

DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2015.23.001

论绿色发展理念下环境执法垂直管理体制的改革与构建

Study on the Reform and Construction of Environmental Law Enforcement Vertical Management System Under the Green Development Concept

摘要 中共中央提出绿色发展新理念，“十三五”期间以提高环境质量为核心，改革环境治理基础制度，实行省以下环保监测监察执法垂直管理制度，这是我国环境保护工作体制的重大变革，对推进生态文明建设意义深远。本文从检视我国现行环境执法的体制局限入手，对环保部门“统一监督管理”的法定职责进行分析，提出了“统一管理权”与“统一监督权”分立的主张，并对垂直管理体制的利弊作了较为深入的分析。

关键词 绿色发展；环境执法；垂直管理；体制改革

文/王树义 郑则文

近十年来，生态文明建设的战略地位和极端重要性日益凸显，加强对生态环境的保护已成为当前经济社会发展新常态下最重要的命题之一。新《环境保护法》创新了环境管理制度，为新时期环保工作提供了强有力的法律保障。然而，由于受到体制、机制乃至相关领域法制匹配性不足等因素的影响，环境保护作为生态文明建设的主阵地和主力军并未发挥应有的作用，资源约束趋紧、环境污染严重、生态退化趋势加剧等问题仍然是全面实现小康社会战略目标的短板。

中共中央十八届五中全会关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，要求以提高环境质量为核心，实行最严格的环境保护制度，改革环境治理的基础制度，实行省以下环保监测监察执法垂直管理，地市级环保局实行以省级环保厅局为主的双重管理体制，县级环保局作为地市环保局的派出机构，不再单设。回顾过去，以往历次改革主要集中在国家最高行政架构层的调整或加强，很少涉及地方各级环境

保护主管部门的职能、职责和组织结构。本次的改革措施，无疑是四十多年来环保体制方面最重大的举措。改革环境行政管理体制和环境监测监察执法体制，必将有效扭转地方干预、执法不严、违法不究、数据造假等诸多沉痾积弊，进一步推动形成政府、企业、公众共治的环境治理体系。

现行环境执法的体制性局限

各级环保部门统一监督管理和相关行政主管部门分工负责，是1989年《环境保护法》确立的环境保护管理体制。但这一体制在实践中并未得到认真落实。环境保护统一监督管理的职责往往被误认为由环保部门一家负责。而环保部门又没有足以支撑其担负这一职责的权力。许多权力被分散到其他相关部门，从而导致权力分散，执法力量分散，形成环境执法的碎片化。从地方环保的情况来看，环境执法的体制性局限还表现在以下几个方面。

纵向上资源配置失衡

从省、市到区、县三级环保部门人员编制、业务素质、装备水平等

逐层递减，而具体任务则逐级递增，形成两个反向的金字塔结构，责任、权力、能力不相匹配。以南方某省为例，22个地级市环境执法人员的编制平均为41.7人。108个区县的环境执法编制平均16.3人；全省330台执法车辆的三分之一集中在省、市环境执法机构，区、县平均2台车，其中21个区、县没有环境执法车辆。

横向上执法范围过泛

从行业类型看，包括工业企业、餐饮点档、建筑施工企业；从污染源特征看，既包括固定源、流动源以及农业面源污染，又包括废水、废气、环境噪声、固体废物、放射辐射等污染；从排污行为特征看，还包括了露天烧烤、秸秆焚烧和畜禽养殖污染。就具体排污企业而言，从项目环评“三同时”监管，到试生产阶段的设施运行和竣工验收。而正式投产阶段则囊括了污染物排放、总量减排、排污费核定征收、应急管理、清洁生产、环境信用监管直至违法查处，可谓无所不包。环境执法不仅线长、面广、跨度大，而且相关部门之间的职责边界不清、互相扯皮推诿。

地方干预因素多

干扰环境执法的土政策屡禁不止,未批先建、未验先投、超标准超总量排污等严重环境违法案件以及“腾格里沙漠”等严重环境污染事件的背后,往往都能够找到地方保护、人为干预的端倪。从地方干预的情形看,中西部经济欠发达地区负向、消极干预多,环境执法禁区多,环境违法成本低、守法成本高成为普遍现象,以牺牲生态环境为代价谋求经济发展成为一些落后地区的政策选项。

