

水行政执法现状成因及对策研究

克帕也木·尔肯

新疆维吾尔自治区塔里木河流域巴音郭楞管理局水利研究所

DOI:10.12238/hwr.v7i3.4727

[摘要] 随着经济社会的快速发展,使得水资源日显重要,然而各类水事违法行为屡禁不止,所以需要开展水行政执法工作。基于此,本文针对目前我国水行政执法中存在的问题进行相关分析,剖析成因并有针对性地提出了加强水行政执法的相应对策,以充分发挥水政工作尤其是基层水政工作的作用。

[关键词] 水行政执法; 基层; 水政监察

中图分类号: TU **文献标识码:** A

Research on the Causes and Countermeasures of the Current Situation of Water Administrative Law Enforcement

Kapayamu·Erken

Water Conservancy Research Institute of Bayingolin Administration in Tarim River Basin, Xinjiang Uygur Autonomous Region

[Abstract] With the rapid development of economy and society, water resources are becoming increasingly important. However, various types of water related illegal activities are repeatedly prohibited, so it is necessary to carry out water administrative law enforcement work. Bases on this, this paper analyzes the problems existing in the current water administrative law enforcement in China, analyzes the causes and puts forward corresponding countermeasures to strengthen the water administrative law enforcement, so as to give full play to the role of grass-roots water administration work.

[Key words] water administrative law enforcement; grass-roots; water administration supervision

引言

现阶段河湖水域岸线管理保护问题突出,非法排污、设障、捕捞、养殖、采砂、采矿、围垦、侵占水域岸线等现象日益严重,导致河道干涸、湖泊萎缩,水环境状况恶化,河湖功能退化,水安全保障受到严峻挑战。加强行业监管是新形势下赋予水利工作的历史使命。当前,各级水行政主管部门主要通过水行政执法监督工作进行河湖开发利用监管,达到河湖水域岸线管理和保护,并且只有及时了解和掌握河湖水域管理范围内水事活动的进展情况,才能作出正确的判断和决策。

1 水行政执法的概述

(一)水行政执法是指水行政主体为实现行政目的(迫使履行行政处罚义务的对象方履行义务或者处于维护社会秩序、保护公民人身健康、安全的需要),对相对人的财产、人身及自由等予以强制而采取的具体行政行为,包括水行政执法和处罚。水行政执法目的在于预防或制止危害行为或危险事态的发生、发展,防止证据毁损。水行政处罚的目的在于被执行人负有履行义务或实现与履行义务相同的状态。(二)它的存在有两种状态,一是前提条件基于水行政处罚等行政决定拒不履行,进而按照程序

和规定所采取的一种行政执法行为。二是即时执法:在紧急防汛期,国家防汛指挥机构有权对特殊情况作出紧急处置。对河湖阻碍行洪的违法行为,直接下达执法通知或决定。(三)两者的区别与共同点。区别:(1)前提不同。(2)目的不同。(3)起因不同。共同点:行政执法与行政处罚都带有强制性;行政机关的执法与处罚行为都必须有法律的特别授权。

2 存在的问题

2.1 水行政执法机构职能尚未健全

县区级的水政监察机构不健全,水行政执法的专业能力有限。很多地方的相关单位仍为自收自支单位,需要兼顾水资源费的征收和催缴等业务,变相削弱了水行政执法工作能力。乡镇级缺失水行政执法职能,乡镇级的水利工程等设施也缺少日常的监督管理人员,更让一些破坏基础设施的行为猖獗。

2.2 在水执法实践中,对查封、扣押的期限不统一

水行政执法人员在查处水事违法案件时,在立案调查阶段,为防止证据毁损,可以采用证据先行登记保存7天的规定。而行政强制措施的实施能有效制止水违法行为,防止证据的损毁,防止危险事态进一步扩大。其种类包括采取查封、扣押实施违法

行为的工具及施工机械、设备等,时效采取30+30天的模式。所以在实际执法中,错误的认为查封、扣押的天数等同于办案期限,制度滥用必然给相对人带来利益损失,给水行政执法机关带来一定的法律风险。

2.3 单位重视程度仍待提升

从目前水行政执法统计工作开展情况来看,个别单位落实不到位:一是少数领导甚至统计人员对水行政执法统计的认识存在片面性,认为水行政执法管理工作是重点,执法统计只是应付差事,定期向上级主管部门上报统计任务就行。二是认为水行政执法统计工作主要是为工作总结报告充实几个数据,实际意义并不明显。三是少数统计人员面对统计中审核难度较大的统计指标时,拒绝开展细致的统计工作,不愿意投入时间和精力开展统计分析工作,时常有走形式、走过场的现象,导致统计数据准确性、时效性不足。四是少数领导干部由于担心统计案件数量过多会暴露单位水行政管理中的问题,因此没有真实地上报案件数量。也有少数单位在执法中存在不规范甚至违法的现象,如在查处水事违法案件时有“三项制度”执行不到位的情况,导致立案查处的案件与统计数字有出入。

