

业界评说

◆潘蜀滢

# 理顺各自权责 推动垂直管理

党的十八届五中全会公报提出“加大环境治理力度,以提高环境质量为核心,实行最严格的环境保护制度”,标志着当前我国环境保护工作的重心已经从总量减排向环境质量改善转变。改善环境质量不仅仅是环境保护部门的职责,还需要所有生态环境保护部门协调配合与通力合作,坚持经济发展与环境保护统筹规划、统一管理。

笔者认为,与环保垂直管理相适应的生态环境职能部门间协调机制亟待建立。“十三五”期间,实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度是党和国家为提高环保部门执法独立性而作出的重要部署,是环保管理体制和治理体系现代化的重点工程。垂直管理之下,环保部门与地方其他职能部门如何协调履职,地方政府环境保护的属地责任如何有效落实,对完成“十三五”期间约束性目标至关重要。

垂直管理改革的本质是地方各级政府间事权的调整。根据央地事权划分依据,环境保护属于央地共管事务。一方面,地方政府对本地区的经济现状、产业结构、资源禀赋、污染特征的信息掌握更为全面,如果环境保护事务由中央政府单独管理,会因为成本过高而不堪重负,并且难以满足地方的实际管理需求;另一方面,污染问题具有外溢性,往往是跨行政区域而存在的,如果完全由地方政府自治,也会因为地方政府的力不从心而导致效率不足。因此,环保事权应当在中央和地方政府之间合理划分。

省以下环保机构监测监察执法垂直管理是作为中央垂直管理的变通形式而存在的,环境保护事权在省以下各级政府中重新配置。环境监测、环境监察执法事权的上收有利于高效地开展环境监测,有利于减少地方不当干预,有利于树立环境监察执法权威,有利于有效解决跨界污染问题。但同时,也需要认识到,垂直管理可能带来的新挑战,就是垂直管理部门与地方政府的协调问题。因此,必须厘清环保垂直管理部门与地方政府之间的协调问题。具体来说,需要重点处理好以下几方面关系:

一是经济发展与环境保护的关系。环境问题是因经济社会发展与生态环境保护不协调而产生的,解决环境问题牵涉政府多个经济职能部门的利益。环境问题的复杂性决定了解决环境问题需要汇聚全社会的智慧与力量。因此,应当明确各相关发展部门的环保职责,尤其要在经济社会发展与资源开发环节统筹兼顾环境保护。要形成管资源管环保、管行业管环保、管生产管环保的工作格局,而不是一拨人搞发展,另外一拨人搞环保。要让发展与保护统筹谋划、一体推进,真正践行绿色发展理念。

二是垂直管理与属地管理的关系。环保法规定“县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理;地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责”。环境问题本质上是经济社会发展问题,需要地方政府的综合管理与协调配合才能有效解决。在具体的环保工作中,还涉及水利、国土、规划、发改、农业、林业等多个部门的协作。垂直管理之下,地方政府环境治理的属地责任如何有效落实,环保部门与地方其他职能部门如何形成合力,这些都需要通过制度创新予以明晰和保障。

三是环保统一监管与地方监管的关系。有效实施环境保护统一监督管理的前提是各行业、部门各司其职、履行法定环境监管责任。环境保护规划、政策、措施等必须统筹纳入发改、组织、人事等部门的相关综合规划与工作考核之中;环境保护投入、建设、发展等必须统筹纳入财政、住建、国土等部门的相关投资计划与实际建设之中;环境保护污染防治、自然保护、生态修复等必须统筹纳入工农业、林牧业、矿业等部门的生产发展与治理保护之中;环境保护监管、监督、执法等必须统筹纳入工商、城管、公检法的相关日常监管与司法打击违法犯罪之中等。环保部门主要履行严格环境监管执法、科学监测评价环境质量、系统研究分析环境问题等职责,提出治理保护对策建议,参与经济社会发展综合决策,并依法对下级人民政府及其有关部门环境保护工作进行监督,真正实施统一监督管理。

长期以来,我国行政机关的职能

配置、部门协调以行政手段为主,具有反应快、效率高、灵活性强的特点。随着改革的不断深化,党的十八大把法治政府基本建成确立为到2020年全面建成小康社会的重要目标之一。日前,中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015—2020年)》,要求“完善行政组织和行政程序法律制度,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化……推进各级政府事权规范化、法律化,完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度……”。可见,将行政纳入法治框架是全面建成小康社会的总体要求和必然趋势。省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革应当以法治政府建设为契机,加快建立并完善垂直管理机构与地方政府及相关职能部门之间的协调机制和冲突解决机制。

