

本书受广西高校人文社科重点研究基地“区域社会治理创新研究中心”资助

垂改背景下环保部门 职责履行机制研究

熊超◎ 著

 吉林大学出版社

本书受广西高校人文社科重点研究基地“区域社会治理创新研究中心”资助

垂改背景下环保部门 职责履行机制研究

熊超◎ 著

吉林大学出版社

长春

图书在版编目 (CIP) 数据

垂改背景下环保部门职责履行机制研究 / 熊超著

—长春: 吉林大学出版社, 2019.1

ISBN 978-7-5692-4253-9

I . ①垂… II . ①熊… III . ①环境保护—工作—研究
—中国 IV . ①X-12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 019278 号

书 名 垂改背景下环保部门职责履行机制研究

作 者 熊 超 著

策划编辑: 卢 婵

责任编辑: 卢 婵

责任校对: 刘 佳

装帧设计: 汤 丽

出版发行: 吉林大学出版社

社 址: 长春市人民大街 4059 号

邮政编码: 130021

发行电话: 0431-89580028/29/21

网 址: <http://www.jlup.com.cn>

电子邮箱: jdcbs@jlu.edu.cn

印 刷: 北京虎彩文化传播有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.75

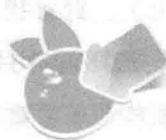
字 数: 260 千字

版 次: 2019 年 1 月 第 1 版

印 次: 2019 年 1 月 第 1 次

书 号: ISBN 978-7-5692-4253-9

定 价: 70.00 元



序

改革开放四十年中国取得的成就举世瞩目，但是我们面临的环境难题和挑战也前所未有的。目前，中国的改革开放已经进入深水区，环境管理和环境治理领域的改革也向着纵深发展。随着中国进入全面建成小康社会关键阶段的到来，人民群众对于环境质量的要求日益提高。环境管理只有顺应民众对环境质量的需求，才能得到人民群众的充分理解和大力支持。为此，中国“十三五”规划提出了环保工作要以提高环境质量为核心，以解决生态环境领域突出问题为重点，加大生态环境保护力度，提高资源利用效率，为人民提供更多优质生态产品。传统的以污染控制为主的环境管理模式正逐步为以环境质量改善为核心的环境管理模式取代。

为了顺应时代要求，党的十九大报告提出，要改革生态环境监管体制，加强对生态文明建设的总体设计和组织领导，设立国有自然资源资产管理和自然生态监管机构，完善生态环境管理制度。中国环境管理体制改革的正在进行的两年大事，一是纵向环境管理机构权责的再分配；二是跨部门之间生态环境保护职责的重整。长期以来，我国的环境保护管理体制呈现出区域性和分散性的特点，环保机构的设置、人员和经费均由地方政府负责，这种以块为主的属地管理体制容易导致地方政府重发展轻环保以及对环境监测监察执法的干预。为了解决这些问题，2016年9月22日，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》。针对我国环境管理职能重复交叉、叠床架屋、角色定位不清等问题,2018年3月17日,十三届全国人大一次会议表决通过了新的《国务院机构改革方案》,根据最新《方案》,国家将以原环境保护部为主体组建新的生态环境部,新组建的生态环境部不仅继承了原环境保护部的所有职责,还涵括了原国家发展和改革委员会的应对气候变化和减排职责;原国土资源部的监督防止地下水污染职责;原水利部的编制水功能区划、排污口设置管理、流域水环境保护职责;原农业部的监督指导农业面源污染治理职责;原国家海洋局的海洋环境保护职责;原国务院南水北调工程建设委员会办公室的南水北调工程项目区环境保护职责。新组建的生态环境部代替原环境保护部作为国务院组成部门。这些密集的改革动作必将对环保部门职责履行产生重大影响,对这些影响进行分析评估,并对改革过程提出建设性意见是学者们的重要使命。

