

# 生态环境保护统筹强化监督效果评估

郝亮, 贾如, 王璇, 郭红燕

(生态环境部环境与经济政策研究中心, 北京 100029)

**摘要:** 文章基于以政府流程再造为理论基础构建的评估框架, 对生态环境保护统筹强化监督效果进行系统分析。结果表明, 统筹强化监督推动地方解决了一批突出的生态环境问题, 统筹后的工作机制更加合理, 管理成本进一步降低, 地方生态环境治理机制逐步完善, 解决了困扰群众多年的部分生态环境问题。最后, 针对统筹强化监督工作存在的问题, 建议今后聚焦解决群众关心的生态环境问题, 加强队伍知识结构与装备建设, 强化地方政府的信息公开及与公众的互动。

**关键词:** 统筹强化监督; 效果评估; 生态环境保护

中图分类号: X32

文献标志码: A

DOI: 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2021090014

## Evaluation of integrated and strengthened supervision on ecological environment protection

HAO Liang, JIA Ru, WANG Xuan, GUO Hongyan

(Policy Research Center for Environment and Economy, Ministry of Ecology and Environment, Beijing 100029, China)

**Abstract:** The study proposes an evaluation framework based on the theory of government process reengineering, and analyses the integrated and strengthened supervision on the ecological environment protection. The result shows that the integrated and strengthened supervision promotes to solve the salient local environmental problems, enhancing supervision effectiveness, reducing environmental management costs, improving the local pollution control mechanism and increasing resident satisfaction by solving environmental problems which have troubled them for years. Finally, as for the problems of the integrated and strengthened supervision, the study suggests that the supervision should be more focused on environmental problems with a public attention, provide the sufficient professional personnel and equipment, enhance the information transparency and communication with the public.

**Keywords:** integrated and strengthened supervision; effect evaluation; ecological environment protection

CLC number: X32

2019年,中共中央办公厅印发《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》,要求减少督查检查考核数量,将干部从“迎评”“迎检”中解脱出来。为落实文件精神,生态环境部统筹生态环境领域监督检查等相关工作,于2019年印发《统筹规范强化监督工作实施方案(试行)》(以下简称“统筹强化监督”),突出重点、优化方式,切实减轻基层负担。截至2020年底,统筹强化监督已完成第一轮的两个阶段,取得的成效已初步显现。其中,第一阶段实现了各专项全覆盖,第二阶段则是重点对第一阶段发现问题的整改落实情况进行现场核查,聚

焦在城市“黑臭”水体治理、水源地保护和群众信访线索现场核查等3个专项任务。本文以政府流程再造为理论基础,构建了较为全面的评估框架,通过问题解决、机制运行、管理成本、治理体系和社会影响等多角度,生态环境部相关司局、一线监督帮扶人员和社会公众等多主体,网络信息、部门内部文件和电话回访等多形式对2019~2020年间统筹强化监督进行系统评估,以期提出完善建议。

### 1 理论依据与评估框架

#### 1.1 理论基础

统筹强化监督主要以政府流程再造为理论依

收稿日期: 2021-09-13

基金项目: 生态环境部“2020年度生态环境执法监察”项目(2111102)

作者简介: 郝亮(1987-),男,博士、高级工程师。研究方向: 环境社会政策。E-mail: hao.liang@prcee.org

通信作者: 王璇(1986-),女,硕士、高级工程师。研究方向: 环境管理制度与政策。E-mail: wang.xuan@prcee.org

引用格式: 郝亮,贾如,王璇,等.生态环境保护统筹强化监督效果评估[J].环境保护科学,2022,48(5):27-31.

