推行环境保护责任清单制

秦昌波 吴舜泽

近日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《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》),在中央文件层面首次提出制定并落实环境保护责任清单。制定地方各级党委政府及其相关部门的环境保护责任清单,是扎实推进生态文明体制改革的一项重要举措,可以从制度上破解环保责任就是环保部门的责任、环保工作就是环保部门的工作的问题,打破环保工作"小马拉大车"的困局,有利于落实"党政同责""一岗双责",形成齐抓共管的大环保工作格局。

1 制定环境保护责任清单的必要性

一是环境保护责任清单是党委政府及其相关部门履职尽责的依据。习近平总书记提出的现行以块为主的地方环保管理体制存在的第一个突出问题,即难以落实对地方政府及其有关部门的监督责任。若不明确提出环保责任清单,就谈不上落实对地方政府及其相关部门的监督。因此,责任清单是垂直管理改革的前提。区县级环保局不再单设而成为市级环保局的分局后,将倒逼地方区县党委政府及其有关部门承担环境保护职责,因此责任清单也是垂直管理改革的有机内容。由于各责任主体的环境保护职责往往散落在众多法律、法规、规章和红头文件中,缺乏系统完整的环境保护责任清单,导致环保责任界线不明确,形成了"九龙治水"责任多头、"爹不管妈不要"责任真空、"三不管地带"责任盲区等问题。这就需要将各级党委政府及其相关部门的环境保护责任梳理清楚,避免责任多头、责任真空、责任模糊等问题,使履责有依据、监督有抓手、追责有方向,从而实现大环保的格局。

二是环境保护责任清单是生态文明绩效考核和生态环境监督问责的依据。系统完整、边界清晰的环境保护责任清单是建立健全生态环境保护目标责任制和党政领导班子考核评价制度的依据。同时,随着《环境保护督察方案(试行)》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等文件的贯彻实施,需要明确党委政府及其相关部门各自的环境保护职责,在发生问题时需要对照责任清单找准责任主体,公正合理地进行追责。

三是环境保护责任清单是保障社会和公众进行监督的依据。随着经济社会的进步,良好的生态环境质量已经成为最普惠的公共产品。伴随公众环境需求的提升,社会大众的环境权益意识不断提高,要求拥有更多的知情权、表达权、参与权和监督权。这就需要党委政府及其相关部门有一个内容完善、边界清晰的环境保护责任体系,避免出现公众反映意见找不到渠道、信访投诉找不准对象的情形。面对一些与群众利益密切相关的"环境疑难杂症",公众往往揪住环保部门不放,甚至出现"具体监管部门无责轻松过关,环保部门陪绑反而被考核扣分"的怪现象,成为"背黑锅"的出气筒。"晒"出来责任清单,能够让公众知道党委政府和各部门的责任,形成公众和舆论的有效监督,促进党委、政府及相关部门更加自觉地履行生态环境保护责任,进而改善环境质量。

2 地方实践经验及存在的问题

地方在推进生态文明建设、执行国家环境保护规划和大气、水、土壤3个"十条"过程中,为更好地落实各级党委、政府及其相关部门的环境保护责任,一些地方结合工作实际需要从不同层面出台了一系列环境保护责任规定。这些责任规定的出台推动了地方各级党委及其相关部门履职尽责,落实"党政同责"和"一岗双责",形成环境保护工作合力,也为失职追责提供了明确依据,这些地方实践的亮点和突破值得借鉴推广。但是,环境保护责任规定仍然存在一定差异化甚至不明确的地方。总结各地责任规定实践中的经验和不足,对于各地落实本次垂直管理改革要求、制定契合文件要求和地方实际的环境保护责任清单具有较强的示范指引作用。

