

# 环境执法的分析及思考

新郑市环境保护局 司英杰

**[摘要]**自改革开放以来的二十多年间，我国在经济建设方面突飞猛进，工业化程度大大提高，已初步建成了小康社会，但是，这些成绩的取得很大程度上是以牺牲我们赖以生存的环境为代价的，造成了局部地区甚至全国范围内的环境恶化。越来越严重的沙尘暴问题、淮河、海河、黄河等大江大河的水污染问题，无不在提醒着我们：再不下大力气保护环境，我们改革开放的成果将荡然无存，人民的生存都将受到威胁。要让广大人民群众喝上干净的水，呼吸上新鲜的空气，是对我国环境保护工作提出的新要求，也是非常实际、非常基本的要求。

**[关键词]**环境执法 依法行政 存在问题 对策

## 一、造成环境违法的五大原因

造成环境违法的原因是多方面的，其中既有内因也有外因，更是内外因素共同作用的结果。我认为，其主要因素为以下几个方面：

(一)因宣传教育不够广泛与深入，某些企业管理水平和员工素质不高，造成一些单位和人员对环境法律、法规不够了解，违反了环境法律、法规而不自觉。

(二)受经济利益的驱动。有些单位和个人在经济利益驱动下，以牺牲环境为代价来换取经济的暂时发展；有些人以减少对环境污染防治的投入来降低成本；有些人实施污染转移，把自己的环境保护成本转移给他人；有人片面理解国家政策，把发展经济理解为惟一任务，并将其与环境保护对立起来。

(三)科技水平不发达。我国环境保护方面有很多相关标准，但由于我国科技水平不够发达，使某些能实现达标的技术在经济上不合理。

(四)环境违法处罚太轻。现行环境法律、法规中不论是行政处罚还是刑事处罚，相对于环境违法行为造成的后果而言都太轻，这样就导致一些人不把环境法律、法规放在眼里，知法犯法。

(五)某些环保政策的缺陷。例如，排污收费标准低于污染治理设施运行成本，这样企业宁可排污缴费也不愿治理；谁对环境质量负责没有明确，这样就谁也不去认真保护环境。

## 二、环境执法工作面临的形势

近年来，我国的环境执法工作正在逐步形成以集中式执法检查活动为推动，以日常监督执法为基础，以环境监察执法稽查为保证，以公众和舆论监督为支持的现场监督执法工作体系。总体来说，随着环境保护工作的深入开展，环境执法工作不断得到加强。通过标准化建设，环境执法能力和水平正在不断提高。

但是我们也应该清醒地看到，随着经济的快速增长、体制的快速转轨、公众维权意识的提高，环境执法工作正处于硬碰硬的攻坚阶段。

一是粗放型经济增长方式造成的危害越来越严重。

二是企业片面追求经济利益。大企业故意偷排偷放，小企业连片污染反弹，违法排污导致严重危害群众生产生活的环境污染防治事件屡屡发生。

三是人民群众对生活质量的要求明显提高，依法维护环境权益的意识普遍增强。群众对环境问题的投诉以每年近20%的速度递增，环境问题已经成为群众信访、上访的热点之一。

## 三、影响环境执法工作的主要因素

环境执法不单纯是一个法律问题，而是关系到政治、经济、社会等各个方面的综合问题。目前，环境执法在全国是一个普遍现象，其因素也是多方面的。

### (一)地方政府的发展观和政绩观是影响环境执法的根本因素

不同地区的生产力发展水平决定了基层地方政府的决策导向。不少地方领导仍认为GDP是硬指标，环境是软指标、没指标。

### (二)企业追求短期利益的最大化是污染反弹的直接动因

决定生产力发展水平的人（企业法人环境意识和法律观念淡薄）、工具（技术装备和污染防治水平落后）、生产资料（资源、能源消耗水平是发达国家的数倍）三大要素，是当前环境执法面临的现实基础。一些企业追求短期经济效益，不惜以牺牲环境为代价。具体表现在：一是土小企业连片反弹，屡禁不止。二是大企业将违法排污作为降低成本、追求利润的“捷径”，这里既有企业受利益驱动的因素，也有受土小企业违法排污的不正当竞争挤压，造成价格扭曲的因素。三是结构性污染依然突出。一些地方的制革、化工、电镀、造纸、印染、冶炼、水泥等重污染工业群，经多次整顿仍未从根本上解决问题。

