

浅析基层生态环境保护监管难点问题及创新建议

——杭州市富阳区强化乡镇生态环境保护监管的经验与启示

文秋霞 沈晓悦

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

【摘要】乡镇(街道)位于生态环境保护监管的最后一公里,也是环保责任落地的关键。由于环境监管能力的限制,乡镇地区环境污染问题严重,而且随着城市污染防治力度的加大,近年出现一些在城市不允许投产的污染项目向农村转移的现象。本文通过对杭州市富阳区加强乡镇生态环境保护监管主要做法的分析,总结出其创新点和经验启示,并最终给出强化基层生态环境保护监管的对策建议,为将生态环境保护监管触角真正延伸到基层,从根本上改善环境质量,提升群众获得感满意度提供了参考和借鉴。

【关键词】生态环境保护监管;富阳区;乡镇(街道)生态环境报告;乡镇(街道)生态环境质量考核评价

中图分类号: X21 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2018)06-0070-04

近年来,污染防治力度不断加大,坚决向污染宣战成效显著,但一些地方受经济效益的驱使,将在城市不允许投产的污染项目,如造纸厂、制革厂、染料厂等纷纷搬迁到农村或城乡结合部,把农村变成了一些污染企业的避难所。农村环境整治是污染防治攻坚战三大领域中需要全力解决的突出环境问题之一,能否真正治理好广大农村地区污染源,关乎环保攻坚战的成败。“郡县治,天下安”,如何在深化垂直管理体制改革的背景下,强化基层生态环境保护监管能力,不让农村成为生态环保监管的盲区,就显得至关重要。

1 基层生态环境保护监管面临的突出问题

1.1 环境治理基础薄弱,环保意识仍需增强

一些基层党委、政府及其有关部门,包括生态环境监管部门在内,对绿色发展认识不高、能力不强、行动不实,重发展轻保护的现象依然存在。企业环保守法意识不强,环境违法行为时有发生。公众对优美生态环境的需要日益增长,但自觉主动参与的行动意愿仍不够。

1.2 编制少、任务重,基层环境管理存在短板

在我国大部分农村,点源污染与面源污染共存,生活污染、农业污染和工业污染叠加,各种新旧污染相互交织。“上面千条线,下面一根针”,基层环保工作承担了大量任务和职责,并且每项工作都很具体,需要一件件落到实处。然而,我国现行环保行政管理体制是倒金字塔结构,越到基层,环保人员越少、力量也越薄弱。

1.3 监管执法力量有限,“管得着的看不见”、“看得见的管不着”

基层环保问题涉及工业、农业、生活、城建、交通等方面,有时环保部门得知污染线索,如秸秆焚烧、垃圾违法倾倒等,但当监管执法人员赶过去,污染行为已经发生,污染者却逃之夭夭。而一些看得见的污染行为,如渣土或矿渣清运带来的扬尘污染等却因涉及城建、交通、工业等部门职能,环保部门难以监管。

1.4 乡镇问题和需求差异大,环境管理难以精细化

我国乡镇数量庞大,各乡镇街道产业结构、经济水平和环保问题存在较大差异,如有的乡镇以采矿、建材业为主,码头、道路扬尘污染严重;有的以农业和养殖业为主,面源污染和垃圾问题突出;有的以旅游业为主,环境整治工作任务繁重,如果乡镇一级再不进行配合,以县区环保部门的力量难以实现差异化、精细化环境管理。

2 富阳区强化乡镇生态环境保护监管的主要做法及亮点

2015年以来,浙江省杭州市富阳区将新环保法规定的“县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况”这一制度创新性地延伸至乡镇(街道),在区辖24个乡镇(街道)开展生态环境质量报告制度,并积极探索建立乡镇(街道)生态环境质量报告考核评价工作体系,充分发挥基层党组织对生态文明建设的领

作者简介:文秋霞,生态环境部环境与经济政策研究中心环境经济与管理政策研究部工程师

通讯作者:沈晓悦,生态环境部环境与经济政策研究中心环境经济与管理政策研究部主任、研究员

致谢:本文基于对富阳区的实地调研,得到富阳区环保局大力支持

引用文献格式:文秋霞,沈晓悦.浅析基层生态环境保护监管难点问题及创新建议[J].环境与可持续发展,2018,43(6):70-73.

