

# 生态环境法典五十三条明确赋予县级分局独立执法权

## 授权范围包括哪些? 将给基层执法带来哪些变化?

■ 陈媛媛

3月12日,十四届全国人大四次会议表决通过了《中华人民共和国生态环境法典》(以下简称生态环境法典),将于2026年8月15日施行。

生态环境法典第五十三条明确赋予县级分局独立执法权。这是对生态环境系统垂直管理改革成果的法律确认,并摆脱了县级分局只能以市级生态环境局名义进行执法的困局。

生态环境法典施行后,将会给基层生态环境执法带来哪些变化? 还需完善哪些规则和措施? 为此,相关专家、律师以及基层执法人员分享了观点与建议。

### 补齐执法主体资格这一短板

2016年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》。这是生态环境管理体制的一次重大调整,其核心是县级生态环境局调整为市级生态环境局的派出机构,由市级生态环境局直接管理,领导班子成员由市级生态环境局任免。

自2016年试点启动以来,生态环境系统垂直管理制度取得显著成效,但也暴露出一些新的挑战。

中国政法大学民商经济法学院教授胡静表示,当时垂直是将县级生态环境部门改为派出机构,主要目的是防止地方保护主义。现行调整则是基于执法成本与实际操作便利性的现实考虑。

京衡律师事务所律师陈国强认为,垂直的目的是通过上收人事权、财权,杜绝地方政府在生态环境领域的保护主义干预。但改革后区县分局丧失独立执法权,在实务中留下不足之处。生态环

境法典重新赋予县级分局独立执法权,正是对这一缺陷的修补——它并未动摇垂直的权力结构,而是在保留垂直成果的基础上,补齐了执法资格这一短板,使垂直的制度效果得以更完整地落地。

“这一规定彻底终结了垂改后基层‘看得见管不着’的问题,为基层执法提供了坚实法治支撑,更从根本上解决了基层执法主体资格的问题,让基层执法更加名正言顺。”四川省巴中市通江生态环境综合行政执法大队副大队长刘永涛说。

### “可以”为制度保留开放性

生态环境法典第五十三条规定:设区的市人民政府生态环境主管部门设立的派出机构,可以以自己的名义依法实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚。

刘永涛说,第五十三条规定的是“可以”以自己的名义依法实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚。这给了市级生态环境局选择的余地。

他分析认为,近年来,省级层面每年都会对各市开展执法考核,一些排名靠后的市,为了冲刺更好的名次,避免因区县办案质量问题被省上抽查扣分,可能会真正赋予县级派出机构执法主体资格。“设区市以上的生态环境部门一旦赋予县级派出机构执法主体资格,基层办案质量若不达标,在省级案卷评查中因案卷质量问题被扣分,就会直接影响全市排名。”据多方了解,对是否明确县级派出机构执法主体资格,一些地方目前持观望态度。

那么,谁来决定派出机构“可以”还是“不可以”?

“与一般的法律赋权不同,生态环境法典在法条的表述是‘可以’,实际给予

了地方生态环境部门充分的选择权。”江苏省苏州市昆山生态环境综合行政执法局孔谷雨说。派出机构能否以自己的名义实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚,从组织架构上看,应由设立其的生态环境主管部门或者该生态环境主管部门的上级部门予以进一步的明确。

如何决定派出机构“可以”还是“不可以”?

孔谷雨认为,设区市以上的生态环境部门可以参照重大事项决策要求,对派出机构能否独立实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚进行必要评估,征求相关部门特别是行政执法监督部门的意见,通过集体讨论作出最终决定。决定由派出机构实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚的,应当向社会公示。

### 明确第五十三条的授权范围

有专家指出,明确县级派出机构执法主体资格仅是解决了局部问题,但又会带来更多待解决的法律和实践问题。

“第五十三条给出明确的授权边界,非对行政强制权的全面覆盖,而是聚焦于生态环境执法实践中最为常用、最为核心的手段,对其他行政强制措施并未一并赋予。”陈国强说。

“不能从授权了处罚,推导出授权许可,这是行政系统内部许可或审批权分配的问题,生态环境法典未对具体许可下放作出规定。”胡静说。

针对第五十三条未列明的权限,派出机构如何处理?

