人大常委会对打好污染防治攻坚战的高度重视。这是全国人大常委会深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是生态文明思想,运用“法律巡视”这把利剑,推动党中央关于打赢蓝天保卫战重大决策部署贯彻落实的重要举措。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设,提出一系列重大战略思想,作出系列顶层设计、制度安排和决策部署,为我们建设美丽中国提供了根本遵循。

2012年11月,党的十八大首次将生态文明建设作为“五位一体”总体布局的一个重要部分;十八届三中、四中全会先后提出“建立系统完整的生态文明制度体系”“用严格的法律制度保护生态环境”,将生态文明建设提升到制度层面;十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念,生态文明建设的重要性愈加凸显。

在党的十九大报告中,习近平总书记提出了加快生态文明体制改革、建设美丽中国新的目标、任务、举措,进一步昭示了以习近平同志为核心的党中央

加强生态文明建设的意志和决心。

人与自然的辩证关系是人类发展的永恒主题。总书记指出,人与自然是一种共生关系,对自然的伤害最终会伤及人类自身。要正确处理好经济发展同生态环境保护的关系,牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念。

这是对人类文明发展规律的深邃思考,彰显了以习近平同志为核心的党中央对人类文明发展规律、自然规律、经济社会发展规律的最新认识,确立了环境在生产力构成中的基础地位,丰富和发展了马克思主义生产力思想。

总书记指出:“走向生态文明新时代,建设美丽中国,是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容。”这一重要论述表明:实现中国梦是中国各族人民的共同愿景,生态文明建设是中国梦不可或缺的重要组成部分。

“生态兴则文明兴,生态衰则文明衰。”

六年来,总书记“绿水青山就是金山银山”的反复叮咛,已经从口口相传的热词转化成实实在在的行动。

党的十八大以来,我们向环境污染“亮剑”,大气、水、土壤污染防治三大行动计划有力推进;生态环保领域改革全面深化,40多项生态文明建设和生态环境保护具体改革方案陆续通过;生态保护修复持续强化,建成自然保护区2750处。过去五年,我国累计治理沙化土地1.5亿亩,全国完成造林5.08亿亩,森林覆盖率达到21.66%;全国地表水好于三类水质所占比例提高了6.3个百分点,劣五类水体比例下降4.1个百分点。生

态环境建设硕果累累。

2018年5月18日,全国生态环境保护大会在京召开。会上总书记强调,要加快构建生态文明体系,加快建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系,以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系,以改善生态环境质量为核心的目标责任体系,以治理体系和治理能力现代化为保障的生态文明制度体系,以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系。要通过加快构建生态文明体系,确保到2035年,生态环境质量实现根本好转,美丽中国目标基本实现。到本世纪中叶,物质文明、政治文明、精神文明、社会文明、生态文明全面提升,绿色发展方式和生活方式全面形成,人与自然和谐共生,生态环境领域国家治理体系和治理能力现代化全面实现,建成美丽中国。

生态文明,归根结蒂,是对美丽心灵和健康人格的塑造。

美丽中国需要每个当代中国人都肩负起责任,勇于担当。

生态环境是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。让我们紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,担负起生态文明建设的政治责任,让良好生态环境成为人民生活的增长点、成为经济社会持续健康发展的支撑点、成为展现我国良好形象的发力点,让中华大地天更蓝、山更绿、水更清、环境更优美,我们就一定能够创造出无愧于时代、无愧于人民、无愧于历史的业绩,实现建成美丽中国的目标。✘

# 人大监督的新典范

文 / 本刊记者 于 浩



7月10日下午,十三届全国人大常委会第四次会议在北京人民大会堂闭幕。图为全国人大常委会组成人员表决关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议草案。摄影/ 中国人大网 李杰

新时代要有新气象,更要有新作为。

为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想,以法律的武器治理污染、用法治的力量保卫蓝天,十三届全国人大常委会以时不我待的历史担当,勇毅笃行的政治自觉,锐意进取的工作风范,把大气污染防治法执法检查作为本年度监督工作的重中之重,向外界释放出一个明确信号,那就是在全面推进依法治国的大背景下,最高国家权力机关乘势而上,再度发力,人大监督将孕育出更多的大手笔、大动作。

