

三峡库区生态环境行政监管机制之困境与完善

王艳分

(武汉大学 环境法研究所,湖北 武汉 430072)

摘要:三峡库区监管主体的多重性及在监管范围上的行政分属性使监管主体职权呈现分散性和交叉性特点;监管客体在流域层面的割裂性和生态系统的整体性导致库区“多龙治水”的监管困境。文章结合当前“大部制”改革背景,提出三条完善路径:一是组建一个独立且统一的综合管理机构,化“多龙”为“一龙”领导下的分头监管;二是将现有的长江水利委员会更名为长江流域管理局并提高其行政级别,使其隶属于国务院;三是尝试“央地”“府际”协同治理,创新库区环境行政管理方式。

关键词:三峡库区;生态环境;行政监管;分头监管;协同治理

中图分类号: D922.682 **文献标识码:** A **文章编号:** 1009-5837(2020)05-0014-09

引文格式:王艳分.三峡库区生态环境行政监管机制之困境与完善[J].太原理工大学学报(社会科学版),2020,38(5):14-22.

三峡工程是当今世界上最大的水利工程,虽然在防洪、发电、供水等方面带来了可观的综合效益,但是随着工程的竣工和运行,一系列生态与环境问题日益凸显。三峡库区是长江流域的重要一环,治理好库区的生态环境对整个长江流域的生态净化来说起着至关重要的作用。三峡库区如今面临着三大生态环境问题:一是伴随着三峡工程的移民安置,移民数量增加导致人地关系更加紧张,库区过度开垦坡地、滥伐森林资源导致水土流失严重。据三峡工程生态与环境监测信息管理中心统计,库区的水土流失面积已占库区土地总面积的58.2%^[1],水土流失导致了库区土壤表层养分的流失,在一定程度上为库区农业可持续发展带来了负面影响。一方面水土流失降低了土地生产力,另一方面大量泥沙及其他污染物质直接进入水库,对库区的水质保护也产生重大影响。二是随着三峡工程的建设与开发,库区环境污染日趋严重,尤其在重庆、涪陵、万县和宜昌等江段已形成较严重的岸边污染带^[2]。污染源主要来自于乌江流域的高汞污染,以及沿江固体、液体废弃物带来的污染等。2018年,生态环境部、中央广播电视台对长江经济带11个省市进行了暗

访、暗查、暗拍,对长江生态环境状况进行“体检”,发现了许多沿江地区污染排放、生态破坏的严重问题^[3]。三是污水的排放和森林覆盖率降低,威胁着库区内的生物物种的生存。根据2018年生态环境部、农业农村部和水利部联合发布的通知文件,长江流域水生生物多样性逐年降低,上游受威胁鱼类种数占鱼类总数的27.6%,其中包括三峡库区喜流水鱼、圆口铜鱼等长江上游特有鱼类,以及“四大家鱼”、铜鱼等经济鱼类,这些重点保护物种濒危程度加剧^①。

根据习近平总书记针对长江流域生态环境“共抓大保护,不搞大开发”的重要指示,针对三峡库区严峻的环境问题,当务之急是完善三峡库区生态环境行政监管运行机制,通过梳理行政监管机制的运行现状,检视机制运行中存在的困境,结合库区生态环境的特点完善行政监管路径,缓解三峡库区面临的生态恶化问题。

一、三峡库区生态环境行政监管机制之现状梳理

三峡库区生态环境问题的解决依赖于完善的生

* 收稿日期:2020-05-18

基金项目:国家社会科学基金重大项目“整体系统观下生物多样性保护的法律规制研究”(19ZDA162);教育部人文社会科学专项课题“建立以国家公园为主体的自然保护地体系的路径选择和法治保障”(18JF128)

作者简介:王艳分(1989-),女,河南商丘人,武汉大学博士生,主要从事环境法研究。

① 生态环境部、农业农村部和水利部关于印发《重点流域水生生物多样性保护方案》的通知(环生态〔2018〕3号)。

生态环境监管机制。在环境行政学当中,生态环境监管包括生态环境监督和生态环境管理,但两者在主体上不尽相同。生态环境管理主要是行政机关为保护生态环境,防止污染和生态破坏而进行的纵向上的治理,而生态环境监督不仅包括行政主体对生态环境的监督,还包括非政府机关的监督,如环境保护组织提起环境公益诉讼也是生态环境监督的一个方面。本文中所探讨的生态环境监督的主体仅限于生态环境保护中的行政主体。

传统法律关系要素包括主体、客体和内容。在一对环境行政法律关系中,主体是参与行政法律关系的人,即享有一定权利(力)并承担一定义务的当事人。行政法律关系主体包括行使行政监管权的行政主体与作为行政相对人的其他当事人。其客体是指主体的权利和义务所共同指向的对象或标的。苏联学者O·C·约菲认为“法律关系的客体是人的活动或行为”^[4],由此可知,生态环境行政监督关系的客体主要是破坏环境与资源的活动或行为。在行政管理法律关系中,以行政主体为主导,行政主体通过对相对人的行为进行领导、管理或命令来实现行政管理任务,因此行政管理的客体主要是相对人的行为。反映在生态环境行政管理关系中,其客体主要是各种环境要素和影响生态环境的行为^[5]。研究三峡库区生态环境监管机制,需要结合当前行政监管主体和客体的现状与特点,剖析三峡库区环境问题的内在原因,逐步完善监管机制以改善库区环境质量。

