

# 忠诚担当 严格执法 贴心服务 不断为深入打好污染防治攻坚战 作出积极贡献

赵群英

生态环境执法是生态环境保护的基础性工作。十年来，以习近平同志为核心的党中央把生态环境保护摆在治国理政的重要位置，对加强生态环境执法作出一系列重要指示和重大部署。习近平总书记多次强调，要像保护眼睛一样保护生态环境；对破坏生态环境的行为，不能手软，不能下不为例；要建立环保严惩重罚制度，坚决制止和惩处破坏生态环境行为。习近平总书记还对推行省以下生态环境机构监测监察执法垂直管理制度改革、推进生态环境保护统一执法、实施生态环境保护综合行政执法改革等工作多次作出重要部署。这些重要指示和重大部署，为我们做好生态环境执法工作提供了根本遵循和行动指南，推动生态环境执

法思想认识、体制机制、队伍建设、地位作用都发生了历史性、转折性、全局性变化。

十年来，我们坚持以最强的责任担当、最严的执法手段、最优的服务意识，以锲而不舍、驰而不息的劲头，逢山开路、遇水架桥的勇气，讲政治、顾大局，敢担当、肯钻研，守纪律、转作风，有力推动生态环境执法工作取得突破性进展，系统性违法局面得到基本扭转，环境监管“刚性约束”逐步确立，全社会环境守法水平显著提升。特别是，生态环境执法队伍正式列入国家综合行政执法序列，具有里程碑式的重大意义。

随着生态环境保护和经济社会发展进入“再平衡”的新阶段，生态文明建设进入减污

降碳协同增效的新局面，我国生态环境执法工作也面临着新形势、迎来了新挑战，我们必须进一步创新手段、优化方式、赋能队伍，实现严格执法与引导守法并行，规范执法与提升效能并重，进一步统一思想、明确目标，自觉扛起建设人与自然和谐共生现代化的历史使命。

### 一、新时代十年生态环境执法工作取得历史性成就

一是在污染防治攻坚中勇担重任。我们紧紧围绕污染防治攻坚战标志性战役，坚持问题导向，以“一竿子插到底”的工作方式，发现问题拉条挂账，督促落实抓整改，推动解决政策落地“最后一公里”的问题。连续五年统筹生态环境系统骨干力量近 5 万人次，用时 1300 多天，累计检查 210 多万个点位，在京津冀及周边等重点区域，压茬开展了 105 个轮次大气污染防治监督帮扶，推动解决大气污染问题 28 万个，切实推动重点区域环境空气质量持续改善。从 2018 年底开始大规模地持续开展入河入海排污口排查，组织骨干力量 4600 余人，分成 1263 个工作小组，沿着岸线累计行程超过 18 万公里，“拉网式”排查出长江入河排污口 60292 个，渤海入海排污口 18886 个，相比各地及各有关部门此前掌握的数量分别增长了 30 倍和 25 倍，为今后不断改善水生态环境质量奠定重要基础。

二是在维护法律权威中敢于亮剑。2015 年新环保法实施以来，累计查办按日连续处罚等重点案件共计 17 万多件。“十三五”全国环境行政处罚案件 83.3 万件，罚款金额 536.1 亿元，

较“十二五”分别增长 1.4 倍和 3.1 倍，推动新环保法真正长出了钢牙利齿。2018 年，达州市环境保护局对四川达兴能源股份有限公司焦化一厂焦炉烟囱排放大气污染物持续超标排放实施两次按日连续处罚，共处罚款 3960 万。在对恶意违法企业严惩重罚的同时，不断优化执法制度与方式，全面推行“双随机、一公开”监管，探索对 4.2 万余家企业纳入正面清单实施分类监管，强化非现场执法，对守法企业“无事不扰”。广泛应用卫星遥感、无人机、无人船及移动执法等“空天地”一体化高科技装备，精准识别问题线索，大大提高了发现问题的能力。