纵观以大气污染防治法执法检查的监督过程,可以发现,这既是全国人大常委会深入学习宣传贯彻落实习近

平生态文明思想的一次重大行动,也是新一届全国人大常委会自觉践行“四个意识”,紧紧围绕党和国家工作大局依法履职的重要体现;既是全国人大常委会想人民之所想、急人民之所急的积极作为,也是全国人大常委会切实加大监督工作力度、增强监督工作针对性和实效性的积极探索;既是一次严肃认真、严格细致、动真碰硬的“法律巡视”,也是一次广泛的法治宣传、法治教育和普法活动。

## 高规格,委员长任 “法律巡视”检查组组长

“其身正,不令而行。”以上率下,执法检查方能向“严”看齐,方能更富成效。

这次大气污染防治法执法检查,栗战书委员长担任检查组组长,王晨、沈跃跃、丁仲礼副委员长,杨振武秘书长和环资委高虎城主任委员任副组长。其间,栗战书委员长主持召开执法检查组第一次全体会议听取国务院主管部门的汇报,主持召开执法检查组第二次全体会议研究讨论执法检查报告,赴两省深入开展执法检查,向常委会会议作执法检查报告,参加分组审议会议,主持召开联组会议进行专题询问。

栗战书委员长说,这次执法检查,就是要推动地方政府和部门切实负起防治大气污染、改善大气环境质量的责任,扭转“有法不依、执法不严、违法不究”的问题倾向,将生态环境质量“只能更好、不



能变坏”作为责任底线。人大及其常委会是立法机关,负有监督法律实施的责任。

这一系列高规格安排,充分体现出全国人大常委会坚决贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于生态文明建设和生态环境保护重大决策部署的政治自觉和行动自觉。

### 全覆盖,五级人大代表出谋划策

“能用众力,则无敌于天下矣;能用众智,则无畏于圣人矣。”大气污染防治法执法检查组分为4个小组,分别赴河南、内蒙古、山西、陕西、山东、河北、安徽、江苏等8个省区开展执法检查,深入到26个地市,共召开29次座谈会,听取地方政府和有关部门的汇报,实地查看了107个单位和项目。同时,委托其他23个省、区、市人大常委会开展自查,实现了执法检查全覆盖。

在检查全覆盖的同时,这次执法检查特别注重依靠代表、依靠群众,第一次专门召开五级人大代表和群众代表、专家学者座谈会,充分发挥人大代表密切联系人民群众、反映人民呼声的桥梁纽带作用。

“污染治理措施和成效要听取群众意见,看群众满意不满意。”栗战书委员长说,“各级人大代表要代表好人民群众,服务好人民群众,决不辜负人民群众的期望。希望各位代表认真学习贯彻习近平生态文明思想,带头学习宣传贯彻大气污染防治法,积极反映群众的意愿和诉求,积极参与、支持和监督环境保护和污染防治工作。”

通过召开五级人大代表座谈会,各级人大代表说真话、道实情,反映群众的意见要求,提出自己的真知灼见。在专题询问时,栗战书委员长特意把委员提问结束后的宝贵时间留给了来自基层的全国人大代表。

倾听民意、集中民智。人大代表来自人民、植根人民,同人民群众保持着血肉联系,通过人民代表大会这个平台,把党中央决策部署及时传达到人民群众

中,把人民群众的呼声、愿望、要求及时反映上来,以便国家层面作出符合人民群众愿望、要求的决策。一次执法检查,彰显了我国的根本政治制度优势,反映出“人民利益高于一切”的最高国家权力机关心声。

### 再创新,随机抽查、调查问卷考“实情”

“百尺竿头,更进一步。”这次执法检查的一个突出特点是坚持问题导向,通过问卷调查、随机抽查发现问题,剖析原因,推动法律制度落实。

在进行大气污染防治法问卷调查时,检查组采用半开卷、不记名方式,对政府部门负责人进行“政府部门法律责任”、对企业负责人进行“企业法律责任”的考试。与以往不同,这一次公开了测试结果:政府部门负责人答卷正确率仅为31.2%,企业负责人无人全答对。测试客观地反映出,地方政府和有关部门负责人对法律主要制度规定及法律责任还不够熟悉,企业对法律制度规定、法律责任及处罚条款不了解。地方各级政府及有关部门负责人对法律制度的认识和熟悉程度层层递减。

