



我国环境行政执法存在的问题与对策研究

<http://www.firstlight.cn> 2006-09-20

环境行政执法是环境法制的重要环节,是最广泛最普遍实施环境法律的活动,是使环境法律法规实现的最主要途径。近年来,我国的环境法制建设不断加强,环境行政执法水平有了较大提高,基本形成了具有中国特色的环境保护法律体系,在很大程度上改变了过去那种环境保护无法可依的局面,但是,在我国,目前环境执法难的现象还普遍存在,有法不依、执法不严、违法不究的问题还没有根本解决。这种现象严重制约着我国环境法制建设的发展。一、环境行政执法中存在的问题分析环境行政执法的效果如何,与国家法制、思想意识、执法机构的体制及其运行机制,以及环境执法机构和人员的能力等等多方面的因素密不可分。因此,造成我国环境行政执法难的原因也并非单一的,要从多方面进行综合分析。现对环境行政执法活动中存在的主要问题作简要探讨。(一)环境立法层面上存在的问题我国现行的环境保护法律法规在立法层面上存在有空白、不明确、不具体、权责不清等不完善的问题,是导致环境行政执法难的不利因素之一。1、法律法规制定有空白我国的环境保护立法虽然起步比较晚,但是发展得很快,通过这些年来国家大量的颁布各种环境法律法规,已经初步的形成了环境保护法律体系,但是在立法上仍存在空白。至今尚未建立促进循环经济发展的法规体系;至今缺乏有关自然保护区、转基因生物安全、生物遗传资源保护的法规;至今也缺少防治化学物质、机动车、畜禽养殖、土壤、放射性物质运输等法律法规;①有关的配套立法也存在迟缓问题,关于实施排污许可证、限期治理、环境监测、饮用水源保护等制度的配套法规至今尚不能及时出台。导致在一些层面上无法可依。2、法律法规之间存在冲突我国现行环境立法中,存在的一个比较突出的问题是法律规定之间常常自相矛盾。例如《环保法》第37条规定,“未经环保行政主管部门同意,擅自拆除或闲置防治污染的设施,污染物排放超过规定的排放标准的,由环境保护行政主管部门责令安装使用,并处以罚款”。从该条文的表述来看,如果排污单位没有擅自拆除或闲置防治污染的设施,其超标排放污染物行为并非违法。但是,依据《标准化法》及其《实施细则》的规定,环境保护的污染物排放标准属于“强制性标准”,而“强制性标准,必须执行”。因此,超标排放污染物行为无疑又是违法行为。这种法律规定之间互相冲突的情况,在我国的环境立法中不是个别的现象。由于立法上的冲突,实践中在环境行政执法时常常让人无所适从,法律的尊严也因此而被大打折扣。②3、明确性和可操作性不强我国环保立法长期以来贯彻“宜粗不宜细”的原则,有些规定过于原则和粗略,可操作性不强。比如我国环境保护法律法规中的条文一般只列举一个宏观大致的方向,对于其中涉及操作的一些概念、范围、术语缺乏必要的解释和限制性规定,指向性也不强。在实践中难以操作。例如《环境保护法》第29条规定,“对造成环境严重污染的企事业单位,限期治理”,但对于何谓“造成环境严重污染”却没有做出进一步的规定,实践中难以把握。其他的一些如排污许可证制度、总量控制制度、集中控制制度的适用范围更是充满了弹性,增加了落实的难度。(二)环境管理体制上存在的问题随着体制改革的不断深化,我国已经制定了若干环境保护的法律、法规和行政规定,环境管理体制也得到了不断的完善,但是其仍然存在着严重的缺陷,已经对环境执法的顺利进行造成了障碍。其主要表现在以下两个方面:1、环境管理体制立法上的缺陷我国的《环境保护法》以及有关环境资源保护的法律法规中都有不同程度的关于环境管理体制的规定,但是随着我国法制建设的不断完善,立法的不断增多,环境管理体制的立法却相对滞后,存在着许多与环境管理的实际需要不相适应的问题,主要表现在环境管理体制立法体系不完善,各层级立法冲突;我国的环境管理体制立法在体系方面有很大的缺陷,我国没有一部统领全局的环境法典,各种立法规定存在“各自为政”的现象,立法之间缺乏统一和配合。另外环境管理体制立法过于粗糙,环境保护主管部门权责不清;如前文所提到,我国在环境与资源保护立法上采取“宜粗不宜细”的原则,法律条文的规定过于原则和抽象。其本意是为了方便环境监督管理部门的行政管理,但实际上,目前有关的规范性文件在制定管理体制时往往过于抽象,简单,不利于各部门各司其职、相互配合。尤其是涉及到有些部门的职能是更是如此,以至于使相关的执法部门认为自己没有实质作用。缺乏明确性与专门性。③2、环境管理机构设置上的缺陷我国环境与资源保护行政管理历来都是多部门条块分割,各自为政,仅有分工而少有配合,即是少有的配合和协调也因未形成法律机制,随意性太强,明确性不够。再加之政府在中立有限,使得执法效果大打折扣。其主要表现在以下几点:(1)政府中立有限,执法效果受阻在我国,环保部门的人事权和财权均由地方政府决定,环境保护主管部门隶属于当地政府,这种局面严重影响了环境执法的效率与效果。政府是由各种部门、机构所组成的综合体,各部门、机构都有各自的权利和利益,而环境作为利益的客体具有多元性。由于当前我国以经济发展为优先,在环境利益与经济利益相冲突时,环境利益往往被放到次要位置考虑,环境影响评价、三同时等制度在经济发展过程中往往流于形式,被地方政府所忽略,导致环境执法效率低下。由于政府在环境保护中的中立性难以确保,因此环境执法阻力增加,使得执法效果大打折扣。(2)环境管理体制不顺,部门条块分割生态环境系统是一个有机联系的整体,但我国在管理体制上将其人为分割为土地、农牧、林业、海洋、矿业、水利等诸多产业部门和行政区划,必然增加相关产业部门和地方的权力冲突,造成体制上的混乱。环境客体具有复杂性,客体之间存在着很强的关联性和相互依存性,因此,必须对环境

