《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》

为加快解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的突出问题，现就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提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，认真落实党中央、国务院决策部署，改革环境治理基础制度，建立健全条块结合、各司其职、权责明确、保障有力、权威高效的地方环境保护管理体制，切实落实对地方政府及其相关部门的监督责任，增强环境监测监察执法的独立性、统一性、权威性和有效性，适应统筹解决跨区域、跨流域环境问题的新要求，规范和加强地方环保机构队伍建设，为建设天蓝、地绿、水净的美丽中国提供坚强体制保障。

（二）基本原则

——坚持问题导向。改革试点要有利于推动解决地方环境保护管理体制存在的突出问题，有利于环境保护责任目标任务的明确、分解及落实，有利于调动地方党委和政府及其相关部门的积极性，有利于新老环境保护管理体制平稳过渡。

——强化履职尽责。地方党委和政府对本地区生态环境负总责。建立健全职责明晰、分工合理的环境保护责任体系，加强监督检查，推动落实环境保护党政同责、一岗双责。对失职失责的，严肃追究责任。

——确保顺畅高效。改革完善体制机制，强化省级环保部门对市县两级环境监测监察的管理，协调处理好环保部门统一监督管理与属地主体责任、相关部门分工负责的关系，提升生态环境治理能力。

——搞好统筹协调。做好顶层设计，要与生态文明体制改革各项任务相协调，与生态环境保护制度完善相联动，与事业单位分类改革、行政审批制度改革、综合行政执法改革相衔接，提升改革综合效能。

二、强化地方党委和政府及其相关部门的环境保护责任

（三）落实地方党委和政府对生态环境负总责的要求。试点省份要进一步强化地方各级党委和政府环境保护主体责任、党委和政府主要领导成员主要责任，完善领导干部目标责任考核制度，把生态环境质量状况作为党政领导班子考核评价的重要内容。建立和实行领导干部违法违规干预环境监测执法活动、插手具体环境保护案件查处的责任追究制度，支持环保部门依法依规履职尽责。

（四）强化地方环保部门职责。省级环保部门对全省（自治区、直辖市）环境保护工作实施统一监督管理，在全省（自治区、直辖市）范围内统一规划建设环境监测网络，对省级环境保护许可事项等进行执法，对市县两级环境执法机构给予指导，对跨市相关纠纷及重大案件进行调查处理。市级环保部门对全市区域范围内环境保护工作实施统一监督管理，负责属地环境执法，强化综合统筹协调。县级环保部门强化现场环境执法，现有环境保护许可等职能上交市级环保部门，在市级环保部门授权范围内承担部分环境保护许可具体工作。

（五）明确相关部门环境保护责任。试点省份要制定负有生态环境监管职责相关部门的环境保护责任清单，明确各相关部门在工业污染防治、农业污染防治、城乡污水垃圾处理、国土资源开发环境保护、机动车船污染防治、自然生态保护等方面的环境保护责任，按职责开展监督管理。管发展必须管环保，管生产必须管环保，形成齐抓共管的工作格局，实现发展与环境保护的内在统一、相互促进。地方各级党委和政府将相关部门环境保护履职尽责情况纳入年度部门绩效考核。

三、调整地方环境保护管理体制

（六）调整市县环保机构管理体制。市级环保局实行以省级环保厅（局）为主的双重管理，仍为市级政府工作部门。省级环保厅（局）党组负责提名市级环保局局长、副局长，会同市级党委组织部门进行考察，征求市级党委意见后，提交市级党委和政府按有关规定程序办理，其中局长提交市级人大任免；市级环保局党组书记、副书记、成员，征求市级党委意见后，由省级环保厅（局）党组审批任免。直辖市所属区县及省直辖县（市、区）环保局参照市级环保局实施改革。计划单列市、副省级城市环保局实行以省级环保厅（局）为主的双重管理；涉及厅级干部任免的，按照相应干部管理权限进行管理。

县级环保局调整为市级环保局的派出分局，由市级环保局直接管理，领导班子成员由市级环保局任免。开发区（高新区）等的环境保护管理体制改革方案由试点省份确定。

地方环境保护管理体制调整后，要注意统筹环保干部的交流使用。

（七）加强环境监察工作。试点省份将市县两级环保部门的环境监察职能上收，由省级环保部门统一行使，通过向市或跨市县区域派驻等形式实施环境监察。经省级政府授权，省级环保部门对本行政区域内各市县两级政府及相关部门环境保护法律法规、标准、政策、规划执行情况，一岗双责落实情况，以及环境质量责任落实情况进行监督检查，及时向省级党委和政府报告。

