

浅析林业行政执法存在的问题及对策

王 涛, 周建梅*

内江市东兴区自然资源和规划局, 四川 内江

收稿日期: 2022年8月2日; 录用日期: 2022年9月27日; 发布日期: 2022年10月10日

摘 要

根据当前的林业行政执法现状, 本文分析了林业执法工作中存在的问题, 并提出了加强林业行政执法的具体对策, 为保护森林资源、践行习近平总书记关于“绿水青山就是金山银山”的生态理念提供法制保障。

关键词

林业, 行政执法, 存在的问题, 对策

The Brief Analysis of Problems and Countermeasures for Forestry Administrative Enforcement of Law

Tao Wang, Jianmei Zhou*

Dongxing District Natural Resources and Planning Administration of NeiJiang, NeiJiang Sichuan

Received: Aug. 2nd, 2022; accepted: Sep. 27th, 2022; published: Oct. 10th, 2022

Abstract

According to the present situation of forestry administrative enforcement of law, this paper has analyzed the problems which are existing in the forestry law enforcement, and has put forward some concrete countermeasures to strengthen forestry administrative enforcement of law, which is in order to protect forest resources and practice the ecological concept of general secretary Xi Jinping about clear water and green mountains is gold and silver mountains that will provide legal protection.

*通讯作者。

Keywords

Forestry, Administrative Enforcement of Law, Problems, Countermeasures

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

森林资源是我国生态系统中的重要组成部分,既是建设生态文明的物质基础,也是繁荣发展经济的重要依托。近年来,习近平总书记高度重视森林资源在建设生态文明中的地位和作用,先后作出了一系列的重要论述和指示批示。森林资源对国家生态安全具有基础性、战略性作用,森林资源兴则生态兴,保护森林资源对现代社会发展具有极为重要的价值。林业行政执法是目前保护森林资源应用最为普遍的工作手段,林业行政执法能有效遏制违法违规使用林地、毁林开垦、盗伐、滥伐、非法林木交易等违法行为,对于保障森林资源健康可持续发展具有重要意义。

2. 林业行政执法现状

近年来,全国森林资源管理形式十分严峻,有的地方重发展轻保护,导致林业行政案件发生率居高不下。2020年因机构改革森林公安转隶归口于地方公安,以致地方林业执法力量薄弱,执法队伍建设跟不上,案件查处质量总体不高,普遍存在有案不立、压案不查、以大化小、以罚代刑等问题,形成了林业违法行为发现难、制止难、查处更难的局面。对于现阶段而言,执法困难已经成为了林业工作中一个较为普遍的社会问题,而加强林业行政执法不仅需要完善的法律制度作为支撑,同时也需要一支高素质的执法队伍作为保障,更需要整个社会的强有力的监督,才能不断改善目前林业执法难的难题。完备的林业法制体系和高效的林业执法是现代林业健康发展的基本要求,是改善生态环境、保护森林资源的重要保障[1]。

3. 林业行政执法存在的问题

3.1. 林业行政执法不严

《中华人民共和国森林法》是我国实行改革开放后较早制定的法律之一,但是,就目前的森林资源管理形势来看,《森林法》实施以来,破坏森林资源的违法犯罪行为仍有发生,造成这样后果的原因:一是人们的法制意识比较淡薄,二是林业行政执法存在着有法不依、执法不严。林业行政执法不严的具体表现在:一是有些林业行政主管部门长期轻视森林资源保护管理工作,对新形势下的森林保护管理工作的艰巨性认识还不够,存在着林业行政执法机构不健全、执法力量薄弱、执法手段落后等问题,致使森林资源违法案件不能及时查处办结;二是有些林业行政主管部门对严格执法的重要性认识不高,当依法履行职责与地方经济发展或单位经济利益冲突时,特别是违法主体是地方政府部门、企、事业村(社区)等单位时,往往执法不严,对违法案件“大事化小”、“小事化了”,推诿扯皮,久拖不结等,这些行为都是弱化法律严肃性的表现;三是有些地方政府和部门没有处理好保护生态环境和经济发展之间的平衡关系,重发展轻保护,看重眼前利益,忽视长远利益,地方及部门保护主义严重,对制止破坏森林资源的违法行为不坚决,打击不力。2019年最新修订2020年7月施行的《中华人民共和国森林法》,充