据。所谓政府流程再造 (Government Process Reengineering), 是指以业务流程再造理念和方法为基础, 以满足“公众需求”为核心, 优化与重组政府部门的组织机构与服务流程等, 形成政府组织内部决策、执行和监督的有机联系和互动, 以适应外部环境的变化, 谋求组织绩效的显著提高, 使公共产

品或服务取得社会公众的认可和满意<sup>[1-2]</sup>。

## 1.2 评估框架

采用定性和定量相结合的方法构建评估框架, 见表 1。对统筹强化监督工作中的突出环境问题、机制运行、管理成本、治理体系与治理能力、社会参与度及满意度等情况和效果进行系统评价。

表 1 统筹强化监督效果评估框架

评估内容	评估要点	相关指标
突出环境问题解决情况	城市黑臭水体治理专项	核查问题与企业守法情况
	饮用水水源地保护专项	
	“清废行动”专项	
	打击“洋垃圾进口”专项	
	长江“三磷”整治专项	
	斯德哥尔摩公约和汞公约履约专项	
机制运行情况	组织机构	协调管理部门及其职责是否明确规范
	工作机制与程序	是否建立相关工作规范或实施细则工作组及其职责、工作程序是否明确规范统筹调度机制是否规范合理
对环境管理成本的影响	环境管理成本分析	统筹前后对比分析, 包括覆盖县区、抽调人数、进驻时间等变化情况
对地方环境治理体系和治理能力的影响	制度落实	是否促进“党政同责”等制度落实
	能力提升	是否推动了地方环境部门业务能力的提升
公众参与度及满意度	信访线索专项	信访问题的核实与解决情况
	公众关注度与满意度分析	公众对统筹强化监督工作的关注度、关注内容、满意度等

## 2 评估结论

### 2.1 推动地方解决了一批突出生态环境问题

(1) 城市黑臭水体治理专项有力地督促了相关部门采取治理行动, 改善了城市水体的环境质量。第一阶段共核查全国 259 个地级城市、1 807 处黑臭水体, 消除比例达 72.1%。其中, 长江经济带核查的地级城市为 98 个、黑臭水体为 1 048 处, 消除比例为 74.4%<sup>[3]</sup>。第二阶段, 抽查 13 个省(区)51 个城市的黑臭水体 259 个, 发现并向地方反馈问题 373 个。

(2) 饮用水水源地保护专项不仅对“清单内”问题进行核查, 推动了部分省市更新完善了饮用水水源地基础信息和环境问题清单, 还对未完成整治的问题进行复查。如第一阶段共核查“清单内”问题 3 029 个, 完成整治 1 744 个, 比例为 57.6%<sup>[4]</sup>; 再如, 山东省在统筹强化监督的推动下, 完成了新一轮县级饮用水水源地环境问题排查和信息报送工作, 更新完善了基础信息。第二阶段, 对山西、辽宁、吉林、山东、河南、广东和广西等 7 省(自治区)72 个

地市 219 个县区 314 个水源地在第一阶段统筹强化监督时未完成整治的 1 278 个环境问题进行现场核查, 发现 139 个问题未完成整治。

(3) 重视群众身边环境问题的解决。第一阶段的群众信访工作共涉及 25 个省份、180 个地市、1 885 个点位。结果显示, 现场核查 1 058 个群众信访投诉线索, 属实或部分属实问题 784 个, 已解决 462 个, 解决比例为 58.9%。第二阶段的信访专项对 9 个省份、233 个群众投诉举报问题进行现场核查。对问题不存在、已按要求整改完毕或未找到位置的 146 个信访点位提出销号建议, 对问题仍然存在、未整改或整改效果不好的 66 个点位移交地方进一步处理, 对整改效果较好但仍未彻底完成的 21 个点位, 建议地方加强监管。和第一阶段相比, 此阶段问题属实和部分属实的点位共 163 个, 占总线索数的 70%, 有效举报率与第一阶段基本相当; 已经解决或者部分解决的问题为 142 个, 占有效问题线索的 87%, 较第一阶段提高 25 个百分点。

此外, 其他专项通过大量文本与现场核查, 发现了一些“清单外”新问题与违法企业。以第一阶

段为例，饮用水水源地保护专项发现新问题 264 个；“清废”专项在抽查的企业中共发现 8 个问题，占比为 11.3%；打击“洋垃圾进口”专项发现 35 家企业存在 79 个环境违法问题，违法率为 10%；长江“三磷”整治专项发现了 11 家企业的 21 个环境问题。

## 2.2 统筹后的工作流程更加合理，机制运行更为顺畅

统筹前，各类督查检查和现场考核等由各业务司局独立开展，缺乏部门间的横向协同与配合。统筹后，基于政府流程再造优化了检查的分工、任务、内容和工作模式等，实现了价值导向的转变，即由追求各专项独立实施的精细化转向统筹兼顾各

