

# 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,以环境监察执法检查为保证,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事件屡屡发生。

三是人民群众对生活质量的的要求明显提高,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,环境执法难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、廉政公布制度、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,要限期调离执法岗位。

(四)加强环保绩效考核,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,坚决查处违法违规的典型案件,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。