

# 深入推进综合行政执法改革 打造生态环保铁军的主力军

曹立平

(生态环境部生态环境执法局,北京 100006)

**【摘要】**我国生态环境保护综合行政执法改革取得阶段性进展,执法规范化明显提升,执法保障显著增强。当前,综合执法改革步入深水区,在新形势、新要求下,需要统筹推进、协同解决各类改革中重点、难点问题。一是深化综合执法改革,推动形成“大执法”格局;二是深入打好污染防治攻坚战重点专项,着力解决突出生态环境问题;三是聚焦转方式提效能,提升执法智能化水平;四是开展排污许可执法,推动构建固定源监督执法新体系。

**【关键词】**生态环境保护;综合执法;改革

中图分类号:D922.68;X197 文献标识码:A 文章编号:1673-288X(2021)03-0007-04 DOI:10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202103002

深化生态环境保护综合行政执法改革是以习近平同志为核心的党中央立足党和国家事业发展全局,适应我国发展新的历史方位,顺应人民群众对美好生活的向往,对生态文明体制作出的一次重大改革部署,是立足当前、着眼长远,深入打好污染防治攻坚战、完善最严密生态环境法治制度的需要,也是打造生态环境保护执法铁军的主力军、不断提升生态环境执法效能、推进我国生态环境治理体系和治理能力现代化建设的重要组成部分。

## 1 改革取得阶段性进展

自中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(中办发〔2018〕64号,简称《指导意见》)以来,生态环境保护综合行政执法改革在执法职责整合、执法机构设置、执法队伍组建、执法能力提升等方面取得显著进展。截至2020年12月底,全国省、市、县级生态环境保护综合行政执法机构基本完成组建,共挂牌成立2883个生态环境保护综合行政执法机构,其中省级32个、市级447个、县(区)级2404个。各地积极落实《指导意见》,

将自然资源、农业、水利、林业和草原等部门的生态环境保护相关执法事项纳入生态环境保护综合行政执法范围,统筹配置行政执法职能、执法职责和执法资源。生态环保综合行政执法改革的“前半篇文章”已基本到位。

## 2 改革的主要亮点

受益于《指导意见》高规格的顶层设计和地方党委政府强有力的支持,综合执法改革进展平稳有序,亮点频现。

(1)政治地位明显提升。生态环境执法从环境监理起步,发展壮大于环境监察,到综合执法改革前已经形成一支8万余人的队伍。但与其他部门执法队伍相比,生态环境保护执法起步较晚,执法职责不清晰,法律地位不明确,长期以来基层执法人员腰杆不直、说话不硬,严重制约了生态环境法律的实施,也削弱了法律的权威。综合执法改革的最大亮点是,在历史上首次以党中央文件的形式明确赋予了生态环境保护执法专门化的综合执法队伍的身份,生态环境保护执法的政治地位明显提升。名正言顺,可以预期的是,随着政治地位的提升,生态环境保护执法职责和执法体制

在法律中的地位将进一步明确,执法机构设置和执法队伍建设法律依据将逐步完善,生态环境保护执法将迎来持续、稳定的改革红利释放期,服务保障深入打好污染防治攻坚战、建设美丽中国的能力将持续提升。

(2)基层力量明显增强。按照《指导意见》的要求,除直辖市外,县级执法队伍在整合相关部门人员后,随同级生态环境部门一并上收到设区的市,由设区的市生态环境局统一管理、统一指挥,大大增强了市级生态环境局的综合统筹、指挥和调度能力。县级执法队伍普遍实施“局队合一”模式,有的地方还探索实施“局队站合一”模式,进一步将人员编制向执法岗位倾斜。部分省市在乡镇一级或通过将生态环保执法纳入乡镇综合行政执法队伍,或通过设置乡镇环保工作站等机制途径,加强面向乡镇一级的执法队伍和执法能力建设,推动执法力量下沉,基层执法“硬实力”明显增强。

(3)执法方式明显优化。为提升生态环境执法“软实力”,2021年初,生态环境部印发了《关于优化生态环境保护执法方式 提高执法效能的指导意见》,作为综合执法改革的重要配套措施,在提升问题发现能力、提升问题查处能力和提升企业自主守法能力三方面提出了18项制度机制。各地结合自身实际,摸索出一系列行之有效的执法新方式。浙江省人民政府办公厅印发《关于建立健全环境污染问题发现机制的实施意见》,福建省生态环境厅、公安厅、人民检察院联合印发《涉危险废物污染环境犯罪案件办案指南》,江苏省生态环境厅印发《江苏省重点排污单位自动监测数据执法应用办法(试行)》,山东省出台生态环境保护综合行政执法现场工作规程和操作手册,明确标准化执法流程和要点等,着眼于基础执法中的难点和痛点问题,系统解决。

