

垂管之下,乡镇环保机构怎么设?

适当设置

乡镇环境监察中队是打击企业违法排污的前沿阵地,是环保部门向基层延伸的触角,要充分利用这次环保系统机构改革的契机,对乡镇环保机构能力建设进一步强化、优化和规范化。

确保环境执法力量真正下移

◆鞠昌华(研究机构)

目前,我国环境管理体制是国家一省一市一县四级管理体制,未能有效延伸到乡镇,从而在最基层出现管理结构空洞。在环保四级管理体制之外,《环境监察办法》第七条规定“县级环境监察机构的分支(派出)机构和乡镇级环境监察机构的名称,可以命名为环境监察中队或者环境监察所。”可算是在乡镇设立或派出环境监察机构作出的一项补充性安排。目前,在一些地区也有一些县级环境监察机构在所辖乡镇或联片设立了分支机构。

随着省以下环保监测监察执法机构的垂直管理改革,今后将加强县级环保机构的环境执法职能,并强调向一线下移,充实基层环境执法力量。因此,将有条件推动在乡镇或中心镇广泛设立环境执法中队,作为其派出机构,由县区环境执法大队统一领导、统一管理。确保环境执法力量能够真正下移,直接面向基层,走上一线,从而大幅缩小环境执法的管理半径,进而缩短反应时间。

在乡镇环保机构建设中应注意以下几点。一是明确职责。一方面,环境执法中队负责区域内企业污染源一般监督管理,协助开展域内一般环境违法事件的执法,协助调处域内环境信访、纠纷等。另一方面,在县环保局和司法大队的指导下代行管理部分较为简单的环保事务,如开展环境统计、环境宣教、发放简易许可等。

同时,在乡镇成立类似于综治委的资源环境与城乡建设委员会,统一协调

因地制宜分类施策

◆余池明(研修学院)

随着生态文明建设的推进和“十三五”计划的实施,小城镇和农村环境治理的任务摆上议事日程。完善乡镇环保机构建设是推进乡镇环保工作的重要保障。

我国地区发展差距很大,环境状况不同,环境保护工作量也存在巨大的差别。因此,并非所有的乡镇都有必要设置环境管理机构。实际上,沿海发达省份乡镇环保机构普遍设立且能发挥重要作用。部分地区则由于财力人员有限,虽然挂牌设立机构,但缺乏管理能力和实力,流于形式。

笔者认为,乡镇环保机构的设置和职能应根据经济发展水平和人口规模因地制宜,分类施策。具体如下:

对于镇区常住人口10万人以上的200余个特大镇,应该比照县级环保局设立独立的环境分局,赋予县级环境保护职责和执法权。这些特大镇人口规模和经济实

解决环境监管最后一公里问题

◆李典才(广西·市环保局)

目前,各地市人民政府根据中央关于机构改革的文件精神,结合实际情况开展乡镇机构改革。有的市在乡镇设立了环保机构,如广西壮族自治区要求所辖的14个地市,在乡镇设环保机构并要求在2016年底完成机构改革,确保责有人负,事有人干。但由于文件没有对环保机构人员编制及隶属关系做出统一的规定,因此,乡镇政府在开展环保工作时不懂得如何使用这支队伍,有的地方甚至工作上存在等待观望的现象。

为了理顺环保局与乡镇政府的关系,顺利开展环保工作,解决环境监管最后一公里问题,笔者有3点建议:

一要明确人员机构。如广西贵港市按《贵港市全面推进乡镇“四所合一”改革指导方案》(贵办发[2016]19号)文件的通知要求,在所辖的85个乡镇中设国土规划建设环保安监站,挂综合行政执法队牌子,为乡镇相当副科级财政全额拨款事业单位,人员编制在8名~15名,但没有指定环保人员的基数。因此笔者建议,在综合行政执法大队之中设

把人力物力向乡镇执法倾斜

◆叱狼(网友)

当前,较发达地区的县级环保局大多在乡镇派驻了环境监察中队,各乡镇也设有环保办公室。两者职责分明却又相互合作,乡镇环保办公室负责统一协调管理辖区污染防治工作,环境监察中队负责对企业排污情况进行监督检查。

乡镇环境监察中队是打击企业违法排污的前沿阵地,是环保部门向基层延伸的触角,他们对当地企业情况熟悉,开展环境监管往往更有针对性和实效性。因此,笔者建议,要充分利用这次环保系统机构改革的契机,对乡镇环境监察执法能力建设进一步强化、优化和规范化,力促环境执法的刀刃更锋利。

从实际工作上看,乡镇环境监察中队往往仅配有两三名队员和一辆环境执法车,车改后个别中队甚至没有环境执法车。对于工业企业较多的乡镇,环境执法难免出现左支右绌的现象。鉴于此,建议把人力物力向乡镇执法一线倾斜,把年富力强、经验丰富的执法人员充实到中队里,并配备必要的环境执法车辆,让中队真正成为环保部门冲锋陷阵的锋刃利剑。

