

垂直管理改革的逻辑与任务

任勇

《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》)正式开启了地方环境管理体制改革的进程。推进《指导意见》的落实,关乎全面深化改革的战略布局,关乎我国环境治理体系和治理能力现代化大局,关乎实现生态环境质量总体改善的全面小康社会目标的全局。准确把握实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革(以下简称垂管改革)的逻辑与任务,是落实好《指导意见》的前提。

1 改革的大逻辑

垂管改革意义重大,时机成熟,刻不容缓。根据《指导意见》,垂管改革的任务,也是亮点可以总结为:两个责任制度落实取得重大突破,两项监测监管职能做出重要调整,四大组织体系需要再构,一系列能力建设将会得到加强;同时,需要探索若干重要问题。

总体上看,垂管改革的动因是解决现行环境监管体制不能适应改善生态环境质量要求的矛盾,是改革的问题导向;改革的动力和遵循是贯彻落实“四个全面”战略布局和五大发展理念,以及党中央和国务院关于生态文明建设和环境保护的一系列战略部署,是改革的理论与方法导向;改革的目标是推进国家环境治理体系和治理能力现代化,为全面改善生态环境质量提供坚强体制保障,是改革的目标导向。这是垂管改革的大逻辑。

我国现行环境监管体制主要是从1988年设立国家环保局之后,历经近30年逐步形成的。其总体特征是,横向实行环保部门统一监督管理、相关部门分工协作的部门体制,纵向实行国家监察、地方监管、单位负责的分级体制,行政管理实行以块为主的领导体制。1988年、1998年、2008年,3次大的监管体制改革的重点是提升同级政府内部环保部门的地位、强化职能、提高能力,带动了整个环保系统的监管体制不断发展和壮大,基本适应了各时期环境保护工作的总体需要。

然而,长期困扰我国环境监管工作的两个基本体制性问题始终没有能够得到有效解决:一是在横向体制中,部门环保职责的落实机制不健全,保护与发展责任往往两张皮,不能实现职能职责内在统一;二是在纵向体制中,地方政府对环境质量负责的法律责任往往落不到实处,重发展轻环保的问题比较普遍,缺乏专门的督察体制,由此引发地方保护、有法不依、执法不严、违法不究、环保机构队伍建设滞后等一系列问题。在生态环境特别是大气、水、土壤污染已成为全面建成小康社会的突出短板的新形势下,在党中央、国务院高度重视生态文明建设和到2020年生态环境质量总体改善的新要求下,这两个基本体制性问题变得更加突出。正如习近平总书记指出,综合起来,现行环保体制存在4个

2 两个责任制度落实取得重大突破

《指导意见》在界定和落实环境保护的党政同责和相关部门责任方面的重要意义在于,将两个责任固化到环境监管体制中,体现到职能上,将党纪国法的规定落实到具体的组织体系中,实实在在的职责清单里、可评估可考核可追责的机制上。

垂管改革大大强化了现有法律关于地方政府及其相关部门的环境保护责任,并使之能落到实处。《指导意见》在界定和落实环境保护的党政同责和相关部门的责任上取得重大突破,在环境保护中将会发挥基础性和全局性的作用。

《环境保护法》第六条规定,地方各级人民政府应对本行政区域的环境质量负责。《生态文明体制改革总体方案》(中发〔2015〕25号)提出,实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责制。首次以党中央的文件明确了地方党委的环境保护责任,体现了党纪严于国法的精神。《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》(中办发〔2015〕45号)提出,地方党委和政

突出问题:一是难以落实对地方政府及其相关部门的监督责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预;三是难以适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。这是垂管改革的逻辑起点,是改革必须解决的关键问题。

党的十八大以来,以习近平为总书记的党中央提出的治国理政新理念新思想新战略,以及关于生态文明建设和环境保护的一系列重大部署,为推动解决环境监管体制的突出问题提供了坚强的理论指导、科学的方法路径和强大的动力保障。环保领域的改革是全面深化改革的重要组成部分,垂管改革与生态文明体制“1+6”方案的改革,即环境治理基础制度改革和监管体制改革形成环境治理体系改革的“一鸟两翼”。基础制度改革解决的是环境保护法律法规、政策和标准的结构性、科学性、有效性问题,垂管改革解决的是执行的组织体系、机制和能力问题。二者同步推动、协调推进,就可以全面推进环境治理体系和治理能力的现代化。这是改革的指导思想、方法和总目标。具体目标是《指导意见》提出的,建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制,切实落实对地方政府及其相关部门的监督责任,增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性,适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求,规范和加强地方环保机构队伍建设,为建设天蓝、地绿、水净的美丽中国提供坚强体制保障。