导作用,形成党政同责、一岗双责和区、乡镇(街道)、村(社区)、企业层层传导的生态环境目标责任体系,并以此为核心和主线,建立了一套人大监督问责、责任清单明晰、村规民约自治、公众协调参与的基层环保监管模式。

2.1 乡镇政府定期向同级人大报告环境质量状况,抓住人大监督和党政领导两个关键

2015年12月,杭州富阳生态区建设工作领导小组办公室印发《关于要求落实乡镇(街道)年度生态环境质量报告制度的通知》并制定《杭州市富阳区乡镇街道生态环境质量报告制度实施办法》,要求乡镇人民政府(街道办事处)必须定期向同级人大(人大工委)做生态建设和环境保护专题报告,同时向本区域“两代表一委员”、各村级组织和其他各界社会代表通报本区域环境质量变化情况、生态文明建设与环境保护主要工作等。2018年6月,富阳区委、区政府联合下发《杭州市富阳区关于实施乡镇(街道)生态环保目标责任制和生态环境质量考核评价工作的意见》的通知,要求从执行法律法规、环境质量状况、环境信访、生态建设和污染防治工程、生态环境质量公众满意度等5个方面对辖区24个乡镇(街道)和276个行政村生态环境质量进行考核评价,更加突出了对生态环境质量的日常考核管理。

富阳区在乡镇环保监管实践中,紧紧抓住了两个关键——人大监督关键环节和党政领导开展工作,充分发挥人大环保监督关键作用,将生态环保责任下移,落实到每个乡镇街道的党委和政府身上,切中了环保监管的核心和要害。

2.2 建立两张责任清单,落实镇、村、企三级责任,保证乡镇(街道)环保责有人负、事有人干

乡镇(街道)生态环境质量报告及考核评价制度在富阳全区推开后,富阳区坚持“管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保”的原则,制定区级部门和乡镇(街道)两张生态环境保护责任清单,明确了区及乡镇党委、政府的环保主体责任和属地责任,要求乡镇(街道)把工业环保、农业环保、生活环保、建设与交通环保、应急体制建设、宣传教育等细化到相关分管部门,通过细化职责分工将环保工作全面融入到行业工作,改变了以往环保一家单打独斗的被动局面,形成了一张横向到边、纵向到底的环境保护工作网络。

富阳区乡镇环境管理制度以落实乡镇(街道)党委、政府及相关部门环保责任为目标和核心,形成镇村政府、企业和村民三位一体的环保共治体系,在不增加机构和人员编制、不增加财政压力情况下,使党委、政府及其他相关部门的环保责任得到有效落实。

2.3 建立路长制、河长制,构建层层抓监管的环保责任体系,环保工作从“被动推”变“主动接”

富阳区部分乡镇以交通运输扬尘治理、超限超载治

理和道路周边环境治理为重点,探索建立了“路长制”,实行路长、路段长、区段长分级负责制。同时建立检查巡查,定期通报和考核奖惩等机制,确保环保任务责任明晰、措施到位。同时,富阳区按照“源头治水、联动治水、科学治水”和“统一领导、分级管理、集中考核”的原则,建立“河长制”(“溪长制”、“段长制”)管理制度,统筹实施全镇水环境治标与治本相结合、清水与清岸相结合、建设与管控相结合的河长制管理工作,进一步创新和完善了工作机制及管理体制。今年下半年,渌渚镇还将实施“路长”“河长”“庭长”“厂长”“店长”等五长联席制,推进生态环境质量持续稳定改善。

