

新常态下我国生态环保监管体制改革的问题与建议

——国际借鉴与国内创新

常纪文

(国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京 100010)

摘要 我国生态环境监管体制, 横向上具有统一监督管理与各部门分工负责相结合的特点, 纵向上具有中央与地方的分级监督管理相结合的特点, 与我国经济社会发展的水平相适应。但也存在一些问题, 如横向职能分散, 缺乏有效协调; 纵向监管乏力, 执行约束不足; 社会和市场参与不足, 多元共治的环保体制尚未健全。域外具有环境保护监管职能趋向独立和综合、环境保护和其他邻接领域监管职能趋向合并、环境保护职能趋向分散三类代表性体制, 体现权威性加强、集中与分散相结合、强调协调与合作等发展趋势。我国生态环境监管体制改革, 横向上可以赋予环保部门宏观调控、综合协调、监督执法、公共服务的职能和协调权; 纵向上加强国家一级的环保监督管理能力, 保障落实省一级的环保责任。为了建立自然资源节约、生态保护和污染防治统一监督管理的机制, 有必要恢复设立国家和地方环境保护委员会及其办公室, 明确地方各级环境保护部门的统一监督管理职责, 在地方各级环境保护局内设立统一监督管理机构, 优化相关领域的自然资源、生态保护和污染防治监管体制机制, 明确专门监管与综合监管失职的责任和责任追究机制等。

关键词 生态环境; 自然资源; 监管体制; 改革

中图分类号: X32

文献标识码: A

文章编号: 1674-6252(2015)05-0015-09

Issues and Suggestions of China Ecological Environmental Preservation Regulatory Reform under the New Normal

—International Reference and Domestic Innovation

Chang Jiwen

(Institute of Resources and Environmental Policy, Development Research Center of the State Council, Beijing 100010)

Abstract: In China the Ecological environment regulatory regime, with the feature that laterally a combination of unified supervision and management and division of the responsibility, while, longitudinally a hierarchical supervision and management of the central and the local, adapts to the level of our economic and social development. However, there are some issues, such as cross-functional dispersion, the lack of effective coordination, implementation constraints, social and market participants, and the weak longitudinal supervision, which lead to an incomplete multi-party environmental governance system. The foreign environmental regulatory regime has three representative characteristics—functions tend to be independent and comprehensive, environmental protection and other adjacent portion regulatory functions go to merge, environmental preservation functions tend to disperse. The trends reflect the strengthened authority, combining centralization and decentralization, and emphasis on coordination and cooperation. Ecological environment supervision regime reform in China, can empower environmental protection departments in macro-control, comprehensive coordination, supervision and law enforcement, also public service functions. What's more, we can strengthen environmental supervision and management capacity at the national level, to guarantee the implementation of environmental responsibility at the provincial level. It is necessary to restore the national and

作者简介: 常纪文(1971—), 男, 法学博士, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副所长、研究员, 中国社会科学院法学研究所教授, 研究方向环境政策和法律。

local environmental protection committee and its office, in order to establish unified supervision and management mechanisms of natural resource conservation, ecological protection and pollution prevention and control. The institute will clear unified supervision and management responsibilities of local environmental protection departments at all levels, with the establishment of unified supervision and management institutions within the office. It can also help to optimize related fields' natural resources, ecological protection and pollution prevention regulatory regime and mechanisms, by specifying the dereliction of duty and accountability mechanisms of specialized and comprehensive regulatory and so on.

Keywords: ecological environment; natural resource; regime of supervision and management; reform

引言

最近, 中共中央政治局审议通过《生态文明体制改革总体方案》, 提及生态环境保护“监管统一”, 意味着大部制改革的帷幕正式拉开。

1 我国现行管理体制机制的特点与总体评价

1.1 特点

其一, 从横向的关系来看, 我国现行环境管理体制机制具有统一监督管理与各部门分工负责相结合的特点。根据《环境保护法》第7条第1款与第2款的规定, 国务院环境保护行政主管部门与县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门, 对全国与各地方的环境保护工作实施统一监督管理。该条第3款规定:

“国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门, 依照有关法律的规定对污染防治实施监督管理。”这种统一监督管理与各部门分工负责相结合的管理体制是由我国环境问题的严重性、环境问题的综合性以及行政管理的高效性决定的。这种管理体制既保证了国务院环境保护行政主管部门的主导地位, 又重视了其他有关部门的分工负责作用, 因此比较科学。