（八）调整环境监测管理体制。本省（自治区、直辖市）及所辖各市县生态环境质量监测、调查评价和考核工作由省级环保部门统一负责，实行生态环境质量省级监测、考核。现有市级环境监测机构调整为省级环保部门驻市环境监测机构，由省级环保部门直接管理，人员和工作经费由省级承担；领导班子成员由省级环保厅（局）任免；主要负责人任市级环保局党组成员，事先应征求市级环保局意见。省级和驻市环境监测机构主要负责生态环境质量监测工作。直辖市所属区县环境监测机构改革方案由直辖市环保局结合实际确定。

现有县级环境监测机构主要职能调整为执法监测，随县级环保局一并上收到市级，由市级承担人员和工作经费，具体工作接受县级环保分局领导，支持配合属地环境执法，形成环境监测与环境执法有效联动、快速响应，同时按要求做好生态环境质量监测相关工作。

（九）加强市县环境执法工作。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。市级环保局统一管理、统一指挥本行政区域内县级环境执法力量，由市级承担人员和工作经费。依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段。将环境执法机构列入政府行政执法部门序列，配备调查取证、移动执法等装备，统一环境执法人员着装，保障一线环境执法用车。

四、规范和加强地方环保机构和队伍建设

（十）加强环保机构规范化建设。试点省份要在不突破地方现有机构限额和编制总额的前提下，统筹解决好体制改革涉及的环保机构编制和人员身份问题，保障环保部门履职需要。目前仍为事业机构、使用事业编制的市县两级环保局，要结合体制改革和事业单位分类改革，逐步转为行政机构，使用行政编制。

强化环境监察职能，建立健全环境监察体系，加强对环境监察工作的组织领导。要配强省级环保厅（局）专职负责环境监察的领导，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。

规范和加强环境监测机构建设，强化环保部门对社会监测机构和运营维护机构的管理。试点省份结合事业单位分类改革和综合行政执法改革，规范设置环境执法机构。健全执法责任制，严格规范和约束环境监管执法行为。市县两级环保机构精简的人员编制要重点充实一线环境执法力量。

乡镇（街道）要落实环境保护职责，明确承担环境保护责任的机构和人员，确保责有人负、事有人干；有关地方要建立健全农村环境治理体制机制，提高农村环境保护公共服务水平。

（十一）加强环保能力建设。尽快出台环保监测监察执法等方面的规范性文件，全面推进环保监测监察执法能力标准化建设，加强人员培训，提高队伍专业化水平。加强县级环境监测机构的能力建设，妥善解决监测机构改革中监测资质问题。实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。继续强化核与辐射安全监测执法能力建设。

（十二）加强党组织建设。认真落实党建工作责任制，把全面从严治党落到实处。应按照规定，在符合条件的市级环保局设立党组，接受批准其设立的市级党委领导，并向省级环保厅（局）党组请示报告党的工作。市级环保局党组报市级党委组织部门审批后，可在县级环保分局设立分党组。按照属地管理原则，建立健全党的基层组织，市县两级环保部门基层党组织接受所在地方党的机关工作委员会领导和本级环保局（分局）党组指导。省以下环保部门纪检机构的设置，由省级环保厅（局）商省级纪检机关同意后，按程序报批确定。

五、建立健全高效协调的运行机制

（十三）加强跨区域、跨流域环境管理。试点省份要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，有序整合不同领域、不同部门、不同层次的监管力量。省级环保厅（局）可选择综合能力较强的驻市环境监测机构，承担跨区域、跨流域生态环境质量监测职能。

试点省份环保厅（局）牵头建立健全区域协作机制，推行跨区域、跨流域环境污染联防联控，加强联合监测、联合执法、交叉执法。

鼓励市级党委和政府在全市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理，统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法，整合设置跨市辖区的环境执法和环境监测机构。

（十四）建立健全环境保护议事协调机制。试点省份县级以上地方政府要建立健全环境保护议事协调机制，研究解决本地区环境保护重大问题，强化综合决策，形成工作合力。日常工作由同级环保部门承担。