“路长制”和“河长制”强化了乡镇党委和政府主要领导的环保责任,构建了一级抓一级、层层抓监管的环保责任体系,将乡镇环保由“被动推”变为了“主动接”。

2.4 “小问题不出村、一般问题不出镇(街)”,构筑环境监管第一道防线

公众参与是环境行政能力的外延,广泛的公众参与有利于弥补政府力量的缺乏和不足。富阳区在推行乡镇(街道)生态环境质量报告制度时,各乡镇依据自身特点,走群众路线,发挥村民自治作用。许多村镇将环境保护要求纳入村规民约、厂规公约等基层自治章程,主打道德牌和亲情牌,劝导和督促村民做好身边环保,引导村民自愿参与环保、主动监督污染。一些乡镇(街道)建立了环保监督员制度,组建了由妇女、党团员等组成的村级环保监督员队伍,通过评比栏、星级评定以及月度检查、评比、公开、整改等措施,督促村民有序开展环境整治、垃圾分类及无害化处理等工作。有的乡镇建立三级环保联络员和调解机制,将生态环境问题先由村(企)联络员自行协调解决,无法解决的,由专门办公室协调解决,再无法解决的,由区里解决,实现环保问题第一时间发现、第一现场解决,确保了“小问题不出村、一般问题不出镇(街)”。

富阳区探索建立的这些“好用”和“管用”的基层环保自管自治方式和做法,将生态文明建设和环境保护理念融入企业日常经营和村民生产生活中,构筑了环保自我监督、自我管理的第一道防线,最大的优势是使政府工作贴近民意,更接地气,有助于及时化解环境社会矛盾,是基层多元化环境保护社会治理模式的重要探索和实践。

3 富阳区乡镇环保制度创新的借鉴意义

习近平总书记在2018年全国生态环境保护大会上强调,打好污染防治攻坚战要坚决维护党中央权威和集中统一领导,地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护第一责任人。中办国办印发的《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》提出要强化地方党委和政府及相关部门的环境保护责任;明确指出乡镇(街道)要落实环保职责,明确承担环境保护责任的机构和人员,确保责有人负、事有人干。如何保证县及乡镇基层党委和政府履职尽责,确保环保责任不落空、不虚化是需要特别关注的问题。新形势下,富阳区乡镇(街道)环境管理创新做法与经验对其他地区具有积极借鉴意义。

3.1 有助于解决环保部门监管职能上收后乡镇环保责任落实难问题

乡镇处于权力末梢,也是环境监管的最后一公里,乡镇政府承担了大量环保任务和职责。环保垂直体制改革后,县级环保部门监管职能上收,而环保实际工作重心不断下沉,如何保证二者协调,不出现监管真空和缺位至关重要。富阳区做法的积极借鉴意义在于通过人大听取环保质量报告制度抓住政府环保履责的“牛鼻子”。乡镇人大对本级政府环保履责情况实施监督具有很强的权威性和约束力,通过年度人大听取环境质量报告,问题质询及目标考核等,可促进乡镇政府增强环保意识,将环保纳入其重要议程,减少工作推诿、扯皮,使基层环保工作落到实处。

3.2 有助于形成大环保格局,改变基层环保部门缺机构、少编制,单打独斗局面

在现阶段环保工作中,环保部门单打独斗的情况仍较突出,其他相关部门不主动落实环保责任,畏难松懈、推诿扯皮情况依然存在,乡镇是地方党政管理的最基层,是生态环保责任层层传递的“末端”,关系生态环保工作是否真正落地。富阳区在推行乡镇(街道)生态环境质量报告及考核评价制度中坚持“管行业必须管环保、管业务必须管环保、管生产经营必须管环保”的原则,并在实际工作中进一步细化职责分工、明晰权责,将环保工作全面融入到行业工作。这种创新改变了以前环保工作局限在一个部门或几个人身上的情形;突破了在许多地区乡镇环保无编、无人或增设环保所、增加事业编制、增加行政成本的体制困境;促使环保工作从部门的单兵作战转变为乡镇(街道)、村企(社区)的协同作战。

