
生态环境部门垂管之后成都市乡镇(街道)

环保机构改革的困境与出路

王吉泉¹ 廖姣¹ 林柯¹ 邹思源² 干劲²¹

(1. 成都市委政研室, 四川 成都 610041;

2. 成都市环境保护宣传教育中心, 四川 成都 610072)

【摘要】: 为适应生态环境部门垂直管理改革, 进一步规范乡镇(街道)环保机构运行管理, 本文以成都市为例, 研究了乡镇(街道)环保机构运行模式、工作机制以及基本保障等, 提出优化对策建议。

【关键词】: 生态环境保护垂直管理 乡镇环保机构 运行机制

【中图分类号】 X321 **【文献标识码】** A

1 前言

2014年2月, 成都在全国副省级城市中率先启动乡镇(街道)环保机构建设, 打通了环保监管“最后一公里”, 为全国、全省生态环境保护管理体制探索了积极经验。2016年9月, 国家正式启动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。2018年11月, 生态环境部明确要求2019年3月底前全面完成省级环保垂改实施工作。目前, 四川省环保垂改方案已经印发, 成都市环保垂改有序推进, 区(市)县生态环境局均调整为市生态环境局的派出机构, 乡镇(街道)环保机构仍为乡镇(街道)的内设机构。为推动环保垂改后乡(街道)环保机构工作更加有序、高效, 进一步发扬成都环保改革走在全国全省前列的优势, 对全市乡镇(街道)环保机构运行情况进行了专题调研, 并对标学习北京、浙江、重庆、广州等地乡镇(街道)环保机构建设的做法与经验, 形成了一些思考与建议。

2 问题与困境

成都市乡镇(街道)环保机构自成立以来, 较好发挥了“前哨岗亭”和“耳目眼线”的作用, 有力地推动了全市生态文明建设和生态环境保护。但实事求是地讲, 从调研情况看, 乡镇(街道)环保机构“开展宣传教育、做好巡查监管、改善环境质量、协处突发事件”的职能没有得到全面充分切实执行。主要体现在:

(1) 机构运行不够顺畅。从机构设置看, 全市375个乡镇(街道)中, 只有郫都区15个乡镇(街道)和简阳市19个乡镇(街道)环保机构单独设置, 其他区(市)县乡镇(街道)环保机构多是在其他科室(如城管科、经济科、统筹办)增挂“环境保护办公室(环境保

作者简介: 王吉泉(1972—), 男, 四川成都人, 硕士, 处长, 研究方向: 区域经济; 廖姣(1984—), 女, 四川成都人, 硕士, 副处长, 研究方向: 区域经济; 林柯(1985—), 男, 四川眉山人, 学士, 主任科员, 研究方向: 经济学; 邹思源(1988—), 男, 四川宜宾人, 学士, 副科长, 研究方向: 汉语言文学; 干劲(1992—), 男, 四川成都人, 学士, 科员, 研究方向: 环境经济。

护科)”牌子,挂靠比例高达 91%,负责人大都由相关科室副职兼任。这导致环保机构及其负责人一开始就处于“从属地位”,缺乏权威性和专业性,说起来重要、做起来次要、忙起来不要,在部署和推进工作时难度较大。比如,成都高新区福田乡环保办主任由经济办副主任兼任,既要抓经济发展为企业“保驾护航”,又要抓环境保护对企业“关停并转”,这种既当“运动员”又当“裁判员”的做法极易导致分工不明、权责不清,确实不妥。从实际运转看,乡镇(街道)环保机构是乡镇(街道)的内设机构,与区(市)县环保部门没有从属关系,但业务指导由区(市)县环保部门负责。目前,乡镇(街道)环保机构在发现环境违法行为时,由于上下从属关系要直接向乡镇(街道)政府报告,由于业务指导关系又要以电话、微信告知区(市)县环境监察执法大队,使得乡镇(街道)环保机构面临乡镇(街道)政府和区(市)县环保部门的多头管理,可能产生命令、指示相互矛盾或抵触的情况,以至环境违法行为难以得到及时、有效、规范处置。