（十五）强化环保部门与相关部门协作。地方各级环保部门应为属地党委和政府履行环境保护责任提供支持，为突发环境事件应急处置提供监测支持。市级环保部门要协助做好县级生态环境保护工作的统筹谋划和科学决策。省级环保部门驻市环境监测机构要主动加强与属地环保部门的协调联动，参加其相关会议，为市县环境管理和执法提供支持。目前未设置环境监测机构的县，其环境监测任务由市级环保部门整合现有县级环境监测机构承担，或由驻市环境监测机构协助承担。加强地方各级环保部门与有关部门和单位的联动执法、应急响应，协同推进环境保护工作。

（十六）实施环境监测执法信息共享。试点省份环保厅（局）要建立健全生态环境监测与环境执法信息共享机制，牵头建立、运行生态环境监测信息传输网络与大数据平台，实现与市级政府及其环保部门、县级政府及县级环保分局互联互通、实时共享、成果共用。环保部门应将环境监测监察执法等情况及时通报属地党委和政府及其相关部门。

六、落实改革相关政策措施

（十七）稳妥开展人员划转。试点省份依据有关规定，结合机构隶属关系调整，相应划转编制和人员，对本行政区域内环保部门的机构和编制进行优化配置，合理调整，实现人事相符。试点省份根据地方实际，研究确定人员划转的数量、条件、程序，公开公平公正开展划转工作。地方各级政府要研究出台政策措施，解决人员划转、转岗、安置等问题，确保环保队伍稳定。改革后，县级环保部门继续按国家规定执行公务员职务与职级并行制度。

（十八）妥善处理资产债务。依据有关规定开展资产清查，做好账务清理和清产核资，确保账实相符，严防国有资产流失。对清查中发现的国有资产损益，按照有关规定，经同级财政部门核实并报经同级政府同意后处理。按照资产随机构走原则，根据国有资产管理相关制度规定的程序和要求，做好资产划转和交接。按照债权债务随资产（机构）走原则，明确债权债务责任人，做好债权债务划转和交接。地方政府承诺需要通过后续年度财政资金或其他资金安排解决的债务问题，待其处理稳妥后再行划转。

（十九）调整经费保障渠道。试点期间，环保部门开展正常工作所需的基本支出和相应的工作经费原则上由原渠道解决，核定划转基数后随机构调整划转。地方财政要充分考虑人员转岗安置经费，做好改革经费保障工作。要按照事权和支出责任相匹配的原则，将环保部门纳入相应级次的财政预算体系给予保障。人员待遇按属地化原则处理。环保部门经费保障标准由各地依法在现有制度框架内结合实际确定。

七、加强组织实施

（二十）加强组织领导。试点省份党委和政府对环保垂直管理制度改革试点工作负总责，成立相关工作领导小组。试点省份党委要把握改革方向，研究解决改革中的重大问题。试点省份政府要制定改革实施方案，明确责任，积极稳妥实施改革试点。试点省份环保、机构编制、组织、发展改革、财政、人力资源社会保障、法制等部门要密切配合，协力推动。市县两级党委和政府要切实解决改革过程中出现的问题，确保改革工作顺利开展、环保工作有序推进。

环境保护部、中央编办要加强对试点工作的分类指导和跟踪分析，做好典型引导和交流培训，加强统筹协调和督促检查，研究出台有关政策措施，重大事项要及时向党中央、国务院请示报告。涉及需要修改法律法规的，按法定程序办理。

（二十一）严明工作纪律。试点期间，严肃政治纪律、组织纪律、财经纪律等各项纪律，扎实做好宣传舆论引导，认真做好干部职工思想稳定工作。

（二十二）有序推进改革。鼓励各省（自治区、直辖市）申请开展试点工作，并积极做好前期准备。环境保护部、中央编办根据不同区域经济社会发展特点和环境问题类型，结合地方改革基础，对申请试点的省份改革实施方案进行研究，统筹确定试点省份。试点省份改革实施方案须经环境保护部、中央编办备案同意后方可组织实施。

试点省份要按照本指导意见要求和改革实施方案，因地制宜创新方式方法，细化举措，落实政策，先行先试，力争在2017年6月底前完成试点工作，形成自评估报告。环境保护部、中央编办对试点工作进行总结评估，提出配套政策和工作安排建议，报党中央、国务院批准后全面推开改革工作。

