

# 水利生态保护联合执法巡查中职权配置的与协调机制研究

马金萍 杨睿策 夏亚平 田成龙 许聿腾

宁夏回族自治区西干渠管理处

DOI:10.32629/etd.v6i11.17834

**[摘要]** 本文聚焦水利生态保护联合执法巡查,阐述其依托多部门协同对水利工程及周边生态开展常态化监管的模式。分析职权配置现状,指出存在碎片化、权责模糊等问题,协调机制有协同性不足等症结。提出优化职权配置的路径,包括遵循优化原则、构建二元模式、强化纵向层级协同;完善协调机制的策略,涵盖制度、组织、技术、利益协调等方面,为水利生态保护执法提供理论与实践参考。

**[关键词]** 水利生态保护; 联合执法巡查; 职权配置; 协调机制

**中图分类号:** D922.66 **文献标识码:** A

## Research on the Allocation of Powers and Coordination Mechanisms in Joint Law Enforcement Inspections for Water Conservancy Ecological Protection

Jinping Ma Ruice Yang Yaping Xia Chenglong Tian Yuteng Xu

Xigan Canal Management Office of Ningxia Hui Autonomous Region

**[Abstract]** This paper focuses on joint law enforcement inspections for water conservancy ecological protection and elaborates on a regulatory model that relies on multi-departmental collaboration to carry out routine supervision over water conservancy projects and the surrounding ecological environment. It analyzes the current status of power allocation and points out existing problems such as fragmentation and unclear division of powers and responsibilities, as well as deficiencies in coordination mechanisms, including insufficient synergy. The paper proposes pathways to optimize power allocation, including adherence to optimization principles, the construction of a dual-mode framework, and the strengthening of vertical hierarchical coordination. It also puts forward strategies to improve coordination mechanisms, covering institutional, organizational, technical, and interest-coordination aspects, providing theoretical and practical references for law enforcement in water conservancy ecological protection.

**[Key words]** water conservancy ecological protection; joint law enforcement inspection; allocation of powers; coordination mechanism

### 引言

水利生态安全关乎国计民生,在生态文明建设中地位关键。当前水利生态保护面临诸多挑战,单一部门监管存在覆盖面不足、执法权限有限等困境。水利生态保护联合执法巡查作为重要手段,整合多部门执法资源,旨在精准高效处置违法违规行为。然而,其在职权配置与协调机制方面存在诸多问题,影响执法效能。深入探究其职权配置与协调机制,对提升水利生态保护水平意义重大。

### 1 水利生态保护联合执法巡查概述

水利生态保护联合执法巡查,是构建多部门协同联动执法体系后,针对江河湖泊、水库灌区等水利工程及其周边生态环境所推行的一种常态化巡查与执法监管工作模式。其核心要义在于,充分整合水利、生态环境、自然资源、农业农村等各相关部

门的执法资源,打破部门壁垒,形成强大的执法合力,有效解决单一部门在监管过程中存在的覆盖面狭窄、执法权限受限等突出问题,进而实现对水利生态保护领域各类违法违规行为的精准识别与迅速处置。该工作模式紧密围绕水资源开发利用、水域岸线管理、水土保持、水污染防治等水利生态保护的关键领域,综合运用定期巡查、专项检查、联合执法等多种手段,对非法采砂、侵占水域、超标排污等严重破坏水利生态的违法行为予以及时制止<sup>[1]</sup>。作为守护水利生态安全的关键举措,联合执法巡查不仅深度契合“山水林田湖草沙一体化保护和系统治理”的先进理念,更通过部门间的紧密协同,构建起全方位、多层次的监管网络,为维护水利生态系统的完整性、稳定性和可持续性筑牢了坚实防线,是推动生态文明建设在水利领域落地生根、取得实效的关键执法保障形式。

## 2 水利生态保护联合执法巡查的职能配置现状与问题诊断

### 2.1 现行职能部门划分及配置模式

水利生态保护联合执法巡查涉及多个职权主体,涵盖水利、生态环境、自然资源、农业农村、交通运输等部门,部分地区还吸纳公安、林业草原等协同执法。其职权配置模式以“分业监管、属地负责”为基础,各部门按法定职责明确执法权限。例如,水利部门在水资源管理、水域岸线巡查及水利工程保护执法方面发挥主导作用;生态环境部门专注于水污染防治执法;自然资源部门对因土地开发引发的水利生态破坏行为进行监管;农业农村部门则针对农业面源污染、水产养殖等领域开展执法。在层级设置上,遵循“中央统筹、省负总责、市县抓落实”原则,省级以上部门侧重政策制定与监督指导,市县两级承担具体巡查执法任务。