(2) 巡查监管不够到位。开展监督、检查、发现、上报是乡镇(街道)环保机构工作的重中之重,但调研发现受各种因素制约,这一职责落实还不够到位。主要原因在于:一是缺乏执法权力。《环境保护法》第二十四条明确规定:“县级以上人民政府环境保护主管部门及其委托的环境监察机构和其他负有环境保护监督管理职责的部门,有权对排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者进行现场检查。”乡镇(街道)环保机构据此拥有“现场检查权力”。但第二十五条又明确规定:“县级以上人民政府环境保护主管部门和其他负有环境保护监督管理职责的部门,可以查封、扣押造成污染物排放的设施、设备。”没有赋予乡镇(街道)环保机构“执法权力”。换句话说,乡镇(街道)环保机构只能“看”,不能“动手”。其他《大气污染防治法》《水污染防治法》《固体废物污染环境防治法》等也是如此规定。由于没有执法权,乡镇(街道)环保机构工作人员对巡查存在一定畏难情绪,且在巡查发现问题联系区(市)县环保局执法队伍予以查处时,执法证据很可能在等待执法过程中灭失,错过最佳执法时间,执法效果大打折扣。二是缺乏责任担当。不可否认的是,个别乡镇(街道)领导干部包括环保机构工作人员在学习贯彻习近平生态文明思想上还存在偏差、落差、温差问题,有的存在以会议落实会议的情况,工作没有抓细抓实;有的没有自身统筹安排,完全按照上级部署,安排一次动一下,一些突出问题要靠领导批示或上级督查才能引起重视、得到解决,有的甚至多次督促,工作仍然拖沓;有的工作主动性、积极性不强,存在“凭经验决策、按传统办事、靠习惯工作”等老旧思维,有好处的就抢着干、没好处的就往外推。

(3) 治理能力不够现代化。上面千条线,下面一根针。新时代,生态环境保护任务越来越重,对推进环境治理现代化提出了更高要求。就当前实际看,成都市乡镇(街道)环保能力还存在明显不足。一是环保队伍兼职、临聘情况突出。调研中,大家反映最为突出的是,90%以上的乡镇(街道)环保机构负责人是其他机构领导兼任,57.1%的环保工作人员是兼职,且专职工作人员也多为临聘,流动性很大。比如,武侯区乡镇(街道)环保机构兼职人员达 50%,专职工作人员中临聘人员同样高达 50%,且仅有 5.9%是环保专业出生。环境保护是专业性很强的工作,但由于兼职、临聘情况突出,乡镇(街道)环保队伍的专业知识、专业能力、专业精神、专业作风明显不足,在巡查中发现环境违法问题时,只能大致判断是“自身解决”,还是“经乡镇(街道)生态环境保护领导小组解决”,还是“协调上级环境监察执法大队或相关部门解决”。二是科技设备、手段严重不足。部分乡镇(街道)环保机构缺乏酸度计、声级计等专业采样设备,巡查过程中基本以视觉、嗅觉、听觉等感官异常作为判断依据,只能简单发现排污、冒烟、恶臭等问题,不能从技术上有效甄别污染程度,也很难进行夜间巡查。尤其是,个别乡镇(街道)甚至连照相、摄像等最基本的设备都缺乏,更谈不上无人机等科技设备,使得环境违法证据收集难以符合规定要求,也难以第一时间准确锁定。同时,乡镇(街道)环保机构普遍缺少类似“智慧河长制管理平台”等统筹调度平台,使得巡查、监测、污染源等信息不能实现联动共享。三是经费、车辆保障存在较大短板。乡镇(街道)环保机构除最初市级财政统一下发的 15 万元工作经费外,其余年份财政保障由各地自行承担,个别地方受财力影响对后续运行经费保障不足,工作津贴、执法车辆等难以有效保障,导致巡查力度、频度受到影响。比如,按《成都市乡镇(街道)环境保护机构建设基础标准》规定,乡镇(街道)环保机构“保障环境保护工作需要的工作车辆不少于 1 辆”,配置车辆为 1.6L 手动档捷达车(8.5 万元)并喷涂环保标志,但由于设置乡镇(街道)环保机构时并未增加编制,导致新增车辆不符合公务用车规定,往往选择替代措施解决。即,在平原城区,主要以电动车、电瓶车作为交通工具;在山地乡镇,由于地形影响,电动车、电瓶车在爬坡、续航方面缺陷较大,往往通过租车予以解决。