(一) 库区生态环境行政监管主体

1. 三峡工程建设委员会(现已并入水利部)。三峡工程建设委员会(以下简称三峡建委)于1993年1月建立,是国务院为了确保三峡工程的顺利进行在工程正式动工之前成立的,它当时的主要职责是领导并决策三峡工程建设和移民工作。三峡建委下设有办公室和移民开发局。1996年11月,为保证对三峡工程移民资金的使用管理情况进行监督检查又成立了监察局。2002年1月,由原三峡建委办公室、移民开发局和监察局合并重组的三峡建委办公室(以下简称三峡办),作为三峡建委的办事机构,重点负责三峡建委的日常工作。在三峡办组织框架内又设有九个职能司(局),九司之一的水库管理司主要负责三峡库区生态环境的安全保护相关工作。三峡工程建设在2008年完工后,由三峡办统一负责库区内的生态问题、库区地质灾害问题,以及库区移民安稳致富问题。2018年3月,由于三峡主体

工程建设任务已完成,南水北调东线和中线工程业已竣工,第十三届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院机构改革方案,将国务院三峡建委及其办公室、南水北调工程建设委员会及其办公室并入水利部,不再保留三峡建委及其办公室和国务院南水北调工程建设委员会及其办公室(图1)。至此,三峡建委结束了其特定时期的历史使命,但它在三峡工程开发建设过程中对库区生态环境的保护有着不可替代的作用。

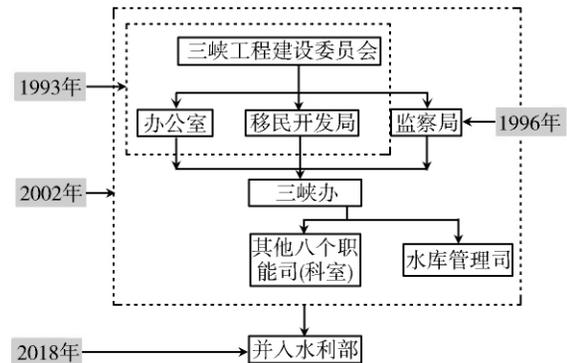


图1 三峡工程建设委员会的演变梳理

尽管并入水利部之前的三峡建委对三峡库区生态环境质量的保护起着重要的作用,但在其运行过程中也暴露出一些问题:首先,工程建设中环境保护意识不足。当然这主要是因为工程建设的主要目的在于防洪发电,但是在工程运行过程中,由于对环境保护问题重视不够也间接地导致了库区生态环境质量的降低。其次,三峡建委虽然有负责环境保护的水库管理司,但其环境保护相关的职责在于参与协调三峡库区生态建设、环境保护和泥沙研究、监测及技术攻关等工作,并无实质的生态环境管理权,更无相应的行政处罚权。再次,三峡工程的建设未能突出预防为主的原则。三峡工程是一个以开发为主的系统工程,为了开发的需要,在个别生态系统薄弱的地区未能尽预防之义务。

2. 长江水利委员会。《水法》第十二条第三款、《水土保持法》第五条第二款、《水污染防治法》第九条第三款,均要求在国家确定的重要江河、湖泊设立流域管理机构,对有关水资源、土地资源和水土保持工作进行监督管理。根据这些部门法的要求和水利方面的需要设立了长江水利委员会(以下简称长江委)。长江委作为水利部的派出机关,是长江流域的管理机构,它主要根据法律法规和水利部的授权,负责长江流域和澜沧江以西(含澜沧江)区域内的水行政管理职责。根据《水法》,长江委的具体职责是制定和修订流域综合规划、合理开发利用水资源、

负责流域水资源的监督和管理、负责流域内的水旱灾害、负责流域范围内的水政监察和水行政执法工作等与流域水资源有关的工作。长江委统管整个长江流域的水利和水资源相关问题,但是在生态环境保护方面仅起着间接的调整作用。

作为长江流域的管理机构,长江委的主要职责在于水利行政,对流域环境虽然有一定监管,但偏重于对流域水资源的管理。此外,长江委负责区域为整个长江流域,三峡库区仅作为长江委监管流域中的一个部分,并不能完全针对三峡库区的特殊情况予以监管。因此,对三峡库区特殊的生态环境来说,长江委的监管作用并不十分显著。

