

业界评说

# 县级环保机构垂直管理应解决五个问题

◆鞠昌华

党的十八届五中全会提出推行环保机构垂直管理,县级环保局今后将作为市(地)级环保局的派出机构,这是我国环境管理体制的重大改革举措,各界亦对此寄予厚望。

我国在一些地区也曾试点市级环保部门对区、县环保部门垂直管理的改革,取得了一定的成效。但由于一些制度性障碍未能消除,因此在实际执行中并未取得当初设计时的理想效果。

根据十八届五中全会的要求,垂直管理改革将力争在“十三五”期间完成。因此有必要尽早谋划、设计好改革方案,理清可能面临的一些障碍性因素,尽可能降低负面效应,提升改革成效。

一要解决好县级环保部门的法律地位。解决好县级人民政府和省市环保部门环保责任划分问题。垂直管理后,县级环保局成为市级环保局的直属机构,环境监察由省统一管理,县级政府的环保行政权力大幅削弱。垂直管理改革在约束了县级政府可能的地方保护冲动的同时,也削弱了其环境监管能力。因此,按照权责对等原则,县级人民政府和省市环保部门之间环保责任可能要重新划分,并形成与此相适应的生态环境损害责任追究办法。

二要解决好县级环保部门直管后的公平问题。省市环保部门要认真考虑如何根据不同社会经济条件及自然条件,制定出科学合理的规范,配置好县级环保机构的各项资源,保障县区间公平。要解决好直管后的城乡环保均衡发展。县级环保机构垂直改革后,应避免过度强调城市的环境问题,而忽视面广量大的农村环境问题。因此,在垂直管理改革的设计中要做好相关制度安排,解决好城乡环保均衡,保护农村环境,保障农民环境权益。

三要解决好县级直管的环保部门与地方政府的协作机制。按照十八大生态文明建设“五位一体”的要求,环境保护工作需要全社会整体推进,需要地方政府从经济、社会、城乡建设、文化教育等各方面统筹实施。县级环保机构垂直改革后,有必要探讨直属的环保机构如何参与到属地政府的国民经济和社会发展规划编制工作中去,如何形成新形势下环保规划与地方各项规划“多规合一”的协作机制,如何充分尊重地方政府统筹的生态文明建设等工作,形成良好的协作机制,避免在生态文明建设中顾此失彼。

四要解决好直管后环保部门的自身管理问题。要解决好直管后上级环保部门运行效率问题。垂直管理加大了上级的指导和监督,一定程度上有利于提升其运行效率,但也导致未来市县环境管理中层级增多,工作中将不可避免地增加系统内上下层级之间冗长的运行程序,影响工作效率。因此,有必要在推进垂直管理的同时,积极借鉴现代扁平化管理的一些经验,构建既保证管理质量又能保证运行效率的良好上下联动工作机制。同时,还要解决好直管后环保部门自身监管问题。垂直管理使县级环保部门能够在较大程度上摆脱来自地方政府的干预,但也弱化了来自地方的监督。对县级环保部门的监督权大地依赖于省市环保部门和相关监管机关的监督。因此需要在垂直管理制度设计中规范约束县级环保机构的权力寻租空间,加强自身监督,警惕县级环保部门工作人员在垂直后末端腐化,破坏改革目标。

五要解决好垂直管理改革与现行其他改革之间的关系问题。要解决好上级环保部门行政督察与人大法律监督及公众参与监督的关系问题。解决好纵向行政督察与横向人大法律监督以及公众参与监督的关系问题。通过立体监督体系的构建,对县级环保工作的监督更加科学合理和全面系统。要解决好县级环保部门直管与省管县改革相衔接的问题。我国已开展多年省管县改革,《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》明确要求“扩大县域发展自主权……推进省直接管理县(市)财政体制改革”,并提出“有条件的地方可依法探索省直接管理县(市)的体制”,

维护新闻传播公信力  
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话  
010-67112039

编者按

《生态环境损害赔偿制度改革试点方案》近日印发,为建立健全生态环境损害赔偿制度,有必要厘清生态环境赔偿与补偿的区别。

热评

## 生态赔偿和生态补偿区别何在?

### 生态赔偿是惩罚性机制

◆杨雪梅 孙晨

生态赔偿是一个法律意义上的概念,这一点在《试点方案》也有所体现。方案中多次出现侵权、担责、索赔等,这说明生态赔偿强调的是法律上由于损害方的任何原因导致对他人环境权的一种侵害。无论在公法还是私法上都是对一种明显的侵权行为,而且具有受损对象不具体、赔偿主体不明确等特点,与生态补偿区别明显。同时,由于受损对象难以具体化,《试点方案》提出由省级地方政府作为受偿主体,这样规定,也避免了受偿主体的随意性。因此,生态赔偿具有强制性、契约性和惩罚性。由于受偿人是政府,生态赔偿的利益关系具有行政关系特征,赔偿权利人和赔偿义务人是不对等的行政管理关系。

