

的重要组成部分，完善秦岭生态环境综合执法体制机制，提升生态环境执法能力水平，必能更好地促进实现秦岭生态环境治理体系和治理能力的现代化，故完善秦岭综合执法势在必行。

发现综合执法之困境

（一）执法建设存在的问题

1、执法巡查检查流于形式

随着网格化管理工作的不断完善，发现问题日益多样化、复杂化，专职网格员特别是街办四级网格员的巡查知识还有欠缺，有待于进一步加强管理和培训，专职网格员外出巡查缺乏交通工具，巡查工作中还有网格盲区现象。有些区县和市级相关部门执法巡查检查虽然次数多，但发现问题不及时，流于形式。

2、违法案件查办不力

在中央、省级环保督察交办问题整改和上级交办群众信访处理中存在不彻底、不到位的现象。化工企业在秦岭生态环境保护区内关停问题整改上，始终与上级政府和有关部门“谈条件”“打太极”，致使部分化工企业关停工作一拖再拖。部分省级环保督察问题整改不到位。省级环保督察交办问题在上报已完成整改的任务中，经核查仍有部分任务未整改到位。

沿山各区县、高新区及市级部门发现问题线索553个，市数字秦岭监管平台和市秦岭保护局发现问题391个。但截至2022年10月10日，仅市公安局、市水务局、市农业农村局、市生态环境局、市文物局、高新区农水局、长安区7个单位，查处破坏秦岭生态环境保护违法犯罪案件台账28件。可见破坏秦岭生态环境保护违法犯罪案件查办效率低下。

3、执法力量不足

一是工作面广，任务重。二是专业性强，人才缺。三是外部压力大，保障少。此外，执法工作必然触及违法当事人切身利益，容易引发抵触情绪，综合行政执法人员常遭遇妨碍执法或暴力抗法。秦岭保护机构力量相对薄弱。基层普遍存在编制少、人员少、经费少、装备少问题，环保基础设施建设不足，执法力量相对薄弱，“网格化”管理机制还不健全，特别是在发现问题、反馈问题、处理问题等工作机制中信息共享、联动合力有待进一步强化。

（二）执法保障存在的问题

1、法律配套措施尚未完善

“五乱”行为仍然存在。虽然已实现秦岭保护监管网格全覆盖，但随意丢弃垃圾、进山烧烤等乱象时常发生，因此，还需进一步落实属地管理责任，加大对沿山街办的

考核力度。尽管规划体系初步形成，但相关配套政策还不够完善，专项规划与总体规划衔接还不够紧密。国土空间规划、生态红线划定、自然保护区优化整合等工作进展有待加快。生态补偿办法、生态环境损害赔偿制度、矿业权退出补偿体制等政策还需加快出台。

2、行政处罚效果有限^[3]

行政人员缺乏执法主动性，仅是对上级命令的执行，缺乏对于环境治理的执法主动性。而且罚款等行政处罚措施对于资金充裕的企业惩治力度不大，无法起到应有的教育引导作用。

3、相关部门协调机制不畅

虽然秦岭地区会开展一些联合执法行动，但大多时候信息传递缓慢，各部门之间的信息不对等，无法对污染环境的行为及时作出反应。会产生发现问题的部门缺乏执法权，而有执法权的部门得到信息慢的问题，导致执法工作无法迅速开展。

发展综合执法的路径

（一）执法建设发展路径

1、加强环保队伍建设

政府环保部门可以对相关人员进行定期考核，促使他们熟知环保相关知识、提高环保素养。可以聘请一些环保领域的专家，为解决一些环保问题提供智力支持。

2、落实执法责任

严格按照法律要求，开展执法工作。落实行政执法责任制，加大生态环境执法力度，完善执法普法体系。按照“谁执法谁普法”的原则，以现场检查为重点，深入推进执法全过程，逐步探索建立责任追究及尽职免责制度。

3、提高业务素质

严格执行执法人员持证上岗和资格管理制度，有序组织执法证件换发。采取线上和现场相结合的方式，持续开展岗位和专业培训工作。统筹执法力量，以交叉检查方式，定期组织开展监督帮扶。

4、增强装备能力

推进生态环境综合保护和行政综合执法装备标准化建设。落实执法应用制式服装着装，做好行政执法一线人员使用统一警用制式执勤服装管理和执法标志制服配发工作。提高执法信息化程度，不断完善执法系统与执法管理制度，规范执法系统使用。以科学技术为导向，通过电子技术、云计算等形成一个全方位科学管理的信息化监测平台，及时监测并监控到环境变化、提供环境质量信息。

5、拓展执法手段

施行非现场执法方式。将相关法规和标准进一步完