

论生态环境保护督察制度的完善

代 杰^{1*}, 王伟伟²

(1. 天津大学法学院, 天津 300072; 2. 天津大学党内法规研究中心, 天津 300072)

【摘要】 推进生态环境保护督察往纵深方向发展需要完善生态环境保护督察制度。生态环境保护督察制度建设具备政治支持、实践基础和制度铺垫等条件。完善生态环境保护督察制度建设以习近平生态文明思想为根本遵循, 坚持党的领导, 突出问题导向, 充分发扬民主。应当完善生态环境保护督察领导小组及其办公室、生态环境保护督察组、生态环境部及其区域督察局等生态环境保护督察主体制度, 明确生态环境保护督察组享有检查权、处置权、请求协助权、交办权、督察情况述评权、问责建议权等。完善生态环境保护督察制度应当对地方党委、政府及有关部门、党政领导干部落实中央生态文明建设的决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等开展督察。生态环境保护督察可以采取集中督察、“回头看”督察、专项督察、常态督察等形式。除常态督察外, 生态环境保护督察主要包括督察准备、督察进驻和进行、督察意见和整改、督察结束、督察后处理等环节。

【关键词】 习近平生态文明思想; 生态环境保护督察; 督察主体; 督察对象; 督察形式

【中图分类号】 D923.4

【文章编号】 1674-6252 (2018) 06.0132.008

【文献标识码】 A

【DOI】 10.16868/j.cnki.1674-6252.2018.06.132

习近平总书记在2018年5月18—19日召开的全国生态环境保护大会上指出:“加快推进生态文明顶层设计和制度体系建设, 加强法治建设, 建立并实施中央环境保护督察制度”^[1]。生态环境保护督察是推进生态文明建设、加强生态环境保护的重大战略部署。2015年7月1日, 中央全面深化改革领导小组通过《环境保护督察方案(试行)》, 对生态环境保护督察进行了工作部署。“法律是治国之重器, 良法是善治之前提”^[2]。学术界对完善生态环境保护督察制度已有一定的研究, 取得了相当的成果^①。在习近平生态文明思想的指引下, 根据中央生态文明建设和生态环境保护的最新精神, 推进和深化生态环境保护督察制度的理论研究, 具有重要意义。

1 完善生态环境保护督察制度的现实基础

1.1 生态环境保护督察具有强有力的政治支持

生态环境保护督察是以习近平总书记为核心的党中央的重大战略部署。习近平总书记就环境保护督察作出了一系列重要指示、批示, 并亲自推进环境保护督察工作。在2015年7月1日中央全面深化改革领导小组第十

四次会议上, 习近平总书记指出:“建立环保督察工作机制是建设生态文明建设的重要抓手, 要强化环境保护党政问责和一岗双责的要求, 对问题突出的地方追究有关单位和个人责任”^[3]。在2016年7月6日中央环境保护督察工作会议上, 习近平总书记指出:“开展环境保护督察, 是党中央、国务院为加强环境保护工作采取的一项重大举措, 对加强生态文明建设、解决群众反映强烈的环境污染和破坏问题具有重要意义”^[4]。在2018年5月18—19日全国生态环境保护大会上, 习近平总书记强调:“用最严格制度最严密法治保护生态环境, 加快制度创新, 强化制度执行, 让制度成为刚性的约束和不可触碰的高压线”^[5]。他还指出:“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, 各相关部门要履行好生态环境保护职责, 使各部门守土有责、守土尽责, 分工协作、共同发力”^[6]。习近平总书记对环境保护督察的一系列重要指示、批示, 是习近平生态文明思想的重要组成部分, 为生态环境保护督察制度建设指明了方向, 为进一步完善生态环境保护督察制度的建设提供了强有力的政治支持。

基金项目: 天津市2017年度哲学社会科学规划课题(TJFXQN17-001)阶段性成果, 国家民族事务委员会2018年民族研究项目(2018-GMC-029)阶段性成果。

* 责任作者: 代杰(1985—), 男, 博士, 副教授, 主要研究方向为环境与资源保护法, E-mail:252539211@qq.com。

① 主要研究成果如: 韩继勇. 国家环保督察亟待做好顶层设计[N]. 中国环境报, 2015-07-17(02); 葛察忠, 翁智雄, 赵学涛. 环境保护督察巡视: 党政同责的顶层制度[J]. 中国环境管理, 2016(1):57-60; 常纪文. 完善督察机制 落实党政责任[N]. 中国环境报, 2016-06-28(3); 陈海嵩. 环境保护督察制度法治化: 定位、困境及其出路[J]. 法学评论, 2017(3):176-187; 刘奇, 张金池, 孟苗婧. 中央环境保护督察制度探析[J]. 环境保护, 2018(1):50-53; 戚建刚, 余海洋. 论作为运动型治理机制之“中央环保督察制度”——兼与陈海嵩教授商榷[J]. 理论探讨, 2018(2):157-164; 刘长根. 做好新时代环保督察工作[N]. 中国环境报, 2018-03-15(3)。

1.2 第一轮中央生态环境保护督察全面完成并收效良好

2015年12月,中央环境保护督察组进驻河北,拉开了第一轮中央生态环境保护督察的序幕。截至2017年12月,第一轮中央生态环境保护督察分四批对全国31个省(区、市)进行了集中督察,问责党政领导干部1.8万多人,受理群众环境举报13.5万件,直接推动解决群众身边的环境问题8万多个^[5]。生态环境领域一些长期想解决而没有解决的问题得到解决,中央生态环境保护督察达到了中央肯定、地方支持、百姓点赞、解决问题的成效^[6]。2018年3月28日召开的中央全面深化改革委员会第一次会议指出,第一轮中央生态环境保护督察,坚持问题导向,敢于动真碰硬,取得显著成效^[5]。生态环境部新闻发言人表示,在第一轮中央生态环境保护督察全覆盖的基础上,中央决定再利用三年左右的时间于2019年开启第二轮生态环境保护督察^[7]。此外,一些省、自治区、直辖市还开展了省级生态环境保护督察,取得了成效,积累了经验。

