**流域水环境保护执法改革:体制整合、管理变革及若干建议**

[摘 要]流域水环境保护执法面临“地方保护主义”和“部门本位主义”的双重挑战。因此，流域水环境保护执法改革的核心是重塑统一、高效的流域水环境监管和行政执法体制及相应的法律框架。结合国际经验和国内地方性试验，可资借鉴的改革选项包括建立流域统一监管和综合执法机构、构建跨地区和跨部门的多样性的联合执法协作机制、组建环境警察以及激活社会力量参与流域执法监督等。

[关键词]综合执法;联合执法;流域;水环境保护

[中图分类号]D63 [文献标识码]A

在工业化和城镇化进程中，严峻的水污染问题为治国与治水的古老智慧嵌入了水环境保护的新元素。“善为国者，必先除其五害”“五害之属，水最为大”诠释了水资源和水利在传统国家治理中的地位。污染问题导致的水质性缺水、水环境容量超限以及水生态受损，凸显水资源、水环境和水生态“三位一体”的依存关系。如是，流域水资源、水环境和水生态综合管理成为现代国家治理的重要领域。

党的十八届三中全会以来，国家出台水污染防治行动计划(“水十条”)、修订《环保法》和《水污染防治法》，从法律制度层面加强流域水环境保护。党的十九大深刻认识到“生态环境保护任重道远”，提出“改革生态环境监管体制”。“山水林田湖是一个生命共同体”，实现水环境质量改善的目标必须整合流域水环境管理体制并优化配套管理政策。其中，关键是重塑统一、高效的流域水环境监管和行政执法体制及配套法律政策框架。

一、流域水环境保护执法面临的现实问题

流域水环境保护执法涉及“上下游、左右岸”不同行政辖区以及“水资源、水环境和水生态”不同职能部门之间的关系。以属地管理和部门管理为基础的水环境行政执法体制很难兼顾流域的整体性和系统性要求，面临“地方保护主义”和“部门本位主义”双重挑战。

首先，地区间执法标准差异和部门间法律法规冲突制约流域水环境保护执法的协同性和有效性。一方面，经济发展水平和环境执法能力不同，流域“上下游、左右岸”不同辖区甚至同一辖区内部执法标准和规范化程度都会存在较大差异。以珠江流域为例，珠三角经济发展水平、环境标准和规范化程度较高，对陶瓷加工等污染产业的严格执法导致污染产业向粤西的肇庆和上游湘赣等省转移。上游地区的污染物最终还是会随地表径流带回下游地区，流域污染的范围反而更大。另一方面，水资源、水环境和水生态的功能和用途管制差异，相关职能部门划定的功能区划和管理标准不同甚至相互“打架”。以功能区划为例，环保部门依照《水污染防治法》实施细则划定水环境功能区划，水利部门依照《水法》划定水功能区划。二者均有上位法支撑，环保和水利部门在流域执法过程中都侧重执行本部门制定的政策规章和行业标准，而分散的划分标准不利于水环境、水资源和水生态整体衔接。

其次，流域涉水职能部门过多、执法体制过度分散切割流域水环境保护的整体性并且加剧相关部门职责模糊程度。一方面，流域涉水职能部门过多，流域执法体制过度分散化和碎片化，切割流域水环境保护的整体性和系统性要求。《水污染防治法》第九条规定，环保部门对水污染防治实施统一监督管理。交通部门的海事管理机构对船舶污染水域的防治实施监督管理。县级以上水行政、国土资源、卫生、建设、农业、渔业等部门以及重要江河、湖泊的流域水资源保护机构，在各自的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理。从污染源到入河排污过程中，农业和农村面源污染、河岸湿地保护、污水处理厂和管网设置、水土流失和入河排污口设置等分属农业、林业、建设、水利等部门，环保部门的统一监管职责缺乏完整职能和必要手段。另一方面，职能部门过多和“九龙治水”进一步模糊流域水环境保护执法主体权责，导致经常性的相互推诿。根据《水污染防治法》第七十八条的规定，造成渔业污染事故或者渔业船舶造成水污染事故的，由渔业主管部门调查处理;其他船舶造成水污染事故的，由海事管理机构调查处理;造成渔业损害的，渔业主管部门参与调查处理。由于现实中渔业污染事故原因较多，监管执法过程中往往难以确定执法主体、问责对象和赔偿等，加剧相关职能部门推诿扯皮。

