

乡村振兴视域下农村生态环境执法问题研究与策略分析

陈诚 包林强

贵州财经大学 贵州贵阳 550025

摘要:农村生态环境作为农民生产生活的物质基础,对农村经济可持续发展至关重要。然而,当前农村环境执法面临法律法规不完善、执法权实施受阻、执法力量薄弱等困境,同时农业生产和工业活动引发的污染问题日益严峻。为改善这一现状,本文提出了深化权力下沉与资源整合、明确环境执法部门职责划分、完善技术设施与人才建设等策略。通过这些措施,旨在推动农村生态环境持续改善,促进多方主体参与环境执法,并建立有效的环境执法监督制度。

关键词:农村环境执法;法律法规不完善;权力下沉;环境监督制度;多方主体参与

引言

国家领导人在党的二十大报告中提出要全面推进乡村振兴,并重点强调建设宜居宜业和美乡村^[1]。乡村振兴战略是我国政府为推动农村发展、提高农民收入、实现农村繁荣而提出的重要战略。在这一战略背景下,农村生态环境治理成为不可或缺的一环。农村生态环境作为农民生产生活的物质基础,直接关系到农村经济的可持续发展和农民生活质量的提升。然而,农村环境法治面临着一系列问题,难以满足新时代生态文明建设的现实需求。农村生态环境执法层面面临着前所未有的挑战。本研究认为,农村生态环境执法需要政府、企业、社会和个人等多方面的共同努力,形成合力。通过深化农村环境执法的权力下沉、资源整合,强化技术设施、人才建设与环保意识,明确环境执法部门职责划分,促进多方主体团结参与环境执法、建立环境执法监督制度等措施,可以有效解决当前农村生态环境执法面临的困境,推动农村生态环境持续改善,为农村经济发展和农民生活质量提升提供坚实保障,实现人与自然和谐共生^[2]。

1. 农村生态环境执法现状

1.1 农村环境执法面临的挑战与改革需求

在综合行政执法体制改革背景下,生态环境执法的要求强调法治建设的重要性,通过完善法律法规体系确保执法的合法性和严肃性,推动行政执法体制改革,整合组建高效的生态环境保护综合行政执法队伍,提高执法效能。一是不同执法主体的执法权限和执法目标存在差异性。这可能导致环境综合行政执法产生不同价值判断和利益冲突,这种差异性大多源于立法层面的不完善。现行立法中存在的规范性缺

失会妨碍生态环境保护综合行政执法的有效执行,并导致相关部门职责界定模糊。由于现行法律法规在执法合作方面的指导原则较为笼统,缺少详尽的具体操作规定,使得执法合作中的权力界定和协作机制显得不清晰^[3],这种现象可视为立法上的漏洞。二是环境执法部门在层级间的职责划分存在脱节,上级部门仅能对下级部门进行业务指导,缺乏直接控制,导致地方保护主义现象频发。尽管多元共治的理念被提倡,但实际的多方合作环境治理体系尚未完全建立。

1.2 农村环境污染问题及基层执法挑战

当前农村环境污染问题日益严峻,其中包括由内生的农业生产和“工业反哺”下的工业活动引发的污染,其中生活垃圾、养殖业和水污染问题尤为严重,对农村居民的健康构成威胁,并且对生态环境的平衡造成了恶劣的影响^[4]。与此同时,基层环境执法面临着能力不足和执法人员少的问题,难以有效应对这些广泛的环境污染挑战,缺乏环境执法的主动性,执法效率和效果存在明显差距。在现有的执法方式过于依赖传统的“命令-控制”型手段,行政执法机关和执法人员缺少与行政管理对象之间的有效交流和积极互动。

1.3 农村环境执法的刚柔并济与制度创新

当下,环境综合行政执法表现出刚柔不均衡^[5],刚性的强制性手段采取“首违不罚,轻微不罚”的处罚模式,导致执法过程中的冲突和对立。并且这种刚性的强制性手段在法律的认定上还存在着“发生首次,发现首次”的法律认定上的模糊,在这样双重首次认定标准上,环境行政处罚的门槛进一步提高,未能综合考量行为人的主观恶意、违法行为性质以及对生态环境造成的损害程度等因素,对行为人应承担

的环境责任进行量化评估,使得处罚手段达不到惩治的效果,使得现行制度缺乏权威性。强化刚性追责制度在执法中既要有力度,也要有温度,通过教育引导和正面激励,帮助企业和个人提升环保意识和能力,主动改正违法行为,从而实现环境保护的目标。

