

**中共济南市委办公厅  
济南市人民政府办公厅**  
**关于印发《济南市生态环境机构监测监察执法  
垂直管理制度改革工作方案》的通知**

各区县党委和人民政府，市委各部门，市级国家机关各部门，各人民团体，市属各企事业单位：

《济南市生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

中共济南市委办公厅

济南市人民政府办公厅

2019年3月24日

(此件公开发布)

# 济南市生态环境机构监测监察执法 垂直管理制度改革工作方案

为切实做好我市生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作，通过体制机制创新，解决现行生态环境保护管理体制存在的突出问题，根据中央办公厅、国务院办公厅印发的《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》（中办发〔2016〕63号）和省委办公厅、省政府办公厅印发的《山东省环保机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案》（鲁办发〔2017〕46号）精神，结合我市实际，现制定如下工作方案。

## 一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，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、权威高效的生态环境保护管理体制，切实解决对政府及相关部门生态环境保护责任落实监督难问题，切实解决地方保护主义对环境监测监察执法干预问题，切实解决

跨区域、跨流域环境问题统筹难问题，切实解决环保机构队伍建设难以规范和加强问题，为实行最严格的生态环境保护制度、促进转型升级绿色发展，实现“两个走在前列、一个全面开创”任务目标提供坚强的体制保障。

## （二）基本原则

1. 坚持问题导向。落实生态环境保护责任，调动各级党委、政府及其相关部门的积极性，确保新老环境保护管理体制平稳过渡，解决现行环境保护管理体制存在的突出问题。

2. 强化履职尽责。各级党委、政府对本地区生态环境负总责。建立健全职责明晰、分工合理的党政同责、一岗双责生态环境保护责任体系和网格化环境监管体系。加强生态环境保护监督检查，对失职失责的，严肃追究责任。

3. 确保顺畅高效。改革完善体制机制，强化市级生态环境部门对区县级生态环境部门的管理，协调处理好生态环境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。

4. 搞好统筹协调。与生态文明体制改革各项任务相协调，与完善生态环境保护制度相联动，与机构改革、事业单位分类改革、行政审批制度改革、综合行政执法改革等相衔接，提升改革综合效能。

## 二、强化党委和政府及其相关部门的生态环境保护责任

（一）落实各级党委、政府对生态环境负总责的要求。各级

党委、政府要进一步落实生态环境保护主体责任，强化党委、政府主要领导成员的主要责任及班子成员的一岗双责，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。严格落实各项法定职责和《山东省各级党委、政府及有关部门环境保护工作职责（试行）》《山东省党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则（试行）》《济南市各级党委、政府及有关部门环境保护工作职责（试行）》，细化明晰有关要求，认真执行党政同责、一岗双责制度。建立和实行领导干部违法违规干预环境监测执法活动和插手具体生态环境保护案件查处的责任追究制度，确保生态环境部门依法依规履职尽责。

（二）强化生态环境部门职责。市生态环境局对全市生态环境保护工作实施统一监督管理，负责全市环境执法，强化综合统筹协调，协助区县党委、政府做好生态环境保护工作的统筹谋划和科学决策。区县生态环境部门强化现场环境执法，现有环境保护许可等职能上交市生态环境局，在市生态环境局授权范围内承担部分环境保护许可具体工作。

（三）明确相关部门生态环境保护责任。各级党委、政府要制定负有生态环境监管职责相关部门的生态环境保护责任清单，明确各相关部门在发展方式转变、国土空间布局、产业和能源结构调整、淘汰落后产能、循环经济和清洁生产等源头防控方面，工业污染治理、畜禽养殖污染防治、秸秆禁烧等工业、农业污染

防治方面，污水垃圾处理、扬尘综合治理、餐饮油烟污染防治、社会生活噪声污染防治等城乡环境综合整治方面，机动车船污染防治、黄标车老旧汽车淘汰等移动源污染防治方面，国土资源开发环境保护、自然生态保护等生态环境保护方面的责任。各相关部门按照法定职责及责任清单抓好生态环境保护工作。落实管行业必须管环保，管发展必须管环保，管生产必须管环保要求，形成齐抓共管工作格局，实现发展与生态环境保护的内在统一、相互促进。各级党委、政府将相关部门生态环境保护履职尽责情况纳入年度经济社会发展综合考核或年度部门绩效考核。

