

环保制度改革下网格化环境监管发展对策建议

蔡云,张新华,李舵

(江苏省生态环境评估中心,江苏 南京 210036)

摘要:以环境监测监察执法垂直管理制度、镇域综合执法改革、排污许可证“一证式”管理为例,简述环保制度改革要求及各项制度可能对网格化监管产生的影响,结合江苏省各地网格化监管调研情况,分析网格化监管与制度改革的关系,提出网格化环境监管与各项制度未来协同发展的对策建议。

关键词:网格化环境监管;垂直管理;综合执法;排污许可“一证式”管理;改革

中图分类号:X32

文献标志码:A

文章编号:1674-6732(2018)02-0054-03

Countermeasures and Suggestions for the Environmental Grid Management under the Reform of Environmental Institutions

CAI Yun, ZHANG Xin-hua, LI Duo

(Jiangsu Provincial Ecological Assessment Center, Nanjing, Jiangsu 210036, China)

Abstract: Taking vertical management, law enforcement reform and one-permit management as examples, this paper briefly introduced the requirements of environmental protection system reform and the impact might have on grid management. Based on the investigation in Jiangsu Province, the relationship between grid supervision and system reform was analyzed, and suggestions for future development of both grid environmental supervision and environmental protection system reform were put forward.

Key words: Environmental grid management; Vertical management; Law enforcement; One-permit based on discharge permission; Reform

《江苏省委办公厅省政府办公厅关于建立网格化环境监管体系的指导意见》于2015年12月正式下发^[1],江苏省13个设区市按照相关要求,结合各区域特征、监管任务等实际情况划分网格、制定运行制度,有序推进网格化环境监管体系的建设^[2],各设区市均已取得一定成效。

当前正处于环保制度改革之际^[3-5],环境监测监察执法垂直管理制度、镇域综合执法改革、排污许可证“一证式”管理(企业或排污单位的污染物排放许可用一个排污许可证集中管理)等各项制度改革可能对网格化环境监管产生的影响,是未来网格化监管发展必须重点考虑的因素。

1 环保制度改革要求

1.1 环境监察垂直管理改革

1.1.1 环境监察垂直管理制度要求

2016年9月,中共中央办公厅和国务院办公厅发布《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》(中办发〔2016〕63号),决定实行省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度。

江苏省是省以下环保机构监测监察执法垂直管理改革的试点省份,2017年7月《江苏省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》(苏办发〔2017〕31号)下发,要求环境执法重心向市县下移,加强基层执法队伍建设,强化属地环境执法,建立健全环境监察体系,结合工作需要加强环境监察内设机构建设,探索建立环境监察专员制度。

1.1.2 对网格化环境监管的影响

目前,乡镇基层环保力量较弱,环境监察能力与环境保护需求存在差距。垂直管理制度实施后,按照部门间条线对应关系,乡镇基层环境监管将缺

收稿日期:2017-11-24;修订日期:2017-12-10

基金项目:江苏省环保科研课题基金资助项目(2015044)

作者简介:蔡云(1988—),女,工程师,硕士,主要从事环境管理与规划工作。

少有力抓手,具体任务可能难以落实到基层第一线。网格化监察是促进落实县级环保部门履职问题的有效手段,可以为垂直管理提供补充,在基层环境监察中发挥积极作用。

网格化监管体系目前已经配备了充足的人员,建立起完善的信息化管理平台及考核评估制度等。同时,网格化监管将面临两项政策在融合发展过程中更新更高的要求,包括探索更合理的人员安置转化方式、制定更全面的信息共享制度和更有效的考核与激励政策等。

1.2 镇域综合执法改革

1.2.1 镇域综合执法改革要求

目前,我国环境管理体制采用“国家、省、市、县”四级管理,管理的触角未能延伸到乡镇。环保体制改革要求环境执法重心要向设区市、县(市、区)下移,强化属地环境执法能力^[6-7]。

1.2.2 对网格化环境监管的影响

镇域综合执法改革与网格化监管对于基层执法权限的需求是一致的。江苏省乡镇环保办普遍不具备环境监察执法权限,地方政府有责任、无权限,严重制约了基层监察效力。网格化环境监管中,基层网格员发现违法行为时只能进行劝阻或上报,但无权处置,影响网格化环境监管的实施效果。

