本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

依法治国

综合执法如何“下笔”

□ 杨小军

党的十八届四中全会要求，要深化行政执法体制改革，并把推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类作为重要的“抓手”。如何在法律规定和制度操作层面按照中央要求做好深化执法体制改革与综合执法这篇“大文章”，有四个法律问题须认真研究。

法律依据问题

按照在法治轨道内推进改革的原则，这些要求首先应当在法律上体现出来，即制定和修改相应的法律规定，在此法律基础上推进综合执法，而不是根据政治与政策要求直接“操刀”。

目前有两部法律规定与综合执法有关。一是《行政处罚法》，二是《行政强制法》。《行政处罚法》第十六条允许一个行政机关行使另一个行政机关的行政处罚权，这就是相对集中处罚权制度的法律依据。《行政强制法》第十七条规定，依据行政处罚法的规定行使相对集中行政处罚权的行政机关，可以实施法律法规规定的与行政处罚权有关的行政强制措施，即相对集中行政强制措施权制度。这也就是说，目前的法律只是规定了相对集中处罚权制度和相对集中行政强制措施权制度，所集中或者综合的是行政处罚权和行政强制措施权。而综合执法改革，所综合的是行政执法权。该行政执法权，是否只有行政处罚权和行政强制措施权，政策没有明确，法律也没有规定。比如，行政强制执行权、行政监督检查权等，从理论上讲，属于行政执法权内容无疑，但却不在行政处罚权和行政强制措施权范围之内。所以，相对集中行政处罚权和相对集中行政强制措施权的法律依据充分，但综合所有的行政执法权的法律依据则不足。虽然有观点提出，可以从行政处罚权和行政强制措施权之中，“引导出”其他的行政执法权。但笔者认为，这样理解有损法律的权威和严肃性，有些想当然了。法无授权不可为，这个原则不是空泛的话语，而是针对每一项行政权力而言的。行政处罚权和行政强制措施权的集中或综合，要扩大到其他行政执法权，必须有法律的明确规定。因此，推进综合执法，须要制定或者修改相应的法律法规，完善法律依据，使这个改革真正做到于法有据。

综合范围问题

综合执法的范围都包括哪些部门？按照十八届四中全会决定的要求，一是部门内的综合，二是部门之间的综合。这里，不讨论部门内执法权综合问题，只讨论部门之间执法权的综合问题。因为后者更复杂，更具有典型意义。

目前，实践中探索的综合执法主要有小综合与大综合两类。就小综合而言，主要是把执法监管业务关联度比较高的几个部门执法权交给一个综合执法机构，例如，城市管理综合执法、文化管理综合执法等。这种综合执法如果继续改革发展下去，很可能会把政府众多的行业执法监管变为几个大块的执法监管，如市场监管块的综合执法，城市管理块的综合执法，文化管理块的综合执法，等等。政府下属部门执法的几十个执法机构，缩小成为十几个或者几个相对综合的执法机构。还有就是大综合执法的探索。即，把除公安执法以外的其他所有地方政府所属部门的执法权交给一个综合执法机构，由该机构统一行使执法权。这样一来，政府的执法机构就形成了两分结构：一是公安执法，二是其他行政执法。

小综合的优势在于，可以把业务关联度较高的行政执法综合集中起来，成熟一个综合一个，稳妥推进。并且，改动没有大综合那么大，引起的振动和阻力也相对少一些。作为一个初步的改革探索是可取的。但这个改革探索也有缺陷，那就是小综合块与块之间的交叉重复仍然存在，过去一个部门执法与一个部门执法之间的交叉重复，变成了一个块与一个块之间的交叉重复。大综合执法的优势则是，把二三十个部门的执法权综合集中起来，比小综合更能减少部门执法的交叉重复，更有利于统一和提高效率。但存在的疑问则是，如此大的综合执法机构其内部怎样运作？综合执法，不仅是部门执法权的综合，更重要的是执法的统一、高效、规范。如果形式上综合集中了，而实际运作上仍然是各行其是，那么其统一性、规范性和高效性就会严重受损。

