

监管方式科学化的关键是协同共治



宋世明,国家行政学院二级副教授,公共行政学科带头人,博士生导师,法学博士。现任国家行政学院博士后行政体制创新方向领导小组组长。兼任“国务院推进政府职能转变协调小组办公室专家评估组”成员,国家行政学院公共治理研究中心副主任等。

对话人:国家行政学院公共管理教研部教授 宋世明
采访人:本报记者黄婷婷

环保部门履职尽责的依据有哪些?

■相关法律、三定规定及责任清单。

中国环境报: 职权法定应该是环保等部门履行职责的基本原则,您认为现行法律法规及相关文件对环保部门职权的界定是否足够清晰?

宋世明: 要想履职尽责,首先需要清楚环保部门的法定职责到底是什么。在依法治国、依法行政的今天,如果对法定职责不清楚,而从道德、伦理等其他角度探讨,就会把问题说乱了。国家、省级及市县级环保部门的职责是不同的,我们今天讨论的履职尽责问题主要针对的是

地方环保部门,特别是市级以下环保部门。

首先,要看《环境保护法》等法律法规是否有清晰的界定。《环境保护法》第十条规定,县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。我认为,市县两级环保部门的职责主要是环境保护领域包括事前、事中、事后监管在内的监管职责。

其次,要看各地“三定”规定对环保部门职权的界定。“三定”规定指的是定机构、定职能、定编制,地

环保局长被问责近年来成为社会关注的热点话题。那么,环保部门履职尽责的依据是什么?应该怎样履职尽责?

环保部门要严格依法行政,推进科学行政,实现效能行政,最大限度地统筹政府系统的公共资源以及全社会一切积极因素解决公共问题。协同共治的基本方式是协商、协调、协作、协同,关键是要推进参与、透明、协作。

方政府对环保主管部门应该有非常清晰的“三定”规定。但是现实中,很多地方的“三定”规定往往是框架式、素描式的,对职责分工没有特别明确的界定。

中国环境报: 现在国家有关文件提出地方制定环保责任清单,实践中一些地方对此也有相关探索,这是否是推动相关部门履行环保职责的有效做法?

宋世明: 环境保护责任是个系

统的责任体系,必须明确界定同级党委政府、环保部门及其他部门的环保责任,这就需要一张环保责任清单予以规定并对社会发布。实际上,环保责任清单也带有“职权法定”的色彩。虽然不是法律文件,却是在既定法律框架下主要利益相关方达成的责任分配共识。

对于法律确定、“三定”规定确定、责任清单确定的职责,市级以下环保部门绝不能左顾而言他,而是要敢于担当,将自己的分内职责承担到底,履行自己的环境保护使命。

地方政府环保责任与环保部门监管责任有何关系?

■环保部门的监督管理责任只是环境保护责任的一个方面,相当于责任体系大圆里的小圆。

中国环境报: 按照法律和相关规定,地方政府对本行政区域环境质量负责,环保及其他相关部门负责具体的监督管理工作,这在理论上是两个层面的问题。但是现实中,一些公众甚至地方政府自身认为环境质量上不去就是环保部门的责任。您对此怎么看?

宋世明: 首先,要清楚环境保护责任与监督管理责任的区别。二者具有有机联系但是并不相同。环境保护责任特别广泛,是一个涉及多个责任主体的责任体系。而环保部门的监督管理责任只是环境保护责任其中一个方面,一个不可替代的方面,相当于责任体系大圆里面的一个小圆。