再次，流域属地执法事权配置无法实现“督企”与“督政”的激励兼容，不能从根本上解决流域水环境保护与经济发展的结构性矛盾。在国家监察、地方监管和单位负责的环境监管体制框架下，流域属地执法针对企业和点源污染，无法实现“督企”与“督政”的激励兼容。一方面，单靠监管点源违法行为无法统筹解决流域水环境保护相关的饮用水源地、农业面源污染、河道非法采砂等系统性问题。另一方面，流域水环境污染的根源是产业结构不合理、地方保护主义等经济发展和环境保护的结构性矛盾。在流域国家监察不到位的情况下，无法实现有效“督政”的目标和从根本上提高流域水环境执法的有效性。

**二、流域水环境保护执法的国际国内经验**

流域水环境保护执法的国际经验和国内示范区的改革探索集中体现在:建立流域水环境管理机构整合水环境监管执法职责、构建流域跨地区和跨部门多样性的联合执法协作机制、组建具有环境行政执法和刑事司法权的环境警察，以及充分发挥社会力量在流域执法监督中的作用。

(一)建立专门的流域水环境管理机构，整合流域水环境监管执法职责

“二战”以后，由于水质和水环境问题受到关注，发达国家意识到水资源和水环境的相互依存关系，将流域水环境管理职责向中央或联邦政府转移、向环保部门集中，在流域管理上实行水质和水量统一管理。以美国流域水环境保护为例，1936年特拉华、新泽西、纽约和宾夕法尼亚州以自愿州际合作方式建立松散的特拉华河流域州际委员会，包括处理水质问题(由四个州的卫生局代表组成)和水量问题两个小组委员会，实现水质和水量统一管理。1961年建立了联邦-州际特拉华河流域委员会，委员会由四个成员州州长和代表美国总统的内政部部长组成。该委员会被赋予了极大的权力，直接建立各种影响流域内水质和水量(包括地表水和地下水)的措施，包括调节流量以便调节水质、控制和减轻现有的污染、实施有效的流域管理(防止土壤侵蚀和促进土地开垦)和森林保护实践，并实行渔业和野生动植物保护措施、调节和控制流域的抽水量和分流量等。[1]\_ueditor\_page\_break\_tag\_

国内辽河流域干流、“两湖一库”积极探索试验流域综合管理和综合执法体制改革。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，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。” 2010年贵州省人大常委会通过《贵州省红枫湖百花湖水资源环境保护条例》，明确在红枫湖、百花湖两个饮用水源地建立“两湖”管理局(后将阿哈水库纳入，简称“两湖一库”管理局)。该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。”

(二)构建流域内跨地区和跨部门的多样性联合执法协作机制

流域水环境保护执法需要地区间和部门间的合作，构建跨地区、跨部门多样性的执法协作体系是流域执法管理方式创新的重要举措。

以美国流域执法为例，主要是通过州环境委员会、环境正义维护机制和部门间谅解备忘录等实现跨地区跨部门执法协作。首先，1993年美国20多个州环保局长自发建立非官方非营利的州环境委员会以加强州际环境执法协作。州环境委员会下设执行委员会和常设专业委员会。其中，专门委员会包括水委员会、大气委员会、废物委员会、跨介质污染物委员会、规划和守法委员会，以及工作组和论坛等临时性机构。[2]其二，1994年美国环保署牵头创建“联邦机构间环境正义工作组”，以加强部门之间的政策协同和执法协作。该工作组的职责包括与联邦机构合作，为其提供指导并作为信息交换中心，制定环境正义战略，确保其项目、行动和政策的连续性;支持联邦机构合作收集数据;开发联邦机构之间合作的跨部门环境正义示范工程等。[3]其三，美国环保署与内政部、农业部等部门协调，签订谅解备忘录达成协调管理和执法的共同协议，解决跨部门管理和跨要素的环境违法案件;协调部门间守法援助事项，共同跟踪各类援助活动，测量援助效果。

国内一些流域也自主探索建立了一系列的跨地区、跨部门联合执法协作机制。例如，2012年太湖流域的浙江省嘉兴市秀洲区和江苏省吴江市环保局建立边界区域环境联合执法工作机制，严厉查处边界毗邻区域的环境违法行为等。2013年贵州省遵义市和四川省泸州市环保局签订《赤水河流域环境保护联动协议》，每年开展两次以上跨市界断面和分水线联防联控、重点污染源联合交叉执法检查、跨区域环境违法行为联合查处等。

