

# 安全生产综合监管经验对环境管理的启示

常纪文

安全生产和环境保护都是党和国家非常重视的领域，两者具有工作领域的相关性，因而在许多监管方法和制度，如预评价制度、“三同时”制度、检测监测制度、现状评价制度、许可制度、隐患排查制度、限期整改制度、挂牌督办制度、清洁生产制度等的建设方面相互借鉴，促进了各自工作的发展。

国家正在修订《环境保护法》，对于安全生产综合监管领域的有益经验，有必要结合统一监管中存在的问题和环境保护监管的改革需求，予以立法借鉴，进一步理顺和创新环境保护统一监管体制和工作机制。为此，提出如下建议：

一是设立国务院和地方各级环境保护委员会及其办公室。为协调全国的自然资源 and 环境保护工作，可考虑在国务院之下设立国务院环境保护委员会及其办公室，由主管环境保护工作的副总理担任委员会的主任，副主任由国务院副秘书长和环境保护部部长担任，成员单位由自然资源 and 环境保护有关的部委局组成。国务院环境保护委员会办公室设在环境保护部，其日常工作由环境保护部负责，办公室主任由环境保护部部长担任。国务院环境保护委员会的职责包括：在国务院的统一部署下，贯彻国家环境保护方针、政策和有关法律、法规；统筹协调国务院环境保护委员会各成员单位环境保护规划、政策、立法和措施的制定；组织协调、研究解决重大的环境保护问题；考核国务院环境保护委员会各成员单位和各省、自治区、直辖市人民政府的自然资源 and 环境保护监管履职情况，督促检查环境保护责任制的落实情况；通报重大的环境保护问题和事件，协调并督促全国重大环境隐患的治理工作，督办恶性或者有特别重大影响的环境保护事件，研究重大环境事故的责任追究；表彰、奖励安全工作先进地区、单位和有功人员。各省、市、县级政府也要参照设立相应的环境保护委员会及其办公室，并将办公室设在各级环境保护行政主管部门。

二是明确环境保护部门的统一监督管理职责。首先，由环境保护部门承担同级人民政府环境保护委员会办公室的工作。具体职责可以为：研究提出环境保护重大方针政策和重要措施的建议；监

督检查、指导协调环境保护委员会各成员单位和各省、自治区、直辖市人民政府的环境保护工作；组织环境保护大检查和专项督察；参与研究有关部门在产业政策、资金投入、科技发展等工作中涉及环境保护的相关工作；负责组织一定等级的事故调查处理和办理结案工作；组织协调一定等级的事故应急救援工作；指导协调环境保护行政执法工作；承办环境保护委员会召开的会议和重要活动，督促检查环境保护委员会会议决定事项的贯彻落实情况；对同级人民政府环境保护委员会各成员单位开展环境保护监管履职工作的年度考核；对发现的重大问题和群众反映的重大问题，以环境保护委员会办公室的名义提出建议，予以通报和挂牌督办。

其次，明晰环境保护部门的统一监督管理职权。主要是：组织起草环境保护方面的综合性法律和行政法规，制定环境保护综合性规章，统一发布所有的环境信息和公报，协调与外国政府、国际组织及民间组织环境保护方面的国际交流与合作；研究拟订环境保护方针政策和环境保护方法、标准、规程，并组织实施；优化全国的环境监测网络；组织、指导全国和各省、自治区、直辖市环境保护宣传教育和科技研发工作；设立统一的投诉举报邮箱和电话，并将举报事项移

送分工负责部门办理，并监督办理回复的落实；对环境保护委员会成员单位履行自然资源和保护监管工作的情况开展监督性执法；针对监督性执法中发现的问题和社会举报的问题，约谈违法责任单位和个人，约谈监管不力的监管部门负责人；通报环境保护事件和责任人，通报违法监管和监管不力的部门，督促环境保护委员会成员单位限期纠正不依法行政的现象；统一组织调查环境保护事故，并提出处理建议。如有可能，修订《环境保护法》时，可以把“统一监督管理”的措词修改为“综合监督管理”或者“统一指导、协调和监督”。对于无法确认分工负责监管单位的，环境保护部门应当行使监管职责。

三是在环境保护部内设立环境保护协调司、统一监管司和事故调查司等统一监督管理机构，并调整其他司局和事业单位的职责。环境保护协调司具体承担国务院环境保护委员会办公室的日常工作，如统一发布信息、公报，组织国务院环境保护委员会的会议等，组织对国务院环境保护委员会各成员单位开展环境保护监管履职情况的年度考核等。统一监管司下设综合处、国土资源统一监管处、林业环保统一监管处、海洋环保统一监管处、气候统一监管处、农业环保统一监管处等处。综合处负责司的综合工作，如接受和移交违法举报电话和邮箱投诉举报的案件；其他处按照条块分工，具体负责对国务院环境保护委员会各成员单位环境保护工作的监督，联合环境保护部执法监察局开展监督性执法检查，并开展约谈、通报等后续的监管工作。事故调查司下设综合处、国土资源事故调查处、林业环保事故调查处、海洋环保事故调查处、农业环保事故调查处等处，负责调查事故，依法提出责任追究人和责任追究的建议。此外，环境保护部的执法监察局应当设立综合执法处，负责对国务院环境保护委员会各成员单位开展监督性执法工作；国际合作司、宣教司的工作也要做相应的调整。各省、市、县级环境保护部门按照工作连续、上下一致的原则，也要参照设立相应的机构。

四是优化相关领域的环境保护监管体制和机制。环境保护和职业卫生、水土流失密切相关。在安全生产的职业卫生领域，《职业病防治法》规定

了职业卫生预评价和“三同时”制度；在环境保护方面，《环境保护法》规定了类似的环境影响评价和“三同时”制度。产生职业危害的粉尘、噪声和有毒有害物质等物质或能量如果移至厂界外，就可能产生环境危害。对于同类物质和能量的危害，需要两个机构的不同审查与监管，无疑加重了企业的负担。另外，职业危害和环境危害在发生源头、工程防护、监测措施、保护措施、监管方法等方面具有一致或者衔接性。同样，《水土保持法》规定的水土保持评价和环境影响也具有 consistency。所以，有必要对相关的审批制度和监管体制予以合并或者衔接，加强监管的科学性，提高监管的效率，减轻企业的负担。如可行，可以将国家安全生产监督管理局下设的职业健康司划转到环境保护部，使环境保护部门成为既统一监管厂界外，也统一监管厂界内有害物质和能量危害的大环境保护部门。

五是明确专门监管与综合监管失职的责任和责任追究机制。在明确环境保护部门的统一监管职责的基础上，各级人民政府环境保护委员会还应当提请人民政府明确各成员单位的分工监管责任。为了督促各部门依法履责，建议环境保护部门的纪检监察机构会同国务院环境保护委员会各成员单位的纪检监察机构建立环境保护依法履责监督机制，防止失职和渎职现象。

由于《环境保护法》与其他自然资源和环境保护法律均是全国人大常委会通过，为了保障上述措施建议得到有效实施而不会被后制定或修订的法律所架空，建议其规定，其他自然资源和环境保护法律法规的规定与本法规定不一致的，依照本法的规定处理。

目前，我国正在修订《环境保护法》。建议立法机关到各级安全生产监督管理部门调研，对安全生产综合监管和专项监管结合的体制和机制经验和教训进行借鉴和发展，使我国环境保护和生态文明建设工作迈上新台阶。

（作者：中国社会科学院法学研究所教授、北京市安全生产监督管理局副局长、农工党中央法律工作委员会委员）

责任编辑 刘京徽