专项的精细化与整体上的系统性；推动了政府的流程再造，以监督检查为切入口，在充分考虑专项实际情况、专项间关联度和检查人员素质等多因素基础上，建立了新的部门间互动关系；在数据共享上，建设强化监督平台，统筹了数据的获取、归集、共享与应用。2019 年，生态环境执法局印发《统筹规范强化实施方案(试行)》《省组组长职责、现场组组长工作任务清单》《省组组长工作小参考》《见面沟通会工作要点》《省组组长在见面沟通会上的讲话模板》《现场工作规范和实用模板》《典型案例编写审核有关要求》等文件作为制度依据，实现了多个专项由串联向并联的转变，见图 1。

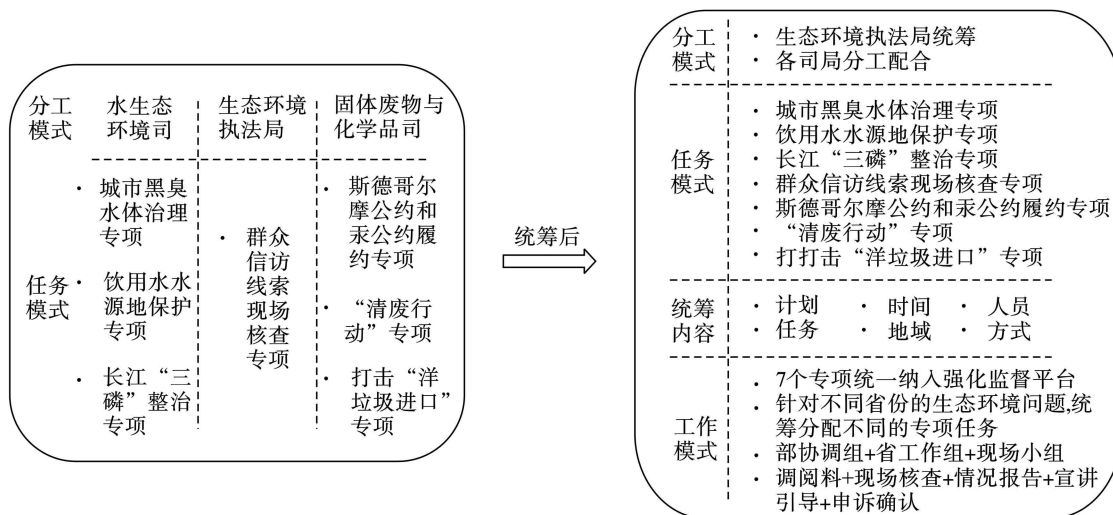


图 1 生态环境检查专项统筹前后对比

分工模式方面，实现了“一个为主、分工负责”。执法局牵头强化监督工作，各司局分工负责，部内成立了领导小组办公室与协调组负责统筹；任务模式方面，实现了“一个平台、多项任务”。督查检查和现场考核等多项任务，均纳入强化监督平台。

统筹内容方面，实行“一个大组、多个小组”。每省份同一时段只派驻 1 个工作组，并根据需要设多个专业性小组，如城市黑臭水体治理、水源地保护、打击“洋垃圾”进口和群众举报案件核查等，由驻省工作组统筹指挥，通过多项任务并联，优化检查内容。

工作模式方面，入驻期间，原则上只召开 1 次会议、调阅 1 次材料、1 个专项填报 1 张表格，避免增加地方工作负荷；同时优化组织方式，确保 1 个地市只去 1 次。现场检查期间，轻车简从、独立开展工作，帮助地方发现问题并督促解决。

此外，国家与地方的互动更加密切，兼顾统一标准和因地制宜。以“问题申诉”机制为例，2019 年各地共向生态环境部生态环境执法局提出申诉问题 239 个，主要集中于问题判定具体标准、立行立改问题可否不纳入台账等方面。经相关司局研究，共采取申诉意见 125 条，占申诉总数的 52.3% 左右，并及时向地方反馈是否采纳的原因。