在乡镇派驻环境监察中队要因地制宜,应根据任务量优化执法力量。可以根据排污企业数量确定中队人数,而对于部分企业数量较少的

定位准才能责任清

◆李国军(辽宁·省环保厅)

设立乡镇环保机构,作为环境管理体制创新的具体实践,不论是将其作为乡镇政府的内设机构,还是作为县级环保机构的派出机构,都是可行的。不同的地区应结合自身发展特点和实际管理需求来设立,而不宜套用一块模子,统一某种模式,搞一刀切。实际上,两种模式并不矛盾,并不是非此即彼,甚至可以共存。关键是要对乡镇环保机构进行准确的定位。如果从环境监管角度考虑,应作为派出机构;如果从履行乡镇政府环保职责角度考虑,应作为内设机构。定位准,才能责任清,这才是最根本的。

第一种模式,将乡镇环保机构作为县级环保机构的派出机构。这种模式下,乡镇环保机构的职责,要从县级环保机构的环境执法需求加以考虑,重点要针对农村环境管理点多面广、城乡结合部监管难度大等特点,按照网格化监管要求,分区设立,延伸监管链条,实现环境日常监管的无缝隙、全覆盖。设置时,不一定要在每个乡镇都设立,而应在县域范围内,根据监管的工作量和行政区划等因素,综合布局。在较发达或工业相对集中的乡镇设立,进一步充实县级环境执法力量。

其主要职责是对划定的区域统一实施环境监管,赋予县级环保机构的行

解决农村环境问题的重要保障

◆史春(安徽·市环保局)

要解决农村环境污染问题,切实改善农村环境质量,必须依法加强农村环境执法能力建设,设立专门从事环境管理工作的机构。

一是建立健全乡镇环保机构。乡镇环保机构可选择采用以下3种形式:由县级党委、政府出台文件,合理配置乡镇环保机构编制,设立专门的乡镇环保机构,这是最为理想的一种形式。通过挂牌或其他方式在乡镇设立环保机构。在乡镇土地管理机构或其他管理机构的的基础上,上加挂乡镇环保机构的牌子。乡镇环保机构人员从乡镇党委、政府现有人员中调剂;对于县环保局编制较多的地区,也可从县环保局调剂。由县级环保部门选调一批环保骨干到乡镇从事环保工作。具体管理模式建议乡镇环保机构实行上一级环保部门和乡镇政府双重管理。

无论选择哪种方式,都要把基层环保机构的进入关。乡镇环保机构招聘环保专业人才,要面向社会公开招聘,改善基层环保人才结构。规范基层环保部门的用人制度,鼓励环保专业毕业生到基层一线工作。

二是明确乡镇环保机构职责。要明确乡镇环保机构的权限、职责权限。其职责应包括对辖区企业巡查、环境问

题受理,对农村环境综合整治项目、畜禽养殖的监督检查,以及生态创建等工作。

建议乡镇环保机构的主要职责为:贯彻落实有关环境保护法律法规、方针政策,负责组织开展环境保护宣传教育工作;开展环境保护有关监督、检查、发现、上报工作,配合上级环保部门做好环境执法和生态环境保护工作;采取措

施,改进辖区环境质量;协助处置当地突发环境事件,保障生态环境安全等。

三是加强乡镇环保机构环保能力建设。乡镇环保机构要配备一些基础性的环境执法设备,采用简易的监测终端和智能传输系统,做到随时发现问题可以随时拍。各级财政部门要根据乡镇环保机构开展工作的需要,对乡镇环保部门正常运转所需经费予以保障,内容包括开展环境执法和监测所需经费和执法用车、监测监管执法设备购置等。建议经费能够列入当地财政预算。

四是加强乡镇环保机构人员的培训。组织开展乡镇环境监管员的培训工作,学习环保业务知识和执法监管知识,掌握环境执法必备的法律法规。建立完善环境执法监管网格,发挥环境网格监管人员的积极作用,为改善农村环境质量发挥积极推动作用。

编者按

中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》指出,乡镇(街道)要落实环境保护职责,明确承担环境保护责任的机构和人员,确保责有人负、事有人干;有关地方要建立健全农村环境治理体制机制,提高农村环境保护公共服务水平。那么,垂直管理之下,乡镇环保机构该怎么设?怎样合理布局环保力量?今天本报就这一话题刊发相关来稿,以期引发思考。

不宜增设

当前处于机构改革的大背景下,大规模增加基层环境执法人员编制不现实。因此,不能依靠增设乡镇环保机构来解决现实问题,而应当通过强化县级环保机构来增强基层执法能力。

强化县级环境执法力量更重要

◆谷亨坚(浙江·县监察大队)

实行环保机构监测监察执法垂直管理制度目的是为了为了实现环境执法力度下移,独立行使执法权,强化查企能力。当前处于机构改革的大背景下,大规模增加基层环保执法人员编制不现实。因此,笔者认为,不能依靠增设乡镇环保机构来解决现实问题,而应当通过强化县级环保机构来增强基层执法能力。

