

省以下环保机构监测监察 执法垂直管理制度改革 名词解释之责任分工

■环境保护属地主体责任

地方各级党委和政府对本行政区域的生态环境质量负责,党委和政府主要领导成员负主要责任。

《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第五条规定:有下列情形之一的,应当追究相关地方党委和政府主要领导成员的责任:(一)贯彻中央关于生态文明建设的决策部署不力,致使本地区生态环境和资源问题突出或者任期内生态环境状况明显恶化的;(二)作出的决策与生态环境和资源方面政策、法律法规相违背的;(三)违反主体功能区定位或者突破资源环境生态红线、城镇开发边界,不顾资源环境承载能力盲目决策造成严重后果的;(四)作出的决策严重违反城乡、土地利用、生态环境保护等规划的;(五)地区和部门之间在生态环境和资源保护协作方面推诿扯皮,主要领导成员不担当、不作为,造成严重后果的;(六)本地区发生主要领导成员职责范围内的严重环境污染和生态破坏(灾害)事件处置不力的;(七)对公益诉讼裁决和资源环境保护督察整改要求执行不力的;(八)其他应当追究责任的情形。

■环保部门统一监管责任

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。

■负有生态环境监管职责相关部门及其分工责任

县级以上人民政府有关部门和军队环境保护部门,依照有关法律的规定对资源保护和污染防治等环境保护工作实施监督管理。

负有生态环境监管职责相关部门主要包括:发展和改革、教育行政、公安、民政、司法、财政、国土资源管理、住房和城乡建设、交通运输、水利、农业、海关、工商行政管理、质量技术监督、安全生产监管、食品药品监督管理、林业、气象等部门。

相关部门应根据环境保护相关法律法规和环境保护责任清单规定,负责本行业、本领域、本系统的环境保护工作。

■环境保护责任清单

各级党委和政府为了强化党政领导干部生态环境职责,明确地方各级党委、政府及有关部门的环境保护工作职责,对过去界定不清的环境保护工作进行明确界定和明晰划分的环境保护责任分工及其有关规定。

习近平总书记提出的现行以块为主的地方环保管理体制存在第一个突出问题即为难以落实对地方政府及其有关部门的监督责任。若不明确提出环保责任清单,就谈不上落实对地方政府及其相关部门的监督问题,因此,责任清单是垂直管理改革的前提。区县环保局不再单设而成为市局的分局后,将倒逼地方区县党委政府及其有关部门承担环境保护职责,因此责任清单也是垂直管理改革的有机内容。垂直管理方案设计和实施有利于环保责任目标任务的明确和分解,并确保得到落实。

根据《中共中央国务院生态文明体制改革总体方案》(中发[2015]25号)“实行地方党委政府领导成员生态文明建设一岗双责制”、《环境保护督察方案(试行)》(厅字[2015]21号)“地方党委和政府及其有关部门落实环境保护党政同责和一岗双责”以及《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)要求,各地要制定负有生态环境监管职责的相关部门环境保护责任清单,在各自监管的领域里落实责任清单,负责本行业、本领域、本系统的环保工作。

总体而言,应按照一岗双责的基本要求,在制度设计和职责分工上,做好工作,让抓发展的人同时抓环保,不是一拨人搞发展、一拨人搞环保,统一明确各部门的环保责任和任务,面上的、分散的相关环保工作应该由各行业部门去负责。要通过环境监察部门对相关部门的环保履职情况进行监督检查,党委政府要将部门环境履责情况纳入年度部门绩效考核。

特别应指出的是,目前各地对工业污染防治、农业污染防治、城乡污水处理、国土资源开发环境保护、机动车船污染防治、自然生态保护等方面的环境保护责任划分不尽合理或者存在一定交叉模糊,是各省(自治区、直辖市)垂直管理制度改革实施方案研究编制的重点。

垂管改革试点体现的国家环境治理思路

常纪文

1 按照环境保护“党政同责、一岗双责、失职追责”的思路开展体制重构

按照环境保护“党政同责、一岗双责、失职追责”的思路开展体制重构,有利于落实地方各级党委和政府的环境保护责任,克服政府在环境保护方面单打独斗的局限。

首先,以前的事权改革,一般只涉及政府,不涉及地方党委。即使涉及,往往也是强调组织领导和重视。而此次的改革文件,以环境保护党政同责、一岗双责、失职追责为总体思路,对地方党委及其领导成员的环境保护责任作了具体规定,如“地方各级环保部门

