

将环境执法监督摆在更重要位置

张迅 王剑

习近平总书记指出,只有实行最严格的制度、最严密的法治,才能为生态文明建设提供可靠保障。贯彻实施好新修订的《环境保护法》,是当前环境保护工作的重中之重。环境保护部

■执法监督是环保工作的立足之本、成事之基

近两年,我国的环境保护工作取得了积极成效,但同时应该清醒地认识到,环境质量改善与人民群众期待还有较大差距,环境违法违规现象在有的地方还比较突出,影响到了环保队伍的形象和环保事业的发展。究其原因,与环境执法监督一度失之于宽、失之于软有重要关系,必须引起各级环保部门的高度重视。

首先,环境执法监督是法律赋予环保部门的基本职责。新《环境保护法》及其相关法律法规明确规定,环境保护主管部门对环境保护工作实施统一监督管理。同时,授予环保部门依法实施环境保护行政执法和环境监督的具体权力,从法律层面上确立了环保部门环境执法监督的主体地位,决定了加强环境执法监督、维护环保法治秩序是环保部门的基本职责。这也是环保部门能否合法、正确、全面、有效行使其他各项职责的重要基础。各级环保部门务必牢记这一根本观念,时刻把执法监督工作放在心上、扛在

■以零容忍的态度,让严格执法、自觉守法成为常态

今年是新《环保法》贯彻实施元年。李克强总理强调,《环保法》的执行不是棉花糖,是杀手锏。各级环保部门一定要勇于担当,敢于亮剑,重拳出击,主动作为,坚决打好贯彻执行新《环保法》的攻坚战,全力推进环境守法成为常态。当前,最直接、最现实的就是全面贯彻执行新《环保法》和《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》要求,突出抓好以下重点工作:

一是围绕落实政府责任,打一场督政问责的攻坚战。加强对各级人民政府及其相关部门环境保护工作的监督,是新《环保法》赋予环保部门的法定职责。环保督查实践表明,加强环保督政工作,能够促进政府环境保护责任落实,有利于推动地方环境保护工作。各级环保部门要坚持有令必行,有禁必止,有错必纠,深入开展大督查、大清理活动。重点加强对地方政府及其相关部门执行环境法律法规标准,全面完成环境保护目标情况的监督检查,全面清理、废除阻碍环境监管执法的土政策。综合运用通报、约谈、挂牌、限批、问责等手段,严肃查处一批

■以改革创新精神,构建完备的环境执法监督体系

执法体系完备是保证执法成效的关键。近几年,督查中心在督查时效因素,除了认识偏差、外界干扰等因素以外,法制、体制、机制、能力等方面不适应工作需要,是造成环境执法监督偏软、偏松的根本原因。新《环保法》和《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》,对理顺执法工作机制、加强执法能力建设作出了明确规定,各级环保部门要抓住机遇,向改革要效益,向市场要动力。运用综合手段,努力构建完备的环境执法监督体系,切实为环境保护事业发展提供可靠保障。

第一,建立科学严密的法规体系。法制健全是严格执法的前提。现行环境法律法规普遍存在原则性强、操作性弱,禁则多、罚则少等问题。要结合贯彻执行新《环保法》的情况,全面梳理现行环境法规,列出问题清单,统一执行标准,出台配套细则。系统研究环境法律构架,统筹推进立法工作,推动出台《环境法典》。根据环境质量目标,制定实施更严格的地方法规和排放标准,通过落实环境法律法规,约束产业转移行为,倒逼经济转型升级。加快环境执法监督程序立法,研究制定《环境执法监督条例》,确立环境执法监督机构独立开展行政执法的法律地位。完善企业环境信用评级和黑名单制度,健全环境公益诉讼法律援助制度,切实用严格的法律制度保护生态环境,用严密的法治规范执法监督行为。

第二,建立权责清晰的工作体系。机制顺畅是执法有序的关键。现行环境管理工作运行机制存在权责不清、信息不通、各自为政等问题,成为制约环境执法监督的瓶颈。各级环保部门要按照加强事中监管、事后监管