例如,对违法行为加处罚款,生态环境法典第五十三条未列明。陈国强认为,这并不意味着派出机构无权实施。行政处罚法已有明确依据,无需另行授权。行政处罚法第七十二条规定,当事

人逾期不履行行政处罚决定的,作出行政处罚决定的行政机关可以按日加处罚款。“逻辑链条清晰:第五十三条授权派出机构以自己名义作出行政处罚决定,派出机构由此成为处罚决定的作出机关;依据行政处罚法第七十二条,该机关对逾期不履行的当事人当然享有加处罚款的权力。”

再如,冻结存款、汇款,属于行政强制措施,须由法律明确授权方可实施。目前,设区市以上的生态环境部门也无处此权力。

“明确派出机构以自己的名义实施现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚的,应当重点关注委托主体、执法流程、复议诉讼等方面的变化。”孔谷雨认为。权力就是责任,责任就要担当。派出机构在获得法律赋权成为独立执法主体的同时,将承担独立的法律责任。行政相对人不服,提出行政复议或诉讼的,由派出机构以自己名义应对。若复议、诉讼管辖发生变化的,派出机构应及时对执法文书进行修改,告知行政相对人正确的复议、诉讼途径。同时,做好与复议诉讼机关的交流沟通,提升复议答复和应诉水平,避免出现具体行政行为被确认违法、撤销的情形。

### 为基层执法做更多准备

获得执法主体资格后,部分县级生态环境执法监测工作面临结构性弱化和能力不足的挑战,也受到编制、人员、资金、技术等因素的限制。

胡静认为,代履行和查封扣押等执法措施需要经费保障和场地支持,但预算安排和场地供给存在不确定性。跨区域执法缺乏法律依据,联合执法在实际操作中可能面临权限认定困难。

“市局要加强对分局的业务能力建设,统一执法标准,防止各地因执法尺度不一而损害公信力。”陈国强说。他建议,要加强能力建设与资源保障。人员、装备、资金应由市级财政统筹支撑,不能因垂改后脱离县级政府管辖,就导致基层配套能力和经费跟不上,影响执法能力。同时,加强与地方政府的协调配合。获得执法主体资格不等于可以脱离地方单打,联合执法、强制执行等环节仍高度依赖地方配合,需要制度层面明确协作义务,处理好独立执法与地方协作之间的关系。

孔谷雨认为,“派出机构应当根据行政处罚法、行政强制法等要求,在人员培训、业务能力提升上下功夫,在执法流程合法完整高效上下功夫,配备符合要求的法制审核人员、修改完善相应的工作流程,形成现场检查、查封、扣押、代履行和行政处罚在派出机构内完整的执法闭环。”

“队伍建设也是硬伤。”刘永涛说,目前,基层人才流失严重,一线执法队伍存在年龄结构断层问题,表现为资深人员与青年后备力量衔接不畅,具备法律职业资格的专业技术人员数量少。此外,是否需要更换由区县司法行政机关颁发的县级行政执法证,也是对法定授权的最基础的一步,确保基层每一位执法人员都能“持证上岗、亮证执法”。

“这些都是当前最应该抓紧的工作,县级派出机构获得执法主体资格对我们的执法专业性、程序规范性提出了高要求,容不得半点马虎。面对这些挑战,不能等靠要,而是主动想办法,核心就是抓学习、练本领、换证件、换身份,用过硬的能力接住这份法定授权。”刘永涛说。(据《中国环境报》)

## 山西省出台19条举措深化养老服务改革

本报讯(记者赵礼秦)近日,山西省委宣传部、山西省人民政府新闻办公室举行《山西省深化养老服务改革发展的若干举措》政策吹风会。山西省民政厅、省发展改革委、省财政厅、省住建厅有关负责人介绍情况,并回答记者提问。

2025年12月13日,山西省委办公厅、省政府办公厅印发《山西省深化养老服务改革发展的若干举措》(以下简称《若干举措》),明确提出了当前和今后一个时期山西省养老服务改革发展的重点和主要抓手,具有重要意义。

