



流域管理体制

如何应对新变革

□朱玫

全面梳理各部委水环境治理领域职能，重新解构，建梁立柱。从公布的相关方案分析，这次流域管理体制改革的应该是水环境治理领域长期存在的职责交叉、多头治理、权责脱节的“九龙治水”顽疾。所以这次改革不是简单的整合修补，是要重新解构，“建梁立柱”。因此，既要对原来分散在发改、国土、住建、水利、农业等多部委涉及流域管理和涉水的职能，也要对原环保部门涉及流域管理和涉水的污染防治、生态保护的职能全面拆解细分，按照流域管理的需求，大刀阔斧，伤筋动骨，精心设计内部机构。

从国家层面看，既可以参考六大督察局的模式，按流域重新设立各个流域管理局，也可以统一在生态环境部下设立一个流域管理总局，内部再按流域细分。这两种设立方式各有千秋。笔者倾向于第一种方式，因为流域生态环境在现阶段还是一个比较突出的问题，需要集中精力花大力气去解决，而且各流域各有其鲜明的特点，也有分流域而治的长期积累的体制机制经验

核心阅读

政府权力清单是一项依法将行政权力事项清单化，从而实现规范行政权力、增进市场活力的本土制度创新。当前，权力清单制度虽已解决了“有没有”的问题，但从实施效果看，这一制度还有诸多有待完善之处，解决“好不好”的问题应尽快提上日程。

政府权力清单是一项依法将行政权力事项清单化，从而实现规范行政权力、增进市场活力的本土制度创新。当前，权力清单制度虽已解决了“有没有”的问题，但从实施效果看，这一制度还有诸多有待完善之处，解决“好不好”的问题应尽快提上日程。如在制度属性方面，权力清单究竟只是业务操作指南或政府信息公开载体，还是法律文件，尚无定论；实际效力方面，权力清单是否具有硬性约束力，实践中有不同看法；法律依据方面，部门规范性文件、三定方案、国际条约等是否可作为梳理权力事项的依据，尚未达成统一；编制程序上，目前清单编制完全属政府内部程序，民主性尚不足，一定程度上影响了其科学性；清单质量上，由于缺乏顶层设计和监督机制，各地权力清单形式千差万别、质量参差不齐，有的权力事项甚至和法律相冲突等。这些问题严重影响了权力清单制度的权

核心阅读

3月28日，中央全面深化改革委员会第一次会议召开，会上进一步强调了深化党和国家机构改革全面启动，对生态环保等人民群众普遍关心的领域要重点攻坚、抓好落实。根据公布的改革方案有关内容，生态环境部将统一承担流域水环境保护职责。我国流域管理体制将再次面临新的变革。

值得继承发扬革新。另外，有的流域管理机构位置应该调整到上游地区，从源头管理抓起，不能因设在下游而发生信息失灵、监管滞后等现象。

真正赋予流域管理机构统一的责权。这次改革，也是要确保一类事项原则上由一个部门统筹、一件事情原则上由一个部门负责，因此要把责权利统一赋予流域管理机构。一是制定统一的流域管理法规章、统一的水（环境）功能区划和生态功能分区、统一的水（环境）生态标准、统一的污染排放标准；二是制定并监督实施流域内相对统一的水资源、水环境、水生态和水安全等开发利用和保护总体规划；三是制定系统的涉及流域产业发展、总量控制、排污权交易、生态补偿等生态环境政策；四是负责流域内中央财政生态环境资金的分配和监督，组织开展流域内重大基础性科研课题的攻关和关键技术的应用研究；五是负责流域内重大、跨省的项目审批，协调省际间生态环境矛盾或纠纷，建设统一的流域管理大数据平台，统一制定并监督执行流域生态环境考核标准，统一负责对流域内河长制执行情况监督考核。

及时修订或制定相关法律法规和三定方案。《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》（以下简称《决定》）指出，机构编制法定化是深化党和国家机构改革的重要保障，因此《决定》明确要求推进机构编制法定化。在着手开展流域管理机构改革的同时，需着手考虑涉水的相关法律法规的修订，甚至制定问题（比如，制定长江流域生态环境保护法），将流域机构、职能、权限、程序、责任等法定化，实现法定授权。及时制定生态环境部及内设流域机构的“三定方案”。这次“三定方案”跟以往比应该是一个增责扩职的过程，需实现流域生态环境管理的权责清单同“三定方案”规定充分衔接，规范和约束履职行为。

