

# 关于三亚市落实中央环保督察组 反馈重点问题整改情况的调研报告

市人大常委会城建环保工委

为坚决贯彻习近平生态文明思想，深入落实省委、市委的指示精神，确保第二轮中央环保督察组反馈问题的有效整改。根据常委会主要领导的部署要求，市人大城建环保工委在常委会张羽飞副主任带领下对第二轮中央环保督察指出我市的五个重点项目进行了专题调研。此次调研采取实地察看、座谈交流、函询电询、走访暗查等方式进行。5月21日至6月5日，调研组分别深入凤凰岛填海项目区、甘什岭自然保护区、亚龙湾瑞吉度假酒店配套游艇码头、三亚宝齐来医疗废物处置中心、西岛旅游区等5处进行实地考察，并听取了市生态环境局、市自然资源和规划局、市水务局、市林业局、市卫健委、天涯区政府和吉阳区政府的情况报告，同时对项目建设和整改中的相关细节进行了走访暗查。现将具体情况报告如下：

## 一、整改落实的主要工作和成效

第二轮中央环保督察反馈意见中，直接点名三亚的问题项目有5个，分别为甘什岭高尔夫球场、三亚宝齐来医疗废物处置中心，凤凰岛填海项目区、瑞吉酒店配套游艇码头和西岛旅游区码头，其中凤凰岛项目区、瑞吉酒店配套游艇码头为第一轮中央环保督察直接点名的整改项目。

### （一）甘什岭高尔夫球场项目整改情况

### 1、启动行政处罚程序，依法进行罚款

因非法占用土地，原市国土环境资源局于 2012 年按照《中华人民共和国土地管理法》有关规定，处以罚款人民币 2660.7 万元；因未办理环评手续，原市国土环境资源局于 2015 年按照《中华人民共和国环境影响评价法》有关规定，处以罚款人民币 10 万元。

### 2、下发整治通知，签订生态管护协议

2018 年 7 月 13 日，市发改委下发《关于三亚市高尔夫球场清理整治工作的通知》，提出了具体整改要求。2018 年 8 月，自然保护区管理站与高尔夫球场签订了《甘什岭高尔夫球场生态管护协议》。

### 3、拆除高尔夫球场，开展生态修复

2018 年 8 月，全面展开高尔夫球场整改工作，拆除高尔夫球场宣传指示牌，设立《甘什岭高尔夫球场生态管护协议》宣传牌。2019 年 3 月 12 日，高尔夫球场原练习场改建成种植基地，2019 年 8 月 14 日，市林业局、市林科院、甘什岭自然保护区管理站完成对甘什岭高尔夫球场的生态修复工作，累计植树面积 323.1 亩，种植母生树、青皮树等 8 个品种共 49500 株树木。实现原高尔夫球场草坪范围的全部退出和植树造林。

## （二）三亚宝齐来医疗废物处置中心项目整改情况

### 1、纳入重点排污单位，开展重点监测管理

市生态环境局已将宝齐来公司纳入市重点排污单位，按照国家、省、市有关要求，对该公司排放的废气、废水及二噁英进行定期监测。2018 年、2019 年连续两年对宝齐来公司开展专项检查，对宝齐来公司存在医废处置不及时等问题提出整改要

求，并形成专项方案报省生态环境厅。

## 2、开展专题调研，推进技术设备升级改造

市生态环境局会同国家生态环境部华南环境科学研究所、清华大学对宝齐来公司进行专题调研，已将降低尾气排放二噁英含量技术改造工程列入《三亚市“无废城市”建设试点实施方案》重点任务。同时为减轻宝齐来公司烟气处理升级工程建设的资金压力，向生态环境部争取中央资金支持，技术改造工程预计 2020 年 6 月投入使用。

## 3、依法进行行政罚款，同步推进司法联动

2016 年 8 月 15 日、2018 年 2 月 1 日、2018 年 10 月 12 日、2019 年 9 月 18 日，经省生态环保厅四次监督性监测，三亚宝齐来医疗废物处置中心搬迁项目焚烧炉废气中的二噁英类浓度均超标。市生态环境局四次下达《责令改正违法行为通知书》和《行政处罚决定书》，分别处罚款人民币 50 万元、60 万元、62.5 万元和 25.5 万元。其中前三次已完成处罚，第四次正在办理。

