

# 西部生态文明建设的环境执法保障<sup>\* 1</sup>

武彦波

兰州理工大学法学院,甘肃 兰州 730050

**摘要:**我国西部生态文明法治建设已经取得很大成绩,但仍然存在不少问题。环境执法是生态文明法治建设的重要组成部分,环境执法状况的好坏,会对生态文明建设产生直接的影响。所以,面对西部严峻的环境形势,在生态文明建设的背景下,通过分析西部环境执法现状,探索更好的环境执法路径,是回应现实需求的需要。通过强化部门合作,实现统一联动;加强执法队伍建设,完善公众参与机制等是实现环境执法保障目的的有效手段。

**关键词:**生态文明建设;法治;环境执法;路径

中图分类号:D922.68

文献标识码:A

文章编号:2095-4379-(2016)28-0030-03

**作者简介:**武彦波(1990-)男,汉族,山西忻州人,兰州理工大学法学院,硕士研究生,研究方向:环境法。

生态文明建设贯穿于国家治理的全过程之中,是一个系统性的工程。从法治层面讲,如何在立法、司法和执法的过程中融入生态文明的理念,实现法治为生态文明建设保驾护航,是当下一个重要的法学命题。针对西部生态文明建设,本文主要从环境执法的层面进行探讨。

## 一、生态文明建设与环境执法的关系

生态文明建设是中国特色社会主义“五位一体”布局的重要组成部分,将生态文明建设纳入总体布局,将有利于从国家治理的顶层设计上协调经济发展与环境保护的矛盾。党的十八大报告强调,生态文明建设必须依靠法治,通过制度来规范和约束人们的行为,使生态文明建设得到有效落实。

法律是文明的产物,同时也是维系文明发展的手段。<sup>[1]</sup>在现代民主社会,依据法律来进行国家治理和社会事务的管理成为一种常态。现代法治具有规范性、稳定性和民主性的色彩,它所具有的权威得到社会公众的认可和信赖,这决定了法治在生态文明建设中的地位和作用。首先,生态文明建设是理论指导下的实践工作,在具体的实践当中,各地区和不同领域都会积累一定的实践经验,而法治所具有的规范性特点有助于对这些零散的经验进行加工整理,使之条理化,更具科学性,并逐步成为具有普遍效力的法律,从而更好的指导生态文明建设的实践活动。其次,法治符合民主社会发展的趋势,在生态文明建设过程中需要人民群众的广泛参与,它是一项系统性工程,与每个人的利益息息相关。通过法治实现机会平等,保证每个人都享有发言权、知情权,从而为生态文明建设奠定坚实的社会基础。第三,法治具有稳定性的特征,生态文明建设既需要当代人的努力也需要后代人继续为之奋斗,具有艰巨性和漫长性,所以生态文明建设应当保持连贯一致,不能因为局部政策调整而轻易变动。法律具有公信力,它不会随领导者个人意志而轻易更改,符合了公众的信赖利益保护要求,使生态文明建设得以稳步推进。

在生态文明建设领域,构建科学的法律制度是基

础和前提,而制度的好坏和实效的发挥最终落脚点在执法层面上。“徒法不足以自行”,生态文明的法治建设效果如何,最终要通过环境执法来体现和检验。符合生态文明理念的法律制度只有最终落到实处,才能真正推进生态文明建设,实现法律对生态文明建设的保障功能,所以,我们必须高度重视环境执法的理论与实践研究。

## 二、我国西部环境执法现状分析

目前环境保护工作已经引起我国政府的高度重视,中央提出对领导干部实行生态环境损害责任的终身追究制,离任时要有自然资源资产离任审计,但是具体的实施细则和处罚措施还有待进一步推进。环境执法工作牵涉到多方的利益,加之环保部门属于传统的政府“弱势”部门,执法力度有限,造成环保执法过程中出现许多不尽如人意的问題。

西部地区是我国水源的重要涵养地,生态环境复杂多样,但同时也是我国生态脆弱的地区。在国家大力振兴西部经济的同时,经济发展与环境保护的矛盾也越来越凸显。在目前推进一代一路建设的过程中,西部的环境问题更进一步引发人们关注。针对西部环境执法中存在的问题分析如下。

