

广西浦北县生态安全综合执法体制改革的探索及启示

□ 熊水龙

(中共广西区委党校、广西行政学院, 广西 南宁 530021)

摘要:党的十八大以来,在中央及广西高度重视生态文明建设、推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下,广西浦北县在党的十九大之后大胆创新,从明确新的执法机构的设置和级别、分清内部职责分工、适当增加编制及经费保障等方面推进全县生态安全综合执法体制改革,成功地把“森林卫士”转型为“生态卫士”。改革后的生态安全综合执法体制运转顺畅,干部群众的生态保护意识大大增强,全县生态环境得到全方位的有效保护。浦北的改革实践说明,改革要取得成功,就必须坚持人民至上的发展理念,领导干部必须解放思想、大胆创新,采取的改革措施必须把脉精准、务求实效,同时还必须打造一支精干高效的执法队伍。

关键词:生态安全;执法体制;改革

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1004-1494(2021)01-0087-05

近年来,广西浦北县为贯彻落实党和国家及自治区推进生态文明建设的一系列方针、政策,解放思想,勇于探索,积极推进县域生态安全综合执法体制改革创新,取得了显著成效。当前,党的十九届四中全会精神正全面贯彻落实,对浦北县的改革实践及经验加以梳理和总结,既有理论意义,也有实践价值。

一、浦北县生态安全综合执法体制改革的主要背景

浦北县推动生态安全综合执法体制改革并最终取得显著成效,并非偶然,而是特定时期历史的和现实的、内在的和外在的各种因素综合推动的结果。

(一)国家对生态文明和治理能力现代化建设高度重视

党的十八大以来,党围绕生态文明建设提出了一系列新理念新思想新战略,开展了一系列根本性、开创性、长远性工作,生态文明理念日益深入人心。2012年11月,党的十八大报告提出“美丽

中国”概念。2017年10月,党的十九大报告提出“建设美丽中国”目标。2018年3月,我国将“美丽中国”“生态文明”历史性地写入宪法之中。习近平总书记自党的十八大以来涉及生态安全及生态文明建设的讲话、论述和批示、指示多达300余次。2017年4月,习近平总书记在考察广西时特别强调:广西生态优势金不换,要坚持把节约优先、保护优先、自然恢复作为基本方针,把人与自然和谐相处作为基本目标,使八桂大地青山常在、清水长流、空气常新,让良好生态环境成为人民生活质量的增长点、成为展现美丽形象的发力点^[1]。党的十八大以来,广西领导班子认真学习领会并坚决贯彻落实中央关于生态文明建设的精神和政策,在全区相继开展了“美丽广西清洁乡村”“美丽广西生态乡村”“美丽广西宜居乡村”等活动,在推动美丽广西建设方面取得了显著成就。

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现

收稿日期:2020-10-10

作者简介:熊水龙,男,中共广西区委党校(广西行政学院)公共管理教研部副教授,主要研究方向为公共管理。

代化。2019年10月党的十九届四中全会对国家制度建设问题进行专门研究并作出明确而具体的部署。这对推动中国特色社会主义制度改革创新和国家治理体系和治理能力现代化事业,具有十分重大而深远的理论和实践意义。

(二) 全国森林公安执法体制改革的理论及实践探索

我国森林公安前身是1948年成立于东北、内蒙古地区的林业公安,经过70多年的发展,现已壮大成为一支遍布全国、拥有7万多名警力的公安专业执法队伍。森林公安实行以林业部门领导为主、公安部门领导为辅的双重领导体制,即条块结合,以块为主,但同时接受上级森林公安机关的领导和指导。各级地方森林公安机关列入地方公安序列。

理论探讨方面,党的十八大以来关于公安生态安全综合执法体制改革的理论探讨有不少。有人认为,在新时代,森林公安改革必须跳出森林公安本身的视角,应站在生态文明建设战略高度,按山水林田湖是一个生命共同体理念,实现生态领域的完全执法^[2]。有人主张,应相对集中生态安全保护的行政处罚权,从根本上解决重复执法、多头执法、执法缺位问题^[3]。还有人认为,我国现行生态系统管理职能过于分散,除林业部门外,其他部门对生态犯罪案件无刑事侦查权,只有行政处罚权,因此缺乏应有威慑力。解决办法是建议将森林公安转型为生态警察^[4]。

