

浅议对塔里木河联合执法工作的一点思考和认识

贾艳莉

塔里木河流域干流管理局

DOI: 10.18686/hwr.v1i1.584

摘要:联合执法是指行政机关之间或行政机关与其他主体采取联合行动,对某些行政事务进行综合性整治的执法活动。在实际工作中,联合执法迅速、有效的解决了一些社会问题,但在现实生活中,联合执法却存在诸多问题。本文指出联合执法所存在的问题,认为联合执法在现阶段依然具有存在的必要性,但应当通过立法、完善联合执法工作机制和转变执法观念来规范联合执法行为。

关键词:联合执法;依法行政;执法责任;思考认识

1 分析联合执法存在的原因

1.1 法律规范对某一方面的问题没有明确规定,管理事项本身专业性、综合性比较强,各行政机关的职权交叉和职权冲突,都有权管,又都管不了。亦或是,一些行政机关有权管,但缺乏技术支持,又缺乏物力、财力的铺垫,在这种情况下,只有联合执法才有可能对某些现象予以处理。

1.2 由于执法权限的限制,联合执法既可以弥补职权的不足,又可以保证执法效果。由于法律规范方面存在的问题,有的行政机关对某些行政事务没有执法权,但又有处理与这些行政事务相关问题的义务,容易出现职权限制的现象。如:塔河干流乌斯满管理站河段发生洪灾,需要调动应

急抗洪抢险物资,需要运送 1000m³ 备方石(白石头)至枢纽 130km 处,乌斯满沿线堤防上超限车辆可能毁坏道路,但管理、保护堤防以外道路的路政部门又没有查出超限车辆的权力,在这种情况下只有实施联合执法才可能解决这一问题。

1.3 在新疆广大区域内,还是存在公民守法意识淡薄,或是不知法、不懂法,因此存在大量违法现象,管理工作难度大,单靠一个职能部门来管理,孤掌难鸣,难以收到好的效果。例如,现在许多不具有行政强制权力的行政机关,由于权限的限制,经常遇到各种形式抗拒执法的行为。大西海子水库管理站水政执法人员在塔河干流下游涉河建设违

违法违规项目及擅自取水等违法行为进行执法的时候,会填埋非法机电井、拆除非法取水水泵、拆除非法输电设施、摧毁非法引水渠道、拆除泵房等,常常因为种地人员文化程度不高,遭遇暴力抗法情况,我们的执法人员常常被辱骂、殴打,遇到这种情况,我们只能报警,借助公安部门,为自己的行政执法增加威慑力,形成强大的高压态势,保证执法效果。

2 联合执法工作中存在的问题

联合执法有利于提高执法效率,相对有效的集中解决一些社会问题,有效的处理违法行为,但联合执法也存在一些弊端。

2.1 联合执法缺乏法律依据

实践中,联合执法多为行政机关与其他主体之间的习惯性或临时性的做法,主要通过联合发文的形式来统一行动。因此,联合执法设置绕开了复杂的法律程序,迅速、高效的处理一些违法现象,但是合法性、合程序性值得商榷。此外,以联合执法机构或者几个主体联合的名义的执法,执行的往往是其中一个行政机关的“法”,而其他的主体则没有执法的权力,这种做法的实质上是“一个有权,一伙越权”。

2.2 一些联合执法程序存在问题。

一是联合执法中,由于是多个行政机关临时性的联合行动,并无法律规范作为长效性的依据,以追求高效率的处理违法行为为目的,对当事人合法权益的保护造成隐患,不利于案件的公平、公正、公开的解决;而且可能加剧违法行为的发生。二是联合执法多是针对一些带有“非治理不可”性的社会问题,采取临时性的共同执法,突击治理,颇具“运动”的特征。违法者从中摸到了规律,风声紧了,收敛一段时间,“风头”一过,便死灰复燃。三是联合执法部门之间存在推诿和扯皮情况,对本部门有利的管理积极去做,不利的东西等到联合执法时处理。对小问题不及时处理,等到问题成堆,形成社会问题了,再通过联合执法集中处理。

