



海口市实施环境监督网格化旨在让环境监管不留死角和盲区。 写煌 摄

# 属地管理、分级负责，条块结合、全面覆盖 海口率先实施环境监管网格化

环境监管如何才能没有死角？笔者日前从海口市环保局获悉，本月海口市政府印发了《海口市网格化环境监管执法体系建设工作实施方案》，在全省率先启动和实施环境监管网格化管理，该方案按照“属地管理、分级负责，条块结合、全面覆盖”的原则，在海口市建立全方位、全覆盖、全过程的网格化环境监管执法体系，使环境监管的触角延伸至基层，建立环境隐患的第一时间发现、第一时间控制、第一时间查处监管机制，加快解决影响海口市科学发展和损害群众健康的突出环境问题，做到监管不留死角、不留盲区、不留隐患。

## 困局 环境监管“小马拉大车”

环境问题大量发生在城乡结合部和乡镇等郊区和农村地区，这些问题主要依靠基层来解决，当前由于资金限制、监察手段滞后等因素，环境监察工作点多、线长、面广以及分散、责任不明等问题日益突出，其监管触角很难延伸到辖区的每一个角落，传统的环境监管方式已力不从心，海口也不例外。

海口市经济处于加速发展和转型升级期，要巩固和提升现有生态环境，可利用环境承载能力有限，海口同样存在偏远基层环境监管压力较大的问题。

笔者获悉，当前环境监管存在“一多一小一普遍”特点，海口市也不例外。

### 监管对象多

环保领域涵盖的范围广泛，从天上到地下，山顶到海洋，城市到乡村，涉及各行各业和千家万户。在第一次污染源普查中，海口市达到普查规模的各类污染源有 8583 个，其中工业污染源 839 个，农业污染源 2508 个，生活污染源 5231 个，集中式污染治理设施 5 个。其它未达到普查规模的小、微污染源有数万个，造

成海口污染源多面广。

### 监管力量小

海口市级环境执法机构编制低于国家平均水平。区级执法人员编制距国家标准化建设最低要求的 20 名差距较大，且海口 22 个镇均未设置专职环保人员。因历史遗留问题，环境监管执法人员三分之一为工人，素质参差不齐，环境监管力不从心。记者发现，12 月 9 日，环境保护部华南环境保护督查中心对海口市环保综合督查反馈中提出了环保能力建设不足，环境监管力量薄弱的问题。

### 偏远地区违法现象较为普遍

海口市城乡结合部、农村等偏远地区大量存在以违法占地、违法建筑为载体的小作坊、小加工厂、养殖户等社会污染源，这些污染源的业主环保意识薄弱、环保素质缺乏，“未批先建”等违法行为较为普遍，对及时抓住违法行为及时查处造成极大困难，环境监管压力较大。

## 压力 监管亟需破茧成蝶

随着近年来国家和地方政府加大对环境监管执法力度，解决了一批损害群众健康、影响可持续发展的突出环境问题，但就当前环境监管面临的困局，环境监管工作依旧困难重重。主要表现为传统环境监管方式效果难以立竿见影。受现实的、历史的诸多因素影响，环境监管体系和制度不健全，造成环保监管成效不明显等问题。就如目前环保法规标准较多，有 9 部法律、220 多部法规，涉及方方面面，但现行的环保法律法规基本上没有授予环境监管更有效的行政强制权，环境违法事实的发现，到及时终止环境违法行为，需要经过调查、取证、送达、执行等程序和环节，时间跨度大，时间耗时长，加上违法业主经常不配合检查、不签收执法文书，不履行处罚决定的情况屡见不鲜，造成环境执法面积诸多困难，执法效果不明显，群众满意度不高；加之捉襟见肘的监管人员需要查处大量的环境违法案件，比如 2011 年处理环境信访投诉案件高达 9633 件次，严重制约了监管效能。鉴于提前发现环境违法行为，提高环境监管效率，能大幅减少政

府行政管理成本，所以进行环境监管模式创新，改变环境监管方式就显得刻不容缓和迫在眉睫了。

为了破解传统的环境监管面临不利现状和处于的尴尬困境，监督各类企业、事业单位，社会组织及个人按照环境保护法律法规标准的规定，提升自身环保素质，严格规范自身环境行为，同时也为强化公众参与，充分发挥社会公众监督作用，畅通公众表达渠道，限期办理群众举报投诉的渠道，促使全社会共同保护和建设自己为若干环境监管网格”，要求开展环境监管网格化，海口市政府积极响应国家和省政府的号召，先行先试，积极创新，大胆探索，在全省率先启动建立网格化环境监管体系，构建“各级政府组织实施、环保部门统一协调、相关部门各负其责、社会各界广泛参与”的环境监管新模式。

