

垂直管理：我国环境治理的一项重大制度创新

赵建军 薄海

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发了《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《意见》),并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。目前已有河北、上海、江苏等12

个省市提出了垂直管理制度改革试点申请,此项工作力争2017年6月底前完成,到“十三五”末全国省以下环保部门将按照新制度运行。

垂直管理制度改革是从变革环境治理基础制度入手,解决制约环境保护的体制机制障碍,标本兼治加大综合治理力度,推动环境质量改善。

1 垂直管理试点改革的重大意义

根据《意见》规定,此次垂改主要有以下几方面的重大改革:一是市、县环保部门职能上收。市、县两级环保部门的环境监测职能将由省级环保部门统一行使,通过向市或跨市区区域派驻等形式实施环境监察。现有的市级环境监测机构将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,人员和经费均由省级承担。二是取消属地管理。市级环保局将改变之前的属地管理,实行以省级环保厅(局)为主的双重管理,虽然仍为市级政府工作部门,但主要领

导均由省级环保厅(局)提名、审批和任免。而县级环保局将直接调整为市级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理,其人财物及领导班子成员均由市级环保局直管。三是强化地方政府的环保主体责任。《意见》指出,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,完善领导干部目标责任考核制度,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。简言之,垂直管理制度改革之后,

环境监测执法将呈现省级部门权力扩大、市县执法重心下移、人事任免权力调整、地方环保责任增强等重大变化。此次垂直管理制度改革嵌入于整个生态文明体制改革的大系统之中,与各项生态文明制度的重大改革一脉相承,是推进生态文明制度建设的一个有力举措。同时,垂直管理制度改革还涉及基层环保机构体制、机构、人员的变革,以及监测、监察、执法、许可等制度的重构,是对地方环境保护管理体制进行的一项完整性、协同性、综合性的基础变革。垂直管理制度改革将有力推动地方环境管理体

制创新,明晰职责、完善制度、配套政策,对于环境管理整体效能的提升有极大的促进作用。此次垂直管理制度改革被视为我国环境治理体制改革的破冰之举,是生态文明制度建设的大背景下,国家应对环境问题的制度创新,反映出我国环境治理体制已经进入全面深化改革阶段。环保部门的垂直管理将成为政府对环境问题行政管控的常态化机制,使我国环境治理机制朝着更为高效、灵活的现代化阶段迈进,是生态环境治理体系和治理能力迈进现代化水平的重要体现。

2 我国传统环境保护行政管理体制存在三大弊端

我国传统环境保护行政管理体制主要是以环保法为依据的条块体制,即以层级制和职能制相结合为基础,按上下对口和合并同类项原则建立起来的从中央到地方各级政府大体上同构的环保组织和管理模式。环境保护部对全国环境保护实施统一监督管理,各级地方政府分别对本行政区域内的环境问题负责,地方政府内设立环境保护部门,具体承担此项工作,地方环境保护部门受环境保护部的业务指导。条块体制尽管能够满足国家进行社会管理的基本需要,但随着社会经济的发展以及生态问题的日益严重,也逐步暴露出一些严重的问题。**弊端一:环境保护权责不清,责任追究无法落实。**环境保护部对全国的环境保护工作进行统一监督、管理,具体对全国环保工作进行规划、部署、监督和协调,并承担对系统内下级环境保护部门的工作监督和指导,以及对其他有环境保护职能的部门开展的环保工作的监督和指导。地方政府也采

用与中央相应的环保机构设置,承担实施上级环保规划、发现和查处环境污染问题、协调环保工作落实、监督同级各部门环保工作开展情况并进行指导。我国32个省级行政区负责本辖区内的环境问题,下设地市、县级、乡级行政区划,其中乡级行政机构中没有专门从事环境保护的机构,市县二级行政机构中有专门的环境保护部门。环保法虽然规定了环境保护部门的责任,但是规定比较笼统,界定不够明晰,环保部门与县级以上人民政府有关部门各自管辖范围的规定分散在各种相关法律法规之中,没有形成完善的权责体系,且相关工作块状化分割严重,责任不清,缺乏统一执行力。而且基层环保部门普遍存在权力和责任不对称问题,客观上也造成了对污染问题的责任追究难以落实。**弊端二:地方保护主义危害严重。**传统环境保护行政管理体制中,地方政府虽然在中央政府的领导下,却经常发生以维护地方利益为目的,