从经济学上分析,生态赔偿和生态补偿概念均是基于外部性理论而产生,但两者却反映了外部性的不同方

面。生态赔偿可以看作是对受害人的生态正外部性收益内部化手段,是生态受益人主动、有意识地承担生态补偿成本,达到生态环境的成本与收益均衡。生态赔偿则不然,《试点方案》提出,由试点地方省级政府提出赔偿权利,其他公民、法人和其他组织也可举报要求赔偿。可以看出,生态赔偿更倾向于对损害主体环境负外部性一种事后矫正,是赔偿义务人的被动反应。如果说生态补偿是一种激励性机制,而生态赔偿则是惩罚性机制。在赔偿款项上,不仅要包括功能恢复性价值,还应该包括损害行为惩罚性费用,增加其违法成本和损害成本。从结果看,理论上,生态补偿可能会接近生态服务价值的上限,而生态赔偿则是趋向生态服务价值的下限。在这种意义上,有必要通过立法,对生态环境价值赔偿的技术鉴定和价值评价标准做出明确规定,避免逐底竞争的审判案例发生。

作者单位:浙江财经大学

◆熊孟清

首先,两者定义不同。赔偿义务人是生态环境的直接破坏者,而补偿义务人是生态环境产品和服务的受益者。垃圾填埋场造成生态环境破坏时,赔偿义务人是填埋场的运营者;正常运营时,填埋场生态环境补偿的义务人则是填埋场服务区域的垃圾排放者。此时,填埋场运营单位恰恰是生态环境保护者。这如同排污企业把污染物治理委托第三方运营,补偿义务人是排污企业,而发生生态环境破坏事件后的赔偿义务人却是治污的第三方。同理,流域保护的补偿义务人是下游的受益者,但流域破坏的赔偿义务人是流域生态环境的破坏者,既非下游居民,也非流域保护者。

其次,两者针对的生态环境损害程度具有质的不同。赔偿针对的生态环境破坏,是指达到了破坏生态环境以致生态系统功能退化的程度。换言之,生态环境出现或即将出现质的退化,必须

加以修复才可能恢复,甚至采取修复措施也不能恢复如初。而补偿针对的是造成生态环境轻微甚至潜在量变。这种变化虽然在标准允许的可控程度之内,但补偿权利人(受益人)却因此在资产、发展机会、生活舒适性等方面遭受利益损失,需要利益补偿。

比如,垃圾填埋场堆体滑坡引起垃圾、渗滤液和填埋气大量外泄,造成土壤、水体和大气的大面积严重污染,致使生态环境面临严重威胁和实质性破坏。这种情形下,垃圾填埋场的运营单位就必须承担生态环境赔偿责任。但如果填埋场运营单位按标准运营,因垃圾特性及技术限制等原因,不可避免排放了环境容量许可的生态环境污染物,使填埋场周边居民的资产、发展机会遭受一定损失,生活受到一定影响。此时,填埋场运营单位不需要对这种损失予以赔偿,但填埋场的服务区域(受益方)却有责任对此予以补偿。

作者单位:广州市城市管理委员会

## 治理城市病需推进城市绿色发展

◆余池明

12月20日至21日,中央城市工作会议在北京召开,会议提出“转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题”。

城市病是指城市快速发展过程中所出现的各种不良症状,如人口膨胀、交通拥堵、就业困难、住房紧张、贫富两极分化、公共卫生恶化、环境污染、生态破坏等。

笔者认为,贯彻中央城市工作会议精神,着力解决城市病等突出问题,治本之策在于转变城市发展方式、大力推进城市绿色发展。推进城市绿色发展,应把握以下5个措施。

一是以空间均衡发展治理城市无序开发和人口过度聚集。要严格控制特大城市规模,增强中小城市承载能力,促进大中小城市和小城镇协

调发展。城镇化必须同农业现代化同步发展,城市工作必须同“三农”工作一起推动,形成城乡发展一体化的新格局。居住用地、公共管理与公共服务用地、工业用地、交通设施用地、绿地等主要用地要有适宜的比例,促进城市内部空间的优化布局。要以城市群为主体形态,科学规划城市空间布局,实现紧凑集约、高效绿色发展。采用美国式的大城市无序蔓延发展,会成倍增加资源能源消耗和环境压力;采取德国城市均衡布局的发展模式,会成倍节约资源能源消耗和减少环境压力。在规划管理体制上,要以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划,推进“多规合一”,为空间均衡发展提供制度保障。

