

流域生态环境执法协同机制分析

何璇

临夏州生态环境局

DOI:10.32629/eep.v9i6.3238

[摘要] 在流域生态系统整体性的大背景下,传统的属地化执法方式已经不能适应流域系统的治理要求。为了解决跨区域执法协同问题,本文首先论述了流域生态环境执法对保护生态安全的作用,其次分析了目前存在的主要问题,即跨区域权责不清、上下游信息不畅、联合执法无序、统一裁量标准难落实。最后提出相应的构建方案,即理清权责关系来消除监管盲区,打破数据壁垒达成信息共享,完善联动机制固定执法程序,制定统一的裁量基准规范权力运作,从而达到流域执法由分散管理到协同治理的目的。

[关键词] 流域生态环境; 执法; 协同机制

中图分类号: X171.1 **文献标识码:** A

Analysis of the Collaborative Mechanism for Ecological Environment Law Enforcement in River Basins

Xuan He

Linxia Prefecture Ecological Environment Bureau, Linxia City, Gansu Province

[Abstract] Against the backdrop of the integrity of river basin ecosystems, traditional localized enforcement methods can no longer meet the governance requirements of the river basin system. To address the challenges of cross-regional enforcement coordination, this paper first discusses the role of river basin ecological environment enforcement in safeguarding ecological security. It then analyzes the current primary issues, namely unclear jurisdictional responsibilities across regions, poor communication between upstream and downstream areas, disorganized joint enforcement, and difficulties in implementing unified discretionary standards. Finally, corresponding solutions are proposed, including clarifying authority and responsibility relationships to eliminate regulatory blind spots, breaking data barriers to achieve information sharing, improving coordination mechanisms to standardize enforcement procedures, and establishing unified discretionary benchmarks to regulate power operations. These measures aim to transition river basin enforcement from fragmented management to collaborative governance.

[Key words] Basin ecological environment; law enforcement; collaboration mechanism

引言

目前流域生态系统具有流动性、跨行政区域的特点,而传统的属地化执法模式存在着天然的矛盾,执法工作应该在尊重自然规律的基础上,打破行政区划的限制,创建起跨区域、跨部门的协同治理体系。国家层面出台了一系列有关现代环境治理的政策文件,其中就包括要健全流域执法协作机制、加强上下游、左右岸合作等内容。在这种情况下探寻符合流域生态规律的执法协同机制,既是贯彻落实习近平生态文明思想的实际行动,又是推进国家治理体系和治理能力现代化的有效途径,对于解决流域环境治理难题、达成“河畅、水清、岸绿、景美”的治理目标有着十分重要的理论和现实意义。

1 流域生态环境执法的重要性

流域是依靠水系联系的自然地理单元,具有水文连续性、生态整体性、要素相关性等明显特点,因此流域生态环境执法在生态文明建设全局中有着无法取代的基础性作用^[1]。

流域生态环境执法属于守护水生态安全的“防火墙”。流域内的山水林田湖草沙生命共同体特点突出,上游排污会危害到下游水质,支流污染最终会流入干流,只有依靠严格的执法监督来切断污染物的迁移途径,才能守住水环境质量底线。流域执法是推进流域高质量发展的一剂强心针。良好的生态环境是最普惠的民生福祉,也是区域经济社会发展的核心竞争优势,通过打击各种破坏流域环境的违法行为,可以倒逼产业转型升级,促进经济社会发展全面绿色转型。

最后,流域生态环境执法是贯彻落实习近平生态文明思

想、推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化的重要环节,执法力度和水平直接反映地方政府对生态环保工作重视的程度,也关系到政府的公信力以及人民群众的生态环境获得感^[2]。

2 流域生态环境执法存在的问题

2.1 跨区域执法权责划分模糊不清

流域的自然属性跨越了行政区划的界限,但是目前的环境管理体制大多实行的是属地管理,这就造成了跨区域执法权责不清的状况。省界、市界、县界等行政交界地带常常会形成“三不管”监管盲区,这些地方成了某些违法企业逃避监管的“避风港”。由于缺少对跨界污染责任认定有明确法律依据和具体操作办法,上游下游地区执法权限经常会出现重叠或者空缺的情况。当发生跨境污染纠纷的时候,各个地方一般会出于地方保护主义的考虑,对于本辖区内企业的行为采取较为宽松的态度,但是对于跨界污染的行为则互相推卸责任,不愿意承担责任。