(三)组建环境警察以提高流域水环境保护执法的权威性和有效性

世界上很多国家都设立环境警察、生态警察或类似警种承担环境违法犯罪执法权和侦查权。其中，德国的环境警察最有代表性。德国联邦环境、自然保护、建设与核安全部主管环境保护外，在联邦内政部还设有环境司和专门的环境警察。[4]德国联邦环境警察的职责范围包括环境违法与犯罪的预防、自然保护区的监管、环境保护行政部门执法人员的安全保障等。在流域水环境保护方面，联邦环境警察主要通过巡逻和遥测工具检查污染情况，一旦发现污染，环境警察有权立即采取有效措施，将污染控制在最小范围。[5]此外，德国境内水系发达、水路众多，设有专门的联邦水上警察管辖监管可通航水路或其他可通航水体河流、湖泊船只质量和安全，承担水质的协助监管工作，处理水体环境污染和水上交通事故。[6]易比河、莱茵河和多瑙河都有水上警察。

国内环境和资源保护主要由警察机构内多个警种分别行使，警察环境管理职能处于相对分散的状态。例如，公安部门的刑事警察负责打击破坏环境资源的犯罪活动，治安警察负责废品回收业管理和危险化学品管理等，交通警察负责机动车大气污染管理，林业部门的森林警察负责森林和野生动植物保护。国内个别流域因应环境保护的现实需要，探索建立了环境警察。例如，昆明市公安局环保分局与水务治安分局合并组建水上治安分局，开展打击污染破坏环境、医疗废弃物安全、高污染燃料禁燃等专项行动。2010年辽宁建立省公安厅直属的辽河保护区公安局，实行人事上以公安厅为主、业务上以省辽河保护区管理局为主的双重管理体制。辽河保护区公安局行使市级公安机关的行政执法和刑事司法权，主要职责是维护保护区内治安秩序;预防、制止和惩治涉及危害保护区治理和保护的违法犯罪活动;保障辽河保护区管理局行政执法。

(四)积极发挥社会力量参与流域水环境保护日常执法监督

政府无疑在流域水环境保护中起主导作用，但个人、家庭和社会组织参与在流域日常监督中也是不可忽略的。20世纪90年代起，德国柏林的市政部门提出将河流承包给附近居民的政策，河流周边环境得到持续性改善。[7]居民与河流管理部门签订合约自愿承包河流，确定承包长度和时间期限。承包者有权接受培训以明确“承包”河流的职责，学习水质检测的简易技术和如何监管好河流。承包者的义务包括查看承包河段是否泛起泡沫、有无鱼类死亡、是否有家庭向河流倾倒生活垃圾等。如果发现水污染问题和违法情况，立即向环境警察报告，弥补环境警察信息不对称，以减少人员需求和降低政府成本。政府以减税和免除部分市政管理费作为常态激励。

三、流域水环境保护执法体制改革、管理变革及相关建议

流域水环境保护执法改革关键在于回应属地执法和部门执法体制导致的地方保护主义和部门本位主义难题。结合水污染防治法和流域管理体制改革，未来需要进一步结合国际国内经验，重塑统一高效的流域水环境监管执法体制和完善相关配套政策。

(一)探索整合涉水部门执法职责，建立流域统一监管和综合执法机构

《水污染防治法》第九条延续了环保部门统一监督管理;海事机构对船舶污染专项监督管理;有关部门和流域机构协同监管的水环境监督管理的体制。因此，职责交叉和“多龙治水”的现状与水环境监督管理体制改革的方向仍然有一定的距离。法律中有关监督管理体制的规定，建立在国务院机构改革成果基础上。水环境监督管理体制将随着进一步的改革而得到不断丰富和补充。[8]\_ueditor\_page\_break\_tag\_