## 创新 新体制先行先试

网格化环境监管是应时代要求的产物，那我们得先剖析什么是网格、什么是网格化监管。

所谓“网格”，就像一张“渔网”，就是将城区行政性地划分为一个个的“网格”，使这些网格成为政府管理基层社会的单元。而所谓的“环境监管网格化”主要是指按照属地管理原则，根据辖区环境监管工作任务和环境监管力量等因素，按照一定的标准，结合行政区划，划分成若干网格状单元，将监管力量下沉至各单元，将日常监管基本工作任务和职责落实到具体单位和具体人员，使网格内各重点排污单位、主要环境问题得到有效监管，实现定区域、

定人员、定职责、定任务、定奖惩。做到网格边界清晰、责任主体明确、目标任务具体。

网格化管理是生态环境保护的有效手段，海口市实施环境保护网格化监管，创新以往监管方式和手段，将真正使环境监管的触角延伸至基层，从而实现环境隐患第一时间发现、第一时间控制、第一时间查处监管机制，实现环境监管区域和内容的全方位、全覆盖、全过程管理，有助于解决当前环境监管面临的困境，有助于提升海口市环境保护监督精细化管理水平，加快解决影响海口市科学发展和损害群众健康的突出环境问题，做到监管不留死角、不留盲区、不留隐患，进一步提高环境质量。

## 格局 划定四级监管网格

### 1 横向到边 纵向到底

在《方案》出台前，网格化环境监管在海口市部分区域已经开始探索和先行。去年 1 月份，海口市大气污染防治积极发挥基层乡镇（街道）、村（居）委会基层的作用，将海口市 22 个乡镇作为大气污染防治露天焚烧垃圾和秸秆的重点防控环节，采取签订目标责任书的形式，实行责任包干。对违规焚烧垃圾行为进行制止和劝导；及时上报居民反映的辖区内大气污染问题。据了解，该区自实施大气污染防治“网格化”管理以来，与去年同期相比，露天焚烧垃圾和秸秆等环境问题的数量明显下降。

《方案》明确，在海口市范围内建设市本级、区、镇（街）、村（居）委会四级网格化环境监管执法体系，分为一级网格、二级网格、三级网格、四级网格，形成“1+4+43+443”网络构架。一级网格为海口市行政区域。责任主体为具有环境监管职能的海口市环境保护监察局。二级网格为 4 个，范围分别为秀英区政府、龙华区政府、琼山区政府、美兰区政府所辖行政区域，责任主体为各区负有环境监管职能的区环保局。三级网格共 43 个，包括海口 22 个镇和 21 个街道，以镇（街）行政区域为单元建立三级网格，责任主体为各镇政府和街道办事处。四级网格共有 443 个，包括 248 个村民委员会和 195 个居民委员会，责任主体为各村（居）委员会。

《方案》中明确，一级网格设立网格管理办公室，设置配置 3 名专职工作人员；二级网格设立网格管理办公室，配置 2 名专职工作人员；三级网格设置网格巡查员，配备 2 名专职工作人员；四级网格设置网格巡查员，配置 2 名网格巡查员。一级、二级网格责任主体根据职责分工及时调查处理辖区内排污企业环境违法行为。三级网格和四级网格巡查员要对辖区开展环境巡查，及时发现和制止环境违法行为，并及时向辖区内二级网格管理办公室报告。

### 3 监管精细化、高效化

《方案》要求形成定责、履责、问责的工作机制，倒逼环境监管人员主动了解网格内企业情况，了解网格内环境风险分布，知晓网格内环境难点问题，做好网格区域的“好管家”。为保证环境保护四级网格化监管良好运行，《方案》要求建立网格巡查、查处、反馈、监督、评价机制。

巡查。对辖区内生态环境、排污企业、信访案件、污染纠纷、环境安全隐患、违法建设项目、饮用水源地、农村环境综合整治等定期进行巡查和监督，及时发现和制止环境违法行为。

查处。各级网格发现或接到环境违法行为的报告后，及时进行调查处理。对不属于本级网格管辖的必须移送，并配合相关单位进行调查。对需多部门进行联合调查的，由网格长或副网格长负责组织实施联合执法。

反馈。对环境违法行为的查处结果要及时答复相关人员，按要求进行信息公开。

监督。人大、政协、纪检监察、社会舆论等，对环境监管工作情况进行及时监督；上级网络对下级网络的运行情况进行监督。

评价。市环境监管网格体系建设领导小组每年对网格化运行情况进行评价。各级网格每半年对本级网格运行情况进行自评，一、二、三级网格对下级网格进行评价，评价结果逐级上报。

### 2 重心下移 沉到基层

笔者获悉，目前海口市基层环保组织力量仍较薄弱，一些乡镇（社区）没有独立的环保工作机构，也没有配备环保专职人员，村、居委会一级环保力量更是空白，这将导致“在出现环保问题时，也容易导致权责不清”。