实践探索方面,全国有多地公安机关在生态安全综合执法体制方面先行进行了改革探索。例如,内蒙古、河北、重庆等省市公安厅(局)组建了省(市)级生态安全犯罪侦查队伍;湖北黄石、云南昆明、广东佛山等市公安局组建了市级生态安全犯罪侦查队伍。江西省的樟树市、石城县则将污染环境罪、擅自进口固体废物罪、非法捕捞水产品罪、非法占用农用地罪、非法采矿罪等罪名的刑事执法权限划归森林公安管辖。江西省安远县尝试推进县森林公安局综合执法,行使农、林、水、渔的行政执法权。2017年4月25日福建永安市在森林公安局内成立生态环保警察队伍,大胆探索建立环境资源保护行政执法与刑事司法衔接的有效机制,依法查处破坏生态环境、妨害生态资源管理的各类刑事案件。2017年6月9日,海南省公安厅旅游与环境资源警察总队正式挂牌成立,标志着该省从此有了维护全省生态安全的专业公安执法队伍。2017年6月

20日,福建永春县成立生态警察专业队伍,专司生态环境保护职能^[4]。

(三) 浦北县县域生态安全保护面临的现实困境

浦北县地处北部湾经济区,碧水蓝天,绿色葱茏,森林覆盖率高,拥有全国面积最大的10万亩原始红椎林。该县先后获得“世界长寿之乡”“全国绿化突出贡献单位”“全国绿化模范县”“国家园林县城”等荣誉称号,具有较好的生态优势。2017年10月改革之前一段时间,浦北的生态安全保护面临着严峻考验和现实挑战,县领导班子感受到巨大的压力和困惑,表现为:一是县委县政府形成新的县域发展思路,即在保护好浦北县“世界长寿之乡”金字招牌(2017年4月获得)的基础上,充分利用浦北的生态优势,打造“山水浦北·常来长寿”的靓丽名片,推进浦北县可持续高质量发展;二是中央在对广西的环保督察中,发现部分流经浦北县域的南流江存在水质问题并限期整改;三是浦北县的河长制在推行中遇到不小的阻力;四是全县广大干部群众对县内层出不穷的破坏生态环境事件强烈不满等。

县领导班子在推进全县经济社会发展、保护生态安全过程中,深刻感受到原有执法体制的种种弊端,其集中表现为条块分割、僵化低效。各部门貌似分工合作、各司其职,其实劲使不到一块,彼此间互相推诿,不作为,慢作为,甚至乱作为,争功诿过,争权逐利,效率低下。县领导班子认定,要做好前述各项工作,关键是要解决执法体制问题,必须探索出一套科学合理、符合县情的保护生态安全的综合执法体制。

二、浦北县生态安全综合执法体制改革的基本措施

县领导班子在充分调研,深入讨论,广求意见的基础上,研究制定出《浦北县生态安全执法深化改革方案》。2017年10月底,正值党的十九大刚刚闭幕之时,浦北县成立改革领导小组,正式启动全县生态安全综合执法体制改革。改革的整体思路就是改“森林警察”为“生态警察”,变“森林卫士”为“生态卫士”,增其责、赋其权、扩其能、提其效(见图1)。