一是关于党委及其相关部门的环境保护责任问题。各地的责任规定较多地侧重政府及其相关部门的环境保护责任,而对党委及其职能部门的规定较少。仅有山东、河北、贵州、江苏、湖北、河南等地规定了党委及其职能部门的环保责任。以前我国没有明确的制度规定党委在环境保护方面的具体职责,导致党委的环境保护领导责任虚化。由于在地方层次的权力架构中,党委领导政府开展工作,党委的权威要大过政府。从理论上讲,党委也要承担环境保护的领导责任和失职的党纪、政纪和法律责任。特别是县(区)环保局不再单设而成为市(地)环保局的派出机构后,必然要求地方县(区)党委政府及其相关部门承担环境保护职责。《环境保护法》明确规定地方政府对辖区环境质量负责,《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第三条明确规定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。因此,依据党中央和国务院的有关法律法规要求,环境保护责任清单要明确各级党委及其职能部门的环境保护责任,重视党委领导作用和党政协同共进力量的发挥,突出地方各级党委的环境保护重要责任,避免出现政府有压力干事而没有党委的支持最终干不成事的现象。

二是关于担负主要责任的部门职责明晰问题。各地的环保责任规定对于担负一般责任的部门分工较少存在分歧,基本能按照"一岗双责"的要求落实到责任部门。但是农业污染防治、农村环境保护、机动车污染防治等重点领域的畜禽养殖、秸秆焚烧、面源污染、城乡污水垃圾、机动车污染管理等环境保护职责划分不尽合理或者存在一定交叉模糊,是各省(自治区、直辖市)垂直管理制度改革实施方案研究编制的重点。有的地方是未将有关职责明确落实到行业主管部门,仍由环保部门负责或承担主要责任;有的地方是在责任规定中使用"会同有关部门监督管理……"等模糊表述,导致"清单不清",失去制定责任清单的意义。环保部门受能力、手段等制约,在这些领域的环境保护监督管理往往力不从心。行业主管部门可以借助行政许可、扶持资金、监管手段的优势更好地对本领域的环境保护进行监督管理,也有利于从产业行业规划、布局、政策的源头做好环境保护工作。如陕西省机动车淘汰职能从环保部门移交公安部门后,公安部门充分发挥纪律部队的优势大大加速了老旧机动车淘汰力度。因此,环境保护责任清单要突出担负主要责任的部门,覆盖担负一般责任的部门,将全要素、全过程的环保责任无一遗漏地分解到具体部门,把生态环境保护中"剪不断理还乱"的"一团乱麻"梳理清楚,做到不留死角。

三是关于履责的奖惩和失责追究问题。各地的责任规定比较具体地明确了各级党委政府及其相关部门的环境保护责任,但对于责任落实和失职追责规定较少。仅有江苏、福建等地规定了督促检查、奖励和问责等方面的责任落实措施。责任清单解决了"有责所在"的问题,但千条万条,不落实就是"白条"。因此,落实环境保护责任清单必须要同步制定考评、奖励与追责的具体落实措施,加强检查督察、跟踪问效,推动责任落实。

3 建立环境保护责任清单的建议

首先,要厘清党委和政府的主体责任与相关部门的工作职责定位差异,落实地方党委和政府对生态环境负总责的要求。环境保护涉及的领域众多,生态环境质量状况是各领域、各部门履行环境保护职责的综合结果表征,因此,党委和政府需要对辖区环境质量负责。党委和政府履行职责往往通过自己的部门去履行具体工作职责,这就需要制定相关部门的环保工作责任清单来分解落实环境保护工作职责。党委和政府通过要求各部门履行好环保责任来实现自身承担的环境质量改善责任的要求。环境保护责任清单要坚持"党政同责"和"一岗双责",明确党委、政府对本行政区域生态环境保护工作负总责。党委、政府及其有关部门的主要负责人是本行政区域、本部门职责范围内生态环境保护工作的主要责任人,是对生态环境保护工作负主要领导责任的第一责任人;分管生态环境保护工作的领导班子成员对生态环境保护工作负综合监督领导责任;其他相关负责人对分管业务工作范围内的生态环境保护工作负直接责任。

