

环境行政执法工作中存在的问题与解决路径分析

翟占波

邢台市生态环境局隆尧县分局

摘要：城镇化进程的加快，我国重要基础设施建设取得了显著的成效。行政执法关涉行政机关与市场主体的交往，会对营商环境产生直接且深远的影响。近些年来，我国各地区对于环境行政执法工作日渐重视，在管理制度不断完善、管理力度不断加大的背景下，环境行政执法水平得到了显著提高，社会满意度较以往大幅提升。然而在基层的生态环境行政执法工作中，还存在职责不清、有法不依、执法不严、以权代法、以罚代管等一系列问题，诸多问题的存在对国家可持续发展战略的推行形成直接影响，所以一定要重视并做好基于生态环境保护的环境行政执法工作。

关键词：生态环境；行政执法；环境保护；对策

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-627X.2022.10.222

引言

生态环境污染是一个历史性问题，其保护和治理是一项长期性工作，需要各个层面共同努力。相关部门针对生态环境问题制定了一定的保护机制，但是在实际操作中仍然面临着经济发展和生态环境保护的矛盾。生态环境保护综合行政执法在工作开展中也面临着一些突出问题，如果不能有效解决这些问题将会影响生态环境保护工作力度和成效，进而也会影响我国经济发展。相关部门应该认识到综合行政执法对生态环境保护的重要意义，深入分析生态环境保护综合执法存在的问题，明确问题成因，为后期制定针对性策略做好铺垫。

一、优化营商环境对行政执法提出新要求

行政执法贯穿市场主体从设立、运行到退出的全生命周期，会对营商环境产生系统性影响。世界银行发布的最新营商环境评估体系明确指出，要想准确评估营商环境优劣，不能仅仅收集纸面上的法律法规信息，更需关注法律法规执行情况及其对市场主体的切实影响。尤其是，旨在优化营商环境所触发的种种改革均须通过法律的立改废释来启动，倘若缺少行政执法作为驱动力的话，改革举措可能仅仅停留于纸面上。正如制度经济学领域所论证的，要想达致良好的经济绩效，良性法律与良性执法缺一不可。关键在于，何谓良性执法？从持续优化营商环境的视角来看，良性执法应当与优化营商环境的核心目标相契合。结合世界银行的营商环境评估指标以及我国中央和地方层面优化营商环境的相关立法来看，优化营商环境的目标体现在微观、中观和宏观三个维度，分别是降低制度性交易成本、保障公平竞争的市场秩序、实现政企之间的良性互动。要想持续优化营商

环境，行政机关有必要在这三重目标的指引下革新行政执法。

二、基于生态环境保护的环境行政执法工作中存在的问题

1. 以现场执法为主，执法能力建设不足

现场执法较为直接，能对直观发现的生态环境污染问题进行处罚，但是这种较为传统的执法方式存在诸多弊端。第一，现场执法要投入大量时间、人力与物力，因为执法队伍要“逐门逐户”地进行检查，而当地的企业数量众多，要完成一轮环境检查要耗费大量时间和精力；第二，现场处罚无法实现全程管控，所以会有不少企业只做应付检查的表面工作，执法检查完毕后又恢复成老样子，治标不治本；第三，许多环境数据无法通过肉眼观察和个人经验进行判断，一定要进行全方位测量，才能了解是否超标和存在污染，而基层生态环境行政执法工作依旧以传统的现场执法为主，执法能力建设水平不足。

2. 执法机制不健全影响执法工作的顺利开展

在我国各个层面大力宣传生态环境保护的背景下，生态环境保护理念已经渗透到人们的生活和生产中，这对我国生态环境保护工作的开展有很大的利好。生态环境保护综合行政执法作为保护生态环境的有力措施，在具体实施中存在一定的不足，降低了执法成效。一方面，生态环境保护综合行政执法部门的职权划分不够明确，相关部门对自身的职能认识具有模糊性。执法人员在处理生态环境问题时往往把划出单位的意见作为处理问题的依据，未能有效协调划出单位和承接单位的矛盾，不利于生态环境问题的高质量解决。生态环境保护

