

# 西藏生态环境执法问题研究——以拉萨市为例

德吉央珍

西藏大学，西藏拉萨，850000；

**摘要：**环境问题作为全球性和国家层面的重大议题，一直备受关注。党的十八大以来，我国政府对生态环境保护的重视程度不断提升，习近平总书记多次就西藏生态环境保护作出重要指示，强调要牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，推动青藏高原生物多样性保护，走生态优先、绿色发展之路。本文旨在深入探究西藏地区，特别是拉萨市在生态环境执法领域所面临的挑战与困境，并提出相应的完善策略。

**关键字：**生态环境保护；生态环境执法；执法权；拉萨市

DOI:10.69979/3041-0673.25.03.064

## 1 拉萨市生态环境执法成效

拉萨市始终坚持“生态立市”工作原则，把良好的生态环境视为最普惠的民生福祉，并将不断满足人民日益增长的美好生态需求作为出发点和落脚点。其中拉萨市主要生态环境执法部门为拉萨市生态环境局，各县区生态环境局为拉萨市生态环境局派出单位，在环保垂改和综合执法改革背景下，2020年根据《关于设立拉萨市和5县生态环境保护综合行政执法队的通知》，原市环境监察支队更名为市生态环境保护综合行政执法队，设置执法监督科和4个执法大队，核定执法编制24名。该生态环境保护综合行政执法队以市生态环境局的名义，依法统一行使相关行政执法检查、行政处罚、行政强制、执法稽查等职能。

根据拉萨市生态环境局发布的执法统计年报，2023年拉萨市生态环境局共办理各类行政执法案件31宗，涉及金额740.2653万元，其中行政处罚案件占据了主要部分<sup>[1]</sup>。这些案件涵盖了建设项目、排污许可、大气、污水、噪声、辐射等多个领域，显示出拉萨市生态环境执法力度的全面性和深入性。同时拉萨市生态环境局在执法过程中，始终坚持依法行政、创新执法体制、完善执法程序、严格执法责任，并严格落实行政执法“三项制度”（即行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度）。通过制定并实行现场检查计划制度、初步落实移动执法系统使用和全过程记录制度等措施，进一步规范了执法行为，提高了执法效率。

在具体执法工作上，执法部门会按每年《全区生态环境执法工作要点》内容，根据年初执法计划，每月制定执法任务，以日常执法检查和开展专项行动形式，开展各项执法检查工作。包括对南北山绿化点位检查、危险废物执法检查、饮用水源地检查、企业排污许可证后

监管、处理“12345”举报热线派单等。截止2024年9月30日，开展了各类环境执法检查584家次、县（区）开展各类环境执法检查1045家次，并在门户网站上进行了公示。在整治环境违法行为上，以行政处罚为利剑，截至2024年10月30日，立案并下达处罚决定书33起，罚款金额为481.48万元，没收违法所得3.645万元<sup>[2]</sup>。

在全区人员配置与培训上，拉萨市尤为注重执法队伍的建设和培训工作，致力于打造一支业务精湛、作风优良的执法队伍。通过采取“请进来、走出去”的多元化方式，积极开展各项培训交流工作，旨在全面提升执法人员的专业素养和实践能力。具体而言包括派遣工作人员参加国家生态环境部组织的空气质量改善监督帮扶工作，深入一线学习先进的执法理念和技术手段，还主动邀请环保领域的知名专家到拉萨进行现场指导，特别是在案卷办理等关键环节上给予精准指导，确保每一起案件都能经得起法律和时间的检验。这些培训交流活动不仅极大地提高了执法人员的业务水平，还进一步增强了他们自身的执法能力和综合素质，为全市培养了一批既懂法律又懂技术的复合型人才。在执法装备与技术手段上同样紧跟时代步伐，注重运用现代科技手段来提高执法效率。例如引入了无人机等高科技设备，通过空中巡查和监测，实现了对环境违法行为的及时发现和精准查处，极大地提升了执法工作的智能化和精准化水平。

同时在执法监督与公众参与上，拉萨市建立了廉政监督回访制度，定期对执法工作进行回访和检查，确保执法工作的公正性和透明度，还通过公开举报电话、设立举报箱等方式，其中拉萨市生态环境局、财政局联合印发《拉萨市生态环境违法行为举报奖励暂行办法》，对举报生态环境违法行为进行奖励作出规定，凡经查证属实的举报，将给予1000-20000元人民币奖励，以此

鼓励公众积极参与环境监督工作，形成全社会共同关注、共同参与的生态环境保护氛围。同时还注重信息公开工作，通过官方网站等渠道及时发布环境执法信息、行政处罚决定书等文件，保障公众的知情权和监督权，积极开展环保宣传活动，提高公众的环保意识和参与度。