部长陈吉宁强调,新《环保法》能否装上“钢牙利齿”,关键在于执行是否严格到位。各级环保部门必须深刻领会并贯彻落实党中央、部党组的重要思想,切实把环境执法监督工作摆上更

加重要的位置,在严格监管执法上下功夫,在严惩环境违法上下功夫,在严肃责任追究上下功夫,彻底改变环境执法偏松、偏软的状况,让严格执法成为常态,让自觉守法成为常态。

改善环境质量的重要手段。没有强有力的执法监督,再好的政策、再严的措施都难以转化成改善环境质量

的成果。各级环保部门必须保持清醒认识,及时转变思想,回归职责本位。

第三,环境执法监督是环保事业健康发展的根本保障。环保部门靠执法监督起家,经过不懈努力,建立了一支自上而下强大的执法队伍,基本形成了一套比较完善的法律法规体系,为推动环境保护事业发展积蓄了力量、奠定了基础。这是环保部门最大的优势。我国环境保护工作的发展历程表明,无论什么时候,只要加强执法监督,环保工作就会飞跃发展;反之,就会差强人意。当前,环境污染情况复杂多变,社会公众的环境意识不断觉醒,环境保护工作迎来了机遇,也面临着挑战。各级环保部门必须充分认识加强执法监督的重要性和紧迫性,牢固树立环境执法监督只能加强、不能削弱的观念。

总结近年来的主要污染物减排、APEC会议空气质量保障、大气污染防治行动等工作,之所以能够取得积极成效,最主要原因就是各级环保部门加强了环境执法监督,保证了政策措施的落实。实践证明,执法监督是

不作为、乱作为的典型案列,坚决纠正一些地方工作失职、监管缺位、执法不力等问题。督促地方政府切实负起责任,真正建立起政府领导、环保部门统一监督、相关部门分工负责的环境保护工作长效机制,推动形成守土有责、履职尽责、失职追责的环境保护工作格局,确保国家环境保护工作部署的贯彻落实。新《环保法》规定的落地生根。

二是围绕落实企业责任,打一场惩治环境违法行为的歼灭战。企业是防治环境污染的责任主体,只有从严执法、公正执法,才能让企业主动守法。各级环保部门要坚持源头严防、过程严管、后果严惩,深入开展大检查、大整治活动,对所有排污单位的污染排放状况、各类资源开发利用活动对生态环境影响情况、建设项目环境影响评价和“三同时”制度执行情况等进行一次全面排查和集中整治,切实做到不查不放过、不查清不放过、不处理不放过、不整改不放过。始终保持“零容忍”的高压态势,严惩重处违法违规行

为,用足用好按日计罚、限产停

产的、查封扣押、行政拘留等执法手段。要敢于亮剑,铁腕执法,对涉嫌环境违法犯罪的案件发现一起、查处一起,移送一起,让违法企业和人员付出付不出的代价,彻底改变过去环境执法偏松、偏软的状况,真正使环境执法监督具有威慑力和权威性,让环境守法成为常态,让环境违法无处遁形。

三是围绕落实社会责任,打一场为民服务的阵地战。保护环境人人有责。各级环保部门要抓住贯彻实施新《环保法》的契机,深入开展大宣传、大接访活动。加强新《环保法》的社会化宣传,营造强大的舆论声势,动员全社会积极参与环保工作。加大环境信息公开力度,动员全社会积极监督违法违规行为。保障公众的知情权、参与权、监督权。坚持有诉必理、有理必查、有查必果,着力解决影响群众健康的突出环境问题。充分发挥12369环保举报热线作用,设立环境污染举报电话平台,建立环保局局长接待日,提高群众环境投诉办理质量。以实实在在的

效果赢得公众信任,让广大群众成为环境执法监督的坚定支持者。

第四,建立三位一体的责任体系。全面监督是公正执法的保证。要完善纵向责任体系。建立环保系统内部执法责任追究制度,出台环境执法监督履职尽责规定,健全巡查、直查、稽查制度,加强上级对下级环保部门的监督制约,防止自身不作为和乱作为。要完善横向责任体系。完善地方政府环境保护目标责任制和考核评价制度,落实政府执法领导责任、环保部门执法主体责任、相关部门执法分工责任,健全部门联合执法和行政执法

