砥礪奮進的5年 河北篇

【編者按】當財富和生命的天平嚴重在財富一端下沉時， 所有依靠這種傾斜獲得生存發展機會的人，只能面臨一種選擇：重新找回生命的重量！這是一場只能勝利的戰鬥。對於一度依賴高能耗、高污染產業博取 GDP 的河北省而言，在萬衆期待之中，必須以「燕趙自古多慷慨悲壯之士」的氣概、氣度和氣魄，斬斷污染，也斬斷曾經賴以生存發展的「黑色」財富。正如河北省委書記趙克志所言，這是一場全黨動員，全民動手，全社會參與，齊心協力打好大氣污染綜合治理的人民戰爭。省長許勤說，做好污染綜合治理，不僅是現實的生態問題、民生問題，還是重要的發展問題、政治問題。在省委、省政府的高度重視下，7000 萬河北人民中的每一個人，都成了這場戰鬥的戰士。在黨的十九大勝利開幕之際，本報將陸續推出系列報道，從環保垂改，到利劍治污，全面展現河北鐵腕治污的決心和行動，及其為解決中國特色社會主義發展新時期環保問題所貢獻的創新智慧。

背水一戰的燕趙抉擇
——河北環保行動紀事(之一)

對舉國關注的環保垂直管理改革，河北率先交出了精彩答卷。

環保垂改是習近平總書記站在全局高度提出的生態環保領域一項重大基礎制度改革。河北省被列入全國第一個省級改革試點。省委、省政府對此高度重視，趙克志書記提出要求，「河北省這項改革要走在前、作表率，形成可推廣、可示範的經驗模式，用環保管理制度的改革與創新，為實行最嚴格的環保制度打下基礎，加快改善河北環境質量。」許勤省長剛上任就到省環保廳調研指導工作，對加快推進環保垂直管理制度改革提出了明確要求。

4 月 28 日，河北省環保垂直管理改革省級層面改革基本完成，開始接受黨和國家的檢驗。這是一項沒有經驗可循的改革，但省委、省政府以空前的絕心，果斷的決策，超前的謀劃，大膽的創新，讓這項開創先河的改革一步步從「設計」邁向「施工」。如今，環保垂直管理新體制正在河北的「試驗田」上落地生根，並向污染全面宣戰。

香港商報記者 曲直 楊秀嶺

▼今年國慶節期間，河北省副省長李謙赴邢台市督導大氣污染綜合治理工作。

開創找回生命重量的先河
——河北環保垂直管理制度改革的先行示範價值

打通環保監察的最後一公里

10 月 11 日，河北省第一環境監察專員辦公室聯合石家莊市政府對 6 個縣（區）的縣（區）長進行了公開約談，對其在大氣污染防治工作中解決問題整改不到位、標準不高，壓力傳導不到位，問題反彈回潮，部門監管不到位等問題進行了嚴肅批評，責令加快整改。

這是河北環保垂改完成後，環保監察行動的一種新常態。它表明中國環保垂改邁出了歷史性的一步，且威力初現。

由於環保管理的地方「塊塊」屬性，地方政府以「保發展」爲名，行地方干預之實，一直是環境監測監察執法工作中存在的突出問題。雖然省級垂直管理改革因此一直呼聲強烈，但大多數省份動輒十幾個地級市，具體的監察怎麼落實？市環保局的職責是不是要重新調整？對此，中共中央辦公廳、國務院辦公廳印發《關於省以下環保機構監測監察執法垂直管理制度改革試點工作的指導意見》，在頂層設計之前，先推進試點省市的改革，從其「自選動作」中總結經驗和教訓。

通常，政策試點一般會選擇難度較小的地方，但不曾想，在 12 個提出試點申請的省市中，環保問題相對突出的河北卻率先發力，而且是一改到底。而這恰恰傳遞了河北省委省政府背水一戰的堅決態度。

2016 年 12 月，《河北省環保機構監測監察執法垂直管理制度改革實施方案》發布，河北成爲全國第一個省級環保垂改試點省。2017 年 4 月 28 日，河北省副省長李謙鄭重宣布，「河北省環境保護廳第一環境監察專員辦公室正式成立。」在這創造中國環保歷史的一天中，河北各市縣環保部門環境監察職能上收，環保廳下設的 6 個跨區域環境監察專員辦公室、11 個駐市環境監測中心掛牌成立。同時，河北省環境監測中心、河北省環境綜合執法局同時在省會石家莊掛牌。