2019 年 1 月，市生态环境局以三亚宝齐来医疗废物处置有限公司两年内违法排放有毒物质受到两次以上行政处罚又实施前列行为涉嫌污染环境罪，移送市公安局立案处理。市公安局经研究，认为三亚宝齐来医疗废物处置有限公司对超标排放二噁英类污染物无法掌控、主观上不具有犯罪故意，于 2019 年 9 月 4 日撤销案件。

## （三）凤凰岛填海项目区整改情况

### 1、停工停建，组织评估评审，提出整改方案

2018 年 1 月 5 日，项目停止建设，并实施分类整改。2018

年 12 月，自然资源部第三海洋研究所完成对凤凰岛海洋环境影响评估并通过专家评审，提出了整改方案。

## 2、完成三亚河口清淤疏浚工程，生态修复工程通过验收

三亚河口清淤疏浚工程于 2019 年 12 月完工，对三亚桥、潮见桥至三亚河入海口范围内（含河口外邮轮码头水域）进行清淤疏浚，累计总清淤疏浚量约 87.7 万 m<sup>3</sup>。

项目周边海域的生态修复于 2019 年 12 月 24 日经专家确认完工，包括三亚湾岸滩补沙、珊瑚礁修复、海洋生物资源增殖三个部分。

## 3、开展河口拓宽方案论证评审，有序推进项目前期工作

2019 年 12 月委托中交水运规划设计院有限公司对三亚河河口拓宽进行现场勘察及分析论证，编制了《三亚河河口拓宽工程方案研究报告》和《三亚河河口拓宽工程项目建议书》，2020 年 4 月 13 日委托海南省国际工程咨询有限公司组织召开了《研究报告》和《项目建议书》专家评审会。5 月 13 日，市政府研究了河口拓宽方案。

### （四）瑞吉酒店配套游艇码头项目整改情况

#### 1、停止码头营业、挂牌监管，收回《港口经营许可证》

2018 年 1 月 4 日，下发“双暂停”通知。1 月 5 日，瑞吉码头停止营业。1 月 11 日，中国海监三亚市支队对亚龙湾瑞吉度假酒店配套游艇码头挂监管牌。3 月 7 日，三亚市交通运输局港航管理处暂时收回该公司《港口经营许可证》。

2018 年 12 月 25 日，针对亚龙湾开发股份有限公司亚龙湾游艇会“双暂停”期间存在未经许可擅自从事港口经营，市港航管理处下达处罚决定书，给予该公司顶格处罚 20 万元。

2019 年 1 月采取封闭港池口门、增设监控设备和安排保安人员等强化措施，所有游艇只出不进。

## 2、展开生态评估论证，完成珊瑚礁生态修复

2018 年 4 月，原市海洋与渔业局对瑞吉码头项目用海情况完成全面调查，形成了调查报告。委托自然资源部第三海洋研究所对项目建设造成的海洋生态环境影响进行评估，同步委托中科院南海所对项目建设造成的珊瑚礁影响进行了调查评估。

2019 年 2 月 15 日至 2019 年 4 月 20 日，亚龙湾瑞吉度假酒店完成第一阶段珊瑚礁生态修复工作，共种植珊瑚 2000 株，人工生态礁体、苗圃各 20 块，2019 年 4 月通过专家验收，并报中央环保督察完成销号工作。2019 年 11 月拆除完成珊瑚礁保护区红线范围内的 71 个泊位。现正在推进二期珊瑚礁生态修复工作和亚龙湾西段人工补沙项目。

