

基层生态环境执法中存在的问题及完善建议

姚金光

吉林省白城市生态环境局大安分局 131300

[摘要]近年来,各地对生态环境保护行政执法工作重视程度日益提高,通过不断完善制度,加强管理,生态环境保护行政执法水平有了很大提升,公众的满意度也日益提高。但基层生态环境保护行政执法工作仍存在很多问题,例如基层生态环境保护执法队伍长期存在职责不清、能力不足、执法不严、以罚代管等问题。

[关键词]基层生态环境;执法;问题

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6261.2020.03.158

1 基层生态环境保护行政执法现状

1.1 基层生态环境保护行政执法职责不清

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 基层生态环境保护行政执法能力有待提升

社会各界的生态环境保护意识逐步增强,公众参与的积极性大幅提高,任何人都可以通过电话、信件、微信、邮箱等方式进行举报,从2018年到目前白城市12369共受理生态环境举报百余件,尤其是中央、省生态环保督察期间,更是接到普通民众针对环境保护方面发现问题的全方位举报。再加上违法排污、排污许可证证后监管、挥发性有机物等专项执法检查、秋冬季大气污染综合治理攻坚行动的要求,生态环境保护行政执法任务越来越重,需要进入企业进行执法检查的数量越来越多。但目前,基层生态环境保护行政执法力量很是薄弱、执法专业化水平很低、执法装备等得不到保障。

基层执法人员、编制严重不足,专业化水平需进一步提升。特别是县区级行政执法队伍,大部分人员文化水平较低,缺乏生态环境法律专业知识和生态环境管理经验,又不重视生态环境行政执法队伍建设,导致行政执法人员在执法过程中出现很多问题,一些行政执法人员不熟悉执法程序,

不按照国家规定的程序进行,比如说进行行政处罚时,只下达了行政处罚决定书,而没有下达行政处罚事先告知书或者是进行行政处罚的依据条款不对,还有一些执法部门不重视证据的采集工作,现场检查记录做的不规范,现场勘查取证技术不过硬,监测报告看不明白,提不出针对性的污染事故应急处置措施,这些都导致执法过程证据材料严重缺失。

生态环境保护行政执法经费不足,执法装备偏少,监测设备不到位等。没有执法人员,就不能保证执法工作的正常运转,特殊时期,经常是执法人员连轴转,去年省内就出现好几起执法人员在执法过程中累倒现象。执法装备配备不足,更是给执法工作带来很多不便。车辆配备不足大大降低了执法效率,特别是秋冬防专项整治期间,经常因为没人没车而无法进驻企业现场,突发环境污染事故应急处置能力差。

1.3 基层生态环境保护执法不严

我们正处于经济快速发展阶段,一些地方领导为了追求当地的经济效益,大力引进工业项目,并未对该项目是否会产生环境污染进行充分论证,这就导致企业在政府部门的要求下,不遵守生态环境部门的管理规定,企业更是只追求经济效益,认为违反环保法无关紧要,大不了罚款,在污染防治方面更是等、靠、要。当地政府在生态环境保护方面的不重视,导致生态环境保护行政执法部门的工作很难开展。

2 基层生态环境保护行政执法发展对策

2.1 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《吉林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。

2.2 避免地方政府对生态环境保护行政执法的干预

建立生态环境保护目标责任考核制度,各级党委、政府从上到下进一步提高生态环境保护意识,生态环境保护工作应该是地方党委、政府常抓不懈的大事,要坚持不懈抓好生态环境保护工作,确保取得实实在在的成效。树立正确的政绩观,切实将生态文明建设的使命和责任放在心上、扛在肩上、抓在手上,对发生重大环境问题的进行一票否决制。

深刻转变领导的思想认识,深入贯彻落实习近平生态文明思想,把握和践行习近平生态文明思想的深刻内涵,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,要把生态环境保护工作作为重中之重。不断提升他们的生态环境保护意识和生态环境法治素养,为生态环境保护行政执法部门的依法行政,依法处罚扫清障碍,排除后顾之忧。

加快推进省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革工作,不断完善生态环境保护行政执法体系,确保生态环境保护行政执法能够得到顺利的实施,这样就能够有效防止和减少地方干扰的出现。