3 提高基层水行政执法水平的对策建议

3.1 创新法治宣传教育

一方面要创新普法的形式,普法工作也是水行政机构的重要业务,主要的工作形式可以借助各种法制节日例如“中国水周”等进行普法的宣传活动。在日常宣传形式的基础上突出水行政的工作特色,创新宣传载体,有内容、有重点地开展宣传教育活动;另一方面要加强水行政机构执法范围的监管和维护。例如在水事违法案件频发的河道管理范围内设立界桩和警示牌。在重点保护的水文监测站点和环境保护区开展确权划界工作,明确有争议的保护范围和重点保护对象,与当地具体情况相结合,以当地历史和现实为原则来开展普法工作的具体流程,可以进一步扩大法治宣传教育的影响意义。

3.2 证据先行登记保存作为调查取证的手段,具有一定的强制性

其存在必须依附于执法活动的调查环节,进一步规范先行登记保存制度的适用前提和规范性。还要注意:在执法实践中要注意先行登记保存的期限只有7日,超过期限即视为无效。对于当事人不予配合的情形,水行政执法机关应该及时下达调查通知书,登记保存的期限自调查通知书送达之日起中断,至当事人配合调查之日起重新计算。为了节省时间可以异地保存。区分证据和违法物品即为区分先行登记保存制度和关于财物的行政强制措施。通过规范强制措施提升执法效能。

3.3 努力提升水行政执法统计工作的地位

水利行政执法统计工作是一项十分重要的工作。要采取有效措施,加强水行政执法统计规范化建设。一是以教育促进对统计工作的认识的深化,以普法推动统计法治意识的增强,使各级领导干部及统计相关人员牢固树立“不真实统计就是违法”的理念,增强领导干部和统计专业人员的统计法律意识。二是建立

考核奖惩机制。以执法检查推动统计法律法规的落实和完善,以问责倒逼统计数据质量的提高,加大对统计工作的执法力度,把统计中的违法违规与领导干部绩效考核挂钩,建立起一整套覆盖全员、全链条、全流程的统计数据责任制,对统计中的弄虚作假实行零容忍,绝不姑息,坚决纠正统计过程中出现的违纪违法现象。三是要加强水行政执法统计规范化建设。加强水行政执法信息化建设、建立执法业务和统计信息的大平台,建立信息共享机制,提高数据利用效率。此外,还应实行水行政执法统计信息公开制度,让统计数据经得起在阳光下晒,保障统计数据更加真实有效。

3.4 水行政执法人员要具备较强的心理调控能力

在水行政执法的过程中,执法人员会面对不同类型的违法人员,心理学认为每个人的心理活动是不同的,因此每一个违法人员的违法心理也是不同的,有的是无意的,有的是有意为之,还有的是屡教不改,这就需要执法人员能够掌握一定的心理学知识,尤其是心理调控的能力,能够根据违法人员的话语和表情动作来判断其心理活动,以调整自己的执法策略,要能够根据自己对于违法人员心理活动的判断来进一步掌握证据,使违法人员能够认识到自己的违法行为,主动交代违法事实,并且在处罚下达之后能够安抚受罚者,避免出现新的问题。

3.5 组织培训,提高素质

在建立健全机构和配备专职人员的基础上,要切实加强对执法人员的思想政治教育,定期组织执法业务培训,不断提高水政监察人员的综合素质和执法能力。具体措施:一是积极推进执法资格考试和认证工作,使所有水政执法人员取得省政府颁发的行政执法证,持证上岗,同时清除或调离不合格人员;二是面向社会与高校,通过公开招聘方式,积极引进法律和计算机专业人员,使执法队伍专业结构趋向合理,便于规范执法;三是对现有在岗人员,通过边学边干、集中培训、专题培训、委托培训等多种方式,组织学习,定期考核,提升政治素质与业务素质,提高执法效果和工作效率。

