

# 水行政执法现状成因及对策研究

王豫江

塔里木河流域水政监察分队

DOI:10.12238/hwr.v7i7.4895

**[摘要]** 近年来,各类水事违法行为屡禁不止,使得水行政执法工作不但成为重点,更是急需解决的问题。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的作用。

**[关键词]** 水行政执法; 基层; 水政监察

**中图分类号:** D912.1 **文献标识码:** A

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

Yujiang Wang

Tarim River Basin Water Administration Supervision Team

**[Abstract]** In recent years, various types of water related illegal activities have been repeatedly prohibited, making water administrative law enforcement work not only a focus, but also an urgent problem to be solved. This article analyzes the existing problems in water administrative law enforcement in China, analyzes the causes, and proposes targeted measures to strengthen water administrative law enforcement, in order to fully play the role of water governance work.

**[Key words]** water administrative law enforcement; the basic level; water administration supervision

### 引言

依法治水是中国水利可持续发展的基本战略。近些年,为适应中国经济社会发展步伐,水利事业改革也在加快推进,水政执法是保障水行政管理工作顺利开展的重要手段。然而中国基层水政执法的现状却不容乐观,基层行政执法主体能力较弱,易受干扰,涉水违法行为复杂多样,水政执法人员能力有限,执法效率偏低,监督检查力度缺少威慑力等问题,严重影响了水政执法工作的推进。

#### 1 基层水行政执法工作中存在的问题、原因

##### 1.1 缺乏充分考量

水行政处罚裁量基准是为规范水行政主管部门和执法人员行使水行政处罚裁量权而制定,如果其设定只考虑到裁量权或者裁量基准的一般特点,与其他领域裁量基准无异。但就现有的水行政处罚裁量基准来看,部分设定主体根据幅度或者范围进行简单均分,可能缺乏对某些因素的考量,如水行政违法行为的性质和特点。地方水行政处罚裁量基准对某一水事违法行为的情节细分为3种:在限期内采取补救措施并消除影响的;在限期内采取补救措施,但未能消除影响的;在限期内拒不采取补救措施消除影响的。然而现实中,这一违法行为往往可以采取补救措施却难以消除影响,只能尽可能的减小影响,降低损失。可见,

地方在制定裁量基准时并未考虑到该具体水事违法行为的特性,而仅仅为了与其他处罚基准的划分层级保持一致。

##### 1.2 工程管理让步于地方经济的问题

河道管理工作需要当地政府支持,服从地方经济社会发展需求,这就给工程管理带来了较大的难度。为了招商引资,有些地方就会给予企业诸多的优惠条件,有些优惠条件与相关的水法律法规和管理存在一定的冲突,给涉河管理和水政执法带来一定的难度;在利益驱动下,有些涉河项目的建设单位擅自扩大批建规模,甚至在护堤地、河道滩地、堤身附近违章违法挖土取土、建码头、堆砂、建路等等,严重危害着河道行洪、灌溉、航运等安全,影响水利工程有效益的发挥;有些防洪影响处理工程,不能同步实施,甚至久拖而不为,致使涉河管理单位履行监督管理职责艰难,水政执法难度大。

##### 1.3 证据收集与转化认定困难

对水事犯罪的追诉通常由水行政执法先行介入。水行政机关在执法过程中搜集的证据能否转化为刑事诉讼中的证据,是“行刑衔接”机制能否顺利运转的关键性问题。实践中水行政执法证据的取得并非易事。以固定非法采砂证据为例,塔里木河流域江面宽阔、支流众多,非法采砂者极易利用天然条件躲避和逃逸,昼伏夜出,通过“隐形”采砂船伺机作案,甚至有不法分子

通过高频公共电台,采用单线联络、现金交易、“暗语”沟通等方式相互勾联,水事违法犯罪的组织化、隐蔽化不断增强,水行政执法人员收集证据的难度不断攀升。

#### 1.4 水行政执法的社会认知度不高

在基层执法过程中,很多违法当事人知法犯法,其根本原因就是地方性立法的缺失。很多地方的水行政执法部门权威性不够,特别是对于基层的执法人员来说,在人们的社会认知中并没有将水的违法行为与人的违法犯罪结合起来,于是存在侥幸心理,并没有把水利等部门的执法当回事。而执法人员在具体执法过程中缺少具体的地方性法律法规作为依据,也导致了其本身的社会权威性和认知度不高。