### **三、改革环境保护管理体制**

(一) 调整市和区县生态环境机构管理体制。市生态环境局实行以省生态环境厅为主的双重管理，仍为市政府工作部门。市生态环境局局长、党组书记列入省委管理，按照省管干部选拔任用有关程序办理。市生态环境局局长职务由市人大常委会履行任免程序，并向省委组织部备案。市生态环境局正职以外的领导班子成员，由省生态环境厅党组负责提名，会同市委组织部进行考察，征求市委意见后，由市委和市政府按照有关规定程序办理。市生态环境局党组副书记、成员职务，征求市委意见后，由省生态环境厅党组任免。市生态环境局其他副局级领导职务和相应职务层级的非领导职务任免、管理，按照有关规定执行。

区县环保局调整为市生态环境局的派出分局（如济南市生态环境局历下分局），由市生态环境局直接管理，领导班子成员由

市生态环境局任免，任命和考核要听取驻地区县党委、政府的意见。市环保局高新区分局调整为市生态环境局的派出分局。南部山区部分环境保护管理职能上划市生态环境局，推进生态环境机构建设。进一步健全完善济南新旧动能转换先行区等派出机构环境保护管理职能及机构设置。

环境保护管理体制调整后，各级党委、政府要统筹任用环保干部，建立环保干部与地方干部定期交流机制，实现干部交流常态化，形成有进有出、能上能下的格局，保持干部队伍活力。

（二）调整环境监测管理体制。市环境监测中心站调整为省生态环境厅驻市环境监测机构，由省生态环境厅直接管理。现有区县环境监测站更名为驻区县的环境监控中心（如济南市历下环境监控中心），主要职能为执法监测，随派出分局一并上收到市生态环境局管理，具体工作接受派出分局领导，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，承担相应环境应急监测任务。加强污染源监测监控能力建设，有效保障济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换先行区等区域环境监测和执法工作，改革过渡期间，上述区域环境监测任务由市生态环境局指定驻区县环境监控机构承担，或由省生态环境厅驻市环境监测机构协助承担。

（三）加强环境执法工作。整合现有环境执法力量，调整优化环境执法机构及其环境执法职能，实施环境执法重心向区县下

移，加强基层执法队伍建设，强化属地环境执法。加强对生态环境执法工作的组织领导，配齐配强生态环境执法人员力量。区县生态环境执法队伍待整合相关部门人员后随同级生态环境部门一并上收市生态环境局，由市生态环境局统一管理、统一指挥全市生态环境执法力量。具体执法队伍设置按照中央关于深化生态环境保护综合行政执法改革的决策部署和省要求并结合我市实际抓好落实。市生态环境执法机构主要负责同志担任市生态环境局党组成员。济南高新区、市南部山区、济南新旧动能转换先行区生态环境执法任务由市生态环境执法队伍或指定的执法队伍承担。根据实际情况需要，在工业园区或经济开发区派驻区域生态环境执法机构。

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。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。健全执法责任制，严格规范和约束环境监管执法行为。

**（四）加强区县环境保护网格化监管。**区县环境保护网格化监管机构随派出所分局一并上收到市生态环境局管理，具体工作接受派出所分局领导和市环境保护网格化监管中心的业务指导。加强驻区县环境保护网格化监管中心能力建设，提高监管队伍专业化水平。

**（五）加强镇（街道）环保工作。**健全镇（街道）网格化环

境监管体系，明确网格监管节点、监管对象、监管职责。配齐配强镇（街道）环境保护网格中心机构队伍，全面提升网格员专业素质，配合各级环境执法部门以及区县、镇（街道）环境保护工作机构开展管理工作。明确镇（街道）承担生态环境保护责任的机构和工作人员，落实镇（街道）生态环境保护职责，加强能力建设，确保责有人负、事有人干。镇（街道）环保机构接受派出分局的业务指导。建立健全农村环境治理体制机制，提高农村生态环境保护公共服务水平。

