

环境执法在环保垂改中的基本路径与主要任务

敖平富¹, 秦昌波^{2*}, 巨文慧²

(1. 重庆市环境保护局, 重庆 401147; 2. 环境保护部环境规划院, 北京 100012)

摘要 为积极稳妥推进全国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, 本文紧紧围绕《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》精神, 以环境执法改革为主体主线, 从环境执法的总体方向、基本路径、主要任务三个方面进行政策分析解读, 给各地在环保垂直管理制度改革试点工作中有效推进环境执法改革, 提供改革路径指引和参考。

关键词 环境执法; 垂直管理; 制度改革; 基本路径

中图分类号: X321

文章编号: 1674-6252(2016)06-0061-04

文献标识码: A

DOI: 10.16868/j.cnki.1674-6252.2016.06.061

Basic Paths and Main Task of the Environmental Law Enforcement Reform in China's Environmental Institutional Vertical Reform

AO Pingfu¹, QIN Changbo^{2*}, JU Wenhui²

(1. Chongqing Municipal Environmental Protection Bureau, Chongqing 401147;

2. Chinese Academy for Environmental Planning, Beijing 100012)

Abstract: China has initiated the environmental institutional reform to a vertical system below the provincial level in the proposition of environmental monitoring, environmental supervision and environmental enforcement. In order to implement the vertical management pilot projects actively and steadily, this paper analyses and interprets the main direction, the basic path as well as the primary mission of the environmental law enforcement reform in compliance with the policy issued in the document "Practical Policy Guidance on Vertical Management Reform of China's Environmental Institutions below the Provincial Level". This policy interpretation, focusing on three approaches of the environmental law enforcement reform, provides guidance and reference to pilot provinces in improving the efficiency and effectivity of environmental law enforcement when promoting the environmental institutional vertical management system reform in practice.

Keywords: environmental law enforcement; vertical management; institutional reform; basic path

引言

9月14日, 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《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》(中办发〔2016〕63号, 以下简称《意见》), 作为省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革的纲领性文件, 为各地改革指明了方向, 提供了遵循。环境执法作为环境监管中关键环节、主要手段、重点领域, 成为环保垂直管理改革的重点任务, 也成为系统内外的关注热点。为积极稳妥有效推进环境执法改革, 应将党的十八届五中全、中央关于生态文明建设和《意见》精神融会贯通, 进一步厘清环境执法改革在省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革中的总体方向、基本路径和重点任务。

1 执法重心向市县下移是环境执法改革的总体方向

党中央、国务院对下移执法重心多次作出明确要求, 这是执法改革的大方向大趋势, 也是环境执法改革的基本遵循。

1.1 中央关于执法向市县下移的有关要求

一是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》要求深化行政执法体制改革, 整合执法主体, 相对集中执法权, 推进综合执法, 着力解决权责交叉、多头执法问题, 建立权责统一、权威高效的行政执法体制。

二是党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全

作者简介: 敖平富(1975—), 男, 硕士, 重庆市环境保护局办公室副主任, 研究方向为公共政策及环境管理政策。

* 责任作者: 秦昌波(1981—), 男, 环境保护部环境规划院, 副

研究员, 博士, 主要从事环境规划、环境经济、环境政策、生态文明制度改革等方面的研究工作, E-mail: qincb@caep.org.cn.

面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,根据不同层级政府的事权和职能,按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则,合理配置执法力量,完善市县两级政府行政执法管理,加强统一领导和协调。

三是国务院《关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》提出,整合优化执法资源,减少执法层级,健全协作机制,提高监管效能。解决多头执法,一个部门设有多支执法队伍的、业务相近的应当整合。消除多层重复执法。对食品安全、商贸服务等实行分级管理的事项,要厘清不同层级政府及其部门的监管职责,原则上实行属地管理,由市县负责监管。由基层监管的事项,中央政府和省、自治区政府市场监管部门,主要行使市场执法监督指导、协调跨区域执法和重大案件查处职责,原则上不设具有独立法人资格的执法队伍。设区的市,市级部门承担执法职责并设有执法队伍的,区本级不设执法队伍;区级部门承担执法职责并设有独立执法队伍的,市本级不设执法队伍。

四是《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》明确要求,按照属地管理、权责一致的原则,合理确定设区的市和市辖区城市管理部门的职责分工。要优化执法力量,向基层倾斜,适度提高一线人员的比例,通过调整结构优化执法力量,确保一线执法工作需要。