3. 库区沿线的地方党委和政府。新《环境保护法》第六条强调地方政府的环境保护职责,规定地方各级政府对本行政区域内的环境质量负责。2015年8月由中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第三条^①确立了“党政同责”问责原则,对地方各级党委和政府及其有关部门的领导成员因故意放纵或失职造成生态环境损害的各种行为进行严格追责。该办法(试行)将环境监管问责的范围扩大到地方各级党委,并将环境监管对象由公众及企业扩大到了地方党委和政府。此外,2016年启动的中央巡视组的环保督察,使我国的环境监管体制实现了由“督企”到“督政”的转变^[6]。

为了进一步落实地方党委和政府的环境责任,2016年7月中央全面深化改革领导小组第二十六次会议审议通过了《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》(以下简称《指导意见》),《指导意见》要求试点省份要进一步强化地方各级党委和政府环境保护主体责任,党委和政府主要领导成员主要责任,完善领导干部目标责任考核制度,把生态环境质量状况的达标情况作为党政领导班子考核评价的重要内容。

各级党委和政府承担环境保护主要责任是我国环保管理体制的一项重大改革,地方各级党委和政府既是地方生态环境监管的主体又是中央生态环境保护督察的对象,这在未来将对三峡库区生态环境质量的大幅度提高起着关键性的作用。一方面,三

峡库区周边二十多个市、县政府的责任得以落实。政府作为最主要的、负责统筹的行政执法机关通过对环境执法力量和生态环境目标责任进行总体部署和分解下沉以完成环境法要求的对生态环境质量负责的总任务。另一方面,在环境治理中由党委和政府双下共管狠抓环境质量,并且为确保环境质量的提升由党委牵头负责监督地方政府,预防地方政府“懒政”,这无不说明了党中央建设生态文明的决心和信心。但是,对于流域环境治理来说也存在着一定的问题,流域环境问题具有整体性的特点,三峡库区沿线政府二十有余,同一环境问题的管辖权有可能重叠,在完善环境管理体制方面这是一个不得不考虑的因素。

4. 库区沿线地方政府环保部门。2013年十八届三中全会《全面深化改革若干重大问题的决定》专门提出了我国环境保护管理制度独立进行环境监管和行政执法的改革目标,并在新修订的《环境保护法》中再次明确了县级以上地方政府环保部门对本行政区域内的环境保护工作进行统一监管的职责。2016年《指导意见》强化了地方环保部门统一监管职责,规定由省级环保部门对全省范围内的环境保护工作实行统一监督管理,市级环保部门在本市范围内负责属地环境保护统一监督管理工作。根据《指导意见》市、县级环保部门实行垂直管理,为强化现场环境执法,县级环保部门作为市级环保部门的派出分局并由市级环保部门直接管理。环境保护管理机构“垂改”之后,三峡库区沿线的县级环保局不再受当地县级政府的领导,而是接受其上级市环保局的领导,由市级环保部门统一管理和指挥县级环境保护执法力量,为了督促县级环境保护执法工作,县级环保部门的人事权上收到市级,相应的县级环保部门执法人员的工作经费也由上级市负责。

“垂改”之后的环境管理人事权和财权更加统一,对于三峡库区众多的环境保护部门来说无疑是一个化分散为统一、化多元为一元的重大利好的消息。但同时不得不注意的是“垂改”只是一个纵向管理体制的改革,在三峡库区的横截面上还存在若干个环境保护管理部门,它们之间如何协调事权,如何在库区环境治理中形成最大合力则成了环境管理

^① 《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》第三条:地方各级党委和政府对本地区生态环境和资源保护负总责,党委和政府主要领导成员承担主要责任,其他有关领导成员在职责范围内承担相应责任。中央和国家机关有关部门、地方各级党委和政府的有关部门及其有关机构领导人员按照职责分别承担相应责任。该条吸纳了地方党委的力量参与环境监管,无疑是环境管理体制的一次重大变革。

体制改革中的另一个困境。

5. 库区沿线其他环境资源管理机关。我国《环境保护法》第十条、《水法》第十三条、《水土保持法》第五条、《水污染防治法》第九条均规定了我国环境保护实行的是统一管理与分级分部门管理相结合的环境监管体制。在这种行政监管体制下,三峡库区所涉地块的政府环境保护部门对各区域内的生态环境实行统一管理。而县级以上人民政府的国土资源部门、水利部门、农业部门、林业部门、渔业部门、建设部门、卫生部门等单位分别对库区内的资源与环境实行分部门管理,它们分别在各自的职责范围内实行分类管理。尽管中共中央办公厅、国务院办公厅2018年12月印发的《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的指导意见》(中办发〔2018〕64号)指出,要按照“大部制”改革的精神整合生态环境部门职责,但仍有部分部门如林业局、住建部门的生态环境保护职责未纳入,与相关部门横向府际关系问题仍然存在。此外,生态环境部门与自然资源部门在林业方面的职责仍有交叉^[7]。

三峡库区生态环境问题的复杂性在于它的监管部门并不是单一的生态环境部门,还包括与库区生态环境有关的自然资源管理局和林业局。如果库区的森林植被遭到破坏,根据“大部制”改革的决策,森林所在地的自然资源管理局与林业局均有管理的权限,这样依然存在“政出多门”的现象。在这种相对分散的管理体制下,各有权部门之间如何形成合力发挥行政监管的最大作用,也是一个亟待解决的问题。