三是在保障群众环境权益中下真功夫。连续四年开展集中式饮用水水源地环境保护专项行动，完成 2804 个水源地 10363 个问题整治，解决了一批长期想解决而没有解决的突出问题，有力提升了涉及 7.7 亿人的饮用水环境安全保障水平。连续六年开展垃圾焚烧发电达标排放专项整治，全面实现垃圾焚烧发电厂“装、树、联”，5 项大气污染物和炉温自动监测数据达标率稳定在 99% 以上，所有的监测数据均实时监控并向社会公开，根本扭转了公众对垃圾焚烧企业的看法，促进了垃圾焚烧企业的快速增长，从 2017 年 278 家焚烧厂、679 台焚烧炉发展到现在 890 家焚烧厂、1959 台焚烧炉，每天的处理量由 24.5 万吨增至 92.6 万吨，增幅达 278%，为城市健康发展提供了重要保障，从根本上扭转了社会公众对垃圾焚烧企业的看法，有力地促进了垃圾焚烧产业的快速增长。

四是在践行铁军精神中淬炼队伍。稳步推进综合执法改革和环保垂改，生态环境保护综合行政执法队伍正式组建，全国 3069 个执法机构基本完成组建，执法职责基本整合到位，5.2 万名执法人员实现统一着装、持有新版证件，生态环境执法执勤车辆全面统一标识。连续六年开展执法大练兵，以实训实战提高队伍战斗力。多年来，8 万余名执法人员长期奋斗在污染攻坚最前线，许多同志节假日无休、日夜不息，有的同志连续蹲守多晚排查环境隐患，用生命、汗水诠释了政治强、本领高、作风硬、敢担当，特别能吃苦、特别能战斗、特别能奉献的生态环保铁军精神。

## 二、新时代十年生态环境执法工作形成的宝贵经验

突出“三个治污”，是推进生态环境执法工作纵深发展的基本方针。不搞“撒大网”“齐步走”，坚持问题、时间、区位、对象、措施“五个精准”，提高了执法工作的针对性。积极加强科技应用，创新开辟监督帮扶“线上+线下”两个战场，排污口排查中“天上看、地上查、水里测”，清废行动中运用“卫星遥感+大数据”，垃圾焚烧专项中实现“远程监管+电子督办”，极大提升了发现问题、解决问题的效能。各地不断加强新技术、新手段运用，江苏苏州充分应用“三维荧光水质指纹溯源”技术，查处“偷排高浓度废液至某污水处理厂污水管网案件”，精准发现偷排偷放源头。同时，坚持以法律武器治理环境污染，用法治力量保护生态环境，有力支持

企业复工复产和经济社会发展秩序加快恢复，保障污染防治攻坚战各项任务往前推进。

坚持严的主基调，是维护生态环境执法权威的重要保障。面对严峻的生态环境形势与挑战，生态环境保护综合行政执法队伍敢于担当，勇于“亮剑”，守护绿水青山，保障高质量发展，充分发挥查封扣押、按日计罚、犯罪入刑、损害赔偿等一系列新制度、新手段效力，以法律的刚性约束让违法者付出应有的代价。2018 年 4 月，习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上指出，“这两年环保部门动真格严查，开出 2700 多万的长江流域‘史上最大环保罚单’”，“不仅解决了多年的污染问题，而且推动企业实现了转型升级”。在全国生态环境保护大会上，习近平总书记将“监管执法尺度之严”作为党的十八大以来生态环保领域四个“前所未有”之一，对生态环境执法工作给予充分肯定。

深化改革创新，是提升生态环境执法效能的动力源泉。制度创新、方法创新成为提升执法效能，破解执法能力和执法需求之间矛盾的最有效途径之一。全面推进行政执法公示、执法全过程记录和重大执法决定法制审核等“三项制度”。印发《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》，推动执法工作制度与机制建设实现历史性突破，全面实施正面清单、“双随机、一公开”、有奖举报、典型案例发布等执法制度与机制。在方法方面，将多项监督检查归并到统筹强化监督平台，探索臭氧精准帮扶，创新排污口“三级排查”，大幅提升了监督执法效率；同时，厘

