

环境监测机构垂直管理实施过程中的问题探析

刘长军

(浙江省辐射环境监测站,浙江省辐射环境安全监测重点实验室,国家环境保护辐射环境监测重点实验室,浙江 杭州 310012)

摘要:简述了环境监测垂直管理改革的重要性和紧迫性,分析了环境监测垂直管理的意义和内涵,提出了垂直管理需要把握的原则,对环境监测机构垂直管理实施过程中值得注意的问题进行了探讨。指出垂直管理改革在解决数据行政干预的同时,应正视由此带来的不利因素,特别要避免新型干预的形成;建议连带解决环境监测工作固有的矛盾和问题,使环境监测垂直管理改革产生实实在在的成效。

关键词:环境监测;垂直管理;机构改革

中图分类号:X84

文献标志码:C

文章编号:1674-6732(2017)04-0055-04

Several Problems in the Process of Vertical Management Reform of Environmental Monitoring Institutions

LIU Chang-jun

(Zhejiang Provincial Environmental Radiation Monitoring Center, Zhejiang Province Key Laboratory of Environmental Radiation Safety Monitoring, State Environmental Protection Key Laboratory of Environmental Radiation Monitoring, Hangzhou, Zhejiang 310012, China)

Abstract: In this paper, the importance and urgency of the reform of vertical management of environmental monitoring were discussed, the meanings and intension of the vertical management of environmental monitoring were analyzed, several principles of vertical management were put forward, some major questions in the process of vertical management of environmental monitoring institutions were investigated. It is emphasized that we should pay attention to the adverse factors brought by the vertical management reform, avoid new intervention, and suggest to solve the inherent contradictions and problems in environmental monitoring, so as to make the reform of environmental monitoring vertical management successful.

Key words: Environmental monitoring; Vertical management; Institutional reform

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,中共中央办公厅和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》,对包括环境监测机构在内的垂直管理制度改革试点工作提出了明确的要求,确保“十三五”时期全面完成环保机构监测监察执法垂直管理制度改革任务,到2020年全国省以下环保部门按照新制度高效运行。因此,省以下环境监测机构实行垂直管理是当前和今后一段时期全国环保系统重要工作任务之一。如何正确认识垂直管理制度改革的重要性,在环境监测机构垂直管理实施过程中应当注意哪些问题,如何充分发挥这项

重大改革举措的正面效应,最大限度地规避或减轻垂直管理带来的负面效应,事关改革的成败,需要认真加以研究。

1 环境监测垂直管理的意义

1.1 环境监测垂直管理改革的重要性和紧迫性

在坚持和发展中国特色社会主义,实现“两个一百年”奋斗目标,实现中华民族伟大复兴的中国梦,以及实现全面建成小康社会这个“第一个百年”奋斗目标的过程中,环境保护工作必须准确而

收稿日期:2017-02-06;修订日期:2017-03-10

作者简介:刘长军(1970—),男,高级工程师,硕士,从事环境监测管理研究工作。

完整地履行其核心使命。党的十八大以来提出的“四个全面”战略布局和“五位一体”总体布局中,进一步明确了环境保护工作的目标定位。坚持绿色发展、着力改善生态环境、筑牢生态安全屏障,进一步提高绿色指标在“十三五”规划全部指标中的权重,把保障人民健康和改善环境质量作为更具约束性的硬指标,为环境保护工作提出了具体要求。生态环境特别是大气、水、土壤污染严重,环境污染引发社会公众的集体焦虑,环境风险凸显,环境事件多发、高发,日益成为关系群众健康的民生之患、民心之痛,也成为考验地方党委政府政绩观、治理能力、形象和公信力的“试金石”,提高环境质量是广大人民群众的热切期盼。

