

林业行政执法现存问题及其对策

衡南县林业局 唐 平

摘要: 林业发挥的作用和存在的价值至关重要,它是我国基础性产业之一,不仅能够保护生态环境,还能提供林业产品以及带动地区文化旅游业发展。想要保障林业进一步发展,必须加强林业行政执法,然而,当前仍然有一些问题存在于林业行政执法工作中,不利于发挥林业行政执法效能。本文通过分析林业行政执法中存在的主要问题,进而提出一系列行之有效的措施,希望给有关机构提供参考与借鉴。

关键词: 林业行政执法; 问题; 对策

林业行政执法实践中,一旦有严重破坏森林资源的现象出现,就不可避免地会对生态环境造成巨大不良影响。与此同时,林业行政执法工作中存在很多急需解决问题,再加上林业行政执法体系中的缺陷,导致林业行政执法力度不足,大大降低林业行政执法工作效率和质量。由此看来,必须从实际情况出发,积极寻找有效对策进行解决,进一步加强生态文明建设,更好地保护我国森林资源。

一、林业行政执法内涵

林业行政又被叫作林政管理,主要指有关单位以林业相关法律规定为根据开展林政行政事务管理工作,能够将国家行政职能管理内容与行为充分体现出来。对林业行政执法可以从以下方面理解其内涵:第一,林业行政管理可以将国家意志充分体现出来。第二,针对林业行政管理权力,对其行使主体有要求,必须是法律规定的行政主体或者被法律授权主体。第三,对于林业行政管理而言,其权力只能在林业法规范围内行使。第四,必须只能通过法律方式来实现林业行政管理。

二、加强林业执法意义

(一) 依法治林方针政策的基本要求

现代林业发展的基本要求就是依法治林,它符合国家提出的明确要求,必须坚持现代林业建设基本方针,使林业执法力度不断加大。行政执法是林业执法的重要内容,而刑事执法很少被涉及。林业行政执法内容比较多,主要是林业行政监督、林业行政收费、林业行政许可等行政行为。营业行政执法涉及很多方面的行政执法管理活动,包括造林绿化、义务植树、林木种苗管理等。考虑林业执法的重要内容之一就是林业行政执法,这要求将依法治林方针落到实处,加大林业执法力度。因此,必须坚持依法治林,加强林业执法。

(二) 改革林权制度的前提和基础

林权改革工程具有复杂性、系统性、长期性特征,改革的关键和重点就是以法律为依据,将商品林与工业林划分出来,根据法律将商品林的林权归属确定出来。很多地区有很多历史遗留问题存在于林业改革中,其中最为突出的是不清晰的林山、林木权属问题,有必要在林权改革制度中将此问题解决好。想要有效解决此类问题,还需依靠

林业行政执法行为,确定权属,这是保证林权的前提和基础。由此看来,在改革林权制度过程中,必须使调动处理力度不断加大,将林权纠纷等历史遗留问题解决好。坚持稳定发展与改革的前提,为社会的稳定性提供保障。坚持统筹兼顾,将林业改革发展过程中的各种利益关系充分协调,合理处理人民内部矛盾与冲突,尤其重视处置有关人民利益的矛盾。最大程度减少不利于社会稳定的因素,争取第一时间发现并解决问题。上述工作的完成都需要依靠林业行政执法活动的正常开展。

(三) 改革成果的巩固利于林业健康发展

全国很多地区的实践已经表明林权制度改革具有科学合理性,然而,想要进一步深化改革,对成果进行巩固,还需将完善的现代化林业制度构建出来,这是一项十分艰巨的任务,为了全面解决问题必须依靠新方法、新思想。从客观角度看,计划经济在很大程度上影响林业部门,林业改革面临很多困难,对比其他方面改革,林业改革更具复杂性。为了使林业改革得到有效推进,有必要加强林业行政执法,借助依法治林、依法行政,使林业改革目的得以实现。

