

基层环境执法存在的主要问题及对策

芦娴

邢台市生态环境综合执法支队 河北 邢台 054001

【摘要】近年来,在我国经济迅速发展,人民生活水平明显提高的同时,雾霾污染、石油污染、沙漠排污、水体污染、非法采砂等一系列环境污染事件屡屡发生,表明我国在环境行政执法管理工作中仍存在较多问题。十九大报告中再次强调,“必须树立和践行绿水青山就是金山银山的理念”,并对生态文明建设和生态环境保护,又提出了一系列新思想、新要求、新目标和新部署。在此背景下,对基层环境行政执法水平提出了更高的要求,解决当前基层环境行政执法困境意义重大。本文将结合基层环境执法现状,分析基层环境执法中存在的问题,深入剖析并结合基层实际提出切实可行的解决对策。

【关键词】基层环境执法; 主要问题; 具体原因; 解决对策

【DOI】10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.1378

近年来,随着人民群众对生态环境需求的不断提高,环境法制建设的不断加强,环境行政执法在环境保护中也发挥出越来越重要的作用。与此同时,也对环境保护提出了更高的要求。随着各地环境问题日益突出和环境保护工作深入开展,基层环境行政执法工作仍存在许多疑难问题,其中立法滞后、执法水平、执法监管体系、执法队伍有待加强等问题越发突出,甚至存在部分公职人员职务犯罪等现象。笔者将深入剖析,找出当前我国基层环境行政执法困境形成的主要原因,即法律存在空白地带、环境行政执法体系、环境保护意识、执法队伍建设等,提出解决对策,助推基层环境行政执法工作有效开展。

一、基层环境行政执法困境

在基层环境行政执法中,基层环境保护工作正在面临前所未有的机遇和挑战,其中,主要表现为环境保护涉及面广且执法能力薄弱、部分领域存在立法空白、管理对象复杂、基层执法部门职权交叉重叠等四大疑难问题。

(一) 环境保护涉及面广且执法能力薄弱

基层环境监管辖区面积大,上级交办工作任务比较大,存在人员配备不足等现状。同时,在执法中涉及废气、光污染、石油、非法采砂等领域,要求基层环境执法人员在具备熟练掌握诸多领域法律知识的同时,还要有基本的职业道德水平。但在实际执法过程中,基层环境执法人员与新时代下人民群众对生态环境保护工作的需求存在较大差距,任重道远。此外,基层环境行政执法过程中现代化监控手段和执法装备相对落后。比如在市民反映强烈的噪声污染等领域,基层环境执法设备存在配置不齐全、未更新换代等情况,导致基层在执法过程中存在较大难度。

(二) 部分领域存在法律空白

环境法律、法规在实体内容上存在着空白。如新《中华人民共和国环境保护法》部分条款中有不明确的地方。其中,第六十一条规定,建设单位或者部门出现没有经过审批就建设的,环保部门有权对该单位或部门责令停止,同时处罚款,并可以责令建设单位恢复原状。该条中存在问题在于,罚款的具体事项未进行明确如:数额、罚款的比例等。

第六十二条的规定也未作出具体的数额标准。再举例来说,在环境污染防治上,我国在光污染、土壤污染、放射性物质污染防治等领域,尚未制定出相应的法律,导致无法可依,只能搁置放任情形出现,对于污染者难以进行管理并处罚。部分法律法规是设置与基层存在较大差距。由于上层立法与实际工作存在一定断层,因此当上级法规落实在基层时,实际操作中存在诸多不便和不合理性

(三) 管理对象复杂,执法难度大

在基层工作中,由于基层环境执法覆盖领域较为广泛,经常会出现水污染、光污染等情形,却难以查找到具体的污染企业与个体。原因在于缺乏对于排污企业及公民、个体的有效登记及管理。在实际中,由于管理不规范,导致对于一些特定领域如三产等服务行业中,小商小贩等无工商营业执照的产生,该部分群体呈现转移快、跨区域、流动大等三大特征,就易导致在执法中难以查明确定具体排污人员,难以对该部分群体进行有效管理处罚。

(四) 执法部门职权交叉重叠

我国实行统管与分管相结合的多部门分层次的执法体制。对于基层环境保护上,多部门常常为出现推诿扯皮,互不管理的情况发生。如在苏北A县出现犯罪嫌疑人利用跨区域将垃圾排倒至乡村沟渠进行异地填埋等现象,基层环境执法工作人员在执法中发生,河道、国土、水利等相关职能部门相互推诿扯皮,均对该情形均不干涉管理。可见,在基层环境执法过程中,往往存在各部门难以协调并部署管理,如何将各职能部门进行统一协调配合,需政府牵头或某单位牵头,加强统一协调,以有利于当出现污染环境类似行为发生时,避免职能部门推诿,能够及时有效解决污染。

二、造成基层环境执法存在问题的原因

(一) 法律意识淡薄

部分地方政府领导对科学发展观认识不到位,还固守以往的发展经济思路,存在错误的政绩观,为了追求经济最大化利益,仅要发展增长速度,环保法制观念淡薄,因此,往往在招商引资方面及投资建设上,往往是考虑发展生产的需要,如招商引资一些高能耗、重污染的污染化工型等项目,

