

基层环保垂改后存在的问题与完善建议

杨 洒

青岛科技大学法学院, 山东 青岛

收稿日期: 2025年9月16日; 录用日期: 2025年9月25日; 发布日期: 2025年10月17日

摘 要

环保垂改是我国生态环境保护的重大改革措施, 主要涉及环境监察权、环境监测权以及环境执法权的再配置, 对地市环保部门的人事管理、职责划分、程序重构等方面产生了重大影响。虽然环保垂改对我国环保执法的地方保护问题发挥了积极作用, 但地市环保执法依然面临多方面的突出问题如法制层面的不完善、基层环保部门与政府的关系未厘清、缺乏完备的环保执法监督体系等, 本文提出进一步完善相关法律法规、明确界定环保部门与地方政府的关系、完善执法监督体系。通过这些综合措施, 我们能够更好地应对环境挑战, 维护生态平衡, 以确保未来的可持续发展。

关键词

环保垂改, 基层环境治理, 执法效能

Problems and Suggestions for Improvement after the Reform of Environmental Protection at the Grass-Roots Level

Sa Yang

School of Law, Qingdao University of Science and Technology, Qingdao Shandong

Received: Sep. 16th, 2025; accepted: Sep. 25th, 2025; published: Oct. 17th, 2025

Abstract

Environmental protection reform is a major reform measure for ecological and environmental protection in China. It mainly involves the reconfiguration of environmental supervision rights, environmental monitoring rights and environmental law enforcement rights, which has had a significant impact on personnel management, division of responsibilities and procedure restructuring of local and municipal environmental protection departments. Although the environmental protection reform has played a positive role in the local protection of China's environmental protection law enforcement, the local

and municipal environmental protection law enforcement still faces many outstanding problems, such as imperfection at the legal level, the lack of the relationship between grass-roots environmental protection departments and the government, and the lack of a complete environmental protection law enforcement supervision system. This article proposes to further improve the relevant laws and regulations, clearly define the relationship between environmental protection departments and local governments, and improve the law enforcement supervision system. Through these comprehensive measures, we can better respond to environmental challenges and maintain ecological balance to ensure sustainable development in the future.

Keywords

Environmental Protection Reform, Grass-Roots Environmental Management, Law Enforcement Effectiveness

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,经济建设取得较大成效,但随之而来产生的环境问题数不胜数。如长江经济带呈现了一系列生态破坏及环境污染问题。如存在林地损毁、非法采矿采砂破坏地质与河道、违规占用耕地等生态破坏行为,同时水污染、大气污染及固体废物污染问题突出,对民众生产生活带来显著不利影响[1]。党的十八大以来,党中央立足长远发展,将生态环境保护置于突出地位,确立了指导生态文明建设的科学理念。近年来,在国家持续推动和全社会共同参与下,我国生态环境质量持续向好,绿色发展取得明显成效。严格的环境行政执法是环境治理体系的内在要求,环保垂改应运而生,生态环境保护旨在依法遏制各类环境违法,保障生态可持续发展,为建设美丽中国和全球可持续发展贡献中国力量。

2. 基层环保垂改的理论概述

在传统的环境治理模式中,我国实行的是以属地管理为主的原则。在此体制下,地方环保部门接受着上级环保部门与本级地方政府的双重领导,形成了典型的“条块分割”格局。由于经济增长长期被视为地方官员考核的核心指标,一些地方政府往往倾向于优先保障经济发展,甚至可能挤压环保部门的人员、资金和设备投入,导致地方环保机构在执行中央环保政策时受到属地政府的显著制约。为从根本上破解这一困境,我国于2016年9月启动了环保机构垂直管理制度改革试点。此项改革是对环境治理体系的一次深度重构。其核心举措在于将市、县两级环保部门的环境监察、监测等关键职能上收至省级环保部门统一管理,并强化生态环境质量在政绩考核中的分量。通过垂改,在纵向层面上明晰了各级环保部门的执法权限与责任链条,重塑了政府与环保部门之间的权责利关系:其一,在行政指令体系上,形成了由生态环境部定标、省级环保部门督协、市级环保部门落实的垂直指挥通道。其二,在环境治理责任上,明确了市级党委和政府对本辖区环境质量承担首要责任,并接受上级政府的监督问责。其三,在机构隶属关系上,市级环保机构的监测、监察、执法等核心职能与地方政府脱钩,转而由省级环保部门直接管辖。

