

那曲市基层生态环境执法能力水平现状及提升策略

武国庆

那曲市生态环境局 西藏那曲

【摘要】为深入贯彻落实习近平生态文明思想和习近平法治思想，着力锻造一支政治强、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境保护铁军中的主力军，本文选取那曲市生态环境局索县分局作为样本，通过电话访谈、书面材料调阅、典型案例剖析等方式，深入调研了其生态环境执法能力水平现状、存在的短板与不足，并试图以点带面，剖析全市各县（区）分局面临的共性问题，提出针对性、可操作性强的对策建议。

【关键词】生态环境执法；那曲市；主力军；对策建议

【收稿日期】2026 年 3 月 15 日 **【出刊日期】**2026 年 4 月 19 日 **【DOI】**10.12208/j.aes.20260008

Current status and improvement strategies of grassroots ecological environment law enforcement Capacity in Nagqu city

Guoqing Wu

Nagqu City Ecological Environment Bureau, Nagqu, Tibet

【Abstract】To thoroughly implement Xi Jinping Thought on Ecological Civilization and Xi Jinping Thought on the Rule of Law, and strive to forge a main force among the iron army of ecological and environmental protection that is politically strong, professionally competent, tough in style, courageous in responsibility, and exceptionally capable of enduring hardships, fighting, and dedicating, this paper takes the Suoxian Branch of the Nagqu City Bureau of Ecology and Environment as a sample. Through methods such as telephone interviews, document review, and typical case analysis, it conducts an in-depth investigation into the current status, shortcomings, and deficiencies of its ecological and environmental law enforcement capacity. Furthermore, it attempts to analyze the common problems faced by all county (district) branches across the city from a small point to a broad perspective, and puts forward targeted and highly operable countermeasures and suggestions.

【Keywords】Ecological and environmental law enforcement; Nagqu city; Main force; Countermeasures and suggestions

当前，我市生态文明建设正处于压力叠加、负重前行的关键期，也是实现生态环境质量改善由量变到质变、推动高质量发展的攻坚期。生态环境保护综合行政执法是生态环境保护的“利剑”和“拳头”，其能力水平直接关系到各项生态环境保护法律法规落地见效，关系到污染防治攻坚战成色，关系到人民群众的生态环境获得感、幸福感、安全感。那曲市作为青藏高原的重要生态安全屏障，生态环境保护责任重大、使命光荣，各县（区）分局作为执法最前沿和主阵地，其执法能力直接决定全市生态

环境保护工作整体成效。因此，全面摸清基层执法现状，精准识别问题症结，系统谋划提升路径，对夯实我市生态环保工作基础、筑牢国家生态安全屏障具有重要现实意义和战略意义。本文通过对索县分局的典型个案分析，为全面提升全市各县（区）分局执法能力提供决策参考和实践路径。

1 索县分局生态环境执法能力水平现状分析

索县位于那曲市东部，是重要的农牧区和生态功能区。近年来，在市局党组坚强领导和有力指导下，索县分局在生态环境执法工作中取得长足进步，

作者简介：武国庆（1992-）男，藏族，青海西宁人，那曲市生态环境局，工程师，研究方向为生态环境执法、生态环境污染防治工作。

初步构建起与当地经济社会发展水平相适应的执法体系。

(1) 机构队伍初步成型, 人员力量有所增强。根据那曲市委机构编制委员会《关于设立生态环境保护综合行政执法队的通知》(那机编发〔2021〕2号)精神, 索县分局实行“局队合一”体制, 组建了生态环境保护综合行政执法队。目前, 分局现有工作人员9人, 其中在编干部6人(含领导班子成员), 借调事业干部1人, “三支一扶”人员2人; 持有行政执法证件人员5人, 持证率较以往显著提升。虽未设立专职执法机构, 但执法力量较以往零散、兼职状态有实质性改善, 基本能保障日常执法巡查和一般性案件查办需求。

(2) 执法装备逐步配齐, 基础保障得到改善。在市局和县委、县政府支持下, 索县分局执法装备水平显著提升。目前配备执法车辆1台, 保障县域内执法巡查机动性; 配备大疆系列无人机2台, 为高空巡查、远距离取证、非现场监管提供支撑; 执法记录仪2台、数码相机1台、摄像机1台, 满足现场执法取证需求; 笔记本电脑1台, 提升现场办公和文书制作便捷性。此外, 全体执法人员实现执法服装和标识统一配发, 队伍形象和执法权威性显著增强。

(3) 执法效能稳步提升, 重点工作实现突破。近年来, 索县分局主动作为, 取得多项历史性突破。一是行政处罚实现“零突破”, 通过严格依法办案, 成功办理数起行政处罚案件, 彰显法律威慑力; 二是应急能力持续提升, 定期组织或参与突发环境事件应急演练, 检验并完善应急预案, 增强队伍快速反应和协同作战能力; 三是专项行动扎实推进, 积极参与蓝天、碧水、净土保卫战及“绿盾”自然保护地强化监督、执法大练兵等专项行动, 形成有力震慑; 四是基础工作落实到位, 在饮用水源地保护、重点排污单位监管、建设项目环评执行检查等方面持续发力, 助力全县生态环境质量稳定和那曲市生态文明示范市创建。