第一,增设乡镇环保机构必将使现有环保力量中进行调剂,这将使本已比较薄弱的基层执法队伍雪上加霜,大大分散从事一线执法的人员力量,这与当前环境执法专业化发展趋势不符。表面上看,环境执法一竿子插到底,基层乡镇都有了执法力量,实际上却极大地分散了本已不足的执法人员,削弱了基层综合执法能力。其结果可能会导致“县级大队人员忙报表数据,乡镇中队人员忙会务陪同。”不但无法改变执法力量较弱的问题,还可能

出现一个乡镇环保机构只有一两个人守护办公室的尴尬局面。现场执法或者办理一般行政案件都需要上级单位协助,遇到可能涉及刑事的行为更是无从下手,这与环保机构最起码要做到“辖区内环保案件独立查处,环保刑事案件常态化”需求不相适应。

第二,在乡镇一级增设环保机构与环保监察机构垂直管理出发点不相符。因为垂直管理的主旨就是为了摆脱地方政府对环境执法的干扰,树立环境执法的独立性。而工作于乡镇一级的环保机构虽然和乡镇不是直接的隶属关系,从体制设计、人财物保障和领导干部管理权限上不会受到干预,但可能难以避免其直接在人员的现场执法过程中施加影响,这种隐性影响恰恰是最致命的,它可以使整个制度设计在“最后一公里”毁于一旦。其结果不但可能使执法独立性依然无法实现,一些基层单位还可能沦为乡镇政府使唤的办事机构。同时,乡镇政府可能把上级政府和部门划定给乡镇政府与环保有关的职责,全盘转嫁于乡镇环保机构。

第三,在乡镇增设的环保机构难以落实标准化要求。环境案件涉刑后,对基层环保队伍的技术化、专业化程度要求越来越高,增设的环保机构不能简单地理解为派几个人在乡镇租个办公室就万事大吉了,环境执法的“准公安化”急需配备一大批执法硬件。在当前县级监察机构最低执法装备的标准化要求都难以落实的情况下,在增设的乡镇环保机构落实几乎是不可能的事。

同样,即使东部一些经济发达的地区有条件能够配备,对于严重缺员的乡镇环保机构来说,使用和维修这些设备也是个大问题。除非基层的执法人员个个都是“百事通”“多面手”人才。

因此,笔者认为,加大基层执

法力度,不能简单地理解为在乡镇增设环保机构,而应当在强化县级环境执法大队力量上做文章。

一要整合现有基层执法力量,适应环境执法专业化要求。在垂直管理改革中除重点污染监控的乡镇环保执法人员编制不现实。因此,应当对现有乡镇环保机构进行重新配置,把力量充实到县级执法机构。县级执法机构依法类别内设专门科室或者中队,按法律常识、监测业务、执法经验等各方面特长合理搭配现有人员,适应基层环境执法的职业化、专业化要求。县级执法机构应当整合出几支随时“拉得出、打得响”,能使环境违法者闻风丧胆的执法队伍,这样的执法队伍才是当前基层环境执法最需要的力量。同时,在大队内部各队伍之间可以适时进行交流,定期或不定期采取交错执法等形式平衡执法要求,省、市环保机构也可以随时抽查、调动真正会执法的一线力量。

二要加大基层执法设备的资金投入,适应环境执法全覆盖要求。《国务院办公厅关于加强环境监察执法的通知》(国办发[2014]56号)明确提出“要强化执法能力保障”。随着环境执法力度的不断加大,环境违法行为也向智能化、隐蔽化、信息化转变。仅凭执法人员的身手和勇敢已无法适应环境执法全覆盖要求,必须综合运用各种硬件才能查实。再者,随着法制化社会逐步健全,公众的维权意识日益增强,很多瞬间即逝的环境违法证据不使用仪器进行现场固定,将使违法犯罪行为轻易逃脱法律的制裁。同时,随着科技的进步,很多传统工艺发生变更,生产时所产生废水中含有的污染因子也发生了改变,可能新增一种或者几种污染物,这些污染物的确定也需要基层执法设备的投入。

三要建立执法人员培训制度,适应环境违法“零容忍”要求。新环保法及相关环境法律、法规的相继更新和出台,使基层执法人员的执法培训成为打击环境违法行为的必要条件。环境执法培训要重心下移,把提高一线执法人员业务能力作为培训目的,从培训内容设计、对象确定、成果考评等全程进行严格规范,变过去被动性、福利性培训为主动性、成效性学习。既要充分保障一线人员参加学习的机会,又要实行严格的学习成果考评制度,让带着游玩思想无法保证学习成果的执法人员不敢参加,让想学习、有成绩的执法人员有机会激发潜能,让不想学、乱作为的执法人员无法生存。同时,要把一线执法人员的业务能力作为评优、提任的一个重要标准,激励基层执法队伍人人懂业务、人人会执法,打破一线执法人员不会干、不愿学、不想干的监管怪圈,有利于一线执法人员适应对环境违法“零容忍”的要求。