## （五）西岛旅游区码头整改情况

### 1、启动行政处罚程序，依法进行罚款

2019 年 2 月，因项目未办理环评审批手续开工建设，天涯区生态环境局对三亚西岛旅游开发有限公司处以罚款人民币 148.066 万元。2019 年 3 月，针对三亚西岛海洋文化旅游区升级改造项目的“未批先建”行为，天涯区生态环境局下达《行政处罚决定书》，处以罚款 468.369 万元。2019 年 11 月，三亚海警局对三亚西岛大洲旅业有限公司下发行政处罚决定书，对其未办理环境影响评价审批手续、超出原批准范围非法占用海域新建 2 座临时码头，责令三亚西岛大洲旅业有限公司退还非法占用海域，恢复海域原状并处罚款人民币 10.38 万

元，罚款已收缴完毕。

## 2、推进生态环境修复，开展生态环境影响后评估

2018年5月，三亚西岛大洲旅业有限公司与广东海洋大学深圳研究院三亚珊瑚礁生态研究所签订珊瑚礁生态修复项目技术服务合同，开展生态修复工作。2019年12月31日，完成珊瑚礁调查、10组人工生态礁珊瑚期培育网圃投放、2000株石珊瑚母株培育和管理维护等工作，2020年3月完成6000株珊瑚种植工作。同步委托海南省海洋与渔业科学院编制西瑁洲岛海域海洋生态旅游活动对保护区及其珊瑚礁生态影响后评估，2020年4月，由三亚国家级珊瑚礁自然保护区管理处组织召开专家评审会，通过专家评审。

## 二、存在问题

中央环保督察指出，“海南省生态环境保护工作虽然取得积极进展，但与中央要求和群众期盼相比，特别是与习近平总书记对海南提出的为全国生态文明建设作出表率的厚望相比，仍有较大差距。”

针对中央环保督察直接点名三亚的五个项目，我们以问题为导向，经过认真调研，主要存在以下不足：

（一）生态环境保护政治站位不高，对生态环境保护的重要性、全局性、基础性地位认识不够

在处理发展和保护的关系上，仍然存在重经济、轻环保，重眼前、轻长远的问题。缺乏生态健康发展紧迫感，对面临的生态环境问题缺乏清醒认识，环境保护忧患意识、责任意识不强。

如，中央环保督察组指出，“自然保护区整治修复不力，

侵占自然保护区问题时有发生。第一轮督察后，对违规侵占自然保护区问题未能举一反三、彻底排查，一些自然保护区内甚至还在顶风违规新建项目。三亚市兰海云天高尔夫球场位于甘什岭省级自然保护区，侵占自然保护区实验区 857.34 亩，在建设过程中毁坏天然林 1588.8 亩，既不符合土地利用规划，也无任何审批手续，却虚假上报、隐瞒事实，在多次高尔夫球场清理整治中蒙混过关。西岛景区于 2017 年后第一轮中央环保督察组撤出、第二轮中央环保督察组进驻前的敏感期在珊瑚礁自然保护区范围内未批先建 2 座临时码头。”

又如，相关部门环保意识不强，没有主动对宝齐来医废处置中心尾气排放进行检测，均在省厅监督性监测时发现二噁英超标，造成工作被动。

## （二）全面贯彻落实“依法治国”基本方略和“绿水青山就是金山银山”绿色发展理念还存在短板弱项

部分项目规划建设不规范，破坏生态环境。问题整改不彻底，以罚代改。以绿色发展为引领的生态文明理念没有夯实树牢，环境保护标准不够高，依法保护治理意识不够强。

如，中央环保督察组指出，“三亚市对违规侵占自然保护区问题敷衍应对，未按要求依法查处。保护区管理站甚至监守自盗，默许纵容，每年收取球场租金 45 万，导致球场一直违规经营至 2019 年 6 月。”

又如，西岛扩建码头非法占用海域面积 0.0245 公顷，擅自改变海域用途面积 0.2359 公顷，仅在 2019 年 2 月和 11 月进行两次罚款，没有依法进行进行实质性的整改，码头仍在运营。

（三）对生态环境整改的重要性和紧迫性认识不足、重视不够，对督查整改工作要求不高，抓的不紧

部分项目没有按照存在问题制定整改方案，缺乏阶段性目标，没有明确具体时限，致使部分整改任务进展滞后，一些突出生态环境问题未得到有效解决。对生态环境存在突出问题立行立改、即知即改的意识不强，整改责任落实不到位，工作作风不够扎实。

