

DOI:10.15918/j.jbitss1009-3370.2018.1196

垂直管理体制下地方政府与环保部门的权责对称取向

张国磊, 张新文

(南京农业大学 公共管理学院, 江苏 南京 210095)

摘要:当前,严峻的生态环境形势以及环境治理困境倒逼环保管理体制变革,省级以下环保机构监测监察执法实行垂直管理正是结合全面深化改革背景下的一种应然的理性选择。基于地方政府限权和环保部门放权的分析框架认为,环保部门实行垂直管理体制虽然能突破“属地管理”和“双重领导”带来的执法困境,但并不能完全抵制地方政府以其他形式进行合法性行政干预造成的权责不对称。因此,应通过加强“权责匹配”与“执法下沉”协同规避“地方化”;突出“责任倒查”与“执法督察”结合强化“行政问责”;注重“跨部门合作”与“社会参与”互动实现“协同治理”等方式动态调整地方政府限权与环保部门放权之间的平衡点,进而实现地方政府与环保部门权责对称。

关键词: 属地管理; 垂直管理; 权责对称; 环保管理体制

中图分类号: C936

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2018)03-0018-08

一、问题的提出:环境治理困境推动环保管理体制变革

改革开放三十多年来,中国在经济快速发展的同时,环境污染的负外部性逐渐显现,生态环境形势愈发严峻,主要表现在:一是由工业生产的“三废”(废气、废水、固体废弃物)和“三高”(高耗能、高排放和高污染)企业所造成的工业污染问题愈发严重。据《中国环境报》披露,当前中国工业污染已占污染总量的70%以上,成为中国环境污染的主要根源。二是由于快速发展的城镇化,城市规模不断扩大和人口密集度过高而产生的生活废水和垃圾迅速增多,水体富营养化、地下水污染和黑臭水体等生活污染问题严重困扰城市发展。三是过于追求高产量的农业生产模式,使得大量投入的化肥和农药不仅超越了农地土壤承载力,也使农村地区生态损失超出以往。此外,由工业污染转嫁所引发的环境抗争事件屡见不鲜,自1996年以来,由环境问题引发的群体性事件以年均29%的速度增长^[1],地方政府以“稳定压倒一切”的简易治理方式无形中助推了此类事件的升级,致使基层社会矛盾不断激化。

为补齐生态环境短板,破解环境污染带来的发展瓶颈问题,党的十八大将生态文明建设纳入到“五位一体”的总体布局,强调“绿色”发展理念。十八届三中全会以来,随着2014年新《环境保护法》的颁布,2015年《关于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》的改革纲领性文件相继出台,进一步明确了地方政府环境保护和污染治理主体责任。2015年《关于进一步加强环境影响评价违法项目责任追究的通知》与《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》等配套文件在一定程度上强化了地方政府环保责任追究机制。党的十八届四中全会提出:“用严格的法律制度保护生态环境,强化生产者环境保护的法律责任,大幅度提高违法成本”。十八届五中全会提出:“实行最严格的环境保护制度”,并写入“十三五”规划纲要。2016年《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》(以下简称《意见》)明确了环保体制改革的指导方案。中央一系列的政策文件在加强环境政策顶层设计的同时,也将环保压力层层传导至基层,而环保部门实行垂直管理体制变革正是全面深化改革的重要组成部分,也是提升地方政府环保责任意识的关键环节。

总体来看,生态环境问题的短板效应不仅成为基层社会不稳定的诱导因素,也成为中国全面建成小康社会的内生阻力,如何破解因环境问题而衍生的一系列社会问题则成为各级政府亟需考虑的话题。单一的

收稿日期: 2017-05-20

基金项目: 国家社科基金资助项目“农村公共服务供给的‘碎片化’及其治理研究”(14BGL150);江苏省研究生科研与实践创新计划项目资助“资源禀赋、联镇包村与基层社会治理差异化研究”(KYCX17_0637)

作者简介: 张国磊(1990—),男,博士研究生,E-mail:akzgl@126.com;张新文(1971—),男,管理学博士,教授,博士生导师,E-mail:zxw@njau.edu.cn

治理主体和简易的治理方式使中国环境治理陷入“内卷化”,即无论给予再多的制度支持和资源配套,地方环境治理难以突破现行环保管理体制下的治理模式,因而环保管理体制改革势在必行。

二、分析框架:限权与放权两个维度尝试性解释

公共选择理论把环境污染视为人类活动的外部性,个人、企业和政府经常把额外的成本强加给他人,由于自然环境是一种共享的资源,对其使用是不受限制的,没有明确界定的产权,没有人对维护这种资源负有个人责任^{[2]303},因而现行环保管理体制的不完善致使环境的负外部性逐渐显现,环境治理陷入多重困境。关于管理体制的研究,学术界主要通过比较分析方法对垂直管理、双重领导和属地管理进行探讨,并提出各自观点。

