

·环境监理·

环保行政强制执行制度的反思与重构

程晓燕, 朱 群

(淮安市环境监察支队, 江苏 淮安 223001)

摘要:简述了环保行政执法与强制执行之间的关系,指出了我国现行的行政执法法律制度存在的不足。现行环保法律法规把强制执行的权力主要配置给法院,环保部门在行政执法中,很少有自行强制执行手段,不能有效遏制和减少环保违法行为的发生,降低了环保行政执法的效率和环保法律法规的威慑力,使环保行政执法的目的不能顺利和完全实现。提出环保行政强制执行制度必须改革。改革后的环保行政强制执行的模式应该是:环保行政强制执行权全部由环保行政主管部门行使,即自行执行;同时对环保行政主管部门行使强制执行权从程序制约、指导原则和救济保障措施上加以完善。

关键词:环境行政;行政执法;强制执行

中图分类号:DF74

文献标识码:B

文章编号:1006-2009(2003)02-0007-02

Introspection and Re-construction of Environmental Administrative Forced Execution System

CHENG Xiao-yan, ZHU Qun

(Huai'an Environmental Supervisor, Huai'an, Jiangsu 223001, China)

Abstract: The relationship between environmental law enforcement and forced execution was discussed. There had some disadvantages in our law enforced system. Because the right of forced execution belongs to the court, environmental administrator have no right. So it can not contain and decrease the environmental illegal activity, reduce the efficiency of environmental law enforcement and the deterrent of environmental laws. The environmental administrative forced execution system need be reformed, the right of forced execution should belong to environmental administrator. The procedure contain, execution principle and relief countermeasure for environmental administrative forced execution system were discussed.

Key words: Environmental administration; Law enforcement; Forced execution

我国已经加入WTO,逐步建立起一个符合WTO规则的、规范有序的法制环境,是我国社会经济健康快速发展的内在要求。目前,在环境保护管理领域,有法不依,执法不严,违法不究的行为时有发生,这些环保违法行为的产生与环保行政执法中缺少强有力的执行手段,从而造成执行难、执行不力有着很大关系。因此,建立起一套行之有效的环保行政强制执行制度,遏制和减少环保违法行为的发生乃当务之急。

1 环保行政执法与强制执行

环保行政执法同其他行政执法一样,要经历立案、调查、审理、处罚、执行等诸多程序。在这些程序中,执行程序是环保行政执法的最后阶段,是环

保行政处罚得以最终实现的前提条件,也是国家环境保护行政管理监督权能否真正行使的重要标志。因此,正确、及时地执行环保行政处罚决定具有十分重要和积极的意义。

(1) 通过执行环保行政处罚决定,使其所确定的内容得以实现,从而保证国家环保法律法规的贯彻落实。

(2) 通过执行,制裁环保违法行为,从而保证国家利益和公民、法人及其他组织的环境权不受侵犯,维护正常的环境管理秩序,促进可持续发展。

(3) 通过执行,宣传环境保护法律法规,提高

收稿日期:2002-10-14;修订日期:2003-01-10

作者简介:程晓燕(1971-),女,江苏宜兴人,工程师,大学,从事环境监察工作。

人民群众的环保法制观念,从而预防和减少环保违法行为的发生。

2 我国现行的行政执法法律制度及其不足

目前,我国还没有一部统一的有关行政执法制度的法律,其规定散见于各单行法律、法规。根据有关资料统计,我国涉及行政强制的60多部法律法规中,关于申请人民法院强制执行的法律法规约占70%;关于行政机关和人民法院选择执行的法律法规约占3%;关于行政机关自行强制执行的法律法规约占23%;关于具有处罚规定而没有明确由谁执行的法律法规约占4%。这样的立法状况其不足体现在3个方面:

(1) 同样是执法任务很重的行政机关,有的具有强制执行权,有的却没有,造成了执法上一定程度的混乱。

(2) 强制执行手段单一,仍是直接强制、代执行和执行罚等传统强制手段,已不能适应目前行政领域的扩大、行政现象日益复杂的要求。而且,有的立法只规定了直接强制手段,有的立法只规定了间接强制手段,难以达到迫使当事人及时、全面履行义务的目的。

(3) 行政效率受到严重影响,行政目的不能顺利实现。就行政机关而言,自身无强制执行权的,只能依靠人民法院强制执行。申请人民法院强制执行的,如当事人提起诉讼,按照最高人民法院关于《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释第94条“原则上不予执行”的规定,实际上多数情况下行政机关的强制执行申请处于中止状况,再加上人民法院立案审查的30日期限规定等等,在不考虑其他非正常因素的情况下,单就相关法律规定来说,一个无强制执行权的行政机关的具体行政行为,自作出到强制执行完毕,至少需要3个月以上的时间。这无疑是在行政和司法资源的浪费,特别是有些当事人利用这段时间,诋毁具体行政行为,继续实施法律所不允许的行为,加剧了对社会的危害。

3 环保行政强制执行制度必须改革

现行环保法律法规把强制执行的权力主要配置给法院,环保部门在行政执法中,很少有自行强制执行手段,对环保执法部门的这种强制执行权的配置,其弊端是显而易见的:

(1) 降低了环保行政执法的效率。环保行政执法的周期过长,使得环境可能继续受到污染,影响人们身心健康和财产安全。

(2) 降低了环保法律法规的威慑力。当事人可能借机消极抵抗,甚至于最后逃避了惩罚,使环保行政执法的目的不能顺利和完全实现。

(3) 不能有效遏制和减少环保违法行为的发生。

(4) 对环保行政执法人员造成一些畏难情绪。

以上弊端,已经严重影响了环保法律法规的公正性、严肃性,也给各项环境管理制度的执行带来了困难。

4 环保行政强制执行制度的重构

环保行政强制执行的模式应该是:环保行政强制执行权全部由环保行政主管部门行使,即自行执行,同时对环保行政主管部门行使强制执行权从程序制约、指导原则和救济保障措施上加以完善。

由环保行政主管部门行使强制执行权,并不是放任环保行政主管部门自由执行,而应加强对强制执行的监督和制约。就程序而言,从环保行政强制执行决定的作出到具体实施,都应严格遵守程序。比如,事先告知程序,即事先告知当事人不主动履行处罚决定将要承担的法律后果,包括执行罚、强制执行等;集体审议程序,通过集体审议决定是否强制执行,强制执行的时间、方式、方法等。就指导原则而言,应确立依法强制原则。就法律救济而言,在加强环保行政复议、行政诉讼的基础上,要进一步完善对环保行政强制执行的救济途径,比如国家赔偿、执行回转等。

·简讯·

内蒙古草原生态监测站着手编写《内蒙古草原生态环境十年监测报告》

近日,内蒙古自治区草原生态环境监测站为掌握全区草原生态环境的发展变化状况和近几年国家生态环境保护与建设政策的实施情况,根据呼伦贝尔市草甸草原、锡林郭勒盟典型草原、包头市达茂旗荒漠草原、阿拉善盟荒漠生态系统监测子站提供的监测数据,着手编写《内蒙古草原生态环境十年监测报告》。

摘自中国环境监测总站《环境监测信息简报》2003年第1、2期