其二, 从纵向的关系来看, 我国现行环境管理体制机制具有中央与地方的分级监督管理相结合的特点。环境问题具有全局性的特点, 故需中央政府出面干预, 发挥中央的统一领导、进行宏观调控的作用。环境保护又具有区域性、流域性的特点, 故也要充分发挥地方各级人民政府环境保护部门和其他具有环境保护职权的部门的主动性与积极性。根据《环境保护法》第7条第1款至第4款的规定: “国务院环境保护行政主管部门与国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、

铁道、民航管理部门, 对全国性的环境保护工作实施监督管理。县级以上地方人民政府的环境保护行政主管部门、土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门, 对本辖区的环境保护工作实施监督管理”。

其三, 2002年国务院颁布《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》之后, 国务院和国家有关部门发布了包括环境保护执法权在内的综合执法行政规章。这说明我国现行的环境管理体制具有综合性和专业性相结合的特点。

1.2 总体评价

从发展过程来看, 我国的生态环保体制机制, 和经济社会发展的水平是相适应的, 从无到有, 从初步建立到比较完善, 因为涉及环境保护与经济社会发展的协调问题, 所以, 体制机制改革的过程比较曲折。

从职能职责来看, 从1979年起, 我国的生态环境保护, 就是环保部门统一监管、有关部门分工负责以及属地负责相结合的体制和责任机制。但是这一体制, 从一开始就存在缺陷, 即污染防治和生态破坏的统一监管, 因为统一指导、协调、监督的机制没有建立, 所以一直没有很好地运行。环境保护部门的职责由最初的监管“三废”到现在的监管自然生态和核与辐射安全, 到现在的节能减排, 总的来说, 是不断增强的。

从机构建设来看, 我国的生态环保体制是不断增强的, 目前的监管机构从专业监管扩展到产业部门的监管, 扩展到资源部门的监管, 使环境保护监管有了抓手。无论是监管机构还是监测机构、环评机构、规划机构的建设, 都是加强的。但是和事业单位的增强相比, 无论是人力还是装备, 监管部门的增强都逊色一些。

从能力建设来看, 我国的环境保护工作, 除了建设项目的环评、“三同时”和其他日常监管外, 我国的环境监管已经扩展到区域开发环境影响评

价、发展政策环境影响评价、气候变化应对等领域，监管手段从执法、监测信息收集、信息公开、宣教等扩展到社会共治。其中，环境监测的对象和领域都有所发展。

2 我国环境监管体制机制存在的问题

2.1 横向职能分散,缺乏有效协调;纵向监管乏力,执行约束不足

总的问题是：在横向上，环保监管职能分散，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管的动力。

实践证明，在经济和社会快速发展的进程中，我国现行的环保行政监管体制和机制在防治环境污染、遏制生态破坏、保障生态安全方面发挥了重要的作用，但在现实中也发现了一些统筹不足的问题。什么是统一监督管理？统一管理和分工负责有什么区别？统一监督是否包括环境保护行政主管部门对其他部门职责履行情况的监督？法律没有进一步的界定。理论界普遍认为，环境包括自然资源，统一监督管理就是环境保护行政主管部门统一指导、协调和监督自己和其他部门的自然资源和环境保护工作。但一些政府部门担心自己的分工负责职权被环境保护行政主管部门的统一监督管理职权架空，也不愿意看到另外一个非监察性质的政府部门来监督自己的履职情况，因此不太赞成理论界的观点。由于自然资源之间具有生态方面的相互影响性，生态环境和处于其中的自然资源具有相互影响性，当有关部门因环境污染、生态破坏、资源开发利用发生交互性的职权纠纷和矛盾时，由于环境保护行政主管部门与水利、国土资源、农业、林业、海洋等部门为互不隶属的行政部门，因此，环境保护行政主管部门即使想发挥统一指导、协调和监督作用，也不一定得到其他部门的认同。这不仅影响环境保护行政统筹监管的效率，还阻碍了环境和自然资源保护全局工作的开展，损害政府的公信力。环境保护行政主管部门目前实际发挥的统一监督管理作用，从应然性角度看，还相当不够。

