

论新形势下的水利综合执法改革

李 强

(江苏省机构编制委员会办公室, 江苏 南京 210013)

摘要: 当前, 各地区各部门各行业正在积极贯彻落实中央决策部署, 稳步推进综合行政执法体制改革。其中, 水利综合执法起步较早, 措施扎实, 效果明显。在新形势下, 需要立足于现有基础, 根据情况的发展变化, 结合水利的行业特点, 进一步推进水利综合执法改革, 提高执法效能, 维护水事秩序。

关键词: 水利; 综合执法; 事业单位改革

中图分类号: TV+D630.1 **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2016) 03-0066-04

Discussion on comprehensive law enforcement reform of water conservancy under the new situation

LI Qiang

(Jiangsu Province Organization Committee Office, Nanjing 210013, Jiangsu)

Abstract: Currently, all sectors of the industry are carrying out the party central committee's policy, and steadily promoting the reform of the comprehensive law enforcement system. The water conservancy comprehensive law enforcement started early, whose measures are solid and effect is obvious. The new situation requires promoting comprehensive law enforcement reform of water conservancy based on the existing foundation, according to the changing situation and combining with the characteristics of water conservancy industry. Effectiveness of law enforcement should be improved and the order of water affairs should be maintained.

Key words: water conservancy; comprehensive law enforcement; reform of public institutions

1 基本情况

水行政执法是水行政管理工作的主要内容, 主要包括行政处罚、行政强制、行政征收等方式。以江苏为例, 根据梳理公布的行政权力清单, 依照 7 部法律、10 部行政法规、9 部地方性法规以及 5 部水利部规章、4 部省政府规章的相关规定, 水行政主管部门共承担 131 项行政处罚权、24 项行政强制权、5 项行政征收权。其中, 7 项行政处罚权、1 项行政征收权为省级行使, 其余 124 项行政处罚

权、4 项行政征收权和所有行政强制权均由属地行使。有 3 项省级行政处罚权授权江苏省水利厅属水利工程管理单位行使, 11 项属地行政处罚权委托江苏省水利厅属水利工程管理单位行使。截至 2014 年底, 全省水行政主管部门设有 1 个省水政监察总队、13 个市支队、34 个区大队和 42 个县(市)大队, 共核定事业编制 823 名。此外, 水利行政主管部门还在水利工程管理单位、乡镇设置了 9 个直属支队、41 个直属大队、350 个中队(站)。全省共有 4943 名水政监察人员, 其中专职 1481 名、兼

收稿日期: 2016-02-04

科技项目: 江苏省水利科技项目“江苏省水利事业单位改革研究”(项目编号: 2015094)和江苏省第四期“333 工程”科研项目“江苏省事业单位分类改革研究”(项目编号: BRA2015546)

作者简介: 李强(1978-), 男, 副研究员、博士, 研究方向为行政管理。

职 3462 名, 形成了较为完善的水行政执法网络。

2 做法成效

近年来, 江苏等地认真贯彻落实上级有关部署要求, 积极推进水利综合执法, 形成有效做法, 取得了初步成效。

2.1 注重顶层设计, 坚持试点先行

为贯彻落实党的十八大精神, 2012 年 12 月, 水利部印发《关于全面推进水利综合执法的实施意见》, 明确了水利综合执法的重要意义、总体要求、基本原则、工作任务和落实措施。2013 年 5 月, 水利部在全国确定包括江苏省苏州、常州 2 市在内的 25 个市开展水利综合执法改革试点。根据党的十八届三中全会关于深化行政执法体制改革、推进综合执法的部署要求和水利部以及省委省政府相关文件精神, 在总结试点经验做法的基础上, 江苏省水利厅先后于 2014 年 6 月、9 月出台文件、召开会议, 全面部署实施水利综合执法, 明确改革的内容、时间表和路线图。2015 年, 又选择 7 个县(市、区)推进水利综合执法重点县建设, 进一步为面上改革积累经验。

2.2 整合职能资源, 加强能力建设

各地整合水行政主管部门内部的水资源、河道管理、水土保持等有关行政处罚、行政征收、行政强制职权, 集中由水政监察执法队伍承担, 做到“一支队伍对外”。同时, 推动水政监察执法队伍参照公务员管理, 配齐配强执法人员, 将执法经费纳入财政预算管理, 加强执法装备配置, 夯实执法能力基础。如常州市设立了直属于市水政监察支队的 4 个大队, 将过去分散在水利系统其他部门的河道湖泊巡查、长江巡查、城市防洪工程巡查、取水口巡查和打击长江非法采砂以及规费征收等行政职权统一集中起来, 由直属大队全面负责, 从源头上解决了多头执法、重复执法、推诿扯皮的问题。

