

环境保护部党校（班）

毕 业 论 文

题 目：构建生态文明体制改革下的全方位环境监管体系的思考

作 者：何向红 孙勤芳

单 位：华南环境保护督查中心

南京环境科学研究所

成 绩：

评 语：

评审人

中共中央党校中央国家机关分校

二〇一七年七月

内容摘要：

绿水青山就是金山银山。以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入了“五位一体”的总体布局，环境监管体制的改革是生态文明体制改革方案中的重中之重。课题组立足全面深化改革的视野，基于“中央环保督察”为标志的“督党委、督政府”的实证，通过详实的调研案例剖析了我国环境监管存在的突出问题和薄弱环节，针对地方党委、政府及部门履行环保责任的监管和对排污者守法监管等环境监管，构建了科学的全方位环境监管体系。旨在监管全方位、全覆盖、全过程、全天候，保证党和国家各项决策部署、环保政策、法律法规和标准落地生根，改善生态环境质量，保障国家生态安全。

关键词： 全方位 环境监管体系 环保督察

构建生态文明体制改革下的 全方位环境监管体系的思考

何向红 孙勤芳

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设纳入“五位一体”总体布局，十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系，十八届四中全会要求用严格的法律制度保护生态环境，十八届五中全会强调必须坚持绿色发展理念。从顶层设计到全面部署，从最严格制度到最严密法治，系统完整的生态文明制度体系基本建立，生态文明体制机制日趋完善，一批突出环境问题得到解决，环境质量有所改善，广泛的生态共识正催生出巨大合力。

然而，我国当前环境承载能力超过或接近上限，生态环境总体恶化的趋势尚未根本扭转，大气严重污染问题依然没有得到根治，全国江河湖泊、地下水污染和饮用水安全问题不容乐观，环境污染引发的社会问题日益凸显，生态环境特别是大气、水、土壤污染严重已成为全面建成小康社会的突出短板。

2017年5月26日，习近平总书记在中共中央政治局推动形成绿色发展方式和生活方式第四十一次集体学习中强调，要加快构建生态功能保障基线、环境质量安全底线、自然资源利用上线等三大红线，全方位、全地域、全过程开展生态环境保护建设。构建全方位的环境监管体系，实现监管全方位、全覆盖、全过程、全天候，以保证党和国家环保各项

决策部署、环保政策、法律法规和标准落地生根，保障国家生态安全。

一、构建全方位的环境监管体系是生态文明体制改革一项重要内容

为解决突出环境问题，党中央出台一系列“1+N”生态文明体制改革方案，如：《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》、《环境保护督察方案(试行)》、《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》、《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》、《按流域设置环境监管和行政执法机构试点方案》和《跨地区环保机构试点方案》……生态文明体制改革是全面深化改革的重要内容，是对环境治理制度和管理体制的重大变革，概括为“四大变革”：

一是以从严治党的高度实施“党政同责、一岗双责”加快推进生态文明建设。

二是实行环境监察与环境执法分离，破解地方保护主义的难题。

三是建立环保督察工作机制，形成权责一致、失责必追、终身追究的责任追究制度。

四是设立跨流域、跨地区的环境监管机构，打破区域内各自为政的局面。

环境监管体制的改革是生态文明体制改革的重中之重，重点解决“地方重发展轻环保、干预环保监测监察执法，环保责任难以落实，有法不依、执法不严、违法不究”等问题，打破现行以块为主的地方环保管理体制，实现“督企”向“督政”和“督企”重大转折。形成两大环

境监管体系：一是以“中央环保督察”、“省级环保督察”为主的监督党委、政府及部门责任落实的“督政”体系（环境监察）；二是以环境执法人员为主，按照法律要求，对排污者（包括企业和个人）环境行为进行执法监管的“督企”体系（环境执法）。

二、环境监管存在突出问题和薄弱环节

（一）粗放式管理向精细化管理转变中存在监管真空问题

长期以来“督企”是环境监管的重点，但由于地方环境管理理念存在偏差、监管能力不足等诸多原因，导致精细化管理水平仍然低下，监管的盲区、空白点大量存在。

一是重末端监管、轻源头和过程监管。地方只重视对末端排污口的监控。违法企业一旦原料成分发生变化，治污设施无法处理时，则从生产流程中偷排。石油化工企业生产过程的泄露点达几十万甚至上百万个，无组织排放成为一些行业污染的重要来源。危险废物缺乏产生源头的监管，非法买卖现象突出。

二是重大企业监管、轻小企业监管。不少地方对国有企业、大企业监管多，规模以下的企业无法管，有环评的管、没有环评的不管。“散煤”燃烧、京津冀地区 5.6 万家“散乱污”企业是以前不管的典型。

三是重固定源监管、轻移动源监管。大多数地方大气污染物环境监管还是以火电、钢铁、建材、燃煤锅炉等固定排放源为主，对移动源监管重视不够、监管能力不足，有的处于监管真空地带。如车辆，船舶，施工机械，无遮盖的运输车辆，以及道路、工地施工扬尘，秸秆焚烧、零散垃圾焚烧等等。