2014年修订的《环境保护法》虽然规范自然资源、生态保护，还规范污染防治，但总的来说，该法侧重于污染防治，甚至一些学者基于此认为该法本质上是污染控制法。虽然此次修订《环境保护法》规定了生态补偿等措施，但是总的来说和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、水土保持等方面规定修改得很少，综合性不足，立法结构瘸腿的现象没有得到纠正。基于《环境保护法》仍然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》等的法律层级一样，难以起统帅这些环境资源专门领域法律的作用，以及没有上升为大环境意义上的环境保护基本法的现实情况。所以，一些学者认为此次修订的《环境保护法》部门立法的色彩仍很浓厚，可以为环境保护部门提高执法监管能力和实效所用，但对于遵守各领域专门立法的水利、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、有约束力的沟通协调机制，使得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。环境保护部际协调机制虽然存在，但以全国环境保护部际联席会议制度的形式出现，而该机制缺乏行使职能的法定途径，在促进综合决策、加强环保协调方面作用十分有限。2014年，全国开始在100多个市县开始实行环境保护的多规合一，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。这对促进环境与发展的综合决策是非常有利的。

此外，环境监管体制最突出的问题在于有效性不足，特别是在纵向上，中央政府对地方政府的环境监管缺乏有效的约束。主要的原因在于，地方的人事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。现实中，地方环境保护部门的干部，也很少因为工作突出提拔到上级环境保护部门任职。环境保护监管太严厉，地方不欢迎，会影响环境保护部门干部的前途；如果监管得太宽松，上级环保部门会批评，会影响本地的声誉。但是因为干部的使用还是同级党委和政府说了算，所以地方环境保护干部还是以听地方的话为主，对于上级环境保护部门能应付则应付。在夹缝中，环境保护部门只能骑墙，本地党委、政府和商界批评时，就监管松一点；上级批评时，就监管严一点。总的来说，调动地方环境保护干部工作积极性的人事激励机制不足。

2.2 社会和市场参与不足,多元共治的环保体制尚未健全

国家治理体系是指中国治国理政的制度体系，国家治理能力的现代化是指中国治国理政的能力的现代

化。可以把两者总结为，一个是制度体系，一个是制度能力。在我国，之所以强调环境共治，是基于以下考虑：

首先，主要的原因在于我国的诸多规范缺乏有机的内在联系，其实施效果并不尽如人意，且在很多领域尚未形成规范，因此，应该对我国的政治、经济、社会等领域形成广泛覆盖的制度体系，让各种关系法定化，即保证各种关系的运行处于法律控制的框架之下。

其次，中国的国家治理体系强调政府的主导作用，即要在政府的指导之下发挥民主参与、民主监督以及市场调解的作用。政府主导应当是在需要公权干预的领域全面实行，对于市场可以调节的，对于社区等可以自治的领域，政府的主导则应当予以退出，改为政府的监管和宏观调控。

再次，中国的国家治理体系强调党、政府、社会、公民和市场关系的制度化，它强调党依靠制度来领导政府、领导国家，在制度的规范上，党对政府工作，对司法工作的领导，出现排除随意性的特点，使党的领导、党和政府的关系实现规范化、制度化、程序化，这样可以避免盲目地提出党政分开等诸多不切实际的观点。

第四，政府和社会、政府和市场的关系要实行新的制度化。在构建新的和谐社会的条件下，政府对社会以什么样方式进行引导与干预，干预的条件、标准、程序、后果等均应通过立法做出完善的规定。同样，公民参与国家和社会生活也应当通过制度化的程序予以规范。国家治理体系的建设实际上就是促进这几个方面的制度化，使中国的经济建设、法治建设与生态文明建设，使中国的科学发展观，在制度化之下生根、发芽、开花、结果，这是一场新的文明革命，是法治化的文明和制度化的文明，其核心是政治、经济、社会、文化和生态文明建设的规范化、制度化和程序化。制度化是实现党和政府工作持续发展的根本保障。

最后，从现实能力上看，环境保护需要常态性监管，而政府监管力量的存在与出现是偶然的，具有视野有限的不足。对于环境违法行为，政府因为力量不足经常出现现场监管缺位的现象。对所发现的违法行为作出处罚，相对广泛的违法行为而言，具有个别性和偶然性的特点，不能全面、有效打击违法。而社会公众监督资源非常丰富，在绝大多数场合，他们的发现与监督力量是常态存在的。而目前，我国的环境立