三、林业行政执法现存问题

(一) 不够完善的法律法规

不完善的法律法规表现在:第一,林业法律法规具有相对较差的可行性,究其原因,主要是未经实地考察就开展立法工作,或者立法过程中独立性比较强,造成有很多问题出现在法律应用过程中,比如有冲突、矛盾等问题存在于法律条例和各部门执法过程中。第二,已有法律条例具有笼统性,针对专业名词,没有进行细致解释,造成相关法律依据不足,降低执法工作效率,削弱执法力度,促进执法难度的增加,导致无法顺利开展林业行政执法工作。

(二) 执法人员素质相对较低

当前我国具有较多数量的林业执法机构和单位,多样化的执法主体和复杂性编制,导致有高低不齐情况存在于执法人员素质中。比如,在开展调度与选拔人员工作中,将未经过专业培训的工作人员收编其中可能性比较大,这部分人员未经过系统培训,缺少专业理论知识和技能,具有相对较低综合素养,急需提高执法水平,在具体执法实

践中,这些执法人员不能将应有作用和价值发挥出来,不利于提高整体执法水平。执法主体多样化与复杂性,导致出现复杂的执法过程,使执法效率不断降低,同时混淆执法内容,比如在具有过多执法主体条件下,促使个别人员互相推诿责任,降低其工作积极性,不能有效地为广大群众提供帮助。

(三) 监督力度较弱

这是林业执法存在混乱情况的主要因素之一。林业监督力度薄弱具体表现在:第一,当前法规条例内容仅仅针对岗位进行责任认定,造成个别执法人员为规避责任事后想方设法调离原来职位。第二,事故处理是当前监管政策重点关注方面,对流程监管有所忽视,在管理较大破坏力度事故中,此种监管模式未充分体现出科学合理。第三,林木通常生长在特殊位置,这使得林业执法地点与群众位置的距离比较远,在此情况下,缺少公众监管,造成执法力度较弱。

(四) 执法主体不够清晰

现阶段,不够清晰的执法主体也是造成林业行政执法效率较低的重要原因,通常情况下,有至少两个执法主体存在于同一执法责任中,导致执法过程中针对破坏林地力度较大的行为往往提前开出罚单,造成真正执法主体不能运用正确措施进行处理。

执法主体不够清晰的原因主要受政企合一影响。相对滞后的政企合一规定内容应用于当代赋予不具备执法权力的林业企业相关执法权力,造成有交叉职能的情况存在于林业管理中,在管理不规范执法过程中无法对责任主体进行准确认定,同时执法人员具有相对薄弱执法意识。

在权力下放方面,责任规划缺少足够清晰度,以保护野生动物、检疫树木为例子,其中存在重复职责情况,造成开展林业执法工作中,部门之间互相推诿责任,一些执法工作被搁置下来,有很多空白存在于林业执法中。

(五) 执法方式单一,长效性不足

林业行政执法方式有很多种,包括监管、奖励、惩罚等,然而,长时间执法过程中,经济处罚成为部分执法人员主要方式,导致其他执法形式被处罚替代,尽管能够对森林违法行为发挥一定作用,但是从长远角度看,教育惩戒作用无法充分发挥出来,仅仅可以解决暂时性问题,并不能转变违法者思想观念,防止再次就范,相反,会使其产生不良想法。

(六) 林业知识的宣传力度不足

林业知识宣传力度不足主要会产生两个影响,首先,人民群众具有相对较低环保意识,不重视保护森林资源,导致广大群众不愿主动配合林业行政执法,无法保障顺利开展林业执法工作,不利于林业执法效率和质量的提高。其次,相关执法人员具有薄弱法律意识,有关领导不重视执法工作,不能将良好的执法环境提供给林业行政执法工

作。最后,存在于林业知识宣传方面的一些问题比较多,比如宣传力度不足、普及范围不够广泛、宣传内容缺少新颖性、宣传目标不明确等。林业知识宣传力度不足,不仅会使群众产生错误倾向,还会误导群众,加上政府未高度重视林业监管和保护,大大增加林业发展难度。

