

基层生态环境保护行政执法现状及对策探讨

孙浩

辽宁省铁岭市生态环境事务服务中心 112000

[摘要]在我国进入21世纪快速发展的新时期,近年来,国家大力宣传“绿水青山就是金山银山”,生态环境保护问题重点是基层生态环境保护问题,基层生态环境保护执法又是重中之重。本文主要研究基层生态环境执法问题,提出基层生态环境部门的困境,进而对此提出对策建议,对症下药,真正地从根本上解决基层生态环境问题,实现生态环境保护法治化,推进国家生态文明建设的发展。

[关键词]基层;生态环境保护;执法

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.12.1386

引言

近年央地生态环境保护综合行政执法立法文件的层见叠出,一定程度上为改革工作的纵深推进提供了相应的法治支撑,也显示我国生态环境保护综合行政执法法治体系已初具雏形。但是,这些立法究竟质量如何?能否满足生态环境保护综合行政执法实践法治需求?是否尚存不尽如人意之处?未来又该如何优化完善?面对这一系列的问题,恐惟从既有法律文本本身方能得觅答案。因此,对已有生态环境保护综合行政执法法律文本进行全面检视,以窥其现貌、明其不足,进而探其进路,无疑对后续我国生态环境保护综合行政执法立法的完善,具有重要作用。

1. 基层生态环境保护行政执法现状

1.1 生态环境保护本就是一项业务性很强的工作,

但社会上由于定向思维,普遍认为生态环境保护工作是生态环境部门的职责,再加上全省正在开展的相对集中行政许可权改革,将建设项目环境影响评价审批、排污许可证申领等环境保护事项划转于行政审批部门,生态环境部门只负责事后监管工作,行政审批部门人员由于业务不熟悉或者其他人为因素,在项目审批过程中不能够严格把关,导致很多不符合规定的建设项目取得了环境保护手续,准入关如不能严格把手,就会给生态环境部门的后续日常监管带来很多问题。近些年,国家为了促进经济的发展,大力推行经济技术开发区的设立,要求每个县区设立一个经济技术开发区,要求政企分开。但经济技术开发区基本上采取设立经济技术管理委员会的模式运行,一个机构两块牌子。该运行模式确实提高了经济效益,但是在发展质量上存在欠缺,给生态环境保护管理工作带来很多麻烦,经济技术管理委会审批自己招商引资过来的项目,相当于自己既是运动员,又是裁判员,在项目审批过程中只注重经济效益,只要企业愿意来,就答应代办各种手续,甚至为不符合当地环境质量改善要求的项目办理环保手续。

1.2 法律法规不健全、不规范

我国颁发的环境保护立法执法的法律法规中,存在以下三个漏洞。一是我国基层环境执法中,可适性不高。可适性

不高的主要原因是相关立法不完善或是相关立法有空白。根据行政法和环境法理论,如果法律法规没有对执法主体的执法权限作出规定,执法主体则不能做出有损于执法对象的决定。也就是说,执法过程中要合法合理,有法可依,有理可追,才能实现执法正义。二是相关职能部门之间执法中发生推诿现象。法律法规中没有明确责任职责,部门之间职能交叉,也没有有效的协调机制。就会导致同一个事件出现时,多个部门互相推诿,撇清关系。三是违法成本低。产生尾废污染的企业大部分为了节约成本不修建净化设施,有的为了应付检查修建了,但也搁置不启用。大部分小型企业几乎没有能力承担巨额的环保设施,在环保执法部门没有找上门来时,继续非法排污,即使在收到执法部门的罚单后,如果承担后果巨大,企业相关人员就会消失,留下的污染物,留下的烂账无人管理,无形中增加生态环境执法的成本。

1.3 忽略了公众参与环境保护的重要作用

公众参与对提升生态环境保护治理水平至关重要,并且,公众参与还有利于社会的和谐发展。目前,我国的公众参与制度还需要在经济利益与环境保护之间取得平衡,公众参与程度较低。此外,虽然法律规定了具体保护环境的机制,但给了违法者太多的自由。对于滥用职权或不履行职责的执法人员,环境立法规定只对直接责任人员给予行政处罚,而不是刑事处罚。

2. 基层生态环境保护行政执法现状的对策探讨

2.1 适当增加生态保护领域的执法

随着我国社会主要矛盾的转化,人民对生活质量也有了更高的追求,与生活质量息息相关的就是环境问题。要实现生态环境问题的改善,不能单靠污染防治,不能实质以“末端管理”为主导,需要转变思维方式,传统的以管制为核心的污染防治制度已经不能很好地实现生态环境的治理。应当将生态环境综合执法由污染防治为主逐步转向污染防治、生态保护、核与辐射安全三者并行,以此推进生态环境综合执法改革。除此之外,需要扩展生态保护方面的过程控制与全过程管控执法,通过全方位的管控而非两端管理,来实现生态环境的可持续发展;另外,需要适当增加生态保护方面的

执法种类,运用多元执法方式来实现生态的有效保护、促进生物多样性保护与发展。

2.2改进立法技术:强化生态环境保护综合行政执法立法“地方特色”