允许地方流域管理机构改革多元化。《决定》提出，赋予省级及以下机构更多自主权，上级机关要优化对基层的领导方式，既允许“一对多”，也允许“多对一”。各地现有的流域管理体制机制是在多年实践基础上逐渐形成的，比较典型的有珠江流域的平等协商模式，滇池、巢湖和辽河等流域的统一综合监管模式，太湖流域的统分结合模式等。各省市选择不同的流域管理模式一定程度上也是遵循了各地自然、社会 and 经济发展等不同阶段的规律性。因此，在地方流域管理体制改革中，应给予地方充分的自主选择权，尊重历史、正视现实、着眼长远，充分调动地方积极性，因地制宜做出变革。

地方的改革不仅要解决“九龙治水”顽疾，还应着力解决两个双管的统筹：让管生产的管环保、管发展的管环保。可以先行深入一步，把涉及自然资源、发改、经信、水利等部门的规划、项目审批等权责统一到流域管理机构，率先实现多规合一，实现山水林田湖草、经济和生态环境的系统治理。

建立完善流域层面的多利益相关方参与的共治体系。近年来，各地公众参与流域治理确实有长足发展，但没有真正建立起一个多方合作的共治体系，还是以政府治理为主，企业治理更多的是被动行为，他们的想法被听到或采纳的概率并不理想。这次流域管理机构改革应认真研究如何搭建各利益相关者之间的合作伙伴关系，包括上下级政府及其各有关部门，企业、社会组织、公民等。让公众参与成为有效的社会监督机制，让旁观者成为参与者，让破坏者成为建设者，构筑起一个政府、企业、公众三足鼎立的共治体系。同时，还需进一步加强流域内省市间利益相关方之间的合作共治，从国外经验和国内已有实践看，这是一个趋势。通过共同协商的平等协议，兼顾各方利益，更能充分调动利益相关方的积极性。

打赢蓝天保卫战任重道远

□李昕

全国生态环境保护大会强调，要把解决突出生态环境问题作为民生优先领域，坚决打赢蓝天保卫战是重中之重，还老百姓“蓝天白云、繁星闪烁”。自2013—2017年“大气污染防治行动计划”实施5年来，我国大部分区域的空气质量有了明显改善，基本实现了既定目标。

但从目前空气质量现状来看，仍然不容乐观。2016年统计数据表明，我国煤炭消费总量和粗钢产量依然占全球的50%；相比2000年，我国民用汽车保有量增长了10倍以上。这说明随着工业化和城镇化进程的推进，排放源日趋多样化与复杂化，以臭氧和PM2.5为主要特征污染物的区域性复合型大气污染进一步突显。污染治理也更具复杂性、艰巨性和长期性。加之全球气候变暖，我国东部近地面风速呈减小趋势，大气自净能力将趋弱，这意味着在污染物排放量没有根本性减少的情况下，东部区域雾霾天气的发生概率将会增加。再者，相比很多国家，我国现行的环境空气质量标准限值相对宽松，仅与世界卫生组织空气质量指导值的第一阶段值相当。由此看来，“蓝天保卫战”还需久久为功，任重而道远。

一是低层臭氧超标有所上升。从对近5年空气质量评估看，氮氧化物下降比率仅为31%，由氮氧化物和挥发性有机物光化学反应生成的二次污染物臭氧，在夏秋季超过国家标准的比例逐年升高。由于技术原因，非电力行业如钢铁、水泥等脱硝设施安装比例偏低，我国煤中硫份较高，使得电厂脱硝设施运行效率低和维护成本高。机动车保有量增加，以及对油印、汽修、装饰装修、干洗等挥发性有机物排放重视不够，使得氮氧化物和挥发性有机物减排难度较大。

二是燃烧源排放的氨气被严重低估。从近年来我国尿素消费结构转变来看，畜禽养殖逐年减少，农用地已由氮肥转向复合肥。但工业和车用尿素却在逐年升高，工业如三聚氰胺、人造板生产、机动车排放、散煤燃烧及脱硝过程已成为重要的氨气来源。氨气活性强，极易转化成硫酸

铵、硝酸铵等二次粒子，造成PM2.5污染，大气能见度下降。

三是短期的行政管控措施不能治本。有些地区在污染严重的秋冬季采用的限产、停产等短期行政污染控制措施，不仅无法从根本上实现污染治理的有效目标，也影响了百姓的正常生产、生活秩序，社会效益不高。

四是偷排漏排现象还在一定程度上存在。具有环评批复的大量合法企业为了降低运营成本，环保设施非正常运行造成偷排现象还时有发生。

因此，产业结构的调整和能源结构的优化，无疑是打赢大气污染攻坚战的根本之策。但防治工作还需进一步完善管理制度，应用科学技术创新，多采用法律与经济手段，建立长效机制，使之具有可持续性。