2.2 上下游信息共享机制严重滞后

一方面,生态环境、水利、渔业、自然资源等部门之间以及上下游不同行政区同级部门之间没有统一的执法数据标准和共享平台,造成监测数据、监管台账、处罚记录等信息分散在各个独立的业务系统里,无法实现互联互通。另一方面信息传递存在着明显的时空滞后性,即污染事故的发生之后一段时间才会出现有关的信息,而这些信息又是以公文流转或者口头通知的方式传达到各地,从而丧失了最佳的处理时机^[3]。

2.3 联合执法缺乏常态化制度保障

目前大多数协作依靠的是上级部门的行政命令或者地方之间临时的协商,还没有形成一个完整的包含联席会议、线索移送、证据互认、联合调查、案件督办等各个环节的制度体系。因为缺少法定的牵头机构以及常设办事机构,所以联合执法的组织协调成本较高,一旦专项活动结束,协作机制就会变得松散甚至解体。

2.4 流域统一裁量标准执行不到位

行政处罚裁量权规范行使是保证执法公平公正的关键所在,在流域生态环境执法实践中,统一的裁量标准很难真正落实到位。由于各个地区的经济发展水平、产业结构、环境容量以及执法理念等各不相同,因此各地在制订和执行行政处罚裁量基准的时候,都会带有很强的地方特色。一部法律在一个地方的执行与另一个地方的执行不一样,同一个违法行为在不同的地方所受到的处罚也不同,造成同一种环境违法行为在不同的地方受到了完全不同的处理,“同案不同罚”,“过罚不当”。不但会破坏法律的严肃性、权威性,还会给违法排污的企业留下“监管套利”的机会,企业可以凭借地区之间执法标准的不同把高污染项目转移到执法宽松的地方。

3 流域生态环境执法协同机制的构建策略

3.1 厘清权责边界,消除监管真空地带

对于由于流域跨行政区域而产生的管辖权纠纷以及监管盲

区,首先要创建起法定化的、清单式的责任划分制度。根据《中华人民共和国环境保护法》以及相关的流域性法律法规的规定,由省级生态环境主管部门牵头,组织流域沿线各市、县人民政府编制并公布流域生态环境执法权责清单。清单要清楚地列出干流、主要支流以及行政交界断面的具体管辖单位,实行以属地为主、流域统筹为辅的责任分担模式。对于跨界桥梁、涵洞、滩涂、废弃矿区这些容易产生监管空白的地方,实行交叉备案制,即由相邻两地生态环境部门共同认领,并将认领结果同时报送给省级流域环境监管机构做备案公示。另外,实行首接责任制,接到跨界污染投诉或者发现跨界违法线索的时候,最先受理的执法机关应当承担起初步调查的责任,不能推脱,要在24小时内通知相关地区,并且根据调查情况决定最终的管辖权或者由上级指定管辖。

在此基础上再详细划分流域上下游政府的生态环保事权和支出责任。制定流域横向生态保护补偿办法,把执法履职情况同财政转移支付联系起来,促使地方政府自觉担负起跨界区域监管的责任。设立流域执法联席会议常设机构,给它赋予直接立案查处跨区域重大环境违法案件并监督地方执法的权力。健全案件移送和衔接制度,确定移送标准、时限以及回执程序,就复杂案件而言,采取“一案一授权”的方式,由上级生态环境部门出具联合执法文书,临时授予参战人员跨区域执法的权限。

3.2 打通数据壁垒,实现信息实时互通

依靠国家“互联网+监管”系统创建起覆盖整个流域的生态环境执法数据共享交换平台,建立省级数据枢纽以及市级数据节点。平台要创建统一的流域生态环境数据资源目录,强制执行标准化的数据采集标准,包含排污许可信息、在线监测数据、执法台账、行政处罚文书和环境应急物资储备等重要部分。各地生态环境部门要遵循“一数一源、一源多用”的准则,及时把辖区内重点排污单位的自动监控数据录入到平台上,数据上传速度不得少于每两个小时一次,出现异常情况的时候应当立刻发出警报,并且将相关信息发送到上游和下游的城市终端上。打通水利部门的河湖水文数据、自然资源部门的岸线地理信息数据、生态环境执法数据之间的接口,使三者之间可以互相融合、互相补充,从而形成流域数字孪生模型,给精准执法提供全方位的数据支持。

为保证信息流转的高效和安全,创建流域执法情报研判中心,实行全天候值班备勤制度。中心负责接收、分析和处理平台汇集起来的各种数据,用大数据分析的方法自动找出偷排漏排、数据造假等可疑线索,并形成《流域环境风险预警专报》,每天定时发送给各个相关的执法单位。并且创建起电子证据互相承认共享体系,各地执法人员在现场取得的视听资料,监测报告以及询问笔录经过平台加密之后,下游地区可以直接将其当办案证据来使用,不需要再做重复的取证工作。