综合行政执法工作必须要有相应的制度依据,这是开展执法工作的前提和基础。但是从实际来看,我国在生态环境保护综合行政执法方面的制度还不够完善,尤其生态环境保护综合行政执法对技术要求较高,如果相应制度对技术没做出明确要求,或者没有及时更新执法技术,则无法对一些生态环境破坏问题进行有效处理,进而难以制定有效措施避免生态环境的进一步破坏。目前生态环境保护综合行政执法具体工作的开展主要依据综合行政执法体系,以其作为执法指导,执法大队具有执法权。生态环境保护综合行政执法工作需要强有力的设备和技术支持,这也是建设执法大队的主要内容。但是在实际的执法大队建设中,所应用的技术和设备未能实现同步转移,部分执法岗位工作人员职责没有进行相应调整。在这种情况下很容易出现一些问题,比如权责交叉、执法混乱等,大大影响执法效率和质量。有些生态环境保护综合行政执法部门甚至还存在着重复执法的行为,这无疑会引起一系列不良影响。生态环境保护综合行政执法部门在处理破坏环境问题时,比如在对车辆或者施工引起的噪声污染时,政府行政部门需要对各项工作加以负责。但是在这些方面的实际执法中,城管部门或者交管部门往往不会按照职能要求开展工作,未能充分体现执法功能。由此可见,生态环境保护综合行政执法各个部门在工作开展中存在着边界模糊问题,影响了执法工作的有效开展。有些地区在建设生态环境保护综合行政执法队伍时,执法部门与其他管理部门的职能不够清晰,导致出现职能交叉问题。加之相关部门没有制定完善的管理机制,部分内容缺失,无法为执法工作的开展提供有效支持。另一方面,生态环境保护综合行政执法人员没有与管理部门进行充分协调。生态环境保护综合行政执法人员的权利来自相应的主管部门,执法人员在执法中需要根据授权、权限的要求开展工作,部分执法人员在执法时没有与其他管理部门相协调,而是独立执法,降低了生态环境保护综合行政执法的全面性。比如在对机动车尾气进行治理时,各个执法部门人员单独执法,交通管理部门、公安部门、市场监管部门等未能进行充分的沟通协调,无法对环境破坏问题进行全面治理。上述问题的出现从根本来说是没有形成完善的执法体制,无法为生态环境保护综合行政执法提供健全的体制支持,影响了生态环境保护效果。

3. 执法手段过于简单,缺乏柔性执法

从现状来看,基于生态环境保护的环境行政执法手段更倾向于“勒令改正+罚款”,这种组合执法有着一定的执法效果,不但能勒令违法行为有所改正,促使其对生态环境不再造成污染,而且通过罚款也能从经济层面制裁违法主体,提高了违法成本。这种在问题出现之后再进行处理“末端治理”执法思维,虽然在一定程度上会对危害社会公共利益行为予以惩治,但是执法手段尤其是手段组合太简单,这属于一种执法思维层面的“禁锢”。但伴随着我国生态环境保护问题日渐复杂且多样,太过简单的执法手段组合在面对复杂的环境行政执法问题时显得力不从心。此外,在如今常用的执法手段中,大部分是罚款、责令停产、没收违法所得等带有强制性的刚性执法手段,甚少有柔性执法。而基于生态环境保护的环境行政执法中,柔性执法并非以严惩为落脚点,而是更看重执法的教育意义,通过对企业、民众等主体展开生态环境保护方面的教育,促进社会达成环保共识,能保证工作效果延续更久。反观刚性执法,虽然能在当下对违法企业形成一定威慑,但其并未从思想层面理解生态环境保护的重要性,而生态环境保护需要全社会从内心出发自觉践行,所以少不了柔性执法的推行。

三、基于生态环境保护的环境行政执法工作对策

1. 加强环境行政约谈主体多元化

多元共治是生态化环境行政执法的核心内涵之一,环境约谈制度需要引入多元主体的参与:全方位生态保护的时代要求建立起环境司法与行政执法的协作机制,整合各机关的立体多维保护功能,在环境行政约谈中可将与地方政府同级的检察院纳入参与主体中来,从而一定程度上解决约谈参与性失衡的问题,具体表现为在上级环境主管部门约谈下级地方政府主要领导和负责人、地方政府相关执法部门约谈企事业单位时,检察院的现场监督可在掌握约谈主体与约谈对象所达成协议内容的基础上,有效监管地方政府和企业整改行为,在政府有关部门、被约谈企业不履行决议内容时,视环境违法行为推进环境公益诉讼,倒逼地方政府和企业面临“不整改就吃官司”的劣势情境下,积极落实协议所达成的整改意见和整改要求;同时,我国的环境治理体系应当转向多元共治,使社会力量参与环境治理,建立起政府