（六）加强跨区域、跨流域环境管理。积极探索在市域范围内按照生态环境系统完整性实施统筹管理，实现统一规划、统一标准、统一环评、统一监测、统一执法。

#### **四、规范加强生态环境机构和队伍建设**

（一）加强生态环境机构规范化建设。在不突破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生态环境机构编制和人员身份问题，保障生态环境部门履职需要。目前仍为事业机构、使用事业编制的环保局，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。规范和加强环境监控机构建设，强化生态环境部门对社会监测机构和运营维护机构的管理。根据市、区县机构改革及环保机构监测监察执法垂直管理制度改革要求，调整优化生态环境部门工作职能和内设机构，强化市生态环境局干部人事管理、执法监测管理、行政执法、督察协调以及大气、土壤环境管理等职能和机构建设，确保

与履行工作职能相适应。

**（二）加强生态环境保护能力建设。**落实国家生态环保监测执法等方面的规范化建设要求，扎实推进生态环保监测执法能力标准化建设。大力加强人员教育培训，提高队伍专业化水平。加强驻区县环境监控机构能力建设，妥善解决改革中涉及的监测资质问题。实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。强化核与辐射安全监测执法能力，明确机构和监管人员，形成完善的核与辐射安全执法监管体系。

**（三）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。市生态环境局党组由市委领导，并向省生态环境厅党组请示报告党的工作。市生态环境局党组报市委组织部审批后，在派出分局设立分党组。按照属地管理原则，市、区县生态环境部门基层党组织分别接受所在地党的机关工作委员会和生态环境部门党组或分党组的领导。适应生态环境保护管理体制要求，建立健全党的基层组织。严格党的组织生活制度，加强对党员的教育管理监督，创新党组织活动方式，不断增强基层党组织的创造力、凝聚力和战斗力。

## **五、建立健全高效协调的运行机制**

**（一）建立健全生态环境保护议事协调机制。**健全市、区县生态环境保护委员会，统筹协调负有生态环境监管职责的相关部门，研究解决本地区生态环境保护重大问题，加强生态环境保护职责履行情况的监督考核，强化综合决策，形成工作合力。

市生态环境保护委员会（以下简称市环委会）由市委、市政府主要负责同志任主任，市委、市政府有关负责同志任副主任，负有生态环境保护职责的部门主要负责同志为成员。市环委会办公室设在市生态环境局，由市政府分管生态环境保护工作的副市长担任办公室主任，市生态环境局主要负责人担任办公室常务副主任，市生态环境局承担市环委会办公室日常工作。

区县生态环境保护委员会（以下简称区县环委会）由区县党委、政府主要负责同志任主任。区县环委会办公室设在区县派出分局，由区县分管生态环境保护工作的负责同志担任主任，区县政府有关同志和派出分局主要负责人任副主任，区县派出分局承担区县环委会日常工作。

（二）建立生态环境部门与相关部门协作机制。各级生态环境部门应为属地党委和政府履行生态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。市生态环境局要协助做好区县生态环境保护工作的统筹谋划和科学决策，派出分局参加驻地区县县委常委会议和政府常务会议等有关议题，协助开展驻地生态环境保护工作。市生态环境局负责加强与省生态环境厅驻市环境监测机构的协调联动。

加强生态环境部门与发展改革、工业和信息化、公安、国土资源和规划、住房和城乡建设、城乡水务、园林和林业绿化、城乡交通运输、农业农村、卫生健康、市场监管、应急管理、城市管理等行政主管部门，以及地方金融监管、电力、气象等相关机

构的联合会商、联动执法、联合响应，加强环境执法与城市综合执法的统筹协调。健全环境行政执法和刑事司法衔接机制，完善协同配合、案件移送、强制执行等方面规定，加强生态环境部门与法院、检察院、公安机关的沟通协作。

（三）建立健全环境管理、监测和执法信息共享机制。市生态环境局牵头建设、运行市智慧环保监管平台及环境执法信息系统，实现与省生态环境监测信息传输网络与大数据平台以及市、区县府及其有关部门互联互通、实时共享、成果共用。生态环境部门应将环境监测执法等情况及时通报属地党委和政府及其有关部门。

## 六、强化组织实施

（一）加强组织领导。市委、市政府对生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革工作总负责，成立市环保机构监测监察执法垂直管理制度改革工作领导小组（简称市环保垂改工作领导小组），负责全市生态环境垂直管理制度改革工作的统一组织领导，建立工作机制，明确责任，细化分工，统筹做好人财物划转，妥善处理各种遗留问题，做到人员稳定、秩序不乱、工作不断。市环保垂改工作领导小组办公室设在市生态环境局。区县党委、政府也要成立相应工作班子，切实解决改革过程中遇到的问题，确保改革工作顺利开展、环保工作有序推进。