3.3 健全联动制度,固化联合执法流程

出台《流域生态环境联合执法工作条例》,用地方性法规形式确定联合执法的法律地位以及操作规程。条例应当对联合执

法的启动条件作出规定,即跨界污染纠纷、重大环境风险隐患、上级督办案件等情况均属于可以启动联合执法的情形。实行“定期会商+按需调度”指挥调度模式,每季度召开一次流域执法形势分析会,发生突发事件时马上启动应急调度程序。设立常设的流域生态环境执法局,是联合执法的实体化运行机构,下设若干个跨区域执法大队,人财物由省级统一安排,专门处理流域范围内重大复杂的案件。另外,还要制订出流域联合执法标准化的工作手册,对联合检查、交叉互查、案件协查的操作流程、文书样式、装备配备等做出具体的规定,使各地执法队伍能够做到步调一致、有条不紊地开展联合行动。

具体操作方面,实行“双随机、一公开”的跨区域联合抽查制度,创建起流域范围内的检查对象名录库以及执法人员名录库。选取检查对象的时候,系统会把该对象所在的行政区域及其周围相邻区域一起纳入考虑范围之内,并且在挑选执法队员的过程中,保证每一组队伍里都有两个人来自不同的地区。实行联合执法“亮证同检”,联合执法文书由流域执法局统一出具,执法人员凭借该文书可以在流域内自由通行并开展检查工作。建立健全案件办理异地代查协作机制,对需要跨区域调取证据或者实施查封扣押的,委托当地执法部门代为执行,受托方要在48小时内反馈执行情况。健全联合执法之后案卷移交和归档制度,实行一案双评,即案件处理结果要经由属地和流域执法局双重法制审核,保证执法程序合法、实体公正,用制度化的流程来把临时性的合作变成长久的机制。

3.4 统一裁量基准,规范执法自由裁量权

由省级生态环境主管部门同司法行政机关一起制定并公布适用于整个流域的生态环境行政处罚自由裁量权基准规定。本规定要采取定量和定性相结合的方法,把违法情节分成若干个等级,每一个等级对应一个处罚幅度。对于流域中经常出现的超标排放、未批先建、非法倾倒危险废物等违法行为,制订出统一的标准以及计算公式,把排污量、持续时长、生态损害情况、整改意愿这些裁量要素转化成分数形式加以评定,执法人员的裁量范围被限定在公式得出的结果范围内。建立流域典型案例指导制度,省级层面每季度选取一批有代表性的已经办结的案件,对事实认定、法律适用、裁量理由等进行详细的阐述,并发给各

地市作为执法参考,使同类案件在法律适用和处罚幅度上基本一致。

为保证裁量基准刚性执行,建立流域执法案卷交叉评查制度。每半年组织一次不同地区的法制审核人员参加的案卷评查活动,主要检查处罚决定是否超出裁量基准范围、是否经过集体审议等事项,评价结果计入地方政府污染防治攻坚战绩效考核当中。推行行政处罚决定公开制度,除涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私外,所有的行政处罚决定书应当在政府门户网站上全文公开,接受社会监督。建立重大行政处罚备案审查制度,对于处以大额罚款、责令停产停业或者吊销许可证件的案件,作出决定的机关要在十日内把处罚决定书及有关证据材料报流域执法局备案,发现裁量不当的要及时予以纠正或者撤销。

4 结束语

本文提出厘清权责界限、打通数据壁垒、健全联动机制、统一裁量标准等方法可以很好地解决流域执法中出现的碎片化问题,从而提高跨区域环境治理的整体效果。未来相关人员要继续加强法治保障工作,促使流域协同执法由政策推动变为制度推动;推进数字赋能,创建起全方位覆盖的智慧执法体系;塑造多元共治局面,促使企业、公众和社会组织参与到监督当中来,以此促进流域生态环境治理体系以及治理能力的现代化进程,给创建人与自然和谐共生的美好中国赋予有力支撑。

[参考文献]

- [1]吕志祥,董立婷.黄河流域环境执法协同机制:问题检视与完善路径[J].甘肃开放大学学报,2025,35(5):64-69,81.
- [2]王莲莲.流域水环境共治机制优化与多元协同路径研究——以安康市瀛湖为例[J].中国资源综合利用,2026,44(1):275-277.
- [3]李雪娥,胡浩洋,黄肖宇.流域生态保护协同执法的现实挑战与路径探索——以漓江流域为例[J].中国资源综合利用,2025,43(4):180-183.

作者简介:

何璇(1990—),女,藏族,甘肃临夏人,硕士研究生,中级工程师,从事生态环境执法研究。