一是从改革的方式来看,有学者运用契约理论对垂直管理与属地管理所处的监管部门在行政审批上的差异性进行模型化后认为,在对企业的审批上,两种管理体制虽然各有优势,但也存在审批滞后等不足之处,因此地方政府应通过简化审批程序,加快审批速度,从而规避垂直管理部门和属地管理部门带来的弊端^[3]。尤其在中国经济进入“新常态”的关键期,经济下行所带来的发展压力使得地方政府与环保部门之间的环保行为的分歧难以调和,以发展之名,行干预之实现象还会继续上演^[4]。

二是从权力的运行分析,有学者认为,垂直管理体制虽然能够维护中央和上级权威,政令统一,但在一些领域的地方保护主义问题较为突出,或在一些领域的中央、上级权力过于集中,不利于地方和下级积极性的发挥^[5]。垂直管理和双重领导管理体制选择目标在于平衡中央与地方之间关系,即:既要防止中央政府的通过“垂直管理”将权力过度集中,又要防止地方政府通过“双重领导”造成权力膨胀^[6]。另有学者基于事中监管的视角,在比较垂直管理和属地管理两者不同的监管体制所产生的绩效后认为,如果中央政府关注点在于经济发展以及税收总量,则会选择属地管理体制;如果中央政府侧重于降低环境污染和各类安全事故,垂直管理体制将作为首选^[7]。

三是从改革的目的来看,实行垂直管理体制的目的在于破除地方行政干预,加强执法监督,但会造成地方政府部分管理职权受损,进而削弱了地方政府的环保主体责任意识,以致基层政府消极应对环境治理,甚至把环境问题直接上交了之,相互推诿尤为严重^[8]。在双重领导体制下,环保部门履职时往往处于两难境地,主要源自于地方政府和环保部门之间的环保认知上存在很大差异:地方政府热衷于追求GDP增长而缺乏环保热情,甚至不惜以“牺牲环境换GDP”,消极对待环保职责,但环保部门视环境保护为己任,有强烈的责任感与热情,因而造成环保部门夹在是选择经济发展为先还是依法履职的中间,难以取舍^[9]。

总体来看,既有研究的关注点在于双重领导、属地管理和垂直管理各自的优势与劣势,并提出规避劣势的化解之策,但大多数研究仅停留在理论层面,缺乏实践路径,以致政策的可操作性较为薄弱,尤其在环保机构实现垂直管理的相关研究甚少,特别是实行垂直管理体制后,地方环保部门是否不再遭受来自地方政府的合法性行政干预?上级环保部门便可“一劳永逸”,不再过问(监督)?地方政府环保管理职能限权后,其环保主体责任意识是否弱化?环保部门与地方政府的环保权责是否对称等一系列问题尚未得到回应。

有鉴于此,本文基于地方政府限权和环保部门放权的分析框架,在比较属地管理体制与垂直管理体制、双重领导体制与垂直管理体制的基础上,找寻各自的优势与困境,并提出垂直管理下的环保部门与地方政府权责对称的取向。毕竟省以下环保机构监测监察执法实行垂直管理制度改革,意味着环保部门执法监察职能不仅能突破地方政府的行政干预,也能强化地方政府履行环保职责和污染治理主体责任起到一定的作用,也意味着上级环保部门通过下放权限至地方,在增强地方环保部门执法监察职能的同时,在一定程度上压制了地方政府环保管理职能限权。

三、地方政府限权:从“属地管理”的行政干预到“垂直管理”的权力上收

环保部门实行垂直管理体制,意味着环保部门脱嵌于地方政府管理系列,所受到来自地方政府的刚性约束也随之减弱。其“人、财、物、事”等权力直接由省和中央部委统筹管理,意味着上级环保部门通过权力的上收,加强对下级环保部门的监管和控制,以保证自上而下执法权的独立性,进而增强地方环保部门的执法的自主性,地方政府部分管理职能因而受到分化和限权。

(一)“属地管理”的行政干预:地方环保约束力薄弱

韦伯认为,在政治领域,官僚机构指国家的行政机构,由负责执行政府事务的官文和公职人员组成,官

僚制不仅存在于政府内,而且也是现代社会所有领域内存在的特别组织形式,由于政府的扩大,其职责范围也随之扩张,官僚机构在政治生活中的作用日趋重要^{[10]269}。随着社会发展和公共问题的增加而产生的行政权力扩张现象普遍存在,权力失范等问题也日益凸显,如何对行政权力进行必要的规制,防止其越界运行是中央到地方政府所关注的课题^[11]。在当前的属地管理模式之下,由于人、财、物均受到地方政府控制,致使环保监测监察执法工作的独立性、公正性、协同性和执法人员的稳定性难以保证^[12]。正因为如此,为减轻考核压力,实现环境质量达标,一些地方政府动用行政手段指使监测站编造、篡改监测数据,或是污染企业干扰监测手段层出不穷,不仅损害了政府和环保部门的公信力,也对监测系统造成了巨大损害,尤其是民众对环保评估的不信任引发的抗议项目事件增多。