如，中央环保督察组指出，“海南省一些重点项目整改不到位，存在敷衍整改、表面整改，甚至顶风而上的情况。三亚市应于 2018 年年底前完成三亚市凤凰岛填海项目区海洋生态环境评估，并根据评估结果开展生态修复。但该市仅依据 2012 年海洋环境影响评价报告制定整改方案，没有根据新的评估意见开展修复，修复治理大打折扣。全省医疗废物处置能力明显不足，超标排放情况严重，但相应的能力建设和日常监管均不到位。其中三亚宝齐来医疗废物处置中心烟气二噁英连续三年超标排放，最高超标近 10 倍。”

又如，宝齐来医疗废物处置不及时，无法满足最长储存时间不超过 48 小时的要求，没有有效改进措施。

（四）生态保护管理体制机制不够健全，监管不到位，执法不严格，执法手段简单、执法力度不够，各责任单位决心不强，主动性不够，办法不多

监督执法存在畏难情绪，涉及重点难点问题时不敢动真碰硬，等待观望，不抓落实。执法过程停留在下达责令改正违法行为决定书、立案查处罚款等层面上，没有及时采取跟进监督、



停产整治、公开曝光等更有力的执法手段和管控措施，造成部分企业主体责任落实不够，环境违法行为长期存在。

如，中央环保督察组指出，“亚龙湾吉瑞度假酒店游艇码头长期占用三亚珊瑚礁国家级自然保护区，但三亚市对该问题只调查、不处理。”

又如，凤凰岛填海项目区生态修复进度缓慢，2019 年 6 月底才正式启动修复工作。

再如，甘什岭自然保护区内违规建设高尔夫球场，相关部门落实“一岗双责”不到位，觉得保护区管理站是省管单位，与属地无关，缺少监管。

**（五）部门联动责任意识不强，环保职责不清、尽责不力、推诿扯皮，环保责任和压力传导层层衰减**

各部门没有形成生态环境保护整改有效合力，缺乏良好的联动机制。职责界定不明导致监管不到位、监管缺位。缺乏统筹规划、统筹建设、及时移交和统一管理等诸多问题，有些问题存在多头管理又无人管理的情况。与公检法联合执法的惩戒机制没有完全建立，对一些严重的环境违法问题联合执法力度不够。

如，亚龙湾瑞吉码头侵占珊瑚礁自然保护区整改不力，中央环保组暗访时仍有游艇出入。

又如，与部队协调沟通效果有限，甘什岭保护区内高尔夫球馆会所至今仍未拆除。

再如，西岛景区违规扩建码头拆除工作整体停滞，市资规局和海警局均等双方拿出整改方案，互相推诿。

## （六）城市环境规划滞后，缺乏生态规划意识，没有建立生态环境保护为基础的规划体系

城市发展规划中对生态红线精准把控不足，没有在规划中做到坚守生态红线和城市发展空间预留的有机统一。对环境基础设施建设不重视，规划时忽视对环保基础设施建设的提前谋划和科学论证，环保投入过低，环保用地紧张、环保设施落后。

如，中央环保督察组指出，“此次督察进驻期间，群众举报数量较第一轮督察大幅度升高，特别是生活垃圾围城围岛及异味扰民问题成为群众反映最为集中的领域，占到督察进驻期间全部举报数量的41.8%。”经调研，三亚宝齐来医疗废物处置中心规划不合理，与居民区距离过近，周边群众和部队投诉事件时有发生。且占地面积小，难以满足琼南医废处理需求，设备老旧，处理尾气排放无法达标。建设用地指标不能满足规划用地面积，导致飞灰填埋场项目用地至今未落实，影响垃圾焚烧发电厂三期项目整体建设进度。

## 三、几点建议

（一）切实提高政治站位，统一思想认识，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，以习近平生态文明思想为行动纲领和根本遵循，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，担负起保护生态环境的政治责任