联动机制,强化对执法行为的司法监督和行政监督。要完善社会监督体系。严格落实环境信息公开制度,积极培育环境保护领域社会组织,为公众参与和监督执法提供条件,积极推行阳光执法,努力构建全民参与的行动体系。

第五,建立保障有力的支撑体系。支撑有力是履职到位的动力。通过贯彻落实新《环保法》和《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》,积极争取解决人员编制、执法装备、经费保障等方面的现实困难。加强环境执法监督人才队伍建设,根据工作任务务合理确定编制,积极稳妥推进事业单位改革,促进解决机构性质和人员身份问题。把好执法人员队伍用人关口,建立执法人员定期轮岗机制。实施执法人员培训计划,提高执法人员综合素质。鼓励购买环境执法监督社会服务,探索环境执法监督第三方评估机制。加强环境执法监督标准化建设,提升环境执法监督装备水平,增强环境应急处置能力,建设全国统一的环境执法监督信息平台,配备使用便携式手持移动执法终端,努力建设一支勇于担当、素质优良、结构合理的环境执法监督人才队伍。

作者单位:环境保护部西南环境保护督查中心

维护新闻传播公信力
严防虚假新闻报道

虚假失实报道举报电话

010-67112039

环境监管体制机制改革怎么改?

常纪文

近年来,我国的环境保护监管工作在机构建设和监管能力建设等方面取得了长足发展。但是,在环境监管体制机制方面仍存在一些问题,制约了环境监管工作发展。环境保护部部长陈吉宁指出,要深化环保领域改革。因此,当前急需制定切实可行的环境监管体制机制改革方案,推动环境监管工作有序发展。

环境监管体制机制存在的问题

首先,在横向上,环境监管职能分散,权力与责任不对等,统一监管不足,环境与发展的综合决策体系不健全;在纵向上,上下级的环境保护监督乏力,地方政府缺乏严格监督的动力。

我国现行的环境保护行政监管体制机制,在防治环境污染、遏制生态破坏、保障生态安全等方面发挥了重要作用,但也存在一些统筹不足的现实问题。什么是统一监督管理?统一管理和分工负责有何区别?统一监督是否包括环境保护主管部门对其他部门履职情况的监督?对于这些问题,法律没有进一步的界定。当前,理论界普遍认为,环境保护包括对自然资源的保护,环保部门统一监督管理就是环境保护主管部门统一指导、协调和监督自己和其他部门在自然资源和环境保护方面的工作。但这一观点并未得到相关政府部门的认同,其原因在于,部分政府部门担心自己分工负责的职权会因环境保护主管部门的统一监督管理而被架空,更不愿意看到另外一个非监察性质且与自己平级、互不隶属的政府部门来监督自己的履职情况。

此外,由于自然资源之间、生态环境与处于其中的自然资源之间具有相互影响性,因而,当有关部门因环境污染、生态破坏、资源开发利用等事项发生交互性的职权纠纷和矛盾时,环境保护主管部门的统一指导、协调和监督等职权作用的发挥,常常难以得到其他部门的认同。所以,这不仅影响环境保护行统筹协调的效率,而且阻碍了环境和自然资源保护全局工作的开展,也损害了政府的公信力。所以,从应然性角度来看,目前环境保护主管部门统一监督管理作用的实际发挥还相当不够。

尽管新修订的《环境保护法》规定了生态补偿等自然资源保护措施,但从整体上看,与生态保护有关的自然资源开发利用、林业环境、农业环境、水环境、水土保持等方面的规定仍呈现出修改少、综合性不足的问题,立法结构瘸腿的现象没有得到纠正。基于《环境保护法》属于全国人大常委会通过的法律,与《水法》、《森林法》、《土地管理法》等法律的层级一样,难以起到统帅作用。因此,一些学者认为,此次修订的《环境保护法》虽可以为环境保护主管部门提高执法监管能力和实效所用,但对于水利、国土、林业、海洋等部门则难以适用。