从2017年5月环保部对28个城市的督查通报来看^[13],企业“花式造假”手段层出不穷,如山东省宝山水泥厂压缩在线监测仪的监测面积,让实际截面积约有12.5平方米只能测到7平方米截面积的排放量,导致监控数据与实际严重不符。河北省南玻玻璃有限公司将监测仪的量程进行上限设定,使得上传的数据只能停留在上限水平,而实际排放量大大超过该数据。河北省唐山福海鑫钢铁有限公司通过关闭数据采集传输仪,造成数据无法传输到监控平台;河南省丰源新型材料有限公司甚至将二氧化硫在线监测数据调整为负数。简言之,地方政府或污染企业采用各种手段干扰污染监测设备,篡改环境监测数据,导致环境监测数据失真,不仅会误导环境管理的决策,贻误环境污染的治理时机,对生态环境和公众健康造成巨大损害,而且会直接严重损害政府部门的公信力,致使民众难以信任环境监测数据。

根据《环境监测数据弄虚作假行为判定及处理办法》规定,“采取人工遮挡、堵塞和喷淋等方式,干扰采样口或周围局部环境的方式”,以致环境监测数据失真的行为,属于篡改监测数据。但在环保部门督察发现后,企业往往以各种理由搪塞,使得干扰环境监测的行为难以得到应有的处罚,加之地方政府为保经济发展而采取“大事化小,小事化了”的处理策略,使得环境监测数据造假行为难以从制度上根治。虽然国家环保部对于地方政府和企业干扰环境监测设备的行为采取零容忍的态度,通过下派督察组进行督查,但对于环境监测数据造假、干扰环境监测行为的处罚机制的构建较为滞后,致使行政处罚所形成的震慑作用较为薄弱。因此,只有突破属地管理造成的行政干预,提高环境监测数据造假行为的违法成本,增强环境执法的刚性约束力,才能从源头上遏制环境监测数据造假行为。

(二)“垂直管理”的权力上收:地方政府回归有限理性

如果行政命令能够有效地得到沟通和贯彻,尽可能地减少歪曲,就应该尽可能地减少层级,“控制幅度”必然窄狭,其背后逻辑在于,越少的人在科层制里自上或者自下传递信息,当信息到达指定地点时所受到改变或者曲解的可能性就越小^{[14]35}。因此,垂直管理是一种“扁平的”科层结构,中央为保证政令统一,尽可能地减少层级来规避因信息层层传导到地方而造成的信息失真。

在环保过程中,地方保护主义的形成很大程度上来源于环保部门实现属地管理,加上地方政府负责人对本级环保部门具有人事任免权,无形中钳制了地方环保部门的执法力度。一方面,地方环保部门的执法力度直接与地方经济增长挂钩,如执法力度过大(对污染企业实行上限处罚,关闭整顿),那么将会严重影响到财政收入和经济增长,地方政府通常会及时以“保发展”为名,行干预之实,使得地方环保部门环境执法的刚性大打折扣,政令出现严重偏差。如处罚力度过小,那将会任由污染企业肆意排放污染物,引发环境抗争事件,加剧基层社会不稳定因素生成。因此,国家环保部上收地方环保部门人事权,旨在化解因人事管理带来执法难的困境,正如《意见》明确指出:“市级环保部门主要负责人由省级环保部门负责提名,县级环保局作为市级环保部门派出机构,其主要领导班子成员任免由市级负责”,进一步剥离地方政府管理系列,有效遏制住行政干预,也在一定程度上督促地方政府回归至履行环保职责的公共理性。

与此同时,《意见》规定:“省环保工作(环境监测网络建设、环境保护许可事项执法和跨市重大案件查处等)统一监管由省级环保部门负责”。意味着市级和县级环保部门的监察和执法等职能上收至省级,并由省级环保部门统一协调和行使,换言之,实行垂直管理后的省级环保部门权限和职责范围相应扩大,对本省及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核等工作全权负责。监察职能的上收,更能强化地方党政机关环保主体责任意识,倒逼地方党政机关履责(环境保护党政同责、一岗双责),形成地方党政切实履行环保职责、环保部门统一监管、相关职能部门各司其职的协同治理工作格局。

总体来看,环保部门实行垂直管理体制改革的,旨在上收人事管理权和监察职能,进一步理顺环保部门与

属地管理部门之间权责关系,尤其是人、财、物等管理的支配权从地方政府剥离后,行政干预所带来的影响强度将会弱化,迫使地方政府的职能行使回归至有限理性,更加注重公共价值的实现。简言之,“法无授权不可为”要求地方党政机关不能随意干涉环保部门的执法和监察,“法定职责必须为”要求地方政府更加重视处理好经济发展和环境保护之间的矛盾,切实依法履行环保职责。

