



构建治理体系 提升治理能力

——山东推进生态文明建设的探索与实践

□ 王安德



生态文明建设是关系中华民族永续发展的根本大计。生态环境领域的治理体系和治理能力是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。落实好关于“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”的重要指示，全方位推进经济建设与生态环境协调发展，推进生态文明建设，已成为当前经济高质量发展迫切需要解决的关键问题。

系统构建生态环境治理体系的意义

“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”。构建生态环境治理体系就是更好地动员各方力量，加快解决这个重大政治问题和重大社会问题，实现保护生态环境、推进绿色发展、建设美丽中国的有机统一，为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定基础。

构建生态环境治理体系是推进生态文明建设的需要。在“五位一体”总体布局中把生态文明建设作为其中一位，在新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略中把坚持人与自然和谐共生作为其中一条基本方略，在新发展理念中把绿色作为其中一大理念，在三大攻坚战中把污染防治作为其中一大攻坚战。这“四个一”体现了我们党对生态文明建设规律的把握，体现了生态文明建设在新时代党和国家事业发展中的地位，体现了党对建设生态文明的部署和要求。落实“四个一”总体部署，污染防治和环境治理是必须跨越的一道重要关口，这是一场大仗硬仗苦仗，只靠生态环境部门或者任何一个部门都难以完成历史赋予的艰巨任务，必须在全党全社会构建起科学的生态环境治理体系，全方位、全过程、全地域将生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，系统推进，合力攻坚，方得始终。

构建生态环境治理体系是践行党的使命宗旨的需要。为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，必须首先解决好人民群众普遍关心的生态环境现实问题，让人民群众吃上放心的食品，喝上干净的水，呼吸上新鲜的空气。雾霾重重、污水横流、垃圾围城、生态破坏，北方地区整个冬季大部分时间基本处于污染状态，人民群众健康的生存环境都遭到了破坏，与我们的初心、使命和宗旨一定是背道而驰的。生态环境问题归根结底是发展方式和生活方式问题，只有构建起生态环境治理体系，变“要我治理污染”为“我要治理污染”，“要我改善环境”为“我要改善环境”，坚持在发展中保护、在保护中发展，发挥生态

环境保护法律、标准、制度、监管体系的引领倒逼作用，促进落后产能退出和结构优化调整，促进符合产业政策的企业达标排放和优化布局，促进城乡生态保护与破坏修复，促进发展方式、生活方式的绿色转型，才能将党的使命和宗旨真正落到实处。

构建生态环境治理体系是适应新时代社会主要矛盾转化的需要。我国社会主要矛盾的转化是关系全局的历史性变化，对党和国家工作提出了许多新要求。经过改革开放40多年的实践，我国社会生产力水平总体上显著提升，社会生产能力在很多方面进入世界前列。当前更加突出的问题是，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。人民群众过去“盼温饱”、现在“盼环保”，过去“求生存”、现在“求生态”，能否尽快解决生态环境问题，提供更多优质的生态产品、更优美的生产生活环境，关系到全面建成小康社会我们的第一个百年目标能否经得起人民认可和历史检验。在这个问题上，算小账、算近账、算局部账、算单一账，都会因小失大、顾此失彼，甚至寅吃卯粮、急功近利，这都需要构建生态环境治理体系作保障。

构建生态环境治理体系当前存在的突出问题

治理责任不清。长期以来，实行单一化的政府主导的行政指令型生态环境治理模式，导致治理主体模糊、治理责任不清。政府层面：几乎所有行政责任都靠生态环境部门行使，职能单一、手段单一，效果越来越小。各级生态环境部门的权责，纵向配置“倒金字塔”现象突出，越到基层，管理的对象越多越具体，但专业管理队伍和管理能力反而越缺乏；未建立清晰地各职能部门横向生态环境保护职责，未建立有效的协同与合作机制，权责不清、推诿扯皮，工作落实不到位。企业层面：企业治污主体责任意识不强，依赖政府监管被动开展污染治理的情况普遍存在，导致企业缺少履责能力，无法实施环境精细化治理，治理效果不理想，形成恶性循环。偷排偷放、不运行治理设施、应付检查和假治理、表面治理、敷衍治理花样层出不穷，环境成本外部化问题没有得到解决，导致“守法成本高违法成本低”的不公平竞争怪象。社会层面：社会治理力量薄弱，公众不得不将环境治理的希望寄托在政府身上，加之缺少公众参与环境治理的渠道和平台，信息不对称，进而造成了生态环境保护部门再努力，依然出现