(二) 库区生态环境行政监管客体

三峡库区作为长江流域非常重要的一环,其环境行政监管的客体呈现出一定的割裂性和相对的整体性,从地域上来说,库区内自西向东的生态破坏与污染环境行为性质不同,因此需要保护的程度不一;在环境要素上,流域内的环境要素如水资源、土壤资源及生物资源分别由《水法》《土地管理法》和《渔业法》进行保护;空间范围的割裂性,在水污染的治理上,上中下游环境保护部门各自为政,行径未能协调统一。此外,也应该注意到三峡库区属于长江流域的一部分,加之各种环境要素之间相互影响相互依赖,在监管客体方面又呈现出一定的整体性。

首先,地域上的割裂性。长江流域是我国第一大流域,横贯东中西部,横跨发达地区、发展中和落后地区。作为发展中地区,三峡库区的面积达180万平方公里,涉及湖北省和重庆市内的共21个

县市,每个县市区域内的污染企业性质不同,其排放的污染物及污染源性质也不相同,每个区间内呈现的生态破坏和环境污染的样态具有多样性。即使是同一类污染行为,如水污染,其影响范围也会随着污染物的流动波及到其他行政区域,加之我国分块管辖的管理模式,就会使同一污染分属不同的行政区域管辖,造成地域上的割裂。这种地域上的割裂性归根到底是由我国行政区划,以及和其相适应的“分块管辖”的监管体制造成的。根据新《环境保护法》第二十条的规定,针对这一问题国家需要建立流域环境污染和生态破坏联合防治协调机制。

其次,环境要素上的割裂性。库区内的环境要素包括大气、水、土地、水生物资源,不同环境要素的保护分属于不同的环境保护单行法调整,适用的监管方法、监管范围,以及对各种资源的保护程度要求不一。在“大部制”改革之前,环境要素的割裂性造成了执法成本的加大,不同的环境要素需要不同的政府有关环保部门进行监管,即形成了“多龙治水”的状况,环境监管主体数量庞杂且库区内各环境要素的关联性和多样性势必造成监管主体职权上的交叉重叠或出现监管真空。即使在“大部制”改革之后,也没有彻底改变这种多重职权交叉的局面,环保局和林业局的职权重叠即是一例。一定程度上说,部门林立呈现“九龙共治”样态源自于各环境要素之间的割裂性。

再次,空间上的割裂性。长江全长6397千米,分为上中下游三个段位,三峡库区属于长江的上游。长江上游森林资源的乱砍滥伐致使林业资源锐减的同时也使库区内的水土流失严重;库区周边的工业生产向水体排放污染物会加重水质污染,上游水质污染会严重影响中下游的用水质量。除此之外,三峡库区作为一个整体而言,库区内的环境问题在空间上呈现出一定的层级性,沿岸固体废弃物污染,有害的液态、固体废物进入江水,不仅污染水体、降低水质,而且还改变了江水中的特殊鱼群和水禽生物的生存环境,导致特殊鱼群和水禽生物的多样性减少。这也侧面反映出环境问题还具有一定的整体关联性。针对监管客体本身所具有的空间上的割裂性和整体上的关联性,对三峡库区进行监管机制的设计时,既需要考虑上中下游因地制宜和因类制宜,又需要进行整体把握。

二、三峡库区生态环境行政监管机制之困境检视

通过对三峡环境监管的主客体的分析,可以发现

三峡生态环境监管中还存在以下几个方面的问题。

(一) 三峡库区生态环境行政监管主体多元且行政分属严重

在治理环境污染和防治生态破坏的前提下,鉴于三峡库区环境监管客体的割裂性,多元化的监管主体是可行的而且是必要的。但是三峡库区的监管主体存在着行政分属性,国家各环境资源管理机构之间权力涣散,各自为政,缺乏统一有效的协调管理机关。

第一,库区内众多平行的生态环境局。根据《环境保护法》第十条的规定,县级以上地方人民政府环境保护主管部门,对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。三峡库区分辖于湖北省和重庆市21个市县的生态环境局,库区沿线的环境保护主管部门均有环境监管权,对同一污染源引起的环境污染或生态破坏都有监管的权限。这就产生了对同一个环境问题地方环保局要么因为此类环境问题属于自己的监管范围争相管辖,要么因为环境问题较复杂或治理时间较长都撒手不管。虽然在2016年依据《指导意见》对部分省份进行了垂直管理改革,但垂直改革后的环境保护部门仅是把县级执法权上收,县级环保部门只是不再受县级政府的领导,其本身并没有脱离市级环保部门的指导,故此库区内多个环保部门共管的行政分属情况依然存在,使得三峡库区环境问题的治理存在一定的难度。