笔者认为，大综合执法是基层执法的方向。在初步的小综合基础上应当继续探索大综合。更为重要的是，综合执法改革，不能仅仅是综合集中执法权就了事，而需要对综合执法机构的运行体制机制等进行深入的改革探索，使被综合的部门执法，真正协调一致，而不是内部的“四分五裂”或“各行其是”。因此，人事制度调整、执法流程规范、执法队伍整合及其执法监督的统一等，是必不可少的基础。

左右衔接问题

综合执法所综合的是执法权，而不是全部的行政管理权。简单来说，管理权没有综合，仍然保留在原来的政府部门，而只是对执法权进行了综合集中。这样，一个新的问题就出现了，即管理权与执法权的协调问题。行政执法实践中，很多部门都希望执法可以“首尾衔接”。所谓“首”，就是管理权，所谓“尾”，就是执法权。作为管理权的“首”怎样才能与作为执法权的“尾”无缝衔接呢？最好的体制当然就是自己跟自己衔接，也就是管理权和执法权都由一个部门统一行使。但综合执法改革，却是把管理权与执法权分开来，把管理权保留在原部门，把执法权交给另外一个部门行使，也就是把“首”与“尾”在体制上分开。既然已经分开，这两个权力的衔接就成了新的问题，“首”与“尾”的无缝衔接就会面临新的挑战，这是不可避免的。

如何解决衔接问题，当前的许多做法可以归结为机制，即通过协调机制解决。但毋庸讳言，体制才是解决衔接的更好办法，机制次之。对此，有两点尤为重要。一是建立管理部门与执法部门管理与执法信息共享大平台、大数据，使管理部门与执法部门的行政信息可以同范围、同程度、同时间相互共享，打通部门之间的信息藩篱。这是基础，也是管理与执法的必须。二是对于处在管理权下游和执法权上游的监督检查权这个双方共涉领域，在法律制度上确定由一个部门负责。我们知道，根据“谁审批谁监管”原则，监督检查应当是管理部门的职责，但综合执法机构为了执法（处罚、强制措施）也要监督检查。监督检查职责实际上会出现重合，可能会出现职责不清、相互推诿的现象。在笔者看来，目前通过协调机制很难解决这个问题，建议在体制制度上确定管理部门或者执法部门统一负责监督检查。

上下衔接问题

综合执法改革面临的另一个问题，即下沉执法权须要解决的其与乡镇、街道办事处的关系问题。如果执法权下移，只是到县区一级，那这个问题不存在；如果执法权下移到乡镇、街道办事处一级，那这个问题就会出现。按目前的法律制度，乡镇、街道办事处一级没有执法权，地方政府在综合执法改革中下移执法权面临法律上的尴尬。网格化管理与执法须要下移执法权，而法律上乡镇、街道办事处又没有执法权。虽然乡镇、街道办事处在某种意义上是最大的综合机构，但他们历来都是受上级政府或者部门的“委托”办事，而不是“堂堂正正”的执法者。

这需要在法律上解决好两个问题：一是法律授权乡镇、街道办事处拥有执法权，综合执法在乡镇、街道办事处一级就由乡镇、街道办事处依职权执法，无须其他部门一件一件事项地“委托”。二是综合执法机构队伍延伸到乡镇、街道办事处，执法权仍然属于综合执法机构，乡镇、街道办事处只是配合执法、协助执法。换言之，执法仍然是综合执法机构的职责权限。后者这种做法，正是目前大多数综合执法改革的做法。从长远发展和乡镇政府、街道办事处职能演变来看，乡镇、街道办事处没有执法权始终是一个越来越明显的缺陷。在法律上赋予乡镇、街道办事处执法权，应是长远之计和经常之道理。如果综合执法不是乡镇、街道办事处的法定职责，那么综合执法机构在乡镇、街道一级，其执法有效性就会大打折扣。

