

生态环境第三方辅助执法制度研究

华恒 郑育锁 赵国成 田野

天津市生态环境保护综合行政执法总队 天津 300000

摘要: 本文对生态环境第三方辅助执法的内涵、特征、发展现状及问题进行了探讨,先阐述概念、特点与理论基础并分析制度基本情况,接着深入剖析实施时法律依据缺乏、主体资质审核不严等问题,最后针对问题提出完善法律法规、规范第三方主体管理等对策建议。研究表明,深化生态环境第三方辅助执法制度研究是创新环境治理模式、提升执法效能的重要举措。

关键词: 生态环境; 第三方辅助执法; 制度研究

1. 引言

我国经济社会快速发展,近年来生态环境问题愈发突显且环境保护与治理被社会各界重点关注,面对越来越严峻的环境挑战需要提高环境执法效能,于是我国慢慢引入生态环境第三方辅助执法制度这种创新的环境治理模式,该模式想靠引入专业化第三方机构给环境执法提供技术支持和专业服务,以此提升执法的科学性、专业性和效率。

不过,生态环境第三方辅助执法是一项新兴制度,在实践里面临着不少挑战,因为法律法规体系存在缺失、第三方主体资质管理不够规范、执法权限和责任划分不明朗等状况限制了该制度有效施行以及长远发展,所以深入探究这一制度、分析它存在的问题并给出有针对性的完善提议,对推动我国环境治理体系与治理能力现代化有着重要的理论价值和现实意义。

从生态环境第三方辅助执法的基本理论出发,本文要分析其概念、特征与理论基础并梳理国内实践现状,深入探究制度实施过程中的主要问题,从而给进一步完善这个制度提供理论支撑和政策建议。

2. 生态环境第三方辅助执法的基本理论与实践现状

2.1 生态环境第三方辅助执法的概念界定与特征分析

环境执法部门把环境执法活动获得专业技术支持和服务的事委托给有相应资质的第三方机构,这就是生态环境第三方辅助执法这种环境治理模式,该模式着重凸显第三方机构于环境执法里的辅助与专业角色。

这个制度主要有以下特征,首先是专业性,因为第三方机构往往有专业技术人才和先进检测设备,能给环境执法

提供高质量技术支持。其次是独立性,这些机构既独立于执法部门又独立于企业,所以立场相对客观公正。再者是灵活性,与执法部门比起来,第三方机构在人员调配和技术更新上更灵活,可以迅速响应执法需求。最后是补充性,第三方辅助执法是对政府执法的有益补充而不是替代,执法部门仍然掌握着执法权。

生态环境第三方辅助执法有这些特征,所以成了提升环境执法效能、创新环境治理模式的重要手段^[1]。

2.2 生态环境第三方辅助执法的理论基础

生态环境第三方辅助执法制度的理论基础主要包括以下几个方面:

新公共管理理论给这个制度提供了理论支撑并且其重视把市场机制引进来以提升政府效率,这和让第三方机构参与到环境执法中的想法相匹配。协同治理理论注重多种主体一块儿参与公共事务管理,从而给第三方参与环境执法带来了理论依据。专业化理论着重依靠专业分工提高效率,而第三方机构提供专业技术支持的做法正符合这一点。

另外,人们也能用信息不对称理论来解释这种制度存在的合理性,因为环境执法时执法部门和企业存在信息不对称,而专业第三方机构的引进可弥补这样的信息差,并且交易成本理论表明让第三方机构加入比执法部门自己培育专业人才也许更节省运行成本。

生态环境第三方辅助执法制度的理论基础由这些理论共同构成且给其实践提供理论指导。

2.3 国内生态环境第三方辅助执法实践现状

生态环境第三方辅助执法实践主要在以下几个方面:

环境监测与数据获取。委托第三方进行污染源监督性监测、环境质量监测、信访投诉监测、应急监测等。

现场调查与取证辅助。第三方技术人员协助执法人员开展现场勘查、污染源排查、设施运行检查、采样(非执法主体采样)、证据固定(拍照、录像、制作勘验草图)等。

信息化与数据分析:委托专业公司开发或运维执法监管信息系统、大数据分析平台;利用第三方力量进行海量环境数据(监测数据、在线监控数据、企业信息、信访数据等)的挖掘、分析和研判,识别异常线索、预测环境风险、辅助执法决策。