2. 农村生态环境执法困境分析

2.1 环境执法权实施受阻

2016年,中共中央办公厅与国务院办公厅联合发布了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》^[6]。根据该《意见》的具体条款,县级生态环境部门被重新定位为市级生态环境部门的直属单位(即环保分局),从而丧失了独立行使环境执法权的资格,其所有执法行动均需获得上级生态环境部门的正式授权方可进行。这就使得基层环境执法权在一定程度上上收。基于环境治理的实际需求考量,县级生态环境机构理应被授予必要的行政执法权限,以便采用法定的现场监察、处罚措施以及行政强制措施来执行相关执法任务。然而,当前法律框架内,对于作为市级生态环境部门派出机构的县级单位,其授权范围及具体权限尚未有清晰界定,这直接导致了环保分局在执行现场监察、实施行政处罚及采取行政强制措施方面存在显著的能力短板,进而阻碍了其作为独立主体作出行政处罚决定的可能性。乡镇政府在农村环境治理中充当着关键角色,环境执法权的上收导致他们对环境污染问题看得见管不着,进而不可避免地导致乡镇执法层面出现懈怠与不作为的现象。

2.2 环境执法部门职责划分不明确

当行政执法权限被赋予乡镇政府层级后,乡镇政府成为了行政执法的主要承担者。不过,乡镇政府内部机构设置复杂,对于具体负责实施执法行动与任务的部门,其界定尚不明朗。举例来说,可能会出现执法责任主体与环境管理权责部门相分离的现象,即具体履行执法职责的机构与承担环境管理职能的部门并非同一实体;又或者,存在多个内部组织均被授予生态环境保护的执法权力,这种状况易于导致环境执法过程中的矛盾与冲突。上述两种情形均可能导致执法活动的混乱以及执法责任的缺失。据生态环境部行政体制与人事司所统计,全国各省份涉及环境保护工作的职能部门少则有20余个,多则达50余个,而且普遍存在着职责重叠、各自为政、难以形成执法合力之尴尬局面^[7]。以广东省某一

乡镇为实例,通过组织结构的调整与优化,乡镇层面上的环境保护中队、综合执法大队以及隶属于乡镇的公安警务机构等,均已被授予了相应的环境监管与执行职责。作为乡镇政府内专注于环境保护管理工作的机构,环保中队顺理成章地获得了环境行政管理领域的相应职权,然而,在日常的执法实践中,综合执法团队与公安派出所也被赋予了处理噪声扰民、损毁绿化植被等环境违法行为的处罚权限。这种职能上的交叉重叠,不仅妨碍了环境监督执法形成有效的协同作用,还可能诱发责任推诿、职责界限模糊等不良后果。在基层层面,这一弊端尤为显著,特别是在农村地区的环境执法实践中表现得更为突出。

2.3 环境执法配套设施不完善

相较于普通的行政执法活动,环境执法展现出其独有的特性。在执行此类执法任务时,必须运用一系列专门的技术措施,涵盖精准识别污染源、采集样本以供调查取证、将采集的样本递送至环境检测实验室进行深入分析及验证,在环境执法的全过程中,为确保执法人员的人身安全,他们必须配备专业的防护装备。因此,环境执法工作的顺利开展高度依赖于先进的技术手段与全面的设备供给。若技术支持不力或未严格按照操作规范执行,那么据此得出的检测结果及其后续的行政处罚决定,可能会在法律层面上失去其效力,从而导致行政相对方对环境执法决策的公正性与合理性产生质疑。然而,作为直面环境污染问题的第一道防线,基层乡镇政府在检测设备的配置、专业技术人员的配备上,存在着显著的短板。目前所掌握的环境污染监测工具、调查取证手段以及安全防护设备,均难以充分契合基层环境执法工作的实际需求。

3. 农村环境执法策略分析

3.1 深化农村环境执法的权力下沉、资源整合以提升执法效能

其一,明确农村环境执法权力来源。虽然县级的环境执法部门被赋予一定的执法权力,运用法定现场检查、行政处罚、行政强制等手段开展相关执法工作,但其上级领导单位为市级环境执法部门。作为县级部门,始终存在着“有能力管无线索来源”的矛盾^[8]。乡镇政府作为直面农村的行政主体,也存在着“有线索来源无能力管”的矛盾。因此,权力的下放成为迫切需求,赋予乡镇政府更多的环境执法的权力,进一步明确乡镇政府在农村环境执法中的主体资格^[9]。其二,