企业治污主动性不强、环境违法事件屡发、政府环境治理公信力不高的被动局面。

治理领域割裂。头痛医头脚痛医脚，偏重于污染的无害化治理，没有从生产方式转变、生活方式转变的源头和全过程预防污染，造成治不胜治、防不胜防的被动局面。偏重于环境行政执法，没有与公检法形成有效联动，震慑力不足，处罚偏轻，造成生态环境问题“摁下葫芦起来瓢”。偏重于环境领域的治理，没有从经济领域建立起绿色发展的政策导向，造成经济结构偏重、能源结构偏煤、交通结构偏公路和产业布局偏分散的结构性污染现状，治理的难度空前。

治理机制不全。行政机制方面：重管理轻服务、重程序轻效果，系统有效的源头严防、过程严控、后果严惩的机制改革仍滞后于生态环境治理和生态文明建设需要。市场机制方面：没有形成反映生态服务和自然资源价值的机制体系，体现资源环境稀缺程度的要素价格体系以及体现公平效率的“污染付费”“保护得利”等机制，不健全、力度小、导向作用不充分。协商机制方面：政府、企业与社会公众有效的沟通和协商未形成机制，公众与舆论参与生态环境监督的机制不完善、不充分。

山东构建生态环境治理体系的思路和实践

“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”，推进生态环境治理体系和治理能力现代化，是山东省委、省政府全面加强生态文明建设、推进高质量发展的重要举措。

加强党的领导，构建党委政府党政同责、职能部门一岗双责、生态环境部门统一监督管理的“主导”体系。

1.党委、政府主要领导坚决担负起生态文明建设的政治责任。结合山东省实际，将政府为主导改革为党委政府党政同责，突出加强党的领导作用。山东省委、省政府主要领导同志对生态环境保护工作，亲自谋划、亲自部署、亲自调度，仅2018年，省委常委会会议、省政府常务会议就研究生态环境保护工作35次，省委、省政府主要负责同志作出批示128次、讲话79次、督导调研27次，真正履行对本行政区域生态环境保护第一责任人的责任，带领党委政府对本行政区域的生态环境质量负总责。

2.系统谋划落实生态环境治理的六大责任。生态环境治理体系各个环节，涉及6个大的方面，必须逐一明确其责任，这是党委政府为主导的基

础。一是企业要全面负起达标排放的主体责任，不能把责任外化给社会，外化给政府，外化给生态环境。二是在企业全面达标排放的基础上，党委、政府必须落实辖区内环境保护“党政同责”责任，确保辖区环境质量持续改善，满足国家目标要求。人大及其常委会把生态文明建设作为重点工作领域，积极开展执法检查，定期听取并审议同级政府生态环境工作情况报告。三是各级职能部门必须落实“管发展就要管环保、管生产就要管环保、管行业就要管环保”的一岗双责责任，谁的孩子谁抱，使各部门守土有责，分工协作，共同发力。四是生态环境部门要依法对生态环境保护工作实施统一监督管理，及时处理市场主体的违法违规行为，督促党委政府及其组成部门履职尽责。五是群团组织和社会组织要在促进生态意识提高、凝聚全社会共识上负起责任，持续发力。六是打造平台，通过创建绿色学校、绿色家庭、绿色社区、节约型机关和开展绿色出行等行动，吸引广大群众自觉参加生态环境保护工作，使其既做参与者，又做监督者，形成全社会共同参与、共同监督的合力。