第二,库区内的环境问题除受沿线生态环境局统管之外,还受其他众多的国家环境资源管理机关的监管。这些库区的环境监管机关主要包括国土资源部门、农业部门、渔业部门、林业部门、交通部门、建设部门、卫生部门、土地管理部门、水土保持部门等库区沿线的与环境资源保护相关的部门。虽然环境保护机构经历了“大部制”改革,但是改革之后的环境监管部门之间仍然存在职责不清、职权重叠的现象。这就使三峡库区环境监管机构之间出现“各家自扫门前雪”的情况,每个环境资源管理机关只解决本行政区域内本机关负责的环境问题,但是三峡库区是一个完整的自然生态系统,对其生态环境保护应当从整体上考虑,而不能各自为政。

第三,长江委作为长江流域的管理机构权责不清、角色不明。根据《水法》第十二条、《水土保持法》第五条、《水污染防治法》第九条、《防洪法》第五条的规定,我国实行流域管理与行政区域管理相结合的监管体制。这些部门立法都有提到流域管理机构,但是除《防洪法》之外,其他法律均未详细论及

流域管理机构的职责范围。《防洪法》也只是从河湖管理、减轻水灾方面来规范流域管理机构职责,未涉及水资源开发、利用、保护和生态环境治理。作为长江流域管理机构的长江委,依据《水法》第十二条的规定,在所辖的范围内行使法律法规规定的和国务院水行政主管部门授予的水资源管理和监督职责。然而对流域管理机构如何进行角色定位和功能定位,当环境保护主管部门和流域管理机构针对监管事项发生重叠时,它们的界限在哪里,流域管理机构行使职权时的保障制度是什么这些问题,在这几部法律当中均未做出明确的规定,致使在具体的流域监管中其职能往往与其他机构相互交叉且界限模糊,在流域水资源监督管理中的角色定位也不明确。长江流域内各区域间、各部门间的职能运行割裂,无法满足水生态系统保护的要求,更无益于三峡库区生态环境的整体保护。

(二) 三峡库区生态环境行政监管主体职权重叠

库区环境与资源监管部门林立、行政分属严重不可避免地造成监管职权上的交叉与重叠,如:库区内的环保部门与水利部门之间、环保部门与长江委之间,以及当地水利部门与长江委之间的职权重复。水利部门作为水行政主管部门,负责库区水资源的统一管理、保护和综合开发;环保部门全面负责库区环境保护与管理,不仅二者权力交叉,而且与很多其他机构分享权力,从而导致了“谁都该管”而“谁都管不了”的现象。

根据《水法》的规定,长江委作为长江流域的管理机构对长江流域的水资源实行统一的管理和监督,但是我国《环境保护法》第十条规定,县级以上地方人民政府环境保护主管部门对本行政区域内环境保护工作实施统一监督管理。如果对水环境与水资源的界定不明晰或产生歧义,那么环保部门与长江委之间的职责划分就会存在重复或交叉的现象。在长江委和库区水利部门之间的职权方面,《水法》第十二条第三款和第四款分别做出了规定。据此两款,流域管理机构和县级以上水行政主管部门均作为水事管理主体和执法主体,但这两款并未区别二者的职权界限,在库区环境实际监管过程中,某一水资源问题属于长江委管辖或是本区域的水利部门管辖,尚未有规范两个执法主体之间职责协调问题的文件,致使实际监管中操作困难^[8]。可见,库区相关环境资源管理部门都有权力监管库区内的环境或资源问题,但各部门似乎都抓不到核心问题。三峡

库区资源开发与环境保护的分离,以及国家与地方有关部门在资源管理和生态环境保护上的条块分割,难以统一规划和协调,不利于库区资源的综合利用和生态环境的治理。

(三) 三峡库区缺乏统一且独立的库区管理机构

新修订的《水污染防治法》第九条贯彻落实了我国统一管理和分级分部门的环境行政监管体制,但是“多龙治水”的现象仍未改变。在“大部制”改革之前,三峡库区有关生态环境保护监管机构除“三峡办”水库管理司外,主要由库区沿线各级环境保护部门统一管理库区沿线环保问题:水利部门负责库区水资源维护事项;国土资源部门负责库区土地和矿产等资源的管理、保护与开发利用;建设部门主要负责调查影响库区水质的各种事故;卫生部门负责监测库区饮用水水质及疾病的发生和库区环境与健康的研究。在“条块分割”管理体制下,在具体的环境事务监管中,多个平级的水资源管理机关与环境保护部门共同管理水资源使得管理职能分散且无序。监管机构职能分散的同时,有一些职能则是缺失的,如“管点源污染的但不管面源污染,管水污染的但不管污水治理”^[9]。

