

如何通过垂管改革提升基层环保治理能力?

吴舜泽

通过省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革(以下简称垂改),可以实现省级环保部门职能职责的提升,这一点大家有广泛共识,河北和重庆也在这方面作了较好的表率。

调研发现,一些基层环保职工还对垂改有顾虑,担心削弱了基层力量。笔者认为,当前需要正确理解《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》)的改革路径和系统安排,尽快将思想统一到党中央和国务院决策部署上来。在此就这一问题谈几个认识。

1 认识垂改的一个基本定位

垂直管理制度改革的着眼点重在调整机构隶属关系、理顺条块责任关系、摆脱地方不当干预,其核心还是如何处理保护与发展关系,让抓发展的人同时抓好保护工作。这是垂改的基本定位,也是评判的主要标准。

编制不足和人员不够这一问题具有长期性,也不是环保部门独有,这只是垂改要解决的第四个突出问题(规范和加强环保机构队伍建设)的一部分。不能将多年来环保系统欠账问题,寄希望于国家一个文件一揽子全部解决。这不符合垂改的定位,也非垂改所能承担的“重任”。因此,必须正确理解和合理引导改革预期。

全省行政编制不突破,这是我国现阶段不可逾越的政策红线。各省份在改革过程中要在不突破本省所有部门的机构限额和编制总额的原则下,积极争取将其他部门机构限额和编制额度调剂给环保部门。

目前,环保管理的边界范围尚未稳定成型,加之国家明确要求上级部门不得干预地方编制管理,因此,当前很难固化形成一个全国性的环保机构编制标准。我国不同地区的环保部门编制人数差异较大,在一定程度上反映了各地自主能动性。空间在地方,机遇也在地方。

不能将多年来环保系统欠账问题,寄希望于国家一个文件一揽子全部解决。这不符合垂改的定位,也非垂改所能承担的“重任”。因此,必须正确理解和合理引导改革预期。

改革后区县环保基层力量基本保持稳定,调整的只是财政供养和机构隶属关系,不会出现“抽空”区县环保力量这一地方最担心的问题。

要优先通过落实党委政府主体责任、实施环境保护责任清单等改革要求来实现系统减负。在编制机构资源不会大增的客观条件下,着力形成齐抓共管环保工作格局,这是对基层治理能力的最大加强。

2 把握《意见》设计的一个初衷

《意见》研究编制之初,对区县基层进行了大量的调研,对地方的关切一直是《意见》编制的一个基本出发点,并着力在改革路径优化上做出了安排。改革后区县环保基层力量基本保持稳定,调整的只是财政供养和机构隶属关系,不会出现“抽空”区县环保力量这一地方最担心的问题。各地要理解垂改设计的这一初衷,并在实施过程中抓好落实。

垂改路径核心在于环境监察与环境执法分开、环境质量监测和环境执法监测分开。省级上收环境监察职能并以机构和体制实现“督政”的常态化、机制化,上收质量监测以确保对市县考核的数据客观公正。该收的收,可收可不收的尽可能留下。这样改革的最大好处就是可以使垂改对区县环保部门人力资源的影响最小。

从《意见》来看,区县级环境监测

3 改革要优先做好一个减法

横向来看,区县环保局8人~10人的环保局配置,在我国区县政府部门大致属于中等规模。我国环保系统发展基础弱、编制基数少,但困难最主要不在于人太少而在于事太多。特别是近年来任务膨胀较快,机制体制不顺,使编制人员不足的不利影响相对比较突出。

这需要厘清职能边界。不该管的事情不要管,能交由市场管的做好事中事后监管,应该其他部门管的要移交其他部门。要优先通过落实党委政府主体责任、实施环境保护责任清单等改革要求来实现系统减负。在编制机构资源不会大增的客观条件下,着力形成齐抓共管环保工作格局,这是对基层治理能力的最大加强。