(一) 明确机构设置。将县国土、林业、水利、环保、农业、水产畜牧等部门的生态安全保护执法职能进行有效整合,成立“浦北县生态安全警察大

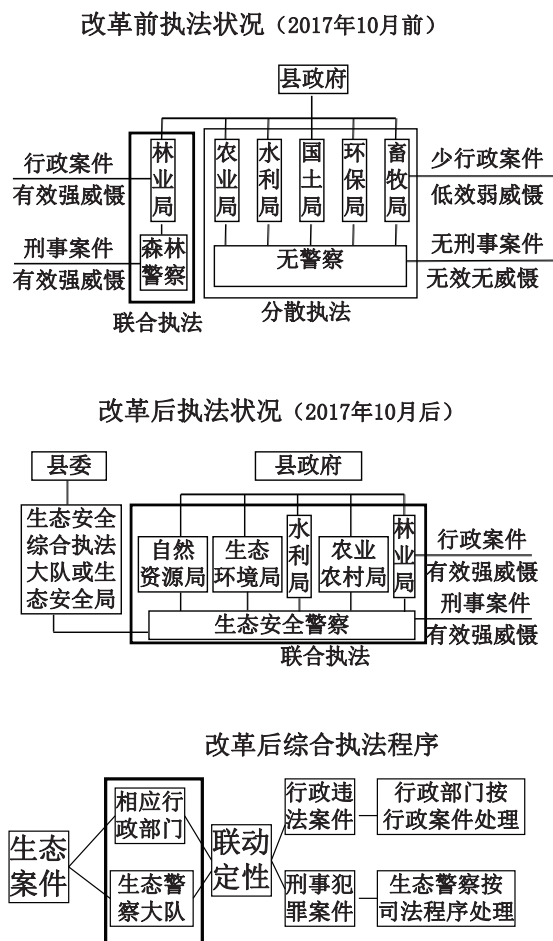


图1 浦北县生态安全综合执法体制改革示意图

队”“浦北县生态安全综合执法大队”，与原有的浦北县森林公安局实行“一套人马，三块牌子”的管理体制。将原有县公安局森林警察大队更名为县公安局生态安全警察大队。增挂“浦北县生态安全综合执法大队”牌子，形成以生态警察为后盾的强大综合执法合力。保留“县公安局森林警察大队”的牌子是考虑到改革过渡期仍需与原有体制保持接轨。

为加强新体制的领导和协调，确保长效稳定，还成立了浦北县生态安全执法领导小组，由县委书记、县长任组长，分管副县长任副组长，领导小组办公室设在县森林公安局内，办公室主任由森林公安局局长兼任，县国土、林业、水利、环保、农业、水产畜牧等部门为领导小组成员单位。

(二) 明确职责分工。由于浦北启动生态安全综合执法体制改革时，我国新一轮政府机构改革尚未启动，国家原有法律法规尚未修改调整，因此浦北县在发布的改革文件中注明“根据法律法规的规

定以及受上级主管部门指定委托”的文字内容，以保证新成立机构执法主体的合法性和权威性。下发的改革文件规定了县生态安全综合执法大队与县里各相关部门执法主体及各乡镇（街道）综合执法机构的职责分工，明确了各执法主体间牵头负责与协调配合、集中查办与日常监管、大案要案与一般案件处理的关系。

(三) 明确增加编制。为确保执法职能的有效履行，浦北县在森林公安局原有编制基础上，为新的生态安全警察大队调整增加政法专项编制8名，科级领导职数1名，辅警编制36名，体现了对这支队伍的高度重视，同时充实了执法力量。

(四) 明确机构级别。浦北县根据上级有关文件精神，参照广西区内其他县市区的做法，上报钦州市机构编制委员会，将浦北县生态安全综合执法机构确定为县人民政府负责全县生态安全领域综合执法的正科级机构。相应行政级别的确定，能确保新设立机构的权威性，以有效组织协调其他部门开展生态安全保护工作。

(五) 明确保障机制。为保持执法队伍的正规化和整体威力，浦北县将新成立的生态安全综合执法机构列入公安机关序列，行使公安机关职权，配备公安机关装备，享受公安机关待遇，实行财务独立核算和收支两条线管理，经费来源为财政全额拨款。

(六) 明确实施步骤。共分三步实施改革：第一步将浦北公安局森林警察大队更名为浦北公安局生态安全警察大队，增加机构职责，内部调整编制；第二步按规定将改革情况上报市一级政府，并确定生态安全综合执法机构为县人民政府领导的正科级行政机构；第三步在国家新一轮政府机构改革时，按照撤一建一原则，因地制宜地对生态安全综合执法机构重新“三定”。