一方面,要明确地方党委政府对环境质量负总体责任(总责)。2013年11月12日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,完善发展成果考核评价体系,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重;全面正确履行政府职能,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。2015年7月1日中央全面深化改革领导小组第十四次会议首次提出,环境保护实行“党政同责”。2014年4月24日修订的《环境保护法》第六条和第二十八条明确规定:“地方各级人民政府应当对本行政区域的环境质量负责。”“未达到国家环境质量标准的重点区域、流域的有关地方人民政府,应当制定限制达标规划,并采取措施按期达标。”而从追责的角度来看,2015年8月20日印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第三条明确提出,“地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责,党委和政府主要领导成员承担主要责任,其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。”当然,2006年1月1日开始实施的《公务员法》第八十二条也规定,“领导成员因工作严重失误、失职造成重大损失或者恶劣社会影响的,或者对重大事故负有领导责任的,应当引咎辞去领导职务”。此处的领导成员,当然包括市、县党委和政府及其有关工作部门的领导成员。

另一方面,要明确相关部门的环保职责。环境污染涉及的面很广,除了环保部门之外,其他一些部门也负有相应的职责。如2016年开始实施的《大气污染防治法》第六十八条规定,“住房城市建设、市容卫生、交通运输、国土资源等有关部门应当根据本级人民政府确定的职责,做好扬尘污染防治工作”。

除此之外,还必须明确,应落实生产经营者的环境保护主体责任。《环境保护法》第六条第二款规定,“企业事业单位和其他生产经营者应当防止、减少环境污染和生态破坏,对所造成的损害依法承担责任”。建立生态环境损害责任制度就是为了更好地使生产经营者的环境保护主体责任。在面面对污染事故、污染围城等问题时,我们在追究相关部门、领导责任的时候,要清醒地认识到,企业才是造成污染的直接责任主体,而当今许多企业并没有履行好自身的环保主体责任。

其次,要清楚公众逻辑与依法行政逻辑的区别。对于公众来说,更注重环境质量有没有提升,并不注重到底是哪些部门来履行环保责

任。这是公众的逻辑,是没有问题的。但是从依法行政的角度来说,必须分清楚各部门的职责到底是什么,才能推动各部门履职尽责。

中国环境报: 如果一个地方污染严重,污染围城现象突出,环境质量自然也就提升不了,那么到底应该追究地方党委政府的责任还是环保及相关部门的责任? 地方政府对环境质量负责的责任与环保部门对环保工作统一监督管理的责任究竟应该怎样区分?

宋世明: 如果一个地方污染严重,污染围城现象突出,究竟应该追究谁的责任? 前面引述的法律、法规条文已经说清楚了。我个人的观点是,既不能“割发代首”,也不能“割首代发”。既不能纵容一级政府主要领导人“找人替过”,也不能袒护环保部门把环保责任推卸得一干二净。个人认为,对一级党委政府主要负责人来说,有效平衡协调经济发展与生态环境保护才是真本事;而对于环保部门来说,依法行政、科学行政、效能行政才是真本事。

怎样推进环保部门履职尽责?

■环保部门要严格依法行政,推进科学行政,实现效能行政。

中国环境报: 怎样才能真正推进环保部门履职尽责?

宋世明: 环保部门履职尽责,要从以下3个层面扎实推进。

首先,要严格依法行政。我国正在全面推进依法治国,依法行政是依法治国的关键。要完善相关法律、法规、制度,明确环保部门的法定职权与法定职责。环保部门要遵循“法无授权不可为、法有规定必须为”的原则,落实监管责任。

其次,要推进科学行政。一是责任配置科学化。落实生产经营者的环境保护主体责任。同时,落实监管者的责任。在实践中环保部门往往对企业监管很严格,处罚也很重。但是有的企业就是依然不改,我行我素。这里面的原因有很多,但要认识到这未必是监管者的责任。要督促企业建立自我报告制度,加强行业自律。

二是监管体制科学化。要优化监管职权、监管资源、监管队伍,只有这样,环保部门才能担当起事前、事中、事后监管的职责。近日出台的省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,就是对监管职权、资源和队伍的一种优化。

三是监管方式科学化。从现代市场监管的角度来看,要抓住“两头”,突出中间。监管者、市场主体、监管方式是现代市场监管体系的三大基本要素,监管方式是联结监管者与市场主体的纽带。在一些地方,往往一提到监管就是加大执法力度、加大处罚力度,往往效果并不好。