法和法律实施，过分强调行政力量的掌控作用，公众的常态性发现与监督力量不被重视，导致环境保护钓鱼执法、选择执法、寻租式执法、非文明执法、限制式执法、运动式执法、疲软式执法、滞后式执法等执法不公、执法缺位等问题层出不穷，使环境法律规范的实施走了调，变了样。

3 典型国家环境监管体制机制的建设现状和发展趋势

3.1 建设现状

世界各国的环境管理体制机制十分复杂，各有特色。一些国家的机构随着形势变化在改革，但是一些国家的环境监管机构始终没有变，如瑞士的机构名称，无论是1994年还是2014年，始终是联邦环境、交通、能源通讯部，包括联邦环境局和国家森林局；挪威的机构虽然没有变，但是名称有一些变化，如1994年为环境部，包括自然管理局、国家污染控制局和文化遗产局，2014年变更为自然和环境部。对于发展变化的环境监管体制，代表性的大致有以下几类：

1. 环境保护监管职能趋向独立和综合的监管体制

一是把环境保护机构从综合性的大机构中独立出来，或者从无到有，设立环境保护部门。如1994年希腊的相关机构为环境、计划和公共工程部，而在2014年环境保护部门已独立出来，名称定为环境、能源和气候变化部。1994年，冰岛作为一个小国，没有专门环境保护机构，而在2014年却已有环境和自然资源部，渔业和农业部。新西兰也是如此，其现在的环境保护机构名称为环境部。

二是做大做强环境部门，把自然资源、公园管理等职权纳入广义的环境保护部门。1994年，加拿大有关环境与资源保护的机构共有环境部、公园管理局、自然资源部和核安全委员会；而在2014年，整合成了环境部和核安全委员会。1994年，保加利亚有关环境与资源保护的机构共有环境和水资源部、环境执行局、农业和林业部（下设国家林业局）、经济和能源部、核能管理局等；而在2014年，把这些职能整合到了环境和水资源部。1994年，捷克设立环境部、矿业局和国家核安全办公室，以监管环境保护；而在2014年，有关环境保护的职能却由环境部统一行使。1994年，波兰已设立环境部、环境监察总局、能源管理局；而在2014年统一合并到环境部之中。1994年，爱沙尼亚的相关机构为环境部和环境监察局；而在2014年，

合并为环境部。1994年，斯洛文尼亚已设立环境空间规划和能源部，农业、林业和食品部；但在2014年，却已整合成环境部和农业部。1994年，瑞典已设立国家环境保护局、核能监察局、国家森林局、国家植物多样性局、国家水供应和污水监管机构等，而在2014年却已合并为一个机构，即气候与环境部。值得注意的是，以前单独设立环境保护执行或者监察机构的国家，大部分已将其合并环境保护部门之中，实行管理、执法和监督权的合一。

2. 环境保护和其他邻接领域监管职能趋向合并的监管体制

一是结合管理的方便，把狭义的环境保护和自然保护结合起来，但是突出个别重要自然资源的保护。如德国1994年的相关机构为联邦环境、自然保护和核安全部，联邦食品、农业和林业部；而在2014年，可以发现，除了维持联邦食品、农业和林业部的机构名称不变以外，还将建设职能合并到联邦环境、自然保护和核安全部，更名为联邦环境、自然保护、建设和核安全部，这种体制突出了林业部门的重要性。把建设纳入联邦环境、自然保护、建设和核安全部，可能和德国建设活动减少有关。

二是一些疆域不大的国家，经济和社会发展比较成型，环境管理事项成熟、不复杂，将环境保护部门与其他整合。如2014年，西班牙相关的机构为环境部、工业能源部和农业、渔业和食品部；而在2014年，却已把这三个部整合成农业、食品和环境部。1994年，意大利设立了专门的环境部，而在2014年，却已经和其他部门合并，成为环境、领土和海洋部。1994年，拉脱维亚已有独立的环境部，但是在2014年，却和其他部门整合，成为农业、自然资源和环境部。1994年，荷兰已设立住房、体育和环境部，农业、自然资源和渔业部，交通、公共工程和水管理部；而在2014年已整合成基础设施和环境部。不过，澳大利亚疆域广阔，也采取这种模式，1994年，其已有环境与水资源部，而在2014年，却已变化为可持续发展、环境、水、人口和社区部，把人口、社区等监管职能纳入进来。

三是由于环境问题具有复杂性和跨部性，有的国家在中央政府内设立了一个由政府首脑牵头的部际委员会，比如意大利设有环境问题部际委员会，日本曾经设立了公害对策审议委员会。部际委员会的职权是制定环境保护政策、协调各部的环境资源保护职能和行动。

