

对北京市园林绿化行政执法工作的思考

向德忠 杨甲璞

森林资源对维护国家生态安全、推进生态文明建设具有基础性、战略性作用。习近平总书记在全国依法治国工作会议上强调“全面推进依法治国体系和治理能力建设步伐”。北京作为首都，加强园林绿化行政执法工作是大力推进首都生态文明建设的战略需要，是确保首都生态安全的现实需要，是推动首都园林绿化高质量发展的客观需要。

一、北京园林绿化行政执法工作现状与问题

（一）执法主体与范围

从目前工作来看，市、区园林绿化局作为园林绿化的主管部门，仅主要承担了林业方面的行政执法职责，涉林涉绿的行政执法主体呈多元化态势。

1. 在自然保护地方面，存在部门之间行政执法权相互交叉现象。其中，根据市园林绿化局《关于做好生态环境综合行政执法工作衔接的通知》，涉及自然保护地内非法开矿、修路、筑坝、建设造成生态破坏的4项行政处罚职权，已正式由市园林绿化部门划转至生态环境部门实施。同时，与农业、水务、文物等相关主管部门在自然保护地行政执法权方面，或多或少

地还将存在你中有我、我中有你的现象，执法权边界有待在下一步自然保护地行政执法体系中予以明确。

2. 在森林防火方面，在森林公安划转时明确其“四主四辅”职责，其中，四项主要职责包括负责火场警戒、交通疏导、治安维护、火案侦破等，查处森林和草原领域其他违法犯罪行为；四项辅助职责包括协同林业和草原部门开展防火宣传、火灾隐患排查、重点区域巡护、违规用火处罚等工作。显然，在今后违规用火处罚案件办理过程中，还涉及与公安部门的协同配合事宜。

3. 在城市绿化方面，存在业务监管与行政执法职责剥离的现象。按照市委市政府关于进一步相对集中城市管理领域行政处罚权的改革精神，2018年市园林绿化局与市城管执法局进行了职权划转，涉及《北京市古树名木保护管理条例》《北京市公园条例》《北京市绿化条例》3部地方性法规规定的36项行政处罚权的实施主体，由园林绿化部门统一调整为城管执法部门。同时，遵照市政府《关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法职权并实行综合执法的决定》（京政发〔2020〕9号），自2020年7月1日起，原由

城管执法部门行使的园林绿化管理的全部行政处罚权、行政强制权下放至街道办事处和乡镇人民政府，并以其名义相对集中行使。由此可见，在城市绿化执法方面，已初步形成市、区、街道乡镇三级执法主体的完整架构。但在涉林涉绿的其它行政执法方面，目前仅在市、区两级有明确的执法主管部门，在乡镇街道还处于空缺状态。

（二）执法机构与队伍，园林绿化行政执法呈综合执法态势。

在市级层面，按照《中共北京市委机构编制委员会办公室关于同意整合组建北京市园林绿化综合执法大队的函》（京编办函【2020】11号）精神，市级园林绿化综合行政执法改革已取得阶段性重要成果，已经组建了北京市园林绿化综合执法大队，明确了四项职责，明确了市园林绿化执法大队为市园林绿化局管理的正处级行政执法机构，以市园林绿化局名义执法。但是，在市委编办的批复中，虽然明确了整合风景名胜区行政执法职责，但没有明确配备相应行政执法编制，森林防火既没有明确行政执法职责也没有明确行政执法编制事宜。

在区级层面，由于园林绿化系统长期依赖森林公安进行行政执法，在执法力量储备方面严重不足，在森林公安转隶后，区级执法“绝对主力”突然消失导致各区园林绿化行政执法处于“空窗”期，临时组建的兼职执法人员缺乏独立办案经验和能力，客观上也存在不敢办案、不会办案的短板，无法满足全市园林绿化行政执法工作的迫切需要。在执法队编制批复到位后，在执法人员招录、队伍组建以及执法业务培训等方面，确实需要一定周期的锻炼适应过程，目前严重制约了现阶段全市园林绿化行政执法工作的正常开展。