首先,理顺环保部门与地方政府及相关职能部门的权责。

根据环保法和国务院办公厅《关于加强环境监管执法的通知》的有关要求,进一步明确地方政府对本行政区域内环境质量负责,环境保护主管部门对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。要厘清主体责任、主管责任与监管责任的关系,以及监管权、监督权与执法权的关系。企业应当切实履行环境污染防治的主体责任;各生产、发展等管理部门应当履行监管责任;垂直管理的环境监察部门则专注负责监察执法。真正实现国家监察、地方监管、企业负责的环境管理体制。

其次,完善垂直管理部门与地方政府及相关部门之间行政协调机制与冲突机制。

完善综合协调机构。发扬公共政策执行的中国经验,运用中国特色的高位推动,采用协调、合作、资源交换和信息交流等手段解决公共政策在部门之间的贯彻和落实问题。通过成立跨部门的生态文明建设领导小组或环境保护委员会等机构,来统筹协调垂直管理部门与地方政府及相关部门的行动,由地方党委政府的主要领导担任机构负责人。通过以自然资源资产负债表制度和领导干部自然资源资产离任审计制度建设为抓手,建立完善高效的生态文明绩效考核和责任追究制度。

建立信息共享机制。规范垂直管理环保部门与地方政府及相关部门之间信息发布内容、范围、时间和方式等,促进相互之间信息交流、共享的规范化、制度化、常态化。依托地方政府政务局域网和垂直管理环保部门的信息办公网,建立垂直管理环保部门与地方政府及各职能部门间的信息交流平台。

建立冲突解决机制。垂直管理环保部门地方机构难免会与地方政府出现权责争议。面对垂直管理机构与地方政府的权责争议,需要双方对相关职责权限进行规定的法律法规有准确、全面的理解。省级政府可委托其法制办或成立专门机构具体负责审查事务,报省级政府作出处理决定。

第三,明确不同层级环保部门的法律职责。

明确县级环保局作为市环保局派出机构,具有行政主体资格。县级环保局作为派出机构,不具有法人主体地位,但应当具有行政主体资格和授权范围内承担法律责任的能力,有权在自己职责范围内做出具体行政行为,有权在其地域范围内独立行使环境统一监管的责任。

明确环境监察执法机关履行环境保护工作主管部门的行政处罚、行政强制等执法权。目前,各级环境监察机构根据法律授权开展监察执法,而处罚权、强制权分散在市县环保主管部门。实施垂直管理后,环境监察队伍权力来源将发生变化,不再受同级环保主管部门委托,法律应明确授权环境监察执法机关履行环保主管部门的现场检查、行政处罚、行政强制等执法权,构建权责匹配的环境执法体系,保障独立执法。

明确乡镇(街道)环保所(分局)的法律定位。设置环保所(分局)符合重心下移、力量下沉的法治工作机制要求,同时也满足执法前移的要求。应统一机构性质、明确机构职责,将环保所(分局)的人员编制、干部管理和业务工作等纳入县级环保局直接领导和管理,并要与地方行政综合执法部门做好衔接。加大对环保所(分局)经费开支的支持,视各地不同情况由各方筹措。

作者系清华大学公共管理学院博士生

我为改善环境质量献一策

# 建立协商机制 避免邻避效应

◆舒军龙

随着工业化、城镇化的快速推进,垃圾围城已成为困扰很多城市的一大难题。如果垃圾问题不能及时解决,会严重污染土壤、地下水等,直接影响地方环境质量。

然而,随着公众环境意识的提高和对自身权益的重视,因垃圾处理设施项目建设引发的邻避冲突有越来越多的趋势。近年来,浙江省环境保护厅审批的垃圾焚烧发电等建设项目,遭遇了不同程度的邻避效应,导致部分项目前期进度受到极大影响,甚至使得个别项目流产。笔者认为,要改善环境质量,必须妥善解决邻避冲突,确保垃圾处理项目落地。