《意见》对此做了系统安排。《意见》贯穿始终要求权责明确,改革要有利于调动地方党委和政府及其相关部门的积极性,要强化履职尽责,建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系,协调处理好环保部门统一监督管理与属地主体责任、相关

4 改革要重点做好一个加法

垂改解决了一些长期制约治理能力的瓶颈,强化了人员素质、技术手段、机制政策后,也会出现很好的增量效果,产生明显不同的工作效能。各地要用好活用活改革红利,做好改革加法实现强基固本。

《意见》对环境执法机构性质,统一穿着制式服装、配备一线环境执法用车等长期性瓶颈问题做出了明确规定,这对于提升监管效能将会发挥良好的推动作用。《意见》要求赋予环境执法机构完整的环境执法权,可以

5 改革要努力做好一个乘法

长期以来,我国实行的是省市县三级环境管理体制。这导致省市县三级环保部门机构设置、人员配置基本相同。一些区县环保局麻雀虽小五脏俱全,力量分散、效能不高,不同层级对同一污染源监管职责不明确。改革后,预期省市县三级环保事权将发生明显变化。通过盘活现有资源、分级厘清事权,可以实现结构性优化的乘法效益,使纵向有序、横向协调,有效提高公共管理效率。

按照《意见》,改革后省级环保部门将侧重宏观管理,负责生态环境质量的监测、评价和考核工作,市县政

6 力争保障职工利益

《意见》关注基层职工切身利益,对人员待遇和干部上升空间等问题做了很好的机制设计,在各地改革实施中有望得到有效改善。

改革调整隶属关系和财政供养后,如何保障改革后工资待遇?第一种情况,若部分区县工资高于市直,从区县环保系统预算基数转移到市级基数中内套的工资部分,可以在一定时期维持不变,改革对个人影响最小并逐步消化。第二种情况,若区县工资低于市直,区县财政按照原工资水平转移,可由市财政拉平补足市县差额部分。

垂改可以实现干部的专业化培养和整体素质提高,但往往也存在干部局限于系统内流动、通道狭窄、成长空间小等问题。《意见》从顶层设计上相应做了针对性的制度安排:

站主要职能调整为执法监测,区县一级的环境监察执法大队剥离督政职能后主要强化污染源的监管执法。只是财政供养关系从区县级财政保障调整为市级财政,只有少量人员经过规范程序招录为省级环保部门新的监察人员或者驻市监测中心技术人员,区县的环保系统队伍力量基本还留在属地。

这种改革方式能充分发挥条块两个方面的积极性,既解决了垂管后县级党委和政府最担心的“没有眼睛”“缺胳膊少腿”、运转困难等实际问题,有利于地方党委和政府履责,有利于保持总体稳定;又不会把县级约10万人的环境监测执法机构中大量存在的超编混编混岗等矛盾集中于垂改,确保改革有序推进。

还应该注意把握的是,区县超编混编混岗问题不是本次垂改重点。原来的工作人员,不管是编制内还是

部门分工负责的关系,提升生态环境治理能力。

特别要指出的是,《意见》与其他系统垂直管理差别最大的一点在于,将改革的首要任务确定为强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任。《意见》要求,地方各级党委和政府对生态环境保护总负责,主要领导担任生态环境保护议事协调机制的负责人,强化跨部门、跨地区的统筹安排和任务部署,按照“管生产必须管环保、管发展必须管环保”的原则,落实地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任清单要求,并辅以权责对等、激励约束的环境监察体系对市县环境履责情况加强监督检查,形成任务明确、责任明确、监督有力的制度链条,把环境保护党政同责、一岗双责机制化、体制化、常态化。

搞好环境保护,不能只靠环保部门。调研发现,地方对清晰明确的环境保护责任清单期望较大,认为增加一些编制还不如增加一些部门与环保系统分工负责、协同联动效果好,也可能更容易实现。充分发挥地方党委和政府主要领导的积极性是搞好环境保护工作的主要制度法宝,形成各部门权责明确、齐抓共管的工作格局远远胜于环保系统增编增人。这是《意见》解决环保系统长期以来小马拉大车问题的主要出发点,要把不正确的、负担过大的大车变成与小马职责相匹配的小车。