未纳入试点的省份要积极做好调查摸底、政策研究等前期工作，组织制定改革实施方案，经环境保护部、中央编办备案同意后组织实施、有序开展，力争在2018年6月底前完成省以下环境保护管理体制调整工作。在此基础上，各省（自治区、直辖市）要进一步完善配套措施，健全机制，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。

（新华社北京9月22日电）

动体制、动机构、动人员　重构监测、执法、许可等

环境治理“底盘性”制度改革启幕

本报记者　曹红艳

政策解读

为加快解决现行以块为主的地方环保管理体制存在的问题，中办、国办近日印发《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》。

“与一般的、单项的、单纯的制度改革不同，垂改要动体制、动机构、动人员，是对地方环境保护管理体制的一项根本性改革。”环保部地方环保垂直管理工作小组办公室副主任吴舜泽说。这次改革将涉及监测、监察、执法、许可等制度的重构，牵一发而动全身。由此，关乎环境治理基础制度的这一改革，被称为“底盘性”的制度改革。

以问题为导向

一直以来，我国实行以块为主的环保管理体制，这个体制如今面临着很多难以克服的问题。比如一些地方政府重发展轻环保，发展硬、环保软，有法不依、执法不严、违法不究等现象大量存在。

如何破解地方保护主义对环境监测执法干预？根据《意见》，一是体制上，省级环保部门直接管理市级环境监测机构，市级统一管理行政区域内的环境执法力量。二是保障上，驻市级环境监测机构的人财物管理在省级，县级环保部门的人财物管理在市级。三是领导干部管理上，县级环保分局领导班子由市级环保局直接管理，市级环保局领导班子由省级环保厅（局）主管。

“市级环保局领导班子实行以省份为主的双重领导干部体制，确保市级党委政府环境履责有机构有手段；县级环保局作为市级环保局的分局，其人财物及领导班子成员均由市级环保局直管。”吴舜泽说，在工作重心上实行“两个聚焦”，即省级环保部门进一步聚焦对市县生态环境质量监测考核和环保履责情况的监督检查，市县两级环保部门进一步聚焦属地环境执法和执法监测。

此次改革，令基层环保执法人员感到欣慰的是，《意见》明确，“依法赋予环境执法机构实施现场检查、行政处罚、行政强制的条件和手段，将环境执法机构列入政府行政执法部门序列，配备调查取证、移动执法等装备”。这个被吴舜泽称为“老大难”的地方环保执法队伍建设问题有了明确的解决路径。

12省份提出改革试点申请

《意见》还明确，鼓励各省（区市）申请开展试点。环境保护部、中央编办根据不同区域经济社会发展特点和环境问题类型，结合地方改革基础，统筹确定试点省份。试点省份改革实施方案须经环境保护部、中央编办备案同意后方可组织实施。

吴舜泽透露，目前河北、上海、江苏等12个省份以党委或政府名义提出了改革试点申请，并开展了改革实施方案起草等前期准备工作。

“环保部、中编办将从东中西部区域统筹、经济社会发展特点和环境问题类型等方面考虑，统筹确定试点省份，成熟一个、备案一个、启动一个。”吴舜泽说。

“要摒弃垂改后地方环境保护主体责任转移到环保系统或上交到上级政府的错误观点。”吴舜泽指出，“垂改不是改变或弱化地方党委和政府环境保护主体责任，而是要强化地方党委和政府生态环境主体责任、党委和政府主要领导成员的主要责任”。

他介绍，根据《意见》，在中央文件层面首次提出制定并落实环保责任清单，要求地方党委和政府及其相关部门管发展必须管环保、管生产必须管环保，避免责任多头、责任真空、责任模糊。同时，进一步优化省市县环保职能，省市县三级各自聚焦主责主业，提高环境保护的整体效果。