本书是在作者博士论文的基础上完成的,其以垂改为切入点,主要从保障机制、监督机制、激励机制、风险防范机制四个方面对环保部门职责履行机制进行了深入分析研究。作者认为,垂改一旦实施,必定会对环保部门的履责产生影响,而环保部门履责的好坏、充分与否又直接相关到垂改实施的效果,甚至关系到垂改的最终成败。本书要解决的就是弄清垂改可能对环保部门履责机制产生的挑战,以及如何应对这些挑战,将垂改带来的负面影响降到最小,从而保障垂改制度的顺利实施以及环保部门职责的充分履行。为实现初衷,作者首先从垂改对环保部门职责履行机制带来的挑战分析开始,指出垂直改革将会对环保部门产生重大影响。垂改后环保部门将在法定职责、主管部门、职责重心、履责方式等方面发生重大改变,而这些改变将直接对现有环保部门职责履行机制产生新的挑战。在此基础上,本书从保障机制、监督机制、激励机制、风险防范机制四个方面进行了详细阐述,并从四个方面以及整体上尝试找出解决问题的办法。此外,



本书还与时俱进，将环保部门垂直改革与政府其他有关环保最新政策改革内容进行有效衔接，使研究更具时效性。

相比以往环保部门职责履行机制研究成果零星散布于政府环境责任研究成果之中，本书以最新环保体制改革为背景，较系统地对环保部门职责履行机制进行梳理研究，特别是将激励机制引入环保部门自身建设之中，这是本书特色所在。此外，将环保部门职责履行机制按照功能划分为保障机制、监督机制、激励机制和风险防范机制，并分别独立成章系统分析，这一研究路径也是本书的独特之处。当然，环境管理体制没有最好，只有更好，改革永远在路上，研究也不能一劳永逸。

本书作者为我 2013 级的博士研究生，自 2007 年考入中国政法大学民商经济法学院环境法专业研究生以来就从事政府环境责任方面的研究工作，在政府环境责任研究方面也取得一定成果，在读博期间更是刻苦努力，发表了一系列研究成果，并与 2016 年顺利获得博士学位。学海无边、学无止境，我希望并相信作者会继续努力，深入扎实地学习研究，在今后的研究工作中取得新的、更大的成绩，为环境法学的繁荣发展做出自己的贡献。

特此为序！

中山大学法学院 李挚萍教授

2018 年 12 月 16 日



前言

本书为本人博士论文扩展本，在原博士论文基础上增加了 2017 年后政府体制创新改革的内容，以期让本书更具时代性和全面性。为了读者能更好、更快地了解全书内容，现在前言部分就本书各章内容做一个简介。

党中央为了解决现行环保体制中存在的对地方政府及相关部门的监督责任难以到位，地方保护主义对环境监测监察执法的干预，难以统筹解决跨区域、跨流域环境问题，难以规范和加强地方环保机构队伍建设等 4 个方面的突出问题，2015 年 10 月 29 日中国共产党第十八届中央委员会召开第五次全体会议，会议通过了《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》（下文简称《建议》），要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（简称垂改）。根据党中央部署，该项改革要在试点基础上全面推开，争取在“十三五”时期完成改革任务。垂改后，新的环保管理体制将改变环保部门原有的法律地位，对环保部门的履责机制也会产生深刻影响。为了保障垂直改革的顺利推进，以及垂改后环保部门能更充分、严格地履行其法定职责，对垂改背景下环保部门职责履行机制进行深入研究就显得尤为紧迫和重要。

为此，本书就垂改背景下如何加强环保部门的职责履行展开了全面研



究。本书包括导论、正文和结论三个部分。正文分为两大部分。第一部分（本书第一章）提出问题，分析指出垂改可能对环保部门职责履行带来一些新的挑战。第二部分（本书第二至第七章）是分析和解决问题部分。这一部分主要是通过对环保部门职责履行机制之保障机制、监督机制、激励机制，以及风险防范机制进行深入研究，找到垂改对于这些机制的影响，并分别施以对策。此外，对 2017 年后政府创新体制改革，以及环境质量目标主义的确立对于垂改的影响也进行了相关分析。各章具体内容如下。

