近年来,我国流域水环境质量退化问题日趋严重,有关部门应以流域水环境行政执法改 革为突破口,加快推动生态环境领域行政执法改革。这对完善生态环境监管体制,提高生态 环境治理法治化水平,推动国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

## 理顺流域水环境行政执法"三大关系"

■ 殷培红

当前,我国以各地区属地管 理和各部门分散管理为主导的水 环境管理体制,难以适应流域整 体性和跨行政区域的管理要求, 流域水环境质量退化问题凸显。 "九龙治水"职责交叉、多头执法、 协调不畅、重复执法、效能不高等 问题,既影响政府公信力,也久为 社会各界所诟病。以流域水环境 行政执法改革为突破口,加快推 动我国生态环境领域行政执法改 革,形成统一、高效的生态环境监 管执法能力,是打好蓝天、碧水、 净土污染防治攻坚战的重要保 障。

流域水环境行政执法改革, 涉及执法组织体系、执法主体、执 法内容、执法机制等多方面调整。 因此,我们必须认真理顺以流域 管理与行政区域管理、综合执法 主管部门与相关行业管理部门横 向执法权力配置、中央和地方纵 向行政执法权力配置为核心内容 的"三大关系"。

按流域设置环境监管和行政 执法机构,是强化流域生态环境 治理区域协调性的长效措施。根 据中央全面深化改革领导小组第 三十二次会议审议通过的《按流 域设置环境监管和行政执法机构 试点方案》,设置流域环境监管和



▲ 船舶行驶在三峡库区湖北省秭归县兵书宝剑峡水域

行政执法机构并非要取代流域内 各行政区域的水环境管理职能。 按照监管与执行相互制约的权力 配置原则,地方政府须作为治理 实施主体,流域环境监管和行政 执法机构代表国家或省(自治区、 直辖市)监督指导、统筹协调流域 内地方政府。通过统一规划、统一 标准、统一环评、统一监测、统一 执法,深度融合各方力量,提高流 域水环境治理的整体成效。

多年来,我国各级政府投入 巨资治理水环境,但效果很不理

想。其中一个重要因素是,水环境 按照行政区域分割管理,流域内 地方政府各自为政,导致各地在 治理目标、政策标准、对策措施等 方面缺乏全局性,执法尺度宽严 不一,难以形成监管合力。例如, 下游地区加严产业环境准入,上 游地区却对污染企业网开一面, 导致污染向支流和上游地区扩 散,下游治理效果大打折扣。虽然 国家组织编制了重点流域水环境 保护规划,但由于缺乏统一监督 执法,实际上并未得到有效实施。

放眼全球,水环境保护领域的跨行政区协作机制大多比较松散,存在权威不足、协作不强、效率不高的弊病。美国、英国、法国、澳大利亚、韩国,以及我国辽河保护区管理局、贵州"两湖一库"管理局的实践经验证明,按流域设置多种形式的水环境管理机构,是实现流域内"上下游、左右岸"各行政区域协同治理的有效组织方式和长效措施。

推动生态环境综合执法改 革,是增强流域水环境治理系统 性的重要体制保障。中共中央印 发的《深化党和国家机构改革方 案》(以下简称《方案》)提出,按 照流域生态系统整体性规律,整 合环保、水利、国土、海洋、农业等 涉水职能,实现了地表与地下、岸 上与岸下、陆地与海洋、点源与面 源的系统管理。《方案》还要求整 合组建生态环境保护综合执法队 伍,整合环境保护和国土、农业、 水利、海洋等部门相关污染防治 和生态保护执法职责,统筹配置 行政处罚职能和执法资源,相对 集中行政处罚权。上述改革思路 和举措,区分了监管者与所有者 职责,解决了既是裁判员又当运 动员问题,实现了水污染治理、水 生态修复、水资源保护的"三水" 统一监管,增强了流域水环境治 理的系统性和有效性。同时,中共 中央、国务院发布《关于全面加强 生态环境保护坚决打好污染防治 攻坚战的意见》,要求"将生态环 境保护综合执法机构列入政府行 政执法机构序列",解决了生态环 境领域行政执法机构的执法主体 资格问题,为全面改善流域水环 境质量奠定了体制保障基础。

构建生态环境综合执法体制,并不意味着取代行业主管部

门对自然资源资产管理和开发利 用进行行业内部监管。只有正确 处理好综合与专业的关系、行业 资源利用与保护的内部与外部监 管关系,理顺综合执法监管主管 部门与行业主管部门关系,建立 健全信息共享机制和跨部门、跨 区域执法协作联动机制,才能解 决目前涉水环境执法职能交叉、 职责不明、执法主体分散、重复执 法、执法标准不一等诸多问题。

依据行政执法属地管辖法定 原则,跨行政区域设置流域综合 执法机构,需要履行相应的立法 程序,通过"划区设局"解决跨行 政区域行政执法权的授予问题。 在这方面,辽宁省和贵州省都做 出了有益的探索。2010年,辽宁 省政府组建参照公务员管理的直 属事业单位辽河保护区管理局, 该省人大常委会审议通过的《辽 宁省辽河保护区条例》第八条规 定:"省辽河保护区管理机构按照 省人民政府的规定,统一负责辽 河保护区内的污染防治、资源保 护和生态建设等管理工作,履行 水利、环保、国土资源、交通、林 业、农业、渔业等有关监督管理和 行政执法职责。"同年,贵州省人 大常委会通过的《贵州省红枫湖 百花湖水资源环境保护条例》第 二十八条规定:"在两湖管理机构 管理范围内有关两湖水资源环境 保护的环保、规划、水利、林业、绿 化、建设、农业、卫生等方面行政 处罚,由两湖管理机构实施。"

开展省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革,是提高流域水环境行政执法监管独立性的重要途径。流域水环境管理涉及多种利益主体,更需要坚强有力、客观中立的协调机制或监督执法力量。现行行政体制内,在

不增加新的机构情况下,唯有上收监管和行政执法权,使环境监管机构独立于下级政府部门,利用行政层级提高监管和行政执法的独立性、权威性和有效性,方可有效遏制地方保护主义,实现"督政"与"督企"职能兼容,促进地方政府和相关部门落实辖区生态环境保护的主体责任。

为避免多层重复执法,应根 据不同层级政府的职能特点和执 法任务,按照《方案》提出的减少 层次、整合队伍、提高效率的原 则,明确中央和地方各级政府的 综合执法职责边界和重点。首先, 要结合中央关于省以下环境监测 监察垂改的试点要求,市县两级 统一配置和指挥调度基层行政执 法力量,成立一级综合执法队伍, 主要负责面向民商事主体的具体 执法和县域内的行政处罚工作。 其次,依照基层执法力量下沉、 提高执法效率的行政执法改革要 求,在上收行政执法权的同时, 要充分考虑近年新出现的经济发 达、城镇化水平高的乡镇,以及规 模较大的工业园区新增监督执法 的职责需求,保障与履职任务相匹 配的执法力量。再次,对由市县和 基层监管的事项,中央和省(自治 区、直辖市)的生态环境主管部门, 作为综合执法主管部门,原则上不 宜直接对民商事主体实施具体检 查和现场执法。此类部门应主要行 使执法监督指导、协调跨区域执法 和重大案件查处职责,负责省以下 的基层综合行政执法队伍绩效考 核,强化行政执法责任制,监督指 导综合执法人员资质管理和执法 队伍规范化建设。

(作者为生态环境部环境与 经济政策研究中心法规与体制研 究部副主任、研究员)