3. 基层环保垂改后存在的突出问题

3.1. 缺乏完善的地方生态环境法律制度

2016年中办、国办印发了《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

见》，在环境保护方面实行垂直管理体制，旨在破除地方保护主义。在生态环保执法过程中，基层环保执法的法律依据仍然不足[2]。除了该文件，仅有个别省份发布了相关的地方文件。具体而言，我国环境行政执法体系在法治化进程中仍面临多重结构性挑战，严重影响执法权威与生态治理实效。在立法层面，部分环境保护法律法规更新缓慢，难以适应数字经济、新型污染等现实需求。一方面，现行法对微塑料污染、复杂化学物质等新兴环境问题缺乏明确规制，存在监管空白；另一方面，多项法规之间存在重叠甚至冲突，同一环境违法行为可能适用不同法律依据，而处罚标准与程序要求不一，不仅加剧执法裁量的不确定性，也削弱了法律应有的威慑力。处罚力度普遍偏低，更使部分企业倾向于将违法成本内化为经营支出，而非主动落实环境责任。在法律实施层面，环保立法碎片化与执法机制协同不足共同导致执行困难。由于缺乏统一的执法程序规范，不同地区、不同部门在案件查处、证据认定、处罚裁量等方面存在显著差异，既影响执法行为的可预期性，也损害公众对法治的信任。同时，跨层级、多部门的执法管理体制容易造成监督盲区和责任虚化，执法信息公开程度不足，过程透明度较低，外部监督与问责机制难以有效运行，进一步削弱执法公信力。从执法效能来看，资源约束与能力短板亦制约环境行政执法的有效开展。随着产业转型持续深入，大量新兴中小型企业涌入市场，其环境合规意识薄弱、管理能力欠缺，违法行为面广量大，对执法覆盖与响应速度提出更高要求。然而执法系统普遍面临人员编制不足、专业培训欠缺、经费与技术装备支撑不够等现实困境，尤其在高风险、隐蔽性、技术性污染行为的识别、取证与查处方面能力显著不足。资源分配与执法任务不匹配，监测手段滞后于污染形式的演进，最终导致执法响应滞后、查处效率低下，难以实现环境法律规范的预期效果。所以通过系统性修法完善制度供给，推进执法程序标准化与跨部门协调，增强执法透明性与监督机制，并加大对执法资源与能力建设的投入，从而全面提升环境行政执法的法治化、专业化与效能化水平。

3.2. 基层环保部门与政府的关系未厘清

一方面，环保垂改前，县级环保局属于地方政府的下属单位，归属于地方政府的领导和管理，对于县级环保局有人事权、物权、财权的支配能力[3]，与其他归属于地方政府管理的单位一样受到一致的统筹管理。环保事项是地方政府管理的一部分，在相关的统一规划中是必须考虑的事项。环保垂改以后，基层环保部门就从地方政府的直接管理中脱离出来，成为市级环保部门的派出分局，不受地方政府的管理，被新的垂直管理机制所取代，对于曾经的直属管理部门到如今的独立的执法者和地方政府的监督者，在相关的环保决议中可能会出现相左的现象。所以使二者的关系处于尴尬的境地。另一方面，在面对经济发展与环境保护时，地方政府所衡量的标准是地方经济发展的 GDP 以及增加税收和就业，而经济的高速发展所带来的的是环境的高污染面对排污大户，当环保部门严格执法，要求这些企业关停、整改或处罚时，很容易被地方政府视为阻碍经济发展、影响营商环境。地方政府可能会通过各种方式对环保部门施加压力，要求其放宽标准、灵活处理。基层执法力量长期面临人员不足、覆盖面有限且任务繁重的现实困境，县级层面在各领域的执法资源普遍薄弱，执法难度与工作压力突出。且改革后县级综合执法队伍职责范围显著扩大，在处理复杂案件时亟须县级政府协调支持，但由于县级生态环境分局与地方政府之间的权责关系尚未理清，实际执法工作中往往难以获得有效的跨部门协作与资源支持。

3.3. 缺乏完备的环保执法监督体系

环保垂直管理制度改革后，基层环保执法监督体系在内部和外部层面均存在明显不足，影响了监督实效。从外部监督来看，虽然已形成人大、政协、司法和社会监督等多层次框架，但各类监督主体之间协同不足，未能形成有效合力。人大和政协监督主要依赖于环保部门提交的工作报告，信息不对称导致难以触及执法真实问题；检察机关在环境公益诉讼中面临证据收集难、立案积极性不高等现实困境，司