（三）执法职权与成效，北京园林绿化行政执法取得的阶段性成就。

园林绿化行政执法职责包括行政处罚以及与之相关的行政强制和行政检查。具体职权有三个方面：一是行政处罚，全市共有园林绿化行政处罚职权144项，市级承担126项行政处罚职权（市级独有7项，市区共有119项）。二是行政强制，全市共有园林绿化行政强制职权7项，市区共有6项，区级独有1项。三是行政检查，全市共有园林绿化行政检查事项17项，市区共有16项，区级独有1项，执法检查80项，市级独有10项，市区共有70项。

二、北京园林绿化行政执法工作面临的问题

（一）森林资源保护配套法规政策不够完善完善的法律法规规章以及配套制度体系，是确保我市园林绿化公平公正公开执法的前提和保障。在2020年，市园林绿化局已牵头完成8项配套制度，但按照建立科学完善的依法治理体系的要求，还依然存在着现有法律法规在实施中缺乏一定可操作性，如一些规定仍需细化、一些制度仍不健全、一些措施仍不到位，一些机制仍不完善等诸多问题。

作为林业行政执法的基本法，新《森林法》已于2020年7月1日起实施，相比旧《森林法》，新法变化很大，如取消了木材运输证；改变了采伐许可证的颁发权限；改变了对擅自改变林地用途，开垦、采石、采砂、采土毁坏林地，滥伐、盗伐和收购、加工、运输明知是盗伐、滥伐等非法来源的林木等违法行为的处罚。但从基层具体执法实践来看，法条规定的内容仍然比较原则化、制度化，加之与新法相配套的国家层面《森林法实施

条例》和市级层面地方性法规《北京市森林资源保护管理条例》还未及时做出相应的修订，在执法中涉及恢复植被、林业生产条件、补种树木等具体执行标准，急需再细化、可执行。

（二）园林绿化行政执法体系不够健全。

按照全国人大《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》“健全执法管理体制、明确执法责任主体、落实执法管理责任”和《法治中国建设规划（2020—2025年）》“建设法治中国，必须深入推进严格执法、公正司法、全民守法，健全社会公平正义法治保障制度，织密法治之网，强化法治之力”的要求，需进一步健全完善本市园林绿化行政执法体系。目前，在市区统筹方面，市级园林绿化综合行政执法机构和队伍建制相对较完备，执法力量较强，但还需进一步明确与相关主管部门的执法职权边界，加强协同执法，整合提升执法效力。在区域协同方面，近年来，虽然在具体工作层面，北京市靠前一步，加强了与京津冀两地在野生动物保护执法、林木有害生物防治以及森林防火等方面的协同联动工作，但还没有真正形成京津冀森林资源保护执法的协同联动机制。在部门联动方面，园林绿化监管执法涉及多个部门，新《森林法》在第一章总则、第四章森林保护中对相关部门职责进行了原则性规定，新《野保条例》第33条明确确定“野生动物主管部门会同有关部门建立健全执法协调机制，实现执法信息共享、执法协同、信用联合惩戒，及时解决管辖争议，依法查处违法行为”。在属地主责方面，新《森林法》第九条明确规定“国务院林业主管部门主管全国林业工作。县级以上地方人民政府林业主管部门，主管本行政区域的林业工作。”按

照新《行政处罚法》等法律法规关于地域管辖的原则规定，行政处罚都应由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖。按照《北京市街道办事处条例》中赋予的街道办事处“指挥调度区政府工作部门开展综合执法”的综合行政执法职能，在今后实际工作中，本市需要结合行政执法力量下沉的总体趋势，进一步同步压实属地主体和业务主管部门的职责，切实形成以块为主、条地结合、分级管理的行政执法协同机制。

（三）园林绿化行政执法力量不够完备。

1. 执法力量有待增加。随着首都生态环境的不断改善，经济建设和城市化步伐也在不断加快，与林地绿地保护之间的矛盾问题越来越突出。从林业行政案件的行业特点来看，大部分涉林案件都是按“一般程序”进行处罚，很少适宜“简易程序”。且林业行政案件多发在山区、郊区，据测算，一个疑似图斑排查整改的平均工作量需要40人次左右，一件林业行政案件的平均执法工作量需要65人次左右，这些疑似图斑的核实、排查和违法案件的立案、查处，都需要大量的执法人员来完成。野生动物案件嫌疑人流动性太大，案发现场取证难度大，导致立案查处更难。

