

# 环保垂直管理制度改革中涉及的主要垂直管理模式

敖平富<sup>1</sup>, 秦昌波<sup>2</sup>, 刘梦昱<sup>2</sup>, 巨文慧<sup>2</sup>

(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:** 为推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革, 文章围绕《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》, 厘清省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革涉及到不同机构的不同垂直管理模式, 对各地在改革试点中不逾越《意见》边界, 在框架内做好不同环保机构和不同管理模式的制度设计, 具有一定的指导意义。

**关键词:** 省以下环保机构; 监测; 监察; 执法; 垂直管理; 制度改革

**中图分类号:** X32

**文献标志码:** A

**DOI:**10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2016.06.007

## Dominant Management Modes of China's Environmental Institutional Reform towards a Vertical Structure

Ao Pingfu<sup>1</sup>, Qin Changbo<sup>2</sup>, Liu Mengyu<sup>2</sup>, Ju Wenhui<sup>2</sup>

(1.Chongqing Environmental Protection Bureau, Chongqing 401147, China; 2.Chinese Academy for Environmental Planning, MEP, Beijing 100012, China)

**Abstract:** China has initiated an environmental institutional reform of the environmental institutions towards a vertical system below the provincial level from the aspects of environmental monitoring, supervision and enforcement. In order to implement the vertical management system successfully, in this paper, application of a series of vertical management modes among different environmental institutions following the principles in the "Practical Policy Guidance on Vertical Management Reform of China's Environmental Institutions below the Provincial Level" is clarified. The application of appropriate vertical management modes can enhance the vertical system design of environmental institutions within the framework, eliminate problems in overstepping the boundary of the "Practical Policy Guidance" during the practice of local pilot projects, providing a certain guiding significance to the active and steady vertical reform process.

**Keywords:** Environmental Institution below the Provincial Level; Monitoring; Supervision; Enforcement; Vertical Management; Institutional Reform

**CLC number:** X32

党的十八届五中全会提出实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。2016年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》)。按照《意见》要求, 省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革涉及直接管理、双重管理、派出管理等不同的垂直管理模式。这就需要我们进一步深入学习理解和把握《意见》精神, 在政策框架内, 做好不同环保

机构、不同管理模式的制度设计, 才不会逾越边界, 更好地将改革要求和措施落地<sup>[1-3]</sup>。

### 1 关于垂直管理基本模式

垂直管理指经法律法规授权后, 中央政府或上级政府部门、单位与其派出机构或分支机构是垂直领导关系, 其机构设置、人员编制、财务、物资供应等均由上级政府部门直接管理。主要分为中央政府部门垂直管理, 如海关、国税及烟草等部门; 派出机构、省以下垂直管理, 如地税、

**收稿日期:** 2016-10-25

**作者简介:** 敖平富 (1975-), 男, 研究生。研究方向: 公共政策及环境管理。

**通信作者:** 秦昌波 (1981-), 男, 博士、副研究员。研究方向: 环境规划、环境战略与政策。

工商行政管理及质量技术监督等部门。在职能部门具体实现垂直管理的过程中,可以采取派驻机构、派出机构与双重管理3种不同的模式。

### 1.1 派驻机构

派驻机构指中央和国家机关以及县以上地方党委、政府的有关工作部门,在履行职责过程中向行业和下级派出人员组成的办事机构。派驻机构一般受派出单位直接领导和统一管理。如中央纪委派驻机构,是由中央纪委派出、驻在中央一级党和国家机关、履行党的纪律检查职能的常设机构。

### 1.2 派出机构

派出机构是指作为某一级人民政府或职能部门的行政机关,根据实际需要针对某项特定行政事务派出到某区域,代表派出机关行使某些方面职权的工作机构。派出机构不是一级国家行政机关,除非有法律法规的专门授权外,一般情况下不是独立的行政主体。但《行政复议法》中规定的几种实行垂直领导的工作部门中,其区县的机关称为上一级管理部门的“分局”,具有了上一级工作部门派出机构的性质,仍保留原来的行政主体资格地位。