## 2.3 降低了管理成本，提升了工作效率

(1) 做“减法”，压缩了监督规模。第一阶段将原计划检查的 31 个省级行政区的上万个点位减少到了 25 个省级行政区的 3 804 个点位<sup>[4]</sup>，覆盖县区减少了 60%。经估算，统筹后进驻地方的时间减少约 80%，监督帮扶人员减少约 70%。第二阶段相比于统筹前，涉及地市减少 38%，点位数减少 62%，监督帮扶人员减少 65%；与第一阶段相比，涉及地市减少 52%，点位数减少 42%，监督帮扶人员总数减

少 39%。

(2)做“加法”,实现了多方兼顾。基于区域和任务类型进行整合与优化,由同一批人在同一区域同一时段执行多项任务,实现计划、任务、时间、地域、人员和方式等“6个统筹”。

(3)做“乘法”,提高了工作效率。部分专项由生态环境部与相关部委联合开展,抽调各行业专家组成工作组。如城市黑臭水体治理专项中,生态环境部与住房和城乡建设部联合组织专家,充分发挥各自特长;厅局级领导任组长,统筹部署,发挥驾驭全局作用;基层干部深入一线核实与查找问题,凭借其专业知识与实践经验丰富,能够准确地找出问题的“症结点”。

#### 2.4 推动地方完善生态环境治理机制,促进了相关制度落实

统筹强化监督除了探索优化央地关系和治理工具组合外,还通过国家部委直接派员,压实了地方党政干部的生态环境保护主体责任,加强了地方环境治理力度,破除了政策执行的“中梗阻”困境<sup>[5]</sup>。

(1)推动地方深入落实领导干部生态环境保护“党政同责”<sup>[6]</sup>。统筹强化监督中,地方党委政府均将整改落实作为重要政治任务来抓,生态环保意识不断提高。如 2019 年 8 月,广东省肇庆市十三届八十一一次市政府常务会议,研究部署生态环境部 2019 年统筹强化监督(第一阶段)发现问题整改工作。会议强调,各地党政主要领导要切实担负起环境保护工作的主体责任和第一责任,保质保量按时完成整改任务。

(2)推动了地方环境部门治理能力提升。首先,地方环境部门工作作风和责任担当得到强化。统筹强化监督坚持问题导向,以环环相扣的“五步法”(督查、交办、巡查、约谈和专项督察等 5 个步骤)为抓手,切实发现问题,着力落实责任,推动环境部门抓好作风、求真务实、履职尽责。其次,地方环境部门业务能力得到锻炼。一方面,部分地方环境部门派员参加统筹强化监督,经过专项培训,深入一线,开展现场督查,业务能力得以提升;另一方面,地方环境部门在解决问题和攻坚克难中,专业素养也得到了升华。第一阶段统筹强化监督工作中,工作组移交地方的 5 206 个生态环境问题,大多由基层环境部门整改落实。

(3)助力政策落地。统筹强化监督对于解决突出生态环境问题、破解政策“落地难”发挥了积极作用,改善了政策执行的“上热中温下冷”困境。一方面,摸清底数,推动政策落地。如建立了 7 个专项任务的台账清单,推动地方采取针对性治理措施;另一方面,推动制度协同。如制定《统筹规范强化实施方案(试行)》,按照“统筹、规范、高效、服务”原则,突出重点、优化政策组合,提高了生态环境治理效能。

#### 2.5 解决困扰群众多年的部分生态环境问题,切实提高了公众满意度

为获取公众对统筹强化监督是否改善身边生态环境的直观感受,生态环境部环境与经济政策研究中心统筹强化监督评估组对通过 12369 举报渠道反映过生态环境问题的部分公众进行了随机电话回访,获取有效样本 71 份。从城乡分布看,城镇居民占比 53.52%,农村居民占比 46.48%;从学历分布看,初中及以下占比 26.76%,高中或专科占比为 40.85%,本科占比 28.16%,硕士占比 4.23%。

从群众举报的环境问题类型看,最为突出的是水环境和固废问题;从问题存在时间看,近八成的问题已存在 1 年以上;从群众的主要关切看,影响周边居住环境及身体健康是群众担忧污染的重要原因,见表 2。

表 2 公众举报的问题类型、存在时间及主要担忧

类别	具体类型	比例/%
举报的环境问题	黑臭水体	42.25
	饮用水水源地	21.13
	固体废物及危险废物 违法转移及倾倒	23.94
	洋垃圾进口	12.68
环境问题存在时间	半年以下	8.45
	0.5~1年	8.45
	1~3年	28.17
	3年以上	49.30
主要担忧(多选)	其他	5.63
	影响健康	64.73
	污染周边环境	85.92
	其他	5.63