2 当前存在的主要问题与不足

在肯定成绩的同时, 对照新时代生态环保执法工作新要求和党中央、国务院及区市党委、政府决策部署, 索县分局乃至全市各县(区)分局执法能力仍有较大差距, 面临诸多亟待解决的困难, 主要体现在四个方面。

(1) 综合行政执法队伍专业素质亟待系统提升。生态环保执法涉及水、气、土、固废等多个领域, 涵盖法律法规、监测技术等诸多专业知识, 对执法人员综合素质要求极高。但索县分局执法队伍存在明显“三多三少”现象。一是“非专业”多, “科班”少。多数执法人员所学专业非环境类、非法律类, 缺乏系统专业知识, 在理解复杂工艺、识别隐蔽违法行为、精准适用法律方面存在先天不足。二是“经验型”多, “专家型”少。执法经验主要依靠“以老带新”和边干边学, 缺乏系统理论指导和规范技能训练, 面对VOCs治理、危废鉴别等新领域问题, 存在“本领恐慌”, 难以精准查处深层次违法问题。三是“被动执行”多, “主动钻研”少。个别执法人员满足于完成常规任务, 主动学习和创新执法方式的积极性不高, 对法律法规理解不深, 存在法律适用不当、自由裁量畸轻畸重等问题, 影响执法公平公正^[1]。

(2) 生态环境普法宣传缺乏精准性与实效性。普法宣传是提升社会生态法治意识、从源头减少违法行为的重要手段。索县分局虽每年组织“六五”环境日等主题宣传活动, 但在精准性和实效性上仍有不足。一是“大水漫灌”多, “精准滴灌”少, 宣传方式覆盖面广但针对性弱, 对企业、农牧民、青少年等不同群体的需求研究不深, 未能做到“一把钥匙开一把锁”; 二是“说教式”多, “互动式”少, 多以单向灌输为主, 对企业普法时, 往往是“我讲你听”, 未能充分结合企业生产工艺、排污节点、风险隐患进行“定制化”的讲解和答疑, 导致企业对法律法规的理解停留在纸面, 难以真正内化为行动自觉^[2]。三是“重宣传”轻“落实”, 对“谁执法、谁普法”责任制理解偏差, 有时将普法工作视为独立于执法的“软任务”, 未能有效将普法融入执法全过程。执法检查时, 对发现的问题往往直接下达整改通知或进行处罚, 而忽视了事前、事中、事后的全过程普法教育, 未能通过典型案例的深度剖析, 引导企业主动查找问题、分析原因、自觉守法。这导致部分排污企业和项目建设单位的生态环境守法意识依然淡薄, 环境违法行为时有发生。

(3) 行政执法“三项制度”落实不到位, 程序规范有待加强。行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”, 是规范执法的核心保障, 但索县分局落实仍有短板。一是公示制

度执行不严格,存在应公示未公示、公示不及时不全面等问题,未按要求通过多渠道公开执法信息,影响执法透明度和公信力;二是全过程记录不规范,文字记录相对规范,但音像记录运用意识不足,关键环节未全程录音录像,存在文字与音像记录脱节问题,增加行政复议、诉讼风险;三是重大执法决定法制审核制度有待健全。虽然市局层面有法制审核机构,但作为基层执法主体的分局,在案件办理过程中,对于何为“重大执法决定”的界定有时不够清晰,报请审核的主动性、规范性有待加强。内部缺乏专门的法制审核人员,对案件事实认定、证据链完整性、法律适用准确性、程序合法性的自我审查把关能力较弱,一定程度上依赖市局的事后指导和把关,增加了执法风险和纠错成本。

(4) 环境监测支撑能力薄弱,“测管协同”机制不畅。环境监测是执法的“耳目”和“基石”,但索县分局监测支撑能力不足,“测管协同”不畅,导致部分案件办理受阻:一是监测不及时不到位,发现可疑超标排放等异常情况时,缺乏快速响应机制,无法第一时间取样监测,导致关键证据灭失;二是监测力量薄弱,县级未设立独立监测机构,市级和正在建设的片区监测站受人员、设备、交通等限制,难以即时响应基层需求,且沟通协调机制不顺畅;三是经费保障不足,缺乏专项执法监测经费,无法常态化委托第三方监测,紧急情况下临时筹措资金,影响执法效率和监测规范性,监测数据权威性也易受质疑。

