

# 西藏高海拔地区生态环境执法工作发展制约因素及对策分析

武国庆<sup>1</sup> 蒋燕<sup>1</sup> 张霞<sup>2</sup> 马进录<sup>3</sup>

1 那曲市生态环境局

2 那曲市委党校

3 西藏自治区那曲生态环境监测中心

DOI:10.32629/eep.v8i12.3005

**[摘要]** 西藏作为国家的重要生态安全屏障,需要高度重视生态环境保护的执法工作,坚决制止和惩处破坏生态环境行为。基于此,本文分析了西藏高海拔地区生态环境执法工作发展制约因素,并提出了相应的对策与建议。

**[关键词]** 生态环境执法; 高海拔地区; 制约因素; 对策分析

中图分类号: S864.1 文献标识码: A

## Ecological and environmental law enforcement in high-altitude areas of Tibet Development restriction factor and countermeasure analysis

Guoqing Wu<sup>1</sup> Yan Jiang<sup>1</sup> Xia Zhang<sup>2</sup> Jinlu Ma<sup>3</sup>

1 Naqu Municipal Ecology and Environment Bureau

2 Naqu Municipal Party School

3 Xizang Autonomous Region Naqu Ecological Environment Monitoring Center

**[Abstract]** As an important ecological security barrier of the country, Tibet attaches great importance to the law enforcement of ecological environment protection, and resolutely stops and punishes the behavior of destroying the ecological environment. This paper analyzes the restrictive factors of the development of eco-environmental law enforcement in high altitude area of Tibet, and puts forward corresponding countermeasures and suggestions.

**[Key words]** ecological environment law enforcement; High altitude area; Restricting factors; Countermeasure analysis

### 引言

近年来,随着中央生态环境保护督察工作的不断深入,社会各界对生态环境保护工作的关注度越来越高,人民群众对“生态环境执法”这个名词也在一定程度上有所了解。生态环境执法就是政府行使环境管理职能和环境保护的部门,依照法律法规授权行使环境监督管理权的具有法律效力的行为,是生态环境保护工作法治化的具体体现。西藏作为国家的重要生态安全屏障,生态环境保护工作显得尤为重要,而生态环境执法工作作为生态环境保护工作的重要手段,直接关系到西藏生态环境保护事业的健康发展,下面,笔者结合工作实际,查阅大量文献资料,就目前西藏高海拔地区生态环境执法工作所面临的工作短板进行分析研究,提出相应的对策建议。

### 1 西藏高海拔地区生态环境执法工作发展制约因素

#### 1.1 生态环境极其脆弱

西藏自治区位于中华人民共和国西南部,面积约为122万平

方公里,约占中国陆地总面积的1/8,海拔4000米以上的地区占全区总面积的85.1%,空气稀薄,气压低,含氧量少,平均空气密度为海平面空气密度的60%-70%,海拔4500米以上地方含氧量甚至不及海平面含氧量的一半,太阳辐射强烈,日照时间长,素有“世界屋脊”和“地球第三极”之称,是世界上海拔最高的地方,也是全世界生态环境最为脆弱的地方。以西藏D市为例,全市平均海拔4500米以上,是典型的亚寒带气候区,气候与生态环境、地质基础、地貌基础、土壤物质存在不稳定性,生态环境系统抵御干扰的能力较低,恢复能力不强。特殊的地理环境,导致这里的生态系统极其脆弱,环境容量较小,经过人为破坏后,极易发生水土流失、草场退化、土地沙化、水位下降、动植物减少等环境问题,且后期生态恢复周期长,难度大,从而也进一步加重了生态环境执法负担。<sup>[1]</sup>

#### 1.2 地方政府重视程度不够

总书记指出,保护好青藏高原生态就是对中华民族生存和

发展的最大贡献。而部分党政领导干部对生态环境保护工作重视程度不够,对辖区内的环境问题整改工作不够有力,屡次检查屡次发现,同样问题反复出现。对生态环境执法工作支持力度不够,削弱了生态环境执法力量。

### 1.3 出台地方性法律法规工作滞后

西藏自治区从出台党政领导干部生态环境损害责任追究实施细则,到建立生态文明建设目标评价考核办法;从建设生态环境监测网络,到加强生态环境监管执法;从划定生态保护红线,到健全生态保护补偿机制,截至目前,先后出台60多部地方性法规和政策规章。<sup>[2]</sup>而在实际生态环境执法工作中,执法人员很少触及并运用这些地方性法律法规,其主要原因是这些地方性法律法规缺乏可操作性,执法人员运用法律时,经常遇到未制定地方性法律法规或者地方性法律中行政处罚部门不明确、执法层级无执法权等不完善问题,还有的执法人员怕法律位阶问题把握不住,就索性直接运用国家法律法规。如《西藏自治区环境保护条例》(2022年修订)第七十六条,环境保护中介服务机构在有关环境服务活动中弄虚作假的,由自治区环境保护主管部门责令改正并处罚的规定与现实相冲突,西藏自治区生态环境厅由于机构改革将执法权下放至地市一级,自治区层级无处处罚权,这就导致针对生态环境保护弄虚作假行为县级以上生态环境部门无法处置;西藏地区经济发展类型决定了该地区生态环境问题以生态破坏类为主,而生态破坏类案件适用法条少、生态恢复周期长,导致责令限期整改工作无法短时间内完成,直接影响案件的结案率及案件执行效果。虽然地方制定了《生态环境损害赔偿制度》,但生态环境损害赔偿工作专业性要求高,赔偿过程繁琐,导致该项制度落实推进缓慢。