因此,垂管改革意义重大,时机成熟,刻不容缓。根据《指导意见》,垂管改革的任务,也是亮点可以总结为:两个责任制度落实取得重大突破,两项监测监管职能做出重要调整,四大组织体系需要再构,一系列能力建设将会得到加强;同时,需要探索若干重要问题。

《指导意见》在界定和落实环境保护的党政同责和相关部门责任方面的重要意义在于,将两个责任固化到环境监管体制中,体现到职能上,将党纪国法的规定落实到具体的组织体系中,实实在在的职责清单里、可评估可考核可追责的机制上。

3 两项监测监管职能做出重要调整

对于环境执法职能主要由市县两级环保部门承担,符合党的十八届四中全会关于加强基层法治建设和建立重心下移、力量下沉的法治工作机制的精神,也坚持了经多年实践证明行之有效的属地监管原则。

4 四大组织体系需要再构

机构是落实制度、履行职能的载体。基本责任制度和重要职能的改革,必然要调整相应的机构设置。针对现行环保监管体制存在的4个突出问题,根据

长期以来,我国环境监管的对象主要是企事业单位的环境违法行为。实际上,地方政府及其工作部门不执行环境保护法律法规和政策标准要求是后果“更严重的违法行为”,不考虑生态环境保护要求的决策是“更大的生态环境破坏和污染”,对企事业单位环境违法行为不严格监管是严重的渎职、失职。为了落实对地方政府及其相关部门的监督责任,解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预,根据《环境保护法》第六十六条关于上级人民政府及其环境保护主管部门应当加强对下级人民政府及其有关部门环境保护工作的监督的规定,《指导意见》首次明确界定了环境监管的两项基本职能和方法:一是对企事业单位等行政相对人的环境执法;一是对下级政府及其工作部门的监(督)察。

为了增强环境监察的统一性、权威性和有效性,借鉴中央环保督察的经验,《指导意见》提出将市(地)县两级环保部门的环境监察职能上收,由

两大责任制度和两项重要职能的改革变化,《指导意见》对地方环境监管组织体系做出4方面的调整,即环境监察体系、执法体系、环境监测体系和环保行政主

5 能力建设将得到加强

对职能和机构做出调整的同时,加强地方环保机构与队伍能力建设是垂管改革的重要任务。

6 有关问题仍需探索

探索的问题,不是要不要解决,而是必须要加以解决,只是解决的方式方法和模式需要结合各地实际,可能是不同的。

对职能和机构做出调整的同时,加强地方环保机构与队伍能力建设是垂管改革的重要任务。为此,《指导意见》提出了8项要求。

一是将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,配备调查取证、移动执法等装备,统一环境执法人员着装,保障一线环境执法用车。二是尽快出台环保监测监察执法等方面的规范性文件,全面推进环保监测监察执法能力标准化建设。三是强化环境监察职能,建立健全环境监察体系,加强对环境监察工作的组织领导,包括配强省级环保厅(局)专职负责环境监察的领

改革是对现状的调整与革新,坚持的是问题和目标导向,解决的是主要矛盾。《指导意见》对垂管改革的主要任务提出了明确的要求,可以作为施工图去实施,但《指导意见》不可能穷尽所有的体制弊端,在规定的改革任务的落实过程中也会出现一些新的问题。因此,《指导意见》提出了一些需要通过试点或经过较长一段实践来探索的问题。但探索的问题,不是要不要解决,而是必须要加以解决,只是解决的方式方法和模式需要结合各地实际,可能是不同的。

省级环保部门统一行使,依法对市(地)县党委政府环境质量责任制履行情况,环境保护法律法规、标准、政策、规划执行情况,以及党政同责、一岗双责落实情况对环境监察。对于环境执法职能主要由市县两级环保部门承担,符合党的十八届四中全会关于加强基层法治建设和建立重心下移、力量下沉的法治工作机制的精神,也坚持了经多年实践证明行之有效的属地监管原则。

另一项重要职能调整是生态环境质量监测、评价和考核工作。对于环境质量监测数据与老百姓的实际感受之间的一致性问题,多年来饱受诟病,其中一个原因是监测、评价和考核的体制独立性问题。为了从体制上解决“既是运动员又是裁判员”的弊病,垂管改革将生态环境质量监测、评价和考核职能上收,由省级环保部门统一负责,实行省级考核、省级监测。市县两级政府是环境保护工作的“主力运动员”,国家和省级政府是独立的“裁判员”。