1.3 中央和地方对于生态环境保护督察的制度建设已经开展

2015年7月,中央全面深化改革领导小组通过《环境保护督察方案(试行)》,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了该文件。《环境保护督察方案(试行)》勾勒了环境保护督察制度的基本框架,进一步完善了生态环境保护督察制度的基础。2015年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,对党政领导干部生态环境损害责任追究的事由、程序、形式等进行了规定。生态环境保护督察与该法规直接相关,因为生态环境保护督察可能引发的直接结果之一就是党政领导干部的追责。此外,生态环境部(原环境保护部)党组还制定了《中央环境保护督察纪律规定(试行)》《生态环境保护部督查和巡查工作纪律规定(试行)》等规范性文件。生态环境部还专门研究制定《禁止环保“一刀切”工作意见》,就环境保护督察中容易出现的“一律关停”“先停再说”等敷衍应对做法予以禁止,并将“一刀切”作为生态环境领域形式主义、官僚主义的典型问题纳入督察范畴^[8]。以上法规、文件为进一步完善生态环境保护督察制度奠定了较为坚实的基础。

一些地方还出台了生态环境保护督察的文件。一是除个别省份之外,绝大多数省份都公布了“环境保护督察整改方案”,以落实《环境保护督察方案(试行)》和中央生态环境保护督察的要求。二是河北、福建、辽宁、四川、江苏、甘肃、上海、宁夏等省份出台了“环境保护督察方案”,确立了本地的省级生态环境保护督察制度。三是一些省份就生态环境保护督察制定了专门文件。这些文件不再停留于“方案”式的工作部署,而是以

“办法”命名进行了制度设计。如2016年12月,重庆市委办公厅、市政府办公厅印发《重庆市环境保护督察办法(试行)》^[9]。2017年10月,广西壮族自治区党委办公厅、政府办公厅印发《广西壮族自治区环境保护督察办法(试行)》^[10]。2017年5月,贵州省委办公厅、省政府办公厅下发《贵州省加强环境保护督察机制建设的八条意见》^[11]。地方有关生态环境保护督察的文件,为中央推进生态环境保护督察制度建设提供了有益的参考。

不可回避的是,生态环境保护督察实践也暴露出不少问题,如一些地方对生态环境保护督察虚与委蛇,甚至阻挠抗拒。有的地方为了应对生态环境保护督察,搞“一律关停再说”式的“一刀切”。还有的地方对生态环境保护督察整改不力,搞“表面整改”“假装整改”“敷衍整改”。如何实现常态化、长效化也是生态环境保护督察面临的难题之一。因此,应当在充分总结已开展的生态环境保护督察实践的基础上,完善相关制度,为第二轮乃至未来生态环境保护督察提供更加强有力的制度保障。

2 生态环境保护督察制度的遵循

完善生态环境保护督察制度建设应当以习近平生态文明思想为根本遵循,坚持党的领导,突出问题导向,充分发扬民主,并借鉴相关经验。

2.1 以习近平生态文明思想为根本遵循

在2018年5月18—19日召开的全国生态环境保护大会上,习近平总书记发表重要讲话,系统、深刻地阐述了习近平生态文明思想。习近平生态文明思想深刻回答了为什么建设生态文明、建设什么样的生态文明、怎样建设生态文明的重大理论和实践问题,是中国共产党重大理论和实践创新成果,是新时代推动生态文明建设的根本遵循。完善生态环境保护督察制度建设必须以习近平生态文明思想为根本遵循。

完善生态环境保护督察制度建设必须以习近平生态文明思想为根本遵循。一是深刻领会“三期叠加”的重要论断,咬紧牙关,爬坡过坎,保持生态环境保护督察的高压态势,推进生态环境保护督察往纵深方向发展。二是深刻理解“人民群众”在习近平生态文明思想中的中心位置,坚持和发展生态环境保护督察制度,切实解决老百姓关心的突出环境问题,发挥人民群众在生态环境保护督察中的主体地位和积极性。三是深刻领会“绿色发展是解决污染问题的根本之策”的重要论述,以生态环境保护督察推动经济高质量发展,实现在发展中保护,在保护中发展^[12]。四是认真贯彻“用最严格制度最严密法治保护生态环境”的重要指示,乘东风,抓时机,完善生态环境保护督察制度建设。五是切实执行“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”的重要指示,紧紧抓住“党政同责”这一生

态环境保护督察的“牛鼻子”，以“管党治党”实现“四两拨千斤”的功能。

2.2 坚持党的领导

十三届全国人大一次会议将“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”载入《中华人民共和国宪法》。生态环境保护督察涉及党的执政目的、执政能力、执政方式，是一份沉甸甸的政治责任。中央生态环境保护督察正是由于党中央的权威介入，才取得了丰硕的成果。完善生态环境保护督察制度建设，既是党领导生态环境保护督察的政治要求，也是党在生态文明建设领域推进管党治党的制度需要。完善生态环境保护督察制度建设必须坚持党的领导。具体而言，一是制度完善过程坚持中国共产党的领导，应当在《中华人民共和国宪法》和《中国共产党章程》的统筹下，坚持民主集中制，根据法律法规规定的权限和程序，推动生态环境保护督察制度建设。二是制度内容体现中国共产党的领导。生态环境保护督察制度建设应当将坚持中国共产党的领导作为方针原则予以明确规定，对生态环境保护督察主体及其权利义务、对象和范围、形式、程序等规定，应当体现中国共产党的领导的精神。