2.3 健全机制制度, 加大执法力度

在明确划分水行政执法队伍与水利系统其他机构之间的职责关系、建立健全工作衔接协调机制的同时, 各地水利部门还与公安、司法、交通、环保等部门开展联合执法, 建立工作制度, 形成长效机制, 加大执法力度。如镇江市积极探索河道采砂管理联合执法的新机制, 成立了由分管市长为组长、多个涉江管理部门和单位为成员的禁采

江砂工作领导小组, 建立健全了联络人制度、季度工作例会制度、联合巡查制度、执法链接制度等 10 项制度, 构成了完整的采砂管理工作制度体系, 促使联合执法规范化、常态化, 大大提高了执法效率, 形成了执法合力, 保证了长江河势稳定和通航安全。江苏在全国首家出台水事违法涉嫌刑事犯罪移送司法追责标准, 确定了 12 项水行政处罚事项对应的涉嫌罪名, 保证了执法的严肃性和权威性。

3 趋势实践

党的十八届三中全会要求: “推进综合执法, 大幅减少市县两级政府执法队伍种类, 重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法, 有条件的领域可以推行跨部门综合执法。”为贯彻落实十八届三中全会精神, 2015 年 3 月, 经国务院领导和中央编委领导同意, 中央编办印发《关于开展综合行政执法体制改革试点工作的意见》(中央编办发〔2015〕15 号), 确定在全国 22 个省(自治区、直辖市)的 138 个城市开展综合行政执法体制改革试点, 江苏省南京市、常州市、南通市、徐州市、盐城市和昆山市、泰兴市、沭阳县被列入试点城市名单。2015 年 9 月, 江苏省政府办公厅印发《关于开展综合行政执法体制改革试点工作的指导意见》(苏政办发〔2015〕86 号), 明确了改革的基本思路、重点领域、主要举措。江苏省政府批复了 8 个国家级试点地区的改革试点方案, 江苏省编办经商省法制办后, 批复了 8 个省级试点地区方案。各地认真组织实施省里批复的方案, 将于 2016 年 6 月完成试点任务。

江苏综合执法改革试点坚持问题导向、改革创新。总体思路是: 一是, 在纵向上按照属地管理的原则, 理顺各层级政府执法职责, 构建适合地方特点的执法职责体系, 有效解决多层执法的问题。省级主要负责监督指导、重大案件查处和跨区域执法组织协调等工作, 一般不设专门执法队伍。执法职责主要由市县两级政府承担。市或区选择一级承担执法职责并设立综合执法队伍。统筹县(市、区)和乡镇的执法职责, 经济发达镇探索综合执法, 其他乡镇侧重承担配合协助执法职责; 二是, 在横向上按照整合、综合的原则, 整合

相近相似的执法职责资源,综合设置执法队伍,有效解决多头执法问题。大幅减少市县两级政府执法队伍种类,至2017年基本实现市县综合设置5~7支执法队伍;三是,在资源配置上按照重心下移、力量下沉的要求,推动执法力量向基层倾斜,有效解决基层执法力量不足和“看不见的管得着、看得见的管不着”的问题。

在实践中,江苏已撤销部分省级执法队伍,逐步实现原则上不再保留省级执法队伍。同时,分3种类型推进改革:

(1)部门内部综合。试点市县在交通运输、农林、资源环境、商务、安全生产、城乡建设、公共卫生、海洋与渔业等领域整合归并现有的多支执法机构,实现“一个部门一支队伍管执法”。如徐州市撤销了市商务局原承担执法职责的3个内设处室和1个事业单位,成立一支行政机构性质的商务综合执法队伍,统一承担3个城区和开发区商务领域综合行政执法职责。

(2)跨部门综合。全省所有县(市、区)都已整合原县级食品安全办、工商、质监和食品药品监管部门的职责以及卫生部门承担的食品安全监管职责,组建县级市场监督管理局,统一负责本行政区域内工商、质监、食品药品监管等市场监管工作,实现“一个部门管市场”。市级工商、质监、食药监部门主要行使市场执法监督指导、协调跨区域执法和重大案件查处职责,不再保留执法队伍,人员充实到区里。县级市场监管部门机关人员编制统一精简20%,用于充实基层执法力量。全省在原有的784个基层工商所基础上,共设置913个基层市场监督管理分局,实现“一支队伍管执法”。试点地区在深化市场监管领域综合执法的基础上,又在城市管理等领域探索实行跨部门综合执法,实现“多个部门一支队伍管执法”。

(3)区域综合。在全省20个经济发达镇和部分街道、开发园区探索“区域内一支队伍管执法”。如昆山市张浦镇综合行政执法局通过“确认+交办”的放权模式,已集中行使市容环境卫生、安全生产、质监、社会保障、文化、公共卫生等23个领域518项行政处罚权,并与市市场监管局张浦分局实现了一体化管理,实现“一个乡镇一支队伍管执法”。南通市崇川区在钟秀街道组建综合执法局,统一管理区属部门下沉到街道的执法队伍和人员,以区政府名义开展执法,实现“一个街道一支队伍