(三)体制、机制、法制、能力方面的障碍是影响环境执法的主要因素

在体制方面，执法权越放到下面，受地方保护主义势力的影响也越大，这是一个共性的问题。受“位子”、“票子”的影响，往往造成站得住的顶不住，顶得住的站不住。

在机制方面，一是缺乏事前监督机制。许多环境违法问题都是决策不当造成的，仅靠环境执法的事后监督，难以奏效，应加强事前防范，预防为主。二是部门联动没有形成长效机制。三是缺乏有效的奖惩机制。

对环保做得好的企业缺乏鼓励和重奖措施，降低了企业做好环保工作的积极性。

在法制方面，一是行政处罚额度低、抓手少，影响了执法力度。有些企业宁愿受罚也不愿正常运转治理设施。二是法律规定不具体、操作性差，难落实。对于关停措施，缺乏断水断电、吊销执照、拆除销毁设备、取消贷款等法律规定。三是限期治理、停产治理决定权在当地人民政府。在地方保护主义严重的地区，政府不愿意下达决定，有的甚至只发空头文件，不抓落实，应付检查。四是强制手段少，难以落实到位。对于拒不履行环境行政处罚决定的行为，环保部门缺乏查封、冻结、扣押、强制划拨等行政强制手段，只能申请法院强制执行，容易造成执行难。

## 四、针对上述问题应采取的对策

虽然，当前环境执法方面还存在着一些问题，有的还较为突出，但是整体趋势是好的，国家已经意识到了这些问题将对我国环境造成的严重后果，并在逐步加以解决。要解决这些问题，应从以下几个方面入手。

### (一)逐步完善环境法制，强化执法手段

尽快修订和完善环境保护有关法律法规。一是在法律上明确地方各级人民政府及经济、工商、供水、供电、监察和司法等有关部门的环境监管责任，建立并完善环境保护行政责任追究制。二是增强环境保护多项制度的可操作性。对环境法律法规中义务性条款均要设置相应的法律责任和处罚条款。三是建立健全市场经济条件下的“双罚”制度。针对目前执法中普遍存在的只罚企事业单位、不罚单位的直接责任人和有关领导的缺陷，确立既罚单位、也罚个人的“双罚”制度。四是赋予环保部门必要的强制执法手段，如查封、扣押、没收等，落实对违法排污企业“停产整顿”和出现严重环境违法行为的地方政府“停批停建项目”权等。

### (二)理顺执法体制，加强环境稽查

建立上下协调、统一的执法体制，是加强环境执法工作的体制保障。一是实行环保系统部分垂直管理体制。二是加强国家和省级环境监察部门执法力量。三是加强环境稽查工作。逐步开展环境监察内部稽查和环境保护行政稽查，切实加大对环境行政不作为行为的查处力度。

### (三)致力于建立健全执法监督机制

随着环保执法的深入，监督机制越发显得重要，它是保证环保执法沿着正确的方向发展的必不可少的条件，因此，应加强执法责任机制、执法监督机制、权力制衡机制的建设。在实际工作中，主动向人大常委会汇报环保执法工作，接受人大常委会的法律监督；建立执法过错责任追究制，对执法过错行为给予责任追究。积极推行政务公开，把行政执法的法律依据、执法程序、执法结果、廉政工作制度、文明办公规范、便民措施、举报办法和电话等一律向社会公布，把我们的执法活动置于全社会的监督之下，加强社会和舆论的监督。同时，要建立和完善上级对下级环保部门的层级监督，加强行政复议、备案等工作，使层级监督规范化和经常化。实行了执法考核评议制度，对经考核评议不合格的，要限期调整离执法岗位。

### (四)加强环保政绩考核，促使各级政府切实加强环境执法工作

按照环境法律，地方政府应对本辖区范围的环境质量负责，更应高度重视环境执法，在任期内逐步改善环境质量。首先，要加强政府主要领导干部的环境法制教育，树立科学的发展观和政绩观。二是建立完善的领导干部环境保护实绩考核制度、主要领导干部离任环境保护审计制度，实行环境责任追究制。三是实行重大环境问题一票否决制。对出现重特大污染事故、出台与国家环境法律法规相抵触的文件、引进国家明令禁止的企业，造成污染集中反弹的，实行一票否决。

### (五)加强能力建设，提高环境执法水平和能力

按照统一名称、统一职能、统一执法装备的要求，加强环境执法队伍标准化、规范化管理，提高执法水平和能力。加强队伍管理，公布执法信息，实行阳光下执法，坚决查处违法排污的典型案件，提高人员素质，建设一支政治素质好、熟悉和正确运用环境法律法规，精干、高效、廉洁、文明的环境执法队伍。积极加强硬件建设，对重点污染源安装主要污染物在线监控装置，实现在线远程定量化监控，确保污染治理设施正常运转和长期稳定达标排放。畅通12369环保热线，实行政务公开，加强社会监督。