## 2 环境执法存在的问题

### 2.1 顶层环境法律设计不完善

尽管我国在环境保护方面已经建立了一系列法律法规，但在拉萨市的实际执行过程中，仍然暴露出法律体系尚不完善、分散立法的问题。这些空白和模糊不仅使得一些环境违法行为缺乏明确的法律界定和处罚标准，导致“无法可依，有法不执，执法不严，违法不究”的现象时有发生，也增加了执法过程中的自由裁量权，使得执法标准难以统一，影响了执法的公正性和权威性。此外，顶层环境法律设计的不完善还体现在对基层执法机构赋权不足上，特别是在执法权“上收”的背景下，基层环境执法机构在面临环境违法行为时，往往因为缺乏必要的法律授权和执法手段，而难以迅速有效地作出反应，这无疑削弱了环境执法的整体效能。

### 2.2 改革与执法达不到衔接

主要在于环保垂直管理制度改革（环保垂改）与综合执法改革在目的上的冲突以及基层环境执法面临的复杂现实需求。首先，从改革目的来看，环保垂改旨在通过执法权上收至市级生态环境主管部门，强化执法权的集中统一和高效运用，以破解地方保护主义难题，提升环境执法的规制功效。而综合执法改革则强调执法力量的下沉，通过减少执法层级、推动执法力量向基层延伸，以解决多层执法问题，提高执法效率。两者在目的上存在明显的冲突，导致执法权配置出现错位。

其次，拉萨市等地区的基层环境执法面临人员数量较少问题。拉萨市生态环境局下设八个分局，每个分局仅配备2-4名执法人员，负责各自片区的环境执法工作，环境监管任务繁重、执法任务工作压力较大。如果遇到各类紧急突发事件，则会增加执法检查的压力，使得日常执法工作难以高质量完成，亟需将执法力量下沉至基层，以增强一线执法能力和快速响应能力。然而环保垂改后，县级生态环境分局作为市级生态环境主管部门的派出机构，在执法过程中需要以市级生态环境主管部门的名义执法，不再具有执法主体资格，这导致基层执法力量在实际操作中面临诸多困难，如执法文书需报至市级生态环境主管部门审批，增加了执法成本并降低了执法效率。

### 2.3 环境执法权配置不合理

执法部门间权责不清现象的产生，根源在于各部门间职能交叉、责任界限模糊。这种模糊性导致在面对具体环境问题时，各部门倾向于固守自身职责范围，对于涉及多部门协同的跨界问题则缺乏主动协调和解决的意愿，形成推诿扯皮、互相推脱责任的局面。前面提到的三个部门联合出台的《西藏自治区生态环境行政执法与刑事司法衔接工作办法实施细则》中规定公安机关依法接受生态环境部门移送的涉生态环境犯罪线索，对符合立案条件的，依法立案侦查，对涉生态环境犯罪的，可提前介入调查取证。但是在实际情况中面对环境违法犯罪案件时，公安机关是要基于部门的优势和专业性要作为主要办案单位，亦或只能算是协助生态环境执法队伍来办理案件的问题始终没有一个统一的解释，而且据访谈了解联合执法过程中，部门之间信息共享和交流沟通并不那么顺畅。这种权责不清不仅降低了环境执法的效率和效果，还严重损害了政府在公众心目中的公信力和执行力，成为制约拉萨市生态环境执法效能提升的重要瓶颈。

## 3 拉萨市生态环境执法的完善路径

### 3.1 完善环境执法的法律依据

有法可依是有法必依、执法必严、违法必究的前提和基础，缺少了健全的法律体系，执法行为就不可能做到规范化<sup>[3]</sup>。在拉萨市生态环境执法的完善路径中，填补立法空白是至关重要的一环。当前应重点加强在生态环境损害赔偿、排污许可管理、环境风险防范与应急处理等方面的立法工作，明确各方责任主体，细化执法程序和处罚标准，确保环境执法有法可依、有章可循。其次为解决执法依据与执法实践脱节这一问题，必须加强对法律法规的宣传和培训，提高执法人员的法律素养和执法能力，确保他们能够准确理解和把握法律法规的精神和实质，从而在实际执法中做到严格依法办事。同时，还应加强执法实践中的案例分析和经验总结，及时发现和解决执法中存在的问题和不足，不断完善执法程序和执法方式，提高执法的针对性和实效性。同时，应建立健全权责清单的公开机制，通过政府网站、公告栏等多种渠道，向社会公众全面公开执法事项的权责信息，接受社会监督。最后需加强对执法人员的培训和教育，确保他们全面理解并掌握权责清单的内容和要求，能够在执法实践中准确运用，不断提升执法水平和效率。