在进行随机抽查时,检查组每到一处,不打招呼、直奔现场,共对12个城市38个企业和工地进行抽查,均发现不同程度地存在违反大气污染防治法的问题。对发现的问题,现场请生态环境部监察局认定违法事实,一些问题当场向当地政府有关部门交办整改,一些问题督促进一步调查核实、提出处理意见,一些问题由生态环境部纳入中央环保督察“回头看”督办落实。

毫无疑问,人大常委会开展执法检查就是要发现那些影响法律实施、制约治污实效、损害群众利益的突出问题和典型问题,以典型案件的发现带动面上问题的解决;坚持什么问题突出就重点检查什么问题,哪里问题突出就去哪里检查,运用随机抽查、调查问卷这两种并不常见的方式,考出了大气污染防治的实情,也见证了执法检查的方式创新。

### 加开常委会会议,推动党中央重大决策部署贯彻落实

“及时当勉励,岁月不待人。”按照《全国人大常委会2018年监督工作计划》安排,将于8月常委会会议上听取和审议大气污染防治法执法检查报告。十三届全国人大常委会第八次委员长会议决定,7月9日至10日举行十三届全国人大常委会第四次会议,审议全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告,比原计划提前一个多月的时间。

这样一次日期变化有些“不同寻常”。通常全国人大常委会会议在双月下旬举行。这意味着,十三届全国人大常委会第四次会议属于一次加开的会议。因为“有特殊需要”并“临时召集”的全国人大常委会会议所涉及的一般都是非常重要的议程。比如,加开的十二届全国人大常委会第二十三次会议,表决通过了关于辽宁省人大选举产生的部分十二届全国人大代表当选无效的报告、关于成立辽宁省十二届人大七次会议筹备组的决定。

由此可见,加开的十三届全国人大常委会第四次会议是本届全国人大常委会的“重大政治任务”,是为了推动党中央关于打赢蓝天保卫战重大决策部署的贯彻落实,为全面加强生态环境保护贡献了人大力量。

### 求实效,问出人大权威

敢于动真碰硬,客观公正地反映执法检查中发现的问题,督促地方、部门和企业认真整改纠正违法行为,不得于情面“放水”、粉饰、打埋伏。

“不要人夸颜色好,只留清气满乾坤。”栗战书委员长所作的执法检查报告用三分之二的篇幅,谈法律实施中存在的主要问题、原因分析和意见、建议,这在执法检查报告中尚属首次。特别是报告对执行法律不到位的案例点名道姓,不含糊、不掩饰,对法律制度落实的要求明确、具体,有时间表、路线图,让社会各界感到人大常委会的执法检查有担当、



7月9日上午,十三届全国人大常委会第四次会议在京举行。栗战书委员长主持会议,并作全国人大常委会执法检查组关于检查大气污染防治法实施情况的报告。摄影/ 中国人大网 李杰

有力度、有分量。

同时,在执法检查报告后面附随机抽查情况报告,图文并茂地指出12个市的工业企业、施工工地、矿山等38处不同程度存在违反大气污染防治法的问题,也是首次出现。

连任三届全国人大常委会委员的姒健敏认为:“这次执法检查之深入,针对性之强,力度之大,揭露问题之尖锐,提出建议之务实,都是历史之最。”

在执法检查、报告工作之后,全国人大常委会开展了专题询问,这三种监督形式的有机结合,打出了监督工作的“组合拳”。7月10日上午,十三届全国人大常委会第四次会议举行联组会议,结合审议关于检查大气污染防治法实施情况的报告进行专题询问,并通过中国人大网、人民网、新华网等媒体进行图文实时报道。这是十三届全国人大常委会首次举行专题询问。

检查直面问题,询问发现不足。细看整个询问过程,委员们的问题始终离不开大气污染防治中存在的突出问题,不管是配套法规、政府责任、重点领域大气污染防治,还是淘汰落后产能、企业责任、柴油货车污染,无一不是民众想问、想知的内容。

作为应询者,国务委员王勇、生态环

境部等多位部委负责人一一认真作答。一些委员在会后表示,通过专题询问,大家直抒己见,积极互动,共同想办法,有利于推动大气污染防治工作的改进。

### 作决议,凝聚打赢 蓝天保卫战的最大共识

按照监督法第二十七条的规定,此次执法检查报告连同常委会审议意见,交由国务院研究处理。但如果审议意见的落实仅仅是国务院的事,那么执法检查效果就会大打折扣。

特别是不少地方存在“上热、中温、下冷”“政热企冷”的现象;一些地方对打赢大气污染防治攻坚战的紧迫性和艰巨性认识不到位,习惯于纵向分析看成效,缺乏横向比较找差距的工作自觉性;一些地方不同层级防治污染的工作要求“上下一般粗”,安排部署多、政策文件多、口头表态多,实际工作中的落实情况层层递减等,仅仅依靠国务院及其有关部门来推动整改势必力量单一。

