

加快形成分工协作的环保管理体制

董战峰 李红祥

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》),推进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,改革意义可谓重大,可以说是我国环境治理基础制度的创新。此次改革旨在通过试点工作探索建立健全条块结合、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,切实落实地方政府及相关部门的环保责任,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,为我国的生态文明建设 and 绿色发展提供坚实的体制机制保障。

实施省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革后,各级环保部门的环保事权分工有了新的调整,环保部门与同级党委政府以及有关部门的关系也有变化,需要理清各自分工,明确相互关系,并建立有效的协调机制。形成分工履责、协作推动、高效运行的环保管理体制机制是此次改革的重点内容。

1 确保党委政府和有关部门的环保责任不落空

过去我国地方环保部门属于政府职能部门,环保部门的人事任免、部门经费等都由地方政府来安排,上级环保部门对下级环保部门则主要是业务指导关系,这导致了在一些地区的地方保护主义对环保工作产生了较大干扰,环保部门难以正常行使环保职能。此次改革通过建立以环境系统内垂直为主的双重管理体制,推进地方党委政府和有关部门分工履责和严格落责,促进解决这一问题。

一是实施环保系统内垂直管理为主的双重管理体制解决干预。此次改革的一个重大亮点就是强化了环保系统内的垂直管理。从市级环保部门来看,尽管仍作为市级政府职能部门,但实施的是以省级环保厅(局)为主的双重管理,而非之前省级环保部门仅有业务指导关系,管理体制上发生了重大调整。同时,也没有实施环保系统内完全垂直改革,这样可以为市政府开展环保工作提供组织能力保障。

二是从人财物安排上解决干预。驻市(地)环境监测机构的人财物管理在省

级环保厅(局),县级环保机构、监测机构、执法机构的人财物管理在市(地)级,从管理体制上理顺了这层关系,就可以避免同级地方政府对市级环保部门的干扰。这也是我国环保管理体制在过去长期以来一直存在的根子上的问题。

三是从领导干部任免上解决干预。从《意见》可看出,对地方各级环保部门的党政领导人事任免,上级环保部门有了更大的话语权。其中,市(地)级环保局领导班子由省级环保厅(局)主管,县级环保分局及其监测执法机构由市(地)级环保局直接管理,省级环保厅(局)党组负责提名市级环保局局长、副局长,会同市级党委组织部进行考察,征求市级党委意见后,提交市级党委和政府,局长提交市级人大任免;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。驻市(地)环境监测机构领导班子成员任免权在省级环保厅(局)。县级环保局领导班子成员由市级环保局任免。

2 形成各负其责、分工履责的环保格局

长期以来,我国地方环保工作党委政府难落责,环保部门与政府有关部门的环境事权不明确、界限不清晰,致使环保工作难以落实。此次改革的重要内容之一,就是要理清地方环保部门与同级政府和有关部门的环保事权关系,形成环保部门与地方政府、有关部门各负其责、分工履责的环保格局,促进各级地方党委政府和有关部门尽职尽责。

一是强化市(地)级党委和政府在全市域范围内对环保工作的综合统筹。此次改革提出打破县级行政区界限,强化市级政府在全市域范围内按生态环境系统完整性实施统筹管理,实施统一规划、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,做好各区县生态环保工作的统筹谋划、科学决策、监督考核。县级环保分局则重在抓执行落实,强化现场监管执法,现有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。通过市域内统筹环保工作提升环境管理体制效能。

二是落实地方党委和政府环保责任。《意见》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,落实党委和政府主要领导成员环保责任要求。这实际上表明两层意思,不仅要进一步强化和落实地方党委政府对生态环境负总责的要求;而且更不能因垂改弱化、上交地方党委政府的环保责任。《意见》也强调要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干部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等,通过制度创新促进和支