可以说,在横向上,环境监管统管部门与行业主管部门之间存在职能交叉,且缺乏制度化、程序化、规范化的沟通协调机制。导致环境监管实际工作中常出现互相推诿或扯皮现象,难以实现有效的统一监管。尽管在中央层次已经建立了全国环境保护部际联席会议机制,但这一机制缺乏行使职能的法定途径,且在促进综合决策、加强环保协调方面作用有限。自2014年起,全国100多个市县开始实行环境保护多规合一机制,即经济社会发展总体规划与环境保护规划、国土资源规划、城市建设规划合一,从而实现环境保护与经济社会发展综合决策的目的。这一措施的覆盖面还应继续加大。

在纵向上,环境监管体制最突出的问题在于有效性不足,即中央对地方的环境监管缺乏有效约束。其主要原因在于,地方各级环境行政主管部门的人

◆陈以礼

国务院近日印发了《水污染防治行动计划》(以下简称“水十条”),明确了当前和今后一段时间水污染防治工作的目标和主要指标,并从全面控制污染物排放等方面进行了全面部署。

为此,基层环保部门要贯彻落实好国务院“水十条”,确保完成水污染防治目标和任务。当前,迫切要做好以下几点工作:

一是尽快出台相应的配套政策、制度、方案、措施等。“水十条”每一项都明确了责任部门,急需配套相应的制度、方案、措施。如制定或修订地下水、地表水和海洋等环境质量标准,建立健全价格税费、收费政策、税收政策,研究建立流域水生态环境功能区、管理体系,完善水资源保护考核评价体系等。

二是要把强化科技支撑放到更加

事任免和财权都在同级党委和政府手中,上级环境保护部门作为专业指导和监督部门,难以有更大的约束和监督手段。

其次,社会和市场参与不足,多元共治的环保体制机制尚未健全。

国家治理体系是指治国理政的制度体系,国家治理现代化是指治国理政能力的现代化,因而,可以把两者分别总结为制度体系和制度能力。其核心是在党的领导下和政府负责下,通过制度建设,吸收各方面的力量参与环境保护,实现环境共治。

环境保护需要常态化监管,而我国政府的监管力量具有偶然性的特点,具有视野有限的局限性。政府常因监管力量不足而引起现场监管缺位的窘况。相对于广泛的违法行为而言,环境保护主管部门能够作出处罚的违法行为十分有限,无法实现全面、有效打击违法行为的目的。然而,社会公众监督资源非常丰富。在绝大多数场合中,其监督的力量是常态存在的。

但是,我国当前环境立法和法律实施,仍过分强调行政力量掌控作用的发挥,未对公众的常态化监督力量给予足够重视,导致环境保护钓鱼执法、选择执法、寻租执法、滞后执法等执法不公、执法缺位的问题层出不穷,使环境法律规范的实施走了调、变了样。

环境监管体制的改革建议

第一,赋予环境保护部门综合协调、监督执法和公共服务的职能。

环境保护部门统一协调有关部门的生态保护、自然保护区保护、地质环境保护、水污染防治、大气污染防治、气候监测、节能减排的职能。其他部门服从环境保护部门的统一规划、统一标准、统一指导和统一监督管理。

第二,加强国家一级的环境保护监督管理能力,保障落实省一级的环保责任。

国家一级除了保留重大事项和跨区域、流域的事项管理权,如大气排放指标交易、京津冀区域大气污染联防联控,其他的环境保护监管职权下放由省一级行使。建立引导和监督地方有效实施环境保护法律法规、规章规划的行政监督、财政预算体制机制。

在基层层面,要加大环境保护执法机构建设。乡镇的监管和执法职责的设立,可以采取以下模式:一是对于机构设置,组建环境保护监管科。如果条件不成熟,可以整合现有力量,组建综合执法科。进行专业培训,并配备装备,开展安全生产、职业卫生、环境保护等方面的监管工作;对于执法工作,可以采取授权执法的模式,即由县级环保部门授权乡镇进行环境保护执法,对于一定范围内的处罚数额,由乡镇直接行使。二是各县级环境保护部门在乡镇层面设立直属的执法站,进行巡回执法。在这种格局下,扩大乡镇街道的协助监管职责。三是强化乡镇环境保护协助执法的力量,协助县级环境保护局开展环境保护执法工作。