牢固树立和贯彻新发展理念，处理好发展与保护的关系，坚持节约资源和保护环境的基本国策，始终把环境保护作为经济社会发展的底线，确保生态环境只能变好不能变差。要深刻认识环保督察整改的重要意义，切实把思想统一到省委、市委的指示要求上来，立行立改，即知即改，举一反三，不打折扣

将中央环保督察组反馈问题整改到位。要以绝对忠诚的政治自觉，无条件照单全收反馈问题，以义不容辞的政治担当，高标准高质量完成整改任务，在整改过程中砥砺政治勇气。

（二）全面贯彻“依法治国”基本方略，牢固树立法治观念、规则意识，为践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展理念提供坚强的法治保障

发挥政府在绿色发展进程中的主导作用，严格履行生态环境管理职能，全面推进生态治理的法治化。依法进行城市规划建设，运用法治方式统筹协调经济发展与生态环境保护的关系。要把公众参与、专家研讨、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等程序作为处置重大环境问题的法定程序，确保绿色发展的决策科学合理。对环保督察组反馈问题要以事实为依据，以法律为准绳，坚持精准治理、科学治理、分类施策，依法依规开展问题整改。把改善生态环境的作为改善营商环境的重要组成部分，助推海南自贸港各项政策落实落地。

（三）不打折扣、不讲条件，坚决完成中央环保督察反馈问题的整改工作

坚持问题导向，分析根源，找出症结。对标对表，细化整改任务，建立整改清单，逐一明确整改内容、整改目标、整改措施、整改时限和整改责任单位。以壮士断腕的勇气革除影响我市生态环境的难点堵点问题，按照“谁开发，谁保护，谁污染，谁治理”的原则，推进企业主体责任落实，倒逼企业绿色转型升级。建立亲清的政商关系，敢于较真碰硬，不被企业利益左右。坚决克服形式主义，杜绝表面整改、假装整改、敷衍

衍整改，要对照反馈问题，真抓实干改，做到件件有着落、件件有回音，高质量完成各项整改任务。

#### （四）建立顺畅高效、责权明确的环保长效机制，坚决防止环保问题反弹

一是建立长效协作机制，加强环保部门与其他部门的协作配合，打造齐抓共管的环境保护格局，形成工作合力。二是建立长效责任机制，明确责任分工，加强跟踪问效，将集中性整治与常态化监管结合起来，明确各部门、企业在环境保护工作中的具体责任，避免相互扯皮。三是建立长效联动机制，审慎对待风险较大、隐患较大、争议较大的项目，建立环评、安评等联合审查机制；聘请第三方专业机构进行环境监测监管并提供技术服务，建立联合监管机制；完善环境问题司法联动机制，高效解决涉嫌刑事犯罪和阻力较大的重点环境问题。四是建立信息公开机制，对生态环境存在问题要敢于亮短揭丑，向社会公开，主动接受人民群众监督。

#### （五）将生态环境规划融入国土空间总体规划，为生态环境的不断改善和经济社会的持续发展打好基础

首先城市规划是要坚守生态环境保护红线，充分考虑生态环境基础设施用地预留，保障垃圾焚烧和填埋厂等设施 and 居民区的法定距离，并兼顾运输、风向等因素。其次是积极推进此次生态红线调整工作，为三亚的发展提供空间支撑。同时举一反三，主动作为，全面核查侵占生态红线的项目，发现一处整改一处，不得隐瞒。坚持长远规划，长远谋划，以合理的规划引领城市建设和环境保护。

#### （六）落实重大环境事件向人大常委会报告制度，主动接

## 受人大监督

根据《中华人民共和国环境保护法》二十七条规定，县级以上人民政府对本行政区域发生的重大环境事件应当及时向本级人大常委会提出专项报告，依法接受监督。要充分利用人大监督力量促进整改，形成强大合力，为三亚全面发展汇聚磅礴力量。并以此为契机，推进人大、政府工作的有力结合，建立市委统一领导，人大监督有力，政府行政高效的城市治理体系，为自贸港各项政策落实落地打好坚实基础。