

浅析环境执法现状及对策

王智莉

(南京市秦淮区环境监察大队, 江苏 南京 210001)

中图分类号: X 520

文献标识码: A

文章编号: 1006-2009(2005)01-0006-02

环境执法是强化环境监督, 控制环境污染的重要手段之一, 在保障环保法律、法规的实施, 加强环境建设方面起着十分重要的作用。然而, 从我国环境执法实践来看, 普遍存在着环境执法难、难执法, 以权代法、暴力抗法等现象, 给整个环境保护工作带来不利的影响。现从我国环境行政执法的现状出发, 对环境执法中所存在的问题进行分析, 提出对策和建议。

1 环境执法现状及存在的问题

1.1 环境法律体系还存在缺陷

为适应社会主义市场经济和环境发展的需要, 各类环境污染防治法相继出台, 或修改后重新颁布, 为环境执法提供了法律武器。但现有的 7 部大法和 3 个条例中, 仅有《水污染防治法》有实施细则, 而大气、固废、噪声污染防治法, 生效执行多年, 均未出台实施细则。如《噪声污染防治法》规定违法行为的法律责任, 有警告、责令改正并处罚款, 都是原则性的规定, 没有规定罚款数额。有些环保法律、法规、政策、规定之间存在着不协调, 有些环境领域还处于无法可依的状况, 如光污染问题。

1.2 环境执法主体林立、多头管理、责权不清

我国在环境保护领域实行的是统管与分类相结合的多部门、分层次的执法体制, 即环境保护行政主管部门对环境实行统一监督管理, 相关行政主管部门实行专项监督管理。但在现实中, 环境保护法律、法规对环境保护行政主管部门如何监督其他部门, 拥有哪些监督权均没有做出具体规定, 致使环境保护行政主管部门没能真正地对环境实行统一监督管理。特别是当有的部门不认真履行职责, 给违法者开绿灯, 而作为同级的环保部门, 无法给予必要的制约。在出现问题时, 部门之间存在相互推诿现象。如对施工工地控制二次扬尘污染管

理问题上, 涉及部门众多, 谁都应该管, 但谁都未认真去管, 经常是环保部门一家唱独角戏。

1.3 全社会环保法律意识尚待提高

随着依法治国, 依法行政观念的推进, 政府职能部门和公民的法律意识有了较大的提高, 但总体上还比较淡薄。主要体现在三个方面: 一是某些部门对可持续发展战略缺乏应有的认识, 为了本地区眼前的经济效益和财政收入, 对新建项目把关不严, 造成了新的污染源继续产生; 对污染较重的企业, 往往考虑国计民生、劳动就业、社会稳定等因素, 不能依法作出责令停业整改和关闭的决定, 造成居民投诉不断, 群众不满意; 二是排污单位由于对环境保护缺乏认识, 法制观念薄弱, 在新建项目“环评”和“三同时”制度执行上存在着严重的滞后现象, 未批先建, 时有发生。一些企业为追求短期经济效益, 节约成本开支, 不惜以牺牲环境为代价, 故意不正常运行污染治理设施, 超标排放现象时常发生; 三是公民在环境权益受到侵害时, 不知道用法律武器来保护自己, 通常只采用向环保部门投诉方式, 以求得解决。

1.4 执法手段的软弱性

我国现行环保法律、法规把强制执行的权力主要配制给法院, 而环保部门在执法中, 很少有权力自行实施强制手段, 环保部门的强制执行权限极其有限, 且均属于间接强制。一是《固体废物污染环境防治法》第 46 条所规定的危险废物代为处置。二是《行政处罚法》第 51 条(一)的规定加处每日 3% 罚款的执行罚, 除此两侧以外, 其他均须向人民法院申请强制执行。此外, 在限期治理、停产整改权限上, 除《环境噪声污染防治法》规定对小型