从回访结果看,公众对环境问题的解决、处理结果的满意度与及时性等的正面评价均达到较高

水平。特别是在举报平台的便利性方面,受访者中表示很满意的比例为56.34%,表示比较满意的比例为23.94%,两者合计高达80.28%。

### 3 工作建议

虽然生态环境保护统筹强化监督取得了诸多成效,但也存在人才队伍与装备建设方面的问题。如不同单位派出人员的专业背景不同,面对类型众多的环境问题时难以做到统筹兼顾、准确地把握好问题的判断尺度。如2019年时代周刊刊发的《环保督查加减法》一文中就着重提到问题的认定标准。同时,统筹强化监督中遇到的生态环境问题越来越专业,不能仅凭现场人员的主观检查,还需要专业设备辅助监测测量,然而目前用于现场的环境仪器数量偏少,精准、便携等测量功能还有待提高。此外,信息公开以及与公众互动尚不充分。如部分电话受访者认为地方政府在环境问题的处理结果、及时性和公众满意度方面有待提高,主要在于相关工作未能及时全面地公开信息,并且与公众的沟通交流也不充分。针对以上问题,提出如下建议。

(1)及时回应群众关心的聚焦重点生态环境问题,着力提升公众对环境治理的满意度。建议在全面推进7类专项任务的基础上,重点围绕群众最为关心的水环境污染和固废垃圾等问题加大监督力度,在推动环境问题解决的同时,还应积极及时反馈、回应群众关切,让老百姓切实感受到身边环境改善带来的获得感与幸福感。

(2)加强执法监督队伍与装备建设。大力优化培训内容,提高参与人员的执法水平、业务能力,将表现优异的人员纳入“人才库”。同时,提升硬件装备能力建设,加快配置环境监测等高科技装备,推

广应用一批体积小、精度高的便携式设备,如VOCs快速检测设备、风速仪和测距仪等,对于地势险峻的区域建议配备小型飞行器进行污水排放渠道航拍或水源地勘察。

(3)强化信息公开,加强与公众的互动。一方面,电话回访发现,很多问题是地方政府信息公开工作不到位造成的,因此,建议相关省、市、县生态环境部门在门户网站、官方微博与微信上开设统筹强化监督专栏,建立问题曝光和信息公开机制,跟踪信访案件的处理情况,及时报道生态环境整治进展,增强社会各界对此项工作的了解,以化解部分地方政府信息公开工作不到位造成的困境;另一方面,建议强化监督工作应从自上而下为主,转向自上而下与自下而上相结合。工作组可视情况邀请当地人大代表、政协委员等参与到现场检查工作中,充分发挥人大与政协参政议政的作用。也应深入走访环境问题突出与典型的地区并认真听取群众意见,给群众“打分权”“批评权”和“建议权”。

### 参考文献

- [1] 吴昌杰. 政府流程再造: 我国国家治理现代化的技术支撑[J]. 安徽行政学院学报, 2018, 9(4): 41-46.
- [2] 逯鹰. 运用工业互联网思维推动政府流程再造 以新思路做好机构改革“后半篇文章”[J]. 中国机构改革与管理, 2021(9): 19-21.
- [3] 牛秋鹏. 19城市黑臭水体消除比例为零[EB/OL](2019-07-08)[2021-09-01]. [https://www.mee.gov.cn/ywtd/hjywnews/201907/t20190708\\_708893.shtml](https://www.mee.gov.cn/ywtd/hjywnews/201907/t20190708_708893.shtml).
- [4] 葛察忠, 冀云卿, 李晓亮. 生态环境统筹强化监督: 国家环保执法的新机制[J]. 环境保护, 2019, 47(18): 8-12.
- [5] 王春福. 政策运行过程的“中梗阻”及其治理[J]. 中共中央党校学报, 2015, 19(4): 96-100.
- [6] 常纪文, 焦一多. 环境保护必须党政同责 一岗双责 齐抓共管[J]. 紫光阁, 2017(7): 36-37.