撑地方党委政府依法依规履职尽责。

三是通过明确相关部门的环保责任清单落实有关部门的环保责任。我国过去去环保部门和有关政府部门环保事权划分不清,严重影响了我国整体环保工作的成效。此次体制改革就是通过明确相关部门的环保责任清单,从制度上破解环保责任就是环保部门的责任、环保工作就是环保部门的工作的认识,着重解决责任多头、责任真空、责任模糊等问题,进一步厘清相关部门的环保责任,按照管发展就要管环保、管生产就要管环保的要求,明确划分环保责任界线,因此可以说此次体制改革的一项基础性制度安排。《意见》明确要求试点省份要制定负有生态环境监管职责相关部门的环境保护责任清单,明确各相关部门在工业污染防治、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,按职责开展监督管理。明确了相关部门的环保责任清单以后,就可以通过环保责任清单将党政同责、一岗双责要求落到实处,作为环保任务分解依据,作为环境监察、环保督察依据,作为环保责任追究依据。为了使得责任清单能够很好地落实,必须推进责任清单的明确化、公开化、可考核、能量化。这也是此次改革希望各试点地区能够有所重点突破的问题,争取通过垂改工作,把各有关部门的责任清单做好、做深、做实、做出成效。为了促进清单实实在在地能落实到试点工作中,地方各级党委和政府要将相关部门环境保护履职尽责情况纳入年度部门绩效考核,环保责任清单必须作为试点地方实施方案的不可或缺内容。

3 推进建立高效协调的运行机制

一是建立健全环境保护议事协调机制,增强环保统筹协调能力。我国环保任务繁重,面临的形势复杂,涉及的事项多、领域广,协调难度大,建立环保协调机制非常重要。从一些地方探索成立的生态文明建设委员会、环保工作推进委员会、环境保护领导小组等来看,这些环保议事协调机制能够很好地统筹协调动员各方面环保力量,有利于形成环保工作的合力。此次改革对地方实施了环保垂改后,强化条块结合的机制建设也予以了高度重视。《意见》明确提出试点省份县级以上地方政府要建立健全环境保护议事协调机制,研究解决本地区环境保护重大问题,强化综合决策、统筹协调、重大问题谋划、任务部署安排、工作成效评估等,形成工作合力。这既有利于环保参与综合决策,又让地方党委和政府履责有平台。特别是县级以上政府更要进一步强化,县级环保局已作为市(地)派出机构上交,县级政府缺少了工作部门,这就更需要将有协调机制为其环保履责提供支撑。为了促进协调机制有效运行,《意见》也提出日常工作由同级环保部门承担。因此,试点省份要重视建立议事协调机制,争取做实做强做大,借势借力,集聚能量,提升影响。各地在改革实施方案研究编制过程中,要研究确定议事协调机制的名称、任务、组织形式等,在实践中探索用好活这一机制。

二是强化环境监测执法信息共享。

实施改革后环境信息如何在上下左右共享需要做好协调,建立有效运行机制。《意见》对此也有专门考虑,要求试点省份环保厅(局)要建立健全生态环境监测与执法信息共享机制,牵头建立、运行生态环境监测信息传输网络与大数据平台,有效集成省市(地)县环保行政主管部门与环境监测监察执法机构、各级地方党委政府及其相关部门的数据信息,实现规范有序、互联互通、实时共享、成果共用,并将生态环境质量监测数据、环境监察执法情况等及时通报地方党委政府及其相关部门,协同推动环保工作。

三是强化环保部门与有关部门协作。实施垂改后地方党委和政府环保履责离不开环保部门的积极支撑,地方各级环保部门要做好协调沟通,积极提供有效支持。具体包括:为突发环境事件应急处置提供监测支持;市级环保部门要协助做好县级生态环境保护工作的统筹谋划和科学决策;省级环保部门驻市环境监测机构要主动加强与属地环保部门的协调联动,参加其相关会议,为市县环境管理和执法提供支持;目前未设置环境监测机构的县,其环境监测任务由市级环保部门整合现有县级环境监测机构承担,或由驻市环境监测机构协助承担。加强地方各级环保部门与有关部门和单位的联动执法、应急响应,协同推进环境保护工作等。

作者单位:环境保护部环境规划院

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革

名词解释之环境执法

■ 执法重心向市县下移

党中央、国务院对下移执法重心多次作出明确要求。

(1)党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求深化行政执法体制改革,整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。