应为属地党委和政府履行环境保护责任提供支持”;“落实地方党委和政府对本地区生态环境负总责的要求。试点省份要进一步强化地方各级党委和政府环境保护主体责任、党委和政府主要领导成员主要责任,完善领导干部目标考核制度,把生态环境质量状况作为党政领导班子考核评价的重要内容。建立和实行领导干部违法违规干预环境监测执法活动、插手具体环境保护案件查处的责任追究制度,支持环保部门依法依规履职尽责”;“地方

党委和政府对本地区生态环境负总责。建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系,加强监督检查,推动落实环境保护党政同责、一岗双责。对失职失责的,严肃追究责任”。这些改革措施,有利于倒逼地方党委和政府加强领导和监管,形成环境友好型的产业布局和结构,加大对环境违法行为的打击力度。

其次,规定了地方党委和政府对本次垂改的领导责任和支持责任。如“试点省份党委和政府环保垂直

管理制度改革试点工作负总责,成立相关工作领导小组。试点省份党委要把握改革方向,研究解决改革中的重大问题”;“鼓励市级党委和政府在全市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理,统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法,整合设置跨市辖区的环境执法和环境监测机构”。这种设计突出了地方党委统领环境保护工作的作用,与中国政治体制运行格局相适应,抓住了改革措施落地的“牛鼻子”。

2 优化监管体制和方法,夯实各方责任

优化监管体制和方法,夯实各方责任,为环境评价考核、环保督察、离任审计、党政同责的实施奠定了坚实的体制和方法基础,有利于克服环境保护监督管理的形式主义。

一些学者质疑,此前中央下发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《环境保护督察方案(试行)》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《生态文明建设目标评价考核办法》等涉及环境保护监管体制改革文件,其目的就是克服环境保护的形式主义,为何此次还要开展省以下环保监测监察执法垂直管理体制变革?

笔者认为,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的目的

是规定责任追究的情形,明确责任追究的程序,督促地方党委、政府和有关领导干部忠实履行环境保护职责;《环境保护督察方案(试行)》的目的是明确督察主体,健全督察程序,督促地方各级党委和政府落实生态文明改革部署,加强环境保护执法,加快产业结构调整和优化;《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》的目的是审计地方党政主要领导的生态环境保护职责是否落到实处,对造成生态环境损害负有责任的领导干部严肃追责;《生态文明建设目标评价考核办法》的目的是督促地方党委和政府平衡好经济和保护的关系,加强制度建设,落实监管责任,加大环境保护投入,严格环境保护执法,

提升监管监察监测能力,提高生态环境质量。但是,对于地方党委和政府与环境保护工作的关系,对于地方各级环境保护部门相互间的职责关系,对于管理、执法、监察、监测的职责定位和协调,上述文件却缺乏规定。

此次“意见”的发布,为评价考核、环保督察、离任审计、党政同责制度的实施奠定了监管体制和监管方法基础,正是弥补了上述不足。从“意见”的内容来看,它规定了调整市县环保机构管理体制、加强环境监察工作、调整环境监测管理体制、加强市县环境执法工作、加强环保机构规范化建设、加强环保能力建设、加强党组织建设、加强跨区域及跨流域环境管理、建立健全环境保护议事协调机制、强化环

保部门与相关部门协作、实施环境监测执法信息共享、稳妥开展人员划转、妥善处理债权债务、调整经费保障渠道等环境监管事权划分的全部事项,目的是厘清职责,理顺关系,改革环境治理基础制度,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,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,为生态文明制度和机制的改革和运行提供坚强的体制保障。可见,“意见”的发布弥补了目前环境监管体制改革流域的空白,有利于克服环境保护的形式主义。

3 环境管理、环境监测、环境执法、环境监察4个事权在统一之下分置

环境管理、环境监测、环境执法、环境监察4个事权在统一之下分置,有利于克服管理随意、数据造假、执法护短、监察无力等现象,保证环境监督管理的科学性、公正性和有效性。

在环境管理事权方面,此次改革将县级环保部门现有的环境保护许可等职能上交市级环保部门,在市级环保部门授权范围内承担部分环境保护许可具体工作。这意味着,县级环境保护部门承担的环境影响评价、许可证颁发等涉及项目审批的环境保护工作,将上收到市级环保部门。这种上收事权的改革,会预防一些小、散污染企业上马。

在环境监测事权方面,此次改革规定,省级和各市县的生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环

保部门统一负责,实行生态环境质量省级监测、考核。现有市级环境监测机构调整为省级环保部门驻市环境监测机构,由省级环保部门直接管理,人员和工作经费由省级承担;领导班子成员由省级环保厅(局)任免。这项改革可以保证环境监测工作不受市县人民政府行政力量的干扰,保证监测数据的真实性,更可以保证以监测数据为基础实现的自然资源离任审计制度、生态文明建设目标评价考核制度的落实。