三、浦北县生态安全综合执法体制改革的主要成效

经过两年多的努力探索，浦北县生态安全综合执法体制改革取得了明显成效，在体制运行、实践效果和社会反响等方面都表现良好。

(一) 综合执法的体制顺畅

改革结束了困扰浦北多年的生态领域“九龙治水”式分散执法的低效混乱局面，使全县生态安全

执法真正硬起来了。

新成立的县生态安全执法领导小组是浦北生态安全执法领域的最高领导机关，县生态安全局为总指挥，统一指挥、协调县生态警察大队和政府各部门（生态环境、自然资源、农、林、水等）以及各乡镇（街道）综合执法机构的执法行动。县域内发生破坏生态安全案件后，案件调查信息材料汇总到生态安全局，生态安全局据此作出属刑事或一般行政案件的性质判断。若属于刑事案件的，则由生态警察大队与相关行政部门联合到场执法，由生态警察大队立案侦查，收集证据后移交检察院、法院按司法程序处理，行政部门主要在取证过程中就专业技术方面起配合、协助作用；若属于一般行政案件，则主要由相关行政部门调查取证后按行政程序立案处理，生态安全局负有监督职责。只有行政部门经过各种努力仍不能有效处理好的少数行政案件，生态警察才会介入，以保障行政处罚的有效实施。生态安全局则通过年终绩效评估等多种方式监督各部门的生态安全保护工作。

建立联席会议制度。遇有重大、复杂、疑难的破坏生态安全案件，则由县生态安全局召集各相关部门负责人到场，召开联席会议一起研究解决方案。案件涉及到什么部门，就由该部门解决各自职责范围内的问题。

从两年多的实践效果来看，上述浦北县改革后的新的生态安全综合执法体制对全县生态安全保护起到了良好作用，案件解决快、解决好，震慑效果强。这说明新的执法体制设计考虑了各方意愿，符合国家大政方针，科学合理，适应实际工作需要。

（二）生态保护的效果显著

浦北县自2017年10月底进行生态安全综合执法体制改革以来，在县领导班子统一领导和部署下，县生态安全综合执法大队（县生态安全局）在全县范围开展了大量综合执法活动。先后办理了影响特别大的石埇镇以叶某林为首的黑社会集团非法采矿案，铲除了樟家水库十多年被黑恶势力霸占的几十个非法采砂点，查处了张黄镇黑恶势力非法采砂团伙，解决了中央环保督察在南流江、武思江和大成镇、北通镇、泉水镇发现的多个“牛皮癣”环保问题。先后集中开展“非法采砂集中整治”“南流江流域水环境综合整治”“非法占用林地清理排查”“国门利剑2018”等生态保护专项活动共80余次，出动人员1550人次。县生态安全局（或公安

局生态安全警察大队）共受理或指导办理破坏生态安全的各类案件1800余起，其中刑事立案178起，追究刑事责任185人，行政立案276起，行政处罚323人，治安拘留14人。两年多时间所办案件数量超过除林业部门以外其他各部门近30年数量的总和。责令关停非法采砂、占用耕地及林地1000余处，参与铲除小、散、乱点347个，罚没款350万元，为国家挽回损失1.3亿元。总之，浦北的改革大大规范了全县自然资源的开发利用，有效保护了浦北县的绿水青山。截至2019年底，全县森林覆盖率达73.27%^①。

（三）改革的社会反响强烈

改革两年多，全县广大干部群众的生态安全保护意识和遵法守法自觉性大大增强，各种破坏生态安全现象明显减少。新体制唤醒了群众生态安全意识，群众举报破坏生态安全案件蔚然成风，全县干部群众对生态环境保护工作满意度大大提高。改革还培养锻炼出一支担当有为、特别能战斗、赢得人民信赖的生态安全警察队伍。

浦北县生态安全综合执法体制改革产生了较大的外部影响，引起了区内外高度关注，获得全国同行的普遍赞同。一年多来共有18个省（市、区）的108个市（县、区）的代表到浦北参观、访问、交流或索要经验材料。浦北县生态安全局多次应邀到区内外介绍改革经验。浦北县生态安全综合执法体制改革的作法被全国同行称为“浦北模式”。自治区党委政法委对浦北做法予以充分肯定。《光明日报》《法制日报》《中国改革报》《广西日报》等众多媒体也以大篇幅进行了报道。

四、浦北县生态安全综合执法体制改革的启示

浦北县生态安全综合执法体制改革能顺利进行并取得一定的成效，固然得益于党的十八大以来中央和广西高度重视生态文明建设的大环境，但浦北县自身的努力无疑十分关键。

（一）坚持人民至上的发展理念是改革成功的基本前提

习近平总书记指出：“我们要始终把人民立场作为根本立场，把为人民谋幸福作为根本使命，坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，贯彻群众路线，尊重人民主体地位和首创精神，始终保持同人民群众的血肉联系，凝聚起众志成城的磅礴力量，