### 1.4 生态环境执法力量薄弱

西藏高海拔地区生态环境执法工作起步较晚,基础薄弱。执法人员少,执法装备差,执法能力不足,执法水平偏低等问题普遍存在。生态环境执法工作对专业的要求很高,从案件调查、法制审核、案件执行、应对行政复议、行政诉讼等过程均需要很强的专业性才能应对,首先高寒缺氧的自然环境导致该地区专业人才队伍匮乏,留不住专业人才,大部分专业人才被恶劣的自然环境“吓跑”;其次特殊的地理环境进一步加大了生态环境执法难度,主要表现在地域面积广,城镇规模小,空间分布分散而不均衡,城镇之间间隔距离大,这就存在生态环境执法人员少,服务半径大的现象,无法实现环境监管全覆盖,从而加大了环境监管难度。以西藏D市为例,全市共有生态环境执法人员约40人,其中市级执法机构约为5-7人,县(区)执法机构约为3-4人,乡镇一级无环保机构。执法人员编制混乱,学历专业层次不齐,环境保护专业、法律专业约占总人数的30%,非专业、函授类文凭占绝大多数,非专业出身的人员要重新熟悉、学习生态环境执法专业知识,很多执法工作无法独立完成,缺乏专业技术人才指导,在执法时会出现法律适用不正确,行政处罚程序混乱等问题。没有固定的执法车辆,执法记录仪、测量设备严重欠缺,无法保障执法人员的执法需求。

### 1.5 生态环境执法体制改革不完善

2018年12月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》,西藏自治区也相继出台《西藏自治区深化生态环境保护综合行政执法改革的实施方案》,要求各地(市)组建市级生态环境保护综合行政执法队,在市生态环境局加挂牌子,实行局队合一制,各县(区)分别设立生态环境保护综合行政执法分队,由地(市)生态环境局统一管理、统一指挥。这种体制在西藏高海拔地区地广人稀的情况下无法有效开展工作,首先“局队合一”体制存在弊端,编制、人员没增加,反而市一级的管辖范围过大,达不到执法及时性的效果。其次这种体制下地(市)级生态环境局势必成立一个科室负责环境执法工作,此时该科室的行政级别和部门归属不清楚,行政处罚的主体资格不明确。<sup>[3]</sup>最后各县(区)执法分队作为地(市)环境部门的派出机构,理应职权、人员等由地(市)环境部门直接管理,而现实工作中,各县(区)执法分队既要受地(市)环境部门管理又要受县(区)人民政府管理,没有真正达到垂直管理的效果,各县(区)执法工作仍受到地方干扰,还有各县(区)执法分队作为派出机构,执法时是以市局名义或者以分局名义仍不明确。

### 1.6 公众的生态环境守法意识不强

目前,西藏高海拔地区环境公众的生态环境保护意识仍处于较低水平,如西藏传统的生活习惯,居民用牛粪、木材取暖,传统的民族文化煨桑活动产生大量的烟气,如果冬季气候条件不利于空气扩散时容易造成大气污染。而执法人员遇到这些问题时,也无法依照法规进行处罚。部分企业(项目)生态环境守法意识薄弱,自认为西藏政策扶持力度大,管理松软,不按照环境影响评价等规定进行施工或者作业,野蛮施工,违规作业,对生态环境造成不利影响。

## 2 对策及建议

### 2.1 进一步强化生态环境执法工作

面对极其脆弱的生态环境,我们唯一能做的就是进一步强化生态环境执法工作,严厉打击破坏生态环境违法行为,减少人为破坏,减缓水土流失、草场退化、土地沙化、水位下降、动植物减少等环境问题的发生。

### 2.2 严格落实政府生态环境保护责任

一是完善考核制度。要进一步完善领导干部政绩综合评价体系,重点加大生态环境保护考核力度。二是形成长效机制。探索建立生态绩效离任审计与后评价制度,明确不管当初决策人职务是否变动、是否在职,都要承担与考核评价结果相应的责任,因决策失误导致生态环境恶化的,必须进行责任追究与惩戒。三是严格落实责任。将领导干部的责任与环境保护牢牢捆绑在一起,使保护优先、绿色发展成为决策者的思维习惯。四是推行环境保护问责制度,在环境执法活动中,对徇私枉法、干扰执法、包庇企业等行为坚决予以问责。对于法律条款明确指出既处罚违法企业又要处罚个人的,要坚决做到双处罚。对于出现重大环境事故,符合移送司法机关的坚决移送,追究相关负责人刑事责任。

