

Exploration of the Vertical Management of the Environmental Protection Law Enforcement Team

Yuzhong Shi

Suqian Sihong Ecological Environment Comprehensive Administrative Law Enforcement Bureau, Suqian, Jiangsu, 223800, China

Abstract

The vertical management reform of environmental protection law enforcement team is not only the requirement of the central environmental protection policy, but also an important measure to avoid local protectionism and improve the efficiency of environmental protection law enforcement. The paper first studies the necessity of applying vertical management in the work of environmental protection law enforcement in China, and then analyzes the challenges facing the vertical management of environmental protection law enforcement, including staffing and funding. In view of the current shortcomings, the paper puts forward countermeasures for vertical management of environmental protection law enforcement, including improving relevant laws and regulations, improving the responsibility system of environmental protection law enforcement, improving the environmental protection law enforcement supervision mechanism, and building a high-level law enforcement team, aiming to promote the improvement of vertical management level of environmental protection law enforcement.

Keywords

environmental protection law enforcement; vertical management; staffing

环保执法队伍的垂直化管理探索

史聿忠

宿迁市泗洪生态环境综合行政执法局, 中国 · 江苏 宿迁 223800

摘要

环保执法队伍的垂直化管理改革, 不仅是中央环保政策的要求, 也是规避地方保护主义、提升环保执法效能的重要举措。论文首先对中国环保执法工作中应用垂直化管理的必要性进行了研究, 然后分析了目前环保执法垂直化管理所面临的挑战, 包括人员编制、经费等方面。针对目前存在的不足, 论文提出了环保执法垂直化管理的对策, 包括完善相关法律法规、完善环保执法责任制度、完善环保执法监督机制、建设高水平执法队伍等, 旨在推动环保执法垂直化管理水平的提升。

关键词

环保执法; 垂直化管理; 人员编制

1 引言

虽然中国从政府到社会对环境保护都越来越重视, 出台的环境保护相关法律也越来越严格, 但对环境保护违法行为的治理还需要落实到执法层面。众所周知, 在环保执法中会出现很多状况, 影响法律的公平性。在 2015 年的中国共产党的十八届五中全会上, 提出要在省级以下环保机构监测监察执法中实行垂直管理制度。毫无疑问, 实行该改革有助于解决环保执法中的各类不公平问题, 但改革也面临着一定的挑战。对此在阐述环保执法垂直化管理必要性的前提下, 分析进行该改革的难度并给出相关的改革措施, 是十分必要的。

【作者简介】史聿忠 (1972-), 男, 中国江苏宿迁人, 本科, 工程师, 从事生态环境管理, 生态环境监测、技术、管理、执法研究。

2 中国环保执法垂直化管理的必要性

环保执法垂直化改革的背景源于中国在环境保护领域所面临的多重挑战与深层次体制机制问题。随着工业化进程的加快和经济社会的发展, 环境污染和生态破坏问题日益突出, 而原有的环保执法体制在一定程度上难以有效应对这些挑战。

首先, 地方保护主义。在原有体制下, 地方环保部门隶属于同级地方政府, 容易受到地方经济发展压力的影响, 出现对本地污染企业的庇护或执法不力现象, 不利于全国范围内的环保标准统一执行。

其次, 执法效能低下。由于地方环保机构分散管理和资源配置不合理, 导致执法力量薄弱, 监管能力不强, 对环境违法行为的查处力度不够, 无法形成有力震慑。

再次, 环境质量责任落实不到位。尽管地方党委和政

府对本地区生态环境负有总责，但在实际操作中，由于政绩考核偏重经济增长，环境监管职责有时被忽视，使得环境保护法律法规的落地执行存在较大难度。

最后，环境监测数据真实性问题：地方环保监测数据可能存在失真情况，不能真实反映环境质量状况，影响了国家对环境形势的准确判断和决策。

鉴于上述问题，为了强化环境监管，确保环保法律法规的有效执行，维护国家生态环境安全 and 人民群众的根本利益，中国政府决定推行环保执法垂直化改革。这一改革举措旨在上收环保机构的部分管理权限，尤其是监测、监察、执法等核心环节的权力，实现中央对地方环保工作更直接有效的管理和监督，从而打破地方保护壁垒，提升环境执法的统一性、权威性和有效性。改革的目的是在保障地方党政环保主体责任不变的前提下，建立起更为科学、高效、公正的环保管理体系，推动生态文明建设迈上新台阶。