2.3 突出问题导向

生态环境保护督察制度建设应当“对准问题，明确责任，坚决杜绝环保督察走过场的现象，确保环保督察取得实效”^[13]。不仅要吸收生态环境保护督察实践的成功经验，更要直面暴露出来的问题，反对无病呻吟和华而不实。直面问题、对症下药是决定生态环境保护督察制度建设成效的关键，对此要特别注意以下三点：一是正确处理生态环境保护督察与经济社会发展之间的关系。有观点认为，密集、高压的生态环境保护督察妨碍了经济发展，影响了民生改善^[14]，并以此为消极应付甚至抗拒生态环境保护督察。对此，必须旗帜鲜明地反对。推行生态环境保护督察是为了追求经济高质量发展^[15]，满足人民群众对良好生态环境的需求。认为生态环境保护督察妨碍经济、影响民生的观点，是非常短视的。实践证明，一些地方通过生态环境保护督察，推进经济结构转型，实现了经济高质量发展。^[16]但另一方面，一些地方为了应对生态环境保护督察，搞“一刀切”，不加区分地关停，的确影响了经济和民生，必须严格予以禁止。二是妥善处理集中督察与督察常态化的关系。实践暴露出集中督察存在“一阵风”问题，督察期间认真整改，

但督察组离开后，立刻卷土重来^①。如何处理集中督察与督察常态化的关系，是生态环境保护督察制度建设需要解决的问题。三是平衡协调维护督察的权威性与保持体制机制和谐之间的关系。第一轮生态环境保护督察中出现了不少阻挠生态环境保护督察的情况，如“关门躲避、视而不见、强行扣留、围攻殴打”^[17]。生态环境保护督察制度建设必须确保生态环境保护督察的权威。但维护生态环境保护督察的权威不能简单地理解为集权、重罚，更不能走极端。相反，如何让督察既具有权威性，又不侵蚀其他部门的合法权限，破坏制度之间的和谐性、系统性，也是一个重要问题。

2.4 充分发扬民主

民主集中制是党章规定的根本原则，公众参与是环境保护法确立的原则之一。生态环境保护督察制度建设应当充分发扬民主，重视公众参与，坚持开门建章立制。生态环境保护督察制度建设具有很强的政治性和专业性，从以往类似的经验来看，往往保密性较强，被征求意见的对象较为狭窄，普通公众难以接触到，更无从发表意见。为了避免生态环境保护督察闭门造车，应当畅通公众参与机制，除了征求中央有关部门、地方党委、政府及有关部门、领导干部的意见外，还应当广泛听取生态环境保护督察人员、一线单位和部门、生态环境保护基层工作者和人民群众的意见，让他们畅所欲言、各抒己见。对于各方面所发表的意见，要认真研究，不能走过场，更不能根据职位和身份来区别对待。此外，完善生态环境保护督察制度建设具有很强专业性，有必要引入专家参与机制，以其专业知识发挥参考、咨询、辅助等作用^[18]，推动实现生态环境保护督察制度建设民主性和科学性的有机结合。

3 生态环境保护督察的主体制度构想

在具体方法上，由于生态环境保护督察主要采用巡视的方式，因此生态环境保护督察可以类比、借鉴《中华人民共和国监察法》《中国共产党巡视工作条例》等法律法规的规范内容和制定经验。《重庆市环境保护督察办法（试行）》《广西壮族自治区环境保护督察办法（试行）》等地方党内法规制度也应当认真参考。

3.1 中央和省、自治区、直辖市两级督察

应当明确中央生态环境保护督察和省级生态环境保护督察两级体制，这也是《环境保护督察办法（试行）》

① 近期生态环境部通报了多起环境污染反弹问题，如湖南省邵阳市威凌金属有限公司中央环境保护督察污染反弹问题、湘西自治州永顺县鸿升纸业中央环境保护督察污染反弹问题，以及江苏盐城市辉丰生物农业股份有限公司严重环境污染。以上案件共同问题就是在督察组走后，整改不力，擅自开工营业，污染问题重新出现。参见：生态环境部. 生态环境部通报邵阳市威凌公司中央环保督察污染反弹问题督察情况 [EB/OL]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201804/t20180420_435058.htm; 生态环境部. 湖南省严肃查处湘西自治州永顺县鸿升纸业中央环保督察污染反弹问题 [EB/OL]. http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201804/t20180420_434989.htm; 生态环境部. 生态环境部通报盐城市辉丰公司严重环境污染及当地中央环保督察整改不力问题专项督察情况 [EB/OL]. http://www.zhb.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/201804/t20180420_435004.htm。

所确立的基本体制。“建立中央和省两级督察体系,是建立环境保护督察长效机制的重要一步,将为环境保护督察提供组织保障,有助于提高督察实效”^[19]。只依靠中央一级的生态环境保护督察,难以实现生态环境保护督察的全覆盖。省级生态环境保护督察也已拉开帷幕,但开展省级生态环境保护督察缺乏法律依据。完善生态环境保护督察制度建设应当明确建立“国家督省,省督市县”的督察机制,建设“目标一致、分层管理、相互配合、权威高效的中央、省级两级督察体系”,以发挥督察联动效应,最终形成具有中国特色的环境保护督察体系^[20]。之所以地市级以下(包括地市级,下同)不再设立生态环境保护督察,原因在于:在我国,中央和省级一般作为决策层级,具有较高的权威性。地市级以下一般作为执行层级,承担具体工作。生态环境保护督察作为一项重大事项,其实施主体应当具有相当的权威性。通过中央督察省、省督察地市级以下,实现环保督察全覆盖。此外,重大、专门事项由中央和省级两级实施,也符合我国的政治惯例。