邻避冲突产生有多方面原因,如社会诚信缺失、相关知识缺乏、信息不对称、公众维权意识觉醒、基于自身利益出发的狭隘认识、政府相应补偿机制不到位等。公众担心项目建设与营运对周边公众身体健康、环境质量等产生不利影响。邻避冲突在欧美发达国家也不少见。很多项目确实有建设的必要,如果因项目前期部分公众的邻避情绪而被迫中止,将会给社会、公众、项目业主等带来多输结果。

为有力推进确有必要建设的项目环评审批,同时又要避免邻避冲突,从环境管理部门出发,在对项目环评依法依规严格把关的同时,还要采取有效措施保障公众的合理环境权益,积极配合地方政府妥善解决邻避冲突矛盾。

一是尽量降低项目污染物排放量。在经济、技术可行的前提下,进一步强化项目污染防治要求,确保项目环境影响降到最低。与欧美国家标准相比,目前我国一些行业的排放标准相对宽松。为此,对环境敏感、可能引发群体性事件的项目,要求其环保水平达到国际水平。例如,这几年,浙江省环境保护厅在审批部分垃圾焚烧发电项目时,考虑到降低环境影响、污染减排等要求,对项目污染防治措施和排放水平提出了更高要求,强化项目社会责任,得到了政府、公众和项目业主的理解、支持。

作者单位:浙江省环境保护厅



支持。二是建立并完善项目环保协商机制。对邻避项目的建设,建议由政府、周边业主代表、项目单位三方举行谈判并签订环保协议书,明确项目回拨或补偿制度、监测公示制度、意外发生后的补救制度,由政府协议进行担保,提高居民对政府和项目单位的信任度。例如,可以通过村企共建等形式,由建设单位帮助建设周边农村集中污水处理设施,作为河长制责任单位负责治理周边地表水体等,给予周边公众相关利益补偿。在邻避项目建设的同时,也可改善区域环境质量。

三是大力推进区域环境综合整治。很多公众有邻避情绪,是担心项目建设带来周边区域环境的恶化。在可能的情况下,在邻避项目建设过程中,通过落后产能淘汰、以新带老、开展环境综合整治等措施,实现邻避项目建设后周边区域的环境质量总体改善,取得公众对邻避项目的理解和支持。例如,在审批区域热电联产项目时,强化对当地小锅炉淘汰进度、区域工业废气污染物排放控制等的要求,实现邻近区域污染物排放总量不增反降。

四是强化邻避项目事中事后环境监管。强化邻避项目环境准入后事中事后环境监管体系,确保项目各项污染防治措施落实到位,确保企业依法、规范、有序运行,这也是维护政府公信力的需要。环保等职能部门要强化监管措施,通过实时联网、定期监测、信息公开等加强监管,必要时可委托第三方监测机构开展监督性监测,组成公众监督组实施不定期现场检查。

作者单位:浙江省环境保护厅

# 污染随手拍拍出了什么?

◆睢晓康

河南省安阳市环保局日前向市民发出邀请,鼓励市民随手拍身边的污染现象,用随身携带的智能手机拍下大气污染、水污染、固体废物无序乱放、秸秆或垃圾焚烧等现象,传至安阳环保微信服务平台。只要照片要素完整、时间地址描述准确,环保部门收到照片后,就会及时跟进,和环保投诉热线12369联动,及时处理。更有新闻媒体追踪报道,查处曝光一并公开回应,接受群众监督。

例如,有群众反映南关煤球厂扬尘污染严重,微信平台接到照片后,及时反馈给安阳市文峰区环保局。新闻媒体记者到达现场时,现场立整改已在进行中。文峰区蓝天工程指挥部的督导单已经传达,整改要求、整改时间、整改效果、销号处理一应俱全,让群众感受到了打击污染人人参与的功力,也让排污企业和单位感受到了压力。这是一种正能量的压力传导,体现了政府治理污染的一种决心和自信。

污染随手拍表面看是一件小事,释

放出的信号和能量却不可低估。事实上,污染随手拍的关键在于拍摄下污染现场后,当地环保部门能够立即出动、解决问题。如果污染随手拍后无人问津、放任自流,那就成了作秀,伤害的是群众的感情和参与的热情,最终伤害的是政府公信力和环保部门的形象。其实有些污染问题相当复杂,背后需要环保、公安、行政执法等相关政府部门的联动。安阳污染随手拍之所以取得成功,也得到了市大气污染治理蓝天工程指挥部的大力支持。正是由于政府与公众目标一致,共同打击污染行为,让污染成为过街老鼠,人人喊打,安阳污染随手拍才能赢得公众认同。