(七) 超越职权

超越职权的具体内容包括:第一,根本无权,开展执法工作过程中,行政机关行使了超越职权范围的权利,此行为与我国林业执法相关规定相背离。第二,层级方面的越权:有越权现象出现在行政机关上下级之间。第三,事物方面的越权:行政机关不仅超越本机关权限行为,还使用相关权利。第四,地域方面的越权:超出相关地域范围,同时使用职权。第五,内容方面的越权:法定范围及其某种程度的内容被超越并行使权利。地域越权十分普遍,例如,若某林业局有关人员不遵守相关法律法规,在运输过程中出现违法行为,超越辖区管辖范围,很容易造成损毁车辆情况,这是地域越权的典型例子。总而言之,上述任何一种越权行为均会造成严重不良后果,必须对其给予高度重视。

四、强化林业行政执法的对策

(一) 完善相关法律法规

可以从三个层面出发,对相关法律法规进行完善,具体是:第一,完善基础法律条例,以实际情况为根据,不断修正现存法律中存在的争议和冲突问题,将有利依据提供出来,从而更好开展执法工作。第二,进一步细化条例中专业名词,针对条例中空缺部分进行弥补。第三,促进法令地位的提升,使法令时效性不断增强,进而提高其贴合度,确保其与实际情况相符合。

(二) 提升执法人员的能力素质

首先,针对林业法律法规和相关程序进行完善,严格审查林业执法人员资质条件,加大培训新执法人员力度,促进其综合素质能力的提升,定期考核执法人员,确保其具有较高执法效率和质量。其次,加强监管执法人员,严厉惩处滥用职权和超越职权的执法人员,适当奖励表现优异的执法人员,充分发挥榜样力量,有奖有罚。最后,促进执法人员法律意识的提升,使其保持严谨、认真的工作态度,增强执法人员责任感和使命感,进而将主体责任落实到位。

(三) 加大监管力度

为了提高林业执法工作效率和质量,需加大林业监管力度,第一,终身责任制。实际是要求执法人员在管理工作中详细记录工作日志,确保一旦出现重大事故,可以正确追究责任,防止有侥幸心理出现在执法人员中,从而使其端正工作态度。第二,工作流程监管需加强。监管人员开展工作时,需加强实地走访和随机抽查,从而规范执法人员工作行为,最大程度降低执法过程中发生的重大事故

概率，为森林资源的安全性提供保障。第三，公开处理工作的正确开展，提高公民监督意识。在相关法律规定中，使公开处理的标准有所降低，更多公示违法行为；并且与主流媒体建立合作关系，对保护森林资源的重要性进行大力宣传，促进民众监督意识的提升，使民众的监督价值得以充分发挥。第四，对民主评议制度进行完善，加强监管行政执法人员行使职权的全过程，加大惩戒不规范行为力度。通过对法律手段的有效应用开展监督管理工作，直接惩处违法或不履行职责的林业行政执法人员，同时对其进行追责。

（四）明确执法主体

第一，改革林业经营政企合一制度，分离经营主体和执法主体，对权利范围进行细致规定，防止执法过程中有经营主体参与，对正常开展执法工作造成不利影响，防止经营过程中政府过多参与，造成有大量自己审批情况存在于执法中，使执法工作的科学合理性大大提高。第二，进一步落实到位所有部门的职责与权利，将良好制度保障提供出来，以更好地进行林业执法工作。保障落实制度过程中具有较强的可行性。编制制度之前，需落实各科室重要领导及分管领导的责任，同时由领导落实个人责任并上报，进而在书面制度中体现出来，保障具有明确和科学的责任及权利主体。