2.3 健全执法制度,严格执法程序

基层生态环境保护行政执法部门在执法过程中严格遵守《吉林省行政执法全过程记录办法》《吉林省行政执法公示办法》《吉林省重大行政执法决定法制审核办法》,做到行政执法行为规范,公正文明执法。

结合市县(区)级生态环境行政执法基本情况,对省级裁量规则和基准细化量化,进一步压减自由裁量权。按照环评法规定,未批先建项目,处建设项目总投资额百分之一以上百分之五以下的罚款,这其中的自由裁量幅度很大,可以根据建设项目涉及环评文件的类型、项目建设地点、项目建设进程、是否积极采取整改措施、是否造成社会影响和生态破坏、企业规模大小、经济社会发展程度及环境容量的大小等裁量因素进行百分值判定,当百分值 $\leq 20\%$,罚款金额按建设项目总投资额 $\times 1\%$ 计算; $20\% < \text{百分值} \leq 40\%$,罚款金额按建设项目总投资额 $\times 2\%$ 计算; $40\% < \text{百分值} \leq 60\%$,罚款金额按建设项目总投资额 $\times 3\%$ 计算; $60\% < \text{百分值} \leq 80\%$,罚款金额按建设项目总投资额 $\times 4\%$ 计算; $80\% < \text{百分值} \leq 100\%$,罚款金额按建设项目总投资额 $\times 5\%$ 计算。进一步细化项目建设进程,若处于生产阶段,百分值为 $10\% < X \leq 15\%$;处于设备安装阶段,百分值为 $5\% < X \leq 10\%$;处于主体建设阶段,百分值为 $1\% < X \leq 5\%$ 。有了具体的判定标准后,基层生态环境行政执法人员就有据可循,可操作性变强。

2.4 优化执法方式,统筹执法资源

建立绩效分级差异管控制度,根据企业的装备水平、生产工艺、污染治理技术、排放限值、监测监控水平、环境管理水平、运输方式及运输监管等进行分级考核,考核实施“短板原则”,当有一项不满足该级别指标中规定的各项要

求时,即降级评定。将企业分成A级、B级、C级、D级企业,将有组织排放、无组织排放能满足超低排放要求,企业主要生产设施和环保设施安装了DCS系统,建设全厂无组织排放集中控制系统,环境管理规范,大宗产品和物料运输采用清洁运输方式,建立了门禁系统和电子台账的企业评为A级。

原则上只开展非现场监管,降低现场检查频次,进而达到督促企业转型升级或者提标改造的目的,引导企业高质量发展。

开展非现场监管,能够有效解决生态环境保护行政执法人员不足的问题,同时也能减少执法人员和违法人员的正面接触,保护执法人员的合法权益。通过视频监控实行24 h不间断监控,能够为违法事实提供可靠、有效的证据,提高执法透明度。机动车尾气遥感监测可以对尾气中CO、CO₂、HC、NO和烟尘等污染物进行实时测量,并同时识别牌照和采集车辆行驶信息。无人机大气环境监测可以实现垂直方向上的污染物监测、大气环境走航车可以实现地面上的移动探测,适合对城市进行大气污染监测。利用大数据分析技术对自动监控平台采集的数据进行自动分析并发出了预警信息,对于提高基层生态环境保护行政执法效能起到积极促进的作用。

2.5 加强生态环境行政执法队伍的建设

加大地方财政对生态环境保护行政执法的支持,在资金分配上给予倾斜,保证重点污染源都能实现自动监控,保证基层执法人员的执法经费,提高基层执法人员的工作积极性。

鼓励基层执法人员积极参与生态环境保护执法大练兵活动,借助开展案例说明、经验总结、答疑解惑和交流讨论等多种形式互动,培养基层执法人员法治意识和责任意识,提升基层执法人员在调查取证、现场执法方面的能力水平,提高依法执法能力。

2.6 加强执法宣传

对企业开展普法宣传活动,基层生态环境保护部门坚持每年与企业集团、行业协会联合举办生态环境守法培训一次,发放环境普法读本。每年对区域典型行业或存在的普遍性问题组织专家集中把脉会诊,督促企业切实履行环保主体责任。

3 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,以高水平生态环保护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]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.