在环境监测方面,突出国家一级环境质量监测网络对地方环境质量管理的监督作用。“十三五”时期,建议市县两级不再承担环境质量监测的职责。市县两级通过信息共享的手段,获取本区域的环境质量信息。但对于污染源的监督性监测和执法监测,仍然由各市县负责。

第三,建立自然资源节约、生态保护和污染防治统一监督管理的机制。

明确环保部门的综合监督管理职权。由环保部门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。研究拟订环境保护的方针政策、方

如何确保“水十条”落实到位?

突出的地位。当前,水环境恶化的重要原因是我国经济处于粗放发展阶段,工农业生产技术整体落后,资源消耗高,污染排放大。解决环境污染要以工农业生产科技进步为基础,提升环境管理、环境治理各环节技术,加快环保科技研发,加大科研投入,切实解决环境治理技术滞后矛盾。

三是应侧重抓好农业、生活污染治理。当前,农业已超过工业成为我国最大的面源污染产业。同时,随着城镇化水平不断提高,生活污染问题日益严重。因此,地方政府要加大农业、生活污染防治力度,综合运用政策、法治、技

法、标准和规程,并组织实施。优化全国的环境监测网络。组织、指导本辖区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 and 环境保护监管工作的情况开展监督性执法。针对监督性执法发现的问题和社会举报的问题,约谈违法违规单位、个人以及监管不力的监管部门负责人,通报环境保护事件、责任人以及违法监管和监管不力的部门。统一组织调查环境保护突发性事故,并提出处理建议。

明确地方各级环保部门的统一监督管理职责。地方各级环保部门负有研究提出环境保护重大方针政策和重要措施建议的职责。监督检查、指导协调环境保护相关单位和下级人民政府开展监督性执法检查,组织环境保护大检查和专项督查。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,开展对同级人民政府及环境保护相关单位的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,对违法企业和单位予以建议、通报和挂牌督办。

在地方各级环保局内设立环境保护协调科室,统一监管科室和事故调查科室等,并调整其他科室和事业单位的职责。环境保护协调科室负责日常监管工作,如统一发布信息、公报,组织对省级人民政府与环境有关的职能部门开展环境保护监管履职情况的年度考核等。统一监管科室负责综合事务、国土资源统一监管事务、林业环保统一监管事务、气候变化统一监管事务、农业环保统一监管事务等。其中,综合事务包括接受和移交违法举报电话和邮箱投诉举报的案件。联合执法监察机构开展监督性执法检查,并开展约谈、通报等后续的监督工作。事故调查科室负责综合性事务、国土资源事故调查、林业环保事故调查、海洋环保事故调查、农业环保事故调查等事务,依法提出责任追究人和责任追究的建议。此外,执法监察机构应当负责对政府环境保护职能部门开展监督性执法工作。

优化相关领域的自然资源、生态保护和环境污染防治监管体制机制。环境保护与职业卫生、水土保持等领域密切相关。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如果移出厂界外,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批,这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性或者衔接性。同样,《水土保持法》规定的水土保持评价和环境影响评价也具有有一致性。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,提高监管效率,减少企业负担。

明确专门监管与综合监管失职的责任和相关责任追究机制。在明确环保部门统一监管职责的基础上,各级人民政府应明确各相关职能部门的分工监管责任。为了督促各部门依法履责,建议各级环境保护部门的纪检监察机构会同与环境保护职责有关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发生。

作者系国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长

术、资金等综合手段加以推动,加强与奖代补的补助力度,建立相应的管理机制。

四是提升环保业务水平,增强基层执法力量。这是基层严格环境执法、积极落实“水十条”的必要条件。当前,基层环境执法普遍存在人手不足、监管任务繁重、疲于应对的状况,国家要从机构改革整体出发,明晰各级环保部门的职责,根据区域面积、经济总量、流域和生态监管需要等核定环保机构人员,充实基层执法力量,加强执法培训管理,提升环境管理业务水平。

作者单位:江苏省射阳县环境保护局