从某种意义上来说,环保系统要换一种打法,要在减负的同时转型。改革后,环保系统要显著增强统筹协调、重大问题谋划、综合决策能力,强化任务部署安排、过程跟踪分析、工作成效评估。要做好环境质量改善方案的参谋者、任务部署落实情况过程的评价者、工业污染源排放的监管执法者、环境履责情况的监督监察者。干不好、干不了、没有法律授权的,应该由更有监管手段、更有源头政策防控效率的其他部门承担。当然,这一过程是长期的,有可能还会局部反复,但这是环境治理体系建立健全的正确方向。

《意见》要求尽快出台环保监测监察执法等方面的规范性文件。其中,环境监测机构标准化文件正在积极推动过程中,环境监管业务用房建设标准等进展工作较为顺利,这些都为强化基层能力提供了较好的帮助。

《意见》还特别强调了环保大数据平台、测管协同等建设。利用新的机制、新的手段,实现互联互通、实时共享、成果共用,实现监测力量与监管执法有效联动、快速响应,实现环境治理效率的提升。

合做强新的市级监测力量,重点污染源监督性监测和监管重心下移,并按照跨区域跨领域实施环境管理,进而提升效率。

要特别注意市局对县局实现派出管理后机制体制的变化。若将区县环保局作为市局的一个部门来看待,改革要强化市县两级的整合。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,市级重点查案,区县执法重点进行现场检查,这样能错位呼应。过去市县两级管理不可避免的重重复复,效能不高的问题,在垂直管理县局分局体制下应该能得到较好解决。

第四,《意见》明确规定,市级环境监测机构主要负责认定市级环保局党组成员,同时考虑到市级环境监测机构直接归省级环保部门管理这一因素,环境监测机构规格在一定程度上得到普遍提升。一些省份改革方案也对环境执法机构主要负责人任同级环保局党组成员做了地方规定。

第五,注意统筹环保干部的交流使用,在强化环境保护议事协调机制、加强环保部门与其他部门协作共享、落实党委和政府主体责任等方面为环保干部交流使用留有可能。

第六,强调县级环保部门实施垂改后,尽管隶属关系调整为市直,但仍然享受职务与职级并行的政策。

作者系环境保护部环境规划院副院长

编制外的,其原预算基数将平移整体划转至市财政,市县两级人员编制管理的差异可以逐步消化处理。改革后的新体系里编制内和编制外可以各就各位,各司其职,各尽所能,保持新老环境保护体制平稳有序过渡。

从实践来看也是如此。河北省改革设计方案合理区分了环境质量监测和执法监测之间的数量配置,上收到省级、从事质量监测的监测人员约为市县两级监测队伍的10%左右,只调整了少量环境监察编制和人员。重庆属于市级和区县级两级管理,不采取上收区县级环境监测机构人员的做法,通过市级生态环境监测中心编制翻番的方式来承担全区域环境质量监测评价考核的职能。总体来看,通过垂改,两省市都根据职能调整情况增加了相应编制,市县级改革上收到省级编制很少,对基层环保系统影响很小。

也可能更容易实现。充分发挥地方党委和政府主要领导的积极性是搞好环境保护工作的主要制度法宝,形成各部门权责明确、齐抓共管的工作格局远远胜于环保系统增编增人。这是《意见》解决环保系统长期以来小马拉大车问题的主要出发点,要把不正确的、负担过大的大车变成与小马职责相匹配的小车。