机构建制不规范

环境执法机构建制不仅止步区县,各省、市、区执法机构在事业单位改革中多数归入公益一类单位;执法编制有的纳入公务员或行政执法专编,更多是参公管理的事业编制。新环保法虽是唯一以立法形式规定执法队伍名称的法律,但由于各地环境执法机构分属不同层级政府,迄今名称多样,既不规范,也不统一。

法治资源闲置

新环保法及相关环境政策等法治资源利用率不高。全国人大授权制定排污许可证管理办法已经十数年,但迄今依然是立法空白。作为污染总量控制、排污权交易及排污企业环境义务的载体,排污许可证不仅覆盖面窄,而且与环评制度缺乏有机衔接。无证排污问题普遍存在。从全国范围看,2015年1—8月实施连续按日计罚的案件405件,查封扣押案件2400件,限产停产案件1524件,成绩固然可喜,但新环保法效力尚未很好发挥。如某省同期适用新环保法查处的案件仅618件,其中其省会城市75件,还不到环境案件查处总量的3%。

环境执法体制改革的法治分析

围绕改善环境质量的核心任务,

因应行政管理体制大部制改革及建设法治政府的趋势,应遵循行政决策—行政执行—行政监督适度分离与衔接协调的原则,厘清环境保护部门“统一监督管理”法定职责的内涵,将“统一管理权”与“统一监督权”分立,有序整合生态环境领域的行政管理资源和执法资源,构建绿色发展背景下环境保护管理的体制和执法体制。

环境执法体制改革与环境管理体制改革相向而行

生态环境领域行政管理体制是一项复杂的系统工程。中共中央《生态文明体制改革总体方案》提出构建由自然资源资产产权制度、环境治理体系等八项制度构成的产权清晰、多元参与、激励与约束并重、系统完整的生态文明制度体系。按照所有者和监管者分开的原则,整合分散的自然资源资产所有者职责,组建统一行使所有权的机构,将分散的用管职责逐步统一到—个部门;改革环境保护管理制度,建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,将分散在各部门的环境保护职责调整到一个部门,逐步实行城乡环保工作由一个部门统一监管和行政执法。

环境保护管理制度改革与自然资源管理制度改革的总体路径趋同,都是通过整合职能、整合机构、整合机制,实现管理要素从分散到集中,通过体制重构使环境行政管理的决策与执行、监督相对分离。这与行政管理体制大部制改革的思路一脉相承。可见,环境保护管理体制改革的顶层设计已经明晰。因此,环境监督执法省以下垂直管理体制与地级市环境保护行政管理机构派出、双重领导体制的改革同步相向。

环境行政管理重在宏观行政决策,行使“统一管理权”主要包括环

境政策制定、环评审批与排污许可管理、污染防治计划与编制生态保护规划等行政活动。环境执法则重在微观行政执行,行使“统一监督权”,对排污者履行环境行政义务情况实施检查监督,包括环境执法、排污收费、环境信访、环境风险控制等具体监督权能。

环保监测监察执法主体

所谓“环保监测监察执法”,其涵义包括环境监测、环境监察执法两个方面。实践中,其职责分属环保部门所辖环境监测机构和环境监察机构。

环境监测包括环境质量监测、污染源监督性监测以及基于民事委托的服务型监测。环境质量监测是评价一定区域、流域水、大气、噪声等环境质量状况的准据,也是评估、修正环境决策的科学依据,更是考核评价地方各级人民政府环境保护目标责任制落实情况以及认定生态环境损害责任的基本依据。污染源监督性监测则是评价排污者环境行为合法性并据以查处违法排污,追究其行政责任、民事责任及刑事责任的证据来源。在法律属性上,环境监测行为系技术行为,具有瞬时性、不可逆、不可诉等特征。环境监测以遵循样品标准、方法标准所确定的采样、分析等技术导则为基础,以数据的规范、合法、科学、真实为价值取向,重在求真。而环境执法则是行政行为,可复议、可诉讼。环境执法以依法行政为准则,以现场调查、取证为基本手段,以严格执法、公平公正适用法律为价值导向,重在合法。

相对而言,环境监测受到地方干预和人为影响的可能性较小,数据造假现象完全可以通过技术手段予以排除。但是,环保监测监察执法受人

为因素影响的可能性较大,易受干扰掣肘。除却执法人员素质不高、工作能力不足、环境违法成本低等因素之外,地方保护的干扰是一重要原因。因此,改革环境保护管理体制,实施环境执法垂直管理正当其时。

现行环境法制支持环境行政管理新体制

新《环境保护法》作为环境保护领域的基础性、综合性法律,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;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。