(2)党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,合理配置执法力量,完善市县两级政府行政执法管理,加强统一领导和协调。

(3)国务院《关于促进市场公平竞争维护市场秩序的若干意见》提出,整合优化执法资源,减少执法层级,健全协作机制,提高监管效能。解决多头执法,一个部门设有多支执法队伍的、业务相近的应当整合。消除多层重复执法。对食品安全、商贸服务等实行分级管理的事项,厘清不同层级政府及其部门的监管职责,原则上实行属地管理,由市县政府负责监管。

由基层监管的事项,中央政府和省、自治区政府市场监管部门,主要行使市场执法监督指导、协调跨区域执法和重大案件查处职责,原则上不设具有独立法人资格的执法队伍。设区的市,市级部门承担执法职责并设

有执法队伍的,区本级不设执法队伍;区级部门承担执法职责并设有独立执法队伍的,市本级不设执法队伍。

(4)《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》明确要求,按照属地管理、权责一致的原则,合理确定设区的市和市辖区城市管理部门的职责分工。要优化执法力量,向基层倾斜,适度提高一线人员的比例,通过调整结构优化执法力量,确保一线执法工作需要。

与上述执法重心下移普遍性要求一致,党中央和国务院多次要求强化市县层级的环境执法力量。

(1)党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责,减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。

(2)《生态环境监测网络建设方案》提出,重点污染源监督性监测和监管重心下移,加强对地方重点污染源监督性监测的管理。地方各级环境保护部门相应上收生态环境质量监测事权,逐级承担重点污染源监督性监测及环境应急监测等职能。

(3)《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》提出加强执法队伍建设,建立重心下移、力量下沉的法治

工作机制,加强市、县级环境监管执法队伍建设,具备条件的乡镇(街道)及工业集聚区要配备必要的环境监管人员。

因此,《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》)第九条明确提出,“环境执法重心向市县下移,加强基层执法队伍建设,强化属地环境执法。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”。

在垂直管理制度改革中,将市域范围内市县两级全部环境执法队伍纳入市级管理,合理配置环境执法资源,分片派出,定期轮换,统一行动,实现执法重心和力量的同步下移。同时,减少了执法层级,增强能力,整合提升,交叉执法,大大提升执法效率,也有利于环境执法机构在属地与城市综合执法等横向配合。

改革后,市级环保部门负责属地执法;县级环保部门上交环境保护许可等职能,强化现场环境执法,实现主司法的重大转型。

按照《意见》第四条强化地方环保部门职责的要求,省级环境执法机构对省级环境保护许可事项等进行执法,对跨市相关纠纷及重大案件进行调查处理。改革后,省级环境执法机构与市县执法队伍为业务指导关系,不属于垂直管理范畴。

■ 环境执法与环境监察分开

习近平总书记十八届五中全会上提出,“省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要是指省级环保部门直接管理市(地)县的环境监测监察机构,承担其人员和工作经费”。此处表述中先讲监察执法,后讲上收监察,对环境执法的要求是增强权威性、统一性、有效性,说明对环境监察和环境执法是区别考虑的,所安排的改革路径也是不同的。

因此,《意见》全文对环境监察和环境执法分别表述,清晰界定环境监察和环境执法内涵与职能的差异,并实施不同的改革模式,省级环保厅(局)上收环境监察主司督察,市县环境执法重心下移,留环境执法主司查企。各省份应根据职责职能的调整,科学合理分置环境监察与环境执法机构,相应对环境行政执法机构的名称予以统一和规范,理顺关系,明确责任。

由于过去没有赋予环保部门完整的环境执法主体资格,没有正式确立环境执法机构,同时,督察工作近年来刚刚开始,导致环境监察这一从排污收费监管概念逐渐演变而来的称谓比较混

乱,地方上存在“监察”“执法”“监察执法”“执法监察”等多种名称和职能,一些环保系统工作人员习惯性将环境监察与环境执法两者混淆。由于机构名称和职能不匹配,地方环境监察机构并未承担对政府及其部门履行环保责任的“督察”工作;也因执法资格、执法身份的制约,在“查企”时权威性不足,执法上存在进门难、处罚难等问题。