#### 1.5 机械适用风险

水行政处罚裁量基准一旦被制定出来,规则的固有缺陷容易造成其被直接适用,从而导致机械适用风险的发生,影响裁量权的行使。无论裁量基准设定的细致或宽松,水行政执法人员为提高执法效率,减少执法成本,可能会直接按照基准的规定作出处罚,进行套用。如法律对于未经批准建造房屋的处罚内容之一为“逾期不拆除的,强行拆除,所需费用由违法单位或者个人负担,并处一万元以上十万元以下的罚款”。而水行政机关依据裁量基准处理此类案件在责令行为人限期拆除的同时处以罚款,没有认识到该违法行为被给予罚款的前提是“逾期不拆除”。在行为人还未超出限期便直接进行罚款显然是对裁量基准的机械套用。

## 2 水行政执法现状成因的对策研究

### 2.1 无人机智能巡查

通过利用无人机开展智能巡查,极大地减轻了一线人员的工作强度,并极大地提高了证据获取的成功率。水行政执法具有点多、线长、面广的特点,且水事案件大多发生在较远偏僻区域,使执法人员在现有的条件下很难在第一时间发现、处理水事违法行为,采用传统巡查手段往往既耗时耗力,又无法达到很好的效果。以某地举例,该河段长度214.18km,河堤和沿河道路情况复杂,车程长、受天气影响大,以前全部巡查一次需要耗时1个月,而运用无人机,通过设定路线自动巡查,并根据拍摄内容进行预警,可以在短时间内,无死角、全覆盖地巡查河道,目前全部巡查完成用时3d。

### 2.2 严格行政许可制度,进一步提高水行政执法能力和水平

认真履行水行政许可职责,依法规范水行政许可行为,实现河道开发利用有序进行。在不断规范涉河建设项目审批管理和监督检查的基础上,积极配合沿河各单位、各部门加强河道建设项目管理,按照管理权限和程序做好涉河建设项目的受理、审查、许可工作,落实“水资源论证”“洪评报告”技术审查和行政许可审查制度;不断完善和加强在建项目的日常监管。同时,进一步加强与沿河各水行政主管部门的沟通联系,着力推进流域管理与区域管理相结合体制下的水政管理新机制,努力探索和实践茨淮新河涉水行政许可统一管理的新思路和新方法。

### 2.3 推进“智慧执法”,强化信息共享平台管理

流域信息的共享互联是提升流域综合决策和治理水平的科技支撑,水事案件信息共享是打破“行刑衔接”部门与区域壁垒的重要渠道。依托河长制管理信息系统,目前水事领域的信息共享,多为水生态监测数据、污染物排放量等内容共享。太湖流域建设水环境综合治理信息共享平台,突破“数据孤岛”共享水情信息的经验值得借鉴。现今塔里木河流域委在立体监测建设、数字孪生等建设领域先试先行,“智慧执法”发展潜力巨大。应把握“智慧水利”建设的契机,对《水行政执法统计制度》作以调整,将移送涉嫌犯罪案件情况纳入水行政执法信息统计范畴,形成对水行政执法案件移送的内部监督。在此基础上,对水行政执法信息进行整合与共享,建立全国水行政执法数据库,搭建水行政执法综合管理平台。同时,可对水事“行刑衔接”信息共享平台进行改进,调整以往建立承担线索移送任务独立信息系统的做法,在条件允许的情况下,借助人工智能技术,实时检索水行政机关的执法数据,并设定移送参数,将符合条件的线索,自动传送至司法机关系统,有效破解行政机关不录入的问题,也可以避免行政系统担忧的涉密问题。

### 2.4 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。

### 2.5 平台辅助功能

(1)公告通知。在电脑端点击“发布信息”按钮,选择分类,填写日期、标题、正文信息,完成后点击“发布信息”,列表显示该条公告,选中公告提交审核,审核通过后即发布成功。APP端首页即显示。(2)工具包。所有使用者都可以上传、下载宣传视频、宣传PPT等文档,网络方式访问,不受空间、地点限制。(3)通讯录。通过电脑端建立水行政执法人员信息,手机端自动同步,支持一键拨打、方便快捷。通过“搜索”输入姓名或手机号码查找相关人员联系方式。(4)个人设置。点击“我的”,打开个人设置页面,主要包括上传头像、个人信息、更改密码、二维码分享等功能。点击“设置”按钮,选择“修改密码”,更换初始密码保证账号安全。选择“二维码分享”,包括安卓版、IOS版的二维码,方便其他未下载的人员快捷直接扫描二维码进行手机端安装。