3 中国环保执法垂直化管理所面临的挑战

3.1 人员编制安排的挑战

环保执法垂直化改革过程中，确实面临人员编制方面的问题。一是编制矛盾。环保执法垂直化改革意味着原属地方管理的环保工作人员可能需要纳入省级及以上层级的统一管理，这对于精简政府机构的大背景下是一大考验。若将基层环保人员转为省级事业单位编制，可能会造成编制总量增加，与国家推行的“精兵简政”原则产生冲突^[1]。二是人力资源配置。环保垂直管理改革涉及监测监察执法队伍的专业化建设，需要配备具备较高专业技能和法律素养的工作人员。然而，由于各地环保工作的基础条件不同，人员素质参差不齐，改革可能导致部分地方人力资源过剩，另一些地方则可能因缺乏专业人才而捉襟见肘。三是经费保障与激励机制。增加省级及以上层面的编制意味着相应的经费投入也需增加，这给财政带来了压力。同时，如何设计合理的薪酬待遇、晋升通道和考核激励机制，以吸引和留住高素质的环保执法人才，也是一个亟待解决的问题。四是过渡期间的稳定与整合。改革过程中，人员身份转换、岗位调整、业务交接等工作十分复杂，需要妥善安排，确保机构运转的连续性和稳定性，同时也要考虑如何整合既有资源，优化人员结构，提高整体工作效率。

3.2 经费的挑战

环保执法垂直化改革在实施过程中面临着经费问题。首先，资金来源变更，在改革前，地方环保部门的经费往往来源于地方财政，而改革后，部分职能上收至省级乃至中央层面，相应的工作经费和运行成本需要调整。其次，基础设施建设和运维费用，随着监测、监察、执法职能的集中化，可能需要新建或升级设备设施，如环境监测站点、执法车辆和技术装备等，这些都需要大量资金投入。此外，后期的运维费用也将成为长期固定的财政支出。再次，人员成本上升，人员编制调整后，如果增加了省级以上环保机构的人员

数量，对应的工资福利、培训教育、社会保障等人力成本也会相应增加。最后，项目执行与补贴，地方环保项目的资金以前可能直接由地方自行调配，改革后一些重要环保项目可能需要按照新的垂直管理体系申报、审批和获得资金支持，这会影响到项目执行效率和资金到位情况。

4 环保执法垂直化管理改革的实施策略

4.1 完善相关法律法规

环保执法垂直化改革实施中，完善法律法规是其顺利推进和取得实效的重要保障。对此应当制定或修订环保法律法规，根据改革的实际需求，适时修订《环境保护法》及其配套法规，明确规定环保执法的垂直化管理原则、程序和方式，确立环保部门的执法地位和权限，确保改革有法可依。需要规范执法程序，完善环保执法程序性规定，包括立案、调查取证、处罚决定、执行、复议和诉讼等各个环节，确保执法过程公正、公开、透明，充分保障行政相对人的合法权益。需要明晰权责划分：在法律层面上明确中央与地方在环保执法领域的权责界限，特别是关于环境监测、监管、处罚等方面的权限和责任，避免权责不明引发的执行难题。需要设立严格的责任追究制度，加大对环境违法行为的法律责任追究力度，细化各类环境违法行为的处罚标准，引入终身追责制、连带责任等机制，切实增强法律威慑力。应当推进环境损害赔偿立法，建立健全环境损害赔偿制度，完善环境公益诉讼机制，使环境修复和损害赔偿真正落到实处，强化对生态环境的司法保护。同时，要加强环保与其他法律领域的衔接，比如在土地管理法、水污染防治法、大气污染防治法等法律中，与环保执法垂直化改革相适应，确保改革成果能够在不同法律领域得到体现和贯彻。最后要推动法规动态更新，随着改革实践的深入和环保形势的变化，持续跟踪研究，及时反馈改革中的问题和需求，适时对相关法律法规进行修订和完善，确保其始终与时俱进，满足环保执法垂直化改革的需要^[2]。

4.2 完善环保执法责任制度

环保执法垂直化改革实施中，完善环保责任制度是一项关键任务。首先要明确责任主体，根据垂直化改革的原则，一方面要明确中央和省级环保部门对政策制定、监督指导和重大环境违法案件的查处等方面的主导责任；另一方面，各市、县人民政府仍须承担属地环保责任，确保辖区内各项环保政策和法律法规得到严格执行。同时，要设立环保责任清单，建立健全覆盖各级政府和相关部门的环保责任清单制度，明确各个层级政府、职能部门以及企事业单位在环保工作中的具体责任和义务，做到权责清晰、可追溯。