河北環保垂改不僅僅是隸屬關係的調整，更涉及環境監測、監察、執法等基礎制度的重構，是對環境保護管理體制的一次底盤性改革。

改革後，河北環境監察職能將由省環保廳統一行使，6 個環境監察專員辦公室按照廳內設機構進行管理，其中，第一環境監察專員辦公室負責對石家莊市、定州市、辛集市開展駐市環境監察和環保督察，其他 5 個環境監察專員辦公室各負責兩個設區市的監察和督察任務。

可以說，河北環保垂改，對監察責任、市縣職責進行了根本性的調整。特別是跨區域設立環境監察專員辦公室，對「上熱下冷」、「最後一公里」釜底抽薪，配合目標責任制、考核獎懲制、責任追究制和信息共享制，可以讓河北省委省政府更加有力地落實黨中央、國務院的決策部署，可以讓省委、省政府決策部署快速落地生效。

正如趙克志所要求的那樣，河北環保垂改的初步成功，已經破呈現出了表率作用。據悉，已經有多個省市調研團到河北取經。毫無疑問，河北經驗，爲國家計劃在 2018 年全部鋪開的地方環保垂改，趟出了一條路，更或有可能成爲中國環保垂改頂層設計的重要參照。

擊碎虛假監測數據的擋箭牌

生態環境監測數據時時牽動著人們的目光。但是，在利益驅動下，一些企業造假手段無所不用其極；一些地方環保部門「既當運動員又當裁判員」，在各種考核壓力下，行政干預數據的行爲屢有發生。虛假監測數據成了欺上瞞下的擋箭牌，直接誤導環境管理決策，貽誤環境治理時機。河北環保垂改，則將這個擋箭牌一錘擊碎。

這一「錘」便是由河北省環境監測站更名的河北省環境監測中心，以及 11 個設區市派駐的市級環境監測中心。儘管只是一字之改，但卻一舉將市縣生態環境質量監測、調查評價和考核職能上收，徹底割除了地方環保部門「既當運動員又當裁判員」的體制弊端。

改革之後，省環境監測中心統一實行生態環境質量省級監測、考核，市級環境監測機構調整爲省駐市環境監測機構，縣（市、區）環境監測站更名爲縣（市、區）環境監控中心，隨縣環境保護局一並上收到市。其主要職能調整爲執法監測、污染源監測和突發環境事件應急監測，支持配合屬地環境執法，形成環境監測與環境執法有效聯動、快速響應，同時按要求做好生態環境質量監測相關工作。

河北環保垂改實行生態環境質量省級監測、省級考核，根本目的就是要進一步保證監測數據的權威性、眞實性、可靠性，逐步構建起以環境質量爲核心的管理模式。其環境監測的管理垂直化，將此前的「考核誰、誰監測」這種極易催生環境數據作假的環境質量管理模式，轉變成了「誰考核、誰監測」的責權統一管理模式。省級環境監測中心上收了地方負責生態環境質量監測的人員，統一負責對各市（縣、區）大氣、水、土壤環境質量監測工作，並定期將環境質量狀況及變化率向社會公布。

在進一步的改革中，11 個駐市環境監測中心上收全省 142 個縣（市、區）環境空氣質量監測事權。河北省環保廳副廳長楊智明介紹說，「在監測體制調整中，河北因地制宜結合垂改後各市實際監測任務情況，採取了『一市一案』方式進行上收，11 個省駐市環境監測中心共計上劃人員 468 名。」 事實上，自 3 月份起，河北環境監測新體制就已開始試運行。4 月 15 日，首次發布了 3 月份全省 168 個縣（市、區）以及 8 個傳輸通道城市環境空氣質量排名，並首次對全省 11 個設區市、168 個縣（市、區）空氣質量改善率進行排名並發布。

對於庇祐著每個生命的蒼穹和大地，每個人都要去珍惜和保護，而不能抱著「及時撈一把」的心態過度濫用。近年來，中國採取多種措施打擊環境信息失眞，環境信息質量有了明顯提升。然而，環保監測數據造假問題並未完全消失，有的變得更加隱蔽。河北的監測體制改革，實現了環境監測在「陽光」下進行的環境監測信息新生態。

創新不能、不敢、不願污染的機制矩陣

習近平曾指出環保領域地方保護的關鍵原因，即現行以塊爲主的地方環保管理體制，使一些地方重發展輕環保、干預環境監測監察執法，使環保責任難以落實，有法不依、執法不嚴、違法不究等現象大量存在。因此，環保垂改在打破「以塊爲主的地方環保管理體制」方面必須深入推進到人財事權的一系列機制創新。