“政令信者强,政令不信者弱;民齐者强,民不齐者弱。”为了凝聚起全社会打赢蓝天保卫战的最大共识,全国人大常委会会议审议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于全面加强生态环境保护

依法推动打好污染防治攻坚战的决定》。

显而易见,作出这样一个决议,在全国人大监督工作史上也不常见。这一带有法律刚性的人大常委会决议,既把习近平总书记在全国生态环境保护大会上深刻阐述的生态文明思想,对加强生态环境保护、打好污染防治攻坚战作出的再部署、提出的新要求落到实处,又充分发挥了人民代表大会制度的特点和优势,履行了宪法法律赋予的职责。

决议的内容分为三个层面,对不同方面作出要求和号召:第一,各国家机关及其工作人员要牢固树立“四个意识”,坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,全面贯彻落实党中央决策部署,切实担负起生态文明建设和生态环境保护的政治责任。第二,各国家机关要严格执行生态环境保护法律制度,严格落实法律责任。各级人大及其常委会要把生态文明建设作为重点工作领域,督促各级政府和有关部门扛起生态文明建设和生态环境保护的政治责任,建立健全并严格落实环境保护目标责任制和考核评价制度,让法律成为刚性约束和不可触碰的高压线。第三,人民群众要广泛参与和监督生态环境保护工作,自觉履行生态环境保护法定义务,自觉践行绿色生活。

大气污染防治法执法检查作为新一届全国人大常委会监督的典范之作,把执法检查、报告工作、专题询问三种人大监督形式有机结合起来,把监督工作同立法工作、代表工作结合起来,在充分整合资源的基础上,大大增强了人大工作的整体效能,实现了监督效益的最大化,一个以执法检查为主、多种监督手段并用的监督新局面已经形成。

“立志欲坚不欲锐,成功在久不在速。”十二年前,监督法的出台,使国家权力机关的监督,成为我国各种监督中最高层次的监督。今天,全国人大常委会高擎“法律巡视”的监督利剑,敢于动真碰硬,为的是坚决打赢蓝天保卫战,还老百姓蓝天白云、繁星闪烁。✘



# “法律巡视”，利剑出鞘

文 / 本刊记者 张维炜

在本次大气污染防治法执法检查中，“法律巡视”这一新提法首次进入公众视野。5月7日，在全国人大常委会大气污染防治法执法检查组第一次全体会议上，栗战书委员长强调指出，人大执法检查就是“法律巡视”，是行使宪法法律赋予的监督权、保证法律得到有效实施的一把“利剑”。

7月9日，栗战书委员长在作关于检查大气污染防治法实施情况的报告时，对此次执法检查特点进行了总结，其中一点就是“充分发挥‘法律巡视’监督利剑作用，敢于动真碰硬，开展随机抽查，深入查找重点地区、重点领域、重点行业存在的突出问题”。

执法检查是人大常委会依法开展监督的重要形式，是保证法律有效实施的重要手段。既然将其定位为法律巡视“利剑”，那就必须锋利，而不能是蜻蜓点水，无关痛痒，只有这样才能彰显出法律的权威。

我们注意到，将“依法”的原则贯彻始终，突出重点、直面问题、敢于动真碰硬是这次执法检查给人们的最深印象。

在提交全国人大常委会审议的执法检查报告中，共有20多处提到大气污染防治法的有关规定，对所有问题逐项对照、对号入座，直面问题，敢于较真。比如，报告在提到排污许可制度没有落实到位时，先列明了大气污染防治法第十九条要求排放工业废气的企业应当取得排污许可证的规定，同时指出检查中发现地方部分企业固定污染源未纳

入监管。这一监督形式上的创新改变了过去长期存在的以工作监督取代、冲淡法律监督的情况，找到了实现法律监督刚性化的有效途径，为地方各级人大作出了示范。

不仅如此，在40多页的执法检查报告中，只用两页多概述大气污染防治法实施的情况，其余都将浓墨放在了晒问题、提建议部分。报告毫不避讳地指出一些行政机关和司法机关在大气污染防治中存在的“缺位”和“滞后”，对于有问题的地方、企业，更是直接“点名道姓”：“河北邯郸‘城中有钢’，石家庄‘煤电围城’等问题突出”，“汾渭平原近年来PM<sub>2.5</sub>浓度不降反升”，“陕西金堆城铝业股份有限公司不如实公开自动监测数据”等，言语客观犀利。

