

# 聚焦“十三五”开局 推动环境质量持续改善

责编:李春华  
电话:(010)67116428  
传真:(010)67119475  
邮箱:dfxcb@vip.sina.com



## 山西环保的现代里程碑

——解读山西三个环保文件

### ◆李景平

这注定是山西省开启一个绿色时代的崭新标志。2016年6月24日,山西省委常委会第一次专题研究环境保护,第一次集中通过三个环保文件。这在山西环境保护的历史上,是具有里程碑意义的大事。这标志着山西环境保护提升到一个新的高度,标志着山西环境保护实现了一个新的历史突破,标志着山西环境保护进入了一个新的发展时期。

这三个环保文件——《山西省环境保护工作职责规定》《山西省环境保护督察实施方案》《关于在全省开展环境保护大督查的通知》,山西省省长李小鹏和常务副省长高建民把关审定,山西省长专题会议研究通过,山西省



系列环保举措的出台,使山西的环境质量显著提高。

### 三个环保文件 山西环境保护的崭新突破

#### 环境保护主体责任的突破

《山西省环境保护工作职责规定》提出,实行最严格的环境保护制度,党政同责,一岗双责,权责一致,齐抓共管。

这个规定的重大突破,在于确定了党政同责、一岗双责的环保制度,第一次规定了党委和政府一样承担环境保护主体责任,第一次规定了党委和政府一样承担环境保护主体责任。

那么,党政同责,党委的环境保护主体责任在哪里?

在于党委同政府一样,对本地区环境保护工作负总责;党委主要领导和政府主要领导一样,承担环境保护主要责任。具体而言,就是党委要切实加强对环境保护工作的领导,支持政府履行环境保护职责,考核领导班子领导干部环保政绩,实施党政领导生态环境损害追责,支持司法机关严厉打击环境违法犯罪,将生态环保宣传教育纳入党的宣传工作。

过去,国家环境保护法律和地方环境保护立法,只规定了地方政府的环保保护职责,并未对党委环保保护职责作出规定。此次就党委的环境保护职责作出规定,这是重大突破,也是山西环境保护改革的重大突破,是山西环境保护体制的重大突破。这使山西环境保护更符合山西发展现实。试想,党委作为地方的最高领导层、决策层、设计层,如果不承担和履行主体责任,在领导、决策、设计地方发展的时候,环境保护责任缺位,这个地方的经济社会发展能绿起来吗?

党政同责,是责任之纲,是责任之鼎,现在,这个纲和鼎正在举起,正在扛起,山西环境保护的历史正在改写。

所以说,《山西省环境保护工作职责规定》,体现了山西环境保护的历史走向,标志着山西环境保护的现实突破。其最大突破在于,环境保护,党政同责。

政府常务会议研究通过,山西省深化改革领导小组会议研究通过,山西省委常委会会议研究通过。这个过程本身说明:山西决策层,向中央看齐。

山西省委书记骆惠宁强调,要清醒认识加强生态文明建设的重要性和必要性,以对人民群众、对子孙后代高度负责的态度和责任,真正下决心把环境污染治理好,把生态环境建设好,努力走向社会主义生态文明新时代,为人民创造良好的生产生活环境。

李小鹏要求,面临经济发展的下行压力,各级党委、政府及相关部门,决不能降低环保标准、放松环保监管、忽视环境保护。要强化环境保护党政同责、一岗双责、部门履职、严格问责,全面改善环境质量,促进经济社会与环境保护的协调发展。



系列环保举措的出台,使山西的环境质量显著提高。

#### 环境保护督察模式的突破

《山西省环境保护督察实施方案》提出,督促地方党委、政府及相关部门落实环境保护责任,改善全省环境质量。

这个方案的显著突破,在于确立了环保督察、失职追责的督察机制,第一次以省委省政府名义开展环境保护督察,第一次将地方党委政府及其部门作为环境保护督察对象。

那么,失职追责,其环境保护督察效力如何实现?