根据美国流域水环境水资源综合管理和国内辽河流域、“两湖一库”管理局的成功经验，探索整合环保、水利、农业、林业、建设等部门涉水监管职责，构建流域水资源、水环境和水生态统一监管和综合执法机构，最大限度减少地方保护主义和部门本位主义对流域监管执法的掣肘。中央全面深化改革领导小组第32次会议明确按照流域设置环境监管和行政执法机构，以遵循生态系统整体性、系统性及其内在规律。在现行法律框架下，可以优先在水环境保护问题突出的流域开展流域管理体制改革试点。同时，建议在流域水环境保护统一监管和综合执法机构尚未实现前，赋予环保部区域环境保护督查中心的行政机构主体资格，改变目前的委托执法和参公管理事业单位法律地位，发挥其在流域水环境保护中“督政”和跨地区协调中的积极作用。

(二)构建流域跨地区、跨部门的多样性的联合执法协作机制

《水污染防治法》第二十八条明确建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联合协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。具体到流域水环境保护执法方面，应该以流域为单元，制定统一的环境执法标准。建议在环境问题突出的流域和面积相对较小的流域试点流域上下游、左右岸的统一环境执法标准。通过统一环境执法标准，防止因缺乏流域执法的整体意识导致的污染转移问题。

以此为基础，构建流域内跨地区和跨部门的多样性的执法协作机制。环保部、公安部和最高人民检察院已经联合制定了环境保护行政执法和刑事司法衔接工作办法。具体的制度设计包括案件移送、证据收集和使用、协作机制的形式、信息共享等。[9]鉴于流域水环境保护执法的复杂性，建议流域内不同地区、不同部门之间通过自主签订跨地区、跨部门的联合执法协作协议，将交叉执法、边界执法等制度化和常态化，将联席会议、定期会商、信息通报和共享、联合执法等予以制度化和规范化。

(三)设立环境警察提高流域水环境保护执法的权威性和有效性

《环保法》和《水污染防治法》等环境保护的法律已经完成修订，人民警察法正在修订。建议以《人民警察法》修订为契机，明确设立独立的环境警察警种，赋予环境警察开展环境违法和环境犯罪行为的治安管理和刑事执法权。短期内，优先赋予水上公安等警察流域水环境保护行政执法权和侦查权。长期看，在不增加警察编制情况下，扩充其在水资源、水环境和水生态保护领域的监管执法职能。鉴于环境警察的专业性和技术性要求，建议环境警察实行环保部门和公安部门双重管理，人事上以公安部门为主，业务上以环保部门为主。

(四)通过政府购买服务等方式鼓励社会力量参与流域水环境保护日常监督和执法

环保社会组织和公民个人是环境保护的重要社会力量。《环保法》和环境保护公众参与办法等法律法规为社会力量参与环境保护提供了制度空间。具体到流域水环境保护领域，可以通过政府购买服务等方式鼓励社会力量自愿签订协议参与流域水环境保护的日常监督和执法。水污染防治法明确省市县乡建立河长制，由同级政府的主要负责人分别担任河长，以此强化党政领导对水污染防治和水环境治理的责任。结合国际和国内经验，在日常监督中，可以引入“民间河长”和“承包制”作为补充，创新政府购买服务途径，充分激发社会力量在流域水环境保护中的活力。

参考文献

[1]克尼斯·鲍威尔.水质管理:经济·技术·制度[M].北京:三联书店，1996:312-315.

[2][3]张建宇,严厚福,秦虎.美国环境执法案例精编[M].北京:中国环境出版社，2013:32-33.

[4]公安部外事局,公安部人事训练局,公安部科学技术信息研究所.欧洲主要国家警察概况[M].北京:群众出版社，2003:4-5.

[5]邢捷.论我国环境警察制度的构建[J].中国人民公安大学学报(社会科学版)，2012(2).

[6]熊琦.德国警察制度简析[J].湖北警官学院学报，2006(6).

[7]禹艳.德国的“河流家庭承包制”[J].环境保护与循环经济，2015(7).

[8]陆浩.中华人民共和国水污染防治法解读[M].北京:中国法制出版社，2017:34-35.

[9]环境保护部环境监察局，最高人民检察院侦查监督厅，公安部治安管理局.环境污染犯罪司法解释图解案例手册[M].北京:中国环境出版社，2017:86-95.

[基金项目]国家科技重大专项“国家和流域水环境保护法律制度创新及其示范研究”(2013ZX07602-002)。

[作者简介]杨志云，北京科技大学文法学院副教授;殷培红，环保部环境与经济政策研究中心法规与体制改革部主任、研究员。