

关于建立健全自然保护地生态环境综合执法的建议

刘伟玮, 朱彦鹏*

(中国环境科学研究院/国家环境保护区域生态过程与功能评估重点实验室, 北京 100012)

【摘要】统一规范高效的生态环境综合执法是维护自然保护地生态安全的重要保障。为推动自然保护地生态环境综合执法改革, 本文论述了建立健全自然保护地生态环境综合执法的现实意义, 总结了国家公园生态环境综合执法改革实践现状, 分析了自然保护地生态环境综合执法存在的主要问题, 在此基础上, 从立法保障、体制机制、制度体系和能力建设四个方面提出对策建议, 并对不同类型自然保护地执法体制机制提出了设想, 以期为加快推进自然保护地生态环境综合执法改革提供参考, 为实现自然保护地生态环境治理体系和治理能力现代化提供依据。

【关键词】自然保护地; 生态环境; 综合执法; 体制机制; 对策建议

中图分类号: D922.68; X37 文献标识码: A 文章编号: 1673-288X(2021)03-0086-04 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103015

自然保护地是保护自然生态和生物多样性的有效措施, 是设立生态屏障、维护国土生态安全的重要措施, 是推进生态文明、建设美丽中国的重要载体。统一规范高效的生态环境综合执法是维护自然保护地生态安全的重要保障。然而, 自然保护地生态环境执法一直存在执法缺失和多头执法的问题。为有效开展自然保护地生态环境综合执法, 党的十八大以来, 党中央、国务院围绕行政执法改革、生态环境监管、自然保护地建设印发了一系列重要文件, 着力推进自然保护地生态环境综合执法改革。

推进自然保护地生态环境综合执法的现实意义是什么? 当前自然保护地生态环境综合执法的实践探索如何? 我国自然保护地生态环境综合执法面临哪些问题? 如何进一步建立健全自然保护地生态环境综合执法? 本文尝试就上述问题进行探讨分析。

1 自然保护地生态环境综合执法的现实意义

1.1 推进生态文明建设, 实行最严格生态环境保护制度的重要保障

2019年6月, 中共中央办公厅、国务院办公

厅印发《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》^[1]提出“建立包括相关部门在内的统一执法机制, 在自然保护地范围内实行生态环境保护综合执法”。2020年2月, 为落实统一实行生态环境保护综合执法要求, 国务院办公厅印发了《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》^[2], 明确生态环境部门涉及自然保护地的非法开矿、筑坝、修路和建设等造成生态破坏的四项执法事项。为此亟须建立健全生态环境综合行政执法体制, 明确执法权限和程序, 完善综合执法制度体系, 强化生态环境监管执法, 以制度保障自然保护地生态环境安全, 推进生态文明建设。

1.2 加快生态环境保护综合执法改革, 维护自然保护地生态环境安全的迫切需要

自然保护地占我国国土面积的18%, 在保护生物多样性、保存自然遗产、改善生态环境质量和维护国家生态安全方面发挥了重要作用, 是生态建设的核心载体。然而, 在全国自然保护区内人类活动违法违规问题也非常普遍。截至2020年底, 生态环境部“绿盾”强化监督发现, 426个国家级自然保护区中有328个存在采石采砂、工矿用地、核心区缓冲区旅游设施、水电设施等四类重点

作者简介: 刘伟玮, 高级工程师, 主要研究方向为自然保护地监管和生态文明建设

通讯作者: 朱彦鹏, 高级工程师, 硕士生导师, 主要研究方向为国家公园等自然保护地和生物多样性保护

问题。可见,建立健全自然保护地生态环境综合执法,明确不同类型自然保护地生态环境综合执法的主体,确保执法的独立性和权威性,是维护自然保护地生态环境安全的迫切需要。

1.3 实现自然保护地生态环境治理体系和治理能力现代化的必然要求

自然保护地是生态环境综合执法的重点区域,自然保护地生态环境综合执法是生态环境治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。自然保护地生态环境综合执法具有以下方面特征:一是执法力量不足。大多数自然保护地地理位置偏远,执法人员难以实现网格化监管;二是专业性强、涉及领域广。自然保护地内执法对信息来源、执法深度和专业性都有较高的要求,往往需要专业监测网和专业执法队伍。因此,推动健全自然保护地生态环境综合执法体制机制,提升生态环境执法能力水平,是实现自然保护地生态环境治理体系和治理能力现代化的必然要求。

2 自然保护地生态环境综合执法的实践探索

我国自然保护地生态环境综合执法一般是由自然保护地所在行政区域的属地生态环境部门负责日常生态环境行政执法。为建立健全我国自然保护地综合行政执法,党中央、国务院出台了多个文件并对自然保护地行政执法做出规定。特别是2017年9月印发的《建立国家公园体制总体方案》^[3]提出,“可根据实际需要,授权国家公园管理机构履行国家公园范围内必要的资源环境综合执法职责”,旨在探索赋予国家公园独立统一的资源环境综合执法权。