基于民主集中制原则,完善生态环境保护督察制度建设应当立足于中央生态环境保护督察,对于省级生态环境保护督察进行原则性的确认即可,而不宜做统一、细致的规定。省级生态环境保护督察应当由省、自治区、直辖市的党委、政府来制定规则。如由中央统一制定,既浪费制度资源,又无法避免“一刀切”问题,难以发挥地方的主动性、积极性。

3.2 生态环境保护督察领导小组及其办公室、生态环境保护督察组、生态环境部及其区域督察局

环境保护督察领导小组。2016年2月,国务院批准成立国务院环境保护督察工作领导小组。由于生态环境保护督察涉及的主体方方面面,牵涉的利益重大复杂,因此生态环境保护督察工作实际上是由中共中央、国务院领导,国务院环境保护督察工作领导小组难以有效发挥决策、统筹功能。为统筹推进生态环境保护督察工作,应当规定设立中央和省级生态环境保护督察领导小组,由党政主要领导担任组长,党政其他领导成员担任副组长,相关职能部门负责人作为领导小组成员。领导小组负责统筹生态环境保护督察的事宜,决定生态环境保护督察的重大事项,成立生态环境保护督察组并向地方派驻。

环境保护督察领导小组设立办公室,负责环境保护督察领导小组的日常事务,组织协调生态环境保护督察的具体工作。办公室一般设立于生态环境行政主管部门,办公室主任由生态环境行政主管部门主要负责人兼任。根据2018年8月发布的《生态环境部职能配置、内设机构和人员编制规定》(以下简称生态环境部“三定”方案),生态环境部组织协调中央生态环境保护督察工作,与上述设想一致。值得注意的是,原国家环境保护督察

办公室被“中央生态环境保护督察办公室”取代。“中央生态环境保护督察办公室”作为生态环境部的内设机构,与原国家环境保护督察办公室相比,不仅在名称上相应地增加了“生态”二字,在职能上也由原来的“承担中央生态环境保护督察组的组织协调工作”改为“承担中央生态环境保护督察组织协调工作”。这一变化意味着,生态环境部及其中央生态环境保护督察办不再仅仅是中央生态环境保护督察组的协调组织者,而是中央生态环境保护督察这项工作的组织协调者。中央生态环境保护督察办公室的设立及职能配置,标志着我国中央生态环境保护督察机制的进一步完善。可以预测,未来各省份也将陆续成立本省级的生态环境保护督察办公室。

生态环境保护督察组是履行生态环境保护督察职能的最重要组织。中央生态环境保护督察组承担对省级党委、政府及其有关部门的生态环境保护督察工作。被督察地省级生态环境保护督察没有建立的前提下,中央生态环境保护督察组在必要时还可以下沉至部分地市级党委和政府及其有关部门。被督察地省级生态环境保护督察建立以后,中央生态环境保护督察组为了开展对省级党委、政府和相关部门的督察,可以到地市级以下开展检查,地方应当予以配合,但不直接对地市级实施督察。“环保钦差”,这是公众赋予中央环保督察组的另一个响亮的称谓。在普通公众看来,他们手持‘尚方宝剑’,进驻全国各地,督察环境问题并实施问责”^[21]。自中央生态环境保护督察工作开展以来,各地出现了不少阻挠生态环境保护督察工作开展的情况。以中央生态环境保护督察级别之高、权威之大,推进生态环境保护督察工作仍有难度,应当明确生态环境保护督察机构的地位,维护生态环境保护督察机构的权威性和独立性。

生态环境部“三定”方案规定,生态环境部“根据授权对各地区各有关部门贯彻落实中央生态环境保护决策部署情况进行督察问责”。因此,生态环境部不仅扮演着环境保护督察领导小组办公室的角色,还可能因为授权而直接开展对各地方各有关部门开展督察问责。但生态环境部作为国务院的组成部门,其主要职能是执行生态环境法律法规,履行生态环境保护职能,而非对地方党委、政府开展生态环境保护督察。我国的政治体制也决定了生态环境部一般不会对地方党委开展督察问责,故生态环境部作为督察问责的主体地位是补充性、临时性的,而且是基于授权而产生的。鉴于此,可以规定:国务院可以授权国务院生态环境行政主管部门对地方人民政府进行督察问责。授权应当采取一事一授权、一次一授权的方式。此外,生态环境部作为常态督察的主体地位及工作方式,见本文5.1“生态环境保护督察的形式”中的“常态督察”,在此不赘述。

2017年11月,经中央编办批复,原环境保护部所属的华北、华东、华南、西北、西南、东北环境保护督查中心由事业单位转为环保部派出行政机构,正式更名

为“督察局”，新增承担中央生态环境保护督察相关工作，进一步强化督政职能^[22]。生态环境部“三定”方案规定，区域督察局“承担所辖区域内的生态环境保护督察工作”。区域督察局在生态环境保护督察中的主体地位及工作方式，见本文5.1“生态环境保护督察的形式”中的“常态督察”，在此不赘述。

3.3 生态环境保护督察组的权限

权责是制度建设的核心内容之一，生态环境保护督察亦不例外。督察组作为履行生态环境保护督察职能的最重要主体，其权限设置尤为重要。有学者提出：“环保督察权力体系宜确定为监督检查权、督察督办权、督察处置权、督察问责权、督察保障权五大类。”^[23]对此观点，本文以为：“监督检查权”这一称谓易与《中华人民共和国环境保护法》确定的环境保护执法机构的监督检查权相混淆。督办主要是党政机关的上级对下级采用的监督方式，生态环境保护督察组与被督察对象之间无上下级关系，因此是交办而非督办。督察处置权确有必要。“督察问责权”易使人误解“环保督察组有直接追责的权力”。保障权并非独立的权力类型，故而“督察保障权”这一概念也难以成立。结合我国生态环境保护督察实践，建议明确生态环境保护督察组享有检查权、处置权、请求协助权、交办权、督察情况述评权、问责建议权等。生态环境保护督察组独立履行职权，不受其他行政部门、社会团体和个人的干涉。