《方案》实施“定区域、定人员、定职责、定任务、定奖惩的网格化监管，做到网格边界清晰、责任主体明确、目标任务具体，实现环保监管关口前移，触角下探。各级网格之间（市与区、区与镇（街），镇（街）与居（村）委会）层层签订责任状；逐一明确各环境监管网格主管领导、部门领导和工作人员以及相应的监管职责，建立完善横向之间（部门）联席会议、联合执法和移交移送制度，加强协调联动。

《方案》中明确各级环境监管网络的职责，利于形成海口市环境监管的强大合力。一级网格重点负责海口市网格化环境监管执法体系的运行、管理；二级网格重点查处上级网格交办的环境污染案件，并将处理情况及时上报一级网格责任主体；三级网格重点定期开展环境巡查，并建立巡查台账，及时发现和制止环境违法行为，及时将发现的环境问题上报辖区内二级网格责任主体并协助调查处理；四级网格定期开展环境巡查，及时向上级政府和环保部门（机构）反映群众对环境质量的诉求，以及对环境保护工作的意见、建议和要求。

海口市环保局负责人介绍，环境监管网格化是由被动应对向主动发现问题转变，由原来专项的管理向综合的管理转变。有利于动态掌握海口市污染源底数，熟悉主要环境敏感区域、主要环境风险隐患点及群众关注的重点环境问题等，将有限的执法资源用于更加明确的重点目标上。

各级网格确定网格内重点监管对象和一般监管对象，划分监管等级，采取差别化监管措施。对有违法排污情况或信访投诉的单位，视情增加监管频次。

### 4 基层责任由“虚”变“实”

海口市环保局负责人表示，实施环保网格化监管，将为海口市生态文明建设带来极大的促进作用。首先基层责任由“虚”变“实”，充分调动了作为环境质量责任主体的属地政府部门参与环保、投入环保的积极性和主动性，另外各部门环保职责履行情况更加公开明了，改变了以往环保部门单打独斗的局面，形成各部门齐抓共管的良好格局，同时监管手段从“单一”向“协同”转变，约束手段更加有效。

海口市环保局负责人表示，环境监管网格化也将为当前环保工作带来新变化。首先通过在海口市范围内建设市本级、区、镇（街）、居（村）委会四级网格化环境监管执法体系，相互监督，相互配合，各司其职，各负其责，系统各个环境、各个节点有序运作，有效解决突出环境问题，有效维护环境安全，提升环境质量。

另外，通过网格化环境监管执法体系的建设，鼓励和带动每一位公民呵护自己的生命一样爱护我们的生存环境，让每个单位、每个家庭、每个公民都从自己做起、从身边事做起、从一点一滴做起，自觉投入到保护环境的行动中，在海口市形成以保护环境为荣，以破坏环境为耻的浓厚社会氛围。

## 蓝图 构建环境监管绿色保护网

至 12 月 17 日，海口市空气质量优良率 98.2%，优级率 76.8%（2014 年优良率 98.0%，优级率 75.7%；2013 考核基准年优良率 94.0%，优级率 66.1%），较 2014 年同期上升了 0.2 和 1.1 个百分点，较 2013 年同期上升了 4.2 和 10.7 个百分点；大气主要污染物细颗粒物浓度（PM2.5）和可吸入颗粒物浓度（PM10）浓度均值分别为 22 和 39 微克每立方米，同比 2014 年下降 4% 和 4.8%，同比 2013 考核基准年下降 15.4% 和 15.2%。水环境质量总体良好。南渡江龙塘段、永庄水库等城市集中式饮用水源地水质达标率为 100%；国控水质监测断面水质达标率 100%；近岸海域海水水质达标率 100%。声环境质量保持平稳。区域环境功能噪声和交通干线噪声达到国家相应标准。

据了解，自 2013 年起，环保部对京津冀、长三角、

珠三角区域及直辖市、省会城市和计划单列市等 74 个重点城市环境空气质量进行排名，我市 2013、2014 年度和 2015 年第一季度、上半年、第三季度的空气质量均排名第一。

海口市实施网格化环境监管是实行精细化管理具体表现，是确保生态环境质量继续提高的重大举措。海口市创新以往监管方式和模式的形式，真正使环境监管的触角延伸至基层，从而实现环境隐患第一时间发现、第一时间控制、第一时间查处监管机制，实现环境监管区域和内容的全方位、全覆盖、全过程管理，有助于解决当前环境监管面临的困境，加快解决影响海口市科学发展和损害群众健康的突出环境问题，做到监管不留死角、不留盲区、不留隐患，利于进一步提高环境质量。（官贝）