司法改革

让司法更好地呵护蓝天

□ 金成波

党的十八届四中全会对全面推进司法改革作出了具体安排，提出要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院。设立跨区划的人民法院，是依法治国中一个闪光点，对我国社会主义司法体制的自我完善将产生重大而深远的影响。如何设立跨区划的人民法院，北京、上海、广东等地已经进行了一些探索，但全国范围内还没有形成统一的思路。这样的大背景下，跨行政区划的环境与资源法院亟待建立。

必要性

建立跨行政区划的环境与资源法院是推动生态文明建设的重要一环。生态文明建设是中国特色社会主义事业的重要内容，关系人民福祉，关乎民族未来。党中央、国务院高度重视生态文明建设，先后出台了一系列重大决策部署，推动生态文明建设。近年来，我国环境资源诉讼案件数量激增。从2007年起，包括最高人民法院在内的多地法院探索成立专门的环境资源审判庭。然而，环境资源审判庭受理的案件虽然实行民事、刑事、行政法律关系“三合一”的管辖和审理模式，但还没有从民事、刑事、行政案件的审判模式中摆脱出来，没有形成自身独特的审判模式。更主要的是，环境资源审判庭没有摆脱与行政区划一致的设置，没有摆脱地方保护主义对司法的干扰。设立与自然生态区域相一致的环境资源法院，不仅可以解决这些问题，还可以更科学地解决具有内在特殊性的环境资源类纠纷。

可行性

设立环境资源法院在域外早有先例，例如新西兰、南非、巴基斯坦、孟加拉国、科威特、美国和澳大利亚等国家已有设立环境法院（庭）、土地法院（庭）、水法院（庭）、生态法院（庭）、森林法院（庭）和矿业法院（庭）的实践和经验，这些“环境法院”专司涉及环境污染和环境保护方面的案件。其中，较有代表性的是澳大利亚新南威尔士州土地与环境法院、美国佛蒙特州环境法院。1980年，依据《土地与环境法》，澳大利亚建立了世界上第一所环境高等法院——新南威尔士州的土地与环境法院。新南威尔士是澳大利亚人口最多、经济最发达的州。20世纪70年代，在规划和环境问题上许多机构的管辖权交叉重叠，造成了该州实践中的无序和混乱。在日益高涨的改革呼声下，该州进行了一系列卓有成效的立法和诉讼改革，成果之一便是建立了土地与环境法院。该法院的司法管辖权几乎涵盖所有涉及环境保护的纠纷。新南威尔士州的土地与环境法院自成立以来取得了巨大成功：一方面，法院的地位及权力设置提高了社会对环境问题的关注，推动了环境执法；另一方面，专业化的裁判方式提高了环境纠纷案件解决的效率和科学性。美国最早的专门环境法院是成立于1990年的佛蒙特州环境法院，其依照1989年州议会通过的《统一环境执行法》而设立。佛蒙特州森林覆盖率高，环境优美，又被称为绿色森林之州。但这样一个州成立了专门的环境法院恰恰是因为历史上环境状况糟糕，环境纠纷多，随着社会公众环保意识的加强，议会最终决定开辟创立环境法院这样一种快速解决环境纠纷的新途径。佛蒙特州环境法院人员精简，由2名法官和若干司法辅助人员构成。纵观这些法治实践，环境资源法院的设立在推动环境法实施、解决环境纠纷以及提高环境资源案件处理效率上取得了非常好的效果，对我国具有启发意义。

在我国，建立跨行政区划环境与资源法院有可行性。首先，建立专门的环境法院于法有据。我国《宪法》第124条规定，中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。《人民法院组织法》第2条规定，中华人民共和国的审判权由地方各级人民法院、最高人民法院和军事法院等专门人民法院行使。这些规定中的“军事法院等”为专门人民法院的设立预留了空间。其次，我国有建立专门法院的传统。新中国成立以来，我国先后成立过军事法院、海事法院、铁路法院（又称铁路运输法院）、农垦法院、林业法院、石油法院等专门法院。早在上个世纪80年代，已有不少环境法学者提出建立环境法院的建议。再次，现有的环境资源庭为环境与资源法院的建立奠定了组织和人事基础。现有最高法院以及各地方法院环境资源庭的建制都综合考虑了实践的需要以及自身的状况，只是没有作跨行政区划的考量。这些审判庭已逐步培养了环境与资源类案件审判的专门人才，形成了固定的程序，总结了一定的审判经验，这对环境资源法院的建立而言是宝贵财富。