四、环保部门放权:从“双重领导”的执行困境到“垂直管理”的困境突破

党的十八大以来,全面深化改革中的政府改革侧重点在于“简政放权”,从行政审批改革的“减法”,到监管服务的“加法”,再到激活其他领域的“乘法”,使得各级政府权责更加明确。从政府职权来看,放权是政府将制定法律 and 政策的权力移交,也可以认为政府职能部门将权力和责任上交或者下放的过程,可分为“对称性放权”和“不对称性放权”^{[15][174-175]}。从理顺政府与市场、社会的关系角度来看,“放权”则是通过政府职能调整释放出来的经济社会管理权限与资源,放给市场和社会,为市场和社会力量充分发挥作用提供制度和功能空间,简政放权也就是用政府减权和限权和监管改革,换来市场活力和社会创造力释放。然而,简政放权并非简单一放了之,或者放任,因为短时间大量的行事权下放到下级政府和职能部门,其行政权力和行为选择的自主性得到了最大限度的扩张。如果缺乏有效的监督和约束,那将导致地方政府的短期化行为带来管理的真空和混乱,出现“一放就乱”的震荡^[16]。

(一)“双重领导”下环保部门的执行困境

双重领导指的是地方政府所管辖的职能部门既要执行本级政府的决策和政令,接受本级人大的监督,还要接受上级对口职能部门的业务指导或领导^[17]。自上而下的“条条”垂直权力系统和“块块”同级管理系统,从中央部委一直延续到省、市、县和乡镇,形成了一种矩阵机构。在这个矩阵结构里,中央通过控制人事任免权来调控和制约地方政府,从而体现中央权威。在计划经济时代,中央集权下的地方政府的各职能部门只是表面上接受双重领导,其实质上主要接受上级主管部门的领导,受到中央权威的影响较弱。直到改革开放后,为调动地方政府发展经济的主动性和积极性,中央向地方政府放权(给予一定的人、财、物等大权),使得地方政府各职能部门的双重领导开始具有实质内容。

然而,双重领导的管理体制容易造成地方政府与职能部门陷入政策执行两难的境地。具体来看,当上级部门和地方政府发出的决定和命令不一致时,各职能部门负责人往往陷入难以抉择的困境。如果执行上级部门的指令,那将会得罪地方政府,影响部门预算和其他既得利益;如果执行地方政府的命令,那很可能因履职不力而遭受上级部门的行政问责。然而,政策执行的时效性不容许各职能部门负责人耗费过多的时间进行博弈,最终无论服从哪一方,都会得罪另一方。之所以一些公共政策出现执行难、落地难、效率低等现象,想必原因在于此。双重领导的管理体制虽然有利于上级部门控制下级部门,但不利于政策执行,尤其是“条条”与“块块”之间的矛盾不仅加深了纵向和横向部门负责人之间的矛盾,也造成了政策执行地方化以及“最后一公里”等问题。

环境保护是中国的一项基本国策,从历届中央政府到地方政府一直在努力寻求经济发展和环境保护难以调和的破解之道。不仅在环境政策上加强顶层设计,也在各级地方政府中自上而下层层传导环保压力。但随着工业化和城镇化的快速发展,使得生态环境形势更为严峻,从中央到地方所面临的压力(社会舆论和环境抗争事件等)超出以往,其根源不仅来自于地方经济发展的考核压力,更在于因环保管理体制的缺陷所带来的制度困境。一方面,在双重领导的管理体制下,环保部门的环境监察执法权受到地方政府管控和干预,出现执法难的困境。自分税制改革以来,唯GDP论英雄的政绩观已然成为地方政府所遵循的经济发展准则,在审议环保部门对污染企业的处罚报告时,地方政府往往会照顾性(理性)选择“从轻处罚”,环保处罚和惩治变得“隔鞋挠痒”,加之过低的违法成本使得污染企业对环保部门的处罚(执法权威)更加无所畏惧。为追求地方财政收入和一般公共预算收入的持续增长,一些地方政府对污染企业往往“睁一只眼闭一只眼”,执法不严、违法不究、以责代罚和以改代罚等现象屡见不鲜。这就造成了环境执法的刚性约束力不足,以致陷入地方政府放松监管、企业无视社会责任和环保部门执法权威“悬空”的局面。另一方面,在双重领导的管理体制下,地方政府职能部门与环保部门的权责界限模糊,以致部门之间相互推诿扯皮等现象尤为突出。地方政府各职能部门普遍认为环境保护是环保部门的分内之事,本部门只是起到协助和配合的角色而已,更多时候是“事不关己,高高挂起”。因而在开展一些环保工作中,出现环保部门“单打独斗”,相关职能部门不积极、不主动和不到位等“执法内耗”现象。可见,“单兵突进”式的环境执法模式收效甚微,不足以应对当前

严峻的生态环境形势,加上权限过小基层环保部门更是难以协调上级部门和同级相关职能部门形成综合整治合力,不仅严重降低了执法效率,也使得一些环境问题多发地(农村地区)难以从根本上得到解决。