行政管理有边界,但生态环境作为一个有机系统往往与行政区划无关。中央政府及省人民政府对地方人民政府环境保护目标责任与考核评价、环境质量信息发布等均以地市为单元。地级市环境保护主管部门实行以省环境保护主管部门为主的双重领导体制有利于倒逼地方政府担当环境保护的主体责任,落实“党政同责、一岗双责”的政策要求,同时也有利于地市环保部门改变不能、不敢行使环保否决权的状况,摆脱为严重环境污染项目背书的怪圈,克服以块为主的管理体制所衍生的地市与区县之间环保职责同质化的弊端。区县环保部门作为地市环保部门的派出机构,不再单设,有助于减少行政层级,合理配置有限的行政管理资源,突出层级工作重点,以地市为一体聚焦改善环境质量的核心目标。

新《环境保护法》规定的县级及乡镇人民政府的环境保护目标责任制与考核评价制度不因区县环境保护主管部门的归并而变更。

“重大改革必须于法有据”。环境监测、环境执法机构占地方各级环保部门人力资源、具体职责的六成以

上,并且是其实施统一监督管理的主要途径。那么,剥离之后,基层环保管理部门对本行政区域实施统一监督管理的法定职责可能因管理体制的变革而虚化。同时,由于县级环境保护行政部门作为地市环保部门的派出机构,不再是同级政府的组成部门,由此衍生一个新的困惑:在现行法律框架下,县级人民政府及环境保护行政部门如何依法履责?

垂直管理体制的利弊分析

2000年前后,各地质量技术监督和工商管理部门曾经实行省以下垂直管理,历经十余年的改革实践。近年来,相关部门再次改革并逐步回归以块为主的分级管理。垂直管理与属地分级管理相比,各有利弊,主要体现在四个方面。

垂直管理体制虽有利于加大执法监督,但也削弱了地方政府的主体责任意识

实行垂直管理有助于上级部门集权,破除地方保护主义,克服地方政府对执法的干扰,保证政令畅通,保证执法的独立性和行政执行力,自上而下的任务目标贯彻比较彻底。但是,地方政府职权的完整性受损,主体责任意识因之削弱,坐等上级部门解决矛盾,甚至上交矛盾、推脱责任成为可能。

垂直管理体制虽有利于统筹执法资源,但也减少了地方政府在人财物方面的支持

实行垂直管理可以在一定范围内统筹调配人员、资金、装备等,有利于加强基层能力建设,避免重复投资,消除信息孤岛,提高管理绩效。但垂直管理后地方政府因部分管理权限剥离以及“分级财政”“分灶吃饭”预算制度的约束,支持力度降

低。同时,同一行政区域内,政府各个部门之间行政管理方式、目标具有关联性、协同性,分工合作、齐抓共管是处理突出矛盾的有效方式,部门垂直管理对与原平行部门之间的工作协调增加了难度,工作合力削弱。

垂直管理体制虽有利于加强队伍专业化建设,但也增加了管理难度

实行垂直管理,有利于建立一支层次结构合理、专业人才相对稳定、整齐划一的队伍,但管理困难也相应增加:一是各地人事政策、工资待遇、队伍结构各不相同,垂直管理后队伍庞大,人事政策难以公平实施。同时因组织人事、后勤保障等辅助部门增加,一线执法员额实际减少;二是人员横向任职交流渠道收窄,基层人员晋升空间压缩,凸显“天花板”效应。从多个部门情况看,实行垂直管理的下级部门的主要领导多数来自上级部门的中层干部,自上而下任职多、自下而上交流少,底层公务员工作积极性受挫。

在科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的良好法治环境下,垂直管理与层级管理体制并无二致。在当前生态环境问题严重制约全面实现建设小康社会战略目标,以及“十三五”期间秉承绿色发展理念的背景下,改革环境治理基础制度,以集权保障法律法规实施的刚性,实行垂直管理成为当然之选。借鉴相关部门垂直管理的经验教训,扬长避短,对环境监察执法的体制改革意义重大。

环境执法垂直管理体制的制度匹配

环境执法机构实行垂直管理是构建权威、统一的环境执法体制的最重要举措。在现行体制、法制、机制条件下,应当着力在运行机制上,充分

利用现有的环境法治资源，按照职责法定、因地制宜原则加强制度衔接，实现体制改革目标。

第一，环境执法机构的执法权源于县级以上环境保护主管部门的委托，实行省以下垂直管理之后，其性质法律地位需要重新确立。根据《行政处罚法》的规定，省级人民政府应当依法确定其环境行政处罚权，使之作为独立的行政法主体参与行政复议、行政诉讼，并承担相关法律责任。