3 出路与建议

省以下环保垂管改革旨在建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制,切实落实

对地方政府及其相关部门的监督责任。针对乡镇(街道)环保机构存在的问题与困境,有必要改革创新思路破难题、补短板、扬优势,为基层党委政府履行生态环境保护职责提供有力支撑,为成都市建设全面体现新发展理念的城市和美丽宜居公园城市打下坚实基础。

(1)完善机制,加快形成环保整体合力。在下一步乡镇(街道)环保机构改革中,建议借鉴浙江提升机构规格、健全运行机制的经验:一是进一步提升乡镇(街道)环保机构的地位,明确规定乡镇(街道)环保机构为独立科室,科室负责人不得兼任。二是进一步明晰市、区(市)县、乡镇(街道)环保职能职责,结合生态环境保护新职能,推行事权清单制度,确保权责清晰、权责对等。对国家、省的新要求新部署,市与区(市)县之间、区(市)县与乡镇(街道)之间充分沟通协商,以实施方案形式部署分工,杜绝政策文件“层层空转”、工作任务简单分派、乡镇(街道)重复发文。三是进一步加大对乡镇(街道)环境质量改善和环境保护任务完成情况的差异化考核力度,制定实施乡镇(街道)环保机构及网格员奖励办法,将履职情况与绩效挂钩,压紧压实工作责任。

(2)创新执法,积极推进执法重心下移。针对当前着眼乡镇(街道)不具备环境执法权的现实处境,建议借鉴江苏推行乡镇内设环保科与县级派出环境监察中队协同办公模式的经验:一是在街道、中心场镇及有条件的乡镇,设立生态环境保护综合执法中队,作为区(市)县生态环境保护综合执法大队的派出机构,由大队统一领导、统一管理;在暂时不具备条件的乡镇,采取派出或常驻专业执法人员的方式,充实一线执法力量。二是按照区(市)县生态环境部门实行“局队合一”体制要求,可委托乡镇(街道)执法中队及相关力量行使部分执法权,对一般环境违法行为进行处罚;对情节较重、所涉处罚金额较大的案件则按程序上报上级生态环境综合执法部门,由案审会审议决定。三是对于情况十分复杂、涉及多领域的案件,借鉴北京党建引领基层治理体制机制创新经验,赋予乡镇(街道)生态环境执法“召集权”,调动上级相关部门限时响应、集体会商,对违法排污和生态破坏行为进行全链条查处,“事不完、人不走”。

(3)强化保障,不断夯实环保工作基础。工欲善其事,必先利其器。建议借鉴广州按乡镇(街道)环保机构工作量配置人财物等保障力量的经验:一是强化专业力量建设,市、区(市)县统一组织招考乡镇(街道)环保机构工作人员时,应在报名条件中突出“环保专业及密切相关专业”要求;强化业务培训,坚持法治与专业并重,积极引入第三方专业机构常态化开展有针对性、分区域、分类别培训。二是强化财政后勤保障,对现有不利于乡镇(街道)环保机构建设的政策规定进行梳理,破除单位级别、编制数量对日常用车、设备更新等事宜的限制;适当增加乡镇(街道)环保机构工作人员、基层网格员基本工资和错时、延时工作补贴,适度加大工资中绩效所占比重。三是强化科技力量支撑,给乡镇(街道)环保机构配备必要的酸度计、声级计等专业采样设备;指导乡镇(街道)环保机构运用“大数据+无人机+人工巡查”的手段加大对企业监控,实现精准溯源打击。

参考文献:

[1]陶宏志. 生态文明视域下的乡镇基层环保机制构建[J]. 环境与发展, 2014(01).

[2]丁存凡. 我国乡镇环保机构面临的困境及对策[J]. 南方论刊, 2018(04).

[3]张欢. 条块关系视域下的地方环保机构垂直管理研究[D]. 南京大学, 2018.