环境监测是环境保护的重要组成部分和不可或缺的重要手段,对环境管理的有效性和环境执法的权威性起着至关重要的作用。现行的环境监测体制自建立以来,在环境保护工作中发挥了重要的作用,但也存在一些突出的矛盾和问题,主要表现在以下2个方面:一是总体实力不强^[1]。多数市、县级监测站只能做到测得出数据,离测得精准并对监测结果说得清楚尚有很大距离。由于管辖范围仅限于所在地,地方各级监测站监测能力大而全、小而全的现象普遍,仪器设备重复投入现象突出,大型仪器设备使用率偏低。二是监测数据“失真”情况严重。环境监测站在同级环保部门中的地位相对偏低,政府环境质量考核压力的层层传递之下,环境监测成为最为薄弱、最易突破的环节。特别是近年来,随着政府生态环境质量考核力度的加大,使监测数据失真,导致环境质量数据与人们的感受产生背离。

1.2 环境监测垂直管理的意义

1.2.1 是中央的一项重大决策部署

2013年党的十八届三中全会提出“独立进行环境监管和行政执法”。2015年《中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见》提出了行政监察、执法监察和专项督察等生态文明体制改革的新方式。为了落实这些改革形势要求,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出,“改革环境治理基础制度”“实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。建立全国统一的实时在线环境监控系统”“开展环保督察巡视,严格环保执法”,因此,省以下环保机构监测垂直管理是针对现实的环境问题,落实党的十八

届三中全会有关生态文明体制改革精神的具体举措,具有现实性、针对性、合理性和逻辑上的前后一致性。

1.2.2 是环境保护管理体制的一项重大改革

将环境监测机构由隶属于同级市、县环保部门以块为主的管理,转变为以省级环保部门以线为主的管理,将有效避免市、县同级政府的不当干预,破除旧有的体制性障碍,从而有效遏制环境管理中的地方保护主义,增强环境监测监察执法的独立性、公正性,有助于提高环境监管的有效性,推动最严格环保制度落地。

1.2.3 环境监测垂直管理具有严谨的逻辑体系

国务院《生态环境监测网络建设方案》和环境保护部《生态环境监测网络建设实施计划》提出国家考核的环境质量监测站点事权上收,以解决省级监测数据的公正性要求。而环境监测省以下垂直管理可以解决省以下环境监测数据“失真”问题。虽然采用的形式不同,但起到了相同的效果。二者的组合,构成了保证环境监测数据真实性的严密、完整的逻辑体系。

2 科学高效地实施垂直管理

实施是垂直管理改革的核心环节,采取什么样的思路,选择什么样的方式和手段来具体落实垂直管理工作,事关改革的成效。在实施过程中,着重考验实施者对改革目标的理解程度和方式方法的选择能力。前者事关改革的价值取向,后者涉及所采用的手段与改革目标在逻辑上是否遵循同一性的问题。操作者对哪些是该努力坚持的,哪些是该极力避免的一定要准确把握。要以是否有利于改革目标的实现作为方法选择和衡量改革成效的唯一标准,对所选取的手段要从正反两方面进行分析论证,提出最优化的组合,切忌手段与目标相悖离。

2.1 把握好几个原则

实施环境监测垂直管理不是改革的目标,而是解决当前环境监测问题的一种最为直接和有效的手段。其次垂直管理是在保持现有环保法体系和行政管理体制框架不变的前提下,在省级环保系统内部实施的环境监测机构管理权限的转移和重构。它不改变环境监测机构与环境保护部门的从属关系,只是市、县级环境监测机构由同级环境保护部门管理,转为由省级环境保护部门直接进行管理。

2.1.1 以目标为导向

环境保护目标考核是上级政府考察下级政府环境保护目标责任落实情况的主要方式。一直以来,考核环境质量的数据都是由被考核政府环保部门所属的环境监测机构出具,即被考核者的分数可以由自己所属的环境监测站来提供。当地政府的环保绩效考核压力会自觉或不自觉地向环境监测站传导,其结果必然会造成监测数据“失真”,从而不能真正落实地方政府的环保责任。

环境监测机构垂直管理既要解决市、县级政府地方保护主义对监测结果的不当干预,同时又要避免由此带来的一系列附带问题,这是落实环境监测机构垂直管理的重点和难点,因此环境监测机构垂直管理既是政策问题,又是技术问题。在制定垂直管理方案时,要统筹兼顾,突出目标导向,切忌为了垂直管理而垂直管理。