对与被督察事项有关的情况，生态环境保护督察组有进行检查的权力，包括进行现场调查，查询相关资料、档案、案卷等、询问当事人及其他有关人员，以及其他必要的调查措施，但生态环境保护督察组不能采取限制人身自由的调查措施。生态环境保护督察组依法进行调查，知悉情况、掌握证据或者线索的被调查人员、被询问人员，有配合的义务。接受群众举报作为发扬民主的有益经验，应当将接受群众举报作为法定检查方式。对于群众的实名举报，并附有一定证据材料，属于督察权限范围的，应当核查并予以反馈。

对被督察的人员和案件，遇有紧急情况时，生态环境保护督察组有权作出临时处置措施，主要适用于以下三种情形：①对于被督察的案件，发生证据可能灭失，或者事后难以取得的，督察组有权作出临时处置决定，以固定或者保存证据。②对于被督察的人员，如果有逃逸、自杀等情形的，有权请求纪检监察机关予以配合，采取纪检监察措施。③对于正在发生的严重生态环境案件，督察组有权要求负有监督管理职权的行政机关作出责令停止排污、查封扣押排污设备等决定。

生态环境保护督察组在督察期间，遇有工作困难需要地方党委、政府、人大、司法机关、金融机构、专业技术机构等单位协助的，有权向这些机构请求给予协助。除督察组的请求违反法律法规和中央精神，以及被请求

机关并非应当请求的机关外，被请求的单位应当给予协助。生态环境保护督察组的请求协助权，借鉴了《中国共产党巡视工作条例》对巡视组请求协助权的规定^[24]。请求协助权主要适用于请求给予人力、设备、技术等方面的协助，也可以适用于被请求方因享有独特的职权而被请求给予协助，如请求人民法院采取查封、扣押、冻结等措施。

生态环境保护督察组发现地方党委、政府依法应当履行生态环境保护职责而未履行、履行不力或者违法违规履行的，有权交办给地方党委、政府，要求其限期办理。交办一般采用集中交办的方式进行。地方党委、政府对于被交办事项，应当在指定的期限内逐条整改，逐项落实。期限届满，督察组应当就交办事项的完成情况进行检查。交办事项完成的，应当销案。交办事项未达到要求的，应当约谈被交办对象，要求其作出说明，并责令限期完成。交办事项严重未完成的，督察组应当向组织部门或者纪检监察机关提出问责建议。

督察完成后，生态环境保护督察组应当根据调查的情况，以及交办案件、整改等情况，对被督察对象在落实中央生态文明建设的决策部署、执行生态环境法律法规、履行生态环境保护职责等方面作出的综合性述评^[25]。生态环境保护督察情况述评报告应当向生态环境保护督察领导小组汇报，由其决定是否批准。被批准的生态环境保护督察情况述评报告，除涉及国家秘密、商业秘密之外，应当向社会公开。对于涉及国家秘密、商业秘密的，应当在对需要保密部分作出技术处理后，向社会公开。

对于被督察的人员存在生态环境保护方面的违纪违法或者渎职行为的，生态环境保护督察组有权向组织部门、纪检监察机关提出问责建议。组织部门、纪检监察机关在收到生态环境保护督察组的建议后，应当启动相应的调查程序，并根据调查结果依照组织程序、纪检监察程序依法处理。生态环境保护督察组的问责建议主要在督察结束后作出，但对于督察期间发生的党政干部严重违纪、违法行为，督察组也有权提出问责建议。问责建议权是保持生态环境保护督察组权威性的重要机制。

“自古以来的经验表明，所有拥有权力的人，都倾向于滥用权力，而且不用到极限决不罢休”^[26]。因此需要对生态环境保护督察组及其成员、工作人员进行规范和监督。督察组及其成员、工作人员应当严格遵守督察纪律要求，保守工作秘密^[27]，不得干涉地方党政部门依法行使环保行政管理职权，不得利用督察谋取私利，更不得为被督察对象通风报信，提供保护。督察组及其成员、工作人员，有违纪违法情形的，或者履行督察职能不力的，应当追究相关人员的责任。生态环境保护督察组及其成员、工作人员的渎职责任，应当明确规定。

4 生态环境保护督察的对象和事项范围

4.1 生态环境保护督察的对象

原则上讲,生态环境保护督察应当以地方党委、政府及有关部门、党政领导干部为督察对象。具体而言,根据《环境保护督察方案(试行)》,中央生态环境保护督察的对象范围包括:省、市、自治区党委和政府及其有关部门以及部分地市级党委和政府及其有关部门;省级生态环境保护督察的范围是地市级党委和政府及其有关部门、环境问题突出的县级党委和政府及其有关部门。此规定尽管有着积极意义,但存在三个问题:第一,未将党政领导干部直接规定为督察对象。习近平总书记曾多次告诫我们,各项工作要抓出成效,就必须抓住领导干部这个“关键少数”。抓住领导干部这个“关键少数”,就等于抓住了“牛鼻子”。因此,不仅要督察地方党委、政府及其有关部门,还应当将上述单位和部门的领导干部特别是主要领导干部纳入督察范围。第二,省级生态环境保护督察的范围未全覆盖到区县级。区县作为基层政权的重要组成部分,与人民群众发生直接、密切的关系。而相比于乡镇,区县有着完整的党政组织机构,生态环境保护的法律法规也将大多数的管理权赋予区县政府及其部门。因此,应当明确,省级生态环境保护督察的对象应该包括地市级、区县级的党委、政府及部门、党政领导干部。第三,“下沉”的规定过于原则,形成了制度漏洞,容易引发道德风险。对此,应当从两个方面予以明确:一是标准,下沉只能下沉一级,且该地域或者政治经济地位较为重要,或者生态环境问题较为突出;二是程序,督察组下沉一级开展督察,应当经过生态环境保护督察领导小组的批准,不得擅自下沉。