因为该企业可以为地方财政创造更多的收入。同时，部分涉案企业往往环境保护意识较差，在基层实际中，以罚代惩的执法方式往往形成惯例，长期以往部分企业继续排污，扩大生产，不断生产-排污-罚款-生产，形成恶性循环。

（二）环保法规体系不够完善

环境执法涉及许多政府职能部门，但有些部门职责交叉，一定影响了部门环境执法的紧密配合。例如，在四川、云南等省级保护区的环境管理及全国各地出现的二氧化硫排污费的征收等方面都存在相关部门职能难以协调配合的情形。与此同时，在具体处罚上，相关的法律法规仍未出台，比如在部分城市关于加强管理汽车尾气排放上就迟迟没有出台规定，最大的后果就是给基层执法人员难以进行有效处罚，因为相关法规未出台，执法人员只能通过罚款的方式进行处罚，但难以从源头进行惩治型整治预防的效果，部分排污企业、个体就容易会产生以罚代惩的意识思维，难以从源头加强整改和治理。

（三）环境执法监督不到位

我国环境行政执法监督体制包括内部监督、外部监督如人大、政协等、及社会监督如人民群众参与。但在部分基层的实际操作过程中，环境执法监督不到位仍突出存在，一定程度影响我国基层环境执法实效。首先，就内部监督而言，各地环境执法部门内部均设立监察室等类似部门，但在实际工作中，因基层事务性工作多、杂等原因，更多应付市与县两级工作，难以将监督落实到位。同时，就外部监督而言，人大、司法机关对环境执法的监督较少，往往流于形式。在基层实际中，人大、政协等通常参观、考察、座谈会等方式进行调研，但会后的整改落实工作往往跟不上，导致人大、政协监督效果流于形式，走个过场。再者，人民群众在参与社会监督方面也存在不足，对于破坏环境等行为往往通过热线电话、举报箱等形式，但实际落实审查的工作却差强人意。

三、解决基层环境执法问题的对策

（一）加强宣传教育工作力度

一方面，强化对各级领导的宣传教育上下功夫，加强对环境执法宣传，加强宣传生态文明建设等精神，摒弃错误的发展观念，宣传“既要金山银山又要绿水青山”。另一方面，提高全民环境意识，通过开展各项活动进行普法宣传，鼓励人民群众在生活中加强对污染环境者举报的行为，促使全民懂法、守法、并能自觉投入到美丽城市建设，自觉维护督促行政机关正确行使行政执法权。

（二）赋予环保部门强制执行力

针对当前基层环境执法缺乏必要的强制力，因此要在立法上对环保部门赋予必要的强制执行权力，通常的强制执行

力包括有查封、扣押等。只有当真正赋予了环保部门相应的强制力，在执法过程中才能有的放矢，发挥拳脚，有效打击污染者，也保护了环保部门执法的威严和威慑力。

（三）改革环境管理体制，加强基层执法建设

由于基层环境执法存在地方行政干预，以致在新时期下，基层环境执法难以有效开展，打击和管理。为改变其现状，一方面，加快实行环境执法垂直管理，规避政府的直接干预或间接干预，加强基层环境执法部门独立自主开展检查整治，加大惩治力度。另一方面，将地方环境执法机构的人财物独立化。人财物独立管理，可以有效避免地方政府的干预，有利于上传下达，相关政策落地执行。此外，对于部分基层环境执法单位存在的人员配置不合理、办公场所执法设备欠缺等现象，要进一步加快执法队伍建设，招录专业化人才，减少无法律专业知识人员进入环境执法队伍的比例，提高队伍整体专业素养。与此同时，要进一步加大基层办公环境建设，及鉴定设备、执法仪器等更新换代工作，夯实队伍基础，加快执法“硬件”设施建设。

（四）提高环境执法人员的素质

积极组织环境行政执法人员学习相关法律法规，多举办环境执法培训班，组织骨干学习先进基层执法单位经验做法。联合公安等职能部门开展专项执法活动，以提高环境执法人员的法制水平和执法能力。选拔组织纪律性强、专业素质强的年轻干部，将能干事、愿事的干部提拔到环境执法队伍中，提高整体队伍素质。

四、结语

总而言之，通过分析我国基层环境保护执法的现状，可以明确我国基层环境执法工作中尚且存在一定的问题，这些问题主要体现在工作理念，监督管理以及环境执法人员个人原因方面。为此需要积极深化对环境执法工作的认识，要进一步加强宣传教育工作。通过改革环境管理体制并且提高环境执法人员的素质来作为提高我国基层环境执法工作的对策。只有通过不断努力，提高基层环境保护工作的水平，才能够营造更好的生产生活环境。

参考文献

- [1] 苏丹. 基层环境执法工作存在的问题及对策研究[D]. 山东师范大学, 2021.
- [2] 郭晓雨. (2021). 基层环境行政执法面临的困难及对策研究(硕士学位论文, 青岛大学).
- [3] 张宇. 中国基层环境执法问题及对策研究[D]. 山东大学, 2021.
- [4] 刘芳. 垂直管理体制下基层环境执法现状与对策研究[D]. 河北师范大学, 2021.