清职责边界，将执法资源更多配置到急难险重任务和大案要案中去。

紧盯问题压实责任，是推动生态环境执法工作取得实效的关键举措。在污染防治攻坚战中，充分利用全国一盘棋、集中力量办大事的制度优势，统筹生态环境系统骨干力量，坚持问题导向，哪里有问题就奔哪里，哪个问题突出就盯住哪个，直到问题有效解决，搭建起政策制定“最前一公里”和落地实施“最后一公里”之间的桥梁，切实解决压力不传递、责任不落实、工作不接地气等问题。蓝天保卫战监督帮扶、入河入海排污口排查、清废行动等一系列监督执法工作，推动解决40多万个突出问题，敢于动真碰硬，积小胜为大胜，工作局面焕然一新，生态环境执法“利器”“重器”作用发挥更加明显。

在看到成绩的同时，我们也清醒地认识到，我国生态环境保护仍处于压力叠加、负重前行的关键期，环境质量改善成效并不稳固，与人民群众期待还有不小差距，而且越往后改善的难度越大。同时，企业守法意识仍有待提升，生态环境执法工作任重而道远。面对艰巨繁重的工作任务，生态环境执法还存在一些薄弱环节，面临一些风险挑战。

一是执法外部环境越发严峻。过去三年，受新冠疫情影响，我国经济发展面临较大压力，大量市场主体生产经营困难，经济社会活动整体减弱，在一定程度上降低了污染物排放。2023年疫情防控政策从“乙类甲管”优化调整为“乙类乙管”后，经济社会活动和生产生活秩序加快恢复，部分地区为追求经济

增速可能盲目上马“两高”项目，部分企业为追求利润可能铤而走险违法排污。从往年监督帮扶以及各类执法检查发现问题来看，相当一部分排污单位治污主体责任不落实，不安装或不正常运行治污设施，无证排污或不按证排污，篡改伪造监测数据或私设暗管偷排逃避监管问题依然存在。新旧问题交织，困难矛盾叠加，压力和挑战前所未有，做好新时期生态环境执法工作，迫切需要高招实招开新局、聚合力。

二是执法监管能力亟待提升。生态环境执法工作，发现不了问题就是最大的问题。违法手段更加隐蔽，新问题“难发现”。一些企业利用“高科技”隐蔽手段违法排污，而一些同志业务水平还停留在原地，不能满足当前执法工作需要，该发现的问题不能及时发现。监管范围不断拓展，新领域“难执法”。机构改革以来，生态环境执法逐步从以传统的工业生产领域为主，扩展到了海洋、地下水、土壤、自然保护地、农业面源、移动源以及气候变化等领域，新领域执法依据不足、手段能力欠缺。联合作案悄然出现，新挑战“难应对”。2023年“两会”前，生态环境部领导带队到河南和陕西暗访，发现部分企业多方串通形成系统性造假链条，肆意偷排偷放，反映出当地监管部门对生态环境违法行为动真碰硬的意愿不足、能力不够。

三是基层执法力量相对薄弱。2018年以来，随着改革的不断深入，生态环境保护综合行政执法队伍不断充实、不断壮大，但与经济发展水平、生态环境监管需求相比，依然存在

“小马拉大车”的现象，仍有不少地方机构编制属性尚未解决，空编、混编现象普遍存在，全国生态环境保护综合行政执法队伍公务员及参公身份仅占45%，空编1.8万个，混编0.9万人。人员老龄化严重，执法新生力量不足，30岁以下人员仅为5%。学历水平低、专业知识结构不合理问题较为突出，大学本科及以上学历不到三分之二，环境保护及法律相关专业人员未达半数。基层执法队伍关心的职业荣誉、激励保障等措施还没有完全落地，在一定程度上影响了执法人员工作的积极性。