违背中央决策与国家法律法规,不正当行使权力的行为。这种地方保护主义不仅阻碍中央关于环境保护相关决策和环保法律法规的贯彻执行,也极大削弱了中央在环保领域的行政管控能力。一方面,地方政府为了扩大经济规模,在招商引资和项目建设的过程中,违反环境法律法规的规定,擅自降低环保等方面要求,为污染企业和项目的发展大开方便之门,项目未批先建现象十分普遍,环境影响评价制度形同虚设,地方环保部门的审批作用难以发挥。另一方面,为了维护地方利益,地方政府往往通过制定各种违反国家环保规定的“土政策”,以优化投资环境、减轻企业负担为幌子,干预正常的环保执法。**弊端三:跨区域环境问题解决机制难以实施。**我国的环境保护行政管理是以行政区划为基础的属地管理。此种模式下,地方政府作为相对独立的行政主体,在一定的辖区内自行行使环境管理权并承担相应的责任,相互之间的关

系十分松散。生态环境作为一个系统,具有很强的整体性,且许多环境要素,如地表水和大气等都是流动的。因此,环境问题呈现出较强的外部性,超越了单个地方政府管辖的范围,易造成区域性的影响。要解决区域性的环境问题就需要进行区域环境管理,针对特定的环境系统,根据环境问题的具体特点和影响范围开展环保工作。尽管我国环保法对于跨区域环境问题有“建立生态破坏联合防治制度”、“上级政府介入解决,或者涉事的相关政府协商解决”等规定,但这些规定一直缺乏配套的实施细则,没有针对性的解决办法和程序规定。而且对环境纠纷规定的协商解决,没有引入纠纷法律解决机制,很可能使现实中的环境纠纷得不到及时、有效的解决,影响应对环境污染问题的效果。地方政府以邻为壑,分散的环保力量得不到有效整合,区域整体环境利益的损失也就难以避免。

3 垂直管理凸显环境治理制度管控的高效灵活

垂直管理是我国政府管理中的一大特色,主要针对重要的政府职能部门,借以强化中央政府的宏观调控能力。在全面深化改革的过程中,针对不断涌现出来的新情况、新问题,对一些涉及国计民生的重要职能部门,垂直管理因为具有管控能力强、问题处理灵活高效的特征,有不断被强化的趋势。当前开展的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,目的就是建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环保管理体制,确保环境监测监察执法的独立性、权威性、有效性。可以说,垂直管理是我国环境治理制度的一项重大创新。首先,垂直管理有助于增强国家的宏观调控能力,有效理顺层级关系,保证决策贯彻落实。在环境管理工作中,地方政府相较于中央能够更加贴近各地的实际情况,更加务实

高效地进行工作,而中央从全局上对环保工作进行指导,是保证环保工作正确方向的必要条件。因此,地方政府要坚决维护中央权威,坚定不移地执行中央决策。垂直管理能够进一步理顺中央与地方的关系,有效完善地方政府履行环保职能的激励机制,使地方政府积极主动地承担环保责任。同时,垂直管理也极大地增强了中央在环境保护工作中的控制力,提高中央决策意图的贯彻执行,保证顶层设计在地方得到有效落地,达到理顺关系、打通渠道、保障执行的效果。其次,垂直管理从体制设计上进行干预,在提升了地方环保部门自主性的同时,能有效约束地方政府行为,强化环保责任。垂直管理在一定程度上改变了原有行政属地管理的情况,进一步明确了地方环保部门与所属地党委政府之间的责任关系,明确地方