第三,要实现效能行政。行政

部门开展工作的根本目的是满足公众的诉求。对于公众来说,不管你的行政方式是不是依法、科学,最主要看的是结果,是效能,是主观感受,比如天是不是更蓝、水是不是更清。一旦总体效果不好,就要求进行责任追究。因此,一切环保工作都要立足于改善环境质量,提升公众的满意度。

总之,环保部门要运用现代治理思路,实施现代治理方略,发挥四两拨千斤的作用。

中国环境报: 您刚才提到,加大执法力度、加大处罚力度并不是监管的全部,而应注重监管方式科学化。那么,您认为监管方式科学化的关键是什么?

宋世明: 我认为,监管方式科学化最关键的就是推进协同共治,即最大限度地统筹政府系统的公共资源以及全社会一切积极因素解决公共问题,政府在制度上做出相应的设计和安排。多元主体的良性互动是协同共治的核心,简约治理是协同共治的本质。协同共治的基本方式是协商、协调、协作、协同,关键是要推进参与、透明、协作。

参与,就是要积极推动公众参与,其中公益诉讼是一个很好的办法。我们不知道,地方政府要实现绿色发展协调发展,一手要托住公众合法利益,一手要托住资本合法利益,公众合法利益和资本合法利益有时是彼此冲突的,而政府对两方面利益都要统筹兼顾到。在这种情况下,推进公众参与特别

是公益诉讼,就可以较好地协调二者的关系。作为环保部门,要积极推动公益诉讼制度的发展。其实《环境保护法》第五十八条扩大了提起公益诉讼的主体。“对污染环境、破坏生态,损害社会公共利益的行为,依法在设区的市级以上人民政府民政部门登记的相关社会组织,和专门从事环境保护公益活动连续五年以上且无违法记录的社会组织,可以向人民法院提起诉讼,人民法院应当依法受理”。除了公益诉讼之外,比较有效的制度安排还包括鼓励企业内部人举报的“吹哨人”制度;鼓励广大公众运用移动客户端进行举报监督的制度等。从国外实践来看,最有震慑力的是集体诉讼制度。

透明,就是要实现环境信息公开,特别是大数据的公开,这样做有利于地方政府落实环境保护责任。举个例子,相邻的两个县地理位置、资源禀赋差不多,其中A县环境优美,百姓很满意;B县环境污染严重,超标企业众多。原因是什么? 环境治理力度不一样。如果能实现大数据的公开、共享,就能倒逼地方政府落实环保责任,优化产业布局。数据公开的目的是建立开放政府,试图在大数据时代寻求政府、资本、公民三大利益相关者的最大公约数。公民对大数据的运用,可以促进政府更加负责;同时,环保人员通过公布执法数据,有助于获得公众理解,寻求公众支持。

协作,就是要加强协商和沟通。比如我们前面提到建立环保责任清单制度,从消极的角度看,可以

分清各部门的职责,免于被错误追责。从积极的角度看,环保部门要有积极主动的心态,多与地方党委政府、相关部门沟通交流,加强协作,共同完成环境保护目标任务。

监管方式科学化的核心就是参与、透明和协作。在具体方式上,还可借鉴美国等国家的经验,运用信用监管、风险监管、双随机抽查等现代监管方式。

中国环境报: 在我国,监察部门负有行政效能监察的职责。在地方,一些行政单位开始运用第三方(社会组织)评估等办法对行政效能进行评估。是否需要建立和完善评估履职尽责的指标体系?