顶层设计

未来在我国建立跨行政区划的环境与资源法院，应该充分借鉴域外经验，尤其是环境法院操作比较成熟的国家的做法，同时考虑我们自己的国情，在此基础上进行顶层设计。

关于管辖权。对于环境与资源法院，跨行政区划不仅要解决行政干扰和地方保护主义的问题，更要有利于环境的保护和资源的开发，有利于生态文明建设。由此，跨行政区划环境资源法院的设立，管辖权必须与地域分异的规律相契合。应改变目前以行政区划分割自然形成的流域等生态系统的管辖模式，从水、空气、土地等环境因素的自然属性出发，结合各地的环境资源案件量，探索设立以流域等生态系统或生态功能区为单位的跨行政区划环境资源专门审判机构。我国在地理上通常作以下七大分区：华东地区、华南地区、华北地区、华中地区、西南地区、西北地区、东北地区。这一划分虽然也是在行政区划的基础上做出的，但是考虑到了自然地理环境及组成成分发展的共同性、结构的相似性和自然地理过程的统一性，而这些标准恰恰是环境和资源关涉的核心要素。因此，在初级阶段，我国可以在这七大分区的基础上建立环境资源法院。

关于受案范围。《最高人民法院关于全面加强环境资源审判工作为推进生态文明建设提供有力司法保障的意见（法发〔2014〕11号）》提出，要积极探索环境资源刑事、民事、行政案件归口审理，环境资源审判要依法严惩污染环境、破坏资源犯罪，依法审理环境资源民事案件，依法审理环境资源行政案件。这一意见同样适用于未来环境与资源法院的受案范围。然而“与环境相关”这一要素如何判断，还须在实践中不断总结，通过判例和司法解释予以丰富。

关于审判。环境与资源类案件多涉及公共利益，因此案件的启动需要特殊设计。现在民事诉讼中公益诉讼制度已经存在，进一步应探索建立行政诉讼中的公益诉讼，通过行政公益诉讼来追究环境与资源案件中的行政责任。案件启动之后进入审理阶段，环境与资源类案件的审理专业性强，所以审判组织不但要充实专业人才，更要善于利用“外脑”。例如，澳大利亚新南威尔士州的土地与环境法院有技术和调解委员的设置，美国佛蒙特州环境法院有调解顾问委员会与调解员的设置，这对我们很有借鉴意义。

公共行政

破除简政放权和法治政府建设中的障碍

本报讯（记者 兰文飞）在7月19日举办的以“简政放权改革与法治政府建设”为主题的第六届中国行政改革论坛上，与会领导和学者认为，本届政府把简政放权、放管结合作为深化改革的“先手棋”和转变政府职能的“当头炮”，统筹规划，精心部署，全力推动，取得了明显成效。同时按照党的十八届四中全会部署，加快推进法治政府建设，依法规范行政权力。这些改革极大地激发了市场与社会活力，对稳增长、保就业、惠民生发挥了重要作用，也促进了政府转职能、转方式、转作风。

正如与会学者指出的，当前简政放权和法治政府建设尚处于攻坚阶段，还存在不少障碍和问题。一是简政放权存在力度递减、你放我不放、上放下不放、虚放实不放、重数量轻质量等问题。二是政府监管权责不清、能力不足。很多政府部门和人员习惯于“以审代管、以罚代管”，一些人员认为不审批就无监管职责，一些地方和部门监管体制和方式不适应简政放权后市场主体规模的增长和新业态的发展，有的一提加强监管就抱怨人员不足、编制不够、财力不够。三是政府服务意识不强、服务内容不足、服务方式不便、服务水平不高。四是法治政府建设受到观念认识和立法体制等的掣肘。

有鉴于此，与会学者认为，要解决这些问题，进一步转变政府职能，应以党的十八届四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神为指导，“放、管、服”三管齐下。