其次,全覆盖与抓关键相结合,按照"管发展必须管环保,管生产必须管环保"的原则,制度化、清单化落实环保部门与其他部门的环境保护责任。结合"气十条""水十条"部门分工、中央城市综合执法改革,以及部分省市做法,按照"一岗双责"的基本要求,在制度设计和职责分工上做好工作,让抓发展的人同时搞环保,不是一拨人搞发展、一拨人搞环保,统一明确各部门的环境保护责任和任务。相关部门应根据环境保护相关法律法规和环境保护责任清单规定,负责本行业、本领域、本系统的环境保护工作。特别是对《意见》点了名、各地有差异的工业污染防治、农业污染防治、城乡污水垃圾、矿产资源开发环境保护、机动车污染防治、自然生态保护等领域,责任必须清单化、明确化、公开化、可考核、可量化。总体上环保部门能干的、技术性强的可以留下来,面上的、分散的相关环保工作应该由各个行业部门去负责。

第三,同步完善相关监督考核和奖惩制度建设,推动责任清单落实。责任清单要管用,关键是要抓好责任的落实和监督。不仅要做到照单履责,还要做到照单追责,让生态环境得到切实、有效的保护和治理。一是要建立健全生态环境保护目标责任制,将环境保护责任清单纳入党政领导班子考核评价的重要内容,强化考评、激励与追责,引导地方各级党委政府及其相关部门依法依规履职。二是要将环境保护责任清单作为与环境监察、环保督察巡视配套的基础性制度安排。依据责任清单,专项督查巡视与日常环境驻点监察相结合,加强事前事中事后全过程的责任监督,同时强化监察结果运用,将履行环保职责情况向纪检、组织、人事等部门及时通报情况。三是对未能履行职责的责任主体,要依法依规严格公正追责,从而形成有权必有责、用权受监督、失职要追究的格局,用严格的制度保护生态环境。

作者单位:环境保护部环境规划院

环境保护责任清单要明确各级党委及其职能部门的环境保护责任,重视党委领导作用和党政协同共进力量的发挥,突出地方各级党委的环境保护重要责任。

农业污染防治、农村环境保护、机动车污染防治等重点领域的畜禽养殖、秸秆焚烧、面源污染、城乡污水垃圾、机动车污染管理等环境保护职责划分不尽合理或者存在一定交叉模糊,是各省(自治区、直辖市)垂直管理制度改革实施方案研究编制的重点。

落实环境保护责任清单必须要同步制定考评、奖励与追责的具体落实措施,加强检查督察、跟踪问效,推动责任落实。

省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革
名词解释之机构编制(一)

■ 事业单位分类改革

根据《事业单位登记管理暂行条例》规定,事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机构举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。事业单位应当具备法人条件,实行分级登记管理。

按照社会功能一般将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务3个类别。事业单位分类改革是指按照政事分开、事企分开和管办分离的要求,以促进公益事业发展为目的,以科学分类为基础,以深化体制改革为核心,坚持分类指导、分类推进、分级组织、分步实施的工作方针,分类推进事业单位改革,对事业单位管理体制和运行机制进行调整优化、改进革新的举措。到2020年,建立起功能明确、治理完善、运行高效、监管有力的管理体制和运行机制,形成基本服务优化、供给水平适度、布局结构合理、服务公平公正的中国特色公益服务体系。

我国环境监察执法系统、环境监测系统大多为事业单位,一些地方环保局仍然是事业局、合署局。因此《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》)在基本原则中明确要求,环保垂改工作应搞好统筹协调,与事业单位分类改革等相衔接,提升改革综合效能。

■ 事业机构、使用事业编制的市县环保局改革

承担行政职能的事业单位是指承担行政决策、行政执行、行政监督等职能的事业单位。这类单位政事不分、机构重叠、职责交叉、效能不高等问题日益突出,不适应简政放权、依法行政、规范政府治理的要求,迫切需要通过改革加以解决,逐步将其行政职能划归行政机构或转为行政机构。

《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》规定,对部分承担行政职能的事业单位,要认真梳理职能,将属于政府的职能划归相关行政机构;职能调整后,要重新明确事业单位职责、划定类别,工作任务不足的予以撤销或并入其他事业单位。对完全承担行政职责的事业单位,可调整为相关行政机关的内设机构,确需单独设置行政机构的,要按照精简效能原则设置。