### 2.3 进一步完善地方性法律法规

西藏高海拔地区作为我国重要的生态安全屏障,面对极其脆弱的生态环境现状,进一步完善地方性法律法规、标准工作迫在眉睫。对现有地方性法律法规进行更新完善,法条内容不得与现行国家法律法规相抵触,但要明确地方立法不是中央立法的附属物,并不意味着地方立法要对上位法进行简单的复制,不能有所突破。反而要针对当地独特的资源条件,基于地方特殊的环境问题的基础上,能实际解决当地环境问题为目标,综合地方的立法能力和经济发展状况而出台的具有可操作性的法律。<sup>[4]</sup>如基于西藏高海拔地区生态破坏问题,探索制定切实可行的地方性法律法规。加强对西藏生态环境立法保护。应坚持按自然规律办事、按科学规律办事,按可持续发展的科学发展观为指导思想,进一步制定和完善西藏生态文明建设相关的法律法规。西藏的生态环境保护只有走向法治化、科学化才有希望保护这块生态屏障,才有利于促进西藏经济、社会、环境的可持续发展。

### 2.4 加强人才队伍建设工作

专业的人干专业的事,专业人才队伍建设很关键。一是引进高层次专业人才,制定特殊人才招聘(引进)办法,从工资待遇、职务晋升、安家补贴、科研经费等方面吸引更多的专业技术人才到高海拔地区工作,既要能招聘到人才同时也要能留住人才。二是加强人才培养工作,通过“请过来、送出去”的培训方式,强化现有环境执法人员的专业能力。三是严把人员进出关,严禁将不符合行政处罚类管理规范要求的人员招聘进来,清理一批不作为、慢作为的执法人员,将一些想干事、干成事的人员纳入环境执法队伍中。四是按照环境执法标准化建设要求,在配齐基本环境执法设备的前提下,配强移动执法、无人机等先进环境执法装备,保障基层一线环境执法用车。<sup>[5]</sup>

### 2.5 进一步理顺环境执法体制改革

县级生态环境部门要强化行政执法职能,将人员编制向执法岗位倾斜,同时通过完善内部执法流程,解决一线执法效率问题。推进人财物等资源向基层下沉,增强县级执法力量,配齐配强执法队伍,强化属地执法。乡镇(街道)要落实生态环境保护职责,明确承担生态环境保护责任的机构和人员,确保责有人负、事有人干。

### 2.6 加大生态环境保护法律宣传工作

开展生态环境法制宣传教育,是实施依法治国基本方略的基础性工作。开展法制宣传教育,提高全体公民的法律意识和法制观念,增强各级政府和社会组织依法办事的自觉性,是实施依法治国基本方略的重要基础。因此,在西藏高海拔地区采用藏汉双语开展生态环境法律宣传工作,提升群众的法律意识,进一步完善生态环境问题举报奖励机制,增强公众参与环境执法的自觉性和积极性,全面推行环境保护领域政务公开制度,定期向公众公开环境执法的依据、环保方面的政策、环境执法办事流程、接受公众对环境执法的民主监督。<sup>[6]</sup>增强企业环境守法意识,压实企业生态环境保护责任,树牢“守法成本低,违法成本高”的底线思维。

### 3 结语

就目前而言,西藏仍然是世界上生态环境质量最好的地区之一。这都得益于奋斗在高海拔地区的每一个环境保护工作者不懈的努力,但与高质量发展仍存在一定的差距,我们的环境执法工作还有一段很长的路要走。我们相信,在以后的工作中,我们每一个基层生态环境执法人员将继续发扬“特别能吃苦、特别能战斗、特别能忍耐、特别能团结、特别能奉献”的老西藏精神,守护好“世界上最后一方净土”。

### [参考文献]

- [1]夏保林,康美寅,乔建平,穆战强.西藏城镇发展环境分析[J].人文地理,2003,18(6):58-61.
- [2]扬秀峰.绿水青山美如画——西藏自治区生态环境保护工作综述[N].西藏日报,2019-06-13.
- [3]谢成云,张立.青藏高原生态环境资源综合执法改革调查研究[J].山西大同大学学报,2021,35(5):15-18.
- [4]刘然.设区的市地方环境立法问题研究[D].武汉:武汉大学,2019.
- [5]刘天祥.新常态下基层环境执法的难点和重点探究[J].清洗世界,2020,36(8):79-80.
- [6]刘瑛.环境执法工作中的制约因素及对策分析[J].河北广播电视大学学报,2014,19(4):67-69.

### 作者简介:

武国庆(1992--),男,藏族,青海西宁人,那曲市生态环境局,中级职称,研究方向为生态环境执法、生态环境污染防治工作。