### 三、对新发展阶段生态环境执法工作的有关思考

一是深化党对执法工作的领导，把党的领导落实到新时代行政执法工作各领域各环节。中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化。深入贯彻落实党中央关于行政执法工作的一系列重大决策部署，特别是落实好党的十八大以来党中央提出的各项重点改革任务，不断深化行政执法体制改革、加大重点领域执法力度、完善行政执法程序、创新行政执法方式，全面提升行政执法的质量和效能。要高度重视党建工作，充分发挥党组织政治功能，通过政治引领焕发出强大的战斗力、凝聚力和号召力。推动党建与执法业务深度融合，自觉用马克思主义中国化时代化的立场观点方法，切实把执法部门建设成为立党为公、执法为民的坚强堡垒。

二是推进智慧执法，持续推进新时代执法工作。新时代执法工作不仅面临执法领域广、

执法相对人数量大、执法装备不够用不会用、基层行政执法人员素质水平参差不齐等实际情况，“违法问题发现难”也成为困扰执法队伍的一大重症，程序性、易发现的违法行为显著减少，利用“高科技”、隐蔽式的违法现象不断增加。为做好新时代执法工作，应推动建立健全智慧执法体系，统筹运用综合执法改革这一关键抓手，切实提升机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化水平，持续推进环境治理能力和体系现代化建设，不断优化执法方式，创新执法手段，提高执法效能，有效实现监督执法的精细化、科学化、智能化。

三是坚持执法为民，不断提升人民群众对新时代执法工作的满意度。实现人民群众对美好生活的向往是建设中国式现代化的出发点和落脚点。新时代执法工作要继续坚持以人民为中心的发展理念，在执法工作中，要充分认识法治建设的长期性、艰巨性和复杂性，保持定力和耐心，坚持稳中求进、循序渐进、持续推进。聚焦执法实践遇到的新情况、执法体制改革存在的深层次矛盾、人民群众急难愁盼问题，切实把人民群众满意度作为执法工作的重要指标，深入整治不严格不规范不文明不透明等突出问题，推进执法政治效果、社会效果、法律效果相统一的同时，让人民群众在每一个执法行为中看到风清气正、从每一项执法决定中感受到公平正义。

四是服务经济社会发展大局，让执法既有力度又有温度。实现高质量发展是中国式现代化的本质要求之一。新时代的执法工作要充分发挥对经济社会高质量发展的法治保障作用，

推进审慎包容监管，依法保护各类市场主体的合法权益，不断优化营商环境。坚持法定职责必须为、法无授权不可为，注重执法合作性思维、权力谦抑性思维、程序正当性思维，广泛运用说服教育、劝导示范、警示告诫、指导约谈等方式，努力做到宽严相济、法理相融。要守住法治底线，依法合理保护企业和群众的合法权益，精细化、人性化、规范化执法，让人民群众和执法相对人感受到执法的温度，避免掉入“塔西佗陷阱”，在执法岗位上守住人民群众的心。

#### 四、做好新发展阶段生态环境执法工作的具体设想

##### （一）进一步创新执法手段

积极探索创新执法手段，着力提升监督执法的精细化、科学化水平，切实推动智慧监督水平迈上新台阶。一是加强新技术助力。在总结应用无人机、无人船以及卫星遥感等科技手段的基础上，探索物联网、新型传感器、知识图谱、人工智能等新技术在执法监管领域的应用，不断更新执法装备标准化指导标准，推动走航车、FID检测仪、红外热成像检测仪等现代化设备成为执法标配，进一步创新监管方式方法。二是推动信息化保障。推进移动执法、“双随机、一公开”、行政处罚、环境信用等数据集成，将信息收集、线索研判、现场执法和处理处罚的全过程纳入系统留痕管理，深化执法信息汇总与共享。拓展大气监督帮扶系统平台应用，加强污染溯源分析，把高值区、冒泡点等“面上”反映的质量问题，与企业超