一是加强氮氧化物、揮发性有机物等的治理力度。加大非电力行业如钢铁、有色冶炼、建材和石油化工行业脱硫脱硝的治理力度。鼓励发展和使用清洁煤技术，将原煤中的尘和硫预先脱除，可大幅降低末端治理设施的运行和维护成本。与欧美国家相比，我国成品油中苯系物、烯烃等不饱和和烃类的比例显著偏高。对此，应改进炼油工艺，加大加氢重整工艺的使用率，降低油品中的不饱和烃含量，从而降低大气氧化性，减少臭氧与二次细颗粒物的形成。此外，还应重视散煤燃烧氨气的排放，加强工业生产、脱硝设施和机动车等氨排放的监管。

二是进一步完善污染源全面监测，提高执法效能。应不再拘泥于传统污染源在线监控方式，积极探索利用工业物联网技术，应用传感器、大数据分析等新技术手段对所有大、中、小污染源进行全覆盖监管，尤其是应用传感器对减排设施运行工况的关键参数进行实时监测，促使企业的达标排放落在实处，有效降低区域排放总量。同时，还可用于校对污染行业的排放因子，有助于污染源排放清单的动态更新。对卫星、激光雷达、地面站点等多维度监测网络形成的大数据进行深度分析，应用新的大气流场数值模拟技术进行溯源，动态识别排放源，将污染来源分析进一步精细化，有效提高执法效能和控制措施的

针对性。

三是完善污染治理的经济激励政策。确立“污染者付费，专业化治理”的新思路，在投融资、税收、立法等方面制定有利于第三方治理发展的经济激励政策。建议鼓励地方政府以绿色发展引导基金、PPP等金融方式将污染减排新技术、新工艺以及污染减排运营管理第三方的服务，按期甚至提前导入企业应用，在不增加企业现时资金投入或成本的同时，确保企业达标排放或超低排放。

四是进一步完善区域协同治理制度。推进跨行政区划环境污染防治的立法工作，为区域环境污染联合防治提供有效法律保障。研究推行区域能源消耗总量控制，区域火电、钢铁冶金、石油化工、水泥生产等资源消耗型污染企业的总量控制，以及区域新增重点行业污染项目联合环评审批制度。运用市场机制，实现区域重点污染物SO2排放排污权交易制度，以及逐步实施区域氮氧化物和可挥发性有机物排放的总量控制与交易。

五是完善以生态环境为导向的地方绩效考核激励机制。树立环境优先理念，营造以经济发展、社会均衡、生态环保为原则的施政环境。建立健全以生态价值观念为准则的生态文化体系，以改善生态环境质量为核心的责任目标体系，以生态系统良性循环和环境风险有效防控为重点的生态安全体系，以产业生态化和生态产业化为主体的生态经济体系。

六是实行区域污染防治措施的成本与效益评估制度。每年区域污染防治措施执行前要做目标可达性评估与分析，以及防治措施经济成本核算和环境效益评估分析，保障污染治理措施实施的有效性，环境改善目标的可达性。同时，重点保障环境治理资金投入使用的最大效益化。

此外，相关信息在不涉及国家机密的基础上应尽可能向公众公开，合理引导公众环境改善意愿与预期，使公众在日常生活与生产活动中自觉参与治理和监督。

战略参考

才能真正树立起权力清单的权威，也才能让该制度真正助推依法行政。

制度功能由被动清单走向能动清单

权力清单是对行政法律法规的细化和整合，法律如何规定，清单就如何体现，因此权力清单是一种“被动清单”，这种思路是正确的。但由于我国经济社会发展和全面深化改革的步伐较快，如法律规定确已产生明显的滞后性，编制清单时是否可根据实际需要主动做出调整？笔者认为，多数情况下法律对于社会生活有一定的滞后性，但遵从法律是法治的基本要义，被动清单恰恰是法治精神的体现。但这并不是说，面对明显不合理的法律规定，权力清单就应当全面被动接受、无能为力。否则，就显然过于僵化了，也失去了一次制度修正的良好契机。

因此，有必要树立“能动清单”的理念，在编制权力清单时既尊重法律的原本规定，同时也对法律规定做出审查与评估，对于明显不合理或上位法相冲突的，应当经法定程序向有关机关提出审查建议。其中，法律规定明显不合理的，应由地方人大常委会经法定程序向全国人大常委会法制机构报告；发现行政法规不合理或与法律冲突，应向国务院法制机构报告；发现地方性法规或规章不合理的，向相关地方法制机构报告。相关法制机构有义务做出答复，对确实不合理或违背上位法的规定及时做出解释或修订。这样有利于行政法律体系的完善，从而推动实质性法治的进步，实现改革与法治的和谐统一。