从某种意义上来说,环保系统要换一种打法,要在减负的同时转型。改革后,环保系统要显著增强统筹协调、重大问题谋划、综合决策能力,强化任务部署安排、过程跟踪分析、工作成效评估。要做好环境质量改善方案的参谋者、任务部署落实情况过程的评价者、工业污染源排放的监管执法者、环境履责情况的监督监察者。干不好、干不了、没有法律授权的,应该由更有监管手段、更有源头政策防控效率的其他部门承担。当然,这一过程是长期的,有可能还会局部反复,但这是环境治理体系建立健全的正确方向。

《意见》要求尽快出台环保监测监察执法等方面的规范性文件。其中,环境监测机构标准化文件正在积极推动过程中,环境监管业务用房建设标准等进展工作较为顺利,这些都为强化基层能力提供了较好的帮助。

《意见》还特别强调了环保大数据平台、测管协同等建设。利用新的机制、新的手段,实现互联互通、实时共享、成果共用,实现监测力量与监管执法有效联动、快速响应,实现环境治理效率的提升。

第四,《意见》明确规定,市级环境监测机构主要负责认定市级环保局党组成员,同时考虑到市级环境监测机构直接归省级环保部门管理这一因素,环境监测机构规格在一定程度上得到普遍提升。一些省份改革方案也对环境执法机构主要负责人任同级环保局党组成员做了地方规定。

第五,注意统筹环保干部的交流使用,在强化环境保护议事协调机制、加强环保部门与其他部门协作共享、落实党委和政府主体责任等方面为环保干部交流使用留有可能。

第六,强调县级环保部门实施垂改后,尽管隶属关系调整为市直,但仍然享受职务与职级并行的政策。

作者系环境保护部环境规划院副院长

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改革方向

■ 环保机构

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革通过派驻机构、派出机构、直接管理、双重管理等垂直管理模式,对省以下环保机构进行改革。

《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》)要求,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理,仍为市级政府工作部门;县级环保局调整为市级环保局的派出分局,由市级环保局直接管理,领导班子由市级环保局任免。这是环保机构垂直管理改革必须坚持的

■ 环境监测机构

在厘清省市和区县级环境监测机构事权和职责的基础上,按照科学、可行的原则,《意见》提出了生态环境质量监测事权上收与执法监测重心下移的改革基本方向,即对量化地方党委政府生态环境责任落实情况的生态环境质量监测事权上收,实行省级考核、省级监测,同时把执法监测与行政执法重心同步下移。这主要是基于如下考虑:

一是生态文明体制改革的趋势。《生态环境监测网络建设方案》明确要求生态环境质量监测事权上收,污染源监督性监测和监管重心下移。《国务院办公厅关于印发生态环境监测网络建设方案的通知》提出“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”。

二是执法监测重心下移是环境执法重心下移的同步部署。将环境监察与环境执法分开,并将环境执法重心向基层下移,是党的十八届三中全会、四中全会及《生态文明体制改革总体方案》中的重要内容。另外,《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》(国办发〔2014〕56号)明确提出“配备调查取证等监管执法装备”。这说明在执法力量下移同时,也要增强执法的装备和技术保障。因此,将执法监测与环境执法保持整体联动,是保证环境执法专业性、权威性的重要保障。

三是将区县环境监测机构全部上收,可能使地方党委政府履责难、缺手段。如果县级环境监测机构统一上收到省级,将导致地方在管理污染源排放时缺少“眼睛”。目前,县级环保局人员少,混编混岗用人现象普遍,大量监测人员实际从事环保行政或执法工作,将环境监测机构全部上收,不仅管理难度大,也会“抽空”县级环保局,监管能力大大下降。

生态环境质量监测和执法监测两者职能定位不同,其改革的路径也不同。生态环境质量监测目的在于监测、评价地方生态环境质量变化情况,考核地方环境责任目标完成情况,理应统一上收省级直管,防止地方政府干扰真实数据。污染源监督性监测、环境执法监测目的在于定量监测污染源排放行为,是执法的依据和基