“执法检查就是要发现问题，不能走过场，不能搞评功摆好那一套。”为了最大限度发现大气污染防治法实施中存在的深层次问题，此次检查组还设立了随机抽查小组。每到一处，随机抽查组都根据生态环境部监察局事前暗访摸排的线索，不打招呼、直奔现场，共对12个城市38个企业和工地进行了抽查，发现不同程度存在违反大气污染防治法的问题。

在这些来自一线的抽查“问题清单”的基础上，执法检查组形成了厚达20多页的随机抽查情况报告，作为执法检查报告的附件一并提交全国人大常委会审议。随机抽查情况报告指出六个方面的问题，在每个问题中都对工业企业、

施工工地等进行公开点名，并配上现场图片。

开展执法检查就是为了解决问题。能否解决问题、解决多少问题，是衡量执法检查实效性的一个最重要的标准。在找准问题的基础上，执法检查组深入研究，查清病灶，对症下药，提出一系列务实有效的意见、建议，推动法律全面有效实施，让法律武器真正发挥强大的威慑力。

对于检查中发现的具体问题，执法检查组针对不同情况，分三种方式进行处理。一是现场向地方交办；二是督促地方进一步调查处理；三是针对随机抽查中发现的涉及矿山生态保护、部门分工及责任落实等深层次问题，纳入中央环保督察“回头看”重要内容，推动地方党委、政府进一步落实整改。

通过这次大气污染防治法执法检查，我们感受到了新一届全国人大常委会对人民利益高度负责的情怀和对使命勇于担当的自觉，那就是人大监督要不讲情面、动真碰硬，客观公正地反映执法检查中发现的问题，督促地方、部门和企业认真整改纠正违法行为，并以典型案例的发现，带动面上问题的解决。

当前，环境污染仍是民生之患、民心之痛，面对环境污染，我们没有退路。打赢蓝天保卫战，是一场大仗、硬仗、苦仗，尤其需要运用法治的思维推动法律的落实。相信人大的“法律巡视”利剑，必将助力各地依法打好污染防治攻坚战，加快推进美丽中国建设。★

# 五级代表建言彰显人大制度优势

文 / 本刊记者 张宝山

召开专门的座谈会,听取五级人大代表的意见和建议,是全国人大常委会大气污染防治法执法检查的一项举措,也是本届全国人大常委会在执法检查中的一种创新。

栗战书委员长率领的执法检查组,在内蒙古自治区检查时,专门召开五级人大代表参加的座谈会,听取他们对贯彻实施大气污染防治法的意见和建议。代表们围绕贯彻落实党中央决策部署、打赢蓝天保卫战,从不同角度反映基层声音。

来自基层一线的全国人大代表,介绍了当地围绕突出环境问题开展整治的经验,并从宏观层面,就国家组织科研院所和高校进行技术探索等方面,提出了建议;自治区人大代表从转变发展方式的角度提出,强化产业结构转型,以经济高质量发展推动生态环境的根本转变;来自农村的市人大代表结合农村实际,建议研发科技含量高、效果好的农机设备,彻底解决农业面源污染问题;在区县从事环境监察工作的区县人大代表,结合多年的执法经验提出建议,要注重推进联合执法、区域执法、交叉执法等执法机制创新;乡镇人大代表针对农村秸秆焚烧带来的污染之害,介绍推广能让老百姓得到实惠的秸秆转化、秸秆还田等新型环保措施。

座谈会上,五级人大代表聚焦问题,说真话、道实情,反映群众意见,提出真知灼见,检查组成员也不时对代表

的发言提问,进行互动。

栗战书委员长听完大家发言后说:“大家刚才反映的问题和提出的建议都很有针对性,检查组将逐条梳理,与有关部门一起认真研究。”他要求,各级人大代表要代表好人民群众,服务好人民群众,决不辜负人民群众的期望。希望各位代表认真学习贯彻习近平生态文明思想,带头学习宣传贯彻大气污染防治法,积极反映群众的意愿和诉求,积极参与、支持和监督环境保护和污染防治工作。