### 3.2 合理分配环境执法权

为了有效实现环境保护垂直管理改革与综合执法改革的有机衔接，我们需深入探索并优化基层环境执法的权力配置。拉萨市生态环境局与各个县（区）签订了《行政执法委托书》，委托各县（区）执法队在各自范围内以拉萨市生态环境局的名义，行使生态环境领域行政处罚行为以及与之相关的行政检查和行政强制权力<sup>[4]</sup>。然而它也带来了新的问题。由于县级环保分局需要以上级生态环境部门的名义进行执法，这大大增加了行政相对人的负担，使得他们在面对环境执法时感到更加困惑和不便。同时，这种执法方式也难以成为提高环境执法效能的长久之计，因为它没有从根本上解决县级环保分局的行政执法权问题。因此笔者认为“局队统一”是目前解决县级环保部门缺乏执法资格及权力问题的有效解决途径之一，将县级环保部门与生态环境综合执法大队合并，这样既符合国家对县级环保部门工作重点在环保监察等相关工作的环保执法的定位，也可以充分利用县级环保部门的人员潜力及提升工作效率。

### 3.3 加强环境执法的监督机制

面临更为复杂的环境管理挑战时，执法部门通常需要与其他相关部门紧密合作，以确保真正达到其执法的目的。一是要建立跨部门的生态环境执法协调机制，打破各生态环境主管部门与其他相关部门间的信息孤岛，促进信息共享与协同作战，确保环境执法工作能够全面覆盖、无缝衔接。二是可以通过设立专门的内部监督机构或委员会，加强对生态环境执法过程的监督与管理，从制度上保障执法行为的合法性和规范性。三是建立健全执法质量评估体系，定期对执法案件进行抽查、评查，及时发现并纠正执法过程中的问题，提升执法质量和效率。四是在原有的公众举报热线、在线举报平台外，组建具有当地特色的环保公益性组织。环保公益组织能够通过举办环保活动激发民众参与环保的热情，提高环保意识，且更易获得公众信赖，同时也能敏锐地察觉环境问题，辅助政府决策和环境执法，同时，加强环境信息的公开，定期发布环境状况报告、执法典型案件等资讯，确保公众的知情权、参与权和监督权，增进公众对生态环境执法工作的信任与支持<sup>[5]</sup>。最后需明确违法行为责任追究制度。一方面可以依据国家相关法律法规和政策要求，结合本地实际，制定和完善生态环境违法行

为责任追究制度，明确各类环境违法行为的认定标准、处罚措施和责任主体，确保违法必究、执法必严。另一方面加强对环境执法人员的培训和监督，确保他们在执法过程中能够严格依法办事，公正、公平地处理每一件环境违法案件，避免执法不公、执法不严的现象发生。通过明确违法行为责任追究制度，进一步强化生态环境执法的权威性和公信力，为全市生态环境保护工作提供坚实的法治保障。

### 4 结语

综上所述，拉萨市生态环境执法问题的解决需要多方面的努力和配合，只有通过不断完善法律法规、优化执法权配置、加强监督机制和保障制度，才能有效提升拉萨市生态环境执法的效率和质量，为拉萨市的生态环境保护工作提供坚实的法治保障。未来，随着法治建设的深入推进和生态环境保护意识的不断提高，相信拉萨市生态环境执法工作将取得更加显著的成效。

### 参考文献

- [1] 数据来源：拉萨市生态环境局 <http://sthjj.lhasa.gov.cn/sthjj/tggs/202401/c6092a035d794805a30c0cd6f0506505.shtml> 拉萨
- [2] 内容来源：笔者与拉萨市生态环境执法大队访谈资料
- [3] 贾媛月. 新《环境保护法》视野下环境执法问题研究[D]. 吉林财经大学, 2016.
- [4] 焦政. 拉萨市生态环境保护行政执法研究[D]. 西藏大学, 2024. DOI: 10.27735/d.cnki.gxzdx.2024.000106.
- [5] 王琴. 我国生态环境保护综合行政执法问题研究[D]. 上海海洋大学, 2022. DOI: 10.27314/d.cnki.gssc.u.2022.000203.

作者简介：德吉央珍（1995—），女，藏族，西藏拉萨人，现为西藏大学法学院在读硕士研究生，研究方向：民族地区法治建设。

基金项目：西藏大学研究生“高水平人才培养计划”项目《西藏生态环境执法问题研究-以拉萨市为例》；项目编号：2022-GSP-S140。