(二)“垂直管理”下环保部门的困境突破

环保机构改革势在必行,之所以党中央和政府试图通过一系列制度性政策文件来加强顶层设计,是因为当前的环保管理体制难以提升各级政府环境治理能力,经济发展与环境保护之间的矛盾难以融合。《意见》提出的“省以下环保机构监测监察执法实现垂直管理体制”改革正是契合当前全面深化改革背景下的一个应然的制度安排。

垂直管理指的是中央政府职能部门为加强政令统一或减少地方行政干预,在地方设立相应对口分支机构或派出机构,并对这些对口职能部门实行垂直领导的一种组织模式^[18]。从中国行政层级来看,地方各级政府对本级人大和上级政府负责,并对本级政府各个职能部门进行管理,下级职能部门服从上级对口部门领导,并对本级政府负责。各级地方政府职能部门与下级政府对口职能部门的关系可分为直接领导或业务指导。上级职能部门对下级对口职能部门直接领导属于垂直管理,而下级政府职能部门受到来自上级对口职能部门和本级政府的领导属于属地管理。换言之,实行属地管理的职能部门不仅受地方党委、本级政府直接领导,而且要受上级对口职能部门的业务指导,其“人、财、物、事”等权力要纳入同级人大监督,而实行垂直管理部门则是由中央或省直接统筹管理。

从垂直管理体制的改革历程来看,中央从“权力下放”到“权力回收”的行动逻辑对一些重要领域的职能部门进行体制改革,实现了管理权限的“收放自如”。首先,从经济管理部门进行改革。中央为加强经济的宏观调控能力,限制地方政府过度片面追求经济增长速度,1994年实行分税制改革,要求地方消费税和增值税以75%的高比例上划中央财政,1995年率先对税务部门实行垂直管理体制。为摆脱地方政府对金融机构和金融业务的干预,1998年,中央上收地方政府的金融权,金融机构(中央银行和商业银行)和金融监管机构(银监、证监、保监等部门)实行垂直管理体制。其次,对市场监管部门进行改革。为破解地方保护主义,解决执法难的问题,促进经济良性发展。从1998年的省级以下工商行政管理机关,到1999年的省级以下质量技术监督系统,再到2000年的省以下质量技术监督检验检疫局和省以下药监局实行垂直管理。再次,对权力监督部门改革。2004年,中央决定对省以下土地管理部门实行垂直管理体制,同年国务院对国家统计局直属调查队进行合并,并进行垂直管理体制。2005年,国家安监局下属的国家煤监局实行垂直管理,但安监局仍实行属地管理。可见,一系列的垂直管理体制案例为环保部门的管理体制改革提供参照样本,在一定程度上增强了环保部门实行垂直管理体制的可行性。

在环保部门管理体制领域。事实上,早在2005年国家环保局为解决执法难的困境,通过组建11个派出执法监督机构进驻地方,这些派出机构只是名义上的中央直属机构(垂直管理),地方环保部门仍实行属地管理体制,因而呈现出“基层垂直管理,整体分级管理”的行政体制结构。《意见》要求:“省以下环保机构监测监察执法实行垂直管理制度,并在‘十三五’时期完成改革任务”。通过监测事权上收、执法权以及人事任命等措施,破解以“块块”为主的地方环保管理体制带来的监督难、执法难、统筹治理难和队伍建设难等突出问题,实现真正意义上的垂直管理。从执法的角度来看,环保部门实行垂直管理后,有效地强化了地方党委和政府环保责任主体意识,迫使其真正地履行环保义务。同时也突破了地方保护主义带来的合法性行政干预,使环境执法的刚性(独立性、统一性、权威性和有效性)得以体现。2017年5月,河北省邢台市环保局21个县(市、区)环保分局及环境监控执法机构挂牌成立,标志着邢台市环保机构垂直管理体制正式建立和运转,不仅为该市生态文明建设提供强有力的体制保证,也为其他地区提供可复制、可推广的样本。

总体来看,自分税制改革后,地方拥有了较大的自主权,在一定程度上激活了地方经济发展,但也造成一些地方政府借助行政权力的特殊性,获取更大的操作空间,由此形成的地方保护主义日益严重。中央为加强宏观调控,维护权威,不得不对一些领域的职能部门进行垂直管理体制,以期摆脱地方保护主义而带来的行政干预。因此,环保部门实行垂直管理体制正是突破双重领导所造成的环境政策落实难,环境执法等困境,也是结合当前全面深化改革的一个应然的制度安排。

五、权责对称取向:找寻地方政府权限与环保部门放权的平衡点

改革开放三十多年来,虽然中国经济和社会等各个领域发展取得了质的飞跃,但也付出了环境恶化的

沉重代价,地方经济发展与环境保护之间的矛盾难以化解,尤其是局部地区的环境污染的短板效应突出,在一定程度上制约地方经济和社会发展。究其原因,不外乎地方政府追求GDP快速增长的短期逐利行为,未能协调好经济增长与环境保护两者的关系,环保履职不到位、主体责任缺失和环境政策落实难等因素。因此,此次改革的着眼点在于环保管理体制的顶层设计上,以及环保综合治理机制的底层实践上,通过“试点—扩围”的方式逐步推进,进而解决制约环境保护事业发展的各种障碍。