### 2.6 规范适用水行政处罚裁量基准逸脱条款

违反裁量标准做出具体行政行为并不必然导致违法。已存在逸脱条款时,要按照逸脱条款的内容规范适用。水行行政主管部门对水行政处罚裁量基准的逸脱适用首先需要证明存在特殊情

形或适用裁量基准会导致水行政处罚明显不当。特殊情形分为2种:一种是裁量基准没有穷尽违法情形,执法人员无法在现有的基准规定中找到对应的裁量规则;另一种是裁量基准中存在规定的违法情形,但行为人的违法情形与其不完全一致,两者只是类似。水行政执法人员在处理具体水事违法行为时发现存在逸脱条款的情形时,应先主动作出逸脱与否的初步意见提交行政机关法制机构,由其预先审查决定的合理性并反馈给执法机构;其次,水行政主管部门应当对裁量基准的逸脱适用准备充分的理由说明。说明理由应采取书面形式,重点对案件特殊性加以说明。此外,水行政主管部门应当在集体讨论下作出处罚决定。通过集体讨论的形式严格对裁量基准的逸脱适用。集体讨论分为讨论和决定两个流程进行,并邀请行为人和专家学者列席发表意见。

### 2.7 做好管辖范围内水事纠纷的有效预防

认真总结近年来水政监察工作中的经验教训,进一步加强对管辖范围内水事纠纷敏感区的管理,及时掌握河道内水事动态,做到早发现、早协调,着力把可能发生的水事纠纷消除在萌芽状态。严格按照职责和管理权限,积极协调配合流域相关单位和部门依法处理出现的水事矛盾和问题。同时,倡导建立和完善全流域水事纠纷的预防机制,从预警、通报、协调及处理等各个环节,深入开展应急预案专题研究。

### 2.8 健全相关部门组织管理职能

设立具体的主管部门,将当地的河道管理机构建制纳入流域的管理机构。依托当地水利部门,积极探索综合执法等的新模式,在一定意义上弥补日常管理和基层执法权力的缺失。对于某一具体地区要真正实行全面、统一管理,真正担负起水行政主管部门的职能。

## 3 结语

健全“行刑衔接”机制是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。水事“行刑衔接”机制的良好运转不仅需要依靠相关法律规定,更有赖于保障“行刑衔接”实施的制度设计

和实践落成。完善水事“行刑衔接”机制应当遵循从“有法可依”到“有法必依”的总体方针,围绕证据收集与转化、案件信息共享、跨部门跨区域协作、检察监督等方面深化改革,还要持续关注水事违法犯罪行为的技术性提升、隐蔽性增强等新形势,及时对水事“行刑衔接”做出相应的规范和制度调整,以适应水事监管的实际需求。通过不断优化塔里木河行政执法与刑事司法衔接机制,尊重水行政执法权与刑事司法权各自的功能与边界,整合其竞合领域的互补与平衡功能,达到保护塔里木河流域自然资源与生态环境的目的,促进塔里木河生态价值的恢复,提升江河湖泊服务功能,助力塔里木河经济带科学、有序、高质量发展。

### [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]王海妮.中国基层水行政执法问题的研究[D].西安:西北大学,2015.
- [5]武敏,姜秀花,张玉梅.谈水利执法中的行政强制[J].山东水利,2012,(3):47-48.
- [6]姜薇.水行政执法存在问题及对策[J].水利科技与经济,2015,21(3):27-28.
- [7]蔡少凡.黄委三门峡水文局水行政执法问题研究[D].郑州:华北水利水电大学,2022.
- [8]邬兆荣,卢俊.非法采矿案,江苏省如皋市人民法院(2020)苏0682刑初327号判决书[Z].2020.
- [9]杨平,熊育兵.非法采矿案,湖北省荆州市中级人民法院(2020)鄂10刑终344号判决书[Z].2020.