

省以下环保监测监察执法垂直管理改革试点要义评析

The Interpretation of Law Enforcement of Environmental Monitoring and Supervision in Vertical Management in Reform Experimental Unit at Lower-provincial Level

摘要 文章分析了《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》出台的背景和考虑因素、发文形式、改革部署,指出意见上收了县级环境保护审批权限;监测、监察、许可、执法四权既有协调,又有分置;解决了环境保护部门的执法身份和规范化发展问题,增强环境执法的规范性和严肃性等亮点,还提出在开展试点工作时,应处理好今后的环境保护和自然资源大部制改革与此次省以下环保监测监察执法垂直管理改革试点的关系,处理好一个部门统一监管、其他部门配合的问题,处理好垂直监管与属地负责的问题,处理好管理和监督的治标与治本问题。

关键词 环境监测;环保监察;环境执法;环境许可;垂直管理

文/常纪文

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2016.19.001

改革背景和基本考虑

改革背景

近十几年来,我国生态环境问题相当突出,大气、水、土壤污染严重,已成为全面建成小康社会和经济社会下一步可持续协调发展的突出短板。扭转环境恶化、提高环境质量是广大人民群众的热切期盼。要回应这些期盼,必须以生态文明理论为指导,以现实存在的问题为导向,开展生态文明体制改革。党的十八届三中全会以来,中央开始全面推进生态文明体制改革。截至目前,中央已经在生态文明制度和机制建设和改革方面出台了系列文件,开展了系列试点,取得了很大的成效。生态文明制度和机制要发挥预期作用,必须建立健全与新形势新任务相适应的监管体制。

目前,我国现行环境保护监管体制存在以下突出的问题:一是难以落实对地方党委、地方政府及其相关部门的监督责任;二是难以解决地方保护主义对环境监测监察执法的干预;三是难以适应统筹解决跨区域、跨流

域环境问题的新要求;四是难以规范和加强地方环保机构队伍建设。体制不顺畅会阻碍改革效果的发挥,为此,一些地方近年来开展了环境监管体制改革试点。环境保护部环境规划院、中国科学院、国务院发展研究中心等参与生态文明体制改革研究和第三方评估的单位,也提出了自己的机构改革建议。

中国共产党是我国的执政党,它可以基于党内共识依照法定程序向全国人大和国务院提出体制改革的建议。为了增强环境执法的统一性、权威性、有效性,党的十八届五中全会报告指出要实行“最严格的环境保护制度”,并提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。受中央政治局委托,习近平总书记就《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》起草的有关情况向十八届五中全会作说明时,针对省以下环境监测监管提出了比较具体的改革措施,即“省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要指省级

环保部门直接管理市(地)县的监测监察机构,承担其人员和工作经费,市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理体制,县级环保局不再单设而是作为市(地)级环保局的派出机构”。经过中央全会的广泛讨论,《中共十八届五中全会公报》正式提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度的建议。

为了响应《中共十八届五中全会公报》的建议,2016年3月全国人大通过了《国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,在国家层面作出了省以下环境监管体制改革的工作部署,即“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度,探索建立跨地区环保机构,推行全流域、跨区域联防联控和城乡协同治理模式”。

为了落实中共中央和全国人大的改革部署,经过充分酝酿,中共中央办公厅、国务院办公厅于2016年9月联合印发了《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》),对生态文明体制改革作出了工作部署。《意见》要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实,在试点基础上全面推开,力争“十三五”时期完成改革任务,到2020年全国省以下环保部门按照新制度高效运行。

基本考虑

纵观《意见》全文,其出台的基本考虑,应是改革环境保护监管事权的分配,形成适应新形势新任务的监管体系,提高环境监测监察和监管的能力,增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性,克服地方保护主义。

一些学者质疑,此前中央下发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《环境保护督察方案(试行)》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》《生态文明建设目标评价考核办法》等涉及环境保护监管体制改革文件,其目的就是克服地方保护主义,为何此次还要开展省以下环保监测监察执法垂直管理体制改革?是不是多余?本研究认为,《生态文明建设目标评价考核办法》的目的是督促地方党委和政府平衡好经济和保护的关系,加强制度建设,落实监管责任,加大环境保护投入,严格环境保护执法,提升监管监察监测能力,提高生态环境质量;《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》的目的是规定责任追究的情形,明确责任追究的程序,督促地方党委、政府和有关领导干部忠实履行环境保护职责;《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》的目的是审计地方党政主要领导的生态环境保护职责是否落到实处,对造成生态环境损害负有责任的领导