行政的补充形态。譬如环境事件与环境危机涉及很多环境科学上的认定标准和判断方法，具有很强的信息门槛、专业壁垒和信息成本，因此需要增加环保社会组织、环境第三方机构、环境专家在约谈过程中的参与，以提升环境整改方案的科学性、合理性、可执行性和治理的有效性，有力弥补检察院作为司法机关在应对环境问题上专业不对口、技术不对等的缺漏；此外，执法手段、权力授权、公众和环保组织参与以及环境审计等方面是一个有机的整体，是环境执法体系中必不可少的一部分，所以还应将群众代表和大众媒体纳入参与主体，在增强社会监督的基础上提高决议决策的民主性和科学性，最终实现环境行政约谈主体多元、契约平等、全程参与的良好运行。

2. 创新执法方式，加强执法能力建设

一方面，要重视智慧执法建设。在如今的信息化时代，应当重点发展非现场的环境行政执法方式，推行差异化监管，从而保证生态环境监管的细致化、行政执法的网络化。所以，对于行政执法方式要有所创新，巧借互联网、大数据、物联网等智慧手段实时监测。第一，要配备对应的监测技术，要求企业安装流量检测仪表、浓度检测仪表等设备，并且提高视频监控的覆盖率，确保监测数据的有效性；第二，健全网络公开机制，构建政企联结平台，向存在违法行为的企业推送已被网络监测到的违法数据，实现信息互通；第三，完善反馈机制，包含对违法整顿、企业对违法行为进行申辩等方面的反馈，进而打造出线上“监测—执法—反馈”一体化的智慧执法体系。另一方面，提高执法人员综合素养。要想提升生态环境行政执法效率，则要重视提高执法人员的综合素养，由于目前的环境行政执法人员原属于不同组织部门，原本的执法依据、职责以及处罚手段也因为综合执法改革而发生变化，所以需要进一步加强执法队伍建设。第一，对现有执法人员展开全面考核，不仅要进行专业考核，罗列众多业务问题，而且也要进行职业素养方面的考核，唯有通过考核才能留在执法队伍中；第二，加强对生态环境行政执法队伍人员的能力培训，定期组织执法讲座、执法大练兵等活动。同时，也要对执法人员进行严格管理，一旦发现对企业违法行为存在包庇，要对相关执法人员严加处理。

3. 加强执法队伍建设提升执法人员业务水平

生态环境保护综合行政执法质量与执法人员的业务水平有着密切联系，所以要着重加强执法队伍建设，全面提升执法人员的业务水平。针对基层生态环境保护较为突出的问题，相关部门要做好基层执法人员的配置，充分发挥人力资源价值。生态环境保护综合行政执法队伍建设要根据不同岗位要求最优化的分配人员，严格管理他们的编制问题以及待遇问题。不同层级的执法队伍具有不同的执法任务，肩负不同的责任，因此要根据层级明确执法任务，提升人员分配的科学性。为加强对执法人员的管理，使执法人员积极主动投入到工作中，相关部门还要对执法人员的工作进行考核，制定科学的考核内容，并把考核结果与他们的切身利益相联系。这有利于执法人员严格规范自身言行，按照规章制度开展工作，提升执法水平。另外，相关部门还要加强对执法人员的技能培训，不断提升执法人员的知识储备和技能水平，减少工作失误。为提高执法团队建设质量，还要加强技术设备的引进，充分利用先进的信息技术提升执法的智能化水平，促进执法工作的高效开展。

结语

总而言之，环境行政执法工作是我国环境法制的关键内容，对于生态环境保护而言有着重要现实意义。尽管近些年我国从制度、执法能力建设等多方面对环境行政执法工作予以加强，但是从基层实际工作情况来看还存在一定弊端。为此要加强环境行政约谈主体多元化、创新执法方式，加强执法能力建设、加强执法队伍建设提升执法人员业务水平，进一步推动我国生态环境保护行政执法工作的开展。

参考文献

- [1]徐敏云, 杨雾晨, 竹怀林, 等. 生态环境保护综合行政执法的突出问题及对策建议[J]. 环境影响评价, 2021, 43(3): 31-34.
- [2]李爱年, 何双凤. 掣肘与破解: 生态环境保护综合行政执法的立法不足与完善[J]. 中国政法大学学报, 2020(2): 56-64.
- [3]原永玲. 基层生态环境保护行政执法现状及对策探讨[J]. 山西化工, 2020, 42(1): 284-286.
- [4]张昶琦. 深化行政执法体制改革提升生态环境保护治理能力[J]. 中国集体经济, 2019(1): 53-54.