环保部门更为独立、灵活、权威的身份地位。垂直管理通过派出机构等制度设计,可以改善基层环保力量弱、执法难的情况,促使地方政府更好地履行环保责任,一些地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法、环保责任难以落实等问题可以从制度上加以规避和克服。同时,垂直管理通过提升地方环保部门执行力度,把环保责任落实在地方,进一步强化地方党委和政府的生态环境保护主体责任,制度化、机制化、长效化地推动环境保护的“党政同责、一岗双责”,形成“地方党政负责、环保机构监管、相关部门联动”的大环保工作格局。第三,垂直管理以环境问题处理为导向,统筹协调区域性环境防治机构,有利于跨区域流域环境管理。垂直管理就是要打破行政区划界限,以生态系统的完整性为前提,根据环境问题的具体特点和影响范围来开展环保工作。成立跨区域和流域管理机构,有助于建立健

全联防联控机制,对跨区域(流域)生态环境问题进行监管,协调和处理跨区域(流域)环境纠纷。垂直管理以区域环境问题处理为导向,可以有效打破环境治理中的地域性问题,调整不同地方主体间的环境利益冲突,把分散独立的利益主体打造成区域环境利益共同体,从而实现区域环保力量的有机整合,满足生态系统整体保护的要求。当然,一项科学、合理的创新制度,不是颁布实施就能大功告成的,垂直管理的实施会面临诸多问题和挑战,尤其是县级环保机构上交后,地方政府如何开展辖区内环境的治理,垂管后如何调动地方环保的积极性,如何形成多部门之间的管控联动体系和运行机制,如何加强垂管部门的权威性等等,这些都是有待在实践中不断改进和完善的。**作者单位:中央党校哲学部**

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干部管理

■ 市级环保局党组

《中国共产党党组工作条例(试行)》规定党组是在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织、社会组织和其他组织领导机关中设立的领导机构,在本单位发挥领导核心作用。党组的设立,一般应当由党的中央委员会或者本级党的地方委员会审批。党组不得设立党组。党组必须服从批准其设立的党组织领导。党的中央委员会和地方各级委员会应当加强对党组工作的领导。党委组织部负责党组设立审查、日常管理等方面的具体工作,纪律检查机关、党委其他工作部门和有关派出机构根据职责分工做好相关工作。实行垂直管理或者实行双重领导的单位党组,在履行职责过程中,除接受批准其设立的党组织领导外,还应当对本系统上级单位党组或者本级地方党委请示报告党的工作。党组请示报告党的工作。

■ 县级环保分局分党组

《中国共产党党组工作条例(试行)》规定已设立党组的有关组织,因行业、系统管理需要等确需在下属单位设立分党组的,由党组报本级党委组织部审批。下属单位设立分党组的单位党组,可以领导分党组的工作。因此,《意见》第十二条提出:“市级环保局党组报市级党委组织部审批后,可在县级环保分局设立分党组。”市级环保局党组和县级环保分局分党组设立程序不同,前者以块为主,由市级党委批准设立;后者以条为主,由市级环保局党组直接设立。

■ 市县级环保部门党的基层组织

《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》规定,根据工作需要和党员人数,经上级党组织批准,分别设立党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会。机关基层党组织协助本单位负责人完成任务,改进工作,对包括本单位负责人在内的每个党员进行监督。机关基层党组织在上级党的委员会或者党的机关工作委员会领导下开展工作,同时接受本部门党组(党委)的指导。《意见》第十二条规定:“按照属地管理原则,建立健全党的基层组织,市县两级环保部门基层党组织接受所在地党的机关工作委员会领导和本级环保局(分局)党组指导。”

■ 党组书记

《中国共产党党组工作条例(试行)》规定党组设书记,必要时可以设副书记。党组书记一般由本单位领导班子成员主要负责人担任,主要负责人不是中共党员或者由上级领导兼任以及因其他情况不宜担任党组书记的,党组书记、主要负责人可以分设。党组书记主持党组全面工作,负责召集和主持党组会议,组织党组活动,签发党组文件。