据介绍,截至2025年年底,山西省60周岁及以上人口为805.90万人,占全省常住人口的23.54%,其中,65周岁及以上人口为556.97万人,占全省常住人口的16.27%,老龄化程度略高于全国。《若干举措》立足省情,将国家战略细化为具体工作任务,是全省更加积极应对人口老龄化的行动指南。

《若干举措》坚持问题导向,聚焦养老服务改革发展的7个关键领域,提出19条具体工作举措,通过发挥比较优势,推动解决短板弱项,实现重点突破。主要有以下特点:

一是明确养老服务重点方向,筑牢城乡养老服务根基。聚焦老年人基本养老需求,完善城乡养老服务基础设施,健全县、乡、村三级养老服务网络。

扩大养老服务多元化供给,推动养老服务从“有”向“优”转变。特别是强调补齐农村养老服务短板,探索具有山西特色的互助性农村养老新路径,保障广大农村老年人共享改革发展成果。

二是构建多元协同发展格局,激发养老领域内生动力。推动构建“政府有力主导,市场有序竞争,社会广泛参与”的工作格局,通过建设规模适度、结构合理的养老服务人才队伍,构筑稳定可靠、持续发力的财政金融支撑体系,提升精准高效、坚实有力的监管能力,为养老服务发展注入强劲动能,让老年人安心、放心、舒心养老。

三是坚持尽力而为量力而行,促进养老服务提质增效。《若干举措》提出将省级一次性普惠养老建设补助床位提高至每床10000元,“十五五”期间每年在村(社区)招聘1000名大学生从事“管家式”为老服务,在兼具生态环境和文化底蕴的县(市、区)选择一批村镇建设宜居宜养的康养村镇等一系列可操作、能落地的具体举措,切实解决全省养老服务领域的突出痛点,更好保障老年人权益,持续提升群众获得感、幸福感和安全感。

下一步,全省将强化《若干举措》政策落实,持续发力,久久为功,推动深化养老服务改革发展各项任务落地生根、见实见效,让广大老年人尽享幸福晚年。



近日,安徽省枞阳县市场监管局开展茶叶市场专项检查行动。执法人员深入辖区茶叶生产经营单位,重点检查证照资质、环境卫生、标签标识等情况,严厉查处非法添加非食用物质、超范围使用食品添加剂等违法违规行为。图为该局执法人员在一家茶叶生产企业开展现场检查。

## 酒店房内竟潜伏着“第三只眼” 警方全链条摧毁跨境偷拍敲诈黑网

■ 新华社记者 毛鑫 熊丰

一条来自境外的登录指令,通过网络传入国内,随即某酒店的大床房里,隐藏的微型摄像头悄然启动。几天后,入住该房间的旅客收到一条陌生信息,附着一张自己的隐私图片和巨额勒索要求……

这不是谍战片,而是警方近期摧毁的一个跨境偷拍敲诈团伙的真实案件。近期,公安机关成功斩断一条非法改装、销售、安装窃听器设备,并实施敲诈的黑色链条,揭开了犯罪“暗网”的运作内幕。

### 一条线索牵出跨境偷拍黑网 警方雷霆出击收网断链

2025年8月,一条涉及多地的窃听器非法犯罪线索从公安部下发。在公安部统一部署下,各地公安机关迅速落地核查,扩线侦查,一个非法制售窃听器器材、窃取公民个人信息、实施敲诈勒索的跨境犯罪网络,浮出水面。

专案组发现,这个团伙的“上家”朱某平藏身境外遥控指挥,而在境内,一张改装销售、安装、窃取信息、敲诈勒索的明线也在运转。“犯罪团伙内部分工明确,独立运作,各环节由不同人员负责,不发生横向联系。”专案组民警说。

公安机关查明,2025年7月以来,朱某平等人通过在境外打着所谓跨国高科技公司招聘人员的旗号,通过境外通信软件招募境内人员到酒店安装偷拍设备,偷拍住客的隐私视频,并窃取酒店登记的住客信息后,实施敲诈勒索。