在这次深入8个省区、26个地市、107个单位和项目以及委托其他23个省(区、市)人大常委会进行的“全覆盖”的执法检查中,像这样由全国、省(区、市)、市、区县、乡镇各级人大代表参加的座谈会开了很多。

在执法检查中,召开五级人大代表座谈会,了解不同层级人大代表对大气污染防治法的看法和关注点,从而达到倾听民意、集中民智的目的,这种模式很新颖。用执法检查组一位成员的话说就是,召开五级人大代表座谈会,使人大工作更加贴近民意、贴近基层。

我国人民代表大会制度的一个突出优势是,人大代表来自人民、植根人民,同人民群众保持着血肉联系。我国的人大代表都不脱离自己的工作岗位,实际上就是不脱离群众,便于经常了解群众的呼声、愿望、要求。全国人大常委会执法检查组创新检查方式,第一次在检查中专门召开五级人大代表座谈会,就

是要进一步充分发挥人大代表密切联系人民群众、反映人民呼声的桥梁纽带作用,通过人民代表大会这个渠道和平台,把党中央决策部署及时传达到人民群众中,把人民群众的呼声、愿望、要求,及时反映上来,以便国家层面作出符合人民群众愿望和要求的决策。

各级人大作为国家权力机关,肩负着贯彻落实党中央决策部署、推动法律制度全面有效实施的使命。法律制度的贯彻实施,需要上下步调一致、齐心协力地推动。这就要求各级人大要统一思想,建立健全法律制度,有效监督法律实施,广泛动员群众参与,营造优良的法治氛围。正如执法检查组一位成员所说,执法检查是一件法律武器,这件法律武器是五级人大共用的,召开五级人大代表座谈会,就是让人大代表对如何使用这件法律武器提意见,共商治理良策。

听取五级人大代表的意见和建议,表面上看是人大常委会执法检查方式的创新,深层次体现的却是我国人民代表大会制度的优越性。人大代表由人民选举,就要为人民群众发声,为维护人民整体利益、长远利益行使好代表职权,不辜负人民群众的期望。在执法检查中召开的五级人大代表座谈会上,各级人大代表说真话、道实情,反映了群众的意见要求,提出自己的真知灼见。这就是人大代表履职尽责、发挥作用的具体体现,这就是我国人民代表大会制度优越性的充分彰显。■



# 大气污染防治，国外怎么立法

文 / 杨菲菲整理

现代社会，大气污染已然成为世界各国都要面对的问题。通过制定、实施法律及相关政策，一些国家有效推进了大气污染防治工作，空气环境质量得到明显改善。其中，英国、美国、日本、印度等国的立法经验值得我们借鉴。

## 英国：出台《清洁空气法》，摘掉了“雾都”帽子

雾霾污染也曾经困扰伦敦。20世纪中期，为摘掉“雾都”的帽子，英国人经过了半个世纪的努力治理空气污染。

19世纪，英国进入工业急速发展期，伦敦工厂所产生的废气形成极浓的灰黄色烟雾。伦敦的空气污染情况在20世纪50年代最为严重，“雾日”（指视域不超过1000米的天数）一年里平均多达50天左右。据史料记载，仅在1952年12月5日到8日这4天里，伦敦市死亡人数就高达4000人。

此后，英国开始反思空气污染造成的苦果。1956年，英国国会通过了第一部大气污染防治法案——《清洁空气法》。这之后，英国又出台了一系列空气污染防控法案。1995年起，英国制定了国家空气质量战略，规定各个城市都要进行空气质量的评价与回顾。英国民众也可以通过网络查询每日空气质量的发布情况。欧盟要求其成员国2012年空气不达标天数不能超过35天，否则将面临4.5亿美元的巨额罚款。

## 美国：完善法律，设立官方查询网站

早在1955年美国国会就通过了《空

气污染管制法》，明确联邦政府将为控制空气污染提供研究资金。1963年，美国国会通过了首部《清洁空气法案》，之后又分别在1970年、1977年和1990年对其进行修订。1971年，美国政府成立了国家环境保护署，颁布了《国家环境空气质量标准》。

目前，美国环保署所采用的是PM<sub>2.5</sub>的标准。美国民众可以通过环保署的网站随时了解当地的空气质量。环保署网站的首页有一个“我的环境”的链接，只要输入自己的地址或是邮政编码，就可以查出当天的空气质量。