第一章有关环保部门职责履行与环保机构垂直管理改革。我国环保部门作为环境领域法定的统一监督管理部门，在环境行政法制、环境监测执法、环境影响评价及环保验收、排污收费及污染治理投资等职责履行方面都取得了一定成绩，但政府不同部门之间在环境保护监督管理方面缺乏协调配合，影响了一些环境管理制度和措施的实施效果，使许多重要环保法律制度并未得到良好的执行，此外，环境执法力量不足、执法能力不强影响环保制度和措施的全面、充分执行和遵守，环保执法力量、执法技术和手段、执法经费的“倒金字塔”现状使得基层环保部门很难承担起繁重的执法任务。现有环境管理体制已经远远不能适应现有的环境状况，环保机构垂直改革势在必行。垂改后环保部门将在法定职责、主管部门、职责重心、履责方式等方面发生重大改变，这些改变总体上有利于环保部门充分履行自身职责，但也会对现有环保部门职责履行机制产生新的挑战。

第二章有关环保部门职责履行之保障机制。现有财税体制及党政干部考评指标的不当偏向，导致在环保领域内人、财、物投入严重不足，制约了我国地方环保部门履职的效果与质量。在执法手段方面，由于环保执法权威性不高、环保部门权力配置不合理、执法权力被地方分割，以及环保内部执法权限设置不合理、执法权限合法性不足等原因，虽然新环保法赋予了环保部门更多的“查处”职责，但实际工作中，环保部门仍无权应对诸多环境问题，执法效果欠佳。垂改后，情况会有所好转，但地方各级环



保部门无论在物质保障方面还是在执法手段保障方面都还存在很多的问题需要面对和解决，为此，我们不仅需要从环境法律法规的完善和修订，以及垂改本身来找出口，更要从财税体制的源头来看待问题，将垂改与财税体制改革放在一起进行宏观考虑来解决垂改后所面临的新挑战。

第三章有关环保部门职责履行之监督机制。根据材料分析及实地调研发现，现有监督机制存在监督主体众多但严格履责者少、监督方式多但监督程序启动难、社会监督机制发展缓慢等问题。垂改后，可能在某些方面会对环保部门的监督作用加强，但在另外一些方面却对现有体制提出了新的挑战。如改革后部分体制内监督方式会失效，地方监督职能会减弱，社会监督门槛提高等。多元治理模式的采用将是解决环保，特别是垂改后的环境治理问题最好的路径选择，也是减轻垂改对原有监督机制产生冲击的最好解决方案。具体来讲就是要做到强化社会监督的基础作用、培养社会公众的社会监督意识，以及正确引导社会监督方向。

第四章有关环保部门职责履行之激励机制。本章首先对环保部门职责履行激励机制法律适用的两种理论——“行为规范说”和“责任规则说”进行了分析介绍，紧接着对环保部门职责履行激励机制法律适用的现实契合点进行了归纳总结。对现有激励机制的激励对象、激励方法、激励内容等要素进行了深入分析并指出现有激励方法的不足，在此基础上总结了垂改在激励方法、激励内容方面可能会带来的挑战，如垂改后职位晋升机制对环保人员的激励效果将急剧减弱，基层环保部门工作的成就感严重不足，改革期的不稳定状态削弱了激励机制的激励作用，等等。为了解决这些问题，需要建立合理高效的环境目标激励机制，强化和完善环保社会激励机制，加强激励机制的透明化和制度化，建立一个相对稳定与权威的环保激励机制。

第五章有关环保部门职责履行之风险防范机制。本书“风险”一词特指环保部门在正常履职中承担超出其职权、能力范围以外责任的可能。环



保人员正常履职被追责现状比较严峻,还存在许多体制以及客观不能履职等深层次原因而导致的工作风险。垂改后,职责风险在某些方面可能会有所减少,但在其他方面可能表现更突出。如风险来源增多、风险向上级环保部门转移、风险的范围和控制难度加大等,所有这些都要求在垂改的同时建立职责履行风险防范机制。为了减少或避免现实中法律对环保部门人员的“误伤”,解决环保人员尽职工作的后顾之忧,风险防范机制的构建势在必行。环保部门履职风险防范机制的构建应该坚持以法律为依据,充分依靠人大力量,争取政府最大支持,并利用社会力量的广泛监督来参与其中,在此基础上,发挥环保部门自身主观能动性,统筹完善环保责任体系,构建自身的尽职免责机制。为此,环保部门首先要划清自身职责范围,明确自身的尽职要求,在此基础上公开确认部门的免责条件,通过这种自证清白的方式构建一个和谐统一、相互制衡的风险防范机制。