2. 林业行政执法配套鉴定机构有待健全。目前，本市在林业行政执法配套鉴定机构方面，还仍然处于有鉴定技术无鉴定资质、有鉴定资质无野生动物鉴定专业人员的困境。特别是野生动物执法过程中，一些案件需办案人员携带野生动物活体或制品等物证前往张家口、南京等地鉴定机构，因距离远、时间长等客观因素，造成鉴定成本高，来回往返费时费力，且长途转运活体野生动物难度大，效率不高，增加了办案人员工作负担和执法成本，不利于案件的

快速查办。

3. 执法能力建设有待强化。从总体上看,针对破坏林木林地的违法行为,在后期恢复植被和林业生产条件环节,行政执法威慑力不够强硬,苦于没有统一的办案经费、执法服装和车辆,行政执法手段很难达到打击预期目标。特别是案件调查取证阶段,存在当事人不配合的情况,作为行政执法人员存在两难处境。

(四) 园林绿化行政执法机制不够明确。

1. 监督机制不健全,目前园林绿化业务监管与行政执法两项职能同时由园林绿化主管部门承担,加之,现行有效的《林业行政执法监督办法》还是1996年9月27日原林业部颁布的,二十多年来都没有与时俱进完善修订,林业行政执法监督制度不健全,林业行政执法难度较大。

2. 行刑衔接机制不畅,行政执法部门与公安机关关于涉嫌森林资源违法犯罪案件的取证标准存在一定差异,对案件移送标准的认知也存在不同,加之行政执法手段相对较弱,有时难以查获更多的强有力证据,在案件移送衔接互认方面存在困难,客观影响了行刑衔接效率。

3. 行政与司法衔接不畅,在林业行政案件后期执行过程中,时常出现违法行为人以各种原因推拖缴纳罚款,或者虽缴纳了罚款又消极履行恢复原状、补种树木等处罚决定,行政执法机关在进行代履行、法院强制执行等法律程序中,往往处于被公益诉讼的困境,缺乏便捷可操作的程序性保障机制。

三、北京园林绿化行政执法工作的思考建议

(一) 推动行业立法,健全森林资源保护配套法规制度。

目前园林绿化行政执法面临诸多陈旧的行业专业性法律法规和规范性文件不能适应新时代园林绿化行政执法工作需要的困境。应结合首都园林绿化高质量发展的迫切需求,加强系统的行业性立法,尽快完善涉林涉绿法律法规和规范性配套制度,通过完善立法和配套制度,推动解决园林绿化系统行政执法中存在的难题。如1996年9月27日由原林业部制定公布的《林业行政处罚程序规定》,距今已长达25年之久,期间从没有进行过完善修订。在新《森林法》正式生效实施后,对直接为林业生产经营服务设施占用林地、非林地上林木采伐等现实执法过程中,大量经常遇到、但仍不知如何具体操作的问题,还在时时困扰着一线林业行政执法人员。

下一步,我们将按照“涉林涉绿法律法规规章配套制度完善,规范性文件全面,法规条款细化到位,政务网站信息准确”的工作思路,确保园林绿化系统依法行政有章可循,全面提升全市园林绿化依法治理体系和治理能力建设水平,着力抓好“依法行政四清三年行动计划(2020-2022年)”的落实。一是清理配套制度,着力检查现在执行的法律法规规章中明确要求由省市林业主管部门制定的29项配套制度的落实情况,计划在2021年年底全面完成。二是清理规范性文件清,着力通过梳理这些规范性文件是否符合新的法律法规规章的规定和新形势的需要,对于已过时的规范性文件予以废止;对于部分内容仍然有保留价值的,要进行修改完善后重新印发。三是清理细化措施,按照“件件事有标准、事事有规矩”的要求,针对涉林涉绿法律法规规章中一些原则性条款、“其他”性条款等情况,急需各业务主管部门进行具体细化的办法、措施、机制17项,计划在2022年底前全面完成。四是清理网络信息,

对园林绿化政务网等门户网站上公布的所有涉林涉绿法律法规规章和规范性文件以及权力清单信息予以逐条清理、更新，确保园林绿化行政执法公平公正公开，着力提高园林绿化主管部门的公信力。