水利部虽然在长流域设立了长江委作为流域管理机构,但是长江委并不是权力机构,其工作重点是洪涝、泥沙、干旱的防治等与水利有关的工作。

如前所述,长江委的主要职责与水利有关,对长江水资源保护的职权不明确,责权不明的流域管理机构的介入,无形之中,又增加了一条“龙”^[10],严重影响三峡库区水资源管理的效率和效能。针对这一问题,2018年国务院组织机构进行了“大部制”改革,把原属国土资源部、水利部、农业部和国家海洋局的环境保护职权整合并移交给生态环境部。但是,除了生态环境部实施统一监督管理外,环境保护方面的职权仍然分散在其他有关部门,如渔政部门的渔业污染防治权和林业部门享有的林业污染防治权依然没有被整合进入号称“超级机构”的生态环境部。即使两部门环境保护方面的权力被整合进生态环境部,在地方层面也应建立一个统一的库区管理机构,且此管理机构的环境监管权力必须与两地政府的环境保护部门的权力相互独立,否则就不能实现对库区的有效治理。

三、三峡库区生态环境行政监管机制之完善

我国统一与分级分部门管理相结合的监管体制导致行政监管目标上的分散和行政管理职权上的重叠,鉴于长江流域生态系统的完整性,分管的监管模式只能做到“头痛医头、脚痛医脚”。因此,结合当前“大部制”改革背景,有必要选择一个更佳解决路径以破解三峡库区生态环境问题。只有考察国内外先进的流域管理实践,结合三峡库区生态环境特殊现状,整合我国现有生态环境管理体制,把三峡库区的水资源保护和生态维护融为一体,组建一个统一的组织管理机构或对现有的机构进行改革,结合生态文明的新理念努力探索协同治理模式,才能有效应对三峡库区不断恶化的生态环境问题。

(一) 整合权力资源,组建三峡库区综合管理机构

三峡库区沿线经过市县众多,自然资源、生态保护与污染治理职能被行政机构“条块化”分割了,加之行政职能碎片化,各部门的职责交叉重复,导致了三峡库区生态环境治理效率低下。尽管2018年国务院进行了“大部制”改革,组建了生态环境部,并把有些部门的环境管理权整合纳入其中,但仍有“漏网之鱼”。虽然长江委可以在水资源保护领域起到一定的协调作用,但长江委隶属于水利部,主管水资源问题,对生态环境问题则是间接管理。在“大部制”改革中把水利部的流域环境管理职权纳入生态环境部,面对流域水环境的系统性,在地方层面依然使流域管理机构纠缠于和库区沿线环保部门之间的权限划分,对流域水环境治理来说于事无补。此外,长江委管辖范围为整个长江流域,自西向东总长度约为6300千米,流域面积约为180万平方千米,如此广阔的管辖范围使长江委对整个长江流域的环境监管“望江兴叹”且感到“分身乏术”,不足以及时应对库区突发环境事件,无法更好保护三峡库区水资源免受污染及过度利用。有效的解决路径是对现有各部门的权力进行整合,组建一个专门的三峡库区综合管理局。组建这样一个“宽职能、少机构”的行政组织机构,有助于减少部门职责交叉并且强化协调配合^[11]。机构的设置可以借鉴美国的田纳西河管理局设置模式^①,把三峡库区沿线有关

^① 美国田纳西河管理模式是一元体系下的多中心合作模式,即在联邦政府统一领导下,对流域生态环境实行行政机制和市场机制相结合的治理模式。

生态环境的监管部门的权力进行整合,组建三峡库区综合管理局,并受“大部制”改革之后的自然资源部和生态环境部的监督管理。该管理局吸收三峡库区沿线政府部门中有关资源保护和环境保护的权力,凡是有关库区的水生态环境与水资源问题均由该管理局处理,和库区无关的其他环境问题由当地环保局或有关部门负责解决。另外,管理局下设环境保护、资源保护、水土保持、移民卫生及内部监察等科室,具体执行库区生态环境保护工作。由于生态环境监管职能的集中行使和环境监管执法的地方性之间存在对立^[12],三峡库区管理局的设立能够使库区监管权以地方环境问题的临管为中心承接中央管辖权,如此不仅能够解决中央对地方的鞭长莫及之感,又能确保库区生态环境监管权的统一和协调。具体操作如图2。