习近平总书记指出地方环境体制存在“4个突出问题”,其中首要问题就是落实对地方政府及其相关部门的监督责任。《意见》提出的关键措施之一就是省级环保部门直接管理市(地)县监察机构的改革要求,建立环境执法重心下移,留环境监察机构或派驻市(地)县政府相关会议、开展日常驻地监察、参与督察巡视等方式,对市(地)县政府及其相关部门环境履责情况进行监督检查。环保执法则从环境监察中剥离,职责聚焦于“查企”。

■ 环境执法机构列入政府执法部门序列

1986年《国务院办公厅关于整顿统一着装的通知》(国办发[1986]29号)明确了包括武装警察、公安干警、安全部门、司法部门、法院、检察院、工商和税务等在内的13个部门相关人员统一着装。

2003年《国务院办公厅关于整顿统一着装的通知》(国办发[2003]104号)规定国家机关工作人员因行政执法需要,要求统一穿着制式服装的,其批准权限在国务院,同时再次要求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门对本地区和本部门统一着装问题进行清理整顿。

■ 环境监测与环境执法监管协同

《生态环境监测网络建设方案》要求实现生态环境监测与执法同步,依托重点污染源监测开展监管执法,建立环境监测与执法监管相结合的快速响应体系,根据污染物排放和自动报警信息,实施现场同步监测与执法。

■ 环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制

由于法律授权、事业单位执法主体资格等因素,目前大多数环境执法机构只有现场检查权,没有行政处罚、行政强制的权力,影响了环境执法机构的独立性和权威性。《意见》第九条提出,依法赋

予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段。

各省、自治区、直辖市要结合环保垂直管理制度改革,采取制定地方立法赋予环境执法机构完整的执法权,结合城市管理部门可以实施与规定范围内法律法规规定的行政处罚权有关的行政强制措施,其中涉及环境保护方面的具体范围包括:社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、

实行环境监察与环境执法职责、职能、机构、人员的分开,有利于“督政”和“查企”职能的各自归位聚焦,有利于解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题,有利于落实党中央关于环保垂直管理制度改革的明确要求,符合落实地方政府环境保护主体责任、强化排污者污染治理主体责任、生态文明体制改革总体方向,意义重大,必须贯彻落实。

如果将实际承担执法职责的地方监察执法系统全部上收,将带来一系列不利影响。第一,与党中央、国务院加强基层执法力量精神相违背,不利于增加环境执法的有效性。第二,将目前实际承担执法职责的地方监察执法系统全部上收,会造成地方缺少执法队伍对企业进行监管执法,在实际中会出现地方上交环保责任的情形。第三,地方环保系统缺失人手和力量,将使环保局处于“空转”的状态。第四,如果将这些大量的执法人员全部上收,可能会面临较大改革难度和阻力。第五,改革后执法责任难以落实,省级环保部门也难以应对集中上交的行政处罚、行政复议等工作。

范和加强地方环境保护机构队伍建设的关键环节。

《意见》第九条明确提出,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。这既是首次明确环境执法人员统一穿着制式服装,也对环境执法机构序列性质、执法用车保障机制提出规范要求,可以切实增强环境执法的统一性、权威性、有效性,体现了党中央、国务院对环境保护工作的重视,来之不易,意义重大。

地要采取有效的机制体制政策保障确保实现监管协同,环境执法监测机构要主动加强与执法队伍的协同联动,为环境执法提供真实、及时的环境执法监测数据,提高环境执法的有效性。

环境执法事业单位分类改革规范设置为行政执法机构等措施,赋予环境执法机构完整的环境执法权,独立权威性地查处违法行为,减少外界干扰因素,以使违法案件的查处更独立、更及时、更有效。

燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权。

《意见》在基本原则中明确要求,省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革要与综合行政执法改革相衔接。各省、自治区、直辖市要落实中央改革要求,通过垂直管理制度改革实施方案,合理划分环境执法范围,明确城市管理部门职责,并通过责任清单方式具体化。