国家治理

完善权力清单制度的五个维度

□梁超

权威性和公信力，制约其规范行政权力的功能。而且，在中国裁判文书网搜索发现，已有336个检索结果与权力清单具有直接或间接关系，这表明某些权力清单已逐渐成司法审查的对象，应当引起足够重视。笔者认为，搭建权力清单制度形态的“上半场”目标已经实现，权力清单制度应尽快进入规范发展、提质增效的“下半场”。

实施动力由政策化走向法治化

权力清单制度虽已全面铺开，但各地的推动力度、工作进展、清单质量差距较大。一些地方进展缓慢，少数地方政府部门至今尚未公布清单；有的敷衍了事，清单内容简单笼统，甚至缺少权力运行图、法律依据等基本要素；有的甚至塞“私货”，利用清单扩张部门权力；有的清单一经编制便一成不变，与法律法规存在冲突等，这些问题的根本原因在于实施动力不足。目前，权力清单制度的唯一依据是《意见》，发文规格不可谓不高，但政策与法律相比，在约束力、稳定性、责任追究等方面均存在一定差距，造成少数地方对编制权力清单并非真正重视，而只是当作应对上级任务来敷衍。

在权力清单制度走向高质量发展的下半场，首先需推进权力清单制

度的法治化，解决制度发展的动力问题，建议以行政法规对权力清单制度做出顶层设计，增强制度的刚性。需明确编制和公布权力清单是地方政府的一项法定职责，严格按照清单行政是法定义务；规定权力清单应包含的基本要素，防止清单编制的随意性；细化编制程序，增强民主性和科学性；确定动态调整机制，定期根据法律法规的立改废释情况，对清单做出更新调整；明确违背清单的法律责任，让权力清单长上“牙齿”等。总之，只有将权力清单制度的发展纳入法治化轨道，制度才能保持持久活力，才能起到规范行政权力的作用。

清单形态由自由探索走向统一规范

由于权力清单制度无任何先例可循，且无明确的技术规范，清单编制工作总体处于自我摸索阶段，带来了不少问题。最明显的就是各地权力清单形式差别过大，科学性合理性受到质疑。

在权力清单制度发展的下半场，应从中央政府层面加强对权力清单编制工作的指导，总结和复制可供推广的编制经验，从形式上解决清单编制的随意性问题。增强制度的统一性，尤其是对权力清单的编制程序、分类标准、包含要素、展现形式、动态调

整、审查机制等做出明确规定，在实现权力清单标准化发展的基础上，统一规范清单的具体编制工作。此外，国务院各行业主管部门应当编制本行业的权力清单指导目录，以供地方政府部门借鉴参考。

编制思路由数量优先走向质量为本

以数量为先的清单编制思路不仅造成清单形式千差万别，还在内容上影响着清单质量。笔者通过检索发现，有的清单缺乏必要的要素，甚至存在法律依据、权力运行图为空白的情况；有的权力事项名称、法律责任等规定极其笼统；有的权力事项甚至存在漏项、缺项；有的甚至对国家已经取消的权力事项，尚未作出及时更新等。因此，这就造成清单的实际效果不如人意，尽管耗费了大量行政资源，但“清单无用论”思想却在基层有所蔓延。

对此，应引入第三方评估机制，对近年来权力清单制度实施情况进行评估，全面梳理质量短板，努力提高清单质量。一是文本方面，核查权力事项的序号、名称、法律依据、流程图、办理时限、法律责任及联系方式等是否齐备；内容方面，重点评估包括权力事项梳理的完备性，权力分类的科学性，法律依据的准确性，与法律规定的一致性；落实方面，清单

有没有得到遵守，有没有清单之外行权的行为。通过全面评估，为下一步高质量推进权力清单工作提供參考依据。

制度实效由软性效力走向硬性效力

《意见》并未对清单的效力问题作出明确规定，从笔者了解的情况看，权力清单在实践中的约束力还不够强，几乎没有行政机关将权力清单作为执法或行政的依据。当然，行政机关的行为依据应是现行法律法规，但考虑到《意见》规定“行政权力进清单、清单之外无权力”，清单与法律规定是一一对应关系，且清单具有直观明了、可按图索骥的优势，不妨赋予其法律效力，以更好发挥推动依法行政的作用。如果权力清单缺乏硬性约束，就会大大降低这一制度的效力，大量的权力清单被束之高阁，浪费大量的行政资源。

可将权力清单的性质定位为准法律，赋予其一定的法律效力，权力清单既可作为行政机关履行权力或不履行权力的依据，也可作为相对人要求行政机关履行职责或不履行职责的依据。当然，若清单和法律发生冲突时，则依法律行事。权力清单之外的权力事项，政府部门不得实施，除非有法律法规的另行规定。总之，唯有将权力清单由软约束向硬约束转变，