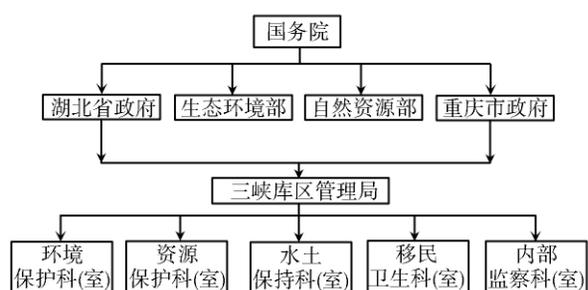


图2 三峡库区综合管理机构框架图

(二) 将长江水利委员会更名为长江流域管理局,使其隶属于国务院

现有的以块为主的环境保护管理体制对实现生态优先、绿色发展为主的理念存在一定的制度性缺陷^[13]。虽然长江委属于长江流域管理机构,但它隶属于水利部,主管水利和水资源有关工作,权力行使对象较为单一,管辖范围亦属有限。在当前“大部制”改革背景下,从中央到地方都进行机构精简化改革,原属水利部的流域环境管理权限归属于生态环境部,但这依然没有解决长江委和库区众多的环境保护部门之间的关系,即使流域管理委员会的职权被当地环境保护部门吸收,但具体被哪一地域的环境部门吸收,如果界定不清则又使问题回到了起点。基于此,改长江水利委员会为长江流域管理局,水利委员会更多强调的水利管理,而流域管理局则更强调水利、环境和资源的统筹。此外,使该长江流域管理局隶属于国务院,由库区两地省级政府及相关的国家部委参与,下设垂直管理局作为具体执行机构,实行企业化管理和目标考核责任制,并将三峡集团作为该管理局的下辖企业单位。为避免改革后的流域管理委员会职责单一,该流域管理局的统管

范围不仅包括流域的生态环境保护问题,而且也包括库区各类资源的维护和开发。为保障该流域管理局执法的有效性和协调性,其在库区资源管理和与环境保护方面的权力应比地方部门高,地方部门在流域管理事务上接受它的指导或领导协调。流域管理局与两地政府有关部门也可以实行合作模式,在信任的基础上进行合作管理,遇有地方环境保护部门管辖冲突时,在友好协商的基础上解决管辖范围内相互交叉的环境问题。协商解决可以减少处理环境问题上的摩擦,但与此同时也会导致效率降低。至于流域管理局的领导人员,应具有代表性,建议由国务院的各主管部门、所涉行政区域政府的负责人担任,同时适当吸纳流域内用水大户和对流域产生或可能带来污染的企业及相关专家。流域管理局的执行机构要有执法、协调、监督和仲裁水问题纠纷的能力^[14],其地方各部门有义务为流域管理委员会及其管理局提供科学资料和决策依据。

(三) 探索三峡库区生态环境“央地”“府际”协同治理模式

流域生态环境治理不同于其他环境问题的治理,由于水循环的周期性和水环境客体的割裂性,流域环境问题不是仅凭一级政府或一个部门之力即能解决。三峡库区的跨区域性,除使用环境监管“硬性”措施之外,还需辅之以“软”性治理手段,才能实现当代政府的“善治”。根据新的行政理念,当代行政国家正在变成契约国家,国家似乎在缩水^[15]。因此,在传统硬性环境治理方式的前提下,为打造服务型政府,嵌入契约式的“央地”和“府际”协同治理确有必要。在三峡库区生态环境众多治理模式中选择协同治理,构造国务院与湖北省政府、重庆市政府(以下简称“两地政府”)的纵向合作治理模式,以及湖北省政府与重庆市政府、两地政府环境保护部门的横向合作治理模式。合作模式不同于控制模式和互动模式对科层体制、行政秩序的关注,合作模式下的“央地”和“府际”关系强调任务导向、绩效导向^[16]。协同模式下的合作治理化被动为主动,打破严格和低效的科层命令体制,有助于提高行政效率和治理成效。具体地说,针对三峡库区的生态环境现状,一方面由国务院和两地政府分别签署生态环境治理协议,运作层面可借鉴美国流域生态环境治理中的联邦和各州之间的协同治理方式^[17]。另一方面,拟定两地政府间的区域环境治理协议,加强府际间协同治理。协议类型可以是事务性的也可以是组织性的,可以是综合性的也可以是专项性的。具

体名称和内容可借鉴《泛珠三角区域环境保护合作协议》^[18]。治理三峡库区复杂的环境问题,不能只采用单一的治理手段和治理模式,多主体参与和多种方式治理做到多管齐下,除加强央地和府际之间的协同治理之外,还要加强政府和非政府组织的协同治理,即加强公私协同治理。这是回应生态文明建设和“多元共治”的要求,从本质上也体现了公共事务治理的民主真实性,公民参与性及公共决策的合法性等价值^[19]。具体模式如图3。

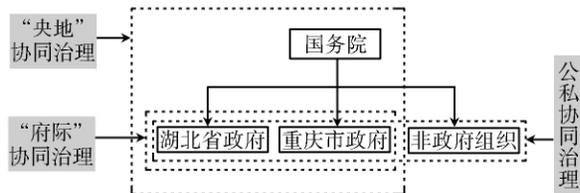


图3 “央地”和“府际”协同治理

四、结语

在“大部制”改革背景下,对三峡库区内的权力资源再次进行整合,在库区组建一个独立且统一的综合管理机构,化“多龙”为“一龙”领导下的分头监管,这样既做到了上下统一又保证了执法力量的普遍下沉,对改善库区的生态环境质量有着重要的推动作用。在建设生态文明新时期,探索三峡库区“央地”“府际”协同治理新模式,对政府的环境管理创新有着重要的启示意义。除了运用行政管理措施之外,三峡库区的生态安全还关乎社会公众利益尤其是库区沿线的居民、公众组织及企业的利益,应该更多地吸纳社会力量的加入。如何更好地吸引社会力量投入三峡库区的生态环境保护,应该成为未来三峡库区生态环境治理的主要解决的问题。