截至2020年底,10个国家公园体制试点区组建了不同类型的国家公园管理机构,围绕建立统一的行政执法体制进行了积极探索。根据其行政执法改革程度,大致可分为三类:第一类以三江源、南山、神农架、武夷山、热带雨林等国家公园为代表,积极开展资源环境综合执法改革,组建综合执法队伍,通过立法和政府授权,初步实现了国家公园范围内资源环境综合执法。以三江源国家公

园为例,青海省人大颁布《三江源国家公园条例(试行)》,立法授权三江源国家公园管理局设立资源环境综合三级执法机构,承担包括生态环境等资源环境领域的执法工作。其中,执法职责整合所在县级政府所属生态环境等资源环境部门的职责,执法人员由相关部门划转;执法队伍实行园区管委会和所在县级政府双重管理,以管委会管理为主。第二类以钱江源、大熊猫等国家公园为代表,虽然组建了资源环境综合执法机构,但尚未获得充分授权,执法机制和队伍尚未建立,部分实现了统一的资源环境执法。以钱江源国家公园为例,新调整设立钱江源国家公园管理局直属副处级事业单位——钱江源国家公园综合行政执法队,承担资源环境综合行政执法工作。第三类以东北虎豹、祁连山、普达措等国家公园为代表,尚未建立资源环境综合执法机构,仍依托地方政府各部门开展执法工作,多头执法、执法不及时的问题依然存在。

3 自然保护地生态环境综合执法存在问题

3.1 体制机制不健全

我国自然保护地管理机构大多是事业单位,不具有行政执法权限,按照《行政处罚法》《行政强制法》等法律,需要中央和省级政府立法授权。因此,管理机构发现生态环境违法违规问题,一般是委托市县生态环境部门开展执法,往往无法及时有效开展行政执法处罚,从而也会导致行政执法证据取证不够充分,难以与刑事司法有效衔接。根据《建立国家公园体制总体方案》,允许国家公园管理机构获得资源环境综合执法的法律授权,但试点国家公园管理机构下设的资源环境执法队伍如何行使生态环境等部门的执法权,以及如何协调好与各级生态环境部门的关系尚不明确。

3.2 制度体系不完善

自然保护地行政执法应当是相对集中行政处罚权在内容上的深化以及范围领域上的拓展,主要包括行政处罚和行政强制,涉及生态环境、自然资源、林草、水利、农业农村等多个部门。然而目

前各行政执法主体、权限、程序等内容尚不清晰,无法统一、规范、高效开展自然保护地资源环境行政执法工作。例如,关于执法权限,根据国务院办公厅印发的《生态环境保护综合行政执法事项指导目录》,生态环境部门负责自然保护地内“非法建设”造成生态破坏的四项执法事项,然而“非法建设”的含义并不清晰,与林草部门“非法砍伐、放牧、狩猎、捕捞、破坏野生动物栖息地等”造成生态破坏的执法权还存在一定程度的交叉。同时,行政执法和刑事司法协调联动尚不健全,针对生态环境违法违规行为,自然保护地管理机构尚未与生态环境部门以及公安、检察院、法院建立起针对生态环境刑事案件的侦查、诉讼、审判等协调配合制度。

3.3 队伍建设能力不足

自然保护地生态环境综合执法专业性强,对执法人员专业性和素质要求高。但目前自然保护地存在的资源环境违法违规行为还要依托市县级生态环境等部门执法队伍,自然保护地管理机构尚未建立一支高水平、专业化的综合执法队伍;一些国家公园体制试点区已组建的资源环境综合执法队伍也尚未实现队伍规范化、管理制度化、执法现代化。例如,执法人员来源多样,既有行政编制也有事业编制,还有社区协管人员;执法程序不够规范、尚未制定完善具体执法细则、裁量标准和操作流程。

4 自然保护地生态环境综合执法相关建议

4.1 立法推动资源环境综合执法队伍依法执法

《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系的指导意见》指出,“将国家公园等自然保护地分为中央直接管理、中央地方共同管理和地方管理3类,实行分级设立、分级管理”。针对自然保护地管理机构行政执法权,特别是行政处罚权和有关行政强制措施缺失的问题,建议从生态地位重要性、统一规范高效性、资源配置经济性等方面考虑,在拟将出台的自然保护地立法中,应明确根据实际需要,原则上授权中央直接管理、中央地方共同管理的自然保护地管理机构履行保护地范