从工商、质监等部门进行省以下垂直管理的情况来看,派出机构的优势在于使下级行政职能部门摆脱隶属于地方政府关系的羁绊、避免过多的行政干预。但同时也造成一些问题,主要体现在不能与地方政府建立良性关系,使得地方政府缺少履责抓手。

### 1.3 双重管理

双重管理的政府职能部门通常实行上级同类型部门和属地政府双重领导,上级业务主管部门党组和地方党委按照中央有关规定及干部管理职责,在干部管理上以其中一方为主、另一方为辅,因此,可分为以上级职能部门管理为主和地方管理为主两种形成。如公安、税务等部门均实行以上级职能机关管理为主的双重管理体制。

## 2 地方环保部门垂直管理实践

### 2.1 环保垂直管理实践基本情况

改革前,地方环保垂直管理的探索主要集中

在市环保局对市辖区环保局的垂直管理上。全国有98个设区城市经过10多年探索,在区县市实行了环保机构派出模式,占288个设区城市34%,涉及21个省份。

市环保局对县环保局实施垂直管理的主要是陕西省。2002年,陕西省实行市以下环保机构实行垂直管理,主要有3种情况:①部分地市,如安康,未实行市以下垂直管理,仍然为属地管理。②宝鸡、渭南等地市,区县环保分局作为政府组成部门,地市环保局提名县环保局局长,经同级人大、县委县政府任命。③西安市及区(县)环保局不作为区县的组成部门,在区里成为市局的派出分局,县环保局为市局直属机构(独立法人),由市环保局直接管理。

### 2.2 环保垂直管理实践主要成效及存在问题

地方环保垂直管理探索实践在推进环保工作、加强环境监管能力、提高执法权威性方面取得了较好的成效。

提高了环境保护工作的地位,统筹协调力度明显加大。陕西省实行市以下环保机构垂直管理后,市环保局在全市各项管理工作中权威性明显增强,对区县政府及有关部门贯彻国家环境政策的监督指导力度明显加强。

垂直管理后,县区环保部门相对独立,排除不适当的地方保护和行政干预,增强了执法的独立性和严肃性,形成统一、高效、及时、有力的执法体系。

规范了人财物管理和队伍建设,环保机构、队伍得到有效规范整合,环保执法队伍可以实现全市统一调度,实现跨区县执法。

地方环保垂直管理也反映出一些矛盾和问题,集中反映在环保部门和地方政府之间的关系问题上,即条块之间的矛盾<sup>[4-6]</sup>。

2.2.1 县区政府环保责任弱化 县区政府对环保系统的基础设施建设支持力度有所减弱,给市级环保部门造成很大压力。有的地方政府认为我要机构没机构、要人没人、要钱没钱,怎么对环境质量负责,从而导致个别地方政府推脱或懈怠环保责任。

2.2.2 对地方政府与环保部门的关系有所影响  
在缺乏规范协调机制的情况下，环保部门同地方政府及其相关部门间容易引发工作协调配合的矛盾。

2.2.3 环保部门干部交流和成长出现新的困难  
干部成长从以前的“一个面”，变成了现在的“一条线”，环保部门干部大都只能在系统内流动，来源单一、工作单一，视野、大局等观念不足，存在交流困难。

### 3 改革后环保部门垂直管理模式

此次省以下环境监测监察执法垂直管理改革的基本路径是多种模式的有机融合，在一定程度上能扬长避短，发挥较好的长效作用。一是派驻机构，省级环境部门向市县派驻环境监察机构，或派驻跨市县的区域性环境监察机构；二是派出机构，县级环保分局作为市(地)级环保局的派出机构；三是双重管理，市(地)级环保局实行以省级环保厅(局)为主的双重管理；四是直接管理，省环境监测机构对驻市(地)及环境监测机构进行直接管理，市(地)环保局对县级执法机构进行直接管理。