第六章有关环保部门职责履行之体制分析与完善。本章首先依法对环保部门在政府内部的主体地位进行界定,明确其权力范围,增强主体的权力自信。并主张建立和完善超越部门利益的立法启动和起草体制,完善党内法规与国家法律间的制度衔接,吸收激励理论等新成果用于环保创新立法来完善立法机制,增强环保部门环境法律责任规定的有效性和可操作性,并通过对职责履行之各组成机制的建立和完善来对环保部门职责履行机制整体进行完善与加强。

第七章有关环保部门职责履行的跨越。随着人们生活环境的逐步改善,人们对环境质量的要求也逐步提高,由污染控制为主的传统环境管理模式已经不能适应当前的环境管理工作目标要求。环境质量目标主义将成为环保部门管理模式转型的重要理论来源,如何将该理论与垂改相结合,在本章有更深入探讨。此外,随着国家体制改革的进一步深入,特别是党的十九大召开后,我党在河长制、生态损害赔偿、监察体制、环境保护税等方面都做了重要的改革创新。本章也针对这些新的有关环保工作的创新



方式结合垂改进行了深入探讨，以期给出有针对性的办法让环保部门能充分地履行好自身职责。

附录部分为本书在撰写过程中所涉及的重要政策文件。为了读者更好地理解本书主旨内容，特附于书后，供读者查阅。

综合现有研究成果，本书将环保部门职责履行机制按照功能划分为保障机制、监督机制、激励机制和风险防范机制，并分别独立成章系统分析，成为本课题独特的研究路径。此外，将激励机制系统引入环保部门自身建设之中，亦为本书特色之一。而且，本书相对较为系统地对环保部门职责履行机制进行了全面研究，并糅和了最新党和国家体制改革内容，具有明显的时代性。

目 录

导 论.....	1
一、选题背景与意义	1
二、研究的目标、思路和方法	4
三、相关研究文献综述	5
四、本书的特色、创新与不足	26
第一章 环保部门职责履行与环保机构垂直管理改革.....	28
第一节 环保部门履行法定职责的理念基础	28
一、政府（环保部门）履行法定环保职责的理论基础 ...	28
二、环保部门履行法定职责应当遵循的基本原则	36
第二节 政府环境管理体制与环境保护主管部门	44
一、国外环境管理体制介绍	44
二、国内环境管理体制的历史沿革	46
三、我国环保部门的职责及其法律依据	49
四、我国环保部门履行职责所取得的成绩和存在的问题	52
第三节 环保部门职责履行机制的界定与分类	59



一、环保部门职责履行机制的界定	59
二、环保部门职责履行机制的分类	59
第四节 环保机构垂直管理改革对环保部门职责履行的冲击	62
一、垂改后环保部门将会发生的重大改变	63
二、垂改给环保部门职责履行带来不确定因素	75
第二章 环保部门职责履行之保障机制	79
第一节 垂改前我国环保部门职责履行所面临的物质保障	
问题分析	79
一、物质保障缺乏的现状	79
二、物质保障缺乏原因的深层分析	83
第二节 垂改前我国环保部门职责履行所面临的执法手段保障	
问题分析	85
一、执法手段保障的现状	85
二、环保执法效果欠佳的原因分析	86
第三节 垂改后环保部门职责履行保障机制的改变及挑战	89
一、垂改后环保部门职责履行保障机制的变化	89
二、垂改后环保部门职责履行保障机制可能面对的挑战	90
第四节 完善现有职责履行保障机制的对策分析	97
一、物质保障方面宏观对策分析	98
二、物质保障方面微观对策分析	100
三、执法手段保障方面的对策分析	102
第三章 环保部门职责履行之监督机制	106
第一节 垂改前环保部门职责履行监督机制状况分析	106