### (一)环境执法部门的权责界线问题

环境问题往往与经济问题和社会问题有密切的关系,背后涉及多方利益冲突,具有复杂性和关联性。所以从这个角度讲,要想有效地解决环境问题,就需要协调好各方的利益关系,而协调各方关系则要求环境执法的不同部门发挥自身优势,相互之间有效配合与积极合作。但是在环境执法的实践中,环保部门的职能分工有时并不是那么清晰,特别是在西部一些市县的环保部门,职能交叉现象更加严重。这种交叉带来极大的弊端。各部门从本部门的利益出发,遇到分工不明确、职权相互交叉的情况时进行协调工作是很困难的。它们相互之间争夺审批、发证、收费、处罚等对本部门有利益的权力,而对于自己投入力度大或者获得利益小的一些环保工作不愿意接手,能拖则拖,能推则推,环保工作形成“九龙治水”的局面。<sup>[2]</sup>在另一方面,

\* 《西部地区环境执法现状调查与完善路径研究》项目(编号 S33)的阶段性研究成果,该项目受兰州理工大学2016年学生科技创新基金资助。

西部地区环保部门在委托执法中存在着“转委托”现象,这既是不合法的,同时也会影响到执法的实效。<sup>[3]</sup>

### (二) 环境执法体制存在的不足

我国目前的法律规定对统一管理的环境执法部门规定的较为详细和具体,对分散管理的环境执法部门却比较少。具体说,大多数规定过于笼统,在基层环境执法过程中,针对不同的环境问题,缺乏统一规范的程序设定,造成执法不规范、不到位;对环境执法的监督和追责办法也不明晰,常常引发执法不作为问题。在西部地区,环境执法的另一个显著问题是环境执法地位不独立,执法活动受地方政府的制约。在旅游景区和自然保护区等区域,环保与地方经济发展呈正相关,环境执法工作得到地方政府和民众的认可和支 持。但是在一些矿产资源丰富的区域,为了提升地方经济水平,地方政府为东部地区一些高污染高能耗的企业来此安家落户提供了宽松的政策,极大的降低项目审批的环评标准。甚至地方环境执法部门对排污行为给予处罚时都会有政府出面调解,使环境执法陷于尴尬的境地,损害了执法的权威。

### (三) 环境执法机构的问题

执法人员的素质直接影响环境执法的实效,虽然经过几十年的建设和发展,我国西部的环境执法水平和能力有了很大的提高和改善。但是从总体上看,我国西部环境执法人员的素质与目前的环境执法需求仍存在较大差距,环境执法水平和能力在整体上处于一个比较低的层次。尤其是西部一些基层环境保护机构,执法人员学历低,具备法律知识或相关环境监管测试知识技能的人员更是寥寥无几。这些环保机构在进行人员选拔过程中,受当地社会因素的影响,加上选拔不够谨慎和严格,使得一些业务水平低、文化水平低的人员进入环境执法的队伍里。<sup>[4]</sup>这些人员在环境执法的过程中由于对环境保护的法律法规理解不全面,又缺乏必要的环境执法素养,容易受到不良利益驱动的影响,在执法过程中盲目又功利,损害了环境执法队伍整体形象,与符合生态文明理念的高效环境执法要求相去甚远。

目前,西部的环境违法行为呈现出多样化、隐蔽化等趋势,许多环境违法行为等到查处的时候往往已经造成了极大的环境问题。与之相对应,环境执法的综合性加强,涉及范围扩大,业务要求提高,而环境执法机构的设备落后于环境执法的需要,并且缺少相应的环境执法经验,难以对环境违法行为作出准确、及时的应对,无法及时有效对环境违法行为进行调查和取证。甚至在西部的一些基层环境执法单位,配备了先进的检测设备却无人会操作,或者无人敢操作。这些现象严重阻碍了环境执法的开展,成为规范执法和严格执法的一大障碍,客观上导致了环境执法机动能力差,环境执法效率偏低。

三、充分发挥环境执法对西部生态文明建设的保障作用

#### (一) 环境执法部门加强合作,统一联动

我国西部环境执法部门在执法实践中的“统一监督管理”作用没有得到充分发挥。各部门之间的分工

不清楚,职权交叉,相互之间的掣肘行为给协调配合带来困难。执法部门众多,导致政出多门,对自己部门有利的,相互争夺各种权力,对自己无利可图的一些环保工作任务容易懈怠,相互推诿,使环境保护职能难以全面落实,使生态文明建设缺失了重要的一环。