2.1.2 以问题为导向

环境监测机构发展到今天,本身已经积累了许多矛盾和问题^[2]。垂直管理改革为解决环境监测既有的矛盾和问题带来了难得的解决机遇。在垂直管理的实施过程中,要认真梳理这些矛盾和问题,从中筛选出可以通过垂直管理解决的问题,并以此为输入项,充分发挥垂直管理改革的放大效应和连带效应,最大限度地解决既有的矛盾和问题。

2.1.3 不削弱监测对环境管理的支撑作用

环境监测机构垂直管理之后,防止市、县政府对环境监测数据的不当干预应当不成问题,但如果因此而削弱了环境监测对市、县级政府环境管理的支撑作用,改革的成果无疑将会被“打折”。因此在制度设计上必须采取措施,同步强化环境监测对环境管理的支撑作用,实现消除干预和强化支撑的“双赢”局面。

2.1.4 吸取垂直管理系统的经验

垂直管理不是新鲜事物,工商、质检、药监、地税等部门在垂直管理的实践中都积累了成功的管理经验和可资借鉴的教训,各地在制定和实施垂直管理方案的过程中,有必要对这些部门有针对性地进行调研,充分吸取经验教训,少走弯路。

2.1.5 避免形成新型干预

监测机构垂直管理虽然切断了市、县政府与所在地环境监测机构的行政联系,但地方政府干预环境监测数据的诱因并没有发生根本改变,防止形成“新型”或“变种”的行政干预显得尤为重要。其中

需要特别关注的是市、县政府在直接干预不可行的情况下,经由省级向下传导的间接干预,亦或干预对象换成省级环保部门。此外,个别的操作方式带来的附加影响也值得关注。比如为了提高监测站长的地位以增强抗干预的能力,将监测站长列入同级环保局领导班子,其行政地位的转变是否会带来“立场”变化,从而加大将行政干预转变为主动参与的风险,类似问题需要认真分析。

2.2 实施垂直管理的对策建议

2.2.1 处理好与其他改革的关系

按照事业单位分类改革的思路,合理确定省、市、县三级监测机构的职能及其相互关系,根据监测机构承担的任务量,科学进行岗位设定,建立能力、水平、业绩与岗位相适应的岗位聘任制度和绩效考核制度^[3]。

2.2.2 处理好与环境监测市场化、社会化的关系

垂直管理是落实政府与社会监测力量功能重组的一个时机。要在现在和未来一段时间内情况分析的基础上,进一步明确环境监测机构和社会化监测机构的功能定位^[4],分清取消的和需要强化的职能,进而合理确定能力建设目标和人员需求。

2.2.3 处理好市级环境监测机构与市、县环境保护部门的人员关系

垂直管理以前,市、县环境监测机构从属于同级环保局。由于行政编制控制较紧的原因,常常将相当数量的同级环境监测机构的在编人员充实到行政岗位“混岗”使用。垂直管理之后,同级环保局与环境监测机构的从属关系发生了根本的改变,环境监测机构的“混岗”人员继续留用还是有计划分步骤地撤回,需要省级环保部门做出妥善安排。

2.2.4 处理好省、市环保部门对环境监测机构管理的关系

垂直管理后,环境监测机构的人权、财权划归省里管理不存在争议,关键是能否足额保证的问题,而事权则是考虑的重点。以市级为例,垂直管理后环境监测机构的任务将由来自省级下达的常规监测任务和由市级环境管理派生并由市级环保部门下达的日常工作任务两大部分组成。在对环境监测机构考核时势必会涉及省级环保部门与市、县环保部门的分权问题,即省级环保部门必须让渡一部分考核话语权给市级环保部门。如果让渡过多,就失去了垂直管理的意义,仍旧回到原来的模式;如果让渡过少,会导致市级环境监测机构对市、

