



法治日报
星期五
2025年10月10日

法治政府

05
专刊

编辑/张维
美编/李晓军
校对/张学军

LEGAL DAILY

全面推进美丽中国建设



河湖焕新颜 幸福人万家 全面推进幸福河湖建设掠影

□ 本报记者 刘欣
□ 本报通讯员 李晓芳

记者近日从水利部获悉,近年来,水利部与各地各有关部门一道,充分发挥河湖长制作用,积极推进幸福河湖建设:2022年以来,水利部会同财政部在全国遴选122条(个)河湖,实施幸福河湖建设项目;2024年12月,水利部、财政部、自然资源部等六部门联合印发《关于全面推进幸福河湖建设的意见》,从提升河湖安全保障水平、维护河湖健康生命、实现河湖清洁美丽等方面明确了幸福河湖建设重点任务……

越来越多的河湖水流动起来、水质好起来、风光美起来,成为群众家门口的“诗和远方”。

守一脉清流 护百姓安宁

珠江流域西江支流郁江自西向东奔流,流经广西南宁城区,被人们称为邕江。在这条南宁人的母亲河河畔,绿地公园星罗棋布,亲水步道依江绵延。“下班后到江边散步,周末来江边露营、打球,可以说邕江已经融入我的日常生活中了。”家住邕江边的市民郭少东说。

“我们致力于打造安澜、生态、宜居的邕江。”南宁市水利局科长负责人李浩介绍,南宁市深化水质“提质进位”行动,坚持源头防控与末端治理并重,实现水质持续改善;深入挖掘邕江文化内涵,将历史文化元素融入沿江景观建设之中,打造特色人文景观带。2025年1月,邕江(邕江南宁市段)入选水利部2024年幸福河湖优秀案例。

幸福河湖首先是安全河湖。曾几何时,邕江洪水频发。自1972年起,南宁市持续开展防洪工程体系建设。如今一批高标准、高质量防洪堤相继建成,南宁市主城区累计建成防洪大堤107.12公里,排涝泵站31座。老口、邕宁等水利枢纽竣工投入使用,与百色水利枢纽一起联合调度,使南宁市防洪标准提高至200年一遇。

“十四五”期间,广西完成了7910座水库、27座

核心阅读

从江河安澜到生态富民,幸福河湖建设正以生生不息的水脉之力,持续书写着人与自然和谐共生的时代答卷。



水闸的除险加固,建立了4120座水库雨水情安全监测体系。深入推进河湖库“清四乱”的常态化和规范化,完成了近8万个河湖遥感图斑的核查,累计清理整治了1.9万余个“四乱”问题。

“坚持人民至上、生命至上,以保障人民群众生命财产安全为根本前提,统筹水灾害、水资源、水生态、水环境、水文化和岸线保护,治水之害,用水之利,彰水之美,着力建设安全河湖、生命河湖、幸福河湖。”水利部河湖管理司司长陈东明说。

各地水利部门统筹高质量发展和高水平安全,通过完善流域防洪工程体系、雨水情监测预报体系、水旱灾害防御工作体系,依法依规严格管控河湖行洪蓄洪空间,以高水平安全保障高质量发展。

健全工作机制 确保长效运行

走进福建省漳州市龙文区河湖指挥中心,河湖数字孪生系统的操控大屏映入眼帘,“我们通过搭建数据平台、问题平台、水质平台、防汛平台等,实现了一屏看水,一屏管水,九十九湾的各类信息可以随时掌握。”龙文区农业农村局党组成员、河长办副主任薛晓东说。

“玉带缀锦闽南水乡”,这是九十九湾美景的生动写照。2022年,九十九湾入选全国首批幸福河湖建设项目后,龙文区共围绕水安全、水资源、水生态等5个部分实施了24个建设项目。“管护提升是建设重点,包括河湖长制建设,河长办智慧平台App功能拓展,数字孪生平台、数字孪生业务应用系统等7个项目。”龙文区政府副区长、区副总河长林旺盛介绍道。

在实现智慧管护的同时,该区还以河湖长制为抓手,编制九十九湾等河湖“一河(湖)一策”,全区配备4名区级河长“一月一巡河”,49名乡镇级河长“一周一巡河”,率先推行河湖物业化管护,组建专职河道巡查和水面保洁队伍,推动涉水问题早发现、早处置,以机制建设确保幸福河湖建得好、管得更好。