（五）创新执法方式，提高群众参与度

对于林业执法人员而言，需以当地违法特征为根据，有机结合存在处罚中的实际问题，将具有较强可行性各不相同的执法方式构建出来。确保林业执法人员能够根据不同违法行为选择正确的执法方式开展相关工作，充分行使各种权利，防止出现单一的经济处罚方式。其次，调整好行政处罚的经济收入，防止受到利益驱动影响，对执法方式进行创新，比如听证会制度的积极推行，组织地方相关部门如司法局、公安局、林业局等部门中党员、村民代表、当事人及其家属参与听证会，使当地人民群众的权利充分发挥出来，倡导村民参与到保护自己和生态环境的案件中，依法公开举行听证会，使当事人清楚受到处罚原因，同时知晓自身行为会对经济、社会、环境等造成严重破坏，使矛盾纠纷和行政复议、行政诉讼等减少，提高惩处公开性与透明度，做到管理方式不再因处罚而进行执法。

（六）林业知识的宣传教育需加强

第一，林业行政部门需定期开展内部宣传教育工作，提高相关人员的法律意识，丰富其林业执法专业知识，提高领导对林业执法工作的重视程度，将良好的执法环境创造出来。第二，综合利用多种形式宣传林业相关知识，如座谈会、讲座、观看电影等，使群众树立较强的环境保护意识，正确引导广大群众，提高其对林业行政执法工作的配合度，最大程度发挥辅助作用。第三，扩大林业知识宣传普及范围，不断创新林业知识内容，进一步明确宣传目

标，提高林业执法的工作效率和质量。

（七）加大管理力度

为了有效解决超越职权问题，有必要加大管理力度，将具有高素质、高水平的执法队伍构建出来。第一，对于行政执法人员而言，有必要构建和完善其主体资格制度，针对行政执法新人，加强培训法律相关知识，同时开展严格的考核工作，只有通过考核标准的人员才可以上岗执法；第二，加强整顿林业执法队伍，依法处罚无行政执法资格却擅自执法的人员，一旦有超越职权行为出现，必须实行全体通报。第三，针对行政执法人员，重视思想道德建设，定期开展相关讲座、论坛会等，进而将党的思想文明执法贯彻落实到位。

五、结束语

总而言之，林业行政执法工作意义重大，一方面能够保障科学合理开发利用森林资源，另一方面是实现可持续发展的有效手段，同时此项工作与子孙后代的利益、生存及发展息息相关。由此看来，必须对其给予高度重视。这就需要积极采取有效措施保障林业行政执法工作顺利开展。实际中，应对相关法律制度进行完善，持续创新执法管理方式，促进林业行政执法水平的提升，对管理体制进行健全，从而将保护森林的作用最大限度地发挥出来，实现森林资源的持续健康增长。

参考文献：

- [1] 桂家友. 浅谈太湖县林业行政执法存在的问题及对策[J]. 安徽林业科技, 2017, 43(2): 48 ~ 50.
- [2] 刘万震. "十二五"期间尤溪县林业行政执法的成效、问题与对策[J]. 农村经济与科技, 2017, 28(15): 71 ~ 72.
- [3] 张瑞霞, 何丽. 林业行政执法工作现状、存在问题及对策[J]. 农技服务, 2017, 34(15): 162.
- [4] 莫荣克. 新形势下林业行政执法中存在的问题与应对措施[J]. 南方农业, 2019, 13(21): 60, 62.
- [5] 熊龙享. 宣恩县林业综合行政执法改革成效经验及问题分析[J]. 湖北林业科技, 2017, 46(4): 54 ~ 56.
- [6] 周孜予, 海梓晗. 全面停伐背景下完善林业行政执法的路径分析[J]. 东北林业大学学报, 2017, 45(8): 105 ~ 109.
- [7] 刘盛. 加强林业行政执法保护森林和野生动物资源策略浅析[J]. 南方农业, 2020, 14(29): 78 ~ 79.
- [8] 陈显. 对做好林业行政执法工作的思考[J]. 国家林业局管理干部学院学报, 2017, 16(3): 19 ~ 22.
- [9] 裴生多. 强化林业行政执法保护山区森林资源新探[J]. 南方农业, 2018, 12(33): 62, 65.