分肯定了森林资源在可持续发展中的重要地位以及在生态建设中的首要地位, 同时也提升了新的《森林法》作为林业基本法的法律地位。

3.2. 林业行政执法编制、经费短缺, 执法手段落后

2020年因机构改革森林公安转隶由地方公安机关领导和管理, 只负责办理林业刑事案件, 林业行政案件由各地林业主管部门办理。从林业行政执法的主体资格来看, 有的执法主体不是行政机关, 却必须代表国家行使行政处罚权[1]。机构改革后, 现有的执法人员大多为事业编制, 不是公务员身份, 因此具有执法资格的人员较少, 急需增加执法编制。由于执法编制少, 执法人员不足, 加之地方财政困难, 致使林业行政执法经费短缺, 执法检查、人员培训以及案件查处时必要的交通、勘验取证、执法装备等所需经费无法保障落实, 严重制约了林业行政执法工作的正常开展, 同时也严重影响了林业行政执法人员的积极性, 从一定程度上削弱了林业行政执法队伍的战斗力和战斗力。林业行政执法部门与其所负担的执法任务缺乏必要的技术装备和执法手段[2]。主要表现在以下三个方面, 一是林业行政执法缺乏执法办案的专用车辆, 在遇到突发的森林资源案件举报时, 不能够做到及时到达现场进行案件的应对和处置。由于林业行政执法经费得不到保障, 执法检查、人员培训及必要的交通、通讯、勘验取证、装备所需经费无法落实, 甚至生活都无法保障, 严重制约了林业行政执法工作的正常开展, 严重影响了林业行政执法队伍的战斗力和战斗力[3]; 二是林业行政执法部门不仅承担着行政管理, 还承担着行政执法, 在执法人员不足, 装备不齐全的情况下, 难以做到主动执法。一般情况下, 获取破坏森林资源案件信息主要来源于群众举报, 不能及时到达现场执法, 就难以做到有效监控和打击各类破坏森林资源违法案件; 三是缺乏林业行政执法威慑力。森林公安转隶后, 林业行政主管部门的行政执法人员在开展林业行政执法时, 无法实现有效的执法配合, 对违法行为实施必要的强制手段时缺乏原森林公安的威慑力。

3.3. 行政执法与刑事司法不能有效衔接

森林公安机构和队伍组建后, 林业行政执法工作一直以来实行的是以森林公安为主体的执法体系。机构改革后, 森林公安转隶, 按照规定, 林业部门在依法查处违法行为的过程中, 发现涉嫌犯罪依法需要追究刑事责任的, 将案件移送同级公安机关。移送材料包括案件调查、勘验、有资质单位出具的鉴定材料、录音录像资料、检验报告、以及采取的行政强制措施等材料, 由公安机关进行审查, 审查结果告知移送案件的林业部门。林业案件的调查、勘验、取证等工作专业性很强, 森林公安转隶前, 主要由森林公安负责。森林公安是林业部门经过多年培育打造出来的专业执法队伍, 森林公安转隶后, 由于林业部门现有行政力量薄弱, 甚至有些地方尚无执法机构, 而且大部分的执法人员缺乏执法经验, 致使林业执法工作受到影响。在林业行政案件与刑事案件的界定、移交等具体实施中, 林业部门与森林公安也会出现一些沟通协调问题。

4. 加强林业行政执法的对策

4.1. 健全林业执法机构, 依法行使林业行政执法权

各级林业主管部门及时成立一支林业综合执法队伍, 充实林业行政执法力量。在森林公安转隶后适当增加编制, 特别是招收具有相关专业知识的的大学生, 因为这支队伍肩负着整个林业综合行政执法的管理、指导和突击队的任务。对各级林业行政执法机构职责进行明确, 确定职权范围、法律责任, 让执法人员有法可依, 充分发挥林业行政执法的作用。林业执法权的依法行使, 是依法治林的最低要求[4]。林业行政执法人员在执法时除了要确保执法权的依法行使, 还要确保执法权的正当行使。林业行政执法权的正当行使要求在林业执法过程中必须克服执法权的功利化行使, 使得执法权在追求正当目的的前提下,

充分发挥自由裁量权的作用, 确保依法治林目标的实现。

4.2. 加强林业行政执法队伍建设, 提高执法人员综合素质

执法队伍建设是执法的基础[5], 对于林业行政执法人员, 要加强队伍的建设, 使整体综合素质得到增强, 提高执法水平[6]。有些林业执法人员的法治观念较为单薄, 有法不依、执法不严的现象较为突出, 甚至野蛮执法的情况也屡有发生, 这是当前林业行政执法中较为突出的一个问题。提高林业行政执法人员, 尤其是基层办案人员的思想认识和法制观念, 是搞好林业执法工作的关键和重要前提条件。把对法律知识的学习和掌握纳入各级林业领导干部和执法人员培训的重要内容, 把领导干部和执法人员的理论学习和法律素质作为考核和选用执法人员的一条重要标准, 以提高林业执法人员的整体水平。对林业执法人员不定期进行法律知识和业务知识的培训, 同时加强对执法人员的思想和职业道德教育, 增强执法的责任心。通过对执法者的道德教育, 使得行政执法者在行使自由裁量权时排除偏私、狭隘、利己等不正确的思想意识, 牢固树立执法为公、执法为民、全心全意为人民服务的权力道德意识, 形成良好的权力道德观, 确保建立一支专业化的林业行政执法队伍, 为森林资源管理保驾护航。