3. 环境保护职能趋向分散的监管体制

一是将一些特色或者重要领域的监管部门从环境保护部门独立出来。主要表现为：其一，把核安全的监管独立于环境监管。如1994年美国有关环境与资源保护的机构共有环境保护署和能源部；而在2014年，除了保全这两个机构之外，还已设立联邦核管会。1994年，法国的相关监管机构为环境部和国家公园管理局；而在2014年把这两个部门合并，建立生态、可持续发展和能源部，同时，独立出核安全局。1994年，英国已设立环境部、北爱尔兰环境部、苏格兰环境部，农业、渔业和食品部；而在2014年，核监管办公室已经独立，环境部和其他部门合并，成为环境、食品和乡村事务部。日本1994年的机构名称为环境厅（包括气候变化）、农林水产省和厚生劳动省；而在2014年，除了环境厅早已改名为环境省之外，农林水产省和厚生劳动省的名称没有改变，却单独成立核安全监管委员会。韩国也是如此，1994年，其已设立环境部、国土海洋部、农水产食品部；而在2014年，环境部的名称没有变，国土海洋部拆分成国土交通部、海洋水产部，农水产食品部演变成农林畜产部，此外，独立设立核安全与保安委员会。2014年，印度的原子能管理局就独立于其环境、森林和气候变化部。其二，将能源监管独立于环境监管，如立陶宛1994年已有环境部，而在2014年，却已增设能源部。

二是将生态保护、自然资源和狭义的环境保护相区别，分别成立机构，如俄罗斯除了设立自然资源与生态部、能源部之外，还设立俄罗斯联邦环境、技术与核能监督总局。

三是把环境和自然资源整合到相关的领域甚至不同的部门之中。如1994年，爱尔兰的相关机构为环境部，农业、食品和林业部；而在2014年，却已揉到三个部门之中，一是环境、社区和地方事务部，二是农业、海洋和食品部，三是通讯、能源和自然资源部。

3.2 发展趋势

综合以上分类，可以看出，无论哪种分类，都是和这个国家的国土疆域大小、产业结构、人口数量和政治体制密不可分。总的来说，环境监管体制机制的发展具有以下趋势：

一是在一些环境问题相当严重的国家，政府首脑或国务委员或部务委员会委员往往兼任或专任该机构的领导，因此该机构的级别可能比一般的部的权限更大或更有权威。

二是把狭义的环境保护和生态保护相结合监管，成立一个综合的监管机构，是主流；同时，把自然资源、林业、农业、海洋、渔业、食品等相关的领域结合起来监管，也是一个主流。也就是说，虽然各具特色，但生态和环境保护合并成一个机构，自然资源由一个机构统一监管，是主流的管理机构设置。

三是核安全监管的相对独立（如设立一个部管局）甚至独立也是一个趋势，把气候变化的应对纳入环境监管，或者把气候变化的监管和环境监管由一个部门行使，是主流。

四是管理体制大都具有统一监管与分工负责的特点。如日本设立环境厅甚至环境省后，仍在十几个省厅中设立了具有一定职权的环境保护机构，比如在厚生省设有环境卫生局，在通产省设立土地公害局，在运输省设立安全公害课等。美国除在总统执行署设立联邦环保局外，还在内务部、商业部、运输部、陆军部设立了有关的环境管理机构，这些机构分工负责一定领域的环境保护问题，比如陆军部中的工程兵团负责疏浚和填埋物质排放许可证的签发以及按联邦环保局的准则为处理场制定规格。

五是环境监管范围不断扩大。许多国家的生态环境监管机构对各类保护区实行统一管理，对转基因生物和外来物种实行统一监管。如美国已专门成立了由联邦环保局、农业部和国防部等 10 个部门组成的外来入侵物种管理委员会，制定了全国外来物种入侵防治计划。在丹麦，转基因生物的使用、在环境中释放和上市销售均由环境与能源部主管，相关申请由其批准，食品、农业和渔业部及卫生部等部门参与动物和人体等方面的风险评估。挪威环境保护监管部门负责本国履行《生物安全议定书》和欧盟生物安全指令等事务的统一监管和协调，设有专门的办事机构。