充分发挥河湖长牵头抓总作用,是形成河湖保护治理强大合力的关键。目前,全国31个省份通过省级总河长令等方式部署开展幸福河湖建设。

河湖长制持续释放关键效能,让“河安湖晏、水清鱼跃、岸绿景美、宜居宜业、人水和谐”的幸福河湖长盛常新。

激活生态价值 拓宽发展路径

来到九十九湾“闽南水乡”示范段,古桥、古码头、闽南古厝映入眼帘,水乡风貌让人眼前一亮。

“九十九湾沿线蕴藏着闽南水乡风貌、古桥、古码头、闽南古厝等历史文化遗产。”龙文区委书记

记林晓强说,“在幸福河湖建设过程中,我们坚持保护与开发并重,修复历史风貌节点,植入闽南文化元素,将水生态与闽南文化相融合。”

该区依托九十九湾举办龙舟赛,水上民俗表演等文化活动,打造了一批具有浓郁地方特色的文旅项目和研学路线,吸引了大量游客和市民,使历史文化资源通过优良的水生态环境得以活化利用,水生态产品的文化价值和经济价值同步提升。

水利部河湖管理司河湖长制工作处处长杨思说:“幸福河湖建设应坚持‘绿水青山就是金山银山’的理念,与产业发展,改善人居环境、居民增收有机结合。”

近年来,各级水利部门因地制宜构建各具特色的河湖生态产品价值实现机制和“河湖+”融合模式,打造以河湖水系为依托的绿色产业链、生态农业带、优质服务业体系,促进经济绿色低碳发展,实现生产发展、生活富裕、生态良好的统筹兼顾。

广东省依托万绿湖常年一类的优质水,吸引多家饮用水头部企业落地投资,建设百亿级水产业园,创造新型产业发展模式,用1吨天然好水,创造1000元产值和100元税收,“生态好水”加速转化为“经济活水”。

浙江省积极推进浙绿绿经济带打造,形成以绿色家居为主导,数字经济等五大新兴产业为衍生的“1+5”产业矩阵,吸引39家新经济企业入驻,开发漂流、溯溪等20余个新业态,举办中国安吉玩水节、全国山地户外运动多项赛等文旅体育活动,带动当地经济增长,2024年浙绿流域旅游收入130.73亿元,同比增长18.7%。

从江河安澜到生态富民,幸福河湖建设正以生生不息的水脉之力,持续书写着人与自然和谐共生的时代答卷。

图为九十九湾“闽南水乡”示范段龙舟赛活动现场。

本报通讯员 黄文庆 摄

有奖举报化解一批群众身边突出问题

□ 本报记者 张维

近日,一名举报人因反映重庆市奉节县生活垃圾应急填埋场超标排污线索,拿到了1.46万元奖励。

生态环境违法行为举报奖励制度的能量正在积极释放。记者从生态环境部了解到,自2020年《关于实施生态环境违法行为举报奖励制度的指导意见》发布以来,全国各省(区、市)逐步建立健全举报奖励制度,广大人民群众充分行使自身权利,积极参与生态环境保护工作,通过举报各类生态环境违法行为,推动解决了一批群众身边的突出生态环境问题。

一条投诉牵出违法排污案

“我家小区附近空地好像有罐车在倒废水,味道大得很。”2024年2月28日21时许,四川自贡的110接到群众投诉。

随后,当地公安部门立即会同自贡市沿滩生态环境局执法人员一同赶往现场,发现一辆拖挂车正在向沿滩区某空地倾倒不明液体,该地块为未开发空地,地面为土质,未进行硬化,执法人员当即制止了倾倒行为,并联合公安、交警等部门依法对该车辆进行扣押。

经调查,该不明液体系市外某公司废乳化液,危险废物类别为HW09。而且,这已经不是第一次了。该公司委托某运输公司于2024年2月21日至28日期间通过3辆罐车转运废乳化液至沿滩区某小区旁空地,共倾倒废乳化液7车次约200吨(最后1车在倾倒过程中被执法人员制止)。

涉案公司及相关责任人涉嫌构成《中华人民共和国刑法》第三百三十八条规定的“污染环境罪”。2024年3月6日,自贡市沿滩生态环境局将该案移送至自贡市公安局沿滩分局立案侦查。