2014年11月,江苏省政府批准常熟市开展镇域相对集中行政处罚权试点工作,成立镇域综合执法局,负责辖区内综合执法工作。目前,常熟市行政执法资源有效整合,其中环保执法工作配合网格化环境监管协同发展,行政执法效率大幅提高。

1.3 排污许可“一证式”管理改革

1.3.1 排污许可“一证式”管理要求

2015年12月,环保部提出建立以排污许可为固定污染源环境管理的核心制度,实行排污许可“一证式”管理。2016年11月,国务院办公厅印发《控制污染物排放许可制实施方案》(国办发〔2016〕81号),系统提出排污许可制改革的顶层设计,以排污许可制为固定污染源环境管理的核心制度,实现对固定污染源的“一证式”管理^[8-9]。

江苏省按照“精简行政许可、强化过程监管、统一执法标准、发挥市场作用”的原则,以排污许可制度为核心,整合环境影响评价、总量控制、排污权交易、环境执法等环境管理制度,建立统一的环境管理平台,实现排污企业在建设、生产、关闭等生命周期不同阶段的全过程管理。目前已选择常州、

昆山等地开展建设项目环境管理改革试点。

1.3.2 对网格化环境监管的影响

环境监管未来将成为“一证式”管理的重要组成部分,两项制度可以相互促进、协同发展。

网格化环境监管网格员遍布基层,自下而上地为“一证式”管理补充最直接的企业信息与基础数据,同时弥补了“一证式”管理人员配备的不足^[10],利于“一证式”管理形成上下联动的工作格局。随着“一证式”管理制度的推进,也将促进网格化环境监管不断加强队伍建设、更新基础数据采集、优化信息平台、完善管控制度等,满足“一证式”管理的各项要求。

2 环境监管网格化与环保制度改革的关系

2.1 与垂直管理制度改革的关系

垂直管理制度与现有网格化监管虽有不同,但在实际管理操作中是可以互相借鉴和支持的。

垂直管理制度中的环境监察专员与网格化环境监管中的网格员,其职责都是对划定区域进行日常监管。各地在网格化环境监管中对基层网格员的招聘、培训以及管理监督等方面,积累了宝贵经验。如昆山统一招聘专职网格员,利用信息化管理平台对其工作时间、内容、巡查路径等进行统一管理,并进行季度、年度考核,制定相应的奖惩措施;常熟市环保局对基层网格员进行有针对性的现场环境监管培训,包括环保基本知识、现场监察要点、简易信访调处、执法案例等,同时要求其跟随各镇监察中队进行现场实习,以提高专业素质。

各县(市、区)和乡镇(街道)垂直管理改革可借鉴专职网格员的招聘经验或直接将有网格员转变为专门巡查人员,沿用已经成熟的网格化巡查方式与管理考核机制,使环境监管网格化的建设成果继续在新的垂直管理制度下发挥成效。

2.2 与镇域综合执法改革的关系

网格化环境监管发展的需求与镇域综合执法改革的要求是一致的,网格化环境监管借助镇域综合执法改革达到执法力量下沉的目标,综合执法改革通过网格化环境监管完善人员配置和制度建设。目前,常熟市作为全省唯一的镇域综合执法试点市,将包括环境保护在内的5个方面的行政处罚权集中到镇政府,同时把网格化环境监管建设与镇域综合执法有机结合起来,使环境执法重心下移。常熟市环保局向镇域综合执法局下放39项环境保护

行政处罚权,常熟市环境监察大队对全市 400 多家重点企业按随机抽查制度进行监管,其余企业由网格员负责日常监管,真正实现环保行政管理关口前移、执法监管力量下沉。

2.3 与排污许可“一证式”管理改革的关系

目前,部分地区网格化环境监管已经建成较为完善的信息管理平台。建立的重点企业数据库包括企业名单、地点、污染物排放情况、污染物处理设施等基础信息,这些信息同时也是排污许可“一证式”管理平台建立所需的基础数据。昆山高新区安全生产监督与环境保护局的信息化建设走在江苏省前列,网格化环境管理平台内置主要监管对象基本情况数据库,方便网格员对企业进行了解;网格员可通过手机 APP 与平台连接,及时传输发现的问题及解决情况,借助信息化管理平台,不仅实现网格化环境监管的动态管理,也有助于完善网格化环境监管制度。对于已经建立网格化环境监管平台的地区,可以与排污许可“一证式”平台充分融合,提高环境管理的信息化建设效率和水平。