六是在监管机制方面，有关区域和国家侧重于建立健全区域环境合作机制，如美国主要通过制定州际协定和边界协定来治理区域大气污染、水污染等环境问题。美国国内的州际环境合作，主要是通过州政府之间的州际协议来实现，如《俄亥俄河流域水卫生协定》、《科罗拉多河协定》等。

4 改革我国环境监管体制的方案建议

我国正在准备进行新一轮大部制改革。《生态文明体制改革总体方案》第 40 条规定：“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，逐步实行城乡环境保护工作由一个部门进行统一监管和行政执法的体制。有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量，建立权威统一的环境执法体制，充实执法队伍，赋予环境执法强制执行的必要条件和手段。”改革环境保护监督管理体制和机制的改革，应当结合中国的国情，按照“一件事情应当有一个部门统筹或者最后兜底”的工作思路，发挥环境保护部门长期统一监督管理的优势，授予环境保护部门在生态环境保护和污染防治方面的统筹权和最后兜底权。

4.1 横向的改革方案

在横向上，赋予环境保护部门宏观调控、综合协调、监督执法和公共服务的职能，协调环境保护部门和其他部门的生态保护、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，使其他部门听从环境保护部门的统一规划、统一标准、统一规范、统一指导、统一服务和统一监督权力。具体的改革方案可以设计为以下五套：

一是统一监管自然资源节约、生态保护、污染防治的体制，即将自然资源监管（包括山、林、草、田、湖、河、矿、大气、水、核）、生态保护、污染防治、核安全监管等职能统一交给一个新的部门监管。这个部门可以改名为“生态环境与自然资源部”或者“生态环境与自然资源资源委员会”，这是大部制的思路。这个体制有一个好处，即一个部门统一监管所有的自然资源、生态和污染防治工作，维持自然资源和生态环境保护工作的整体性，缺点是涉及部门多，整合难度相当大，机构过于庞大，效率不高。目前，在一个疆域和经济大国，没有哪个国家实现这种大一统的体制。如果国家同意这种体制，可以在该大部之下成立若干个副部长级局，如国家自然资源监管局，国家生态环境监管局、国家核安全监管局等，加强相关事务的综合管理。

二是统一监管生态保护和污染防治的体制。即将生态文明体制分为自然资源监管部门和生态保护和污染防治监管部门两类。将自然资源监管中的用途管制交由负责生态保护和污染防治监管部门行使；将环境保护部门的生态保护职能和自然资源监管部门有关生态保护职能整合，交由负责生态保护和污染防治监管部门行使；污染防治和核安全监管职能由负责生态保护和污染防治监管部门行使。在这种体制下，可以考虑成立“国家生态环境部（或者国家生态文明建设委

员会)”和“国家自然资源部(或者国家自然资源委员会)”。如以环境保护部为主体成立新的“国家生态环境部”,那么应当划入水生态、土地生态、森林生态、草原生态、农业生态、野生动物保护、风景名胜区、国家公园、荒漠化防治、湿地环境保护、气候变化应对等监管职能,如排污总量的确定职能,排污口监管职能,农业面源监管职能、船舶水污染防治职能、城镇污水处理和管网建设监管职能、气候变化应对等职能。国家自然资源部(委员会)的自然资源监管工作应当服从国家生态环境部提出的生态环境保护要求或者用途管制要求。这种改革的好处是维持了生态环境保护的系统性,缺点是国家生态环境部对生态环境保护的直接监管缺乏抓手,产生一个现象,即在同一个载体上,国家生态环境部和国家自然资源部(委员会)都去监管的重复监管现象,这是不科学的。如果国家自然资源部(委员会)仅管自然资源资产,不负责自然资源的开发利用,就有必要在整合的基础上适当保留一些其他资源监管部门,由这些部门负责自然资源监管工作。

三是对前种机构改革的方案进行调整,考虑成立“国家生态环境部(或者国家生态文明建设委员会)”和“国家自然资源部(或者国家自然资源委员会)”。但“国家生态环境部”和“国家自然资源部(委员会)”的职能与前种改革方案不一致。不一致的地方是,国家生态环境部除了直接监管自然保护区外(可以考虑纳入国家公园监管职能),对其他生态保护工作进行统一规划(如用途管制),提出统一标准,开展执法监督、进行事故调查、统一事故应急、统一监测预警、统一信息公开、统一调查评估、统一技术规范等,但是其他具体的生态保护工作由国家自然资源部(委员会)行使。之所以这样,是因为生态保护工作需要抓手,自然资源归谁监管,以在自然资源为载体的生态保护监管工作就由谁负责比较妥当。这样,可以防止多头在一个现场进行监管的现象,改革的阻力比较小。如果国家自然资源部(委员会)仅管自然资源资产,不负责自然资源的开发利用和生态保护,就有必要在整合的基础上适当保留一些其他资源监管部门,由这些部门负责与本部门监管自然资源有关的生态保护工作。