### 2.2 职权配置核心问题

水利生态保护联合执法巡查在职权配置上存在诸多问题。职权划分碎片化严重,各部门依职能设定权限,同一执法事项常有多重监管主体,如水域污染防治中,水利部门管入河排污口,生态环境部门负责水质监测与处罚,造成“多头执法”。部分交叉领域权责界定模糊,出现监管真空,像河道采砂监管,水利、自然资源、交通运输部门分别负责审批、资源、运输,环节衔接不畅,易留漏洞。职权层级配置失衡,上级政策制定与下级执行脱节,市级以上部门统筹协调能力弱,县级部门受人员、装备限制,执法权限与能力不匹配<sup>[2]</sup>。

### 2.3 协调机制现存症结

水利生态保护联合执法巡查协调机制存在的症结主要集中在协同性不足与运行效率偏低。制度层面缺乏统一的协调规范,各部门多依据自身规章制度开展执法,联合执法时无明确的协调流程与责任认定标准,导致出现争议时相互推诿。组织协调缺乏固定机构支撑,多数地区联合执法巡查依赖临时联席会议,会议召开频次不足、议题针对性不强,难以解决长期存在的跨部门矛盾。信息共享机制不完善,各部门执法数据分散存储于自有信息系统,数据标准不统一、更新不同步,如水利部门的巡查记录与生态环境部门的监测数据无法实时互通,导致执法过程中信息不对称,影响违法事实认定效率。跨区域协调存在壁垒,流域性水利生态问题涉及不同行政区域时,地方保护主义倾向明显,区域间执法配合积极性不高,缺乏常态化的跨区域联合调度机制,使得跨区域违法违规行为难以得到及时有效查处,协调机制的权威性与执行力亟待提升。

## 3 水利生态保护联合执法巡查职权配置的优化路径

### 3.1 职权配置和协调机制的完善

水利生态保护联合执法巡查职权配置与协调机制的完善,需坚守四项关键原则,为高效执法筑牢根基。系统协同原则要求打破部门藩篱与区域界限,以水利生态系统的整体性为出发点,整合各部门执法职权,构建“全域覆盖、全程联动”的职权运行架构,确保执法行动紧密围绕生态保护整体目标展开。权责对等

原则强调在明确各主体职权边界的同时,精准匹配相应责任,既赋予执法主体必要的检查、处罚等职权,又清晰界定巡查疏忽、执法不力等情形的责任追究细则,防止权责失衡引发监管漏洞。效率优先原则注重职权运行的流畅性与高效性,简化跨部门执法审批流程,优化职权层级分配,削减冗余监管环节,保障违法违规行为能被迅速察觉、及时处理。动态适配原则要求建立灵活的职权调整机制,依据水利生态保护形势的动态变化,如新型污染治理需求、流域生态保护重点转移等,及时优化职权配置结构,整合新兴领域执法职权,淘汰不合时宜的职权设置,确保职权配置始终契合生态保护实际需求。

### 3.2 联合执法巡查职权配置的优化路径

为破解现行职权配置碎片化难题,需从优化路径入手,构建科学合理的联合执法巡查职权配置体系。一方面,强化专业监管,明确各部门核心执法职权,凸显专业优势。水利部门在水资源、水域岸线、水利工程监管中发挥主导作用;生态环境部门在水污染防治、生态质量监测领域拥有核心职权;自然资源部门在国土空间与水利生态红线管控方面履行监管职责,确保各部门在专业领域深耕细作。另一方面,注重综合协调,参照《黄河流域生态保护专项行动实施方案》,设立“执法+司法”联合指挥中心,吸纳水利、检察、法院等多方参与,赋予其统筹协调、争议裁决等职权。由政府分管领导牵头,检察院负责法律监督,法院提供司法支持,统筹执法计划与资源调配,高效解决跨部门争议。通过“专业分工+司法协同”模式,强化执法权威性与可操作性;同时避免单一部门监管的局限性,又能解决多部门协同不畅的问题,实现专业执法深度与联合执法广度的有机融合,提升执法监管的整体效能。

### 3.3 统筹协同职能配置模式

推行“三级联动+四步闭环”可复制模式,构建权责清晰的纵向职能体系。制定并规范联合执法立案、查处流程,明确巡查等级、内容范围、各部门职责,取证要求等标准或规范,对重大案件启动督办。建立专门督办机构,具有多部门“执法人才”,针对问题,定期召开跨部门协调会,复杂案件,派驻专家指导,统一调配跨市执法装备。市县层面强执行,实行“网格包保制”,将辖区划分为若干网格,每个网格配备“1名执法员+2名协管员”,每日开展巡查并上传数据。四步闭环流程为:市县发现问题4小时内上报省级,省级8小时内研判分流,涉及跨区域的36小时内协调联动,处置完成后72小时内逐级反馈销号,形成“发现-上报-处置-反馈”的标准化运行机制<sup>[3]</sup>。

## 4 水利生态保护联合执法巡查协调机制的思考与建议

### 4.1 制度协调机制: 夯实协同基础

制度协调机制应以构建清晰可操作的责任框架为核心,为联合执法巡查提供坚实的执行依据。制定《水利生态保护联合执法巡查工作指引》,明确划分水利、生态环境、自然资源、农业农村等相关部门的职责清单与协作界面,特别是针对入河排污口监管、岸线保护、水源地管理等交叉领域,须形成权责对等