设置统一领导机关,整合执法资源。这将促进环境监管的无缝对接,确保在发现问题时能够迅速采取行动,实现“既掌握线索,又具备执行能力”的执法效果。

3.2 明确环境执法部门职责划分和建立考核机制

环境行政执法部门的主要职责界定在生态维护和污染防治,涵盖对大气、水体、土壤和噪音污染的监督管理,并执行法律以打击损害自然生态和减少生物多样性的活动。为防止职能交叉和重复执法,这些部门将不再处理国税、金融、海关等由中央直管的领域的任务,而是专注于地方层面的环保职责及相关部门未覆盖的职责。同时,环境执法队伍将与行业管理机构协作,通过信息共享、预警机制和执法衔接,强化行政执法与刑事司法的联动。同时建立基层政府及各个部门环境执法的考核机制,设立任务指标,去除被动执法的局面,增强环境执法的主动性。省级人大常委会负责对环境综合行政执法进行系统性评估,并建立规范性文件的备案审查机制^[10],并根据地方环境执法特点,提出修订意见和协调建议,解决各地对同一内容规定存在明显冲突的问题,确保法规的统一性和执行力。

3.3 强化技术设施、人才建设

增强基层环境执法的效能,完善基础设施建设是关键,这包括配备基础环境监测工具和专业执法装备,这对于现场污染的检测、评估以及保障执法人员的安全至关重要。技术在环境检测分析中扮演着核心角色,而具备专业的技术人才对于操作这些设备、解读数据和提供专业建议同样不可或缺。资金支持是确保这些设施设备得以配备的重要因素,对于防止环境执法流于形式、确保其实效性具有决定性作用。此外,通过引入高科技设备,可以提升乡村生态振兴的实际成效,利用先进的监测技术提高执法的精准度和效率,并借助科技手段支持环境保护的决策制定。

在人才建设上,需要提高基层执法人员准入门槛,提升执法队伍的综合素质^[11]。招聘环境执法人员时,需考量其是否具备环境科学或法律相关专业背景,以确保环境执法的科学性和合法性,其应当掌握规范执法能力,熟练进行污染物监测和治理,同时具备良好的计算机和网络操作技能,以适应现代化办公需求。基层执法人员的准入不仅需要专业知识和办公技能外,还要拥有良好的职业道德和纪律性观念,并愿意参与持续的教育培训,提升业务素养和专业技能,致力于环境质量的持续改善。

4. 结语

面对农村环境执法的多重挑战,未来的执法策略应更加注重权力下沉与资源整合,通过明确乡镇政府的执法权力,设置统一领导机关整合执法资源,以及建立环境执法线索共享机制,有效提高对环境违法行为的响应速度、处理能力和提升环境执法效能。同时,明确环境执法部门的职责划分,并通过考核机制增强执法的主动性,将有助于解决职责重叠和执法不力的问题。随着法律制度的完善、执法权力来源的规范、综合行政执法技术的发展和公众参与度的提升,农村环境执法将变得更加规范、专业、高效和公正,为实现生态环境的可持续发展和乡村振兴战略提供有力支撑。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国中央人民政府. 习近平在学习贯彻党的二十大精神研讨班开班式上发表重要讲话 [EB/OL]. (2023-02-07)[2024-9-13].
- [2] 习近平. 论坚持人与自然和谐共生 [M]. 北京: 中央文献出版社, 2022.
- [3] 邹立刚, 周建成. 论生态环境保护综合行政执法中的协作 [J]. 南京工业大学学报 (社会科学版), 2023, 22(03): 51-62+113-114.
- [4] 汤瑜, 刘哲, 陶小垒. 集中式环境执法体制改革如何影响环境执法与空气质量——基于192个城市的“准实验” [J/OL]. 中国环境科学, 1-10 [2024-11-28].
- [5] 张锋. 环境行政执法方式生态化研究 [J]. 济南大学学报 (社会科学版), 2023, 33(05): 141-155.
- [6] 北京市生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革实施方案 [N]. 北京日报, 2019-03-20(005).
- [7] 生态环境部行政体制与人事司. 生态环境保护综合行政执法的职责调整 [N]. 中国环境报, 2019-03-14(003).
- [8] 李强. “局队合一”: 综合行政执法改革方向和实现路径——基于J省R市综合行政执法体制改革试点实践的思考 [J]. 中国行政管理, 2019, (08): 151-153.
- [9] 付海川. 乡村振兴背景下基层环境执法困境及对策 [J]. 长春师范大学学报, 2023, 42(01): 44-47.
- [10] 海南省综合行政执法条例 (试行) [J]. 海南省人民政府公报, 2024, (01): 12-15.
- [11] 江国华, 姜梦婷. 乡镇行政执法改革的功能模式与配套机制 [J]. 河南财经政法大学学报, 2021, 36(06): 31-41.