今年1月16日,四川省自贡市沿滩区人民法院以“污染环境罪”对该公司判处罚金人民币40万元;主要责任人李某某被判处有期徒刑3年3个月,并处罚金5万元;其余7名相关责任人分别被判处3年至6个月不等的有期徒刑,并处5万元至

5000元不等的罚金,两名责任人被限制从业3年。违法者为其行为付出应有的代价,而举报人则依据相关制度获得了奖励。

2023年4月,四川省生态环境厅联合四川省财政厅共同印发《四川省生态环境违法行为举报奖励办法(2023年版)》,生态环境部门根据举报线索查实生态环境违法行为依法作出处罚决定后,根据办法相关规定给予举报人500元至1万元奖励;对提供重大案件关键线索的,可给予举报人最高5万元奖励。今年3月,根据上述举报奖励规定,自贡市生态环境局给予举报人1万元奖励。

线索核实举报人获奖超万元

与四川相邻的重庆,也有相关的制度设计。2022年5月,重庆市生态环境局印发《重庆市生态环境违法行为有奖举报办法(2022年版)》。今年1月,重庆市生态环境局、重庆市公安局联合印发《重庆市生态环境违法行为有奖举报办法(2025年版)》,进一步扩大举报渠道,增加奖励覆盖事项,明确奖励发放主体。举报事项查实后,将根据问题类别和属性给予举报人500元至10万元不等的奖励。

今年3月,重庆市奉节县生态环境局接重庆市生态环境局移交的群众举报线索,反映奉节县应急填埋场直接排放填埋场产生的渗滤液。

奉节县生态环境局执法人员现场检查发现,奉节县某公司在运营应急填埋场项目过程中,未按照要求收集处理地下水导排口流出的渗滤液,让其经雨水排污口流至外环境。监测报告显示,填埋场雨水排污口水体化学需氧量为458mg/L、氨氮为31.1mg/L,超过了《污水综合排放标准》表4规定的1级标准限值。

该公司上述行为违反了《中华人民共和国水污染防治法》第十条“排放水污染物,不得超过国家或者地方规定的水污染物排放标准和重点水污染物排放总量控制指标”的规定。奉节县生态环境局依据《中华人民共和国水污染防治法》第八十三条第二项“违反本法规定,有下列行为之一

的,由县级以上人民政府环境保护主管部门责令改正或者责令限制生产、停产整治,并处十万元以上一百万元以下的罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭:(二)超过水污染物排放标准或者超过重点水污染物排放总量控制指标排放水污染物的”和《重庆市生态环境行政处罚裁量基准》规定,对该公司罚款272万元。

今年9月,重庆市生态环境局根据上述有奖举报规定,给予举报人1.46万元奖励。

各地建立健全举报奖励制度

在江西南昌、陕西宝鸡,近来也都出现了类似的案例。

2024年1月12日,有群众举报某公司生产原料露天堆放。南昌市生态环境局执法人员于2024年1月16日对举报线索进行了现场核查,发现某公司部分生产物料直接露天堆放,部分物料覆盖不全,存在扬尘污染。

该公司上述行为违反了《中华人民共和国大气污染防治法》第四十八条“钢铁、建材、有色金属、石油、化工、制药、矿产开采等企业,应当加强精细化管理,采取集中收集处理等措施,严格控制粉尘和气态污染物的排放。工业生产企业应当采取密闭、围挡、遮盖、清扫、洒水等措施,减少内部物料的堆存、传输、装卸等环节产生的粉尘和气态污染物的排放”的规定。

南昌市生态环境局依据《中华人民共和国大气污染防治法》第一百零八条第五项“违反本法规定,有下列行为之一的,由县级以上人民政府生态环境主管部门责令改正,处二万元以上二十万元以下的罚款;拒不改正的,责令停产整治:(五)钢铁、建材、有色金属、石油、化工、制药、矿产开采等企业,未采取集中收集处理、密闭、围挡、遮盖、清扫、洒水等措施,控制、减少粉尘和气态污染物排放的”规定,对该公司罚款3万元。