干部严肃追责;《环境保护督察方案(试行)》的目的是明确督察主体,健全督察程序,督促地方各级党委和政府落实生态文明改革部署,加强环境保护执法,加快产业结构调整和区域空间优化。而对于地方各级党委和政府的环境保护事权划分,对于地方各级环境保护部门的职责关系,对于管理、执法、监察、监测的职责定位和协调,目前还缺乏体制性的改革文件规定。从《意见》的内容来看,它规定了调整市县环保机构管理体制、加强环境监察工作、调整环境监测管理体制、加强市县环境执法工作、加强环保机构规范化建设、加强环保能力建设、加强党组织建设、加强跨区域及跨流域环境管理、建立健全环境保护议事协调机制、强化环保部门与相关部门协作、实施环境监测执法信息共享、稳妥开展人员划转、妥善处理债权债务、调整经费保障渠道等环境监管事权划分的事项,目的是厘清职责,理顺关系,改革环境治理基础制度,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,切实落实对地方政府及其相关部门的监督责任,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,为生态文明制度、机制的改革和运行提供坚强的体制保障。可见,《意见》的发布目的和其他文件不同,出发点是从事权的分配和体制的保障上来克服地方保护主义,其发布是很有必要的。

发文形式和改革部署

发文形式

由中共中央、国务院联合发文,或者由中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文,一般仅针对既涉及党务

或者党员,又涉及国家事务的重要改革领域。截至目前,这样的涉及环境保护的文件主要有《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态文明体制改革总体方案》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《环境保护督察方案(试行)》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》《生态文明建设目标评价考核办法》。此次,中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文,发布《意见》,具有以下几个方面的重大突破。

一是明确环境保护工作既是地方各级政府的工作职责,也明确了地方各级党委的领导责任。以前的机构改革,一般不涉及地方党委,即使涉及,往往也是强调组织领导,而此次的改革文件,以环境保护党政同责、一岗双责为思想指导,对地方党委及其领导成员的环境保护责任作了具体规定,如“地方各级环保部门应为属地党委和政府履行环境保护责任提供支持”“落实地方党委和政府对生态环境负总责的要求。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、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。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,支持环保部门依法依规履职尽责”。这种把地方党委纳入环境保护工作的体制改革部署,不是削弱地方政府对环境保护的领导,相反,因为《意见》规定了党的领导职责和支持职责,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》《环境保护督察方案(试

行)》《关于开展领导干部自然资源资产离任审计的试点方案》《生态文明建设目标评价考核办法》等文件配套地规定了对地方党委履行环境保护职责的督促和追责内容,为地方政府开展环境保护工作奠定了坚实的基础,这恰恰是加强地方政府对环境保护工作的领导。

二是既规定了地方各级政府的支持任务,也规定了地方各级党委的领导责任,如“地方党委和政府对本地区生态环境负总责。建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系,加强监督检查,推动落实环境保护党政同责、一岗双责。对失职失责的,严肃追究责任”“试点省份党委和政府环保垂直管理制度改革试点工作负总责,成立相关工作领导小组。试点省份党委要把握改革方向,研究解决改革中的重大问题”“鼓励市级党委和政府在全市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理,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”。这种明确地方各级党委环境保护职责的改革设计,突出了地方党委统领全局的作

用,克服了以往仅规定政府环境保护职责的不足,与我国政治体制运行格局相适应的改革设计,抓住了改革措施落地的牛鼻子。

改革部署

一是既规定了省级层面的改革,又规定了省级以下层面的改革。以前的一些部门的机构改革部署,往往由中编办和有关部委联合发文,仅针对省级机构改革提出要求,作出改革部署。对于省级以下的机构改革,因为情况复杂,有的仅作出原则要求,有的则根本不予涉及。而此次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文件的出台,则一杠子插到底,不仅涉及地方各级党委和政府的改革任务,还规定省、市、县和乡镇四级的改革要求。如对于市一级,《意见》规定:市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;直辖市所属区县及省直辖县(市、区)环保局参照市级环保局实施改革;计划单列市、副省级城市环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理。对于县一级,《意见》规定: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;现有县级环境监测机构主要职能调整为执法监测,随县级环保局一并上收到市级,由市级承担人员和工作经费,具体工作接受县级环保分局领导,支持配合属地环境执法,形成环境监测与环境执法有效联动、快速响应,同时按要求做好生态环境质量监测相关工作。对于乡镇一级,《意见》规定: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。这种分层次的体制改革设计工作,全面、细致、具体,在部门的改革历史上是很罕见的,可见党中央、国务院之重视。这种设计方法既体现了改革工作的艰巨性,又体现了新的国家环境治理思路和治理方法,有利于增强环境执法的统一性、权威性、有效性。