与上述执法重心下移普遍性要求一致,党中央和国务院多次要求强化市县层级的环境执法力量。这为环境执法改革进一步指明了主要方向,提供了基本依据。

1.2 中央关于强化市县环境执法力量有关要求

一是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,加强中央政府宏观调控职责和能力,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,减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。

二是《生态环境监测网络建设方案》提出,重点污染源监督性监测和监管重心下移,加强对地方重点污染源监督性监测的管理。地方各级环境保护部门相应上收生态环境质量监测事权,逐级承担重点污染源监督性监测及环境应急监测等职能。

三是《国务院办公厅关于加强环境监管执法的通知》提出加强执法队伍建设,建立重心下移、力量下沉的法治工作机制,加强市、县级环境监管执法队伍建设,具备条件的乡镇(街道)及工业集聚区要配备必要的环境监管人员。

2 分置环境执法与监察是环境执法改革的基本路径

2.1 改革前存在的问题

由于过去没有赋予环保部门完整的执法主体资格、

没有正式确立环境执法机构,同时,督政工作近年来刚刚开始,导致环境监察这一从排污收费监理概念逐渐演变而来的称谓比较混乱,地方上存在“监察”“执法”“监察执法”“执法监察”等多种名称和职能,一些环保系统工作人员习惯性将环境监察与环境执法两者混淆。由于机构名称和职能不匹配,地方环境监察机构并未承担对政府及其部门履行环保责任的“督政”工作;也因执法资格、执法身份的制约,在“查企”时权威性不足,执法上存在进门难、处罚难等问题。

2.2 关于分置改革路径

习近平总书记在十八届五中全会上提出“省以下环保机构监测监察执法垂直管理,主要是指省级环保部门直接管理市(地)县的环境监测监察机构,承担其人员和工作经费”。此处表述中先讲监察执法,后讲上收监察,对环境执法的要求是增强权威性、统一性、有效性,说明对环境监察和环境执法是区别考虑的,所安排的改革路径也是不同的。

因此,《意见》全文对环境监察和环境执法分别表述,清晰界定环境监察和环境执法内涵与职能的差异,并实施不同的改革模式,省级环保厅(局)上收环境监察主司督政,市县环境执法重心下移,留环境执法主司查企。各省份应根据职责职能的调整,科学合理分置环境监察与环境执法机构,相应对环境行政执法机构的名称予以统一和规范,理顺关系,明确责任。

习近平总书记指出地方环境体制存在“4个突出问题”,其中首要问题就是落实对地方政府及其相关部门的监督责任。《意见》提出的解决措施之一也就是省级环保部门直接管理市(地)县监察机构的改革要求,建立环境监察体系,并将环境监察职责聚焦于以“督政”为主的“新监察”。“新监察”是省级环保部门受省级政府委托,依据国家法律法规和党中央、国务院有关要求,通过省级环境监察机构或派驻属地的环境监察机构,采取列席驻在市(地)县政府相关会议、开展日常驻点监察、参与督察巡视等方式,对市(地)县政府及其相关部门环境履责情况进行监督检查。环保执法则从环境监察中剥离,职责聚焦于“查企”。

2.3 关于分置的利弊对比

实行环境监察与环境执法职责、职能、机构、人员的分开,有利于“督政”和“查企”职能的各自归位聚焦,有利于解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题,有利于落实党中央关于环保垂直管理制度改革的明确要求,符合落实地方政府环境保护主体责任、强化排污者污染治理主体责任的生态文明体制改革总体方向,意义重大,必须贯彻落实。

如果将实际承担执法职责的地方监察执法系统全部上收,将带来一系列不利影响。一是与党中央、国务院加强基层执法力量精神相违背,不利于增加环境执法的

有效性。二是将目前实际承担执法职责的地方监察执法系统全部上收,会造成地方缺少执法队伍对企业进行监管执法,在实际中会出现地方上交环保责任的情形。三是地方环保系统缺失人手和力量,将使环保局处于“空转”的状态。四是如果将这些大量的执法人员全部上收,可能会面临较大改革难度和阻力。第五,改革后执法责任难以落实,省级环保部门也难以应对集中上交的行政处罚、行政复议等工作。

3 提高独立性、统一性、权威性和有效性是环境执法改革的主要任务

《意见》在“指导思想”中就强调要增强环境执法的独立性、统一性、权威性和有效性,这也才能切实解决地方对环境执法的干预问题,这也是环境执法改革的主要任务。在具体改革中应该结合实际,重点把握以下几点。