四是重常规污染物监管、轻特征污染物监管。目前，我国受控制的主要污染物仍然只有二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量、氨氮等四项。然而，空气质量较好的珠江三角洲，臭氧浓度居高不下，大部分时间成为首要污染物，广东东莞市的近 8000 家 VOCs 排放企业，80%缺乏有效的治理设施。总磷水污染问题日益凸显，在 112 个国控重点湖库水质中，总磷超标率为 21.4%，为首要污染物。

五是重点源监管、轻面源监管，重城市监管、轻农村监管。随城市化的进程加快，工业污染向农村转移，加上农村化肥农药过度施用，畜禽养殖污染严重，废弃物处理不当等面源污染，是河流湖泊富营养化的主要来源。如广东省 5 万多家的规模化生猪养殖场和专业户一半以上配套治污设施不到位。“垃圾靠风刮，污水靠蒸发”成为农村环境的突出现象。

六是重浓度达标监管、轻容量和质量监管。一些企业利用加大鼓风机风量或用水稀释达到出口浓度达标，实际向环境中排放的污染物并没有减少。有些地方水体已是劣 V 类，仍盲目引进企业向该水体排放更多的污染物，加重水体污染程度。

七是重上班时段监管、轻节假日、凌晨和夜间高违法时段监管。非法排污者为了规避监管，排放时间经常选择在夜间、凌晨，节假日、下雨天。有时违法企业将废水、废液集中暂存在池里、容器中，择机偷排、乱排。

（二）“督企”向“督政”转变中仍然存在制度性问题

一是国家环保决策部署难以落地生根。其根本原因在地方党委、政府和部门的乱作为、慢作为、不作为。为了解决这些突出问题，从2016年开始，用两年时间在全国范围内开展“中央环保督察”，目前已开展了23个省、市、自治区，处理群众投诉案件60550件，问责10927名政府人员。

督察发现，地方的生态环保工作存在突出的问题，归纳为：

一是思想认识与生态文明的理念存在偏差，环保考核减低标准；

二是环保为发展建设让步的情况时有发生；

三是自然保护区、饮用水源地保护区的生态红线经常被突破；

四是地方出台土政策，直接干扰环境执法；

五是部门环保责任难以落实、违规审批、违规发证、甚至使用虚假材料使手续合法化。

六是生态环保执法不到位，有法不依、执法不严现象时有发生，等等。

以中央环保督察为标志的“督企”向“督政”的转变，有力推动了地方党委对生态环境保护工作的重视，督促地方党委政府履行环境保护职责，解决了一批重大环境问题。但中央环保督察，主要是针对突出的环境问题，并不能解决所有的环境问题，实施的效果主要取决于督察前期线索准备的结果。环保督察制度仍然面临着制度缺陷与法律困境，尚未成为“常态化”法律制度，《环境保护督察方案（试行）》不属于具有正式规范效力的“党内法规”和“行政法规”，而是规范性文件。责任追究也存在随意性，不透明性，追责难，追党委的责任更难。这种“运

动型治理”取得短期效果的同时，无法保证治理效果的可持续性，制约环保督察制度持续、稳定的发挥作用。

二是督察的长效机制尚未形成。2016年初已对河北省开展中央环保督察，但正在开展的5600人的大气强化督查发现，河北省大气环境问题仍然突出，“散乱污”成为藏污纳垢的窝点。中央环保督察期间集中解决了一批群众反映强烈的突出环境问题，大部分往往是反复投诉、长期投诉、久拖不决的问题，在督察的高压态势下才迎刃而解。但进驻的时间毕竟才一个月，群众投诉反映的环境问题有限，这种取得的短期效果能否持续尚有待观察。中央环保督察期间，有些地方动用大量的人力物力应付检查，在督察组前脚刚走，违法企业马上死灰复燃。一些地方不实事求是、不计成本、方法单一、急功近利、搞一刀切等现象。比如，为应付环保督察，个别地方发红头文件强制关停市区和县城大多数中小餐馆等“奇招”。这种迎检状态、突然死亡法不可能成为常态，环境监管仍要靠地方环保部门的日常监管。督察结束后若不能持续保持环保高压态势，督政的长效机制不建立，环保督察难免会沦为“运动型治理”。

三、构建全方位环境监管体系的对策建议

（一）强化督政问责，构建全方位的法制化督察工作体系

实现环保督察法治化。运用法治思维将环保督察制度法治化，将“制度化督察”转型为“法治化督察”，在完成第一轮中央环保督察总结经验的基础上，出台《国家环境保护督察条例》，明确立法目的、基本原则、机构设置、督察人员、督察职能、督察程序、督察措施、法律责任等具体内容。细化《党政领导干部生态环境损害责任追究办法（试行）》