## 日本：制定控制机动车尾气的专项法律

在日本，《大气污染防治法》在相关立法当中占据重要地位。该法明确了固定源与移动源的大气污染物质，允许地方政府制定比国家严厉的标准，确定总量控制制度，规定无过失损害赔偿等。其中，为了强化污染控制措施，规定了严厉的“直罚制度”，即只要违反废烟排放标准就直接适用罚则，大大提高了法律实施的实效性。

针对日益严重的移动污染源问题，日本于1992年制定了《关于机动车排放氮氧化物的特定地域总量削减等特别措置法》，这是为了控制机动车尾气排放而制定的专项法律。2001年，追加颗粒状物质为法律的控制物质，制定了新的《关于机动车排放氮氧化物以及颗粒物质的特定地域总量削减等特别

措置法》。

## 印度：日益严厉的空气污染治理举措

1974年、1981年、1986年，印度分别通过了《预防和控制水污染法》、《大气污染预防与控制法》和《环境保护法》。

面对严重的空气污染，印度已打响空气保卫战。比如，印度中央政府于2017年推出了空气污染分级响应防控计划，将空气污染分为“严重+紧急”“严重”“非常差”“差—良”4个级别，并根据不同级别执行相应的防控手段。对于“严重+紧急”一级的情况，禁止除装载核心重要物资外的卡车进入德里地区，停止建筑施工，采取汽车单双号限行，相关部门将有权采取如学校停课等额外措施。对于“严重”一级的污染，责令砖窑、碎石场停工，关闭巴达普尔热电站并增加天然气的产量，强化城市公共交通能力，实行差别化收费制度，提高道路清理与洒水的频率。对于“非常差”级别的空气污染情况，禁止使用柴油发电机，上调停车费至当前水平的3至4倍，增加公交与地铁服务，禁止酒店与餐厅燃烧炭与木材，居民停止使用电暖气。对于“差—良”级别的情况，停止一切垃圾焚烧行为并对违反者处以重罚，对砖窑等相关产业执行严格的管控，每隔两日在拥挤路段实行路面清理与洒水，禁止高污染排放机动车上路并对违规者处以重罚，在交通拥挤地段派驻交警执勤以维持道路顺畅通行。■

# 国外因大气污染引发的公共危机案例

文/王岭整理

世界上有不少国家,在其经济高速发展的时期出现过环境污染问题。比利时马斯河谷事件、美国洛杉矶光化学烟雾事件、日本四日市事件等大气污染案例,引发了人类对工业文明弊端和传统发展模式的反思以及对大气污染的关注,也促使各国加强了对空气污染严重状况的认知和治理。

## 1930年比利时马斯河谷烟雾事件

马斯河谷是比利时境内马斯河旁一段长24公里的河谷地段。作为重要的工业区,马斯河谷地区建有3个炼油厂、3个金属冶炼厂、4个玻璃厂和3个炼锌厂,还有电力、硫酸、化肥厂和石灰窑炉。

1930年12月1日至15日,整个比利时被大雾笼罩,气候反常。马斯河谷上空出现了很强的逆温层。在这种逆温层和大雾的作用下,马斯河谷工业区内13个工厂排放的大量烟雾弥漫在河谷上空无法扩散,有害气体在大气层中越积越厚,其积存量接近危害健康的极限。在二氧化硫和其他几种有害气体以及粉尘污染的综合作用下,河谷工业区有上千人发生呼吸道疾病,症状表现为胸疼、咳嗽、流泪、咽痛、声嘶、恶心、呕吐、呼吸困难等。一个星期内就有60多人死亡,是同期正常死亡人数的十多倍,其中心脏病、肺病患者死亡率最高。

这一事件曾轰动一时,虽然日后类似的烟雾污染事件在世界很多地方都发生过,但马斯河谷烟雾事件却是20世纪最早记录下的大气污染惨案。

## 1952年英国伦敦烟雾事件

1952年12月4日至9日,英国伦敦上空受高压系统控制,大量工厂生产和居民燃煤取暖排出的废气难以扩散,积聚在城市上空。当时,伦敦冬季多使用燃煤采暖,市区内还分布许多以煤为主要能源的火力发电站。由于逆温层的作用,煤炭燃烧产生的二氧化碳、一氧化碳、二氧化硫、粉尘等气体与污染物在城市上空蓄积,引发了连续数日的大雾天气。其间由于毒雾的影响,不仅大批航班被取消,甚至白天汽车在公路上行驶都必须打开大灯。室外音乐会也被取消了,因为人们看不见舞台。伦敦城被黑暗的迷雾所笼罩,马路上几乎没有车,人们小心翼翼地沿着人行道摸索前进。直至12月10日,强劲的西风吹散了笼罩在伦敦上空的恐怖烟雾。