立法技术是立法者于立法活动中所必须遵循的操作规范,它的优劣好坏直接关系到立法文本的品质高低与实践效果。为解决当前生态环境保护综合行政执法立法实践中地方立法与中央立法完全重复、地方立法与地方立法相互抄袭等问题,未来在立法技术层面应注意做好以下几点:第一,明确划分中央与地方立法权限。立法权限直接决定着立法的尺度和范围。立法权限划分不明,则会导致立法者于立法活动中无法准确地把握立法的尺度和范围:多走一步或存超越立法权限之风险,不如“偏居一隅”直接“照搬”或“重复”上位法以“明哲保身”。所以,为避免地方立法与中央立法的重复,防止立法资源浪费,必须首先对中央和地方立法权限进行合理、明确划分。因此,笔者认为,有必要从制度设计层面建立立法权限合理划分机制,明确各级立法主体立法权限划分的原则和标准,以理顺纵向立法体制关系。具体来讲,可在不违反《宪法》、《立法法》确立的“不抵触”原则的前提下,充分利用并强化《宪法》第3条、《立法法》第73条确立的“不重复”原则,将其作为指导各级立法权限划分原则和标准建立的根本依据。第二,建立立法前的必要性审查机制。缺少立法前的必要性审查,是当前生态环境保护综合行政执法地方立法“抄袭重复”现象产生的重要原因。虽然,地方性立法于颁布前一般也需报请相关部门审查,但这种审查一般仍仅停留于合法性审查层面,缺乏对地方立法的创新性审查。因此,在现有《立法法》规定的立法程序前提下,有必要建立立法前的必要性审查机制,通过引入社会第三方专业机构如高校、科研机构、法学智库等,对地方立法的地方性和创新性展开论证和评估,从而确定地方立法的必要性与可行性。第三,探索立法后质效评价与实施反馈机制。立法后的及时跟踪与反馈是立法不断进步以致完善的动力保障。

2.3厘清行政执法职责,形成部门合力

基层生态环境保护行政执法部门应依据《山西省生态环境保护综合行政执法事项指导目录》(2020年版),结合“三定”方案定期对执法事项指导目录进行更新调整,厘清规范基层生态环境保护行政执法事项和职责,保证基层治理权责一致,积极探索创新乡镇生态环境保护综合执法体系建设,推进人财物等资源向基层下沉。加强部门联动机制建设,做好和其他行政部门的衔接工作,加强行政审批、公安、发改、工信、工商、交通、自然资源、水利等部门的生态环境保护监督职责,做好审管衔接工作,各部门共同努力做好项目准入关,对不符合产业政策、不满足区域生态环境

质量改善要求、不符合“三线一单”生态管控要求的建设项目一律不予审批,对于违法建设项目,严格处理,严格按照新环保法进行处罚,让企业明白要对自己的违法行为负责。

2.4加强基层生态环境保护监督管理

细化责任清单制度。要做到有法可依,有法可循,违法必究,追究到位。相关部门需要落实环境保护具体职责,赋予具体相关人员权力。细化职责,在相关部门交叉项上要更加细化,划分执法责任范围,确定每个执法角度不遗漏。做好监督管理,对于执法过程中对责任人的责任追究要明确,还要掌握追责期限,确定责任种类以及根据法律对责任人的违法行为具体处置的细节,以及制定尽职免责制度。相关部门必须严格遵循我国颁布的环境保护相关法律法规要求办事,不断强化执法人员的法治观念,为执法人员提供专业化的法律知识培训和执法技能培训,同时也要对基层环境执法队伍加大考核力度,甄选出一批职业道德高尚、业务能力过硬的人员来为基层生态环境保护打下有力的监督管理基础。更要结合我国生态文明建设的根本要求,充分领略时代精神,积极融入共治共享的生态环境保护监督管理格局。基层生态环境保护之中存在着管理体量较小、数量较多的问题,而在基层生态环境保护之中也应该改变过去被动化的监督管理模式,要充分发挥当地人民群众、党组织和环保志愿者的力量,构建出网格化监督管理的机制,确保多种生态问题能够在网格之中得到有效解决,让更多的人参与到生态环境保护监督管理之中,构建出更加精细化的生态环境监督管理机制。在监督管理工作开展中,相关部门也应该引入信息化管理机制,提升多种监督管理信息交流和共享的力度,构建出以数据信息说话、群众共同参与的监督管理措施,要充分发挥宣传部门的教育职能,使更多群众认识到生态环境保护监督管理工作开展的重要性,赢得更加广泛的群众基础,确保群众支持相关部门的环境监督管理工作,为基层生态环境保护监督管理质量和效率的不断提升提供全面的保障。

结语

深度剖析我市基层生态环境保护行政执法现状,提出了改善基层生态环境保护行政执法现状的建议和对策,为坚定不移推动绿色低碳发展,以高水平生态环保助推高质量发展提供借鉴。

参考文献

- [1]张强光.新《环境保护法》环境执法面临的现状及对策[J].资源节约与环保,2018(6):119.
- [2]刘希磊.我国环境行政执法难的现状和对策研究[J].清洗世界,2021,37(1):95-96.
- [3]韩玲,刘湘石,碧清.基层环境保护行政执法现状分析及对策研究[J].环境科学与管理,2008,32(2):18-20.