宋世明: 建立指标体系对政府部门履职尽责情况进行评估和考核,是可行的,也是必要的。但是对于环境保护而言,环境问题解决得如何,雾霾天气是少还是多,就能比较直观地反映出环保职责履行得怎么样。因此,在当前的环境形势下,当务之急不是建立一个复杂的评估体系,而是要树立现代治理理念,建立现代治理体系,想方设法实现环境保护的目标,推动生态环境质量总体改善。

还要强调的是,地方政府树立绿色发展的理念,不仅要体现在口号上,更要体现在行动上。朱熹有言,“大本不立,小规不正,刮落枝叶,栽培根本”。这个根本就是地方政府践行的发展理念。如果各地都能实现发展方式绿色化,环境问题也就相对容易解决了,环保部门履职尽责也会更加顺利。

八方声音

权责对等是前提

正确实施环保问责,应在坚持职权法定和权责对等这两个原则的基础上,具体问题具体分析。该是谁的责任,就追究谁的责任;该追究到什么程度,就追究到什么程度。

◆贺震

权责对等原则,又称权责一致原则,是指在一个组织中的管理者所拥有的权力应当与其所承担的责任相适应。权责对等是权力配置的一条基本原则,是社会主义法治的基本要求,也是正确实施环保问责应遵循的一个重要原则。

笔者认为,权责对等原则内涵包括两个方面:一是管理者所拥有的权力与其承担的责任应该对等;二是向管理者授权是为其履行职责所提供的必要条件。总之,有多大的权力,就应承担多大的责任;没有授予其足够的权力,就不应让其承担相应的责任。这是公正观念在归责问题上的体现。

但在现实的环保问责中,权力有限的环保部门却似乎成了“无限责任公司”。比如,只要发生了环境问题,不管环保部门是否有责任、责任有多重,追责时总少不了环保人,处理最重的也往往是环保人。再比如,问责时只“下”不“上”,让环保部门负责人承担本该由书记、市长(县长)或党委、政府相关负责人承担的责任。甚至问责时不分具体情由,撇开问责看职务,由上到下层层加码、出现“上”轻“下”重现象。市长(县长)或分管市长(县长)被警告,环保局长就被记过,副局长记大过,环境监察支队(大队)长被撤职,办事员以失职渎职罪起诉。所有这些,都严重违背了权责对等原则。

正确实施环保问责,应在坚持职权法定和权责对等这两个原则的基础上,具体问题具体分析。该是谁的责任,就追究谁的责任;该追究到什么程度,就追究到什么程度。既不能让环保人承担其他部门的责任,也不能让环保部门承担本该由书记、市长(县长)或党委、政府相关负责人承担的责任。当然,如果环保部门、环保人未尽到法定职责、失职渎职,环保人也必须担责。在笔者看来,当下环保人对一些地方环保问责的质疑,是在全面推进依法治国的新形势下,对环保问责的合法、合理与公平、公正的正当诉求。

“以铜为镜,可以正衣冠;以古为

镜,可以知兴替;以人为镜,可以知得失。”《三国演义》有两个故事对问责具有深刻的现实启示。一个故事是,诸葛亮率军进攻祁山,街亭失败后,一方面挥泪斩马谲,一方面自贬三级降为右将军。另一个故事是,曹操率军与袁绍相持时,因连日大雨,粮道难行,粮草紧张,引起军心浮动。曹操叫来正在忙于筹划的粮草官,不由分说,砍掉脑袋挂在旗杆上示众,并宣布说,粮草官贪污军粮已被处罚,后续粮草马上运到,请大家安心。粮草官不仅被砍了脑袋,还背了罪名。

笔者认为,党委、政府进行环保问责,应学诸葛亮,而不是效法曹操。出了环境问题,党委、政府及其主要领导人、分管领导,首先应检视自己的工作有没有做好。如果自己的工作没做好,就应当有失街亭时诸葛亮的担当胸怀和自贬三级的勇气。这是作为领导者的本分和应有的觉悟与境界。