污染随手拍,让污染现象无处藏身,拍出了群众的憋屈,拍出了群众的热情,拍出了环保部门开门执法的诚意,拍出了政府治理污染的决心。这种做法,畅通了民心民意,也树立了环保为民的形象。但愿更多的城市能够借鉴这种做法,给百姓参与环保提供良好平台,助力环境质量的改善,让环保网格化执法的网点更加密集,使人人都可以成为推动环保执法的一员,成为改善环境质量的参与者和实践者。

◆林庆斌 谷亨坚

热评

# 在质疑中感受群众期待

江苏省高邮市某工厂近期因废水pH值超标排放,被当地环保部门处以603元罚款。部分网民吐槽,这可能是世界上数额最小的环保罚单。经过调查,603元只是针对废水pH值超标一项违法行为的罚款。除此之外,还对此企业5起环境违法行为进行了立案查处,处罚金额合计139956元,并采取了立即停止环境违法行为、限期整改、限期治理等一系列措施。

实际上,大家对603元罚单的纠结,归根结底是对史上最严环保法能否真正落实的担忧,是对地方政府是否偏袒污染企业的担忧,更是对环保执法人员是否存在选择性执法的担忧。笔者认为,作为环保工作者,应在此类事件中,理解和体会到群众的质疑和担忧,真正敲响基层环境执法警钟,切实感受肩负的环保重任和群众的环保期待。

一是对新环保法钢牙咬人的期待。2015年1月1日起,修订后的环保法正式实施,群众对史上最严的环保法寄予厚望,期待环保法能彻底扭转当前执法偏软的尴尬局面,形成企业

不敢污染、污染必受严惩的良好氛围。如果环保法的杀手锏作用不在环境执法中充分发挥,群众对环境质量改善的耐性就会逐步转化成对环境管理部门的怨怒和指责。

呼吁多年的信息公开、公众参与、环境诉讼、按日计罚、查封扣押、行政拘留甚至刑事拘留等措施都已经变为现实;环境执法与公检法等部门的联动工作机制也为环保法的落地提供了有力的制度支撑。展现钢牙利齿的一面,实现钢牙咬人的效果,关键还要看环保部门的自身建设和执行力。

二是对环保部门刚性执法的期待。回到案件本身,对废水处理设施不正常使用引起的pH值超标,处以603元罚单加限期治理水污染防治设施,显然处罚较轻。这不仅不足以震慑违法企业,还可能引发群众质

疑,从而大大伤害环保部门的执法公信力。笔者认为,对这一类环境信访不断、有环境污染后果、有环境违法事实的企业,执法部门要有从严执法的勇气、善于执法的智慧、一丝不苟的执行。要落实法律要求,增强群众对刚性执法的信心,自觉树立和维护环保法的尊严和约束力。

三是对环保法制、体制、机制改革的期待。对环境的污染越重,环保部门的处罚理越重。出现603元罚单的主要原因在于罚款基数太小。目前,公众环保意识日渐增强,环境公平正义诉求与环境质量改善要求不断提升,环保部门应借助水、固废、噪声等污染防治配套法律修编的契机,积极推动环保法各类措施的具体细化,避免基层执法中出现不会用、不敢用、不想用的局面。同时,在坚持罚责相当

原则不变的前提下,适度提升各类环境违法的最低罚款金额,坚决避免再次出现执法成本比处罚金额高的案例。

在体制上,要尽快落实党的十八届五中全会提出的实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,切实遏制环境管理中的地方保护主义,增强环境监察执法的独立性、公正性,解决环境监管失之以宽、失之以软的状况,着力建设公正严明的环境监管体系,提高环境执法的有效性。

另外,还可通过环保督察、政策激励、目标考核、宣教引领和奖赏机制,使各级干部、各类企业和社会公众切实增强环境保护的主人翁意识。对超标偷排者必须严厉打击,对姑息纵容者必须严肃追究,真正实现环境执法硬得起来、咬得下去。

环保系统反腐倡廉警示教育片

# 扭曲的灵魂

李学智案警示录

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《关于发放〈扭曲的灵魂〉警示教育光盘的函》(驻环纪函[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 郑晓萌  
电话:010-67130977

地址:北京市东城区广渠门内大街16号1005室  
邮编:100062  
银行电汇至:  
开户行: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):	