管执法”。苏州市工业园区设立了综合行政执法局,探索统一行使市容市政、建设规划、交通水利、国土资源、安全生产等领域的执法职责,实现“一个园区一支队伍管执法”。在着力理顺体制的基础上,江苏各地还建立依据监管和服务责任清单追责机制、双随机抽查机制、奖励举报机制、告知承诺联合惩戒机制、重大风险监测防控机制、严格的监管绩效评估机制,努力解决检查任性、执法扰民、执法不公等问题,降低制度性成本,提高执法监管效能。

4 思考建议

水行政执法是行政执法的重要组成部分。行政执法体制面上的改革实践,既对深化水利综合执法提出了新的要求,也为解决水行政执法依然存在的执法力量分散、基层力量不足等问题提供了新的契机。各地区各部门要顺应形势,把握方向,协调配合,深化改革,创新管理,加强执法。

4.1 明确新定位

以江苏省水政监察总队为例,目前为江苏省水利厅所属参照公务员法管理事业单位,挂江苏省长江河道采砂管理局牌子,列事业编制16名,事业单位分类时暂列公益一类。规定的主要职责是:负责水行政综合执法工作;依法监督检查各类水事活动、查处重大涉水违法事件;负责长江采砂监管,组织打击长江及其他河道非法采砂。根据《中共中央国务院关于地方政府职能转变和机构改革的意见》(中发〔2013〕9号)相关规定和综合行政执法体制改革相关要求,结合行政权力清单中绝大多数水行政执法职权由属地管理的现实情况,省级确无必要保留水行政执法队伍。但不保留执法队伍,并不意味着不能设置专门机构承担相应职责。尤其是水的自然属性决定了水利行业难以人为割裂水系实施管理,江苏境内水系复杂,众多流域性河湖或与邻省(市)交界、或与邻省(市)共有,各地在涉水开发利用过程中,上下游、左右岸之间极易产生矛盾,发生违法行为,且多数矛盾、纠纷、案件往往涉及地方重大利益或者民生,需要上级加强协调甚至直接处理。为此,建议抓住开展综合行政执法改革和推进承担行政职能事业单位改革的契机,适时将江苏省水政监察总队(江苏省长江河道采砂管理局)更名为水行政执法监督局(长江河道采砂管理局),为行政机构,重新

核定与其职责任务相适应的行政编制,主要负责水行政执法标准制定、监督指导、重大案件查处和跨区域执法的组织协调工作。

4.2 构建新体系

按照横向加大整合的要求,推动市县水行政主管部门内部行政执法权由一个机构承担,首先做到水利部门一支队伍管执法。在此基础上,根据当地党委、政府的部署要求,进一步整合资源、减少队伍、提高效率,确保水行政执法工作人员满足执法工作的需要。按照纵向力量下沉的要求,兼顾属地管理的改革方向和执法能力的现实情况。在城市,选择市或区一级进行执法,区里有能力执法的尽量实行区一级执法,并可派驻到街道或由街道统一执法。在县(市),一方面要着力加强县级综合执法队伍能力建设,另一方面要明确经济发达镇、开发区内设综合行政执法机构负责水行政执法工作并赋予相应的权限,县(市)加强指导督促,做到权责一致。为便于及时有效处置、维护水利设施安全,根据《行政处罚法》和《江苏省水利工程管理条例》《江苏省河道管理实施办法》相关规定,江苏省水利厅直属水利工程管理单位可在其水利工程管理范围内履行相关执法权。

4.3 运用新机制

做好新形势下的水利执法工作,必须加强各种新机制的运用。

(1) 建立责任清单,区分明确综合行政执法机

构和行政主管部门的职责边界,避免职责不清、推诿扯皮,如因监管执法不力发生突发事件等情况,则严格依据向社会公开的清单进行追责。

(2) 构建协作平台,在建立健全相关协调配合制度机制的基础上,依托政务服务、信用管理等平台,实现许可等日常管理和处罚等执法事项“双推送”、“双告知”、“双公示”,监察机关加强跟踪问效,通过“制度+技术”,实现信息共享、资源共用。

(3) 推广双随机抽查机制,建立管理软件,采取摇号等方式,从市场主体名录库中随机抽取检查对象,从执法检查人员名录库中随机选派执法检查人员,对获得取水口或入河排污口设置许可的企业开展现场或书面抽查。1年内采取双随机抽查方式检查企业原则上不得超过2次。对遵法守信的企业,可减少检查或免于检查;对违法问题多、投诉举报多的企业,则要加强执法频次、加大处罚力度。

(4) 切实发挥社会力量作用,在加强联合巡查、联合执法的同时,注重发挥河道保洁员、网格管理员等现有力量参与执法的积极性和主动性,对举报查实的违法行为,可根据案值的一定比例奖励举报者,广泛集成信息来源,有效发现并有力查处违法案件,从而克服点多线长与人少力量薄弱之间的矛盾,真正管住管好。

(责任编辑:张亚男)