当今的环境问题,说到底是发展的问题,是社会管理(治理)的问题,是全社会的大问题,最需要落实的首先是党委负责人和政府首长的责任,所谓“老大难,老大难,老大一抓就不难”。环保部门虽然是政府抓环境保护工作的职能部门,但基于现实考量,抓环保也必须落实各级党委、政府的责任,以及其他负有环境监管职能部门的职责。

尽管《环境保护法》规定“县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理”,但是作为统管部门的环保部门与具有环境监管职能的发改、经信(工信)、农业、住建(市容、城管)、水利(水务)、国土、林业、公安、交通、商务等分管部门之间的执法地位是平等的。环保部门对其不享有领导、监督的职权,相关部门不负有被环保部门领导和监督的义务,环保部门想“统一监管”也是有心无力。没有法律赋予的实质授权,众多负有环境监管职能的部门,能够接受环保部门的“统一监督管理”吗?

总之,权责对等是权力配置的基本原则,也是正确实施环保问责的重要原则。舍此,环保问责将难以达到问责的本来目的。

作者单位:江苏省环保厅

发挥好责任清单作用

环保责任清单列出的是政府部门间的职能,明确了监管主体。但防治污染的主体责任要传递到排污企事业单位或其他生产经营者,他们才是消除环境影响的关键。

◆罗岳平 冯靖

近期,很多省级人民政府已发文确定环保责任清单,涉及发改、财政、教育、科技、农业和国土等30多个部门,内容全面,但体系也比较复杂。其目的就是要推动政府各部门齐抓共管环保工作,促进环保部门履行统一监督管理责任。

经济发展和环境保护始终是矛盾统一体,为保持两者之间的合理平衡,政府以什么样的力度抓经济发展,相应就要以同等力度重视环境保护。如果缺乏这种系统思维,合理的平衡就有可能被打破,甚至带来不可逆转的损失。当经济建设任务分配到政府各部门,与之相伴的环境保护责任也要对应地划转过去。各省级人民政府发布的环保责任清单是健全环境保护责任体系的制度保障,既细化了责任分工,又进一步明确了法律上模糊、“三定”方案界定不到位或职能有交叉的部门职责,受到社会各界的广泛认同。

好的制度设计要发挥出效力,一是应受到各方面的重视;二是要优化落地方案,使制度具有可操作性。相关环保公职人员要清楚所担负的监督责任,企业要了解在哪个职能部门的指导下开展规定的环境保护工作,群众要掌握投诉渠道并监督治理效果。只有将环保责任清单向这3类主体宣贯到位,才能为环保责任清单的后续执行奠定基础。这种观念转变并非简单发个文件

就能实现,需要创新宣传模式。比如,可制作手册或版画,以群众日常生活中常见的环境问题为核心,简要介绍污染源、环境危害、监管部门、防治措施、效果评估等信息,使群众清晰了解到谁是责任部门,排污企事业单位或其他生产经营者应如何防治此类污染,从而方便群众投诉和参与监督。

环保责任清单列出的是政府部门间的职能,明确了监管主体。但防治污染的主体责任要传递到排污企事业单位或其他生产经营者,他们才是消除环境影响的关键。比如,据报道,不久前河南省安阳市副市长带队检查城区建筑工地扬尘防控情况,同样被企业拒之门外半个多小时。由此可见,环保方面的执法现场并不理想。不管是哪个部门到现场履行监督职责,都会遇到困难和阻力。这就要求形成环境执法合力,通过部门联动,使排放污染物的企事业单位或其他生产经营者看不到任何可乘之机,认识到只有精心治理到位才有出路,从而下决心增加环保投入,提高清洁生产水平。

良性运转的环境治理体系首先要靠企事业单位和其他生产经营者的行为自律,自觉降低对环境的影响;其次,有赖于政府负有环保监督职能的各部门正确履责,分头控制好各领域的环境风险;最后,要发挥好群众的积极性,通过随手拍等监督形式,创新环境监督手段,激发群众的环保热情。

作者单位:湖南省环境监测中心站