3 网格化环境监管发展对策与建议

3.1 确保权责落实到位

目前,江苏省各设区市均已完成网格划分,并发布环境监管网格方案,确保网格化环境监管制度有效落实将是下一阶段的工作重点之一。要进一步明确各级网格的责任主体,将具体职责落实到部门和个人;同时建立责任明确的考核体系,通过明确的奖惩机制,提高基层人员工作积极性与主动性,推动网格化监管高效运行。

3.2 提高人员执法能力

随着垂直管理改革和综合执法改革等制度不断推进,对基层环境监管人员执法能力和专业水平的要求会不断提升,未来网格化环境监管发展应把队伍建设放在首位。首先,规范对网格员的培训管理,从入职初期到工作各阶段采取针对性培训,加强执法人员业务学习,提高专业素养;其次,提升执法装备水平,提高执法专业性;最后,完善奖惩和考核机制,对执法人员进行约束、管理的同时,也对其进行激励,以提高人员的积极性。

3.3 加快执法权限下放

以常熟市镇域综合执法试点为例,网格化环境监管与镇域综合执法改革相结合,能够取得更显著的成效。加快执法权限下放是网格化环境监管进

一步发展的迫切需求,各地结合实际情况,采取适合的方式进行综合执法改革,实现执法重心和力量同步下移,将大大提高网格化环境监管效率。

3.4 加强平台数据共享

网格化环境监管依靠平台数据支撑,能有效解决信息反馈不及时、传导不对等、交互不方便等问题。未来结合排污许可“一证式”管理的要求,将建立集在线监测、污染源“一企一档”、视频监控、环境地理信息、网格化智能管理等系统为一体的信息平台。网格化环境监管已经建立的管理平台以及数据信息将作为集成平台的重要组成部分,对“一证式”管理起到支撑作用,最终实现提高环境管理智能化、信息化水平的目标。

4 结语

网格化环境监管是近年来我国环保制度改革的一项新措施,经过 2 年多的发展取得了一定成效,未来也面临着新的发展要求。网格化监管并非独立的制度,而要和其他相关制度协同发展,充分利用已有建设成果,避免重复建设,发挥各项政策应有的效果,实现环境管理的综合发展。

[参考文献]

- [1] 江苏省委办公厅,江苏省政府办公厅.江苏省委办公厅、省政府办公厅关于建立网格化环境监管体系的指导意见:苏办发〔2015〕65号[Z].2015.
- [2] 李莉.江苏网格化监管促党政同责落地党委加强对网格化监管组织领导,政府负责网格的划分和运行管理[N].中国环境报,2015-12-17(1).
- [3] 陈健鹏,高世楫,李佐军.“十三五”时期中国环境监管体制改革的形势、目标与若干建议[J].中国人口资源与环境,2016,26(11):1-9.
- [4] 俞海,夏光,杨小明,等.当前环境保护若干制度改革情况调研思考[J].中国环境管理,2017,9(3):37-40.
- [5] 吴舜泽,秦昌波.关于地方环保机构监测监察执法垂直管理制度改革重点任务的基本考虑[J].中国环境管理,2016,8(5):9-12.
- [6] 陈瑾,程亮,马欢欢.环境监管执法发展思路与对策研究[J].中国人口资源与环境,2016,26(5):509-512.
- [7] 赵坤明.加强环境部门治理的责任研究[J].环境科学与管理,2016,41(3):11-14.
- [8] 曹红艳.环保部将实行排污许可“一证式”管理[N].经济日报,2015-12-05(8).
- [9] 卢瑛莹,冯晓飞,陈佳,等.基于“一证式”管理的排污许可证制度创新[J].环境监控与预警,2017,9(3):67-71.
- [10] 李冬,王亚男,时进钢.浅谈我国推行排污许可制度难点及对策[J].中国环境管理,2016,8(5):75-79.