坚持问题导向,看地方党委和政府是否落实环境保护党政同责主体责任,党委和政府主要领导是否切实履行了一岗双责责任要求;同时,督察结果移交省委组织部和省考核办,作为领导班子和领导干部考核评价及任免的重要依据,作为领导干部生态环境损害终身责任追究和自然资源资产离任审计的重要参考;不作为乱作为、失职渎职、滥用职权者,移交纪检监察;涉嫌刑事犯罪的,移交公安检查。

山西环境保护督察,以党政同责为核心,形成气势磅礴的高层利剑。督察直击问题,直指要害,直捣病灶,突出的关键词就是:失职追责,移交移送。过去环境保护督察,重在督企,现在环境保护督察,重在督政;过去环境保护督察,重在督事,现在环境保护督察,重在督人。可以说,环保督察,只是督企,督在末梢,转向督政,督在主干;只是督事,督在枝叶,转向督人,督在根系;只督政府,督在机体,督察党委,督在要害;只督市长,督在枝干,督察书记,督在根本。从督企到督政的突破,从督事到督人的突破,从督政到督官的突破,显示了环境保护督察实质意义的驱动。

这里,最大的突破正在于,过去,开展环保督察的主体是环保部门,现在,开展环保督察的主体是省委省政府;过去,督察的对象是企业的事和人,现在,督察的对象是党政的人和事。这是借鉴纪检巡视的方式,以最严明的纪律,最严格的督察,最严肃的

问责,最严厉的惩处,督促地方党委履行绿色的执政责任,督促地方政府履行绿色的施政责任。而这,正是山西环境保护督察的威慑力所在。

这里,环境保护党政同责成为实施环保督察的重要内容,环境保护督察督政督官,则成为实现党政同责的实质性推力。

可以说,《山西省环境保护督察实施方案》,是撑起环境保护压力的一个支点,是突破环境保护僵局的一支杠杆。其最强要求在于,环境质量,只能变好,不能变差。

#### 环境保护检查方式的突破

《关于在全省开展环境保护大督查的通知》提出,以改善环境质量为核心,开展环境保护大督查,落实地方党委、政府的环境保护责任。

这个文件的明显突破,在于强调了监督党政、促其履责的检查方式,第一次由省委省政府研究决定开展环境保护大督查,第一次将地方党委和政府作为环境保护大督查重点。

那么,监督党政,环境保护大督查如何促其履责?

聚焦点依然是党政同责、一岗双责,承接点依然是督政督官、失职追责。不同的是,愈加重问题溯源,愈加重细节寻根。土小企业是否取缔?落后产能是否淘汰?污染治理是否达标?环境质量是否改善?环境执法是否严格?部门履职是否到位?督察要求是否落实?突出问题是否解决?都要算到党委政府头上,都作为了党政履责的晴雨表。

从环境保护的政府负责,到环境保护的党委负责;从环境保护的党委重视,到环境保护的党委责任,最终归为党政同责,党委和政府共同担责。党委环境保护主体责任的提升,势必带动地方政府环境保护主体责任的提升。

### 三个环保文件 山西环境保护的崭新标志

#### 山西环境保护的顶层设计

精要地说,这个设计的核心是:“党政同责,一岗双责,权责一致,失职追责”。

《山西省环境保护工作职责规定》提出:党政同责;《山西省环境保护督察实施方案》提醒:失职追责;《关于在全省开展环境保护大督查的通知》表明:监督履责。在这个顶层设计的框架内,宏观层面严格定位,规定职责;中观层面督察承接,追究失责;微观层面直接操作,检查督责。三个文件步步推进,环环相扣,层层压实,面面俱到,是一个顶层高层建筑,中坚强势支撑、基层立地可行的体系。这个体系像一台现代机器,高度贯通,高度衔接,高度吻合,实现了党政同责思想理念的制度化、机制化、操作化构建。这个机制的构建,核心只有一个:党委与政府同样要履行环境保护主体责任。

就像国务院发展研究中心资源研究所副所长常纪文所说,为什么强调党政同责?为什么强调督察要督党委?因为只督政府用处不大。如果党委不重视党委不担责,国家和社会再怎么强调政府责任,党委领导下的政府再怎么忍辱负重,效果也不会好。环境问题如全解决不好,就会导致区域性甚至全国性的环境恶化,进而危及长治久安的基础和社会稳定,因此,需要党和政府共同挑起民生这一重担。

可以说,这个体系化的环境保护顶层设计,这个操作化的环境保护执行机制,无疑会将山西环境保护推向一个新的全面落实的时代。

#### 山西环境保护的崭新模式

概括地讲,这个模式在于:开启新引领,打造升级版,按下快捷键,实现新效应。

在环境保护上,一个重要的关键词是:责任。但这是谁的责任?关键少数。这个崭新环保模式,要害就在于提升了责任主体,聚焦了关键少数。环境保护不再仅仅是环保部门的责任,不再仅仅是政府部门的责任,不再仅仅是政府的责任,也是党委的责