四是统一并强化现有环境保护部门污染防治监管的职能,维持现有的环境保护部门机构名称和生态保护监管职能。这就需要建立统一监管所有污染物排放

的环境保护管理制度,对工业点源、农业面源、交通移动源等全部污染源排放的所有污染物,对大气、土壤、地表水、地下水和海洋等所有纳污介质,加强统一监管。由于交通、农业、渔业等部门有本领域的环境监管抓手,所以,由环境保护部门一家直接承担所有的监管,也不现实。这需要强化环境保护部门在大气、水、土壤等环境污染和核安全监管方面的统一指导、协调和监督作用,其他部门的所有环境监管活动必须服从环境保护部门的统一指导、规划、协调和监督,其他部门必须向环境保护部门汇报本部门的环境保护工作。如果有可能,可以考虑把化学品的安全和环境监管予以结合,在环境保护部下组建化学品监管局。

五是维持现有的环境保护部门机构名称——“国家环境保护部”,但放弃生态保护监管职能,改由新成立的“国家自然资源和生态保护部”行使。地方各级环境保护部门,按照前种方案对环境污染和核安全监管负责。

总的来看,基于监管的连续性,基于生态文明体制改革的要求,第二种和第三种方案妥当一些。在第二种和第三种方案中,第三种方案似乎更加科学一些,国土资源部门的不同意见也会小一些,但是以后在生态监管和执法方面扯皮的事情也会多。建议国家采取第三种方案。

4.2 纵向的改革方案

在纵向上,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治等外,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和规划、行动计划的行政监督、财政预算体制和制度、机制安排。

在基层层面,按照党的十八大报告要求,加大环境保护执法机构建设。乡镇街道的监管和执法职责可以采取以下模式设立:(1)组建环境保护监管科,如果条件不成熟,可以整合现有的综治科等的力量,组建综合执法科,进行专业培训和装备配备,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。(2)各县级环境保护部门在乡镇层面设立直属的执法站,进行巡视并执

法。在这种格局下，并不排除乡镇街道的协助监管职责。（3）扩大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。对于污染源的监督性监测和执法监测，仍然由各市县负责。

5 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

5.1 近期恢复设立国家和地方环境保护委员会及其办公室，为以后成立实体性的国家和地方生态文明建设委员会打好基础

目前，全国的呼声很强烈，即为协调全国的自然资源和环境保护工作，近期可考虑在国务院之下设立国务院环境保护委员会及其办公室，由主管环境保护工作的副总理担任委员会的主任，副主任由国务院副秘书长和环境保护部部长担任，成员单位由自然资源和环境保护有关的部委局组成。国务院环境保护委员会办公室设在环境保护部，其日常工作由环境保护部负责，办公室主任由环境保护部部长担任。国务院环境保护委员会的职责包括：在国务院的统一部署下，贯彻国家安全生产方针、政策和有关法律、法规；统筹协调国务院环境保护委员会各成员单位环境保护规划、政策、立法和措施的制定；组织协调、研究解决重大的环境保护问题；考核国务院环境保护委员会各成员单位和各省级人民政府的自然资源和环境监督履职情况，督促检查环境保护责任制的落实情况；通报重大的环境保护问题和事件，协调并督促全国重大环境隐患的治理工作，督办恶性或者有特别重大影响的环境保护事件，研究重大环境事故的责任追究；表彰、奖励安全工作先进地区、单位和有功人员。地方各级人民政府也要参照设立相应的环境保护委员会及其办公室，并将办公室设在各级环境保护行政主管部门。

在国家推行生态环境保护大部制改革时，在国家层面，可以成立国家生态环境部（或者国家生态文明建设委员会），在其下可以设立几个副部级局，如国家生态与林业统一监管局、环境污染统一监管局、核安全监管局、生态环境执法监管局、生态环境考核与事故统一调查局、生态环境风险防范与事件应急局、