二是既规定了环保机构的行政体制改革,又部署了环保机构的党务改革。在组织人事方面,《意见》规定,“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门进行考察,征求市级党委意见后,提交市级党委和政府按有关规定程序办理,其中局长提交

> 《意见》既规定了环保机构的行政体制改革,又部署了环保机构的党务改革



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”，现有市级环境监测机构“主要负责人任市级环保局党组成员”。在党务工作方面，“在符合条件的市级环保局设立党组，接受批准其设立的市级党委领导，并向省级环保厅（局）党组请示报告党的工作。市级环保局党组报市级党委组织部门审批后，可在县级环保分局设立分党组。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方党的机关工作委员会领导和本级环保局（分局）党组指导。省以下环保部门纪检机构的设置，由省级环保厅（局）商省级纪检机关同意后，按程序报批确定”。这种党政机构一体化的改革，有利于加强党组织对环境保护工作的领导，提升改革措施部署和推进的系统性、协同性和有效性。

改革举措和主要亮点

综合来看，《意见》在体制改革举措的具体设计方面，创新纷呈，如《意见》要求试点省份积极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，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量；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，形成工作合力；实施环境监测执法信息共享等。在众多创新之中，以下三个亮点尤其值得关注。

一是监测、监察、许可、执法四权既有协调，又有分置，既保证了环境监测的真实性和环境监察的独立性，保证环境管理的科学性，又有利于基层集中力量打击环境违法行为。

在环境监测机构的改革方面，《意见》规定，本省（自治区、直辖市）及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责，实行生态环境质量省级监测、考核。现有市级环境监测机构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，人员和工作经费由省级承担；领导班子成员由省级环保厅（局）任免；省级和驻市环境监测机构主要负责生态环境质量监测工作。这样，可以保证环境监测工作不受市县人民政府行政力量的干扰，保证监测数据的真实性，有利于落实生态文明建设的目标责任制，有利于环境保护督察工作的推进，有利于领导干部自然资源审计工作的推广和党政领导干部生态环境损害责任的追究。在环境监察机构的改革方面，虽然市级环境保护部门采取双重管理，有一定的工作独立性，但是此次改革还是设立了更为独立的环境监察机构。《意见》规定，试点省份将市县两级环保部门的环境监察职能上收，由省级环保部门统一行使，通过向市或跨市县区域派驻等形式实施环境监察。这种把监察权与执法权、许可权相隔离的制度，更有利于省级环境保护部门发现市县级行政区域存在的环境保护问题。为了保证这种独立的监察体制真正发挥作用，《意见》还规定，经省级政府授权，省级环保部门对本行政区域内各市县两级政府及相关部门环境保护法律法规、标准、政策、规划执行情况，一岗双责落实情况，以及环境质量责任落实情况进行监督检查，及时向省级党委和政府报告。在环境执法体制的改革方面，《意见》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

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；依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制措施和手段。可见，监测、监察、许可、执法四权统一在省级环境保护部门，但在具体的层级实施中，又具有一定的分置性。这种改革设计，有利于环境保护监管工作的科学性、分权性和独立性。

二是县级环境保护审批权限上收，调结构转方式的工作重心将转向市级人民政府和市级环境保护部门。以前大多数建设项目的环境行政许可工作，都由县级环境保护部门承担，相应地，调结构、转方式的供给侧改革重担就压在了县级人民政府身上。县级人民政府既是地方经济发展的责任主体，又是环境保护工作的责任主体，要凭借自身能力平衡好环境与发展之间的关系很难。此次《意见》发布，将县级环保局调整为市级环保局的派出机构，由市级环保局直接管理；规定县级环保部门强化现场环境执法，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。这意味着，县级环境保护部门承担的环境影响评价、许可证颁发等涉及项目审批的环境行政许可工作，将上收至市级环境保护部门。那么，按照“谁许可谁监管”的原则，今后，地方调结构、转方式和生态空间优化的职责将主要由市级人民政府及其有关职能部门负责。更高层面的把握，将有利于中央生态文明体制改革措施和供给侧改革任务落实到更大的区域。由于市级环境保护部门实行双重领导，县级环境保护部门又属于市级环境保护部门的派出机构，那么，中央和省级人民政府的环境与发展综合决策及有