我国的生态环境第三方辅助执法实践,有效提高执法的预见性和精准性,缓解基层生态环境部门人员编制有限、专业结构单一的困境,一定程度上带动环境监测、咨询、治理等相关产业的发展,为构建现代环境治理体系积累了宝贵经验。但制度建设、标准规范等方面还有待进一步完善^[2]。

3. 我国生态环境第三方辅助执法制度存在的主要问题

3.1 法律法规体系不健全

我国生态环境第三方辅助执法制度还处在发展初期且其法律法规体系并不健全,这是制约该制度有效施行的主要阻碍之一,当下国家层面没有专门的法律或者行政法规来规范第三方辅助执法活动,仅有部分部门规章和地方性法规有所提及。

第三方机构法律地位不明,执法时的权利义务未被明确界定,并且其参与环境执法的程序与范围缺少统一规范,各地做法不一,致使制度实施的一致性与规范性受影响,此外第三方机构责任追究机制不完善,一旦执法有误或者违规就很难有效追究责任。

3.2 第三方主体资质管理不规范

生态环境第三方辅助执法制度实施时,第三方主体资质管理不规范是个突出的问题,具体表现如下:

第三方机构准入标准不统一是首要问题,因为当下各地引入第三方机构时,在资质要求、技术能力、人员素质等方面的标准不一样,致使第三方机构有好有坏,连没专业能力的机构都有可能进入市场从而影响执法质量。其次,资质审核和评估机制不完善,由于缺乏系统性的资质审核以及定期评估机制,所以有些第三方机构拿到资质后很难确保专业水平和服务质量能一直得到保证^[3]。再者退出机制不健全,那些不符合要求或者有违规行为的第三方机构呢,由于没有

明确的退出机制与惩戒措施,所以很难及时把市场里的不合格主体清理出去^[4]。

第三方机构作为营利性组织,第三方辅助执法质量和公信力会受到廉政风险和利益输送影响,所以规范第三方主体资质管理并建立完善的准入、评估、退出机制是完善生态环境第三方辅助执法制度的重要任务。

3.3 监督管理机制不完善

完善的监督管理机制是生态环境第三方辅助执法制度有效实施不可或缺的因素,但当下该机制存在不少缺项,首先监督主体不明朗且第三方机构的监管经常分散于多个部门而缺少统一协调致使监管效率低,其次监督方式不够多样主要靠行政检查而多元化、常态化的监督手段匮乏。

另外,监督标准不统一是个很突出的问题,由于各地考核评价第三方机构的标准不一样,所以很难达成统一的监管尺度^[5],并且监督结果运用机制也不完善,因为在监督时发现问题后,既没有有效的整改措施,也没有恰当的惩戒手段,而且社会监督和行业自律机制还没充分发挥作用,因为公众参与监督的渠道不通畅。

4. 完善生态环境第三方辅助执法制度的对策建议

4.1 健全生态环境第三方辅助执法法律法规体系

推动生态环境第三方辅助执法制度规范化发展,健全相关法律法规体系已迫在眉睫,《环境保护法》等上位法要明确规定第三方辅助执法的法律地位以给制度实施提供基本法律依据,建议制定专门的《生态环境第三方辅助执法管理办法》,明确第三方主体的资质要求、权责范围、监管措施等关键内容,此外各地方政府可依据本地实际制定配套实施细则,详细规定第三方机构的选聘程序、考核标准等。另外,重视与现行法律法规相衔接协调,为生态环境第三方辅助执法制度施行筑牢坚实法律基础^[6]。

4.2 规范第三方主体准入与资质管理

第三方机构要有专业能力与公信力就得建立严格的准入和资质管理制度,先制定统一的资质认定标准^[7],涵盖机构性质、注册资本、技术设备、专业人员等方面具体要求,然后建立分级分类的资质管理体系,依据机构专业领域和业务能力设不同等级资质且定期复审并动态调整。

与此同时,建立健全第三方机构信用评价体系并将执法辅助表现、社会信誉之类的纳入评价指标以实行信用分级管理,信用良好的机构可予以优先选聘、扩大业务范围这类

激励举措,而有违法违规行为的机构要严格执行退出机制如暂停资格、取消资质等处罚措施。

4.3 明确第三方辅助执法权限与责任边界

第三方机构若要防止出现越权执法或者责任不明的情况,就需要明确界定权限与责任边界,首先要明确规定第三方机构能参与的具体执法环节,例如现场检查、证据收集、技术鉴定之类的并制定相应操作规程和工作指引,其次要明确第三方机构在执法过程里的辅助性质,强调它没有行政执法主体资格,不能直接行使行政处罚权等行政强制措施^[8]。