3 提升基层生态环境执法能力水平的对策建议

(1) 聚焦“强基固本”,构建分层分类、实战实效的执法能力培训体系。一是实施精准化培,市局牵头对各县(区)执法人员专业背景、能力短板进行全面摸底,建立能力档案,分类别、分领域设置培训课程。针对专业不对口问题,开设环境科学、法律基础等“入门课”;针对执法能力不足,开设现场检查、证据固定、法律适用等“提升课”;针对新领域问题,开设VOCs治理、危废鉴别等“拓展课”,实现“缺什么、补什么”。二是推行实战化教学。大力推行“以案代训、现场教学”,将课堂搬到执法一线,邀请专家结合真实案件现场示范点评;定期组织案卷评查和执法技能比武,鼓励县(区)分局派员到市局或先进地市跟班学习,在实践中提升能力。三是推动常态化自学。建立线上学习平台,整合法

律法规、典型案例等学习资源,方便执法人员自主学习;鼓励参加在职学历教育和专业资格考试,对成绩优异者给予激励,推动学历向能力、知识向素质转化^[3]。

(2) 聚焦“精准普法”,构建融入执法、覆盖全域的法治宣传格局。一是落实“谁执法谁普法”责任制。将普法责任清单化、任务化,贯穿执法全过程,执法时向当事人讲清违法事实、法律依据和责任,行政处罚决定书中增加说理内容;结案后选取典型案例编印成册或制作警示教育片,实现“查处一案、警示一片、规范一方”。二是实施差异化普法。针对不同群体精准施策:对企业,开展“一对一”精准普法,结合生产工艺讲解环评、排污许可等要求,帮助排查风险;对基层群众,用通俗语言和喜闻乐见的形式,宣传垃圾分类、饮用水源保护等知识,引导绿色生产生活;对青少年,联合教育部门开展“送法进校园”活动,通过竞赛、参观等形式培养环保法治意识,实现“小手拉大手”。

(3) 聚焦“规范执法”,构建制度完善且执行有力的执法监督机制。要推动“三项制度”落地生根^[4]。严格落实执法公示制度,在多渠道全面、及时公开执法信息,建立动态调整机制;规范全过程记录,细化音像记录要求,加强装备管理,确保关键环节全程留痕、资料规范归档;健全法制审核机制,明确审核机构和人员,细化审核范围和程序,重大执法决定必须经法制审核后方可作出。强化执法监督与考核。市局定期组织案卷评查、执法稽查和评议考核,将“三项制度”落实、执法程序规范等纳入考核,结果与评优评先、干部使用挂钩;畅通社会监督渠道,主动接受各方监督,提升执法公信力^[5]。

(4) 聚焦“测管协同”,构建资源共享、高效联动的执法监测支撑体系。一是用好用活片区监测站资源。依托我市已建和在建的3个片区监测站,建立县(区)分局与片区监测站快速响应联动机制,明确对接流程和时限,确保执法中需要监测时能够第一时间获得支撑,及时固定关键证据^[6]。二是积极引入第三方监测力量。各县(区)分局争取将执法监测经费列入财政预算,设立专项资金;市局协助建立合格第三方监测机构名录库,明确委托程序和质量要求,通过政府购买服务弥补自身监测能力不足。三是探索非现场监管与监测融合^[7]。结合“智慧环保”建设,运用无人机、在线监控、大数据等科技手

段,实现远程巡查、精准锁定问题,辅以现场监测验证,提高执法效率和精准度;加强重点排污单位自动监控数据审核,严厉打击数据造假行为^[8]。

4 结语

提升各县(区)分局生态环境执法能力是一项系统工程,需市、县两级同心协力、久久为功。我们要以习近平生态文明思想和习近平法治思想为根本遵循,以此次调研为契机,坚持问题、目标、结果导向,聚焦执法队伍专业化、执法行为规范化、执法方式现代化、执法保障制度化建设,狠抓落实、务求突破,将基层执法队伍打造成政治强、本领高、作风硬、敢担当的生态环保铁军主力军,为深入打好污染防治攻坚战、筑牢国家生态安全屏障、建设美丽那曲提供坚强执法保障。

参考文献

- [1] 齐奋春,陈琳,黄敏纯.生态环境保护综合行政执法队伍能力建设现实问题及完善路径[J].法制博览,2019:145-147.
- [2] 张舒婷.B市基层环境执法能力建设存在的问题及对策研究[D].保定河北大学,2021.
- [3] 李娜娜.浅析基层生态环境执法能力的强化管理措施[J].皮革制作与环保科技,2022,3(24):68-70.
- [4] 童德军.提升基层环境监察执法效能的有效途径[J].皮革制作与环保科技,2022,3(8):162-164.
- [5] 张勇,宋来宾.基层生态环境保护执法困境与对策分析[J].清洗世界,2024,40(11):178-180.
- [6] 李丽娟.新时代基层生态环境执法队伍能力提升研究[J].中国资源综合利用,2026,44(01):153-155.
- [7] 郑秀亮.广东稳步提升生态环境执法能力[J].环境,2022,(04):28-30.
- [8] 赵步东.用现代技术手段促进环境执法能力提升[J].中国环境监察,2021,(01):70-71.

版权声明: ©2026 作者与开放获取期刊研究中心(OAJRC)所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。

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



OPEN ACCESS