团结带领人民共同创造历史伟业。”^{[5]136}“我们提出坚持以人民为中心的发展思想,深入贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。”^{[5]134}党的十八大以来,广西逐步树立绿色发展理念,日益重视生态环境的保护问题。

浦北县在生态安全综合执法体制改革之前,面临生态环境恶化的种种问题和巨大压力,县领导班子面对广大干部群众的呼声,急人民之所急,想人民之所想,认真践行党的十九大精神和习近平生态文明思想,以非常举措创新执法体制,解决生态安全保护问题。县领导班子主要成员形成改革共识后,分头行动、密集调研、征询意见、反复开会研究,最后确定以解决体制机制问题为重点,以提高管理效能为目标,在党的十九大刚闭幕时全力推行县生态安全综合执法体制改革。

(二)解放思想、担当实干、大胆创新是改革成功的关键

习近平总书记提出要“真刀真枪推进改革”^{[6]97},要“拿出勇气和魄力,自觉运用改革思维谋划和推动工作,不断提高领导、谋划、推动、落实改革的能力和水平,切实做到人民有所呼、改革有所应”^{[6]102}。改革是一场自我革命,需要解放思想、大胆创新,摆脱旧思维、旧习惯、旧体制、旧框框的束缚,冲破各种阻力,还可能承担一定的风险。浦北县启动生态安全综合执法体制改革的2017年10月底,我国新一轮政府机构改革尚未进行,全国森林公安体制改革也还没有成功经验可供借鉴。把“森林公安”变身“生态公安”的做法于法无据,改革刚启动时的确遭遇了方方面面不小的阻力。可见,浦北县领导班子具备的担当实干、大胆探索、勇吃“螃蟹”精神实属难能可贵。

(三)把脉精准、措施给力、务求实效是改革成功的保障

浦北县以满足人民需要为出发点,围绕“保护生态安全”这个中心目标进行的生态安全综合执法体制改革,思路清、目标准、措施实、力度大,各层面体制机制设计合理,衔接严密。改革后的生态安全综合执法体制不仅在机构设置、职能划分、人员编制、经费支配等方面得到了保障,而且实现了执法领域的全覆盖,较好地解决了生态安全执法的合法性和有效性问题。这说明以执法办案业绩为核心的改革是有生命力的,是经得起考验的。这种改革不仅得到全国各地森林公安部门及理论界的普遍

认同,同时也得到该县农、林、水、自然资源、生态环境等部门的认可和支持。

(四)打造一支有担当、敢作为的执法队伍是改革成功的重要条件

浦北生态警察大队的前身是该县森林公安局,这支队伍多年来坚持政治建警,从严治警,开拓创新,锐意进取,大力开展基础信息化、警务实战化、执法规范化、队伍正规化建设,是一支有团队精神、有凝聚力、能担当、特别能战斗的队伍。这支队伍在改革前就曾荣获集体二等功一次、三等功三次、集体受嘉奖八次等,干警个人获二等功、三等功等荣誉230余次,各项工作均走在广西森林公安前列。这也是浦北县领导在改革时充分信任并将保护全县生态安全重担交给这支队伍的主要原因。改革后,成立县生态安全局,将这支队伍列入公安机关序列,行使公安机关职权,选配得力的领导班子,配备公安机关装备,享受公安机关待遇,实行财政全额拨款。这些保障机制有效地保证了这支队伍的整体威力。这支队伍目前正按新形势、新任务、新要求,努力打造成为保护浦北绿水青山的铁军。

注释:

①参见2019年12月《浦北县生态安全综合执法改革情况汇报》。

参考文献:

- [1]刘华新,等.牢记嘱托,谱写丝路新篇章——习近平总书记考察广西在当地引起热烈反响[EB/OL].<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/0423/c64387-29229493.html>.
- [2]许家新.关于深化森林公安改革的设想[J].森林公安,2016(3):20.
- [3]张高文.森林生态安全综合执法改革研究[J].林业经济,2018(2):43-44.
- [4]兰春福.森林公安转型为生态警察的思考与建议[J].森林公安,2017(5):46.
- [5]习近平.习近平谈治国理政:第三卷[M].北京:外文出版社,2020.
- [6]习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017.

责任编辑 莫仲宁