从督察被追责的情况来看,一些地方生态环境保护督察的对象似乎有扩大化的趋势,有基层党组织的负责人、乡镇护林员、乡镇环保所的环保专员等被督察问责。这对于督促基层干部履行职责固然有一定意义,但生态环境保护督察的制度设计是通过地方党委、政府及部门、党政领导干部的督察,督促其履行环保职责。因为解决中国的问题,关键靠党,要抓住领导干部这个关键少数。如果督察过分聚集于基层的执行人员,不仅会造成督察精力的分散,也背离了生态环境保护督察“督政”“党政同责”的功能机制,甚至可能造成“该督察追责的没有督察追责,不该督察追责的反倒被督察追责”的南辕北辙局面。因此,对于承担环境保护公共管理职能的社会团体、国有企事业单位、集体经济组织、基层群众自治组织,以及基层执法人员等,应当以极其慎重的态度纳入生态环境保护督察的对象范围。

4.2 生态环境保护督察的事项范围

“环保督察既要查事,又要查人。环保目标未实现、环保任务未完成是‘事’的问题,而环保工作机制未建立则是‘人’的问题”^[28]。从实践来看,生态环境保护督察组的督察事项包括:落实中央生态文明建设决策部署情况;生态环境保护法律法规的执行情况;“大气十条”“水十条”“土十条”的执行情况;环境污染重大事件及其处理情况;突出环境问题及处理情况。上述范围经实践检验证明是基本合理的,因此可以将生态环境保护督察的事项范围原则上确定为:落实中央生态文明建设的决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等情况。

为了避免“眉毛胡子一把抓”,生态环境保护督察事项范围做“三个有所区分”:一是对不同地域的督察事项范围有所区分。应当以国家主体功能区规划为基本依据,对不同地域的生态环境保护督察事项范围及其重点有所区分。例如,在生态脆弱的西北部省份,应当突出生态系统的维护和修复。在西南石漠化严重的地域,水土流失和石漠化治理应当被纳入生态环境保护督察的事项范围。二是对不同被督察对象的督察事项范围有所区分。建议借鉴《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》对追责事由的制度经验,对不同主体的生态环境保护督察事项范围做类型化处理。三是不同督察形式的事项范围应当有所区分。对于集中督察,则应当围绕如何打赢污染防治攻坚战,全面、系统地开展督察。“回头看”督察应当就集中督察发现的问题、整改情况进行督察。专项督察应当紧盯专门的事项、专门的人员进行“点对点”式的督察。常态督察侧重于日常履职行为,发现问题并主要依靠威慑力发挥作用。

5 生态环境保护督察的形式和程序

5.1 生态环境保护督察的形式

应当规定多元化的督察形式,打出集中督察、“回头看”督察、专项督察、常态督察等相互配合的“组合拳”。

(1) 集中督察

“环保督察最重要的就是求真务实,讲求实效。要不断改进和创新督察方法,加强督察的针对性,提高督察质量”^[29]。集中督察是目前生态环境保护督察所采用的主要形式,但人们对集中督察发出了“一阵风”等顾虑^①。为此,一方面应当明确集中督察这一最具有权威性的督察形式,维护集中督察的权威性和持久性;另一方面,为避免地方为应对过分密集的生态环境保护督察而耗散精力以及“一刀切”等形式主义问题,应当对集中

① 如汪劲.督政问责、强力治污:环境法治的中国现象及未来[J].凤凰周刊,2017(36)。再如翁智雄,葛察忠,王金南.环境保护督察:推动建立环保长效机制[J].环境保护,2016(21):90-93;常纪文.确保中央环境保护督察有实效[J].中国党政干部论坛,2016(12):78-79。

督察规定间隔期,如三年。集中督察应当就被督察对象落实中央生态文明决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等开展全方位督察,但被督察对象不宜扩大化,也不得承办具体案件,不处理地方具体问题。

(2)“回头看”督察

“回头看”督察是集中督察的重要补充,可以防止生态环境问题反弹,巩固和提升集中督察的效果。“回头看”督察应当针对集中督察发现的问题是否解决、提出的整改要求和措施是否落实到位等开展督察,重点盯住督察整改不力,尤其是“表面整改”“假装整改”“敷衍整改”等生态环保领域的形式主义、官僚主义问题,杜绝“变脸式”治污^[20]。“回头看”督察原则上应当由原集中督察的督察组对原督察地进行督察,以提高专项督察质效。

(3)专项督察

专项督察应当特别强调问题意识、问题导向,针对专门的问题、专门的对象甚至专门事项开展督察,发现具体问题背后的领导责任、管理责任、监督责任和落实责任。专项督察具有灵活性强,程序相对简便的优势,是集中督察的重要补充。专项督察完成之后,也可以实施“回头看”督察。无论是集中督察、“回头看”督察,还是专项督察,都应当经过生态环境保护督察领导小组的批准,以生态环境保护督察组名义开展,以督察巡视的方式开展。