第三方机构责任追究制度要被建立起来,以明确其在辅助执法时的法律责任,若因故意或者重大过失致使执法出错,则需承担相应民事赔偿责任,若有泄露执法信息、徇私舞弊这类违法行为,就追究其行政责任或者刑事责任,并且还要建立第三方机构执法行为记录制度,执法全过程的音视频资料都要留存,这些资料是责任认定的重要依据^[9]。

明确权限与责任边界,不但能发挥第三方机构专业优势、有效规避执法风险,而且有助于推动生态环境执法工作规范化、法治化。

4.4 构建多元协同的监督管理机制

第三方辅助执法要确保公正有效就得构建多元主体参与且多种方式并用的监督管理机制,首先得加强政府部门的监管职责并组建环保、司法、审计等部门联合监管的机制以实现定期联合检查与考核评估,其次也要发挥人大、政协、社会组织等的监督作用借助听证会、质询会之类的形式来监督第三方机构的执法行为。

同时,得建立健全内部控制机制,让第三方机构设立专门的质量控制部门以实现对辅助执法工作的全过程管理和监督,并且要鼓励公众参与监督。构建多元协同的监督管理机制以形成政府主导、多方参与、社会监督的局面,从而有效防止第三方机构滥用权利并提高辅助执法工作的公信力与透明度。

5. 结论

本文深入探讨了生态环境第三方辅助执法制度,在剖析其内涵、发展现状与存在的问题之后提出完善这一制度的对策建议。研究显示,生态环境第三方辅助执法制度是我国环境治理体系和治理能力现代化的重要举措,对提升执法效能、改善生态环境质量有积极作用,但该制度在实践过程中

依然存在法律依据欠缺、第三方主体管理不规范、监管机制不健全等状况,需要在实践中持续完善。

本研究为了推动生态环境第三方辅助执法制度健康发展提出如下建议:要使制度实施有坚实法律基础就需要健全相关法律法规体系,并且要规范第三方主体准入与资质管理以保证参与辅助执法的机构具有专业能力与公信力,还要明确第三方辅助执法权限与责任边界来规避执法风险,同时构建多元协同的监督管理机制以确保辅助执法的公正性与有效性。

总体来讲,生态环境第三方辅助执法制度的完善是个需政府、企业、社会组织等多方主体共同发力的系统工程,在理论研究和实践探索方面,持续创新制度设计并优化执法模式,给我国生态文明建设和美丽中国建设提供强大支撑。

参考文献:

- [1] 贺娅荣.生态环境行政执法公示制度研究[D].东北林业大学
- [2] 孙萧宇.环境污染第三方治理法律制度研究[D].山东师范大学,2023.
- [3] 许金洲;孙水裕;金小天;.广东:打造生态环境领域辅助执法精锐之师[J].中国环境监察,2021(04):56-59.
- [4] 蔡云;李闯;张新华;王静;.生态环境政策举措第三方评估方法研究——以江苏省涉铅行业综合整治措施为例[J].环境监控与预警,2019(06):56-60.
- [5] 甄茂成;高晓路;王依;江河;.我国第三方生态环境评估制度研究[J].环境保护,2019(21):54-58.
- [6] 王星星.我国环境污染第三方治理法律制度研究[D].安徽财经大学,2023.
- [7] 王金南;秦昌波;苏洁琼;田超;.国家生态环境监管执法体制改革方案研究[J].环境与可持续发展,2015(05):9-12.
- [8] 王华宇.生态环境综合行政执法制度问题研究[D].广西民族大学,2023.
- [9] 2023.赵俊;沈连欢;.风险防范背景下第三方环境辅助执法制度的构建路径[J].甘肃行政学院学报,2022(04):113-124+129.

作者简介:姓名: 华恒,性别: 男,出生日期: 1992年6月,籍贯(湖北省黄冈市蕲春县人),学历本科,职称助理工程师,民族汉,从事: 生态环境保护治理、生态环境执法研究