深化简政放权，进一步激发市场社会活力。简政放权包括“放开”和“下放”两层含义。“放开”就是，凡属市场能调节、社会能承担的事务，政府相关审批权要坚决取消。“下放”就是将政府必不可少的审批、核准和备案事项，根据实施能力和管理便利性，在不同政府层次间合理划分并明确公布。“放开”和“下放”都要聚焦准入和办事领域，既要放开准入，又要放松管制。

改进政府监管，营造公平有序的发展环境。转变监管理念，强化政府的法定职能意识，防止监管缺位和监管过度；要创新监管方式，充分利用大数据等信息手段，探索“互联网+监管”模式；要完善监管体系，形成系统的事中事后监管制度和跨部门、跨行业的综合监管体系。

优化公共服务，更好履行政府职责。增加政府对公共产品和服务的优质供给，为企业提供公平公正的发展环境，完善公共服务供给机制，建立起公共服务供给的激励机制和市场化服务机制，搭建审批事项少、行政效率高、行政成本低、行政过程公正透明的政务服务平台。

与会学者还就简政放权改革与法治政府建设的关系进行了探讨，认为改革与法治具有内在统一性，具有共同的价值取向和目标，共同服务于我国经济社会发展和国家治理能力的现代化；改革是一个破旧立新的过程，也是一个法律制度创新的过程，改革的成果需要通过法律确认和巩固；法治对改革具有规范和引领作用，要坚持用法治思维进行简政放权改革。

本次论坛由中国行政体制改革研究会主办。来自中央有关部门、全国政协、部分省区市的负责同志，国家行政学院、地方行政学院、科研机构、高等院校、企事业单位的专家学者400余人，围绕论坛主题进行了深入研讨和交流。

参考与借鉴

廉母退贿

□ 周 磊

党的十八大后掀起反腐风暴至今，已有多位高官落马，其中一共同病症便是没有把家人约束好，可谓“一人当官，全家贪腐”。家庭是预防和抵制腐败的第一道关口和重要阵地。树立清廉的家风，是反腐倡廉的重中之重。习近平总书记强调，“不论时代发生多大变化，不论生活格局发生多大变化，我们都要重视家庭建设，注重家庭、注重家教、注重家风”。对此，古代故事给我们很多启发。

汉人刘向的《烈女传·齐田稷母》记载了田稷退贿的故事：田稷担任齐国的相国，收受下属官吏贿赂的大量财物，送于其母，其母盘问道：“子为相三年矣，禄未尝多若此也，岂修士大夫之费哉！安所得此？”田稷只得交代这些财物是其收受下属贿赂所得。其母严厉斥责曰：“吾闻士修身洁行，不为苟得。竭情尽实，不行诈伪。非义之事，不计于心。非理之利，不入于家……尽力竭能，忠信不欺，务在效忠，必死奉命，廉洁公正。”意思是说：士大夫要修身洁行，不能随便收受人家的东西。不合理的利益，不要带回家。一定要注意做到洁身自好，言行一致，忠诚守信，办事公正。田稷感到非常惭愧，急忙将受贿来的百镒货金退还属吏。齐宣王大赞稷母“廉而有化”。田母的深明大义亦多为后人所称道。中国古代像这样廉母教子的佳话并不在少数，陶母退鱼也是一例。陶侃在踏上县令仕途之际，其母一再嘱咐和教育陶侃要尽心恤民，廉洁奉公。上任后，陶侃就托下属给其母亲带去一坛腌鱼。陶母原封不动地将腌鱼退回来，并在信中批评其子：“尔为吏，以官物遗我，非惟不能益吾，乃增吾忧矣！”陶侃将母亲的教诲铭记在心，后虽任要职，都能勤政为民，廉洁自律。



从上述两则故事可看出，两位“廉母”都不为“利”所动，公私分明，教子要养成廉洁奉公的习惯。而田、陶二人的可贵之处在于能够听从母训，知过能改，防微杜渐，真正做到廉于自身，廉于本职，廉于社会，不至于一失足成千古恨。