(一) 规避“地方化”:“权责匹配”与“执法下沉”协同

1. 权责匹配。环保部门实现垂直管理体制改革,并不是简单的进行体制、机构和人员等机构隶属关系的调整,同样也涉及环境监测、监察、执法、许可和审批等职能的重构。环境问题实质上是一种不可避免的社会经济问题,由于环保相关工作涉及面比较广,决定了环保部门必须依靠来自地方政府无论在财力和物质上的协助,否则难以持续开展相关工作,或是由于工作难度大和执法成本高导致的权力虚置^[9]。垂直管理地方化,也称垂直管理失灵,是指垂直管理部门及其工作人员无法排除或难以抗拒地方党政机关的强力干预和影响,丧失本身应具备的独立权力和地位^[10]。垂直管理“地方化”实质上是一种权力的扭曲和异化,它不仅扭曲了职能部门与地方政府的权责关系,同时也扭曲各级政府职能部门之间的利益关系。因此,在环保部门实行垂直管理体制过程中应规避“地方化”,关键在于明确各级地方政府和环保部门的权责和法律关系,以确保地方环保部门执法权的独立。首先,要明确地方政府环保责任主体角色,按新《环境保护法》等相关法规要求,明确地方政府及环保部门权力清单和法定责任,具体到职能部门和主要负责人。其次,划清环保部门的职责边界,对一些与相关部门有交叉的责任事项,环保部门切实担负起牵头责任,相关部门要各司其职和积极配合环保部门的行动。再次,明确责任与分工,在环境执法中相关部门必须按照职责边界履行本部门的责任和义务,避免互相推诿而造成的执法困境。

2. 执法力量下沉。《意见》指出:“为确保地方环境监测数据的真实性,省级环保部门直接管理市级环境监测机构,市级环境执法力量依法独立行使环境执法权。县级环保部门的人、财、物管理在市级,市级环保部门人、财、物管理在省级,领导班子管理参照垂直管理模式”。试图从体制上、物质保障上和人员管理上破解地方保护主义对环境执法的干预。但环保部门及相关职能部门设在地方,其工作人员仍在地方政府的管辖内生活,后勤保障仍依靠地方政府的支持。再者,环保工作人员与当地存在着千丝万缕的联系,甚至会形成利益共生关系。为了工作和生活的方便,很难对地方政府做到严明纪律和铁面无私,因而难免会陷入垂直管理“地方化”的困境中。因此,实行垂直管理改革后,应通过将环境执法重心下移,逐渐向基层环境问题多发地集中,并实行执法人员持证上岗和资格管理制度。以制度保障执法人员的行政权力,实现执法下沉,解决基层执法难题,以此来化解实行垂直管理带来“地方化”困境。

(二) 强化“行政问责”:“责任倒查”与“执法督察”结合

1. 建立环保责任倒查机制。目前,一些地方政府的发展思路仍停留在以牺牲环境为代价换取GDP的高速增长,使得工业区的周边环境遭受不可能逆转的破坏,与当前国家倡导的“绿色”发展理念格格不入。一些地方政府为保一方经济发展而对污染企业开绿灯,甚至出于地方整体利益考虑而隐瞒企业污染实情,消极对待污染防控措施,特别是近几年由法不责众的环境执法困境造成的污染企业违法现象增多。主要表现在对企业违法现象的不作为,即理应对污染企业依法责令停产整顿的处罚决定而未作出,放任其继续生产;或是发现污染或者接到举报未及时查处,对污染企业“网开一面”。正因为如此,由环境污染问题引发的群体性事件愈演愈烈,基层社会矛盾不断被激化。因此,应建立环保责任倒查机制,不仅对环保部门负责人不作为进行责任追究,而且对因受到地方政府或者上级环保部门的影响和干预而不敢作为的,也应该倒追地方政府和上级环保部门的责任,以环保责任倒查机制严肃环境执法权威。

2. 完善环境执法督查机制。环保部门实行垂直管理体制并不意味着地方环保部门“有权就可以任性”,或是不再受地方政府监督而有选择地执行上级环保部门的决策。当前,由于一些执法部门服务意识欠缺,暴力执法、胡乱执法等现象屡屡发生,执法人员与民众冲突而引发的群体性事件时有发生,这些非理性的执法行为不仅破坏了党和政府的在人民群众心目中的形象,也损坏了法律的尊严和权威。再者,实行垂直管理改革后,意味着地方环保部门自由裁量权扩大,可能会排除在其他职能部门的监督之外,以致地方政府难以了解本地实际的环保工作,或是上级部门无法对其进行全天候指导和把控。随着双重(地方政府和上级环保部门)监管力度的减弱,权力寻租等腐败行为随之涌现,严重违背垂直管理体制改革的初衷。因此,在对省级以