针对上述问题,我们可以从以下几方面去改进。一是建议在政府层面成立环境保护委员会,探索和完善大环保体制,强化环境与发展的综合决策和协调机制,使环保工作由单一的污染源监管上升到对空间格局、产业结构、资源配置的调控和优化。如山西省长治市成立了环境保护委员会,市长为主任,分管副市长为副主任,办公室设在环保局,政府有关部门设立环保科,有效的增强了环保统一监管职能。二是适当归并环境监管职能,减少职能交叉,有序整合并明确分散在不同领域、不同部门、不同层次的监管职能,逐步建立统筹有力、运行高效的环保统一监管格局。在西部环境执法实践方面,新疆皮山县于2015年推出网格化环境监管体系实施方案,为我们提供了很好的参考价值。该县根据环境监管实际,成立环境管理网格化工作领导小组,在全县建立四级环境监管网格,由县政府到村、社区,网格内的监管工作具体分工,明确网格责任领导、主要负责人、直接责任人等三级责任主体,实行逐级负责制。三是授权环保部门按照环保责任目标定期对各行业、各部门组织开展环保目标考核,强化环保约束机制。将环保常规执法与专项治理紧密结合,调动执法的积极性,巩固执法效果。四是强化环保部门能力建设,使环境执法工作符合生态文明建设理念,环境执法活动的出发点和落脚点都要与生态文明建设的要求保持一致,保障执法装备,增加编制,改变现行委托执法的状况,切实加大环境监管执法力度。

#### (二) 加强环境执法队伍建设,保障公众参与

生态文明建设理念只有通过基层环境执法工作者去践行,才能真正发挥实效。所以,环境执法队伍建设是关键。在新人员录用环节要严格把关,坚决杜绝“关系户”和“裙带关系”。针对老人员,要有计划的根据客观条件对他们进行业务培训,提高他们的法律素养。

公众环境意识的提高和公民环境执法的积极参加和监督能够促进环境执法队伍严格自律,提高自身素质。同时,环境保护具有公益性,它不只是环境执法部门的事,更是全民的事业,所以环境执法必须动员西部各民族广泛参与。对此提出以下几点建议。

一是充分保障环境执法信息公开。保障环境执法知情权是公众进行环境执法参与的前提。西部地区,特别是一些民族自治区域,民众有着朴素的环保意识,受民族习惯法的影响,他们会有意识的保护自己生活区域的森林、草场等。但是,对环境问题,他们还没有形成科学而理性的认识,大多认为环保只是政府部门的“工作”而已。所以保障公众环境执法知情权,有利于普及环保知识,逐步引起公众对环境问题的重视。首先,环境执法机关应及时向公众公布其所掌握的有关环境执法的具体信息,公众可以第一时间了解环境

(下转第29页)

故案件分析认定系统、车辆和驾驶人管理系统、交通安全违法行为处理系统。这三套系统能够相互独立的在《道路交通事故处理及预防》、《车辆和驾驶人管理》及《道路交通秩序管理》这三门交通管理工程专业的核心专业课程中用作实训教学,也可以作为一个整体,作为公安专业的学生在实战实训中使用。

### 1. 道路交通事故案件分析认定系统

《道路交通事故处理及预防》是交通管理工程专业的核心业务课程,所以交通事故现场勘查、现场图的制作;事故的分析、模拟和再现是本专业的核心能力培养要求。道路交通事故案件分析认定系统主要为培养学生分析、处理交通事故的能力,同时给教师科研提供基础条件并服务于公安交通管理实战。本系统除了数码相机、台式计算机、打印机等基本办公设备外,另外增加了道路交通事故现场勘查车、交通事故再现软件和交通事故分析演示软件、交通事故现场勘查箱、执法记录仪等设备。

### 2. 车辆和驾驶人管理系统

《车辆和驾驶人管理》也是交通管理工程专业的一门核心业务课程。车辆和驾驶人管理系统主要是为学生掌握机动车登记的基本流程;通过外观、材质、防伪暗记等方面初步识别机动车假牌、假证等实训内容提供基础平台。本系统除了基本办公设备外,另外增加的主要设备有车辆和驾驶人管理系统中所需要的各种车辆号牌、驾驶证和行驶证,还包括放大镜、螺丝刀、老虎钳等一些常备工具。