■ 环境监察

环境监察改革强调定期开展事前、事中、事后的监督检查工作,其针对性靶向是市(地)级党委及其部门落实环境保护“党政同责”“一岗双责”情况,推动督察巡视工作从国家层面向省级层面延伸,使“督政”工作实现制度化、常态化、长效化,“实践发展和保护的有机统一。环境保护责任清单、议事协调机制和环境监察队伍构成了对地方政府及其相关部门环保责任的监督体系,形成了闭合的制度链条,是垂直管理制度改革的重点。

目前,涉及环境监察方面的法律法规和文件表述主要有:

《环境保护法》第六十七条规定“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。发现有关工作人员有违法行为,依法应当给予处分的,应当向其任免机关或者监察机关提出处分建议”。《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“完善国家环境监察制度,加强对地方政府及其有关部门落实环境保护法律法规、标准、政策、规划情况的监督检查,协调解决跨省域重大环境问题。研究在环境保护部设立环境监察专员制度”。中共中央办公厅、国务院办公厅印发实施的《环境保护督察方案(试行)》将“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情况”列入环境保护督察内容。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第十一条规定“各级政府负有生态环境和资源保护监管职责的工作部门发现

有本办法规定的追责情形的,必须按照职责依法对生态环境和资源损害问题进行调查”。《水污染防治行动计划》第六条提出“加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督,研究建立国家环境监察专员制度”。《意见》在上述基础上,对环监察体系建设提出了明确的要求,将市(地)级党委及其相关部门环境保护工作的监督检查职责第一次明确赋予了省级环保部门。由省级环保厅(局)领导专职负责,由派驻各地市环境监察专员片领导,由行政编制人员承担具体工作。建立健全新型权威、以“驻点日常监察”加“定期督察巡视”为核心的环境监察体系。各省份可以结合地方实际,经省级党委和政府同时授权后,对市县党委和政府及其有关部门环境保护工作进行监督检查。

省级环保厅(局)本级内设环境监察机构,有条件的可为厅级领导专职负责的新环境监察局(环境监察执法局)、环境监察办公室等,并加强环境监察内设机构建设,分工承担综合协调、地方监察、部门(行业)监察、定期督察等职责,同时归口管理区域限批、约谈、市县或跨市环境保护实绩考核等。

省级环保厅(局)向市或跨市市区区域派驻,推荐逐市派驻,名称可以表达为环境监察分局、环境监察专员办公室等。可以派驻县区的的环境监察组,驻市县政府办公,采取类似纪检组、审计组或财政监察专员等工作方式,对行政机构进行事前、事中的常态化、制度化日常监督检查及定期性的督察巡视。

■ 环境执法

《意见》第九条规定,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;市级环保部门统一管理、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。根据《意见》和地方经验,主要有以下改革模式可参考:

监察执法分置,各级统一更名环境执法机构,以查企为主。环境监察人员原则上不承担“查企”工作,但监管执法信息应及时共享,为监察督政工作提供线索。按照《意见》第四条职责要求,省级执法机构保持适当的力量,省级对市县两级执法机构为指导关系而非领导关系。市级环保局设立环境执法支队或者内设的行政执法部门,统一管理辖区内所有区县环境执法

基本方向。

各地在垂直管理改革过程中,要按照《意见》精神,结合本地实际,探索按流域设置环境监管和行政执法机构,跨地区环保机构、对合署局、事业局、综合设置生态环保机构、乡镇(街道)环保机构等研究提出改革要求;加强非领导职务的统筹管理,设计好环保干部纵向和横向的交流晋升通道;加强干部管理、综合规划、统筹协调等职责,合理优化调整省市县三级环保机构内设处(科、股)室设置,不断加强规范化建设。