3.3 有助于解决乡镇“小”、“散”、“杂”污染难题,实现环保问题第一时间发现、第一现场解决

当前我国农村环境形势十分严峻,与城市及工业环境问题不同,农村环境问题的主要特点是“小”、“散”、“杂”,企业规模小、污染源分散、污染类型杂,这些污染问题大多出现在村民身边,危害大、风险高、群众反响强烈。富阳区探索建立环境质量报告制度以及村规民约、厂规公约、乡镇环保监督员、三级环保联络员等明确了乡镇政府责任,扩展了地方政府及环保部门的视野和触角,通过让群众看得见、听得懂、做得了的

一些具体的规章制度,让群众发现自己身边的环境问题、自己管理身边的环境问题,从而保证了环保问题第一时间发现和第一现场解决,也确保“小问题不出村、一般问题不出镇(街)”,从而打通环境监管最后一公里,实现环保监管“零距离”和“无盲区”,是补齐农村和小城镇环境监管力量不足短板的有效尝试。

3.4 有助于解决人民群众身边环境问题,及时化解基层环境社会矛盾,建立多元化环境保护社会治理模式

我国当前仍处于社会转型时期,基层环境社会矛盾纷繁复杂,呈现类型多样化、复杂化诸多特征,建立多元化环境保护社会治理模式,积极回应人民群众日益强烈的环境诉求,及时化解社会矛盾是实现环境保护目标的必然要求。富阳区各乡镇依据自身特点,建立起环保监督员、环保联络员和协调员以及以孝道文化为载体的美丽乡村建设和环保信息公开制度等好用做法,通过发挥村民、居民自治作用,将环境矛盾纠纷解决在最基层,使人民群众的环境诉求和期待得到及时回应,成为对基层多元化环境保护社会治理模式的重要探索和实践。同时对乡村环保工作和人民群众身边环境问题更多采取提醒、劝说、协商、帮服、曝光和奖罚等软硬结合和灵活多样措施,注意利用邻里关系、亲情和沟通交流的作用,更加符合乡镇环保工作特点。

4 强化基层生态环境保护监管的启示和建议

中央《生态文明体制改革方案》指出,要强化县乡两级政府的环境保护职责,加强环境监管能力建设。生态环境部近期发布《关于进一步强化生态环境保护监管执法的意见》进一步强调要“强化属地监管责任”。富阳区乡镇生态环境质量报告及配套制度是落实基层党委政府环保责任,强化基层环保监管的有益探索和实践,通过对其他其他地区提供的经验和借鉴作用的分析,我们认为,进一步强化基层生态环境保护监管可从以下几个方面着手:

一是以强化人大环保监督为抓手,完善配套制度,落实基层党政及相关部门环保责任。中办、国办印发《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》明确指出乡镇(街道)要落实环保职责,明确承担环境保护责任的机构和人员,确保责有人负、事有人干。地方政府要制定发布权力清单和责任清单,通过环保责任清单,强化乡镇(街道)党委政府及相关部门环保责任,完善“党政同责”、“一岗双责”考核机制;鼓励有条件的地方积极探索并实施县以下乡镇(街道)政府向同级人大进行环境质量报告的制度,加强各级人大对政府环保履责监督。

二是从法律层面确立乡镇(街道)环境报告制度。要将乡镇(街道)党委政府及相关部门的环保责任落到

实处,必须做到有法可依、有章可循,形成长效机制。我国现行环保法中只规定了县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告,依法接受监督,乡镇(街道)不在其列,因此,为贯彻落实“乡镇(街道)要落实环境保护职责”的要求,建议生态环境部适时提请全国人大进一步修改环保法及相关法律,明确“各级人民政府应当每年向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况,对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告,依法接受监督”。