资源进行一体化管理，只有合理的分工合作，相互支持，才能够提高行政效率。在我国行政机构结构的确立中，环保部门内部机构设置不合理，影响了环境执法监督职能的发挥。^④我国环境保护实行的环境保护行政主管部门和其他部门分管相结合的管理体制，有权行使环境行政管理权的机构众多，统一监督管理部门和分管部门的关系不明确，管理职能重叠交叉。具体统管部门如何对分管部门实行统管，分管部门之间如何相互配合制约等问题，没有明确具体的规定，执法职责范围划分不够明确，相互关系没有很好得到理顺，致使统管变成了空管，分管变成了不管。

(三) 环境行政执法力量上存在的问题

1、环保行政主管部门执法权限不足

环保行政主管部门的执法权限不足突出反映在环保行政主管部门缺乏必要的强制执行权以及限期治理决定权等刚性的执法权力上。由于目前环境保护法律几乎未授予环保行政主管部门任何直接强制执行权力，尤其是没有工商税务等部门所拥有的查封、冻结、扣押、没收、强制划拨等手段，使得在出现环境违法情况时，环保行政主管部门只能通过申请人民法院强制执行的方式迫使不履行环保法律义务的相对人履行义务，而不能予以直接强制。这种状况使环保行政主管部门对层出不穷的违法行为常感到力不从心或束手无策，难以有效地进行监督管理。这就决定了环保执法目前在很大程度上呈现软弱的状态。^⑤此外，目前我国环保法律除了《环境噪声污染防治法》规定“对小型企业事业单位的限期治理，可以由县级以上人民政府在国务院规定的权限内授权其环境保护行政主管部门决定”外，其他法律均将这些限期治理权赋予地方政府。然而地方政府出于各种因素的考虑往往为了经济的发展而牺牲对环境的保护，难以下决心做出这方面的决定，这给环保执法带来一定的困难，无形中降低了环保行政主管部门的执法能力。