生态环境监测局等部门。

5.2 明确地方各级环境保护部门的统一监督管理职责

由于国家生态环境部（或者国家生态文明建设委员会）没有成立，目前可以采取过渡性措施，明确本市和区县环境保护部门的统一监督管理职责。

一是由环境保护部门承担同级人民政府环境保护委员会办公室的工作。具体职责可以为：研究提出环境保护重大方针政策和重要措施的建议；监督检查、指导协调环境保护委员会各成员单位和下级人民政府的环境保护工作；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；承办环境保护委员会召开的会议和重要活动，督促检查环境保护委员会会议决定事项的贯彻落实情况；对同级人民政府环境保护委员会各成员单位和开展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，以环境保护委员会办公室的名义予以建议、通报和挂牌督办。

二是明晰环境保护部门的统一监督管理职权。可以为：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，统一发布所有的环境信息和公报，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；研究拟订环境保护方针政策和环境保护方法、标准、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电话和电话，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和环境监督监管工作的情况开展监督型执法；针对监督性执法发现的问题和社会举报的问题，约谈违法责任单位和个人，约谈监管不力的监管部门负责人；通报环境保护事件和责任人，通报违法监管和监管不力的部门，督促环境保护委员会成员单位限期纠正不依法行政的现象；统一组织调查环境保护事故，并提出处理建议。如有可能，在修改“三定”方案时，可以把“统一监督管理”的措词修改为“综合监督管理”或者“统一指导、协调和监督”。对于无法确认分工负责监管单位的，环境保护部门应当行使监管职责。

5.3 在地方各级环境保护局内设立环境保护协调处(科)、统一监管处(科)和事故调查处(科)等统一监督管理机构,并调整其他处(科)和事业单位的职责

省级环境保护局设立环境保护协调处,具体承担省级人民政府环境保护委员会办公室的日常工作,如统一发布信息、公报,组织国务院环境保护委员会的会议等,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。统一监管处负责综合事务、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。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型执法检查,并开展约谈、通报等后续的监管工作。事故调查处的职能包括综合性事务、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,负责调查事故,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委员会各成员单位开展监督性执法工作;宣教中心的工作也要做相应的调整。地方各级环境保护部门按照工作连续、上下一致的原则,也要参照设立相应的机构。

5.4 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

对2015年9月中共中央、国务院印发的《生态文明体制改革总体方案》第40条的规定要有正确理解。“有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量,建立权威统一的环境执法体制”的措辞还是承认一些部门和领域在以后有环境执法的任务。这些环境保护监管任务的存在,如旅游部门的生态环境保护工作、农田的生态环境保护工作、工商部门的综合信用管理工作,因为监管的对象与生态环境有关系,生态环保监管工作具有附属性和非独立性,难以剥离到新组建的大部或者委员会,可以基于“一岗双责”予以保留。国家在“十三五”时期,将新建或者准备组建的大部或者委员会,或者在现有环境保护部门的基础上组建一个大的委员会或者部,把各部门具有相对独立性可以剥离的环境保护职责(包括执法职责),划归这个大部或者大委员会,行使相对集中的环境保护监管职责和环境执法职责,如把发展与改革部门的气候变化应对职责与资源环境职责调整到这个专门委员会或者部。对于具有严重附属性且不能剥离的环境保护职权,

其他部门按照“一岗双责”的要求开展环境保护工作。

环境保护和职业卫生、水土流失密切相关。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、噪音和有毒有害物质等物质或能量如果移至厂界外,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,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或者衔接性。同样地,《水土保持法》规定的水土保持评价和环境影响也具有一致性。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,提高监管的效率,减少企业的负担。如可行,可以将国家安全生产监督管理局下设的职业健康司划转到国家环境保护部,使环境保护部门成为既统一监管厂界外,也统一监管厂界内有害物质和能量危害的大环境保护部门。

5.5 明确专门监管与综合监管失职的责任和责任追究机制

在明确环境保护部门的统一监管职责的基础上,各级人民政府环境保护委员会还应当提请人民政府明确各成员单位的分工监管责任。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的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

参考文献

- [1]常纪文.推动党政同责是国家治理体系的创新和发展[N].中国环境报,2015-01-22.
- [2]王毅.用制度保障生态文明建设[N].人民日报,2015-06-09(07).
- [3]王尔德.中财办副主任:环保大部制要做必要调整[N].21世纪经济报道,2015-09-21.