法监督作用有限；社会组织和公众监督渠道不畅，主体资格限制严、专业能力不足、诉讼范围受限等问题突出，难以对基层执法形成有效制约。从内部监督来看，垂改后监督权上收至省级生态环境部门，虽然提升了监督的权威性，但由于执法重心下沉在县乡一级，省级部门难以实时、全面掌握基层情况，监督响应滞后，效率较低[4]。同时，垂改后县级生态环境分局作为市级派出机构，其与县级政府之间的监督关系尚未理清。县级政府熟悉本地环境状况却缺乏法定监督权限，而市级部门虽有权监督却往往受信息不对称与跨层级管理限制，导致内部监督存在盲区和效能不足。当前亟需通过制度设计，整合内外部监督资源，明确各级监督职责，增强信息透明度与监督协同性，以系统提升地市环保执法监督效能。

4. 基层环境保护执法的完善建议

4.1. 进一步完善相关法律法规

环境法律制度是生态环境保护的根本制度和宏观环境治理的法律基础。一是推进法律法规的系统性修订与现代化。加快立法更新与填补空白，启动对《环境保护法》《水污染防治法》等核心法律的系统性修订工作，增强其与环境变化的适应性。增强法律责任的威慑力，大幅提高对环境违法行为的罚款额度，建立按日计罚、停产整治等措施的常态化适用机制。更重要的是，引入“惩罚性赔偿”制度，在造成生态环境损害的案件中，要求责任主体承担远高于修复成本的赔偿，彻底改变“违法成本低、守法成本高”的逆向激励结构[5]。同时，强化对个人的责任追究，包括对企业法定代表人、直接负责的主管人员和其他责任人员处以罚款乃至行业禁入等处罚。促进法规体系的协调与统一，由国家层面牵头，对现行环境保护法律法规、部门规章、地方性法规进行彻底梳理和整合。解决不同法规之间的重叠与冲突问题，制定统一的环境行政处罚程序规定和自由裁量权基准，明确不同违法情形所对应的法律适用规则、处罚种类和幅度，减少执法不确定性，确保“同案同判”，提升法律适用的公平性和可预测性。二是构建标准化、协同化与透明化的执法实施机制推行执法程序标准化：制定并在全国范围内推行统一的环境行政执法程序规定，涵盖立案、调查取证、听证、处罚决定、送达、执行等全环节。明确各类证据的采集与认定标准，推广使用执法记录仪、电子文书等，实现执法过程全程留痕和可回溯管理，从程序上保障执法行为的规范性与合法性。深化跨部门与跨区域执法协同，建立健全“生态环境部门牵头、多部门联动”的常态化执法协作机制。明确公安、检察、水利、自然资源、市场监管等部门在环境执法中的职责与协作程序，实现信息共享、联合调查和案件移送的无缝衔接。同时，探索建立跨行政区划的流域、区域环境监督执法机构，破解地方保护主义带来的执法难题[6]。强化执法监督与信息公开，严格落实行政执法公示制度，依法及时公开执法职责、依据、程序、结果以及监督方式。建设全国统一的环境行政执法信息公开平台，定期发布典型案件、处罚决定书及履行情况，主动接受社会监督和舆论监督。完善执法考核评议机制和错案责任追究制，将公众满意度纳入考核指标，倒逼执法公正与效能提升。

4.2. 明确界定环保部门与地方政府的关系

一是以法律形式明确界定垂直管理部门与地方政府的职责关系。建议通过修订《环境保护法》或制定《环境行政执法条例》，明确县级生态环境分局作为市级派出机构，在执法监督、监测评估等方面的法定职责；同时强化县级政府在生态保护与绿色发展中的属地责任，包括统筹协调各部门配合执法、保障基础设施建设和治理项目落地等。法律应规定双方信息共享、联合行动、案件移送的程序性义务，建立“市级监督执法 + 县级统筹落实”的法治化协作模式，破解权责模糊导致的配合困境[7]。二是建立健全执法协同与利益平衡机制。立法上应确立“生态环境优先与绿色发展相协调”原则，设置重大执法决策事前会商制度，要求环保部门在对重点企业采取关停、限产等措施前，须通报地方政府并听取意见，但最终执法决定权仍由环保部门依法独立作出。同时，推动环境影响评价与经济发展规划在制度上的深