2024年12月,南昌市生态环境局根据《南昌市人民政府生态环境违法行为有奖举报办法》,给予举报人400元奖励。

据了解,2021年4月,江西省生态环境厅联

合江西省财政厅印发《江西省生态环境违法行为有奖举报办法》,其中明确生态环境部门根据举报线索查实生态环境违法行为依法作出行政处罚决定后,根据办法相关规定给予举报人不高于当次处罚金额4%的奖励;属于重大举报事项的,按照前款奖励标准的200%确定奖金。2021年8月,南昌市生态环境局印发了《南昌市人民政府生态环境违法行为有奖举报办法》,进一步落实相关制度。

今年6月26日,宝鸡市生态环境局接到群众投诉反映的噪声扰民问题后,委托第三方检测公司对某公司昼间“界噪声”进行了监测。监测结果显示:厂界东侧点位噪声测量值为68dB(A),厂界南侧点位噪声测量值为67dB(A),均超出《工业企业厂界环境噪声排放标准》表1中3类标准限值。

该公司上述行为违反了《中华人民共和国噪声污染防治法》第二十二条“排放噪声,产生振动,应当符合噪声排放标准以及相关的环境振动控制标准和有关法律、法规、规章的要求”的规定。宝鸡市生态环境局依据《中华人民共和国噪声污染防治法》第七十五条“违反本法规定,无排污许可证或者超过噪声排放标准排放工业噪声的,由生态环境主管部门责令改正或者限制生产、停产整治,并处二万元以上二十万元以下罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,责令停业、关闭”和《陕西省生态环境行政处罚自由裁量权基准(2023年版)》,对该公司罚款3万元。

2025年7月,根据《宝鸡市生态环境违法行为有奖举报实施办法》,宝鸡高新技术产业开发区生态环境局给予举报人300元奖励。

这一奖励行为源自如下规定:2021年3月,陕西省生态环境厅联合陕西省财政厅印发《陕西省生态环境违法行为有奖举报实施办法》,宝鸡市生态环境局、宝鸡市财政局据此于2022年9月联合制定了《宝鸡市生态环境违法行为有奖举报奖励实施办法》,按照举报案件的危害程度、处罚金额、是否移交司法机关等因素对奖励标准进行定级,给予举报人200元至1万元的奖励。

慧眼观察

□ 陈海萍

2021年中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》,提出“探索推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管,解决人少事多的难题”。近年来,实务部门秉承解决庞杂监管任务与稀缺监管资源冲突之理念,已陆续采用自动识别、预警提示、自动整改和消除违法后果相结合的递进式非接触式监管方式。非现场监管是以干预方式限制相对人自由或财产权的一种执法手段。虽然在人工智能和信息技术加持下提升执法效能,有效节约执法成本,但同时也潜藏了法律依据不足、算法不透明,有可能使当事人程序权利受损和简单机械执法等风险。因此,如何看待非现场监管方式对传统执法带来的冲击,非现场监管方式为何以及如何法治范畴内依法进行,对于这些问题的解答势在必行。

相对传统“人—人”交互式特点,“人—系统”对话式的非现场监管特别有利于瞬间性违法行为的固定和批量行政的处理。该执法方式既能屏蔽人为干预的主观考量,又能确保监管决策的正确性,就此而言,非现场监管方式回应了减轻相对人负担、提高监管效能,优化营商环境等监管要求和政策目标。

针对非现场监管方式的应用优势,学界基于对技术权力不可控且冲击相对人合法权益保护的担忧,呈现了从警惕至开放的不同认知维度。从采集监管数据、固定事实的辅助行政,到通过在线监管系统发布自动行政,再到允许有裁量空间的完全自动行政等,都有支持者。由此可见,理解非现场监管方式的创新性应用,实质是对技术可以代替执法人员这一前提持肯定立场,但可否全程代替事实认定与适用法律这一行政能动性,则需从应用范围和程度建构其制度可能性。

非现场监管方式应用范围的确定,需依循“认事用法”行政执法规律,以“认事”展开的非现场监管,可根据被监管者的物体性质和相对人行为特性,分别确定应用范围,对诸如涉及设备的数据监管,有条件应用则应用;对相对人的行为监管,则又需依相对人行为危险性进行分级应用。而内含执法人员裁量、解释、涵摄等一系列“用法”活动,原则上不应纳入应用范围,除非法律允许且满足下列要件。例如,不逾越人格画像、个人信息保护与平等为其主要基本权利的界限,符合行政保护安全、自动系统充分测试以及排除规范连结因果关联等,此时容许有应用可能性。