管部门。此外,《指导意见》对承担乡镇(街道)环保责任的机构和人员也提出明确要求,这是打通环保监管“最后一公里”的重要契机。

导、加强环境监察工作内设机构建设,研究建立环境监察专员制度等。四是加强县级环境监测机构的能力建设,妥善解决监测机构改革中监测资质问题。五是实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。市县两级环保机构精简的人员编制要重点充实一线环境执法力量。六是监测监察执法管理体系改革中,人财物管理与职能机构调整实行统一配套。七是在不突破地方现有机构限额和编制总额的前提下,统筹解决好体制改革涉及的环保机构和身份编制问题,保障环保部门履职需要。八是加强党组织建设。

根据指导意见,这些问题主要包括:一是跨区域跨流域环境管理问题;二是环境保护议事协调机制问题;三是环保部门内部纵向和横向的协调问题;四是环保部门与属地党委政府及其相关工作部门的协作问题;五是环境监测执法信息共享问题;六是乡镇环保机构与队伍的职责界定和隶属关系问题;七是环境监察机构建设、监察方式,以及监察专员制度的建立等问题。

作者系环境保护部环境发展中心主任

省以下环保机构 监测监察执法 垂直管理制度改革 名词解释

■垂直管理机构

指中央政府或地方政府部门、单位为处理在地方事务而设置的若干派出机构或分支机构,也称“条管机构”。中央政府或上级政府部门、单位与其派出机构或分支机构是垂直领导关系,其机构设置、人员编制、财务、物资供应等均由上级政府部门直接管理,地方政府对设立在本行政区域内的这些机构、单位没有直接管理关系。

垂直管理部门对分支机构或派出机构实行垂直管理,主要是由有关法律法规授权。垂直管理主要分为中央政府部门垂直管理、派出机构、省以下垂直管理。

在职能部门具体实现垂直管理的过程中,可以采取派驻机构、派出机构与双重管理3种不同的模式。

■派驻机构

指中央和国家机关以及县级以上地方党委、政府的有关工作部门,在履行职责过程中向行业和下级派出人员组成的办事机构。派驻机构一般受派出单位直接领导和统一管理。

中纪委在2014年对于派驻机构的最新解释中,派驻机构不再承担应由驻在部门承担的、属于主体责任范围内的日常工作,专注监督执纪问责。

■派出机构

是指作为某一级人民政府或职能部门的行政机关,根据实际需要针对某项特定行政事务派驻到某区域或某机构,代表派出者行使某些方面职权的工作机构。派出机构不是一级国家行政机关,一般情况下不是独立的行政主体,不能以自己的名义行为和由自身对其行为负责,除非有法律法规的专门授权。但在《行政复议法》中规定的几种实行垂直领导的工作部门,其区县的机关称为上一级管理部门的“分局”,使其具有了上一级工作部门派出机构的性质,但仍具有独立的行政主体资格的地位。

■双重管理

与分级管理(属地化管理)相对应。采用双重管理的政府职能部门通常实行地方政府和上级同类型部门的“双重领导”,上级业务主管部门党组(党委)和地方党委按照中央有关规定及干部管理职责,以一方为主、一方协助的管理方式,对部分部门、单位的干部进行共同管理。现有的双重管理体制可分为以领导干部地方管理为主和以上级职能部门为主两种。

■监察与环境监察

监察指对国家行政机关或工作人员的监督(督促)考察及检举。《行政监察法》总则第二条规定:“监察机关是人民政府行使监察职能的机关,依照本法对国家行政机关及其公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察”。一般认为,在我国监察特指设立在各级政府内的专司监察职能的机构,依法对国家行政机关及其工作人员执行法律、法规、规章、政策、履行职责的情况进行检查、监督,对行政违法、违纪行为实行纠举、惩戒的活动。

本次改革中的“环境监察”可以理解为:省级环保部门代表省级党委政府,依据国家法律法规和党中央、国务院有关要求,通过省级环境监察机构或派驻属地的环境监察机构,采取列席驻在市(地)县政府相关会议、开展日常驻点监察、参与督察巡视等方式,对市(地)县党委政府及其部门环境保护“党政同责”“一岗双责”落实情况进行监督检查,也就是环保系统内部常用的“督政”。

■执法与环境执法

执法指以国家的名义对社会生产生活进行全面管理的过程中,国家行政机关依照法定职权和法定程序,行使行政管理职权、履行职责、贯彻和实施法律的活动。执法对象可以是企业,也可以是公民个人。环境执法主要是指环境执法机构依法对企事业单位环境行为进行监管执法的活动,也就是环保系统内部常用的“查企”。