《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》具体规定,先行推进承担行政决策、行政执行、行政监督等职能,主要行使行政许可、行政裁决等行政职权的事业单位改革。首先,对于政府直属事业单位,结合推行大部门制并入相关行政机构,确有工作需要的可保留原来的牌子;确需单独设置行政机构的,原则上在中央规定的机构限额内统筹研究解决,具体设置形式、名称、排序等,根据本级政府的功能特点和实际需要决定。

因此,《意见》第十条规定,"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"。目前全国仍有100多个事业单位性质的市县两级环保局,作为承担行政职能、主要行使行政许可和行政决策的政府直属机构,应当根据事业单位分类改革要求和《意见》要求,逐步转为行政机构。特别是区县级环保局改革调整为市级环保局分局后,在一定程度上解决区县政府行政机构总数额度限制,有条件大力推进环保局的规范化建设。对于一些区县环保、林业、水利合署设置的环保局,应结合区县环保分局派出的要求,合理统筹、积极稳妥地推进垂改工作。对于开发区管委会所属的事业性质的环保局,各省、自治区、直辖市可以结合开发区管理体制实际情况等合理确定改革方向。

■ 规范设置环境执法机构

《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》提出,稳步推进承担行政执行等职能,主要行使行政处罚、行政强制等行政职权的事业单位改革。这类事业单位的主体是行政执法机构。要全面清理职能,有法律法规依据的继续依法履职,没有法律法规依据的原则上予以撤销,确需保留的要尽快完善法律法规,在此基础上纳入综合行政执法体制改革统筹推进,并与司法体制改革、城市执法体制改革、文化体制改革等相衔接。

《意见》第十条提出,"试点省份结合事业单位分类改革和综合行政执法改革,规范设置环境执法机构"。各省份的环境执法机构作为承担行政执行,主要行使行政处罚、行政强制的行政职能机构,也应结合事业单位分类改革等将其行政职能逐步划归行政机构或转为行政机构,保证环境执法的权威性,解决事业单位委托执法等具体问题。

■ 内设机构

内设机构指一个部门内设的组织机构,是"三定"规定的主要内容之一。内设机构一般不能单独以自身的名义对外行使职权,只能通过所从属的机构并以该机构的名义来行使所承担的部分职权。内设机构的名称必须冠以所从属的机构的名称。也有一些内设机构具有半独立性,可依法律法规的相关规定在某方面独立行使职权。

在我国政府的行政机构中,内设机构是指县级以上各级人民政府行政机构为履行职责的需要,在职能分解基础上设立的内部机构。内设机构的层次一般不超过两层,名称应当规范、明确,并与机构的类型和职责相称。内设机构的设立、撤销、合并或者变更规格、名称等,一般由行政机构提出,报同级人民政府机构编制管理机关审批、备案。

《意见》第十条提出,加强环境监察内设机构建设,符合《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》关于承担行政监督,主要行使行政许可、行政裁决等行政职权的事业单位改革的规定。垂直管理制度改革后,环境监察为以"督政"为主的"新监察",与"查企"分开,主要承担行政监督的职责。

为保障环境监察机构的权威性,各省份应将根据《意见》要求,结合承担行政职能事业单位改革规定,在厘清环境监察与环境执法职能差异实施分置的基础上,将环境监察机构逐步转变或设置为行政机构,配置好不同职能要求的监察处室,作为省级环保厅(局)的内设机构。同时,省环保厅(局)派驻各市地的环境监察机构也应作为省环保厅(局)内设机构进行管理。这为环境监察机构提出了明确的改革要求和依据。

■ 不突破地方现有机构限额和编制总额

机构是指在行政管理领域中具有一定行政管理职能、党务管理职能、公益服务职能或其他管理、服务职能的机关、事业单位及其他组织。目前列入机构编制部门管理的机构主要有各级党政机关,人大、政协机关,法院、检察院,各民主党派机关,群众团体机关和各级各类事业单位等。从目前机构编制管理的范围看,机构可以分为党政群机关和事业单位。