(4)执法能力明显提升。按照《指导意见》的要求,各地因地制宜,探索实践多种机制和手段,提升执法能力。如四川成都市开展监测站和执法支队联合举办“测管联动协同”大练兵活动,强化监测与执法联动。天津市在排污许可专项执法中

强化监管与执法联动。上海青浦区、江苏苏州市吴江区和浙江嘉兴市开展长三角生态绿色一体化发展示范区生态环境联合执法,提升跨区域执法能力。

### 3 面临的问题和挑战

生态环境保护综合行政执法改革系统性强、涉及面广,改革步入深水区后各类难点问题逐步浮现,既有总结新经验、解决老问题的要求,也有适应新形势、满足新要求的挑战。进入“十四五”后,为将习近平总书记关于生态环境保护工作坚持方向不变、力度不减,突出精准治污、科学治污、依法治污的重要批示指示落到实处,持续释放综合执法改革的红利,不断提升生态环境保护执法服务保障深入打好污染防治攻坚战、推进美丽中国建设的能力和水平,需要对改革中出现的各类问题系统研究,推动解决。

(1)人员编制问题。由于历史原因,生态环境保护执法队伍“历史欠账”与“超编错位”现象并存。部分地区生态环境领域综合管理岗、行政执法岗、工勤岗混同,存在“在编不在岗、在岗不在编”现象,改革中行政执法人员逆向流向综合管理岗位情况较为普遍;部分地区生态环境执法机构超编较为严重,同时还面临专业人才空缺及“人员超编与岗位需求错位”并存现象,历史欠账较多,解决起来难度大,困难多。要妥善解决机构划转中出现的人员和编制问题,需要地方党委政府和生态环境部门共同努力,创新管理方式,拓宽人员流动渠道,逐步消化历史遗留问题。

(2)能力建设问题。综合执法改革之前,由于生态环境执法机构未纳入行政执法部门序列,2015年公车改革后部分执法车辆被收回。据统计,全国各级生态环境执法机构共有车辆约6800余辆,平均每12人一台执法车辆,远远满足不了实际工作需要。受改革过渡期的影响,部分地区县级生态环境部门人财物归属尚不明晰,执法职责在扩大和增加的同时,执法保障能力没有同步提升,尤其在新划转职责方面更为突出。地方政府对加强生态环境部门执法能力缺乏动

力,“污水靠看,废气靠闻,噪声靠听”的现象未得到根本性改变。

(3) 职责整合问题。综合执法改革后,生态环境执法机构新划入 31 项执法职责。总体上看,这 31 项执法职责原先分布于各相关部门,要规范、高效地行使这些执法职责还需要一定的专业背景和历史积累。有的执法职责还需要生态环境执法机构与原行业主管部门依据行业领域特点和执法便利性,建立协作关系。可以预见,当前和今后一个时期,充分整合和消化吸收这 31 项执法职责仍然是生态环境执法机构的一项重要任务。

#### 4 主力军建设的规划与展望

在 2021 年的生态环境执法工作会议上,生态环境部部长黄润秋明确要求,要以生态环境保护综合行政执法改革为动力,以队伍能力建设为保障,以优化执法方式、提高执法效能为手段,保持严的主基调,不断完善严格规范公正文明的生态环境执法体系,着力打造生态环境保护铁军的主力军,为深入打好污染防治攻坚战、推动生态环境质量持续改善、促进经济社会高质量发展发挥重要的支撑保障作用。

一是深化综合执法改革,推动形成“大执法”格局。持续深化综合执法改革,在完成组织体系调整并按新体制运行的基础上,做好“后半篇文章”,实现“真垂管”“真综合”。在生态环境系统内,要不断健全与要素监管、环评、监测、督察等部门的协调机制,加快构建覆盖土壤、生态、海洋、气候变化等新领域的执法新体系;在生态环境系统外,要积极加强与自然资源、水利、林业和草原、海洋等部门沟通协调,明确职责分工,动态调整综合执法目录,建立生态环境问题线索共享机制,实现行业监管与综合执法有效衔接、协同配合,不断巩固生态环境执法的大格局。