2、环境行政执法手段和装备不足，执法人员素质不高

经过这些年的建设和发展，我国环境行政执法的能力和执法水平有了较大提高，但是，从整体上而言，我国环境行政执法部门的环境执法能力不强，环境执法水平不高。突出反映在执法手段和装备不足，以及执法人员素质不高上。受地方人事、财政和经济发展水平等因素的限制，环境执法经费不足，我国政府预算收支科目中还没有设立环境保护类级科目，环保没有固定的资金来源，环保投入与经济社会发展水平不相适应。要保证环境行政执法职能的履行，就必须配备相应的基本设备。但是许多基层环保机构的执法装备远远达不到标准，应急能力差，这在一定程度上影响了其执法能力。由于环保部门自身建设能力受限，以至于出现执法不到位的现象，难以满足执法需要。此外，环境执法部门内部素质也有待于提高。目前，不少基层环境保护部门及环境监理机构仍然存在环境执法人员数量不足和质量不高的问题。虽然经过了连续数年的环境违法行为严查行动和日常监督检查，各地环境执法水平有了一定提高，但是环境执法人员的素质与当前的环境形势及所肩负的任务相比仍有一定差距。环境执法部门缺乏大量的有较高思想素质、既懂法律又懂科学技术的环境执法人员。

3、环境行政执法机构稳定性不够

由于我国缺乏对环境行政执法机构的专门法律规定，因此环境行政执法机构经常处于变动之中，而且各地方也很不统一。特别是县一级的环保机构仍挂靠在城建系统（也有个别挂靠在其他部门内），仅属于城建系统中的一个部门。这样导致了环境行政执法机构无法独立行使环境行政执法权，给环境执法造成了一定的障碍，使环保机构无法独立行使环境行政执法权，因而往往环境行政执法流于形式，难以真正发挥处罚环境违法的作用。^⑥而且，每一次机构改革，很多地方特别是市县一级环境行政执法机构，都面临着被裁减的危险。从而大大影响了环境行政执法机构的稳定性。目前我国环境行政执法机构的突出问题就是基层环境行政执法机构力量太薄弱，稳定性不够，难以完成执法重任。

二、解决我国环境行政执法难的对策

环境行政执法难的现象不仅制约了我国环境法制建设的发展，也对我国经济、社会的全面协调和可持续发展造成了重大的负面影响。以上部分已经对我国环境行政执法难的原因进行了相关分析，那么对症下药，予以改进以提高环境行政执法能力是十分必要和迫切的。

(一) 完善环境法律法规

1、努力填补环境法领域立法上的空白

应该及时弥补环境立法领域上存在的空白点，如光污染、电磁污染以及其他特殊污染物的污染问题，尽快出台相关法律法规及配套规定，为解决环境纠纷提供法律依据，使环境行政执法有法可依。为保护环境，走可持续发展道路提供法律的保障。

2、修订与市场经济和可持续发展战略不相符合的法律法规

法律必须与时俱进。随着我国经济体制的变革和可持续发展战略的选择，社会生活的各个领域都发生了深刻的变化，作为调整各种社会关系的法律法规也应作出相应的修改、调整，以更好地适应社会的发展，更好地解决社会矛盾。对于制定较早的法律，尤其应尽早修订，以便与其他层次的立法相协调。

3、完善各项环境法律制度，加强地方环境保护立法，使国家与地方的法律法规互相配套，相互呼应，以保证国家法律在各地的实施。同时立法应当避免过于原则和粗略，增强其在实践中的可操作性。

(二) 完善环保行政管理体制和监督机制，明确权责

1、明确地方政府的权责，树立正确政绩观

地方各级政府要对本辖区环境质量负责，各级环保部门依法对环境行使监督管理权，各司其职。要真正把环境保护的责任落实到各级地方政府，并建立相应的责任稽查奖励制度，环保政绩考核指标体系，积极推行绿色GDP。落实把环境保护纳入政绩考核是全面推进环保工作的根本举措，是解决环境执法的行政干预问题的有力措施，是环保部门参与综合决策的有效手段。要推动党委、政府和相关部门落实环保责任。^⑦

2、理顺我国的环境管理体制，实行环保执法垂直管理

中国的环境管理体制目前尚未理顺，地方各级环保部门隶属于各级地方政府，其财权和人事任免权皆不独立。如果地方政府做出了违背科学发展观的决策，当地环保部门很难抵挡住压力，由此导致一些地区环保部门审批项目时“站得住的顶不住，顶得住的站不住”。因此实行环保执法垂直管理是十分有必要的。改变以块领导模式，形成地方各级环保部门以条领导为主，成为直属国家的能独立行使环境监督权的行政执法监督机构，独立依法行使职权。