(4)常态督察

常态督察仍处于制度构建阶段,是生态环境保护督察制度建设的难点所在,目前的设想是依托生态环境行政主管部门开展。首先,由生态环境部承担对地方党委、政府的生态环境保护督察职责。生态环境部“三定”方案规定,中央环境保护督察办公室“监督生态环境保护党政同责、一岗双责落实情况”。然而,不要说中央环境保护督察办公室这一生态环境部的内设机构,就是生态环境部也难以承担“监督生态环境保护党政同责、一岗双责落实情况”之重。比较可行的办法是,赋予生态环境部以启动生态环境保护督察程序请求权,作为一种威慑而存在。因此可以规定,国务院生态环境行政主管部门在履行职责过程中发现地方党委、政府及部门、党政领导干部落实中央生态文明建设决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等违法或者不力等情形,需要开展生态环境保护督察的,可以向中央生态环境保护督察领导小组提出启动督察程序的请求,由中央生态环境保护督察领导小组决定。其次,由生态环境部所属的东北、西北、华北、华南、中南六个区域生态环境保护督察局承担对地市级及以下党委、政府的督察职能^[22]。然而,由于尚未找到避免区域督察局地方化的有效方法,且区域督察局还不具备开展生态环境保护督察的条件与能力,因此目前由区域环境保护督察局直接督察地方的条件还不成熟。但为了发挥区域环境保

护督察局的常驻优势,可以赋予其接受举报并开展预调查的权力。因此可以规定,区域环境保护督察局有权受理对地市级以下(包括地市级)地方党委、政府及部门、党政领导干部落实中央生态文明建设决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等方面的违法违纪举报,并进行预调查。区域督察局应当将预调查情况通过中央生态环境保护督察领导小组办公室向中央生态环境保护督察领导小组汇报,由中央生态环境保护督察领导小组决定是否派出督察组开展督察。这种循序渐进、稳扎稳打的设计,比较符合国情和现实,具有可行性。

5.2 生态环境保护督察的程序

根据目前的实践,生态环境保护督察主要有督察准备、督察进驻和进行、督察意见和整改、督察结束、督察后处理等环节。除常态督察外,不同的督察形式都具备这些程序要素,虽然在不同的程序环节繁简有所不同。

(1)督察准备

由生态环境保护督察领导小组根据需要成立生态环境保护督察组,并决定其成员和督察地域。生态环境保护督察组在开展工作的之前,应当充分了解被督察地方的政治、经济、社会、生态环境保护等情况。

(2)督察进驻和进行

督察组进驻被督察地方后,应当向被督察地方的党委和政府通报督察的对象、事项范围、具体内容、权力义务责任等,并按照规定的权限和工作方式开展督察工作。督察期间,督察组有权开展调查,采取临时措施,并向有关部门请求协助,交办有关案件。

(3)督察意见和整改落实

调查结束后,督察组应当向被督察地方的党委和政府发出督察意见。被督察地方的党委和政府应当按照督察意见形成督察整改方案,并在规定的期限内整改落实。

(4)督察结束

督察组应当根据调查的情况,以及交办案件、整改等情况,对被督察对象在落实中央生态文明建设的决策部署、执行生态环境法律法规、履行生态环境保护职责等方面作出的综合性述评,形成督察情况述评报告,向生态环境保护督察领导小组汇报,由其作出决定,并向社会公开。

(5)督察后处理

一方面,被督察地方应当根据公开的督察情况述评报告进行再整改;另一方面,生态环境保护督察组有权依据干部管理权限和职责分工,提出处理意见,并按照以下途径进行移交。对领导干部涉嫌违纪的线索和作风问题,移交有关纪律检查机关;生态环境保护督察意见中涉及党政领导干部任免升迁的部分,应当移交给组织部门;其他问题移交给有关单位。

6 结语

在全面总结第一轮中央生态环境保护督察经验的基础上,完善生态环境保护督察制度建设,对生态环境保护督察的方针原则、主体及其权利义务、对象和范围、形式、程序等进行系统规定,是巩固生态环境保护督察成果,推进生态环境保护督察制度往纵深发展的必由之路。要紧紧抓住“督政”“党政同责”这个“牛鼻子”,对地方党委、政府及部门、党政领导干部落实中央生态文明建设决策部署、执行生态环境保护法律法规、履行生态环境保护职能等情况进行督察。既要坚决破除“督察妨碍经济、影响民生”的错误认识,也要严格禁止为了应对生态环境保护督察而采取“一刀切”的做法。要明确督察组的权力,维护督察的权威性,但也不能将专属于司法机关、纪检监察机关的权力赋予督察组。建设生态文明,完善环保督察,不可能一蹴而就,需要久久为功。从未来发展来看,如何实现生态环境保护督察的常态化,仍然是一个有待破解的难题。