第二，环境执法机构应以对相关行政区域环境保护工作实施“统一监督”为职责。该职责包括同级环境保护主管部门实施“统一管理”过程中衍生的具体行政执行工作，如建设项目“三同时”监督、污染纠纷调处、突发环境事件应急等。不能将环境执法简单、狭义地等同于查处环境违法行为。例如，环境信访，看似不属于环境执法的范畴，但与环境执法活动密切相关。以广州市为例，2014年查处各类环境违法案件3616件，其中在办理群众信访投诉中发现并查处的高达1371件，占案件总量的37.9%。环境信访是环境执法的重要信息源。这说明“统一监督”与“统一管理”相辅相成才能实现环境治理基础制度改革的目标，两者互联互通才能扩宽环境执法的领域进而实现环境执法体制改革的初衷。

第三，在环境执法机构管理上，应充分考虑、妥善处理区域之间执法人员职级、工资的不平衡性，适度规避利益冲突。例如，同省的地、市之间，同地、市的区、县之间经济、财政状况差距大，居民生活成本差异大，执法人员同工不同酬、收入不均等现象将长期存在。省级环保部门承担地市县环境监测监察机构的人员和

工作经费后，宜尊重差异，减轻改革阻力。

第四，合理划分环境执法机构层级职责与事权。按照级别管辖与属地管辖相结合，以属地管辖为主的原则，避免职责交叉重叠。规制执法扰民、多头执法、重复执法现象，并从实际出发，因地制宜，结合区域、流域环境监管特点设置跨区县的环境执法机构。打破按行政辖区设置的传统方式，使执法力量向重点地区倾斜，改变长期以来执法力量头重脚轻、资源配置与职责分工失衡的现象。

第五，利用法律资源，规范机构建制。权威、统一的环境执法体制应当名称统一、序列规范。环境执法队伍应当一律以新《环境保护法》第二十四条规定的“环境监察”命名，即省、市、区（县）环境执法机构依次分别冠以“XX省环境监察局（总队）”“XX省环境监察局XX市环境监察分局（支队）”“XX市环境监察支局（大队）”。执法人员应统一着装、执法车辆应统一标识，使全国各地各级环境执法队伍整齐划一、层级分明。

严格规范环境执法程序，统一执法尺度，严格约束环境行政处罚自由裁量权。对现行国家环保法律、法规及地方环保法规规定的各种环境违法行为进行全面梳理，按照环境违法的具体情节，制定全市、全省统一的行政处罚标准，保障环境执法的统一性、权威性和有效性。

以环保督察制度保障环境执法效能

构建环境管理、环境执法与环境督察三位一体，分工负责、互相监督、互相制约的环境保护工作机制，形成环境行政决策、环境行政执法、环境行政督察有机结合的闭环运行

结构。

督政与督企并举。环保督察重点是督政，即以新《环境保护法》确定各级人民政府及相关部门等义务主体为对象，以法定的环境保护目标责任制为载体，以区域突出环境问题为重点，采取督察巡视、挂牌督办、执法稽查等方式，监督其依法承担环境保护的主体责任、实现改善环境质量的目标责任，对怠于履责、盲目决策造成生态环境损害的党政领导干部执纪问责；预防和纠正基层环境执法的偏差，杜绝环境执法工作中乱作为、不作为及失职渎职行为。环境执法重在督企，即通过现场检查和执法后督察，监督排污企业依法全面履行环境行政义务，防止和避免环境执法机构垂直管理，环境执法弱化。

生态文明建设是一项复杂的系统工程。生态环境是一个相互联系、相互依存的有机整体。大气、水等环境质量状况是生态文明最重要的指标之一，以改善环境质量为核心，实行环境执法垂直管理是环境治理体制改革的阶段性任务。在绿色发展理念引领之下，未来应进一步有序整合包括林业、国土、水利、农业等在内的不同领域、不同部门、不同层级的环境执法力量，归集分散的职责，相对集中行政处罚权，加强环境行政执法与刑事司法衔接，推进环境公益诉讼，构建适应生态文明建设权威、统一的环境执法体制。^①

（王树义系国家2011计划司法文明协同创新中心首席科学家，武汉大学环境法研究所教授；郑则文，武汉大学法学院、广州市环境保护局）