■ 党组成员

《中国共产党党组工作条例(试行)》规定党组成员一般由批准设立党组的党组织决定。实行垂直管理或者实行双重领导的单位设立党组的,其下级单位党组成员的任免按照干部管理权限执行。党组成员由其上级单位党组决定。一般由本单位领导班子成员中的党员干部和纪检组长担任,必要时也可以由本单位重要职能部门或者下属单位党员主要负责人担任。除应当具备党章和《党政领导干部选拔任用工作条例》规定的党员领导干部的基本条件外,还应当有3年以上党龄,其中厅局级以上单位的党组成员应当有5年以上党龄。

应该注意的是,省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革后,党组的设立审批程序与党组成员任免程序不同。《意见》第六条提出“市级环保局党组书记、副书记、成员,征求市级党委意见后,由省级环保厅(局)党组审批任免”。市级环保局党组直接任免县级环保分局分党组书记、副书记、党组成员。

■ 非领导职务

《国家公务员暂行条例》将公务员职务分为领导职务和非领导职务两类。非领导职务层次在厅局级以下设置,是指办事员、科员、副主任科员、主任科员、助理调研员、调研员、助理巡视员、巡视员,享受相应级别和待遇,不具有行政领导职责。在本次改革中,各省环保厅(局)要结合本地区实际情况,在环保垂改过程中,统筹管理、灵活使用非领导职务,畅通环保系统干部队伍上升空间。

■ 市县级环保部门领导干部任免

《意见》关于市县环保部门领导干部的任免程序设置既有遵循也有创新,符合《中国共产党党组工作条例》和《党政领导干部选拔任用工作条例》规定。通过省级环保厅(局)党组提名市级环保局局长、副局长和审批任免党组书记、副书记、党组成员,以及市级环保局党组直接任命县级环保分局领导班子成员和党组书记、副书记、党组成员等措施,在条上强化了上级环保部门党组对下级环保部门领导干部的统筹管理和主导权,体现了以条为主的双重管理,从干部管理体制上解决了地方保护主义对环保的干预问题。

在市级环保部门领导干部的任免过程中,市级党委组织部会同考察有助于协商解决有关干部提名人选问题,提交市级党委和政府按规定程序办理任免手续是现行市政府工作部门任免的有关法律要求。任免程序在充分体现省环保厅(局)党组为主的同时,能确保市级党委和政府全过程参与市级环保部门领导干部的考察任免,从而调动块上的积极性、主动性,有利于条块结合推动市县环保工作,也为环保干部的交流使用留有接口、创造条件。

■ 双重管理干部任免意见征求

根据《党政领导干部选拔任用工作条例》第三十四条规定,部门与地方双重管理干部的任免,主管方应当事先征求协管方意见,进行酝酿。征求意见一般采用书面形式进行。协管方自收到主管方意见之日起一个月内未予答复的,视为同意。双方意见不一致时,正职的任免报上级党委组织部协调,副职的任免由主管方决定。

■ 省级环保厅(局)驻市环境监测机构领导干部任免

驻市环境监测机构领导班子由省级环保厅(局)任免,其中主要负责人任市级环保局党组成员。这一制度设计,将驻市环境监测机构作为条块结合的重要节点,发挥重要作用,一定程度上体现了对监测工作的重视,将其机制化、制度化、固定化。一方面确保环境质量监测独立权威开展,保障环境质量监测数据的真实有效性,从干部管理体制上解决地方对环境质量监测数据的干预问题。另一方面,因驻市环境监测机构主要负责人任市级环保局党组成员,参加其重要会议,与市级党委、政府及其环境保护局形成良好的监测信息共享、联动协作机制,增强信息共享的及时性、针对性,形成工作合力。同时,驻市环境监测机构主要负责人任市级环保局党组成员,事先征求市级环保局意见,可以增强市级环保局对驻市环保监测机构的话语权,从制度上保证联动协作的主动性、有效性。