3.1 《意见》明确规定领导干部不得干预环境执法

《意见》作为中央文件,明确提出要“建立和实行领导干部干预环境监测执法活动、插手具体环境保护案件查处的责任追究制度,支持环保部门依法依规履职尽责。”各地在改革中,以此为依据,细化实化成为具体的制度措施,形成长效机制,也成为地方各级领导干部自觉遵守的执政习惯。

3.2 强化省市县三级环境执法职能

《意见》第九条明确提出:“环境执法重心向市县下移,加强基层执法队伍建设,强化属地环境执法。市级环保局统一管理、统一指挥本行政区域内县级环境执法力量,由市级承担人员和工作经费”。在环保垂直管理改革中,将市域范围内市县两级全部环境执法队伍纳入市级管理,合理配置环境执法资源,分片派出、定期轮换、统一行动,实现执法重心和力量的同步下移。同时,减少了执法层级,增强能力,整合提升,交叉执法,大大提升执法效率,也有利于环境执法机构在属地与城市综合执法等横向配合。改革后,市级环保部门负责属地执法;县级环保部门上交环境保护许可等职能,强化现场环境执法,实现主司执法的重大转型。

按照《意见》第四条强化地方环保部门职责的要求,省级环境执法机构对省级环境保护许可事项等进行执法,对跨市相关纠纷及重大案件进行调查处理。改革后,省级环境执法机构与市县执法队伍为业务指导关系,不属于垂直管理范畴。

3.3 环境执法机构列入政府执法部门序列,统一环境执法人员着装,保障一线环境执法用车

《意见》第九条明确提出,将环境执法机构列入政府行政执法部门序列,配备调查取证、移动执法等装备,统一环境执法人员着装,保障一线环境执法用车。这既

是首次明确环境执法人员统一穿着制式服装,也对环境执法机构序列性质、执法用车保障机制提出规范要求,可以切实增强环境执法的统一性、权威性、有效性,体现了党中央、国务院对环境保护工作的重视,来之不易,意义重大。

1986年《国务院办公厅关于整顿统一着装的通知》(国办发〔1986〕29号)明确了包括武装警察、公安干警、安全部门、司法部门、法院、检察院、工商和税务等在内的13个部门相关人员统一着装。2003年《国务院办公厅关于整顿统一着装的通知》(国办发〔2003〕104号)规定国家机关工作人员因行政执法需要,要求统一穿着制式服装的,其批准权限在国务院,同时再次要求各省、自治区、直辖市人民政府和国务院有关部门对本地区和本部门统一着装问题进行清理整顿。

上世纪80年代,我国才逐步建立环境执法队伍,与其他行政执法类别相比起步晚、底子薄,未能纳入统一穿着制式服装的范围。2003年执法服装清理后,环境执法人员一无制服,二无标志,执法权威和效能受到很大影响。

一些企业常以“不着装就不是执法部门”为由,将环境执法人员拒之门外,难以及时现场查处环境违法行为,环境执法人员受阻事件甚至暴力抗法事件频发,执法人员的自身合法权益也难以保障,环境执法效力和严肃性大打折扣,统一着装问题已经成为规范和加强地方环境保护机构队伍建设的关键环节。

3.4 落实环境监测与环境执法测管协同

《生态环境监测网络建设方案》要求实现生态环境监测与执法同步,依托重点污染源监测开展监管执法,建立环境监测与执法监管相结合的快速响应体系,根据污染物排放和自动报警信息,实施现场同步监测与执法。《意见》第八条规定,县级环境监测机构具体工作接受县级环保分局领导,主要承担环境执法监测,支持配合属地环境执法,形成环境监测与环境执法有效联动、快速响应。在环保垂直管理制度改革中,各地要采取有效的机制体制政策保障确保实现测管协同,环境执法监测机构要主动加强与执法队伍的协同联动,为环境执法提供真实、及时的环境执法监测数据,提高环境执法的有效性。

3.5 环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制

由于法律授权、事业单位执法主体资格等因素,目前大多数环境执法机构只有现场检查权,没有行政处罚、行政强制的权力,影响了环境执法机构的独立性和权威性。《意见》第九条提出,依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段。

各省、自治区、直辖市要结合环保垂直管理制度改革,采取制定地方立法赋予环境执法机构完整的执法权、

结合环境执法事业单位分类改革规范设置为行政执法机构等措施,赋予环境执法机构完整的环境执法权,独立权威性地查处违法行为,减少外界干扰因素,以使违法案件的查处更独立、更及时、更有效。

