

环保机构垂直管理制度分析

小组成员：李丹妮 周舒玥 鱼又川 王怡 田应科

● 制度介绍

十八届五中全会公报提出，国家将实行“最严格的环境保护制度”，实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。

“所谓省以下环保监测机构垂直管理，是指市县环保部门下属的环境监测机构实行省级垂直管理。”前述环保部官员对21世纪经济报道解释。

具体来说：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。

那么，中央为什么要这样做呢？

1、打破地方行政干预，保证“上传下达，政令通畅”

“监测与监察执法都属于环保部门非常基础性的重要工作，省级统管的改革表明了中央打破地方保护主义的决心。” 环保部的一位官员对21世纪经济报道表示。

以前

- 原先的政策是市和县环境监测站都由当地环保局直接领导，当地环保局是当地政府的一个行政部门，其职位、人事、工资、奖金、经费等均由当地政府和党委决定，即“分离制”。然而这种管理体制可能导致市县政府在利益驱动下，有可能去干预环境监测机构的监测数据，即出现地方行政干预。并且
《2008~2010年全国环保系统工作人员违纪违法案件情况统计分析报告》显示：环境监察占总查处人员数量的30.6%，主要表现为不认真履行监管职责，利用监察执法权收受贿赂。随着近几年环境违法案件追责力度的加大，几乎每一起案件均有1~2名环境监察人员因监管不力或监管不到位被追责。

现在

- 实行新的管理模式之后，市县环境监测站将由省级环境监测中心站统一管理，由省级财政对其经费予以保障。上级环保执法主管直接对下级监察行为进行督查，对排污企业进行直接检查，对排污行为实行“空降”式监察与查处。环保部直接到地方监察，省环保厅到下一级地市监察，加大约谈、追责的力度。这样就摆脱了对市县财政的依赖，可减少市县的直接行政干预，保证监测数据的正确性和真实性，也保障了环境执法的效果。

2、提高环保部门管理效率，利于资源配置

实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理的环境管理体制改革方向，减少管理层级，提高管理效率，必将促进我国环境治理体系的提升和优化。

可以看出，国家强化环境管理、提升管理效率、增强管理权威性的决心。以此为突破口，必将带动整个国家环境管理体制的改革与创新，形成环境管理体制的新局面。

具体而言，实施环境监测权力上移，提高了监测信息的收集、传递效率。另外，监测权力上移，在一定程度上也缓解了地方监测资金短缺的困境。而对于监察执法垂直管理，则强化了环境监察的威慑力和权威性，在很大程度上保障了环境监察的公平性和独立性。

面临的难题：

1. 省以下环境监察执法垂直管理，面临人员编制难题

省以下环境监测机构垂直管理之后，环境监测中心站的编制会大大突破，省级财政需要大幅提高其预算保障金额（成本增加）；人员编制的问题，多余的公务员去向不明；市县靠什么去依据环保法对当地环境质量负责？省内环保系统垂直管理的部分与属地管理的部分如何有效去协调？

● 2. 架空地方管理

如果过多的职能部门被垂直管理，地方政府管理地方事务的职能完整性将受到破坏，地方政府的组织功能及职权会变得残缺而不完整，其管理职能和权威必然受到削弱，大大降低管理的有效性。

- **3. 监督部门减少，容易滋生腐败问题**

部门垂直后，将失去其他职能部门的有效监督，而上级部门难以了解和考察地方的实际工作，缺乏监管力度，容易产生腐败行为。

- **4. 不能彻底排除地方政府对环境执法的干扰**

虽然垂直管理可以实现部门经济和行政执法的独立性，但是因为环境问题本质上是社会经济问题，环保部门的工作涉及面很广，必须依赖于地方政府的协助，否则工作难度太大和执法成本过高将导致实际上的权力虚置。

p.s.有关垂直管理有效性问题的两方面疑问

- **第一，地方政府是否需要完整的职能。**不同层级的地方政府都应有不同的职能，以及不同的组成机构。小而全的职能组成和机构设置某种程度上反而会影响地方政府的管理效率。部分职能部门的垂直管理，适当上移其职权，将有助于地方政府管理效率的提高。
- **第二，垂直管理部门是否与地方利益相对立。**垂直管理作为行政管理的手段，其目的主要是加强上级部门的监督，以保证行政执法的有效性和独立性，与地方政府之间难免存在着冲突。但是地方政府经济社会的发展离不开各职能部门的相互配合，只要地方政府和垂直部门认真履行职责，秉公执法，那么在长期的合作中必然能实现“整体”和“局部”利益的协调统一。

谢谢大家!!!