4.3. 完善执法监督, 确保林业行政执法公开、公平、公正

现阶段, 我国林业部门在行政执法时, 易受外界因素影响, 很难有效落实执法工作和监督工作, 监督机制和监督制度的缺乏是出现该情况的主要原因[7]。因此, 在林业行政执法过程中, 需要制定一系列完善的行政执法监督机制, 林业主管部门要对行政执法单位加强监管, 进一步完善责任追究制, 使林业执法单位在对案件进行处理的过程中严格实行公示制, 并且设置举报箱, 发挥出举报电话的作用, 促进执法的阳光、公正。对林业执法单位, 林业纪检监察和法制机构需要对查处的案件进行定期地审查, 要严肃查处执法违法、违纪的行为, 还要对失职行为和渎职事件进行严肃的处理。同时, 执法权限和执法依据需要向社会进行公开, 接受社会各界和新闻媒体的监督, 确保林业行政执法更加地公开透明、更加地公正公平。通过完善的监督机制, 可以增加行政执法的权威性, 对一些违法行为起到强有力的警示作用, 让林业主管部门在具体工作中可以有参考的依据, 提高操作性[8]。

4.4. 加大林业行政执法与刑事司法衔接力度

国务院制定的《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》和最高人民检察院制定的《人民检察院办理行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》解决了行政执法和刑事司法在保障社会稳定和维护市场秩序工作中所面临的现实问题, 并且取得了较为明显的成效。但是, 行政执法和刑事司法“无缝衔接”的体制问题没有得到根本解决, 林业执法中仍然存在涉林案件发生频繁、查处少; 行政处罚多、司法诉讼少; 轻刑多, 重刑少等现象。因此需要检察机关充分发挥其法律监督职能, 积极介入林业行政执法案件的办理情况, 行使刑事立案监督权。在林业行政执法与刑事司法相衔接的具体工作中, 检察机关应不断地充实和完善林业行政执法与刑事司法衔接的运行机制, 通过与林业执法部门建立联席会议制度和行政处罚案件定期报备制度, 明确和细化移送案件线索的监督和责任制度等制度。切实做到从制度层面上确保案件线索不流失, 能够及时有效地查处涉林刑事案件, 从而取得法律效果与社会效果的有机统一。

5. 结语

本文从林业行政执法力度、执法队伍建设以及行政与司法衔接等方面分析了林业行政执法存在的问题, 并提出了健全林业执法机构、加强执法队伍建设、完善执法监督、加大林业行政执法与刑事司法衔接力度等加强林业行政执法的对策, 旨在为森林公安转隶后的林业行政执法提供新的思路。在森立公安转隶, 缺乏行政执法人员的新的背景下, 林业行政主管部门需要重视林业行政执法队伍建设, 积极争取

人员编制、经费、执法设备等, 从而培养出一支专业化的林业综合行政执法队伍。林业行政执法工作事关森林资源可持续发展, 事关习近平总书记“绿水青山就是金山银山”重要论述的践行。为确保林业行政执法不断档、森林资源监管不漏空、违法行为得到及时有效查处, 应尽快解决林业行政执法在森林公安转隶后面临的新情况新问题, 以保森林资源得到可持续发展, 真正实现“青山常在, 绿水长流”。

参考文献

- [1] 杨立敏, 张利青. 加强林业执法探析[J]. 新疆社科论坛, 2010(5): 61-63.
- [2] 杨发友. 浅谈林业行政执法中存在的问题及对策[J]. 东西南北: 教育, 2021(2): 15.
- [3] 金英子. 浅议林业执法改革的存在问题及建议[J]. 现代交际, 2012(10): 18.
- [4] 姚贝. 浅析我国《森林法》的修改与林业执法改革[J]. 法学杂志, 2011, 32(3): 121-123.
- [5] 高明. 林业行政执法问题研究[J]. 江西农业, 2018(6): 97.
- [6] 肖本军. 新时代背景下林业行政执法工作分析[J]. 农家科技(上旬刊), 2021(6): 193.
- [7] 许城铭, 朱艳伟. 强化林业执法的意义与对策[J]. 乡村科技, 2020, 11(25): 84-85.
- [8] 张国章. 林业行政执法存在的问题及解决对策初探[J]. 现代农业研究, 2021, 27(10): 103-105.