参考文献

- [1] 顾仲阳. 坚决打好污染防治攻坚战 推动生态文明建设迈上新台阶 [N]. 人民日报, 2018-05-20(01).
- [2] 中国共产党第十八届中央委员会. 中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定 [N]. 人民日报, 2014-10-29(01).
- [3] 习近平: 把“三严三实”贯穿改革全过程 努力做全面深化改革的实干家 [N]. 人民日报, 2015-07-02(01).
- [4] 张高丽在研究部署 2016 年第一批中央环境保护督察工作时强调: 坚持问题导向 严格程序规范 扎实做好环境保护督察工作 [N]. 人民日报, 2016-07-07 (01).
- [5] 加强和改善党对全面深化改革统筹领导 紧密结合深化机构改革推动改革工作 [N]. 人民日报, 2018-03-29(01).
- [6] 如何保卫蓝天? 怎样治理水环境? 环保督察怎么推进?——李干杰部长回应污染防治攻坚战热点问题 [N]. 中国环境报, 2018-03-20(01).
- [7] 刘毅, 寇江泽, 贺勇, 等. 以更大的力度、更实的措施推进生态文明建设——书写绿水青山新画卷 [N]. 人民日报, 2018-05-10(01).
- [8] 丁怡婷. 莫让环保一刀切成为高质量发展的绊脚石 [N]. 人民日报, 2018-06-11(19).
- [9] 陈维灯. 重庆印发《重庆市环境保护督察办法(试行)》[N]. 重庆日报, 2016-12-16(03).
- [10] 余锋. 广西对外公开中央环境保护督察整改方案 [N]. 广西日报, 2017-11-01(05).
- [11] 王璐瑶. 贵州建立八项环保督察长效机制 [N]. 贵阳日报, 2017-05-18(01).
- [12] 高世楫. 督察是供给侧结构性改革的重要推手 [J]. 环境经济, 2018(2): 38-39.
- [13] 孙佑海. 新时代生态文明法治创新若干要点研究 [J]. 中州学刊, 2018(2): 1-9.
- [14] 北京青年报特约评论员. “环保督查影响经济”是个伪命题 [N]. 北京青年报, 2017-10-13(03).
- [15] 原二军. 以生态环境保护促进高质量发展 [N]. 中国环境报, 2018-04-30(03).
- [16] 薛世君. 环保督察, 催生转型升级“化学反应” [N]. 人民日报, 2017-09-25(05).
- [17] 刘大江, 刘宏宇. 宁愿污染环境也不怕“最对不起良心”环保督察为什么还这么难? [EB/OL]. (2017-05-29). http://www.xinhuanet.com/2017-05/28/c_1121053935.htm.
- [18] 莫纪宏. 论立法的技术路线——专家立法在立法公民参与中的作用 [J]. 广东社会科学, 2009(4): 175-182.
- [19] 孙秀艳. 第二轮环保督察怎么查? 解决突出问题 严格问责 [N]. 人民日报, 2018-04-04(14).
- [20] 郅建荣. 表面整改被查实 中央环保督察不允许问题整改“烂尾” [N]. 法制日报, 2018-06-08(06).
- [21] 董瑞强. 环保督察“风暴”席卷全国背后 [N]. 经济观察报, 2017-08-12(02).
- [22] 生态环境部. 生态环境部 7 月例行新闻发布会实录 [N]. 中国环境报, 2018-07-27(02).
- [23] 韩继勇. 国家环保督察亟待做好顶层设计 [N]. 中国环境报, 2015-07-17(02).
- [24] 中国共产党巡视工作条例 [N]. 人民日报, 2015-08-14(02).
- [25] 于会文. 环保督察的“四川路径” [J]. 环境保护, 2017 (8): 27-31.
- [26] 孟德斯鸠. 论法的精神 [M]. 许明龙, 译. 北京: 商务印书馆, 2009: 32-33.
- [27] 李彪. 揭秘中央环保督察组运作: 参与人员需签保密承诺书 [N]. 每日经济新闻, 2016-05-25(04).
- [28] 刘国才. 聚焦三方面问题做好环保督察 [N]. 中国环境报, 2018-03-01(03).
- [29] 刘长根. 做好新时代环保督察工作 [N]. 中国环境报, 2018-03-15(03).

On the Perfection of Supervision System for Ecological Environmental Protection

DAI Jie^{1*}, WANG Weiwei²

(1. Tianjin University Law School, Tianjin 300072, China; 2. Research Assistant of the Inner Party Law Research Center of Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: To deeply promote the development of ecological environmental protection inspectors, we need to improve the supervision system of ecological environmental protection. The construction of supervision system for ecological environment protection needs the following conditions: political support, practice basis and system paving. To improve the construction of supervision system of ecological environment protection, Xi Jinping's thoughts of ecological civilization is the fundamental principle, adhere to the leadership of the Party, highlight the problem orientation, and fully develop democracy. We should improve the leading group and its offices, the supervision group, the Ministry of ecological environment and the regional Supervision Bureau of ecological environment protection, and make it clear that the supervision group of ecological environment protection enjoys the right of inspection, disposal, request for assistance, handover, review and accountability building. The right to argumentative to improve the supervision system of ecological environment protection, local Party committees, governments and relevant departments, leading cadres of the Party and government should carry out supervision on the implementation of the decision-making and deployment of the central ecological civilization construction, the implementation of laws and regulations on ecological environment protection, and the fulfillment of the functions of ecological environment protection. The supervision of ecological environment protection may take the forms of centralized supervision, "looking back" supervision, special supervision and normal supervision. Besides the normal supervision, the supervision of ecological environment protection mainly includes the preparation of supervision, the entry and execution of supervision, the supervision opinions and rectification, the end of supervision, and the post-treatment of supervision.

Keywords: Xi Jinping's thoughts of ecological civilization; environmental protection inspector; inspector subject; inspector object; inspection form

（上接第125页）

Research On the Green Development Strategy of Northern Beijing Under the Background of 2022 Winter Olympic Games

ZHOU Bin^{1,2}

(1. The Administrative Center for China's Agenda 21, Beijing 100036, China; 2. Institute of Green Economy, Beijing 100006, China)

Abstract: With the development of economy and society, people have gradually realized that depend on increasing the original extensive economic development model has been difficult to continue production, green development has become a global consensus. The development of green economy is an important development in today's world and contemporary China. It is very important for the northern Beijing to take hold of the opportunity of Winter Olympic winter Games and Beijing-Tianjin-Hebei integrated development, to draw up green development strategy, to protect ecological conservation function, to speed up industrial transformation and upgrading, and to promote coordinated development of economy, society and environment. By the method of literature analysis, the essay summarizes the general experience of green development in the world. Based on the analysis of the current situation of economic development and the strength-weakness-opportunity-threat of northern Beijing, the basic framework of green development is designed, which including one goal, three major strategies, five key tasks and five safeguards. By implementing the three major strategic measures of the economic system, social system and environmental system, the northern Beijing can break through the constraints of resources and environment, share the green economy, and ultimately achieve the green leap forward development.

Keywords: northern Beijing; green development; strategic framework; Winter Olympic Games