3.6 加强水行政执法统计人员队伍建设

一是水行政执法统计部门应组织相关的统计工作人员定期参加业务与政治培训学习活动,上级单位每年定期组织执法统计人员参与培训或学习,通过职业道德教育、思想政治教育及业务技能教育的开展,推进水行政执法统计人员素质的全面提升。二是持续推进持证上岗制度的施行。上级负责组织执法统计人员参与综合技能考试,将统一的上岗证件颁发给合格人员,进一步落实持证上岗制度。及时调整不合格的人员。三是鼓励执法统计人员积极参与国家统计专业高等学历教育、踊跃报名统计专业职称考试,并从经济上予以一定的支持,由此推进执法统计人员专业素质的提高,为执法统计工作的顺利高质量开展提供保障。四是加大水行政执法统计责任制实施力度。不断健全考核与奖惩制度,要求执法统计人员高度重视统计工作质量效率的提升,对统计工作做出突出贡献的人员予以适当的奖励,并酌情惩处统计工作不力的统计人员,由此调动统计人员的积极性。

五是深入调研执法统计工作,以执法统计人员发生在实际工作中的重点、难点及共性问题为对象,组织全员共同参与调研工作,集思广益顺利攻破问题。定期或不定期组织研讨会,进一步夯实执法统计工作顺利开展的基础。

3.7 进一步完善水行政执法统计制度

水行政执法统计作为部门统计,有它自身的特点,在建立健全现代水利统计标准系统,不断完善水利统计报表制度过程中,需要从以下几点进行把握:第一,在充分考虑水行政执法统计工作自身特点的同时,更要注意与新实际、新情况的相适应,对一些统计项目名称要做适当修改,提高与日常水行政执法工作的衔接联系。第二,单个季节的统计表与累计统计表要有所区分,让人一目了然,便于进行不同期别数据间的对比和分析。第三,注意与历史数据衔接。对于一些主要的水利统计指标的变化,应当充分考虑与历史相衔接,并注意在实施过程中的可操作性。第四,广泛征求意见。新的水行政执法统计报表制度正式施行之前,应深入调查,仔细研究,充分征求意见,集思广益,使之既满足水利执法建设的需要、领导的要求,又能使统计人员顺利完成各项统计工作任务。

3.8 积极推进与其他部门的紧密配合

水行政执法人员应充分认识到与公安部门合作的重要性,树立合作意识。双方应紧密配合,严格执法,解决当地的重大违法违规事件,共同肩负起维护当地水资源与水利设施的重任。另外双方还应该强化日常联系,定时召开相关的会议,及时沟通情况,做到无缝衔接,提高办案效率。另一方面,当地水行政执法机构还应加强与当地法院与检察院的联系。取得他们的配合与支持,当遇到重大违法案件时,法院可以给予适当的解决措施,来震慑违法犯罪分子,维护法律法规。当遇到重大案件时,水行政执法部门应该做到与公安部门、法院、检察院的紧密配合,共同研究相应的标准,统一相应的检查方法,建立起高效的执法与司法衔接体制。

4 结语

做好水行政执法相关工作,对于维护水资源的安全、保护周

边生态环境和贯彻国家发展战略等方面都具有深远意义。本文从水行政机构的设置,水行政执法队伍建设等现状出发,通过文献查阅、与基层工作人员交流沟通等方式,发现日常工作中存在的问题。具体问题结合相关理论分析得出出现问题的成因,并在此基础上提出并完善水行政执法工作的对策建议。对于水行政执法部门尤其是基层水行政执法部门的工作开展和工作思路等方面都具有推动意义。“十三五”以来,随着依法治国的进程不断加快,全国各地、流域响应水利部号召,不仅使得地方的水事案件得到进一步解决,更使得基层水政队伍的执法能力得到了充分的锻炼。随着水利事业的日益发展和地方的保护意识与人民法律意识的不断提升,水行政执法部门也越来越趋于完善,水政监察队伍也向着更文明公正、纪律严明的方向发展。相信相关部门和执法人员在以后的日常工作、监管审查中可以发挥更大的作用。

[参考文献]

- [1]尚真宇.基层水行政执法工作存在问题及对策探讨[J].陕西水利,2014,(4):36-37.
- [2]吕贻峰.中国地质大学“十五”规划教材:国土资源学[M].武汉:中国地质大学出版社,2001.
- [3]雷亚红,杨洋,陈卫国.黄河豫西段水行政执法现状及对策[J].黄河水利职业技术学院学报,2014,26(1):102-104.
- [4]苏启满.安徽省水行政执法工作现状分析及对策建议[J].水利发展研究,2020,20(12):55-59.
- [5]朱怡冰.浅析水行政执法中对牵连违法行为的定性和处罚[J].治淮,2020,(9):53-54.
- [6]赵志鹏.基层水行政执法工作存在问题及解决措施分析[J].中国标准化,2019,(16):229-230.
- [7]杨解君.论行政违法的主客体构成[J].东南大学学报(哲学社会科学版),2002,4(3):113-118,131.
- [8]中华人民共和国最高人民法院.最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释[Z].北京:中华人民共和国最高法院,2015.