3、健全环境行政执法监督机制，强化行政执法监督

《中华人民共和国环境保护法》第七条明确规定：“国务院环境保护行政主管部门，对全国环境保护工作实施统一监督管理；县级以上地方人民政府环境保护行政主管部门，对本辖区的环境保护工作实施统一监督管理；国家海洋行政主管部门、港务监督、渔政渔港监督、军队环境保护部门和各级公安、交通、铁道、民航管理部门，依照有关法律的规定对环境污染防治实施监督管理；县级以上人民政府的土地、矿产、林业、水利行政主管部门，依照有关法律的规定对资源的保护实施监督管理。”《中华人民共和国水污染防治法》、《中华人民共和国水法》等法律中也有相应规定。上述规定为各地区、各部门、各行业的环境执法监督提供了法律根据，是全面实施环境保护法律、法规和规范性文件的有力武器。其基本对策包括通过加大国家权力机关对环境行政执法实施检查和监督的力度，理顺监督主体之间的关系，建立有效的协调机制，建立有效的内部监督机制，规范行政执法行为，提高执法水平，建立有效的社会监督机制，健全公众参与制度，完善环境行政公开制度，保障监督主体的环境知情权等等。^⑧

(三) 加强环境执法机构能力建设，提高执法能

力 1、完善相关法律法规,赋予环保部门一定的强制执行权环境保护虽然被确定我国的一项基本国策,但是就实际情况而言,环保法律、法规与这一国策地位相比显然不相称,其中一个重要的方面就是对不法排污企业强制手段不硬,制约因素太多,环保部门执法难。因此,要对目前的环保法律、法规加以修改,扩大环境保护行政执法的权限,增强环境保护行政执法的强制手段,赋予其一定的强制执行权。2、加强自身建设,提高执法能力 环境执法队伍也要不断加强能力建设,提高环境执法水平和能力。一方面执法人员必须不断提高自身素质,提高进入门槛,建设一支训练有素、精通业务、善于管理、为政清廉、立志为环境保护事业贡献力量的生力军,不断提高环境行政执法工作人员的执法能力,使之敢于执法,同时也善于执法;⑨ 另一方面应积极加强硬件建设,加大对基层环保部门的投入,确保其拥有先进的设备和仪器。只有加大执法装备建设,才能提高环境执法的效率和能力。参考文献: ① 参见国家环保总局新闻发布《环保总局副局长潘岳: 环保总局赞赏清华接手圆明园环评, 现行环保法规应根据形势做出修改》② 参见高军《试论我国生态环境法治建设》③ 参见《环境行政执法研究论文集》④ 参见王世进 徐忠麟《环境执法难的原因分析及对策》武汉大学环境法研究所网⑤ 参见《浅谈环保执法的障碍及对策<http://dotnet.mblogger.cn/mystar/>⑥ 参见杨伯起, 俞伟波, 陈水勇, 陈焕, 吕一峰《当前环境行政执法中存在的问题及对策》⑦ 参见王世进 徐忠麟《环境执法难的原因分析及对策》武汉大学环境法研究所网⑧ 参见李祝才《加强和改善我国环境行政执法监督初探》武汉大学环境法研究所网⑨ 参见杨伯起, 俞伟波, 陈水勇, 陈焕, 吕一峰《当前环境行政执法中存在的问题及对策》 Abstract: The primary causes for the difficulties in Our country's environment administrative law enforcement are blanks in the legislations; conflict between law and regulations; weak in the definition and feasibility; flaw in the legislation of management system and the organization establishment; jurisdiction insufficiency in the strength of environment administrative law enforcement; insufficiency in the environment administrative law enforcement method and the equipment; low in the quality of the law enforcement officials; insufficient in the stability of the environment administrative law enforcement agencies, and so on. We must solve these problems from the following aspects: consummate environmental laws and regulations, consummate environmental protection administration system and the inspector general mechanism, clarify the power and responsibility, enhance the construction ability of environmental law enforcement agencies; Sharpen the ability of law enforcement, and so on. Key words: environment administrative law enforcement; problems; countermeasure 作者简介: 柳长君, 武汉大学环境与资源保护法学2005级硕士生。

[存档文本](#)