对于非现场监管方式应用程度,可运用行政法“自动化深度”和“法律监管强度”两个基本变量予以界定,构建强度有别的梯度化应用类型。对依托电子设备易于判断、适合高度自动化领域,若无裁量且监管强度低,则最适合深度应用;若有裁量且监管强度亦高,则原则上尽量应用,而对依托电子设备难于判断、适合浅度自动化领域,若无裁量且监管强度高,则原则上辅助应用;若有裁量且监管强度亦高,则尽量不应用。

传统监管过程中,执法人员依法告知和说明理由的威严执法形象,与相对人申辩、配合和容忍的主体人格形象,组合成一幅幅“人—人”交互理性图。而由自动化系统载体和算法权力构筑的非现场监管方式,却在一定程度上消解了这种理性。第一,教育公众守法、预防再次违法的监管目的被消解。第二,被监管者随时以潜在违法者的地位被处理。第三,政府和公民间信任关系的构建难以立足。

在“机器无法进行价值判断”理念的贯彻下,非现场监管的法治风险争议一直围绕下列问题持续进行着:一是法律适用边界不明确。人工智能与信息技术的赋能,使法律保留原则的适用愈发复杂。二是在线监管系统弹性措施设置不足。法律适用程式化的非现场监管方式,天然携带忽视个案特殊情节的基因缺陷。三是算法权力与算法规则不透明。被监管者难以对拟定的法定权利被抛弃,因果利害关联主张无法实现,行政法律责任归属模糊。

上述非现场监管方式的法治风险,集中在相对人程序权利被压缩和减省的前提之下。完善以正当程序原则为重心的非现场监管规范体系,是目前最适当的可取之道。

在为非现场监管设定界限过程中,让公民参与立法过程,尽最大可能实现“法律适用边界明确”的民主控制功能。在具体执法领域,赋予相对人异议权以防御程式化监管冲击个案正义,充实“在线监管系统弹性措施设置恰当”,确立非现场及时转化为现场的衔接机制,执法机关应及时公布算法规则,确保“算法透明”和可理解性,回应公众知情权和监督权的行使需求;同时配备专业技术官员,有效解释算法规则,从而确保相对人陈述申辩权的充分行使。最后,对上述执法机关保障方式与保障程度是否合法妥当的争议,赋予利害关系人向有权机关请求救济的权利,从而在技术效率与法治原则间寻求平衡,最终实现保障相对人合法权益的法治使命。(作者系上海政法学院法律学院教授、宪法与行政法教研室主任)

海南省“一城四镇三村”保护规划获批复实施

本报讯 记者邢东伟 霍小功 通讯员孙宏武 王欢 记者近日从海南省自然资源和规划厅获悉,海南省“一城四镇三村”保护规划(以下简称规划)已全部获省政府批复实施。

“一城、四镇、三村”即海口市历史文化名城、三亚市崖城镇、儋州市中和镇、文昌市铺前镇、定安县定城镇四个历史文化名城,以及三亚市保平村、文昌市十八行村、定安县高林村三个历史文化名村。

规划提出,要保护规划区域内的物质文化遗产和非物质文化遗产两大类历史文化遗产,将建立全方位、多层次的保护体系,分类提出管控措施。通过建立“市域—历史城区(历史文化街区)—文物古迹”“镇域—历史镇区—文物古迹”“村域—一村—文物古迹”层层递进、各具重点的保护层次,从建设内容、体量、高度、色彩、材质、风貌等方面,分别明确核心保护区、建设控制区、环境协调区的建设控制要求,形成分区分级、统筹衔接的管控机制。

根据规划,在基础设施的改造方面,将开展人居环境整治,完善供水、供电、通信、燃气、防灾等基础设施,增加卫生、文体、托育、养老等公共服务设施,优化道路交通系统,增加绿地开敞空间,提升公共空间品质,让历史文化名城、名镇、名村焕发新活力。在保护的前提下,海南省依托历史文化资源发展特色产业,推动文化旅游、传统工艺、传统技艺加工制作等特色产业,实现历史文化保护与经济发展双向赋能。

非现场监管方式的应用及其规范维度