实施办法，规范问责程序，细化问责标准，加大问责透明度，确保环保督察公信力。

逐步构建以中央环境保护督察为主体，地市环保督察为基础，专项督查和“回头看”、后督察为辅的全方位系统化的督察工作体系。紧盯督察整改的情况，责任追究的情况和突出的环境问题解决情况，及时指导和监督省级以下环保督察工作，将重点解决县区一级的环保责任问题。通过两级督察体制的形成，推动形成上下同欲、同向发力的工作格局。

（二）理清部门责任，形成统一环境监管体制

明确党委责任、理清部门责任。国家层面出台《生态环境保护“党政同责、一岗双责”责任制管理办法》，明确党委和政府主要领导、分管领导，各部门的生态环境保护的职责和责任，解决部门之间职责不清、职责交叉，责任不落实、推诿扯皮等问题。

实现统一环境监管体制。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。理顺环保监管体制机制，提高监管效能，形成统一环境监管体制，实施全方位、跨系统、跨部门的辖区的环保工作统一监管。

（三）全面依法治污，打造全覆盖、零容忍的环境执法体系

严厉打击环境违法行为，扭转违法成本低守法成本高局面。用好、用足新《环保法》，让它成为一个有钢牙利齿的利器，形成违法严惩的高压态势。依法严惩超标排污、偷排偷放，重点打击数据造假行为，严肃追究相关责任人的责任。加大执法的频度和力度，出重拳，形成强大

震慑，让企业懂得守法不是高要求，而是底线，促使企业建立自律体系，主动履行环境保护的责任和义务。

实现对所有排污者、污染物，全过程、全天候的环境监管全覆盖。既要注重末端治理的监控，又要注重源头预防、过程监管，既要管住大企业、有组织排放点，又要加强对“散煤”、“散乱污”、无组织排放的整治力度，既要加强对固定源、高架源的监管，又要加强对移动源、面源的监管。既要正常上班时间去执法，又要在非上班时段实行错时执法，实现全天候监管。

强化对执法者监管，接受社会各界的监督和评判。严肃追究执法者失职渎职行为，提高环境执法公信力。要以抓铁有痕、踏石留印的韧劲，让环保队伍真正成为一支铁腕治污、勇于担当、公正透明、作风过硬的队伍。将环境违法行为暴露在阳光下，将环境执法过程暴露在阳光下，将政府履责情况暴露在阳光下，接受社会各界的监督和评判。

（四）夯实基层力量，构建起“全社会共同参与”的环境监管大格局

强化基层环境监管。无论是环保责任的落实，还是环保基础设施的建设，无论是环境监管的实施，还是“散乱污”的整治，“河长制”的实施，关键的根源在基层。强化基层环境监管，建立县、乡镇（街道）、社区、村四级网格化环境监管体系，形成横向到边、纵向到底的四级环境监管网格，构建“层层履职、全面覆盖、网格到底、责任到人”的环境监管模式，把县级环境监管延伸到乡镇、农村，实现环境监管关口前移，重心下移，打通环境监管“最后一公里”，实现环境监管全覆盖、无缝隙。

充分发挥社会组织和公众的监督作用。“一切为了人民，一切依靠人民”，每个人既是污染者，也是保护者，普通公民有责任履行参与权、监督权。建立公民有效的公众参与机制，明确公民在生态环保工作中的责任和义务，发挥人民群众的监督作用，实行有奖举报，形成全社会共治的局面。大力支持环境公益诉讼，支持符合条件的环保社会组织，依法对破坏生态环境的行为提起环境公益诉讼，用法律武器维护环境权益、申张环境正义。

绿水青山就是金山银山，保护好绿水青山，从全面从严治党的政治高度抓“督政”，以零容忍的态度抓“督企”，倒逼地方党委政府不越位、不错位、不失位，倒逼企业不越底线、不踩红线、不碰高压线。理顺环境监管体系，坚持党政主导、人大政协监督、部门齐抓共管、社会广泛参与，推进环保部门实施统一监管，形成“权界清晰、权责一致、齐抓共管、运行高效”的全方位环境监管大格局，保障党和国家环保决策部署、环保政策、法律法规和标准落地生根，为建设美丽中国，实现中华民族伟大复兴奠定坚实基础。

参考文献:

- [1]陈海嵩. 环保督察法治化的若干问题[J], 法学评论 2017 (3):176-187
- [2]吴舜泽. 环保垂直管理制度改革核心在于重构发展与保护条块责任体系[J] 环境保护, 2016 , 44(22):16-20
- [3]任勇. 垂直管理改革的逻辑与任务 [N] 中国环境报, 2016-10-13 (003)
- [4]环保部部长陈吉宁就“加强生态环境保护”答记者问 [OL], 中国网, [2016-3-9]
http://www.china.com.cn/zhibo/zhuanti/2017lianghui/2017-03/09/content_40430791.htm