标排放、违法排污等“点上”反映的排放问题关联起来，更精准、更有效指导开展现场检查。三是深化非现场支撑。结合《生态环境监测条例》的制订，研究制定非现场执法监管相关工作流程，推动自动监控数据由“参考数据”变为“法定证据”。充分融合用电数据、视频监控和关键工况参数等数据，进一步强化同税务等部门的沟通协作，拓展非现场监管手段应用，在减少现场检查频次的同时，确保执法力度不减弱、执法规范不降低。四是构筑综合执法格局。健全生态环境执法的协调联动，积极与自然资源、水利、林草、海洋等部门加强沟通协调，明确职责分工，推动建立生态环境问题线索共享机制；同时，不断健全与要素监管、环评、监测、督察等部门协调机制，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，统筹协调行政资源，切实推进新兴领域各项规定要求落到实处。

##### （二）进一步优化执法方式

一是保持执法“严的主基调”。推动出台《生态环境行政处罚办法》，以“零容忍”态度依法严厉惩处恶意环境违法行为。深入实施举报奖励制度，发挥典型案例警示教育作用，实现对恶意违法的强力打击和社会震慑。完善以排污许可制为核心的固定污染源执法监管体系，用综合性、智能化的监管数据让违法者无处遁形。二是提升执法办案能力。通过深化“双随机、一公开”、强化非现场监管、健全举报奖励制度、探索第三方辅助执法等方式，加强执法重点难点前沿研究，对具有普遍性、

热点性、趋势性的生态环境违法行为及特点进行系统追踪,进一步对执法对象、区域、手段进行优化,推动解决执法力量薄弱与任务繁重之间的突出矛盾。三是提升案件查处能力。推动建立区域交叉检查、专案查办制度、完善自由裁量权制度等方式,科学实施分类监管,集中调取精干执法资源,确保重点任务和重点案件办理的高效完成。鼓励有条件地方的生态环境部门会同公安机关、检察机关,进一步加强生态环境轻微违法违规行免罚清单的研究,鼓励即时改正,节约执法成本。四是提升自主守法能力。通过完善正面清单、强化守法激励、开展普法教育等方式,鼓励更多既有守法意愿、又有守法能力的企业实现自主守法。同时,对有守法意愿、但守法能力不够的企业,全面帮助引导守法,完善执法普法制度,在行政执法全流程强化说理式执法、帮扶式执法。

### (三) 进一步赋能执法队伍

按照“机构规范化、装备现代化、队伍专业化、管理制度化”要求,进一步优化执法工作体系,全力打造生态环境保护铁军的主力军。一是构建更为精干的组织体系。统筹做好综合执法改革“后半篇文章”,进一步理顺省、市、县三级执法机构职能和人员配置,将执法监测人员纳入生态环境保护综合行政执法队伍,鼓励在经济发达地区赋予乡镇(街道)生态环境执法权。加强执法机构规范化建设标准研究,进一步统一执法证件、统一标识标志、统一工作规程,省、市、县三级执法机构全部完成规范化创建。二是构建更为有力的行动体系。推动区域交叉执法制度机制建设,完

善跨区域通行适用的执法证件管理制度,明确跨区域现场调查和证据收集的执法权。研究《第三方辅助执法工作规范》,明确第三方社会机构辅助执法的权力范围、程序规范、监督机制,强化专业力量对执法能力和技术的补充支持。三是构建更为严密的督导体系。制订《生态环境执法人员行为规范》,进一步规范执法行为,提升依法行政水平。修订出台《生态环境保护执法稽查办法》,对着装规范性、案卷规范性等组织开展稽查。指导省级生态环境部门将稽查纳入年度工作计划,加强对法律、法规和生态环境执法有关规定落实情况的检查。

下一步,全国生态环境保护综合行政执法队伍将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,全面落实习近平生态文明思想和习近平法治思想,深入贯彻党的二十大精神,立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,坚持方向不变、力度不减,突出精准治污、科学治污、依法治污,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,进一步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,努力为深入打好污染防治攻坚战、推动生态环境质量持续改善、建设人与自然和谐共生现代化不断作出新的贡献。

作者: 生态环境部生态环境执法局局长

编号: 1673-288X(2023)03-0069-07

DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.202303069