在环境执法事权方面,此次改革将环境执法重心向市县下移,把县级环保局调整为市级的派出机构,由市级环保局直接管理;市级环保局统一管理,统一指挥本行政区域内县级环境执法力量,由市级承担人员

和工作经费;县级环保部门强化现场环境执法,实施现场检查、行政处罚、行政强制,强化属地环境执法,有利于县级环境保护部门扬长避短,集中力量开展执法。如为防止执法人员腐败,建议借鉴北京市昌平区安全生产监管执法分队的经验,建立县级环境保护执法人员区域轮岗制度。

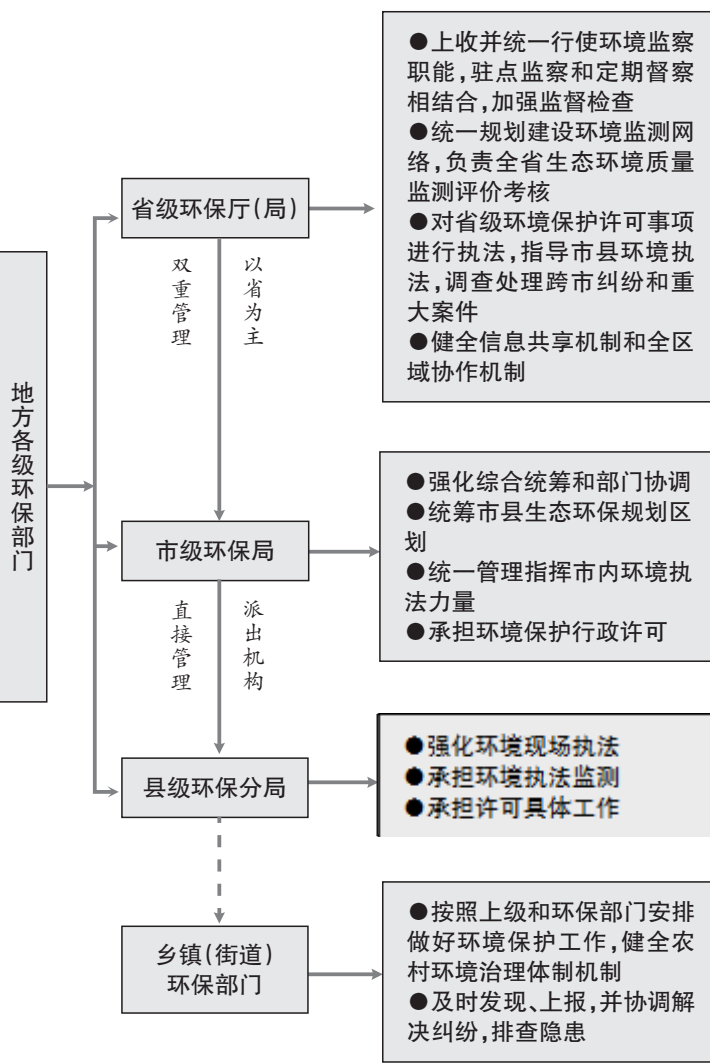
在环境监察事权方面,此次改革将市县两级环保部门的环境监察职能上收,由省级环保部门统一行使,通过向市或跨市县区域派驻等形式实施环境监察。监察结果,包括市县党委和政府的环境保护履职情况,由省级环保部门向省级党委和政府报告。这种改革授权,使省级环境保护部门获得了开展环境保护统一监管的法宝。可见,环境管理、环境监测、环境执法、环境监察4个事权各自独立设置,但是

最终统一于省级环境保护部门,有利于防止市县环境保护的地方保护主义和形式主义。

按照环境治理思路的上述3个重大改革思路,“意见”针对省、市、县、乡镇四级党委和政府,针对监测、管理、执法、督察等环境监管事权,设计了配套的事权划分、机构改革、体制衔接、人员安置、经费保障等措施,体现了改革的系统性、配套性和实施的可行性。这项改革试点在推进过程中,可能会遇到这样或者那样的问题,但只要坚定信心,建立党委、政府和党政各部门的权力清单,加强党政机关之间和各部门之间的职责衔接和配合,创新和完善制度和机制,就有利于解决我国转型期的现实环境监管难题。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革后地方各级环保机构职责分工



省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革后环境保护责任分工