統計顯示，全國省以下「垂改」，涉及環保行政主管部門 50000 多人，涉及環境監測機構 59000 多人，涉及環境監察執法機構 63000 多人，總數將近 18 萬人。如果人事權不能垂直管理，讓環境監測監察執法脫離「塊塊」干擾，必然是掩耳盜鈴。應該說，這是垂改最難處。

然而，河北環保垂改毅然從這最難處打開突破口，其機制創新之一是，市級環保幹部實行以省環保廳爲主的雙重管理。

4 月 11 日，河北省委組織部下發了《關於調整環境保護部門幹部管理體制有關問題的通知》，明確提出，各市環境保護局領導幹部實行雙重管理，以省環境保護廳黨組管理爲主，市委協助管理。省環境保護廳黨組負責提名市環境保護局局長、副局長（包括同級非領導職務），會同市委組織部進行考察，徵求市委意見後，提請市委、市政府按有關規定程序辦理，其中局長提請市人大常委會任免。縣（市、區）環境保護局調整爲市級環保局分局，分局局長、副局長等人員任免，由市級環境保護局黨組研究決定，報市級組織人事部門備案。

這一新機制，在河北環保垂改啓動之前便已調整到位。解決了地方不能「用自己人」問題的同時，環境監察人員和工作經費調整爲由省級承担，環境監測系統的縣（市、區）人員和工作經費調整爲市級環境監測中心承擔。人事制度改革，蕩平了地方保護主義的藩籬。

環境監察、監測的垂直化改革，讓環保問題無處遁形，然而徹底解決環保問題仍需環保執法體制的進一步理順。作爲河北環保垂改機構調整的又一重點，河北省環境執法監察局調整爲河北省環境綜合執法局。「河北省環境綜合執法局將著力查處重大環境違法案件、開展執法情況後督察，進一步增強環境執法的針對性、有效性，同時，統籌解決跨區域、跨流域環境問題。」 楊智明說。

環境執法重心下移，是河北環保垂改的基本要求之一。改革將市環境監察支隊更名爲市環境執法支隊；將縣（市、區）環境監察大隊更名爲縣（市、區）環境執法大隊，隨縣（市、區）環境保護局一並上收到市，由市級承擔人員和工作經費，具體工作接受縣（市、區）環境保護分局領導。「改革後，市級環保局將統一管理、統一指揮本行政區域內縣（市、區）環境執法力量。」楊智明解釋說，「環境執法的這項改革調整只是財政供養和機構隸屬關係，不會『抽空』區縣環保力量，反而是要增強區縣的執法力量和能力。」

環境監察、監測、執法體制創新並非河北環保垂改的全部，因爲，如果不能有效解決黨政領導的任意「插手」，環保部門雖有利劍，揮劍之際則必諸多顧忌。爲此，河北環保垂改一開始就瞄準了這一難點，將壓實各級黨委、政府及其相關部門環境保護責任作爲首先要解決的重點。《河北省生態環境保護責任追究暫行辦法》，將各級黨委和政府及其相關部門環境保護履職盡責情況納入年度考核，在《設區市黨政領導班子和主要領導幹部年度經濟社會發展類指標考核評價實施方案》中，調增了綠色發展類指標，經濟社會發展類指標預設權重爲 24%，其中浮動權重最高爲 29%；在《河北省縣域經濟發展增比進位考核測評辦法》中，將生態環境類分值設定爲 24−29 分，比以往提高了 2−7 分，其中空氣環境質量改善情況分值設定爲 5−6 分，提高了 3−4 分。同時，建立和實行領導幹部違法違規干預環境監測執法活動、插手具體環境保護案件查處的責任追究制度，支持環保部門依法依規履職盡責。

河北環保垂改重構了環境監測、監察、執法等環保基礎管理制度，爲中國環保管理體制改革深入推進提供了寶貴的先行經驗。河北省委省政府以 「壯士斷腕」 、「刮骨療毒」般決心推動的這場環保管理體制改革，勇氣、智慧、耐力缺一不可，它必然像中國三十多年來一切披荆斬棘的改革一樣，擁有應有的歷史地位。

2017年4月28日河北省環保廳第一環境監察專員辦公室揭牌，標誌著河北省環保垂直管理改革省級層面改革基本完成。右為河北省政府副省長李謙，左為時任河北省環保廳廳長陳國鷹。