度融合,强化政府对绿色产业的支持义务,从源头上减少环保与经济冲突。三是强化执法能力建设的制度保障。法律应明确规定环境执法经费和装备由省级财政统筹保障,并建立动态调整机制;推动执法力量下沉,赋予县级执法队伍在人员招录、培训和使用上的更大自主权[8]。此外,可在法律中认可遥感监测、大数据平台等科技手段取得的证据效力,推广非现场执法方式,缓解基层人力不足压力。四是通过立法强化人大、司法、公众对环保执法及地方政府履职的双重监督。建立执法考核评价体系,将地方政府支持执法工作的成效纳入生态文明建设目标评价考核,对干预执法、放任污染的地方责任人依法追责。同时,完善环境公益诉讼制度,拓宽公众参与监督的渠道,形成法治合力。

4.3. 完善执法监督体系

为系统提升基层环保执法监督效能,需从外部与内部两个维度协同完善监督体系,构建法治化、常态化、立体化的监督格局。在外部监督方面,须多措并举强化监督合力。一是夯实人大与政协监督。推动人大监督常态化,通过设立环境执法监督专员、开展专项调研和质询等方式,加强对政府环保履职的监督;政协则应运用协商会议、提案督办等机制,反映基层问题并督促整改。二是增强司法监督实效。健全环境公益诉讼制度,拓展检察机关案件来源,明确其有权从其他机关获取线索[9];优化举证责任分配,对部分案件可适用举证责任倒置;并通过司法解释合理界定公益诉讼受案范围,防止诉权滥用。三是扩大社会监督参与。降低社会组织提起环境公益诉讼的资格限制,赋予其申请调查取证的权利,设立专项基金提升其专业能力;同时拓宽公众举报渠道,完善网络平台建设,健全举报反馈和隐私保护机制,实现社会监督的便捷化、安全化和高效化。在内部监督层面,应着力破解垂改后出现的监督权责不清、链条延长、效能衰减等问题[10]。一是强化省级垂直监督。省级生态环境部门应设立专职执法监察专员,派驻地方开展日常监督,并赋予其必要的现场处置权和处分建议权,增强监督的权威性与及时性。实行监察人员定期轮岗和责任追究制度,防止权力固化与地方干预。二是依法明确县级政府监督权限[11]。通过立法或规章明确县级政府对辖区生态环境分局履行环保职责情况具有监督权,建立健全“县级发现问题-上报市级-联动处置”的沟通与协调机制,弥补层级管理和属地信息之间的脱节,切实解决“管得着的看不见,看得见的管不着”的实践困境。通过内外机制的互补与衔接,形成覆盖全面、权责清晰、响应迅速、运行有效的环保执法监督体系,为依法、科学、精准治污提供坚实制度保障[12]。

参考文献

- [1] 吴念钊. 新常态下环境行政执行的难点与重点分析[J]. 皮革制作与环保科技, 2022, 3(16): 158-160.
- [2] 武志红. 环保监察执法策略与法律法规的完善研究[J]. 黑龙江环境通报, 2024, 37(5): 141-143.
- [3] 童彬. 基层政府环境保护执法: 现状、问题和对策[J]. 行政法论丛, 2017, 20(1): 203-217.
- [4] 王庆先. 基层环境监察执法存在的问题与对策研究[J]. 低碳世界, 2023, 13(12): 196-198.
- [5] 李善金. 环保垂改后基层生态环境执法存在的困难和对策研究[J]. 黑龙江环境通报, 2025, 38(5): 25-27.
- [6] 张彦博, 陈亚宁, 刘晓楠. 环保垂直管理改革对生态环境治理能力的影晌——基于中国 238 个城市的准自然实验[J]. 东北大学学报(自然科学版), 2025, 46(1): 145-152.
- [7] 郑朝鹏, 叶建亮. 省以下环保垂直管理改革对企业绿色创新的影响研究[J]. 科研管理, 2024, 25(15): 1-15.
- [8] 王瑶, 张生玲. 环境分权视角下“环保垂改”政策对城市经济绿色转型的影响[J]. 中国人口·资源与环境, 2024, 34(8): 47-58.
- [9] 陈启博. 环保垂直管理改革的组织逻辑与治理效应[J]. 广东财经大学学报, 2024, 39(2): 114-128.
- [10] 贺璇, 胡雪瑶. 环保垂改过程中的条款“权威-协同”悖论及其解释——基于对四川省环保垂改的调查分析[J]. 信息技术与管理应用, 2023, 2(3): 102-110.
- [11] 张敏纯, 邓顺萍. 环保垂改与综合执法改革的衔接困局及其消解[J]. 江西社会科学, 2022, 42(8): 141-149.
- [12] 杜辉, 杨景晖. 重归平衡: 环保垂改的制度逻辑及其组织法创新[J]. 思想战线, 2022, 48(4): 127-135.