

水土保持行政处罚强制执行 不到位的原因及对策

崔 建 民

(山东省枣庄市水利局 山东枣庄 277101)

摘 要 主要就当前水土保持行政执法中存在的问题进行探讨,分析了水土保持行政执法强制执行不到位的原因并提出了目前在水土保持行政执法的对策。

关键词 水土保持 行政执法 强制 对策

Administrative Management According to the Law of Soil and Water Conservation

Cui Jianmin

(Zaozhuang Water Resources Bureau of Shandong Province Zaozhuang 277101)

Abstract Some problems existing in current administrative executive the law of soil and water conservation are discussed. Analysing the causes that administrative punishment execution can't be carried out effectively, the author put forward the strategy to solve the problems in current situation.

Key words soil and water conservation administrative enforcing the law execution strategy

水土保持行政执法,是依法行政主体执行和运用有关水土保持方面的法律、行政法规和规章,使法律、行政法规和规章得以贯彻实施的活动。

在我国执法的主体主要包括行政机关、司法机关以及被授权的组织。地方的水保行政执法工作的行政执法主体是各级人民政府及其水保行政主管部门,日常工作主要是由水保行政主管部门来进行的。在水保行政部门的日常行政执法工作中,对方不履行有关水保的法律、法规应依法进行行政处罚,而对方又拒不接受处罚时,为了维护法律的严肃性,就必须强制执行处罚。在我国有关水保的法律、法规和规章中,强制执行处罚的实施规定由人民法院来执行。因此依靠司法手段即通过申请人民法院强制执行行政处罚,就成为水保行政执法工作中必不可少的最有力的手段。

依靠司法手段强制执行水保行政处罚的作用和意义在于可以更为有效地贯彻实施有关水土保持的法律、法规和规章,促进水保行政执法职能到位,强化水保行政执法主管部门的执法主体地位,促使对企业单位和个人维护正常的水保执法秩序;同时还可以促进水保行政主管部门进一

步树立依法行政的意识,提高依法行政的水平,促进水土保持行政机构的自身建设。

1 水土保持法中强制执法不到位的原因

在由人民法院强制执行水土保持行政处罚工作中还存在不少问题,使国家有关水土保持的法律、行政法规和规章的贯彻实施不能真正到位,达不到有法必依、执法必严的程度。主要表现在由水土保持行政主管部门申请强制执行的事项不能依法得到执行或得不到完全执行,造成这种原因,主要有以下几个方面。

1.1 政府权力的干预

所谓权力干预,是指地方党政领导机关或领导人对所申请的水保行政处罚的强制执行过程施加了不恰当的影响和作用,使水土保持行政处罚的强制执行得不到实施或者得不到完全实施。在我国,“权大还是法大”的问题,一直是行政执法和司法领域乃至全社会所讨论和关注的重要问题之一。从理论上讲这个问题已经解决,而在实践上要真正解决可能还要经过较长一段历史时期。在水保行政执法的工作实践中,有时甚至经常会遇到这种情况,某企业违反了水土保持法规,水土保持行政主管部门依法进行处罚并申请人民法院强制执行,但是由于被处罚的企业与地方权力机关或某领导人有这样或那样的联系,并且由于其领导人表了态,法院碍于人情的权势在强制执行过程中做不到严格依法办事,使强制执行得不到实施或得不到完全实施。例如某区办矿山企业,因长期采石、破坏地貌、植被,拒缴水土流失补偿费。该区水土保持管理部门在一年内先后三次立案,并给予行政处罚,由于该矿又拒不接受行政处罚,水土保持行政主管部门将其中一案提交当地人民法院强制执行。在此过程中,水土保持行政主管部门做了大量工作,当地人民法院也表示将要采取严厉措施(例如扣押车辆等)来强制执行行政处罚。但由于该矿是区办企业,而当地权力机关某领导人对法院说了情,致使法院在执行中有所顾忌,未能采取拟议中的措施,使这起强制执行的案件未能得到完全实施,在当地矿山企业中造成了不良影响,给进一步的依法行政增大了难度。这种权力干预水土保持行政处罚强制执行的现象在我国的行政执法领域具有一定的普遍性,其浅层次的原因是被处罚的矿山企业与权力机关或领导有着某种工作上或者利益上的关系,而深层次的原因则在于我国国民的法制观念较为淡薄,以及我国长期以来在计划经济体制下政企不分,政府行为和企业行为的混淆等。