三是加强县乡镇政府环保能力建设,防止基层环保工作空心化。基层环保部门处于环保战场的最前沿,是环保事业的基础。在深化垂直管理体制大背景下,县及乡镇环保工作主要由政府及相关部门承担。为此,市级以上环保部门应加强县及乡镇政府环保能力建设,提升县及乡镇政府以及相关部门环境保护法律法规及专业管理水平,强化责任清单;市级环保部门还应加大其区县环保派出机构在执法等方面的能力建设,完善管理制度,确保乡镇环保工作责有人负、事有人干,防止基层环保工作空心化。

四是加强对基层环保管理实践指导,完善富阳做法,纳入国家相关试点示范项目。富阳区基层实践不增

加机构、不增加人员编制,做法实用、有效,对健全和完善我国基层环境管理体制和制度有重要借鉴意义。建议对此类乡镇创新实践国家应给予及时指导,并适时纳入国家农村环境整治综合改革及浙江省生态文明体制改革等项目加以深化和完善;同时,积极鼓励其他地区进行探索和实践,不断建立健全我国乡镇基层环保监管长效机制。

同时,还要继续加强环境宣传教育,提高群众对环境保护工作重要性的认识,切实增强他们的环境意识和法制观念,提升农村居民对农村生态环境保护的话语权,形成社会各界广泛参与的多元化环保监管格局,不让农村成为生态环保监管的盲区。

参考文献:

- [1] 李干杰. 全面提升生态文明建设人与自然和谐共生的现代化 [EB/OL]. <http://huanbao.bjx.com.cn/news/20171211/866652.shtml>.
- [2] 李干杰. 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 奋力开创新时代生态环境保护新局面 [EB/OL]. <http://www.vecc-mep.org.cn/tabloid/520.html>.
- [3] 王玮,周兆木,徐玲. 富阳实施乡镇生态环境质量考评 [N]. 环境保护报, 2018-08-08.
- [4] 周兆木. 浙江省杭州市富阳区考核评价乡镇(街道)生态环境质量 把环保压力传到“神经末梢” [N]. 人民日报, 2018-06-30.
- [5] 杭州市富阳区环境保护局. 落实乡镇(街道)生态环保责任制 杭州市富阳区探索在路上 [R]. 2016年8月.
- [6] 傅环轩,禾木. 打通最后一公里 实现监管零距离 [N]. 中国环境报, 2016-03-04.
- [7] 周兆木,蒋立红,徐玲. 富阳24个乡镇街道完成生态报告 [N]. 中国环境报, 2016-06-13.

Analysis on the Difficulties of Basic-level Eco-environmental Protection Supervision and Its Innovation Suggestions: Experience and Enlightenment of Strengthening the Supervision of Township Eco-environment Protection in Fuyang district, Hangzhou

WEN Qiuxia Shen Xiaoyue

(Policy Research Center for Ecology and Environment, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

Abstract: The township or Subdistrict is located in the last kilometer of eco-environmental protection Supervision, which is also the key to environmental protection responsibility. Due to the limitation of the ability of environmental supervision, the environmental pollution in township areas is serious. And with the increasing efforts of urban environmental pollution prevention and control, some pollution projects that are not allowed to be put into production in cities have been transferred to rural areas in recent years. Based on the analysis of the main ways to strengthen the supervision of rural eco-environment protection in Fuyang district of hangzhou city, this article sums up its innovative experience and enlightenment, and finally puts forward some countermeasures to strengthen the supervision and enforcement of eco-environmental protection at the grassroots level. It provides references for extending the supervision and control of ecological environment to the grassroots level and helping improve environmental quality fundamentally and making people have a sense of gain.

Keywords: eco-environmental protection supervision; Fuyang district; eco-environment report at the township or subdistrict level; assessment of eco-environment quality at the township or subdistrict level