3.6 环境执法与综合行政执法改革衔接

《中共中央国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见》指出,在与群众生产生活密切相关、执法频率高、多头执法扰民问题突出、专业技术要求适宜、与城市管理密切相关且需要集中行使行政处罚权的领域推行综合执法。框定了城市管理的主要职责包括环境管理,城市管理部门可以实施与规定范围内法律法规规定的行政处罚权有关的行政强制措施,其中涉及环境保护方面的具体范围包括:社会生活噪声污染、建筑施工噪声污染、建筑施工扬尘污染、餐饮服务业油烟污染、露天烧烤污染、城市焚烧沥青塑料垃圾等烟尘和恶臭污染、露天焚烧秸秆落叶等烟尘污染、燃放烟花爆竹污染等的行政处罚权。

《意见》在基本原则中明确要求,省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革要与综合行政执法改革相衔接。各省、自治区、直辖市要落实中央改革要求,

通过垂直管理制度改革实施方案,合理划分环境执法范围,明确城市管理部门职责,并通过责任清单方式具体化。

参考文献

- [1] 陈吉宁.有序有力有效推进地方环保管理体制改革的[N].人民日报,2016-09-23(09).
- [2] 李干杰.围绕“4个突出问题”推进环保机构监测监察执法垂直管理制度改革[N].新华社,2016-09-23(09).
- [3] 吴舜泽.环保垂管制度设计是系统综合解决方案[N].中国环境报,2016-09-29(10).
- [4] 任勇.垂直管理改革的逻辑与任务[N].中国环境报,2016-10-13(10).
- [5] 冯锦彩.论中国环境执法制度的完善——以中美环境执法制度比较为视角[J].环境保护,2009(6):11-13.
- [6] 陆新元,陈善荣,陆军.我国环境执法障碍的成因分析与对策措施[J].环境保护,2006(10):22-27.
- [7] 侯佳儒,王倩.突破环境执法困境推进生态文明建设[J].环境经济,2013(1):33-36.
- [8] 王金南,葛察忠,吴舜泽.关于进一步强化国家环境统一监管体制的思考[R].重要环境决策参考,2007:291-317.

（上接42页）

二是由于环境保护税、污染物排放标准的理论基础和功能不同,二者应当脱钩。当前《环境保护税法(草案)》对大气污染物、水污染物仍采取以“老三项”国家排放标准为依据的征税方法,这与现实环境管理实践严重脱节,未来应重新审视、确定应税污染物的范围、筛选原则与当量值。鉴于国家、地方污染物排放标准体系中,标准项目和适用范围会不断调整,标准限值也会随着技术进步和环境管理严格而不断修订加严,排放标准具有动态变化特点,而税收法则必须在一段时期内保持稳定性,二者关联在一起必有不适。可行的做法是,环境保护税首先与“老三项”国家排放标准脱钩,将来也不再与任何排放标准挂钩,对向环境排放污染物行为,进而转向按照单位质量污染物对生态环境和人体健康的影响程度(如参考环境质量的污染物浓度限值、污染物毒性、剂量-效应关系)、排放数量征收环境保护税。

三是扩大环境保护税的征收对象。当前《草案》延续了排污收费制度,针对的是直接排污环节,未来《环境保护税法》宜将产品作为征收环境保护税的主要对象,覆盖产品的全生命周期(生产、使用、废弃等各环节),以落实相关方承担环境保护责任。对产品生产过程和服务活动,只要有污染物排放行为原则上就应征收环境保护税;对于产品使用环节,重点对高污染化石燃料(煤

炭、油品)及其他含环境有害因素的产品(如含挥发性有机物VOCs的涂料、油墨等)征收产品的环境保护税;在产品废弃环节,宜对废弃后量大面广、难以处置的机动车、家用电器及电子产品征收环境保护税。针对以上问题开展相关研究是发展环境保护税法的基础性工作。

参考文献

- [1] 张国宁,周扬胜.我国大气污染防治标准的立法演变和发展研究[J].中国政法大学学报,2016,51(1):97-115.
- [2] 第十二届全国人大常委会第二十二次会议.中华人民共和国环境保护税法(草案)[Z].2016.
- [3] 最高人民法院,最高人民检察院.关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释:法释〔2013〕15号[Z].
- [4] 第十届全国人大常委会第三十二次会议.中华人民共和国水污染防治法[Z].2008.
- [5] 第十二届全国人大常委会第十六次会议.中华人民共和国大气污染防治法[Z].2015.
- [6] Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. Technical Instructions on Air Quality Control[S].TA Luft,2002.
- [7] 中华人民共和国城乡建设环境保护部.农用污泥中污染物控制标准:GB 4284-84[S].北京:中国标准出版社,1984.