下环保部门实行垂直管理体制改革的同时,必须加强对地方环保部门的执法活动和执行方式进行有效监督,作为主管部门的省级环保部门应采取多部门联合督查、交叉督查和随机督查等方式对下属单位(市县环境执法部门和人员)进行监督。如黑龙江省发布《关于全面推行“两随机、一公开”工作机制实施方案》强调:“加强事中事后监管,切实解决执法不公、执法扰民和随意执法等问题,规范监管行为,提高监管效能”,从制度上规范地方环保部门的执法权限,进而化解在执法过程中带来的不确定风险。

(三) 实现“协同治理”:“跨部门合作”与“社会参与”互动

1. 跨部门合作共治。当前中国环境污染呈现“点源污染”向“面源污染”转变,“面源污染”的分散性、隐蔽性、随机性、不确定性、广泛性和不易检测性等更是加大了跨区域治理的难度。加上当前一些垂直管理部门与地方政府之间的关系存在条块分割、各自为政等问题,严重影响了行政效率的提高。环境污染根源的多元化决定了环境执法主体多元,因而地方政府各职能部门应转变环境治理主体是环保部门责任的传统观念,应从不积极、不主动和不到位的“执法内耗”向积极配合、主动担责和履职到位的“合作共治”转变。因而,在监管上,跨区域、跨部门协同治理是解决跨区域、跨流域环境问题的突破点,正如《意见》指出:“积极探索按流域设置环境监管和行政执法机构、跨地区环保机构,有序整合各个领域、部门和层次的监管力量”。在防控上,各级环保部门和地方政府相关职能部门应加强区域协作机制,形成联防工作小组,通过联合监测、联合执法和交叉执法等方式推动跨区域、跨流域环境问题解决。同时,应通过立法明确联防工作小组的权力、责任和义务,赋予其一定的执法权和管理权,使其行使执法权和管理权有法可依,从而形成地方党政机关全面负责、环保统一监管、部门齐抓共管的协同治理格局。

2. 社会多元主体参与。当前中国处在城镇化和工业化的特殊发展阶段,环境污染的历史“欠账”和发展“新账”叠加,在解决新增污染问题的同时,解决老的问题。工业污染、农业污染和生活污染日趋严重,污染“点源”和“面源”重叠,污染的主体和原因的多元化要求治理主体应是多元化的。面对日益复杂的环境问题,地方政府环境治理能力的局限性逐渐凸显,因而动员社会多元主体参与,整合各主体的优势,共同治理环境问题成为一种必然趋势^[21]。从政府层面,地方政府应扭转唯GDP增长政绩观,以“绿色”发展理念引领经济发展,更加注重生态环境的保护和治理。通过对污染企业加大处罚力度,增加其违法成本,使其不敢肆意排放污染物,让“最严格的环境保护制度”落地生根。从企业层面,应增强社会责任感,通过产业转型升级等方式淘汰“三高”企业,并加大污染治理的投入,切实履行环保义务。在民众层面,以美丽乡村建设为契机,通过加大环保宣传力度,进而提高民众的环保意识和生态文明理念,使其自觉防治各类环境污染和自觉监督、举报各类环境违法行为。此外,有序引入环境污染“第三方治理”,正如十八届三中全会提出:“推行环境污染第三方治理”^[22]。将专业化环境治理企业以市场化方式引入环境污染治理领域,既可以将污染进行集中治理,减少环境治理设施的重复投资,也可以进一步降低治理成本,提升治理水平。

六、余论

基于当前全面深化改革的时代背景下,以地方政府限权和环保部门放权两个维度对“省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革”分析发现:

一是当前严峻的生态环境问题所衍生出的一系列社会问题带给地方政府的压力,加之经济发展与环境保护之间的矛盾难以调和,以及单一主体和简易治理方式使得地方环境治理陷入“内卷化”。

二是现行环保管理体制的不完善导致地方环境执法难的困境,只有通过垂直管理体制,限制地方党政机关的环保管理权限,使其回归至提供公共服务的角色,切实担负起环保职责,从制度上保障环保部门垂直管理体制改革的顺利落地。

三是环保部门实行垂直管理体制是将人、财、物、事等权限脱嵌于地方政府管理范畴,进而突破地方保护主义带来的行政干预,但因环保部门驻地的特殊性,使其难以抽身剥离地方属地管辖范围,很可能遭受地方政府以其他方式进行合法性干预,以致制度运行陷入“地方化”困境。

四是实行垂直管理体制并不意味着环保部门“有权就可以任性”,更应该在改革过程中,按照全面依法治国的理念加强地方环保部门权力的监督,切实保障其执法行动合法合规。通过建立责任倒查机制,促使地方政府和环保部门遵循“法无授权不可为”的执政理念,回归至各司其职、相互协作、合作治理环境问题的公共服务上来。