（二）提升执法效力，推动园林绿化综合执法队伍建设。

遵照中共中央《深化党和国家机构改革方案》和市委办公厅、市政府办公厅《北京市深化综合行政执法改革实施方案》有关行政执法的要求，切实落实好中央环保督察组对北京及国家林草局提出的督查整改问题，按照综合行政执法改革总体要求，以森林公安转隶、组建园林绿化综合执法机构队伍为契机，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，进一步理顺市、区园林绿化执法职责任务，明确日常执法以区级执法为主，执法编制逐步向区级倾斜。进一步整合执法力量，优化执法机构设置、队伍建设和执法保障，组建稳定的、专业的园林绿化综合行政执法机构。进一步强化对区级执法队伍教育培训和指导协调工作，提升队伍业务素质。着力构建权责明确、保障有力、协同高效的园林绿化综合行政执法体系，为新时代首都园林绿化高质量发展提供有力执法保障。

在市级层面，进一步发挥好北京市园林绿化综合执法大队的统筹推动作用。要进一步加强调查研究，依据职权法定、以资源定岗、以岗定编的原则，加强市级园林绿化执法机构队伍建设。在区级层面，按照市级模式，尽快补齐区级园林绿化行政执法机构设置短板。综合考虑16个区的区域位置、人口面积、森林资源以及种苗企业分布数量等因素，整合区级林木林地、林业种苗、植物检疫、湿地、森林防火、自然保护地以及野

生动植物保护的行政执法职责，督促指导各区组建独立的园林绿化综合执法队，确保全市园林绿化行政执法机构队伍和执法工作持续稳定。

（三）落实执法责任，推动健全园林绿化行政执法监督机制。

园林绿化行政执法监督机制，在严格遵循北京市行政执法十一项规范性制度的基础上，还要着力从内部监督和外部监督两方面进一步强化完善监督机制。

在内部监督方面，行政执法与执法监督要全程同步加强规范公正文明执法。一要进一步强化园林绿化行政执法责任制的落实，严格对照环保督查整改要求，切实深刻认识加强首都森林资源监管执法工作的极端重要性，做到守土有责；加强园林绿化行政执法力度，做到守土担责；努力筑牢首都生态安全防线，做到守土尽责。二要进一步强化落实好行政执法监督职能，严格全面贯彻落实新修订的《行政处罚法》，深入推进园林绿化系统行政执法“三项制度”，特别是完善园林绿化行政执法检查单，实现执法检查的事项、内容、标准、方法规范化，着力提升园林绿化行政执法规范化水平；三要进一步提升园林绿化行政执法综合效能，严格按照市政府绩效考核和公务员平时考核有关要求，着力细化落实园林绿化系统执法岗位考核工作。四要进一步加强执法信息平台的运用，将行政检查、行政处罚信息及时纳入平台管理，加强对平台使用人员的技术指导和培训，加强对信息的跟踪纠错。

在外部监督方面，一要接受司法机关的监督，特别是统筹运用好北京市人民检察院、北京市园林绿化局关于协同推进园林绿化资源保护工作机制和林长制+检察长制协同工作机制的优势合力作用，充分发挥好检察公益诉讼的

监督机制，完善园林绿化行政执法的监督管理机制；二要接受纪检监察监督，严格按照《北京市园林绿化局行政监督与纪检监察监督贯通协调工作办法（试行）》的要求，进一步推动市园林绿化局行政监督与纪检监察监督有机贯通、相互协调，形成监督合力，构建科学、严密、有效的监督网，为首都园林绿化治理体系和治理能力现代化提供坚强保障。三要接受人大、政协以及相关社会组织的监督，逐步建立健全对园林绿化行政执法全方位、全过程的监督机制。

生态环境的保护是功在当代、利在千秋的

事业，北京市园林绿化行政执法事关维护首都生物多样性和生态安全，事关维护首都公共卫生安全和人民群众生命健康，事关首都国际形象。我们作为园林绿化一线行政执法人员，站在“十四五”开局之年的新起点上，坚定不移走生态优先、绿色保护之路，让青山常在、绿水长流、空气常新。

（本文作者向德忠系北京市园林绿化综合执法大队大队长，杨甲璞系北京市园林绿化综合执法大队林政科副科长）