二是深入打好攻坚战重点专项,着力解决突出生态环境问题。进一步优化重点区域大气监督

帮扶,创新实施“重点专项帮扶+远程监督帮扶”相结合的工作模式,推动改善重点区域空气质量。持续深入开展长江、黄河和渤海的排污口溯源整治工作,压实地方主体责任,加大驻点帮扶工作力度,循序渐进推进协同治理。不断深化垃圾焚烧专项行动,充分利用大数据分析技术,打好专家帮扶、电子督办、精准执法、信息公开等“组合拳”,打造管理水平高、守法意识强、排放稳定达标、群众满意的标杆行业。联合公安部和最高检开展危险废物环境违法和监测数据造假专项打击,重点打击跨行政区域非法排放、倾倒、处置危险废物和篡改、伪造自动监测数据等环境违法犯罪行为。

三是聚焦转方式提效能,提升执法智能化水平。着力规范执法行为,全面推行行政执法“三项制度”,修订《生态环境保护行政处罚办法》,完善生态环境部门行政处罚案件办理程序规定;推进执法信息化,统筹移动执法系统建设、管理和应用,将现场执法和处理处罚的全过程纳入系统留痕管理,推动移动执法、“双随机一公开”、行政处罚、环境信用等信息系统共享互通;拓展非现场监管应用,研究制定自动监测数据超标判定原则方法,利用无人机、无人船、走航车以及卫星遥感等科技手段创新非现场监管方法,提升执法智能化水平。

四是开展排污许可执法,推动构建固定源监督执法新体系。生态环境部正在研究制定排污许可制执法监管的指导意见,推动构建以排污许可制为核心的固定污染源监督执法新体系。推动各地切实转变执法观念,树立依证监管理念,及时将发证登记数据纳入“双随机”企业库,强化对排污许可证后监管工作。将排污许可证执法检查纳入年度执法计划,持续开展已核发排污许可证抽查,实现排污许可证常态化执法检查,树立排污许可权威,切实实现排污许可证“一张纸”到固定污染源监管“一盘棋”的转变。

## Deepen the reform of comprehensive law enforcement to build the main force in the iron army for ecology and environment protection

CAO Liping

(Bureau of Ecological and Environmental Enforcement, Ministry of Ecology and Environment of the People's Republic of China,  
Beijing 100006, China)

**Abstract:** China's comprehensive law enforcement reform on ecology and environment protection has made phased progress, with the standardization of law enforcement significantly enhanced, and law enforcement guarantees significantly improved. At present, the comprehensive law enforcement reform has been facing new situations and new requirements as the reform entering into the deep-water zone. We need to coordinate the key and difficult issues in the reforms and try hard to find the solution of the various problems. First, we should accelerate the reform of comprehensive law enforcement and promote the formation of a "grand law enforcement" structure. Second, we should work hard to develop key projects in our critical battle to solve prominent ecology and environment problems. Third, we should focus on ways to improve the efficiency and enhance the intelligence level of law enforcement. Fourth, we should carry out pollutant discharge permit law enforcement and promote the construction of a new system of Stationary pollution source supervision regulatory system.

**Keywords:** ecology and environment protection; comprehensive law enforcement; reform

### 六五环境日国家主场活动碳中和公益行动在西宁启动

2021年5月15日,生态环境部、中央文明办、青海省人民政府在青海省西宁市纳家山绿化基地举行2021年六五环境日国家主场活动碳中和公益行动启动仪式。生态环境部副部长赵英民发表致辞,青海省副省长刘涛发出倡议并宣布碳中和公益行动启动,共同为2021年六五环境日国家主场活动碳中和纪念林揭牌。参会人员还开展了碳中和纪念林植树造林活动。

党中央国务院高度重视碳达峰碳中和工作,将其摆在生态文明建设突出位置,纳入整体布局,倒逼经济社会发展实现绿色转型。在这个大背景下,生态环境部、中央文明办、青海省人民政府组织实施大型活动碳中和公益行动,以造林方式抵销即将在青海举办的六五环境日国家主场活动产生的二氧化碳排放量,做到会议活动实现碳中和,呼应时代主题,具有重要引领示范作用。

实现碳达峰、碳中和是一项艰巨的系统工程,关系到人民群众福祉和未来。主办单位发出倡议,要争当保护自然生态的践行者,争当倡导低碳循环的引领者,争当推动绿色发展的示范者,促进人与自然和谐共生。期待能以此次六五环境日国家主场活动碳中和公益行动为载体,推动绿色低碳循环发展,因地制宜提升强化生态碳汇能力。通过开展碳中和公益行动,向全社会各界传递“碳中和”理念,凝聚共识,形成合力,加快推动形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,为保护全球气候做出贡献。

此次碳中和公益行动,充分体现出绿色办会理念,突出“零碳”会议特色,也标志着2021年六五环境日国家主场活动正式拉开帷幕。

(转自生态环境部微信公众号:2021年5月15日)