机构限额指县级以上地方各级党政机构设置的上限额数。为从宏观上控制政府机构的总体规模,中央根据各地经济社会发展水平、人口和面积、财政收入、行政区划等实际情况,规定了机构设置的最高限额。中央规定的机构限额,各地必须严格执行,不得突破。

根据《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》规定,编制是指机构编制管理机关核定的行政机构和事业单位的人员数额和领导职数。狭义的编制也称为"人员编制",是指机构编制管理机关核定的机关、事业单位的人员数额和领导职数。人员编制是"三定"规定的主要内容之一。人员编制分为行政编制和事业编制两大类。

行政编制是指中国共产党各级机关、各级人大及其常委会机关、各级行政机关、政协各级委员会机关、各级审判机关、各级检察院机关、各民主党派和工商联的各级机关,有关群众团体机关使用的人员编制,其经费由国家财政保障。全国行政编制规模必须严格控制。行政编制的审批权限在中央,各地区各部门不得在中央批准的行政编制总额外越权审批行政编制或自行确定用于党政机关、人大机关、政协机关、法院和检察院机关、各民主党派和工商联机关的编制。各地区各部门可根据工作需要调整行政编制,但必须在批准的总额内进行;地方不同层级之间行政编制的调整由省级机构编制部门报中央机构编制部门审批。各地区各部门必须严格按照规定使用行政编制,不得擅自改变行政编制的使用范围。

事业编制,是指各类事业单位所使用的人员编制。与行政编制相比,事业编制使用范围广泛,经费形式分为财政拨款、财政补助和经费自理等多种形式。中央机构编制部门重点加强对地方事业单位机构编制管理工作的宏观指导,对各省、自治区、直辖市事业编制的总量和结构进行调控。各省、自治区、直辖市机构编制部门统一制定本地区事业单位机构编制管理办法,上级机构编制部门对下级机构编制总量和结构实行动态管理。事业编制的适用范围必须严格控制,强化检查监督。事业编制只能用于事业单位,不得把事业编制用于党政机关。不得把事业编制与行政编制混合使用。

《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》规定,涉及机构编制调整的,不得突破政府机构限额和编制总额,主要通过行政管理体制和政府机构改革中调剂出来的空额逐步解决。另外,已认定为承担行政职能但尚未调整到位的事业单位,在过渡期内继续按照现行法律法规和政策规定履行职责,使用事业编制且只减不增,人事、财务、社会保险等依照国家现行政策规定实施管理。

对于行政编制不足的情况,《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》提出,行政编制确有困难的,可按程序在总量内跨地区、跨部门调剂少量行政编制。仍然难以满足需要的,由省级编委、中央国家机关试点部门提出方案报中央编委批准后,可多核销事业编制、置换核减少量行政编制,但要严格控制本地区本部门行政编制在一定比例内。各省份要结合实际,在规定范围内创新方式方法,合理争取机构编制。

《关于开展承担行政职能事业单位改革试点的指导意见》要求,妥善解决所需行政编制,通过创新管理方式、调整编制结构,多渠道解决改革涉及的行政编制问题。对于明确将事业单位承担的行政职能划归行政机构或单独设置行政机构的,综合考虑职责任务、工作对象等因素,从严从紧核定行政编制,原则上在通过政府机构改革、简政放权、自然减员、内部调剂、控编减编等方式腾出来的行政编制内解决。

因此,《意见》第七条规定,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机构编制和人员身份问题,保障环保部门履职需要。这要求各省份在改革过程中,要严格执行中央规定的本省、自治区、直辖市所有部门的机构限额设置机构,不突破本省、自治区、直辖市编制总额。同时,也要积极争取支持,力争将其他部门机构限额和编制额度调剂给环境保护部门。另外还要按照《意见》第17条要求,结合机构隶属关系调整,重新调整环境监测监察执法的职责、体系,相应划转编制,进行优化配置、合理调整,保障新体制下环保工作顺利进行。