县日常的技术支持不力的情况,进而影响市、县环保工作的职责履行。

2.3 做好整合与统筹

一是统筹其他政府部门的监测资源,科学分工,做好生态环境监测大网络,避免重复交叉的监测工作内容^[5]。如水文部门的地表水监测和气象部门的环境空气监测,只需统一监测、评价方法与采样频次^[6],完全可以做到数据互认。二是统筹监测系统内部资源,合理确定省、市、县三级监测机构的职责分工。对同级环境监测机构也不一定搞大而全、小而全的模式,而是根据各自优势,做到错位发展,优势互补。三是统筹放射与非放射监测职能的关系,弥补放射性监测的短板,做到协调、融合发展。与非放射监测相比,放射监测在市、县层面往往处于边缘化的地位,利用改革的机会在能力配置与管理上双管齐下,力求有所突破。在能力配置上,首先,每个市级环境监测机构都能具备基本的辐射监测能力,形成最小作战单元;其次,选择若干辐射监测任务偏重的地方或重点区域的监测机构,以省辐射环境监测站分站或辐射环境监测区域分中心的形式,重点配置专业人员和装备。在管理上,省级辐射环境监测管理部门要紧密参与从垂管方案制定、实施到后续管理的全过程。

2.4 做好顶层设计

垂直管理的改革是一项系统工程,一个好的顶层设计至关重要^[7]。省级环保部门成立垂直管理改革领导机构,明确实施和运行管理责任部门、人员及其相关职责,对改革事前、事中和事后的各个环节做出统一的安排。在垂管方案编制阶段,明确改革的目的、原则、方法、步骤,立足省情市情,厘清改革的重点、难点,以及需要避免的问题。在方案设计过程中,要特别注重发挥决策支持的作用,最好能委托经验丰富的决策咨询机构或由经验丰富的专业人员组成课题组进行综合的和专项的研究。在编制方案的同时,建立一套完整的评价指标体系,对实施方案进行科学论证和评价。评价以环境监测在环境保护工作中的地位和作用有无弱化为标准,内容包括环境监测机构改革前发挥什么作用,居于什么地位,改革后定位有无偏移,技术支撑的作用有无弱化,等等。

2.5 形成新的制度框架体系

监测机构管理权限上收后,省级环保部门面临着较大的考验,必须按照环境监测机构的技术属性,建成一整套体系健全的管人、管事、管财务的制度框架体系。着重对人的管理放在特别突出的位置,引进先进的管理理念,在严格控制领导职数的基础上,加强领导班子建设。在人事制度的设计上一定要按照公平、公正、公开的原则,建立相应的管理体系和监督机制,注重信息公开,接受公众和社会的监督,避免暗箱操作,从制度上杜绝技术人员招聘和干部选拔过程中的不正之风。充分发挥制度建设与改革实施的协同作用,以制度的建立作为改革成果的体现形式^[8]。

3 结语

改革的目的在于兴利除弊,监测机构的垂直管理改革也是如此。在改革方案的设计和实施过程中,一定要对改革的目的和意义始终保持清醒的认识。在解决监测数据行政干预的同时,结合试点分析研判可能产生的新矛盾和弊端,提前堵塞漏洞,寻求系统资源的最优配置和系统运行状态的最优化,使改革不走或少走弯路,确保改革达到预期的目标,产生应有的效果。

[参考文献]

- [1] 张霞. 基层环境监测站存在的问题与改革措施[C]//中国环境科学学会. 中国环境科学学会优秀论文集(下卷). 2008.
- [2] 胡边峰,魏燕萍,许丹丹. 县(市)区环境监测站队伍建设调查研究[C]//中国环境科学学会. 中国环境科学学会学术年会论文集(第二卷). 2013.
- [3] 赵岑,陈传忠. 影响我国环境监测系统效能的问题及建议[J]. 中国环境监测,2013,29(6):5-8.
- [4] 徐广华,陈静. 加强环境监测管理的几点思考[J]. 中国环境监测,2009,25(5):1-4.
- [5] 刘长军,邵卫伟. 环境监测体制改革的若干思考[J]. 环境监控与预警,2015,7(1):45-48.
- [6] 郑卫健. 不同部门监测机构施行环境监测存在的主要问题及其协调和规范[J]. 生态环境学报,2009,18(1):399-402.
- [7] 王秀琴,陈传忠,赵岑. 关于加强环境监测顶层设计的思考[J]. 中国环境监测,2014,30(1):187-190.
- [8] 陈宏观,曹骞,沈丽娟,等. 基层环境监测站业务风险管理现状与对策[J]. 环境监控与预警,2015,7(3):56-59.