“近年来酒店偷拍事件多发高发,甚至已经形成了全链条的灰色产业链。”中国人民大学法学院副院长程雷说,同时,此类犯罪还诱发敲诈勒索、倒卖公民个人信息、诈骗等多种犯罪,对公共安全形成严重挑战。

对此,公安部建立打击整治窃听器非法犯罪专项工作机制,持续加大打击力度,特别是针对人民群众深恶痛绝的酒店偷拍等问题,始终保持严打高压态势,坚决做到露头就打、强力整治。

2025年8月起,按照“打源头、摧网络、缴设备、断链条”工作要求,公安部组织多地公安机关迅速开展抓捕行动,先后对124名嫌疑人采取刑事强制措施,捣毁全部制售偷拍摄像头窝点,全量拆除该团伙安装在酒店房间的偷拍摄像头,从源头消除了偷拍风险隐患。

### “我只要出钱,就能得到一条龙式的服务”

记者采访了解到,此案犯罪链条环节相扣,作案流程犹如流水线般丝滑。犯罪嫌疑人朱某平是整个链条的“上

线”。为躲避侦查,他在境外通过通信软件群组发布“招聘广告”招募下线。境内不法分子接受任务并完成后,再结算报酬。

“我在群里招募到了两个包工头,分别负责设备安装和提供住客信息。我只要出钱,就能得到一条龙式的服务。”朱某平供述。

摄像头从哪里来?——从合规产品中拆解摄像头模组改装售卖。

犯罪嫌疑人肖某龙在电商平台经营一家主营电子配件的店铺,主要销售摄像头模组,涉案的微型摄像头就主要来自这里。“说是卖电子产品配件,其实是挂羊头卖狗肉,主营产品就是改装后的摄像头模组。”专案组民警说,肖某龙从市场采购合法的随身拍摄记录仪,然后拆解出摄像头模组,将其改造成微型偷拍设备。

“针孔摄像头”等关键词已经被电商平台屏蔽。但据涉案人员、网店运营者崔某江供述,“如果多找一会儿,多搜几个词,算法就能推送出你想要的”。

如何在酒店安装?——“安装工”来到指定酒店指定房型入住安装。“安装工”由“包工头”张某达负责招募。他们到指定的网下接单摄像头模组,然后以旅客身份入住酒店。进入房间后实施安装,然后将酒店名称、房间号等提供给“上家”,等待“验收”。其产生

的住宿、交通、设备费用,均由张某达统一向朱某平结算。

住客信息如何获取?——“内鬼”应聘酒店前台窃取住客信息。

安装好偷拍设备后,以罗某豪为代表的“酒店内鬼”便登场了。他们应聘进入目标酒店担任前台,利用工作权限查询对应房间的住客信息,发上线朱某平。

### 仍需推动从全链条打击走向全社会共治

我国对窃听器窃照专用器材依法实行严格管控,刑法第283条设有专门罪名。近年来,公安机关持续加大打击窃听器窃照违法犯罪力度,但相关案件时有发生。

“酒店窃听器窃照事件频发,凸显出‘徒法不足以自行’的执法司法困境,也折射出相关安全防范与执法机制滞后的难题。”程雷说,公安机关此次“抓前端的治未病”,特别是从销售环节入手,实施精准打击,实现对此类犯罪全链条打击,有效弥补了相关执法机制的漏洞,其意义不仅在于惩治犯罪,更在于揭示了综合治理的必要路径。

记者注意到,目前在一些电商平台上,仍能找到一些直接售卖摄像头模组的商家,一些广告里写着“迷你防窥”“高清无线”“远程摄影”“移动侦测”等字

样。对此,受访人士表示,网络平台不能成为违法犯罪的“飞地”,必须压实平台责任,推动行业监管阵线前移。

法律专家表示,电商平台应利用人工智能模型,对可疑交易行为建立预警机制,进行风险提示,动态下架非正常的摄像头模组产品。“工信、市场监管等部门需将监管触角前移,对生产源头和流通环节进行更严格的日常监管。”法律专家说。

业内人士也呼吁,酒店行业要完善行业防范标准,守好“最后一道防线”。某连锁酒店总经理李先生说,目前酒店已将防范窃听器窃照纳入酒店标准操作流程,对于接下去深入打击此类犯罪也具有重要价值。”程雷说。