一、监督主体众多但严格履责者少	106
二、监督方式多但监督程序启动难	108
三、社会监督机制发展缓慢	112
第二节 垂改可能对环保部门现行职责履行监督机制带来 新挑战	113
一、对准县级环保部门的挑战	114
二、对市（地）环保部门的挑战	115
三、对省级环保部门的挑战	116
第三节 完善职责履行监督机制的措施与方法	117
一、强化社会监督的基础作用	117
二、培养公众的社会监督意识	118
三、正确引导社会监督的方向	120
第四章 环保部门职责履行之激励机制	122
第一节 环保部门职责履行激励机制法律适用之理论与 现实基础	122
一、理论基础	122
二、现实基础	125
第二节 环保部门职责履行激励机制的要素分析	129
一、激励的对象	129
二、激励的内容	131
第三节 垂改前针对环保部门职责履行所采用的激励方法及 实施效果分析	134
一、针对环保部门及其公务人员实际需求进行激励的方法及	



实施效果分析	134
二、针对环保部门公务人员全过程进行激励的方法与实施效果分析	136
三、针对环保部门公务人员进行过程强化激励的方法与实施效果分析	138
第四节 垂改对环保部门现有激励机制提出了新的挑战	139
一、对环保部门及其公务人员实际需求激励方面的挑战	139
二、针对环保部门公务人员的全过程激励方面的挑战	140
三、对环保部门公务人员进行过程强化激励方面的挑战	142
第五节 对环保部门完善现有职责履行激励机制的建议	144
一、建立合理高效的环境目标激励机制	144
二、强化和完善环保社会激励体系	147
三、推进环保激励机制的透明化和制度化	150
四、加快建立一个相对稳定与权威的环保激励机制	152
第五章 环保部门职责履行之风险防范	155
第一节 垂改前环保部门职责履行所涉风险及来源分析	155
一、环保人员履职被追责的现状	155
二、环保部门履职风险来源及深层分析	157
第二节 垂改对环保部门履行职责中的风险防范提出了新的挑战	162
一、风险来源增多带来的挑战	162
二、风险上移带来的挑战	165
三、风险范围和控制难度加大带来的挑战	165



第三节 环保部门职责履行风险防范机制构建的必要性分析···	167
一、环保部门履职现状分析·····	167
二、构建风险防范机制对环保部门正常履职的意义·····	171
第四节 对环保部门职责履行风险防范机制构建的设想·····	175
一、环保部门职责履行风险防范机制构建设想中有关主体 的地位、作用分析·····	175
二、环保部门自身尽职免责机制的构建设想·····	179
第六章 环保部门职责履行之体制分析与完善·····	189
第一节 环保部门政府内部角色定位分析·····	189
一、环保部门与当地政府之关系·····	189
二、环保部门与其他负有环保监管职责部门之关系·····	191
三、上级环保部门与下级政府之关系·····	195
第二节 完善中国环保部门职责履行机制的建议·····	196
一、准确定位环保部门在政府中的角色·····	196
二、建立和完善履行机制之各组成机制·····	201
三、完善立法机制、增强环保部门环境法律责任规定的有 效性和可操作性·····	202
第七章 环保部门职责履行的跨越——理论与实践发展 之结合·····	205
第一节 环保部门职责履行与环境质量目标主义·····	205
一、垂改前环保部门职责履行治理模式的状况分析·····	205
二、目标导向的环境质量改善管理模式对垂改的挑战···	208



三、垂改与目标导向的环境质量改善管理模式的有机结合	212
第二节 环保部门职责履行与政府改革创新	221
一、河长制与环保部门职责履行之关系	221
二、生态损害赔偿制度与环保部门职责履行之关系	225
三、国家监察体制改革与环保部门职责履行之关系	230
四、环境保护税与环保部门职责履行之关系	234
结 论	238
参考文献	241
附录一：《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》	249
附录二：《全国环境监察标准化建设标准》和《环境监察标准 化建设达标验收管理办法》	258
后 记	265