的具体操作细则。建立统一的执法标准体系,规范违法行为认定、证据采集、文书制作与处罚基准,减少因标准差异引发的执法争议。应依据现行《水法》《环境保护法》等法律法规,明确联合执法中各参与单位的法定责任与义务。通过签署具有法律效力的联合执法协议或工作备忘录,将协同职责固定化。对在联合执法工作中推诿塞责、拒不履行约定义务的单位和个人,应依法启动责任追究程序,由其上级主管部门或纪检监察机关依据相关规定进行问责处理。这种基于法律法规的刚性约束,相比行政考核更能形成有效威慑,迫使相关方回到谈判与合作轨道,从而保障联合执法机制从纸面规定转化为切实行动,破解“联而不动”的困局。

#### 4.2 组织协调机制: 提升统筹效能

组织协调机制完善以增强统筹效能为关键,搭建常态化、实体化协调框架。成立市级及以上水利生态保护联合执法巡查领导小组,由检察院主要负责人担任组长以增强权威性与执法能力,成员包含水利、生态环境、自然资源等所有相关部门,每月定期召开会议,研讨解决联合执法重大事项,安排专项执法行动。在领导小组下设实体化办公室,依托水利部门或政府综合协调部门设置,配备专职人员,承担日常协调事务,涵盖制定联合执法方案、调配执法力量、汇总执法情况、跟踪问题整改等。建立部门联络员制度,各成员单位指定专人作为联络员,负责日常信息传递、工作衔接与应急协调,保证信息沟通顺畅高效。优化跨区域组织协调机制,针对流域性水利生态保护需求,设立流域联合执法协调机构,由流域覆盖区域政府共同组建,推行轮值主席制,统筹安排跨区域执法行动,打破区域执法壁垒,构建横向到边、纵向到底的组织协调体系。

#### 4.3 技术协调机制: 打破信息壁垒

技术协调机制完善以打破信息壁垒为目标,构建智能化协同执法平台。搭建统一的水利生态保护联合执法巡查信息系统,整合各部门现有执法数据资源,建立涵盖水资源数据、水质监测数据、执法案例库、违法主体信用档案等内容的数据库,实现数据一次录入、多方共享。系统具备实时数据更新、智能预警、协同办案等功能,执法人员可通过移动执法终端实时上传巡查记录、现场照片、取证视频等信息,各部门同步获取相关数据,实现违法线索实时流转、案件协同办理。建立数据标准统一机制,制定执法数据采集、存储、交换的统一标准,规范数据格式与口

径,确保各部门数据能够无缝对接。引入大数据、遥感监测、无人机巡查等先进技术,构建“天空地”一体化监测网络,实现对水利生态环境的全方位、全天候监测,及时发现违法违规线索并推送至相关部门,提升联合执法的精准性与效率。

#### 4.4 利益协调机制: 化解区域冲突

利益协调机制完善以化解区域利益冲突为核心,构建利益共享与责任共担的协同机制。建立跨区域水利生态保护补偿制度,按照“谁受益、谁补偿”“谁破坏、谁修复”的原则,明确补偿标准、补偿方式与资金管理方法,对因严格执行水利生态保护执法导致经济发展受限的区域给予生态补偿,对造成跨区域水利生态破坏的区域强制要求生态修复或经济补偿<sup>[4]</sup>。建立区域利益协商机制,针对跨区域执法中涉及的利益问题,如跨界采砂治理中的资源分配、水污染治理中的责任划分等,由流域协调机构组织相关区域开展平等协商,达成利益平衡协议。建立联合执法奖惩联动机制,将跨区域联合执法配合情况与生态补偿资金分配、绩效考核等级挂钩,对配合积极、执法成效显著的区域给予奖励,对推诿扯皮、配合不力的区域扣减补偿资金并通报批评。通过利益引导与制度约束,引导各区域从“各自为战”转向“协同共治”,化解区域利益冲突,提升跨区域联合执法成效。

### 5 结束语

水利生态保护联合执法巡查的职权配置与协调机制研究,是提升水利生态保护执法效能的关键。通过剖析现状问题,提出职权配置优化路径与协调机制完善策略,旨在构建科学合理、协同高效的执法体系。未来,需持续探索创新,不断优化职权运行与协调机制,以适应水利生态保护新形势,为守护水利生态安全、推进生态文明建设提供坚实保障。

#### [参考文献]

- [1]张连刚,谢宇.生态水利规划对水环境产生的积极影响[J].水利技术监督,2023(09):126-129.
- [2]刘燕.生态水利在现代河道治理中的实践[J].农业开发与装备,2023(07):100-102.
- [3]王君也.新时代长江经济带生态环境治理与协调机制研究[J].天津社会科学,2023(05):53-59.
- [4]马芳.祁连山国家公园生态环境保护跨区域执法协调机制研究[J].攀登,2021,40(05):99-103.