关工作部署将会以更高的效率落到一线，并可以防止一些决策和工作部署在基层的实施走样、变形。

三是解决了环境保护部门的执法身份和规范化发展问题，增强环境执法的规范性和严肃性。党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。环境保护部门作为对环境保护工作进行统一监督管理的部门，在生态文明建设中承担重要的任务，但是目前，无论是人员配备、执法装备配备还是执法标准化建设，都不符合新形势的要求。为此，《意见》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。为了提升监管效能，《意见》还规定了环保机构规范化、环保能力建设等制度，如试点省份要在不突破地方现有机构限额和编制总额的前提下，统筹解决好体制改革涉及的环保机构编制和人员身份问题，保障环保部门履职需要；目前仍为事业机构、使用事业编制的市县两级环保局，要结合体制改革和事业单位分类改革，逐步转为行政机构，使用行政编制。这种把事业编制划转为行政编制的做法，有利于做强环境保护监管的格局，调动环境保护部门的积极性。下一步，全国将开展环保监测监察执法能力标准化建设，加强人员培训，提高队伍专业化水平。

现实问题和解决建议

按照统一部署，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将在12个省（市、自治区）开展。在开展试点工作时，一些现实的问题也应当引起注意，需要稳妥

处理：

一是处理好今后的环境保护和自然资源大部制改革与此次省以下环保监测监察执法垂直管理改革试点的关系，让今后的横向体制改革和此次的纵向体制改革有机地结合。建议修改环境保护法律，加强环境保护部门对其他部门履行环境保护工作职责的监督权力，使其环境保护的监督在横向上具有统一性、权威性和有效性。

二是处理好一个部门统一监管、其他部门配合的问题。《意见》指出“试点省份环保、机构编制、组织、发展改革、财政、人力资源社会保障、法制等部门要密切配合，协力推动”，而各部门协力推动环境保护工作，形成监管合力，已是一个老大难问题。建议在各试点省份在党委和政府的领导下，不仅制定各级党委和政府的权力清单，还制定各级党委和政府有关部门的权力清单，使环境保护的党政同责和一岗双责制度化、规范化和程序化。

三是处理好垂直监管与属地负责的问题，加强县级人民政府的环境保护宏观调控和监管制度和机制设计工作。目前法律规定县级人民政府对本行政区域的环境质量负责，《意见》也规定包括县级党委和政府在内的“地方党委和政府对本地区生态环境负总责”，而县级环境保护部门改为市级环境保护部门垂直管理，因此县级人民政府开展环境保护工作、对本地区环境质量负责也就缺腿了。如何设计新的制度和机制，让地方人民政府有机构、有手段地对本行政区域的环境质量负责，是一个值得深入思考的问题。《意见》要求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，形成

工作合力。为了处理这个问题，建议在省级党委和政府制定地方党委和政府、地方党委和政府有关部门环境保护权力清单的基础上，全面恢复设立各级人民政府环境保护委员会，负责协调本行政区域各部门的环境保护工作，部署本行政区域的环境保护宏观调控和打非治违工作，指导乡镇开展环境保护巡查工作。县级环境保护部门应当参加环委会会议，列席县级人民政府的有关会议，代表市级环境保护部门通报环境许可和执法情况，提出环境保护工作意见。县级人民政府可以发挥发展改革部门在宏观调控监管方面的协调作用，加强对违法项目的查处，加强对落后项目的淘汰，加强对现有项目的提质增效，加强散煤的燃烧管控。

四是处理好管理和监督的治标与治本问题，加强与社会监督相匹配的社会治理制度建设。省以下环保机构监测监察执法的垂直管理，仍然是体制内的监督形式。为此，此次环境保护监管体制改革措施的落地，还要着力解决社会参与程度不高、社会参与渠道不畅通等问题。弥补行政监测、监察、执法和许可角色的不足。建议引入并强化公众问责机制，使新的环境监管体系公开透明，并可问责。^[1]

主要参考文献

- [1] 习近平. 关于《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》的说明[OL]. 2016-09-30. <http://cpc.people.com.cn/n/2015/1103/c64094-27772663.html?t=1446550645692>.

（常纪文系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员，中国社会科学院法学研究所教授，湖南大学法学院教授、博士生导师）