3 对完善联合执法工作的思考

纵然联合执法存在这样那样的问题,但针对法制不够健全、违法行为屡禁不止、执法力度不足等问题,联合执法能够集中各部门的力量,在短时间内迅速有效地查处和纠正违法行为,解决一些社会问题,无疑在实体方面确实有它存在的合理性的。另一方面,联合执法存在的问题根源于一些历史问题,还没有得到根本性的解决,随着法治建设的逐步深入,行政管理理念的转变和人民群众守法意识的增强,这些问题将逐步得到改善。在这之前,联合执法无疑是现阶段比较有效的处理违法行为的方式。我们所要做的,不是简单废掉联合执法这种形式,而是要对其进行深刻的检讨和改造,制定相应的法律规范,扬长避短,趋利避害,使联合执法在法治的轨道上运行和发展。

3.1 以法律规范联合执法

逐步完善有关的法律规范,明确划分行政机关之间的职能,清楚界定内部机构之间的分工,并且提高法律规范的

科学性和可操作性,使有关的行政组织职能明晰,各司其职,从而减少不必要的联合执法。另一方面,以立法的方式,规范决定联合执法的权限和决定程序,使联合执法遵循必要的法律程序,将联合执法纳入法治化轨道。

3.2 完善几点联合执法责工作机制

3.2.1 明确联合执法中各单位的职责。发起联合执法前,按照各行政机关的职权,规定各行政机关在联合执法中的职责。在联合执法中,按照各行政机关所依据的法律法规规定的处罚程序作出行政处罚,法律文书依据各该行政机关的名义作出和下达,确保相对人的事后救济权利。

3.2.2 建立联合执法的公开机制。联合执法行动中,应当重视联合执法情况及时公开,向群众传达应联合执法的实情,接受社会的广泛监督,可以在公示栏将联合执法行动的情况予以公示,必要时通过新闻媒体或执法机关发言人,向社会进行公告,由法律界权威人士进行评述,接受全社会的监督。例如:2017年6月23日,由塔管局、巴州水利局、林业局、国土资源局、国网新疆巴州供电有限责任公司、巴州森林公安局、库尔勒市水利局、林业局等18家单位共90余人组成的孔雀河环境保护联合执法小组,依照国家及自治区相关法律法规以及《孔雀河河道包头湖至普惠水库段开展孔雀河生态环境保护联合执法行动实施方案》,对孔雀河河道包头湖至普惠水库段开展孔雀河生态环境保护联合执法行动,标志着孔雀河环境保护联合执法行动正式启动。

3.2.3 转变执法观念,重在日常执法。转变行政执法的观念和方式,及时发现和解决违法问题,避免长期积攒问题,每隔一段时间就要搞一次大规模、运动式的联合执法运动。如果确实出现了需要多个行政机关进行协作的重点、难点问题,可以“联合行动,单独处理”,根据违法行为的性质,以某一适格行政机关的名义作出特定的具体行政行为。

3.2.4 进一步加大河道水事违法案件的查处力度,每年要确定几个典型依法严肃处理。通过重点案件的查处,达到警示他人的效果。

3.2.5 属地河道执法工作,须与当地政府建立联合执法的长效机制,以确保这项工作顺利进行,从而使河道管理执法工作更加规范化、程序化和制度化。

据统计,自2016年3月1日至5月10日开展水利联合执法以来,集中力量全面开展了塔里木河干流河道春季集中执法工作,有效防范了各类水事违法案件的发生,维护了河道正常运行秩序,取得了阶段性成效。春季河道集中执法期间,我局上、中、下游管理处共累计完成河道巡查261次,共发现水事违法行为92起,重大恶性水事违法案件明显减少,公民自觉爱护水工程、保护水工程的意识明显增强。

实施水利联合执法对于整合水利执法权力,建立“廉洁、勤政、务实、高效”执法队伍,保护相对人合法权益都大有裨益,有效解决了长期以来执法权力分散、执法效率不高等问题。