4.3 完善环保执法监督机制

4.3.1 强化内部监督

在组织结构上垂直化改革后，就可以有效地减少地方保护主义影响，确保执法独立性和公正性，上级环保部门对下级部门具有直接指导和监督职能。在这个基础上要制定

严格的工作规程,明确环保执法各个环节的操作规范和程序要求,包括立案、调查取证、行政处罚决定、执行等阶段,确保执法过程透明、公正。要落实执法责任制,建立执法人员岗位责任制,明确各岗位职责权限,对于执法不当、失职渎职的行为,严格执行追责制度。应当实行逐级负责、层层把关,对执法行为进行全过程记录,落实执法责任制和过错追究制。需要完善内部稽查机制,设立专门的内部稽查部门或者人员,对执法活动进行常态化的稽查和评估,及时发现并纠正执法中存在的问题。建立反馈整改机制,针对内部监督发现的问题,应建立有效的反馈整改机制,确保问题得到及时解决,并从中吸取教训,改进工作方式方法^[1]。通过上述措施,环保执法内部监督得以强化,有助于全面提升环保执法队伍的公信力和执行力,切实保障环保法律法规的有效实施。

4.3.2 接受外部监督

环保执法外部监督措施通常涉及多方参与和社会共治,具体可以包括以下几个方面:

①社会公众监督。需要将执法信息公开透明。通过官方网站、社交媒体平台等渠道公布环保执法相关信息,如执法依据、程序、结果、污染企业名单等,方便社会公众查询和监督。要建立举报投诉机制,开通热线电话、网络举报平台等途径,鼓励社会各界对环保违法行为进行举报,对举报人信息予以保密并给予适当的奖励。建立社会听证与公众参与机制,就重大环保决策和执法事项举行听证会,邀请公众代表、专家和利益相关方参与讨论和监督。

②媒体监督。加强与新闻媒体的合作,借助媒体力量曝光环境违法行为,扩大环保执法的社会影响力。定期发布环保执法工作进展和成果,接受媒体质询和社会舆论的监督。

③社会组织监督。鼓励和支持环保类非政府组织、行业协会等社会组织参与环保监督,允许他们对环境问题提出意见和建议,甚至支持符合条件的社会组织提起公益诉讼。

④人大、政协司法监督。利用各级人民代表大会及其常委会、中国人民政治协商会议的监督职能,对环保执法工作进行审议和评议。加强与法院、检察院的协作,通过司法途径解决环境纠纷,对环保执法行为进行合法性审查,支持检察机关提起环境公益诉讼^[4]。

⑤引入第三方专业机构对环保执法工作进行独立评估

和审计,确保执法质量和公正性。通过这些外部监督措施,不仅能够提高环保执法的公正性和有效性,还能促使环保执法机构不断改进工作方式,提高环保管理水平,共同促进生态环境的持续改善。

4.4 建设高水平执法队伍

环保执法垂直化改革背景下更应当做好执法队伍的建设。首先,要整合与重组队伍。在垂直化改革中,省级生态环境部门对下级环保机构进行统一管理和指导,这需要对原有的环保执法队伍进行整合重组,形成省、市、县三级联动的生态环境保护综合执法队伍,打破原有行政区划限制,实现跨区域、跨流域的协同执法。其次,要提升执法能力,一方面要通过举办培训班、专题讲座、案例研讨等形式,加强对执法人员的专业技能培训和法律知识教育,确保所有执法人员熟练掌握环保法律法规和相关政策,具备高效执法的能力。另一方面模拟执法场景,开展实战化训练,提高执法人员现场应对和快速处置环境突发事件的能力;同时,定期安排人员交流轮岗,提高整体执法队伍的实战经验与业务水平。再次,实现技术装备升级,引进先进的环境监测技术和设备,提高执法科技含量,运用大数据、遥感、无人机等现代技术手段辅助执法;提升信息化水平,搭建生态环境执法信息平台,实现执法数据共享、实时监控和智能分析。最后,要强化党风廉政建设,严明纪律规矩,加强廉政教育,防止腐败滋生,打造一支清正廉洁的执法队伍;推行公开透明的执法信息公示制度,主动接受社会监督,提高执法公信力。

总之,环保执法垂直化改革中的执法队伍建设是一个系统工程,既要从组织架构上进行调整,也要注重软实力的培养,通过提升执法能力、规范执法行为、加强技术支撑和接受社会监督等多重手段,努力打造一支现代化、专业化的生态环境保护执法铁军。

参考文献

- [1] 张琦,邹梦琪.环境治理垂直改革的效果、基层机制与影响因素[J].经济研究,2022,57(8):172-190.
- [2] 王超凡.我国基层环境保护执法困境与出路[J].法制与社会,2020(34):131-133.
- [3] 田欣鹭.河北省环境监察执法垂直管理改革研究[J].法制与社会,2020(16):162-163.
- [4] 王知俊.环保机构垂直管理面临的问题及对策研究[J].环境科学导刊,2019,38(S2):62-66.