围内必要的资源环境综合执法职责,并通过在单个自然保护地制定“一地一法”予以依法执行。对于地方管理的自然保护地可以委托辖区内自然资源、生态环境等部门行使相关行政执法权限。

4.2 理顺自然保护地生态环境综合执法体制机制

针对未授予资源环境综合执法权的自然保护地管理机构,自然保护地管理机构应建立与属地生态环境等各部门之间的沟通协调机制。当发现环境污染和四类生态破坏行为时,应当及时将违法违规线索移交属地生态环境部门,并配合开展自然保护地生态环境行政执法。同时,省市级生态环境部门负责自然保护地生态环境执法业务的指导和监督。

针对依法授予资源环境综合执法权的自然保护地管理机构,自然保护地管理机构履行生态环境、自然资源、林业和草原等领域相关执法职责,组建资源环境综合执法机构,成立执法队伍,并加强日常巡护队伍培训,考取相关执法资格,将日常巡护和执法有效结合起来。同时,市级生态环境部门负责辖区内自然保护地生态环境执法日常监督检查,中央或省级生态环境部门负责自然保护地生态环境执法业务指导和监督。

4.3 完善综合执法制度体系,构建高效联动执法机制

建立系统完善的生态环境执法制度体系,推动行政执法和刑事司法密切配合,形成高效联动的综合执法模式。一是针对不同自然保护地综合执法体制机制,明确界定生态环境保护行政审批监管与综合执法机构的权责,建立包括行政处罚、行政强制、行政监督等多个环节的协调机制,完善生态环境行政执法的全过程制度体系。二是在强化生态环境行政执法和刑事司法协作的基础上,积极探索行政执法与刑事司法高效结合的途径。例如,修订完善行政执法法律法规,提升行政执法取证规范化水平;通过环境公益诉讼等形式发挥检察院在生态环境领域的司法监督职能;设立生态法庭,推动解决行政执法领域“执行难”的问题,构筑打击生态环境违法犯罪的闭环,增加法律威慑。

4.4 建设高效综合执法队伍,提升综合执法能力水平

建设高效有力的生态环境综合执法队伍,逐步实现队伍正规化和执法规范化、信息化。一是规范自然保护区依法组建的资源环境综合执法队伍,结合实际情况,逐步禁止使用辅助人员执法,并在现有执法编制总额内,动态调整置换不同性质编制的执法人员。同时生态环境部门在法制理论与业务技能上进行专业性的培训与指导,确保严格按照持证上岗和资格管理制度来开展生态环境综合执法。二是规范执法程序、统一执法装备。逐步健全自然保护区生态环境执法裁量标准,积极推行执法全过程记录制度,统一执法制式服装和标志。三是优化执法方式,加强智能和大数据

监控,在行政审批监督部门、综合执法机构以及公检法部门之间构建信息共享平台,以同步共享行政执法信息。

参考文献:

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.关于建立以国家公园为主体的自然保护区体系的指导意见[EB/OL].(2019-06-26).http://www.gov.cn/zhengce/2019-06/26/content_5403497.htm.
- [2] 国务院办公厅.生态环境保护综合行政执法事项指导目录[EB/OL].(2020-03-11).http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202003/t20200317_769322.html.
- [3] 中共中央办公厅,国务院办公厅.建立国家公园体制总体方案[EB/OL].(2017-09-26).http://www.gov.cn/zhengce/2017-09/26/content_5227713.htm.

Suggestions on establishing and perfecting comprehensive law enforcement of ecology and environment in nature reserve areas

LIU Weiwei, ZHU Yanpeng*

(State Environmental Protection Key Laboratory of Regional Eco-process and Function Assessment/Chinese Research Academy of Environmental Sciences, Beijing 100012, China)

Abstract: Unified, standardized and efficient ecological and environmental comprehensive law enforcement is an important guarantee to maintain the ecological security of nature reserve areas. In order to promote the comprehensive law enforcement reform of ecological and environmental protection within the scope of nature reserve areas, this paper discusses the practical significance of establishing and perfecting the comprehensive law enforcement of ecology and environment in nature reserve areas, summarizes the current situation of the comprehensive law enforcement reform of ecology and environment in national parks, and comments on the main problems existing in the comprehensive law enforcement of ecology and environment in nature reserve areas. On this basis, the paper puts forward suggestions from four aspects of legislative guarantee, institutional mechanism, institutional system and capacity-building, and puts forward ideas for law enforcement institutional mechanism of different types of nature reserve areas, so as to provide reference for accelerating the comprehensive law enforcement reform of ecology and environment in nature reserve areas, and provide basis for realizing the modernization of ecological and environmental governance system and governance capacity in nature reserve areas.

Keywords: nature reserve areas; ecology and environment; comprehensive law enforcement; institutional mechanism; suggestions