任。从环境保护的政府负责,到环境保护的党委负责;从环境保护的党委重视,到环境保护的党委责任,最终归为党政同责,党委和政府共同担责。党委环境保护主体责任的提升,势必带动地方政府环境保护主体责任的提升。

就像山西省环境保护厅厅长郭长青所言,环境保护主体责任上的党政同责,环境保护督察模式上的督政转变,环保大督查方式上的主体提升,是推进环境保护发展的新驱动,是补齐环境保护短板的快捷键。既然是快捷键,就要求落实党政责任要快进,部门履职要快进,污染治理要快进,环境执法要快进,从而,推动环境质量改善的快进,生态文明建设的快进,最终,是为了山西经济社会环境协调发展的快进。

这种崭新的主体责任模式,这种崭新的整体责任模式,无疑将山西环境保护乃至山西经济社会发展与社会进步,推进到一个新的全速发展的时代。

### 三个环保文件 山西环境保护的崭新标志

#### 山西环境保护的顶层设计

精要地说,这个设计的核心是:“党政同责,一岗双责,权责一致,失职追责”。

《山西省环境保护工作职责规定》提出:党政同责;《山西省环境保护督察实施方案》提醒:失职追责;《关于在全省开展环境保护大督查的通知》表明:监督履责。在这个顶层设计的框架内,宏观层面严格定位,规定职责;中观层面督察承接,追究失责;微观层面直接操作,检查督责。三个文件步步推进,环环相扣,层层压实,面面俱到,是一个顶层高层建筑,中坚强势支撑、基层立地可行的体系。这个体系像一台现代机器,高度贯通,高度衔接,高度吻合,实现了党政同责思想理念的制度化、机制化、操作化构建。这个机制的构建,核心只有一个:党委与政府同样要履行环境保护主体责任。

就像国务院发展研究中心资源研究所副所长常纪文所说,为什么强调党政同责?为什么强调督察要督党委?因为只督政府用处不大。如果党委不重视党委不担责,国家和社会再怎么强调政府责任,党委领导下的政府再怎么忍辱负重,效果也不会好。环境问题如全解决不好,就会导致区域性甚至全国性的环境恶化,进而危及长治久安的基础和社会稳定,因此,需要党和政府共同挑起民生这一重担。

可以说,这个体系化的环境保护顶层设计,这个操作化的环境保护执行机制,无疑会将山西环境保护推向一个新的全面落实的时代。

#### 山西环境保护的崭新模式

概括地讲,这个模式在于:开启新引领,打造升级版,按下快捷键,实现新效应。

在环境保护上,一个重要的关键词是:责任。但这是谁的责任?关键少数。这个崭新环保模式,要害就在于提升了责任主体,聚焦了关键少数。环境保护不再仅仅是环保部门的责任,不再仅仅是政府部门的责任,不再仅仅是政府的责任,也是党委的责

任。从环境保护的政府负责,到环境保护的党委负责;从环境保护的党委重视,到环境保护的党委责任,最终归为党政同责,党委和政府共同担责。党委环境保护主体责任的提升,势必带动地方政府环境保护主体责任的提升。

就像山西省环境保护厅厅长郭长青所言,环境保护主体责任上的党政同责,环境保护督察模式上的督政转变,环保大督查方式上的主体提升,是推进环境保护发展的新驱动,是补齐环境保护短板的快捷键。既然是快捷键,就要求落实党政责任要快进,部门履职要快进,污染治理要快进,环境执法要快进,从而,推动环境质量改善的快进,生态文明建设的快进,最终,是为了山西经济社会环境协调发展的快进。

这种崭新的主体责任模式,这种崭新的整体责任模式,无疑将山西环境保护乃至山西经济社会发展与社会进步,推进到一个新的全速发展的时代。

就像当时山西省委常委会共识所讲,环境保护督察是重大的机制创新,

### 三个环保文件 山西环境保护的崭新标志

#### 山西环境保护的顶层设计

精要地说,这个设计的核心是:“党政同责,一岗双责,权责一致,失职追责”。

《山西省环境保护工作职责规定》提出:党政同责;《山西省环境保护督察实施方案》提醒:失职追责;《关于在全省开展环境保护大督查的通知》表明:监督履责。在这个顶层设计的框架内,宏观层面严格定位,规定职责;中观层面督察承接,追究失责;微观层面直接操作,检查督责。三个文件步步推进,环环相扣,层层压实,面面俱到,是一个顶层高层建筑,中坚强势支撑、基层立地可行的体系。这个体系像一台现代机器,高度贯通,高度衔接,高度吻合,实现了党政同责思想理念的制度化、机制化、操作化构建。这个机制的构建,核心只有一个:党委与政府同样要履行环境保护主体责任。