1.2 地方保护主义的阻碍作用

地方保护主义在水保行政处罚的强制执行方面表现是:在进行强制执行处罚时表现出明显的选择性,对于外地来本地开办的矿山企业和集体开办的厂矿行政处罚的强制执行实施的比较有力,能做到执法到位,而对本地的企业行政处罚的强制执行表现为拖延或不办,很难做到执法到位。又如某一采石厂因无证非法乱采石,被市水土保持行政主管部门依法立案查处,决定并责令其停止违法行为,采取补救措施,处罚款1万元。由于该厂不接受行政处罚,该水土保持行政主管部门依法要求当地人民法院强制执行,但由于地方保护主义的影响,此案虽经水土保持部门多次催促,仍然久拖不决,最后不了了之。产生地方保护主义的原因在于我国现阶段公民法制观念较为淡薄以及某些封建的地方主义、人情观念在作怪,这其中既有权力机关的地方保护主义,也有政法机关的地方保护主义。地方保护主义是一种十分有害的思想观念,在行政执法领域中表现得尤为突出,它使法律、法规和规章得不到真正的贯彻实施,亵渎了法律的尊严。

1.3 法院执行不得力

所谓法院执行不力,是指纯粹由于法院的有关工作人员工作不扎实、不得力所造成的水土保持行

政处罚强制执行不到位的情况。这种情况在水保行政执法中经常遇到。产生这种情况的原因可能有法院司法人员认识方面的,例如在我们周围和社会上有相当一部分人认为行政案件不象刑事案件那样非办不可;也可能是由于司法人员的素质不高,工作不得力;还可能与某些腐败现象有一定的关联。

1.4 主管部门工作不力

水保行政主管部门工作不力,是指水保行政主管部门在将案件提交人民法院强制执行后即撒手不管,不能积极主动地与人民法院联系,主动协调和配合人民法院这方面的工作,而法院方面又由于工作忙和其他方面的原因,在得不到水保行政主管部门积极配合的情况下,办案受阻、失去积极性,造成案件久拖不决。例如某水保局早期曾积极与人民法院联系设立了巡回法庭,双方曾有过一段合作较好的时期,以后由于水保行政主管部门在共同办案中不能积极主动地配合人民法院做工作,也不提供诸如交通、经费等方面的便利条件,致使法院办案搁浅,久拖不决,造成这种行政处罚强制执行不力的因素主要在水保行政主管部门方面。

2 水保行政执法中应采取的对策

综上所述,水保行政执法中行政处罚强制执行不到位的种种原因,其影响因素是多方面的,既有我国现阶段全民族法制观念淡薄大环境、大背景的原因,也有我们的政法部门和行政部门工作上的原因。有鉴于此,要解决水保行政执法中行政处罚强制执行不到位的问题,应在宏观和微观两大方面做工作,具体可采取以下几种对策。

2.1 增强各级领导干部和执法人员的法制观念

我国有很长的封建社会的历史,几千年儒家思想占据统治地位,执行的始终是人治而非法制,造成了我们整个民族的重权力、重人情而轻法制的观念和民族意识。要想改变这一传统观念,并非一朝一夕的事情,因此宣传社会主义法制的任务相当艰巨,其中最重要的是让整个民族,特别是各级领导干部和执法人员,建立起法制观念和守法意识,通过建立健全社会主义法制来规范和解决我国社会和经济活动中的重大问题,而不是通过不恰当使用权力、人情和面子来解决问题。这是关系到我们整个民族振兴和发展的重大观念问题,不解决这个问题,我们的法制社会和市场经济体制就很难建立起来。同时要加大对水土保持法规的宣传力度,应有各级人民政府统一部署,形成全社会学习宣传水保法规的浓厚气氛,改变过去水保部门和业务部门单线联系,单独行动的局面,以此来提高全社会的水保法制观念,增强人们依法治理水土流失的自觉性。