收稿日期: 2004-10-08

作者简介: 王智莉(1961-), 女, 江苏南京人, 工程师, 大学, 从事环境监察工作。

企事业单位的限期治理,可以由环保部门决定外,其他法律将限期治理、停产整改决定权赋予了地方人民政府。然而,地方政府考虑众多因素,有时难以将环保工作作为其考虑的出发点和立足点,面对各种环境违法行为,环境执法人员难以达到迫使当事人及时、全面履行环境义务的目的,这也决定了环境执法不可避免地带有软弱性,不彻底性。甚至导致对一些重大环境污染问题的查处丧失了最佳时机。如群众投诉强烈的夜间施工噪声扰民问题,监察人员接诉后及时赶到现场,调查违法事实,发出相关文书,施工方也停止了施工,当监察人员刚离开现场后不久,居民又一次举报,反映施工方又开始施工,作为环保部门只能再次到现场,说服教育,予以制止。

1.5 环保执法队伍建设不到位

随着环保工作的不断深入,执法队伍建设方面也暴露出不少问题:一是环境执法力量与繁重的工作任务失衡。一个区、县监察大队的环境执法人员一般 10 人左右,往往疲于奔波,穷于应付,使得对排污单位日常检查的次数偏少,范围偏小。二是环境执法队伍还普遍存在业务不精,素质不高的问题,因环境执法涉及水、气、声、放射性物质等领域。三是现有仪器设备数量少、品种少、档次低,而交通工具、通讯工具的缺少已经成为规范执法、快速行动的客观障碍。

2 对策和建议

2.1 建立和完善环境法律体系

要尽快修订和完善环境法律、法规,制定相应的实施细则,增强各类环保法律、法规的可操作性,对一些重要的义务性条款均要设置相应的法律责任和处罚条款,对环境法律空白要及早立法,使环境保护各项管理处于有法可依状态。

2.2 明确各职能部门职责,加强沟通,联手执法

首先,要进一步明确政府各相关部门在各个环节的环境职责及执法责任。对主管环境违法案件查处不力,推卸查处责任而造成严重后果的部门,要规定追究其责任的依据,彻底改变环保部门孤军作战的现状。凡是涉及到执法主体较多,执法权力和执法责任分散的污染问题,应由政府出面协调,组织相关部门联合执法,建立齐抓齐管的长效机制。其次,环保部门应加强与法院的沟通和协调,

对拒不执行环保行政处罚决定的单位,要争取法院的支持和配合,坚决采取强制执行措施。

2.3 加大环保宣传力度,提高全社会的环境意识

可以利用电视、广播、报纸、网络等媒体开展多种形式、层次的环保宣传教育,大张旗鼓地开展正面典型和反面典型警示教育,提高人们的环境意识和法律意识,营造有利于执法的社会氛围。把环境保护工作纳入党政领导干部政绩考核,实行“环保一票否决”制,凡环境质量达不到标准要求,环境污染严重的地方的官员,不得升迁,甚至给予处分。其次,加大环境违法行为的查处力度,建立健全市场经济条件下的“双罚”制度,对同一环境违法行为,既要罚环境违法单位,又要罚环境违法单位的直接责任人和领导。同时,建立公众参与制度,通过公众介入加快环境问题的解决;环保部门应深化环境执法政务公开制度,在环境执法中体现“以人为本”的原则。

2.4 强化执法手段,提高执法效率

建议尽快修改环保法律、法规,扩大环境执法的权限。其一,法律应赋予环保部门强制执行权,应有权依法采取查封、冻结、扣押等强制措施,以达到及时管理的目的。其二,赋予环保部门限期治理和关停企业的决定权。由对企业污染状况较为了解的环保部门行使限期治理和关停企业的决定权符合环保工作的具体特点,有利于抑制环境污染加重趋势。

2.5 加强环境执法队伍建设,不断提高执法力度

要加强对环境执法人员的环境业务知识培训,提高执法人员的责任意识、服务意识和廉洁意识;练好“三功”,即嘴功,说得清说得透;手功,写得准写得全;腿功,跑得勤跑得快,从而提高执法人员理论水平 and 解决实际问题的能力。同时,建立健全环境执法的监督机制,从制度上解决执法松懈问题,真正造就一支拉得出、打得响的执法队伍。另外,政府应切实加大投入,增加环境监察人员的编制,落实工作经费,配备必要的现场快速监测仪器和取证设备。此外,应建立上下协调统一的执法体制,这是加强环保执法工作的体制保障,环境监督系统可借鉴其他执法部门的管理模式,实行垂直管理体制,有利于环保部门避免一些人为干扰,大胆进行环境执法,从根本上解决执法不严的问题。

本栏目责任编辑 李文峻