市环保垂改工作领导小组办公室要加强对区县生态环境垂直管理制度改革工作的统筹协调和督促检查，对出现的新情况、新

问题要研究制定相关措施予以妥善解决，重大事项要及时向市委、市政府以及省环保垂改工作领导小组办公室请示报告。

**（二）稳妥实施人员划转。**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，对全市生态环境部门的机构和编制进行优化配置，合理调整，实现人事相符。市委编办、市人力资源社会保障局、市生态环境局等要按照有关要求研究确定人员划转数量、条件、程序，公开公平公正开展划转工作。市有关部门及区县党委政府要研究出台政策措施，妥善解决人员划转、转岗、安置等问题，确保环保队伍稳定。

**（三）加强资产管理。**依据有关规定，市财政局负责指导划转单位的资产清查工作，生态环境部门具体组织开展划转单位的资产清查工作，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，经区县财政部门核实并报经区县政府同意后处理。按照资产随机机构走的原则，根据国有资产管理相关规定明确的程序和要求，做好资产划转和交接。按照债权债务随资产（机构）走的原则，明确债权债务责任人，做好债权债务划转和交接。区县政府承诺通过后续年度财政资金或其他资金安排解决的债务问题，待其处理稳妥后再进行划转。租赁、借用办公和业务用房的派出分局，由所在区县政府负责按照国家机关用房规定和环境监测、环境执法标准化建设要求，在本级财政资产中调剂解决；过渡期内，租赁、借用所发生的费用，继续由所在区县财政负担。

按照行政事业单位国有资产“国家统一所有、政府分级监管、单位占有使用”的管理体制，市生态环境局负责组织对市环境监测中心站进行资产清查和财务审计，在此基础上向市财政局提出资产划转申请，市财政局按照有关规定予以批复。

**（四）加强经费保障。**改革期间，市生态环境局派出分局和所属机构开展工作所需的基本支出和相应工作经费仍由原渠道解决，核定划转基数后随机构调整划转。市、区县财政部门要充分考虑人员转岗安置所需经费，做好改革经费保障工作。改革后，按照事权和支出责任相匹配的原则，将市生态环境局及其所属机构纳入市级财政预算体系统一保障，生态环境部门经费保障标准依法在现有制度框架内结合实际确定。派出分局和所属机构人员和工作经费由市级统一保障。人员待遇按属地化原则处理。

**（五）明确任务分工。**市环保垂改工作领导小组各成员单位及有关部门要分工负责制定有关政策措施或专项工作方案，加强对生态环境垂直管理制度改革工作的指导，及时解决改革过程中遇到的实际问题。机构组建、机构编制划转、“三定”规定调整等工作由市委编办、市生态环境局牵头制定有关政策措施或工作方案。干部管理和党的组织设置工作由市委组织部等部门制定有关政策措施或工作方案。人员调整划转、编制实名制信息变更、人事档案移交等工作由市生态环境局、市人力资源社会保障局、市委组织部、市委编办制定有关政策措施或工作方案。部门预算调整、经费管理等工作由市财政局制定有关政策措施或工作方

案。资产接收、划转、权属登记管理等工作由市财政局、市生态环境局等部门制定有关政策措施或工作方案。在垂直管理过程中的档案的处置和管理问题由市档案局、市生态环境局制定有关政策措施或工作方案。市生态环境局要为各有关部门制定有关政策措施或工作方案提供支持，积极做好配合工作。

（六）严明工作纪律。严肃政治纪律、组织人事纪律、机构编制纪律和财经纪律等各项纪律。严禁在体制调整过程中突击进人、突击提拔干部，严禁擅自转移、处置国有资产和违规调动资金，严防国有资产流失。各有关部门及区县党委政府要及时了解和掌握干部职工的思想状态，有针对性做好思想政治工作，关心和帮助解决实际困难，确保思想不乱、队伍不散。

（七）稳步有序实施。市有关部门要在本工作方案印发后按照责任分工扎实有效地做好各项工作，确保改革工作顺利完成。