参考文献:

- [1] 三峡工程生态与环境监测信息管理中心. 库区重要生态与环境问题 [EB/OL]. [2019-09-10]. <http://www.tgenviron.org/envissue/enviproblem2.html>.
- [2] 中国科学院环境评价部,长江水资源保护科学研究所. 长江三峡水利枢纽环境影响报告书 [M]. 北京: 科学出版社,1996: 5.
- [3] 吕忠梅. 建立“绿色发展”的法律机制: 长江大保护的“中医”方案 [J]. 中国人口·资源与环境,2019(10): 1-10.
- [4] 佟柔. 中国民法学·民法总则 [M]. 北京: 中国人民公安大学出版社,1992: 56.
- [5] 肖俊. 环境监管法律关系理论解析与立法完善 [J]. 中国环境管理干部学院学报,2010(1): 11-14,18.
- [6] 陈海嵩. 我国环境监察转型的制度逻辑——以环境法实施为中心的考察 [J]. 法商研究,2019(5): 3-13.
- [7] 陈海嵩. 中国环境法治的体制性障碍及治理路径——基于中央环保督察的分析 [J]. 法律科学,2019(4): 149-159.
- [8] 陈坤. 流域管理中的法律冲突问题探讨 [J]. 科技与法律,2011(3): 75-80.
- [9] 赵绘宇. 资源与环境大部制改革的过去、现在与未来 [J]. 中国环境监察,2018(12): 27-31.
- [10] 张艳芳, ALEX GARDNER. 从法律视角分析三峡库区水环境的保护 [J]. 中国环境管理干部学院学报,2008(1): 42-44,65.
- [11] 石佑启, 黄新波. 我国大部制改革中的行政法问题研究 [M]. 北京: 知识产权出版社,2012: 99.
- [12] 周卫. 我国生态环境监管执法体制改革的法治困境与实践出路 [J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2019(6): 82-90.
- [13] 吴舜泽, 王东, 姚瑞华. 统筹推进长江水资源水环境水生态保护治理 [J]. 环境保护,2016(15): 16-20.
- [14] 何大伟, 陈静生. 三峡库区资源与环境一体化管理的机构、法律、制度初探 [J]. 长江流域资源与环境, 2000(2): 182-188.
- [15] (美)朱迪·弗里曼. 合作治理与新行政法 [M]. 毕洪敏, 陈标冲, 译. 北京: 商务印书馆,2010: 383.
- [16] 边晓慧, 张成福. 府际关系与国家治理: 功能、模型与改革思路 [J]. 中国行政管理,2016(5): 14-18.
- [17] 贾颖娜, 赵柳依, 黄燕. 美国流域水环境治理模式及对中国的启示研究 [J]. 环境科学与管理,2016(1): 21-24.
- [18] 叶必丰. 行政协议——区域政府间合作机制研究 [M]. 北京: 法律出版社,2010: 44.
- [19] 王树义, 赵小姣. 长江流域生态环境协商共治模式初探 [J]. 中国人口·资源与环境,2019(8): 31-39.

The Dilemma and Improvement of the Administrative Supervision Mechanism for the Ecological Environment of the Three Gorges Reservoir Area

WANG Yan - fen

(*Institute of Environmental Law, Wuhan University, Wuhan Hubei 430072, China*)

Abstract: The multiplicity of supervising subjects in the Three Gorges Reservoir area and the administrative sub - attributes in the scope of supervision have led to the decentralized and overlapping of the supervisory authority. The fragmentation of the regulatory object at the watershed level and the integrity of the ecosystem have led to the dilemma of the multi - administrative supervisors in the reservoir area. Three solutions have been proposed against the present background of super ministry system: One is to set up an independent and unified comprehensive management organization, turning multi - administrative supervisors into one single administrative supervisor with several executive departments; Second is to rename the existing Yangtze River Water Resources Commission as the Yangtze River Basin Administration and increase its administrative level to be affiliated with the State Council; Third is to try to use the “central and local” and “inter - government” collaborative governance model to innovate the environmental management in the Three Gorges Reservoir area.

Key words: the Three Gorges Reservoir area; ecological environment; administrative supervision; separate supervision; collaborative governance

(编辑:李红)

.....
(上接第13页)

Interpretation of Legal Interpretation

SHEN Ming - min

(*School of Law, Xiamen University, Xiamen Fujian 361005, China*)

Abstract: As the core legal method used by judges in judicial judgment, legal interpretation requires enough attention from the academic circle. However, due to the characteristics of legal interpretation as a judicial method, there are some myths in its theory and practice. With the help of relevant theories of philosophical hermeneutics, we can have a deeper understanding of the real logic and the actual operation of legal interpretation. In addition, due to the practice orientation of legal interpretation, it is of theoretical and practical significance to investigate some issues of legal interpretation in judicial practice.

Key words: legal interpretation; philosophy hermeneutics; justice; practicalness

(编辑:张文道)