■ 环保干部交流使用

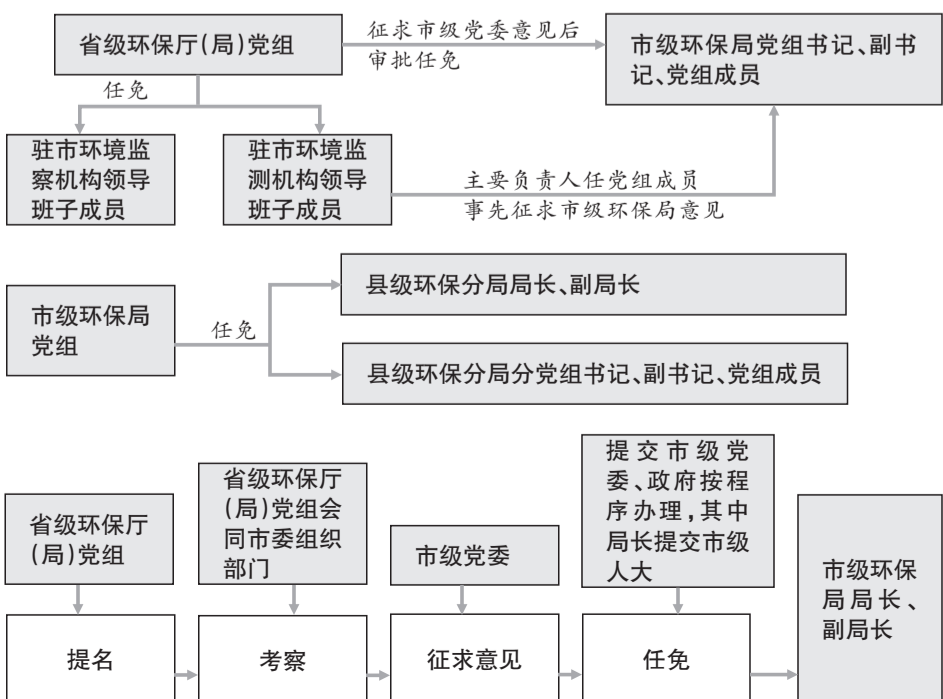
为解决垂直管理部门有可能存在的干部交流通道狭窄、出口单一(仅限于系统内流动)、成长空间小等现实问题,《意见》第六条强调“地方环境保护管理体制调整后,要注意统筹环保干部的交流使用”。地方各级党委、政府以及环保部门,要出台相关政策措施落实这一要求,统筹培养、使用环保干部,为环保干部的交流畅通渠道。为环保干部成长拓宽纵向空间。《意见》在研究确定市级环保局任免程序,强化环境保护委员会等议事协调机制、加强环保部门与其他部门协作共享,落实党委政府主体责任等方面也都为环保干部交流使用留有空间。

■ 县级以下机关公务员职务与职级并行制度

根据《中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见〉的通知》要求,在公务员法规定的制度框架内,保持现有领导职务和非领导职务晋升制度不变,建立主要依据任职年限和级别晋升职级的制度,发挥职级在确定干部工资待遇方面的作用,实行职级与待遇挂钩,实行职务与职级并行。实施范围包括:县(市、区、旗)和乡(镇、街道)列入公务员法实施范围的机关(单位)中,已进行公务员登记备案或参照公务员法管理机关(单位)工作人员登记备案的在编人员;中央和省驻列实施范围的县(市、区、旗)正科级以上单位中,已进行公务员登记备案或参照公务员法管理机关(单位)工作人员登记备案的在编人员。

《意见》第十七条强调,垂直管理制度改革后,县级环保部门尽管隶属于市级,但仍按照政策继续按国家规定执行公务员职务与职级并行制度。

环保机构党组成员和领导干部任免图



改革后市县级环保部门党组织关系图