将落实生态环境保护的责任，纳入全面从严治党的重要内容，在全国率先出台省级层面环境保护约谈办法，制定实施《山东省污染防治攻坚战量化问责规定（试行）》，试行生态环境损害终身追责，不换思想就换人，不负责就问责，不担当就挪位，不作为就撤职。2018年，全省各级纪检监察机关共查处生态环境保护责任问题304起，处理领导干部524人、处分216人，其中厅级以上干部23人。

3.改革完善生态环境治理体制机制。一是完善法治保障。加快生态环境领域立法，先后修正或修订山东省环境保护条例、水污染防治条例、大气污染防治条例、海洋环境保护条例、地质环境保护条例、机动车排气污染防治条例、环境噪声污染防治条例等多部地方性法规，全面清理废止违反国家生态环境保护法律法规的“土政策”，省直各部门和各市先后制修订与生态文明建设和生态环境保护相关的政策法规、标准规范、制度方案等627份。二是实施新旧动能转换。生态环境治理的成败归根结底取决于经济结构调整、优化布局和发展方式转变。山东以新旧动能转换为总抓手，以“四减四增”为治本之策，加快破解制约高质量发展和生态环境质量改善的结构性矛盾。国务院批准实施的《山东新旧动能转换综合试验区建设总体方案》，着力培植壮大“十强”高新产业。省委、省政府印发实施的《山东省加强污染源头防

治，推进“四减四增”三年行动方案（2018—2020年）》，着力调整“四个结构”，首先实施了高端化工产业发展规划、先进钢铁制造产业基地发展规划、七大高耗能行业高质量发展实施方案等，促进传统行业提质增效。在上马新项目的过程中，以区域污染物总量只减不增为标准，通过“上高压低、上新压旧、上大压小、上整压零”，陆续淘汰区域内落后产能和过剩产能，严防出现“新旧并存”或“新瓶装旧酒”现象，切实从源头减少污染。山东在日照钢铁精品基地建设中，实施了钢铁产能省域平衡，污染物总量市内平衡，确保在钢铁产能优化整合过程中全省产能总量不增加，新产能落地的日照市污染物总量不增加，真正做到“腾笼换鸟”“新旧转换”，取得了经济发展与生态环境的双赢。三是健全生态补偿机制。2014年，在全国率先建立了基于空气质量改善的生态补偿机制，后结合实际连续5次修改完善，起到了很好的激励作用。在此基础上，相继实施了地表水环境质量、重点生态功能区、自然保护区生态补偿机制，2018年省财政兑付各类生态补偿资金1902亿元。设立了主要污染物排放调节资金，把环境治理成效与财政资金分配挂钩，推动各地全面削减污染物排放总量，降低能耗强度，促进生产方式和生活方式转变。四是培育普及生态文化。印发了《关于开展绿色创建行动推动优美生态环境建设的意见》，将绿色家庭、绿色学校、绿色社区、环境教育基地和齐鲁环保小卫士等各项绿色创建单项活动，统一纳入“绿色创建行动”管理体系。连续创建了4批省级环境教育基地和7批省级绿色学校。蒙阴县创建国家“绿水青山就是金山银山”实践创新基地。大力推动环保设施向公众开放工作，2018年全省27家单位共组织开放活动612次，近25万人参与。五是建立健全监管机制。实行生态空间管控，2015年山东参照国家试点要求，先行开展了生态红线划定工作，成为全国第四个实现全域自然生态空间红线管控的省份，划定陆域和海洋生态保护红线面积228万平方公里。在完成济南市“三线一单”国家试点工作的基础上，2019年全省逐步建立全地域生态环境分区管控体系，约束各地严格按照资源环境禀赋和承载能力谋划经济社会发展。实行环保标准倒逼，系统构建了地方污染物排放标准体系，以逐步加严的污染排放标准引导企业采取综合措施，突破治污瓶颈，初步实现行业排放标准与区域排放标准的对接。2003年以来，山东通过地方标准倒逼造纸等传统行业成功转型升级，目前全省机制纸及纸板产量比2002年增加了2倍多，利税增加了近4倍，而COD排放量却减少了88.2%，总体水平领先国内同行业发展水平。