2.2 以法制来规范政府和企业的行为

长期以来,在计划经济体制下,政府直接抓企业、管理企业,用微观的手段管理经济活动成了我们必须以法律、法规来规范政府和企业的行为。这就要求我们的政府不再是具体的微观的手段直接插手企业的事务,而是通过制定和执行法律、法规、规章和政策,用宏观的手段管理企业和社会经济活动。在市场经济条件下,政府和企业的关系既是对立的,又是统一的。其统一体现在按照经济和社会发展规律去发展我们的事业,其对立体现我们依靠法律、法规、规范和政策来管理企业。由此而建立起来的市场经济必然是“法制经济”。不这样做我们的政府、权力机构和某些人对行政执法工作的干预是绝对不可避免的,地方保护主义也是难以避免的。

2.3 提高执法人员素质严格执法

要真正做到有法必依,执法必严,违法必究,使我们的执法人员扎扎实实的办案,认认真真的执法。有关权力机关和领导人也要做到依法办事,减少或避免对行政执法案件的干预,使国家的

法律、法规和规章能真正得到贯彻实施。

2.4 不断总结经验

在执法中采取有效的形式和途径解决水保行政执法工作中依靠司法手段办案过程中存在的具体问题。例如水保行政主管部门通过积极与政法部门配合起来解决行政处罚案件的强制执行问题,可以采取经常或定期召开联席会议或交流会的形式,商谈行政执法中的问题,也可以通过建立巡回法庭等形式解决联合办案的问题。在具体工作中,要积极主动地为政法部门提供工作上的方便和其他便利条件,以促进水保行政执法工作行政处罚强制工作中有关问题的解决,以促进我国水土保持事业健康持续发展。

3 结 语

综上所述水土保持监督执法具有强制执行的有利因素,但是在实际操作中,要注意研究方法、讲求策略。因此,运用法律手段固然是执法的主要手段,但并不是唯一的手段,在一般情况下法律手段的动用需要行政的、教育的、经济的等多种手段的配合,才能够得以顺利实现。只有寓监督执法于服务之中,使监督者和被监督者在利益上真正找到交点,产生共识,才有利于问题的解决。

参考文献

- 1 蔡建勤.试谈水土保持行政执法的实施形式.中国水土保持,1994(12)
- 2 水利部水保司编.全国第一批水保监督执法试点成果汇编.1993.11

作者简介 崔建民,男 1958 年生,1988 年毕业于山东农业大学,现任枣庄水土保持办公室副主任,工程师,被市评为“新长征突击手”,在全国、省、市级刊物、会议上发表学术论文 20 余篇,获全国首届优秀科技论文二等奖一项,优秀论文奖一项,获山东省第四届优秀科技论文三等奖二项。

(上接第 21 页)

(5)水土流失防治任务仍十分艰巨。全县水土流失面积为 765km^2 ,每年治理面积为 16km^2 ,部分地方存在着一边治理,一边破坏,破坏大于治理的现象,水土流失防治任务很重。

合浦县水土保持监督执法试点工作探索实践至今已二年多,虽取得了一系列成果,水土保持监督管理已初步走上法制轨道,形成社会共识,但这项工作仍刚刚起步,今后的路任重而道远。国务院新颁布《水利产业政策》对水土保持工作的重视,巩固原有水土保持监督执法成果,将此项工作推上新台阶。

参考文献

- 1 刘震.水土保持监督执法概论.中国法制出版社,1995,4
- 2 中国水土保持学会编.水土保持持续发展.中国林业出版社,1995,12
- 3 王汉存.水土保持原理.水利电力出版社,1992,11

作者简介 黄钟瑞,男,1966 年 9 月出生,合浦县水土保持监督执法站副站长,工程师,《合浦县水土保持综合治理规划》作者之一,《桂东南水土流失综合治理》作者,《上洋小流域水保综合治理》作者,合浦县水土保持监督执法试点工作主要参加者。