就像国务院发展研究中心资源研究所副所长常纪文所说,为什么强调党政同责?为什么强调督察要督党委?因为只督政府用处不大。如果党委不重视党委不担责,国家和社会再怎么强调政府责任,党委领导下的政府再怎么忍辱负重,效果也不会好。环境问题如全解决不好,就会导致区域性甚至全国性的环境恶化,进而危及长治久安的基础和社会稳定,因此,需要党和政府共同挑起民生这一重担。

可以说,这个体系化的环境保护顶层设计,这个操作化的环境保护执行机制,无疑会将山西环境保护推向一个新的全面落实的时代。

#### 山西环境保护的崭新模式

概括地讲,这个模式在于:开启新引领,打造升级版,按下快捷键,实现新效应。

在环境保护上,一个重要的关键词是:责任。但这是谁的责任?关键少数。这个崭新环保模式,要害就在于提升了责任主体,聚焦了关键少数。环境保护不再仅仅是环保部门的责任,不再仅仅是政府部门的责任,不再仅仅是政府的责任,也是党委的责

任。从环境保护的政府负责,到环境保护的党委负责;从环境保护的党委重视,到环境保护的党委责任,最终归为党政同责,党委和政府共同担责。党委环境保护主体责任的提升,势必带动地方政府环境保护主体责任的提升。

就像山西省环境保护厅厅长郭长青所言,环境保护主体责任上的党政同责,环境保护督察模式上的督政转变,环保大督查方式上的主体提升,是推进环境保护发展的新驱动,是补齐环境保护短板的快捷键。既然是快捷键,就要求落实党政责任要快进,部门履职要快进,污染治理要快进,环境执法要快进,从而,推动环境质量改善的快进,生态文明建设的快进,最终,是为了山西经济社会环境协调发展的快进。

这种崭新的主体责任模式,这种崭新的整体责任模式,无疑将山西环境保护乃至山西经济社会发展与社会进步,推进到一个新的全速发展的时代。

就像当时山西省委常委会共识所讲,环境保护督察是重大的机制创新,

### 三个环保文件 山西环境保护的现代意蕴

#### 执政党践行环境法治的自觉

山西三个环保文件的出台,其前,是地方党委同政府一样履行环境保护主体责任;其背景,则是生态文明的政治责任和环境保护的法律义务。

从政治的角度看,《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》,明确提出了党委和政府的环境保护主体责任。从制度的角度看,《环境保护督察方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法》,严格规定追究党委和政府的环境保护失责。

新《环境保护法》规定:地方政府对本行政区域的环境质量负责;新《大气污染防治法》规定:地方政府对本行政区域的大气环境质量负责。两部法律都没有规定地方党委对区域内环境保护和环境质量负责。不过,新的《环境保护法》规定:一切单位和个人都有保护环境的义务。就是凭着这一法律义务,山西省委通过的三个环保文件,将环境保护主体责任压在地方党委头上,就有了法律依据。

这里,虽然法律没有规定党委的环境保护主体责任,但作为环境保护法定义务履行者,执政党将环境保护法定义务变成环境保护主体责任。这是一种自觉约束,一种自觉加压,是执政党的一种政治自觉,更是执政党的一种法治自觉。领导人民制定环境保护法律,自身在环境保护法律范围活动,模范地遵守和执行环境保护法律,这正是执政党的环境保护法治自觉。就是这种法治自觉,铸就其环境保护主体责任。

#### 社会经济趋向绿色发展时代

山西三个环保文件的出台,显示着山西已经抓住一支杠杆,挑起了环境保护的龙头,也预示着,山西正在举起这只杠杆,展开绿色发展的龙身。

从现实看,山西环境保护进入拉锯式发展时期,环境质量持续改善,改善幅度越来越大,然而改善难度也越来越大,污染反弹回潮几率存在。且在环境质量国家考核的背景中,不是不进则退,而是停止就是倒退,慢进也是倒退。2016年前半年,长治晋城环境空气质量不升反降,吕梁大同地表水断面水质恶化,太原环境空气质量全国排名回跌。环境质量成为生态文明建设的一个重码,成为地方党政头上的巨大压力。

是绿水青山还是金山银山的问



山西电厂的脱硫脱硝支撑了全省环境质量的改善。