### 3. 交通安全违法行为处理系统

对交通安全违法行为进行规范查处,是对交通管

理工程专业毕业生的基本素质和能力要求,交通安全违法行为处理系统为开展交通安全违法行为查处实训提供基本的设备和装备。本系统除了基本办公设备外,另外配备了便携式酒精检测仪、便携式激光测速仪、车载电子警察、警务通、移动交通标志、破拆器、反光背心、锥桶、九小件等一些设备和装备。

### 三、结论与展望

江苏警官学院与南京多伦科技股份有限公司合作建设的江苏警官学院交通管理工程实验室现已完成竣工验收并交付使用。双方产学研合作,对江苏警官学院而言,提高了交通管理工程实验室的建设质量,加快了实验室的建设进程,节省了建设成本,有利于提高交通管理工程专业及相关专业的人才培养质量。对于南京多伦科技股份有限公司而言,其短期收益是有限的,但从长远来看,其与江苏警官学院交通管理工程专业的合作,提升了企业的软实力,为其产品提供了潜在的市场,基本能达到“合作共赢”的合作初衷。江苏警官学院交通管理工程实验室的建设内容和方式,可以为各个已申报成功和正在积极申报交通管理工程专业的公安院校的实验室建设提供参考和借鉴。

### [参 考 文 献]

- [1]魏裕博,邵文安,胡斌.实验室建设和管理模式改革的探讨[J].吉林省教育学院学报:学科版,2008(9):30.
- [2]张勇刚,张新海,郑才城等.面向实战的公安交通管理工程专业实验室建设研究[J].湖北警官学院学报,2015,28(6):152-154.
- [3]吕海军,甘志露.产学研合作创新研究述评及研究展望[J].生产力研究,2005(4):230-232.
- [4]黄艳.教学研究型大学产学研合作问题研究[D].厦门大学,2011.

(上接第31页)

执法信息。通过信息公开,使公众认识到,环境执法工作本质上维护的是他们每个人的切身利益,从而可以激发他们参与执法的积极性。其次,企业在增加当地居民就业的同时还应保护当地的自然环境,污染自然环境的企业,长久下去,必然会引起当地民众的反对。所以,企业要主动公布其环境行为的具体信息,使得公众能够对企业的行为有充分的了解和认识,监督企业合法生产,绿色生产。

二是扩大公众参与环境执法的范围。环境执法过程和结果都很重要,公众应该参与环境执法的全过程,包括环境执法过程中的检查、调查、证据的审核、申辩和听证程序、执行阶段以及执法的救济等阶段。扩大公众参与范围,可以增加环境执法的透明度,很好地将法律的实施与西部基层民众朴素的环保热情结合起来,利于公众在环境执法过程中维护自身的环境权益,使国家法的权威性获得大众认可,也有利于民众在更大的范围内对环境执法活动进行有效监督。公众在参与环境执法中,能够向环境执法部门提供更多的、更准确的与环境执法相关的信息,在一定程度上弥补环境执法部门的不足,降低环境执法成本。西部地域辽阔,但是受执法经费限制,加上人员配备不足,针对边远地

区的环境污染和生态破坏,往往很难及时发觉并采取有效措施,如果有当地居民的协助,可以有效弥补执法方面的不足之处。

在公众参与环节,不但要强调事中参与,同时还要保障事前参与和事后参与。进行环境影响评价的项目,在举行听证会、论证会时,应该保证地方公众代表的参与,听取他们的意见。这在西部地区不只有环保法上的意义,还具有维护民族繁荣和稳定等政治意义。公众的事后参与能够强化环境执法的效果。环境执法部门通过公布对企业的执法状况,让公众监督企业的生产经营活动,发现企业违法活动,及时向环境执法部门反映。环境执法部门和公众的双重监督,能够迫使企业增强自律,积极遵守环境法律法规,主动对生产结构进行改良,进行清洁生产。西部的生态文明建设,在政府、民众和企业三者的相互协调中,将得到不断推进。

### [参 考 文 献]

- [1]庞德.法理学[M].廖德宇译.北京:法律出版社,2007.
- [2]吕忠梅.生态文明建设的法治思考[J].法学杂志,2014(5):17.
- [3]汪劲.环境法治三十年:我们成功了吗[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [4]武鹤.环境行政执法研究[D].长春理工大学,2011.