小小摄像头,暗藏大隐患。偷拍敲诈的黑色链条,触碰的是法律红线,侵害的是公众隐私和安全感,必须着眼全链条,开展严厉打击。要彻底斩断偷拍黑手,仍需多方共治、严防严控,久久为功,方能织密防护网,让“第三只眼”无处藏身,还公众安心空间。

## 商务部等六部门 持续推进电子商务高质量发展

本报消息 商务部等六部门近日印发《关于更好服务实体经济 推进电子商务高质量发展的指导意见》,旨在持续推进电子商务高质量发展、高水平开放、高效能治理,更好服务实体经济巩固壮大。

意见提出5方面16条举措,构建电子商务高质量发展框架体系。意见提出,助力中小企业转型、深化农村电商、培育产业电商,发挥电商优势,助力实现更高水平供需动态平衡;推进跨境电商、拓展“丝路电商”、加快制度型开放、推动规则衔接,共建共享中国电子商务大市场;压实平台责任、加强常态化监管、指导合规出海,推动生态各方共赢发展;优化金融产品供给、激活数据要素价值、加强人才精准培养,持续夯实电子商务发展基础。

## 中央网信办等三部门 重点治理App违规收集使用个人信息等问题

本报消息 中央网信办、工业和信息化部、公安部近日发布公告,2026年将会同相关部门进一步深入治理App、SDK等服务产品以及互联网广告、教育、交通等重点领域违法违规收集使用个人信息典型问题。

在App、SDK违法违规收集使用个人信息方面,将重点整治未经用户同意收集使用个人信息,强制用户同意收集非必要个人信息以及超出必要范围收集使用个人信息,在无关场景收集位置、通讯录、短信等个人信息,超出最低必要频率调用个人信息权限等。在教育领域,将重点整治教育机构运营的网站、App等过度收集位置、学籍、家长身份证号、联系方式、职业等个人信息,重点治理校外培训机构向合作的第三方机构提供个人信息,但未向个人信息主体告知合作的第三方机构名称、处理个人信息的目的、方式,未取得个人信息主体同意等。

## 辽宁 压减近四分之一省级经开区

本报消息 辽宁省商务厅近日对外公布消息,当前,辽宁省正对“成长性差、财政收入不敷出、规划布局不合理、排名长期靠后”的省级经济技术开发区(以下简称经开区)进行整合或撤销。

据统计,2025年11月至今,辽宁撤并17家省级经济技术开发区,包括本溪经济开发区、辽阳经济开发区等,加上2025年上半年已撤销的4家,辽宁省级经开区数量已由92家压减至71家,涉及10个市,精简率达22.8%,接近四分之一。

本轮改革的核心,是让辽宁省级经开区回归经济发展的主责主业。改革还围绕“人、财、物、权”完善配套机制,推行以绩效考核为基础的薪酬改革方案,打破身份壁垒,让实干者获得实惠;推动经开区与地方政府建立财力分成机制,已有45家经开区建立该机制,较改革前增加21家,激发园区发展动力。除了省级经开区的整合撤并,辽宁省近期还批复同意,不再保留长兴岛等5家省级高新技术产业开发区。

## 广西 出台措施促进高新区高质量发展

本报消息 广西壮族自治区人民政府办公厅近日印发《关于促进广西高新技术产业开发区高质量发展的若干措施》,围绕优化高新区布局、提升自主创新能力、营造高质量发展环境等6个方面推出22条具体举措。

措施明确,广西将对新获批的国家高新区,按规定给予最高1000万元自治区科技计划项目经费支持;布局建设一批自治区级高新区,对新获批的自治区级高新区,按有关规定给予最高500万元自治区科技计划项目经费支持。

同时,广西支持高新区内企业牵头培育创建国家技术创新中心、新兴产业创新中心、制造业创新中心等高水平创新平台,获得认定后在建设期内给予不低于5000万元的自治区科技计划项目经费支持;对高新区内牵头承担国家科技计划项目的企业,按照企业所获资助经费额度给予1:1配套资金支持,最高不超过2000万元,用于项目研究开发、成果转化及产业化。