当时,伦敦空气中的污染物浓度持续上升,许多人出现胸闷、窒息等不适感,发病率和死亡率急剧增加。据官方统计,在大雾持续的5天时间里,丧生者达5000多人,在大雾过去之后的两个月内有8000多人相继死亡。此次事件被称为“伦敦烟雾事件”,成为20世纪十大环境公害事件之一。

## 美国洛杉矶光化学烟雾事件

美国洛杉矶光化学烟雾事件是1940年至1960年间发生在美国洛杉矶的有毒烟雾污染大气的事件。从20世纪40年代初开始,每年从夏季至早秋,只要是晴朗的日子,洛杉矶城市上空就会出现一种弥漫天空的浅蓝色烟雾,使整座城市上空变得浑浊不清。


这种浅蓝色烟雾就是光化学烟雾。

它是汽车尾气和工业废气中的烯烃类碳氢化合物和二氧化氮被排放到大气中后,在强烈的阳光紫外线照射下形成的有毒二次污染物的混合物。

这种烟雾使人眼睛发红、咽喉疼痛、呼吸憋闷、头昏、头痛。1943年以后,烟雾更加肆虐,以致远离城市100千米以外的海拔2000米高山上的大片松林也因此枯死。仅1950年至1951年,美国因大气污染造成的损失就达15亿美元。1955年,因呼吸系统衰竭死亡的65岁以上的老人就达400多人;1970年,约有75%以上的市民患上了红眼病。这就是新型大气污染事件——光化学烟雾污染事件。

## 日本四日市大气污染事件

四日市位于日本东部海湾。1955年,四日市相继兴建了十多家石油化工厂,化工厂终日排放的含二氧化硫的气体和粉尘,使昔日晴朗的天空变得污浊不堪。据报道,事件发生期间四日市每年二氧化硫和粉尘排放量达13万吨之多,大气中二氧化硫浓度超过标准5至6倍,烟雾厚达500米。

1961年,四日市爆发呼吸系统疾病,并迅速蔓延。据报道,患者中慢性支气管炎占25%,哮喘病占30%,肺气肿等占15%。1967年,一些哮喘病患者忍受不了疾病带来的痛苦而纷纷自杀。到1970年,四日市哮喘病确诊患者高达500多人,但实际患病人数超过了2000人。据日本环境厅统计,到1972年为止,日本全国患四日市哮喘病的患者多达6376人。

(综合人民网、新华网)





**安徽应流机电股份有限公司**  
ANHUI YINGLIU ELECTROME CHAMCAL CO.,LTD.

# 全球高端装备 关键零部件制造领先企业

股票简称：应流股份 股票代码：603308

全球高端市场的精英客户群

重大装备行业的优势地位

全球行业领先的创新能力

安徽应流集团是全球高端装备关键零部件制造领先企业，拥有高端铸造、机械加工、模块化制造完整产业链，

大型、精密、特殊材料产品的制造技术达到国内领先、国际先进水平。

在合肥、霍山建有制造基地，在美国、英国、荷兰设有分支机构、建立了技术团队，

服务于全球30多个国家航空、能源、油气、资源等高端装备领域的精英客户。

主持编写6项国家标准和8项国家能源、机械行业标准，拥有专利近百项。

承担并完成了核电和“两机”等国家科技重大专项、工业强基工程、能源装备创新任务，多项产品替代进口，填补空白。

集团以核心零部件产业为基础，坚持产业链延伸、价值链延伸发展，围绕国家重大装备需求，

服务一带一路国家战略，推进军民深度融合，不断增强国际竞争能力。

核心企业安徽应流机电股份有限公司（应流股份603308）已在上海证券交易所主板上市。

[www.yingliugroup.com](http://www.yingliugroup.com)

集团地址：合肥经济技术开发区繁华大道566号

联系方式：0551-63737777、63821999 传真：63737666





# 防城港

Guangxi  
CHINA



*Fangchenggang*

中国·广西