总体而言,国家应在地方政府限权和环保部门放权的过程中动态调整各主体的利益,既要注重环保管理体制改革的顶层设计,也要加强环保法律法规的底层实践,在环境治理过程中实现各主体权责对称的合作共治格局。

参考文献:

- [1] 张新文,张国磊. 预防式环境群体性事件发生原因探究[J]. 长白学刊,2013(6):64-68.
- [2] 托马斯·R·戴伊. 理解公共政策[M]. 谢明,译. 北京:中国人民大学出版社,2011(1):203.
- [3] 尹振东,聂辉华,桂林. 垂直管理与属地管理的选择:政企关系的视角[J]. 世界经济文汇,2011(6):1-10.
- [4] 陈诗一. 新常态下的环境问题与中国经济转型发展[J]. 中共中央党校学报,2016(2):94-99.
- [5] 李宜春. 论分权背景下的中国垂直管理体制——概况、评价及其完善建议[J]. 经济社会体制比较,2012(4):211-219.
- [6] 皮建才. 垂直管理与属地管理的比较制度分析[J]. 中国经济问题,2014(7):13-20.
- [7] 尹振东,桂林. 垂直管理与属地管理的监管绩效比较——基于事中监管的博弈分析[J]. 经济理论与经济管理,2015(4):5-12.
- [8] 王树义,郑则文. 论绿色发展理念下环境执法垂直管理体制的改革与构建[J]. 环境保护,2015(23):12-15.
- [9] 钱忠好,任慧莉. 不同利益集团间环境行为选择博弈分析[J]. 江苏社会科学,2015(4):41-49.
- [10] 安德鲁·海伍德. 政治学[M]. 张立鹏,译. 北京:中国人民大学出版社,2013(1):269.
- [11] 蔡林慧. 试论中国行政监督机制的困境与对策[J]. 政治学研究,2012(5):18-22.
- [12] 方灿芬. 对“属地管理”与“垂直管理”环保监管改革的探讨[J]. 环境保护,2016(1):34-35.
- [13] 寇江泽. 干扰污染监测,花样知多少(微调查)[EB/OL]. (2017-05-07)[2017-07-22]. <http://society.people.com.cn/n1/2017/0507/c1008-29258749.html>, 2017-05-07.
- [14] 尼古拉斯·亨利. 公共行政与公共事务[M]. 孙迎春,译. 北京:中国人民大学出版社,2011(1):35.
- [15] 肯·布莱克默. 社会政策导论(第2版)[M]. 王宏亮,朱红梅,张敏,等译. 北京:中国人民大学出版社,2009:174-175.
- [16] 潘小娟. 关于推行“省直管县”改革的调查和思考[J]. 政治学研究,2012(1):3-10.
- [17] 周振超,李安增. 政府管理中的双重领导研究——兼论当代中国的“条块关系”[J]. 东岳论丛,2009(3):134-138.
- [18] 沈荣华. 分权背景下的政府垂直管理:模式和思路[J]. 中国行政管理,2009(9):38-43.
- [19] 杜万平. 对我国环境部门实行垂直管理的思考[J]. 中国行政管理,2006(3):99-102.
- [20] 黄涛. 我国政府垂直管理部门地方化:成因与治理[J]. 领导科学,2015(20):15-17.
- [21] 刘新宇. 社会管理创新背景下深化社会组织环保参与的研究[J]. 社会科学,2012(8):78-86.
- [22] 张国磊,张新文. “美丽乡村”建设中的政府动员与基层互动——基于广西钦州的个案调研分析[J]. 北京社会科学,2015(7):32-36.

The Symmetry of Power and Responsibility between Local Government and Environmental Protection Department under Vertical Management System

ZHANG Guolei, ZHANG Xinwen

(College of Public Administration, Nanjing Agricultural University, Nanjing Jiangsu 210095, China)

Abstract: At present, the severe situation of ecological environment and the environmental governance dilemma forced the reform of the management system of environmental protection, so it is a rational choice for environmental monitoring agencies below the provincial level to implement vertical management in environmental supervision and law enforcement in the context of a comprehensive deepening reform. According to the analysis framework based on the power of local governments and the decentralization of environmental protection departments, if the environmental protection departments implement the vertical management system, the law enforcement dilemma brought about by “territorial management” and “dual leadership” can be tackled, but the system cannot completely resist the asymmetry of power and responsibility caused by other forms of legitimate administrative intervention of local governments. Therefore, “the sense of responsibility” and “law enforcement” should be strengthened simultaneously to avoid “localization”; “the sense of duty” and “law enforcement supervision” should be highlighted to implement “administrative accountability”; “cross-sectoral cooperation” and “social participation” should be emphasized to achieve interactive “cooperative governance” and strike a balance between governments’ rights and the environmental protection department decentralization, and then render the rights and responsibilities of local governments and environmental protection departments symmetric.

Key words: territorial management; vertical management; power and responsibility symmetry; management system of environmental protection

[责任编辑:孟青]