#### 3.1 市级环保局实行以省级环保部门为主的双重管理

《意见》第六条提出市级环保局实行以省级环保部门为主的双重管理体制，由省级环保部门提名市级环保局领导班子成员，会同市级党委组织部门进行考察。市级环保局党组书记、副书记、成员，征求市级党委意见后，由省级环保部门党组审批任免。通过省级对领导班子的管理解决地方干预的问题；同时财政和基层党组织关系由属地管理，这样较能调动区县党委政府积极性；市级环保部门仍作为政府工作部门，保障市级党委政府履职有平台有抓手。同时，干部任命需要履行地方人大程序，纳入地方干部管理体系，也有利于解决地方提出的干部横向交流渠道变窄、成长空间受限的问题。

#### 3.2 县级环保局作为市级环保局的派出分局

《意见》第四条、六条提出将县级环保局作

为市级环保局的派出分局，强化现场环境执法，现有环境保护许可等职能上交市级环保部门，在市级环保部门授权范围内承担部分环境保护许可具体工作。这是从人事体制和财政供养保障体制来解决地方保护主义对环境监测执法的干预，也符合生态环境系统的整体性规律，为将来在市域范围内整合优化环保系统资源创造了条件。另外，通过这样的方式，原具备法人资格的县级环保部门在调整为派出分局后也可以保留其法人资格。

#### 3.3 省级环保部门向市县派驻监察机构

《意见》第七条提出上收市县环保部门的环境监察职能，由省级环保部门统一行使，通过向市派驻或跨市县区域派驻等形式实施环境监察。经省级政府授权，省级环保部门对本行政区域内各市(地)、县政府及相关部门环境保护法律法规、标准、政策、规划执行情况，一岗双责落实情况，以及环境质量责任落实情况进行监督检查，及时向省级党委和政府报告。省级环保部门向市派驻环境监察机构，或设立跨市县的区域性环境监察机构，采用列席市县政府相关会议、开展日常驻点监察、参与环保督察巡视等方式对地方行为进行监督监察。同时，派驻要避免长期派驻带来的“地方化”的问题。

#### 3.4 省级环保部门直接管理驻市环境监测机构

《意见》第八条提出实行生态环境质量省级监测、考核，由省级和驻市级环境监测机构具体负责。要求将现有市级环境监测机构调整为省级环保部门驻市环境监测机构，由省级环保部门直接管理，人员和工作经费由省级承担；领导班子成员由省级环保部门任免；主要负责人任市级环保局党组成员，事先应征求市级环保局意见。通过省级对驻市级环境监测机构及领导班子的直接管理，从体制上来解决监测数据质量不高的问题，为考核问责提供支撑。通过省级环保部门牵头建立数据共享平台，驻市环境监测机构主要负责人任市级环保局党组成员等制度安排，加强省市县环保行政主管部门与环境监测执法、地方党委政府的信息共享和工作联动。

### 3.5 市环保局对环境执法实现统一管理

《意见》第九条提出县级环境执法机构和力量随县环保局上收到市级,并承担人员和工作经费,由市环保局统一管理、统一指挥、统一行动。参考国土监察执法、食品药品监督执法机构及公安等部门经验,采取这种设置方式,可以减少执法层级和基层执法阻力,增强环境执法监管的权威性、统一性和协调性。同时现有独立法人的县级监测机构保留独立法人资格,配合和支持环境执法机构,实现测管协同,为环境执法提供真实、及时的环境执法监测数据,提高执法效能。同时,《意见》第九条对环境执法机构序列性质、队伍着装、执法用车保障机制提出规范要求,切实增强了环境执法的统一性、权威性、有效性。

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。因此,各地要结合环保垂直管理制度改革调整,落实《意见》第九条有关规定,采取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。

另外,《意见》第四条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。因此,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。

### 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”推进环保监测执法垂管制度改革[R].新华社,2015年9月23日专访.[EB/OL].[http://news.xinhuanet.com/2016-09/23/c\\_1119616066.htm](http://news.xinhuanet.com/2016-09/23/c_1119616066.htm).
- [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-(03).
- [4]吴舜泽.规划视角下的生态环境治理体系和治理能力提升[J].环境保护,2016,44(1):16-20
- [5]王金南,秦昌波,田超,等.生态环境保护行政管理体制改革方案研究[J].中国环境管理,2015,7(5):9-14.
- [6]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.