实行三位一体综合监管，统筹推进生态环境领域垂直管理改革、生态环境系统机构改革和生态环境保护综合行政执法改革，设立6个区域督察办公室，组建了省生态环境厅执法局，初步建立了驻区环境监管、定期环保督察和“双随机一公开”执法相结合的三位一体的督政与督企监督机制。强化环境行政执法与刑事司法衔接，建立了沟通协调机制。

加强监管与服务，构建企业主动治污的“主体”体系。

1.深化审批服务。山东下放55.2%的省级环评审批权限，同时赋予济南、青岛、烟台、临沂等市与省级同等的环评审批权限，省厅审批项目由2015年的200多个下降到30个左右。实行承诺备案制，2018年全省生态环境部门共备案133251个项目，占

全省环评项目的80.1%。同时，对符合要求的建设项目，豁免或简化了环评要求。改革危险废物审批方式，定期发布投资引导性公告，充分发挥市场机制作用，引导社会资本有针对性地投入危险废物处置项目建设，尽快形成与区域内危险废物产生量、种类相匹配的处理能力。

2.实施排污许可制。以排污许可证为核心，完善企业环境监管制度体系，实行企业污染治理自我申报、自我治理、自我管理、自我监测、自我公开、自我承诺，自觉接受全社会监督，全面落实排污者主体责任。在日常环境监管和各类执法、督察、检查中，不再多头监管、重复监管，只重点监管企业的持证排污、依证排污情况，对违法者严惩重罚，倒逼主体责任落实。

3.健全落实企业主体责任的市场引导机制。建立企业环境信用评价机制。出台了《山东省企业环境信用评价办法》，将企业履行环保法定义务和社会责任情况纳入社会信用体系并主动公开，约束和惩戒企业环境失信行为。探索完善环境污染责任保险制度。开展了环境污染责任保险试点，推动涉重金属、化工等环境高风险企业投保环境污染责任保险，探索在环境高风险企业建立环境污染强制责任保险制度。健全生态环境损害赔偿制度。在全国7个试点省市率先出台了关于办理省政府提起生态环境损害赔偿案件若干问题的意见，印发了全国首个省级生态环境损害赔偿资金管理办，出台《山东省生态环境损害赔偿制度改革实施方案》，筛选9起案例启动生态环境损害赔偿工作，已到位赔偿资金4000万元。

加强平台建设，构建社会组织和公众的“共同参与”体系。

1.创新公众监督机制。借鉴中央环保督察的好做法，设立省级环保督察热线，把中央环保督察期间群众环境诉求解决机制常态化，形成永不落幕的环保大督察、永不停歇的环保大整改。实施有奖举报，畅通信访举报渠道，用好微信、电话、网站、信函等各类手段，鼓励人民群众用最简便易行的方式反映环境诉求，建立环境信访舆情执法联动机制，确保问题整改到位。

2.拓宽公众参与渠道。充分发挥群团组织和社会组织作用，2017年，首次联合省总工会、团省委、省妇联、省人力资源保障厅、省青年志愿服务协会举办环境应急实战演练暨监察监测技术大比武。实施了“晒企业治污、晒环保监管”的“山东双晒”活动、“环境监测开放日”、污染“随手拍”系列活动。在全国率先建立排污口环境信息公开机制，为公众更好地了解、支持、参与生态环境保护，搭建了良好的平台，获得了年度环境保护“绿坐标”制度创新奖。

3.建设环保新媒体矩阵。开发山东环境APP，主动给有关省领导和市委、市政府主要负责同志安装，并方便群众从网站下载，及时推送环境信息。利用“互联网+”，把“一网三微”政务新媒体打造成了权威信息的发布平台、与网民互动交流的沟通平台、宣传教育的科普平台和环境舆情监控的引导阵地。“@山东环境”连续4年位居“全国十大环保系统微博”榜首。山东环境微信公众平台订阅用户达42637人。

“绿水青山就是金山银山”，山东初步构建的生态环境治理体系，极大地提升了生态环境治理能力，改善了大气和水环境质量，促进了经济建设与生态环境的协调发展，取得了多赢的社会效果。

（作者系山东省生态环境厅厅长）