据悉，试点省份要力争在2017年6月底前完成试点工作。未纳入试点的省份也要进行调查摸底，制定改革实施方案，经环保部、中央编办备案同意后组织实施。

政府兜底　拎包入住

江西赣州探索农村保障房全覆盖

扶贫开发在行动

本报讯　记者刘兴、通讯员萧森报道：“住在新房里，不再担心‘外面下大雨屋内下小雨’了。”近日，住进村集体建设保障安置房的贫困单身汉萧元生高兴地对记者说。如同萧元生一样已经住上或者即将住上保障房的农民，目前在江西省赣州市有13000多户。这是为全面打赢脱贫攻坚战，江西赣州探索“五保户”、单身汉等农村贫困群众保障住房全覆盖的创新实践。

今年6月，江西赣州出台《农村保障房建设工作实施方案》，在全省率先探索农村保障房全覆盖，提出到2016年底，通过“交钥匙”工程的形式，由各县（市、区）政府组织所辖乡镇，统一规划建设一批农村保障房，用来安置贫困户中的无房户、危房户，解决农村最困难群众的住房保障问题，为与全国同步全面进入小康社会奠定坚实基础。

据了解，赣州近年来通过实施农村危旧土坯房改造和移民搬迁，改善了绝大部分农村群众的住房条件。2012年至2015年，赣州采取政府兜底的方式，先行试点建设了4402套农村保障房，探索解决农村特困群众的住房难题。

赣州市城乡建设局副局长王振旗介绍，在总结前几年试点经验的基础上，今年，赣州市对农村保障房选址、安置模式、配套设施等进行了综合考虑，并在全市全面推开农村保障房建设。赣州市采取多种安置方式，努力完善了保障房基本功能，既实现拎包入住，又方便农民生产生活。在农村保障房建设中，全市各地主动作为，勇于创新。寻乌县在保障房建设中，不仅严格把好选址关，而且因地制宜选择建筑模式，既有四合院式、联排式，还有院落式、公寓式等多种户型，并且融入了客家风格。龙南县根据贫困户的不同情况，采取集中安置为主、分散安置为辅的方式，对少数无劳动力或有故土情结的贫困户分散安置在原居住地附近，并为入住群众免费供水供电、流转菜地、帮助介绍就业等。于都县在每处农村保障房建设中配套一个村卫生室，鼓励各乡镇在保障房屋顶安装光伏发电板。

28部门联合发合作备忘录：

惩戒食品药品生产经营严重失信者

本报北京9月22日讯　记者吉蕾蕾报道：日前，国家发展改革委、国家食品药品监管总局等28个部门共同达成合作备忘录，对食品药品生产经营严重失信者开展联合惩戒。这将对加快推进食品药品领域信用体系建设，建立健全失信联合惩戒机制具有重大意义。

合作备忘录明确，联合惩戒对象主要为食品药品监督管理部门公布的存在严重失信行为的食品（含食品添加剂）、药品、化妆品、医疗器械生产经营者。惩戒措施将依据食品药品生产经营严重失信者失信情节的严重程度，分为重点监管对象，至少每半年对企业进货查验、索证索票、出厂检验、企业自查等管理制度和执行情况进行一次全面、深入的监督检查；在一定期限内限制从事食品药品生产经营活动；责令企业定期开展食品药品安全自查或者邀请第三方进行检查评价；对严重失信者违反相关法律法规的，从严从重处罚。

合作备忘录指出，食品药品监督管理部门对食品药品生产经营严重失信者名单将进行动态管理，及时推送至参与失信联合惩戒的相关部门。对于从食品药品生产经营严重失信者名单中撤销的食品药品生产经营者，相关部门应及时停止实施惩戒措施。国家食药监总局相关负责人表示，合作备忘录的出台，将进一步推进政府部门之间信用信息共享交换和整合应用，通过对食品药品生产经营严重失信者进行联合惩戒，使失信者“一处失信，处处受制”，也强化了食品药品安全社会共治合力。

领取新闻记者证人员名单公示

根据《新闻记者证管理办法》要求，经济日报社已对申领记者证人员的资格进行严格审核，现将领取新闻记者证人员名单公示如下（以姓氏笔画为序）：

于杰新　王　霖　田　原　田晓军　白云飞
朱　琳　孙昌岳　苏海河　李　杰　李华林
李晨阳　李鸿涛　李遥远　宋博奇　张任重
袁　勇　徐晓燕　高兴贵　郭静原　黄海顺
赖　毅　蔡　淳

国家新闻出版广电总局举报电话：(010)83138953

经济日报社监督电话：(010)58392713、(010)58393239