二是以绿色经济发展促进城市经济发展和环境保护的协调发展,提升城市活力和竞争力。绿色经济发展政策主要包括可持续规模政策和

有效配置政策。可持续规模政策就是要实行土地、水、能源总量控制政策,以地定城,以水定城,坚持集约发展,限定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量。有效配置政策则是要大力推进工业、交通和建筑三大领域的节能减排。同时,给自然资源定价,向自然资源再投资,提高城市生态环境承载能力。

三是以共享发展促进城市社会公平和谐发展。加强对农业转移人口市民化的战略研究,统筹推进土地、财政、教育、就业、医疗等领域配套改革,促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。深化城镇住房制度改革,继续完善住房保障体系,加快城镇棚户区和危房改造,加快老旧小区改造,解决中低收入阶层住房问题。

四是以环境可持续发展创造优良的城市人居环境。要把好山好水

## 环境督察如何精准发力?

◆王欣

新环保法赋予各级环保部门对当地环保工作管与督的职权。一些环保部门为了提高管与督的作用,设置了专门的督查机构。但是,由于对督察认识不到位,督办措施不得当,加上各种行政机制和管理制度不协调,使得一些地区污染防治政策和措施常常停留在会议上,甚至出现环境督察乏力甚至无力的现象。

督察是推动决策措施落到实处的重要程序。当前各级政府对生态文明建设和环境保护的重视程度前所未有,但长期以来形成的重经济发展、轻环境保护的传统观念尚未得到根本性改变,导致新常态下环保目标难以落

实。因此,开展强有力的环境督察,督促有关地区、部门切实负起环保责任,已成当务之急。当前,宜在“四心”上下功夫。

督察内容心中有数。环境督察就像进攻,主攻方向直接影响战场全局,因此明白督什么才是做好工作的重中之重。笔者认为,应确立“五个必督”的基本定位,即上级部署的重大专项环保任务必督,年初确定的年度考核目标任务必督,对环境质量问题影响长远的政策措施落实情况必督,群众关注程度高的环保建设项目必督,领导批示交办的重要事项必督。确定督察目标之后,还要深入了解来龙去脉、当前进展、目标效果以及存在的问题等,增强精准性,确保有的放矢。

督察过程心明眼亮。这是一个为环境问题找病因、挖病根、把脉虚症的过程。督察要从“三个结合”上做好望闻问切。一是坚持听取书面汇报与实地考察相结合。要有“一竿子插到底”的务实作风,到现场明察暗访摸实情,防止被几页汇报材料“遮望眼”。二是与第三方评估结果相结合。当前重大环境建设项目中,引入第三方评估已较为普遍。要充分运用和参考第三方相对专业的阶段性评估结果。三是与社会评价相结合。要注重听取周边群众和社会舆论的看法和建议,把积极性内容吸纳进来。通过全方位调查,摸清问题根源,找准掣肘关节,为“药到病除”奠定基础。

督察问题心如铁石。督察不仅要勇于正视问题,更要敢于突破问

题,因此要有直言问题唱黑脸的勇气、较真碰硬说真话的底气,做到讲原则不讲关系、讲规矩不讲面子、讲公心不讲私心,坚决杜绝弹性督察、人情督察。一方面,要有敢作敢为的担当精神,迎难而上,多措并举;另一方面,要有不解决问题不罢休的过硬作风,对那些顽固性环境问题要跟踪督办,做到整改措施落实到位不放过、看不到成效不放过、群众不满意不放过。

督察落实齐心协力。环境督察工作需要建立多部门参与的大格局,合力督办。要破除“沟通协调就是求人”的错误想法,围绕督察中存在的矛盾、问题和阻力,及时、主动地与兄弟部门交流思想、交换认识,争取对方最大程度的配合、支持。要建立健全环境督察联动机制,畅通联动沟通渠道,明确责任分工,用机制约束各部门开展联合督察。此外,要加强与新闻媒体的协作,通过媒体曝光,揭短亮丑,倒逼相关单位和企业整改落实。

作者单位:苏州市环保局

### 环保系统反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂》征订通知

由驻部纪检组监察局联合中国环境报社、环境保护部宣传教育中心拍摄制作的反腐倡廉警示教育片《扭曲的灵魂——李学智案警示录》已经完成。

根据中央纪委驻部纪检组《关于发送〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻部纪函[2014]23号)通知,环保系统有关单位或个人有需要购买光盘者,可直接向中国环境报社按工本费订购。

联系人:中国环境报社影视新闻中心 张瑾  
电话:010-67130977 18618326436

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行户名:北京银行广渠门支行  
开户名:中国环境报社  
账号:01090514000120111006865  
备注:征订表复印有效

订购单位	经办人
详细地址	邮编
联系电话	订购单位盖章
订购套数:共 套 单价:60元/套(10套以上免快递费,10套以下加快递费20元)	
总计金额(大写):	