础,应贴近监管对象,服务于地方环境管理,理应将重心下移。

实现生态环境质量监测和执法监测职能侧重点的分离。这项改革措施是对省市县环境监测机构职能的纵向优化调整,并不是将现有环境监测机构分置为两个机构。省市县三级监测体系仍会保留,三级监测机构将差异配置、各有侧重,做精做强主业主责。省级环境监测管理部门和省级监测技术机构主要承担全省环境监测系统布局、能力建设、业务管理、行业指导等职能,通过直接管理市级监测机构、市(地)局派出县级分局,上述职能将得到大幅加强。县级环境监测机构主要负责属地污染源的环境监测,支持和配合属地环境执法过程中的污染源监测需求,由同级环保机构管理,但在业务上要接受市(地)级监测机构的指导。

垂直管理制度改革后,省级直接管理市(地)级环境监测机构,省级(生态)环境监测中心及驻市(地)(生态)环境监测中心主要承担生态环境质量监测评价、考核工作。按照《意见》第八条规定,驻市(地)(生态)环境监测中心主要负责人任市(地)环保局党组成员。有条件的地方省级环境监测机构主要负责人可以任省级环保厅(局)党组成员。

区县级环境监测站主要承担执法监测职能,随区县环保局一并上收到市级,由市级承担人员和工作经费,并强化测管协同,加强能力建设。鼓励整合跨市辖区的环境监测机构,做大做强,承担市级环境监测任务。直辖市所属区县、省直辖县(市)监测站可以不上收到省本级,继续留在属地承担环境执法监测任务。

需要注意的是,《意见》表述的是上收环境监测机构、职责,而不是上收全部市级监测机构人员。考虑到生态环境质量监测易于第三方委托,计划性较强以及区县监测力量相对较弱等因素,各省可以结合实际,科学合理确定现有市(地)级环境监测机构人员上收数量。不上收的环境监测人员可以进入整市的市辖区环境监测机构,也可以成立市本级机构承担市域范围内的环境执法监测等任务。

有本办法规定的追责情形的,必须按照职责依法对生态环境和资源损害问题进行调查”。《水污染防治行动计划》第六条提出“加强对地方人民政府和有关部门环保工作的监督,研究建立国家环境监察专员制度”。

《意见》在上述基础上,对环监察体系建设提出了明确的要求,将市(地)级党委及其相关部门环境保护工作的监督检查职责第一次明确赋予了省级环保部门。由省级环保厅(局)领导专职负责,由派驻各地市环境监察专员片领导,由行政编制人员承担具体工作。建立健全新型权威、以“驻点日常监察”加“定期督察巡视”为核心的环境监察体系。各省份可以结合地方实际,经省级党委和政府同时授权后,对市县党委和政府及其有关部门环境保护工作进行监督检查。

省级环保厅(局)本级内设环境监察机构,有条件的可为厅级领导专职负责的新环境监察局(环境监察执法局)、环境监察办公室等,并加强环境监察内设机构建设,分工承担综合协调、地方监察、部门(行业)监察、定期督察等职责,同时归口管理区域限批、约谈、市县或跨市环境保护实绩考核等。

省级环保厅(局)向市或跨市市区区域派驻,推荐逐市派驻,名称可以表达为环境监察分局、环境监察专员办公室等。可以派驻县区的的环境监察组,驻市县政府办公,采取类似纪检组、审计组或财政监察专员等工作方式,对行政机构进行事前、事中的常态化、制度化日常监督检查及定期性的督察巡视。

力量,采取有效措施提高环境执法机构的权威性。区县执法机构受区县环保局分局和市局环境执法机构领导。鼓励整合跨市辖区的执法机构。结合事业单位分类改革,通过本地立法授权,将执法机构调整为行政机构,运用行政法法编等方式,积极推进事业单位委托执法逐步转变为独立执法,承担现场检查、行政处罚、行政执法等完全执法权,规范设置环境执法机构。结合综合行政执法,按照《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》、环境保护责任清单等要求,剥离城市综合执法等行业监管执法内容,加强部门联动,加强测管协同,提高监管执法效能。