

北京市水土保持条例释读

北京市水土保持工作总站 编著



中国水利水电出版社

www.waterpub.com.cn



北京市水土保持条例释读

北京市水土保持工作总站 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

• 北京 •

图书在版编目(CIP)数据

北京市水土保持条例释读 / 北京市水土保持工作总站编著. — 北京 : 中国水利水电出版社, 2016. 7
ISBN 978-7-5170-4482-6

I. ①北… II. ①北… III. ①水土保持—条例—法律解释—北京市 IV. ①D927.102.325

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第145211号

书 名	北京市水土保持条例释读 BEIJINGSHI SHUITU BAOCHI TIAOLI SHIDU
作 者	北京市水土保持工作总站 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038)· 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn
经 售	电话: (010) 68367658 (营销中心) 北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京嘉恒彩色印刷有限责任公司
规 格	145mm×210mm 32开本 6.5印张 180千字
版 次	2016年7月第1版 2016年7月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	28.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

《北京市水土保持条例释读》编委会

主 任：李京辉

副 主 任：周 嵘 宁满江

主 编：周 嵘

副 主 编：袁爱萍 陈芳孝

编写人员：包美春 赵 宇 赵云杰 赵永军

姜德文 杨 坤 杨元辉 李世荣

胡 鹤 周连兄 王 利 孙 迪

钟 莉 陆大明 刘佳璇 赵玉森

苏 醒 宿 敏 肖 萌 梁丽壮

胡 雪 宋利佳 张 超 颜婷燕

宫亚光

前 言

《北京市水土保持条例》（以下简称《条例》）由北京市第十四届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过，自2016年1月1日起施行。

为了帮助读者更好地理解本条例的内容，北京市水土保持工作站组织编写了《北京市水土保持条例释读》。从行业法规和相关政策等方面对《条例》的各项条款的含义进行诠释，对适用要求进行释读。

在该书中努力做到释读内容准确性、全面性和实用性的统一，将会为广大读者进一步学好《条例》提供有益帮助。

由于编者水平有限，如有不妥之处，以立法机构的解释为准。

目 录

前言

第一部分 条文释读	1
第一条 立法目的	1
第二条 适用范围	3
第三条 水土保持工作原则	4
第四条 政府职责	5
第五条 水土保持管理体制和部门职责	7
第六条 单位、个人社会责任和权利义务	10
第七条 水土保持宣传和教育	12
第八条 水土保持工作区域协作机制	14
第九条 水土保持技术标准	17
第十条 水土流失调查和编制水土保持规划	19
第十一条 规划衔接	23
第十二条 水土保持生态红线	26
第十三条 预防坡地水土流失	29
第十四条 生态清洁小流域建设主体和统筹协作	32
第十五条 生态清洁小流域建设内容	36
第十六条 生态清洁小流域建设方案应当征求公众意见	38
第十七条 在集体土地上建设生态清洁小流域	40
第十八条 生态清洁小流域建设项目竣工与签订管护协议	43
第十九条 生态清洁小流域管理责任	45
第二十条 生态清洁小流域禁止行为	49
第二十一条 水土保持生态效益补偿机制	50

第二十二条	生产建设单位应采取水土保持措施	55
第二十三条	水土保持方案编制及审批管理	58
第二十四条	水土保持方案公示、技术标准	61
第二十五条	生产建设项目水土保持设施验收和管护	64
第二十六条	地表土利用和土石方管理	67
第二十七条	施工降水管理	69
第二十八条	生产建设项目水土保持监测	71
第二十九条	水土保持方案跟踪检查制度	72
第三十条	地表径流控制	74
第三十一条	水土保持补偿费	78
第三十二条	水土保持监测	79
第三十三条	水土保持监督执法	81
第三十四条	违法行为信息记录制度	83
第三十五条	行政部门及其工作人员不履行、违法履行 或者不当履行职责的法律责任	84
第三十六条	在生态清洁小流域范围内从事禁止行为的 法律责任	86
第三十七条	未将水土保持措施纳入项目主体工程设计 以及水土保持设施管护单位未保存水土 保持设施清单和管护记录的法律责任	87
第三十八条	生产建设单位造成水土流失的法律责任	88
第三十九条	未依法报送生产建设项目水土保持监测的 法律责任	89
第四十条	未依法建设雨水控制与利用设施的法律责任	90
第四十一条	本条例的实施日期	91
第二部分	附录	93
附录一	中华人民共和国水土保持法	93
附录二	中华人民共和国水土保持法实施条例	105
附录三	北京市水土保持条例	111
附录四	中华人民共和国行政处罚法	120

附录五	中华人民共和国行政强制法·····	132
附录六	中华人民共和国行政复议法·····	148
附录七	中华人民共和国行政复议法实施条例·····	159
附录八	中华人民共和国行政诉讼法·····	171
附录九	最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉 讼法》若干问题的解释·····	192

第一部分 条文释读

第一条 为了预防和治理水土流失，严格保护和合理利用水土资源，改善首都生态环境，建设和谐宜居城市，根据《中华人民共和国水土保持法》，结合本市实际情况，制定本条例。

【主旨概括】 本条是关于立法目的规定。

【法律依据】 《中华人民共和国水土保持法》（1991年6月29日通过，2010年12月25日修订，2011年3月1日实施）（以下简称《水土保持法》）第一条，为了预防和治理水土流失，保护和合理利用水土资源，减轻水、旱、风沙灾害，改善生态环境，保障经济社会可持续发展，制定本法。

【政策依据】 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗》（2012年11月8日中国共产党第十八次代表大会报告）；十三五规划纲要（2014年4月17日）；《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）；《北京城市总体规划（2004年—2020年）》（2005年4月15日）；习近平主持召开中央财经领导小组第九次会议（2015年2月10日）；《关于加快推进生态文明建设的意见》（2015年5月5日）；北京市委常委会召开扩大会议（2015年12月1日）。

【适用与释读】

（1）《水土保持法》与《环境保护法》立法目的上的区别是每一个水土保持执法工作人员应当清楚的问题，因为涉及执法职权范围的划分和界定。

《水土保持法》的立法目的是“为了预防和治理水土流失，

保护和合理利用水土资源，减轻水、旱、风沙灾害，改善生态环境，保障经济社会可持续发展”。概而言之，一句话“防止水土量的减少”。

《环境保护法》的立法目的是“为保护和改善生活环境与生态环境，防治污染和其他公害，保障人体健康，促进社会主义现代化建设的发展”。概而言之，一句话“防止环境因素质的不良改变”。

(2)《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本。建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规，促进生态文明建设。”《关于加快推进生态文明建设的意见》提出“加快建立系统完整的生态文明制度体系，引导、规范和约束各类开发、利用、保护自然资源的行为，用制度保护生态环境”，“研究制定节能评估审查、节水、应对气候变化、生态补偿、湿地保护、生物多样性保护、土壤环境保护等方面的法律法规”。这就要求北京市水土保持工作要继续将“法治”理念贯穿于水土保持工作中，健全完善法规体系和管理制度。

(3)北京是祖国的首都，是全国的政治中心和文化中心，也是我国国际交往中心。北京市水土保持条例的制定，是北京市水务法治建设的重要里程碑，对于进一步依法保护水土资源，加快水土流失防治进程，改善生态环境，保障经济社会可持续发展，必将产生巨大的推动作用和深远的历史影响。

水土流失既是资源问题，又是环境问题，既是土地退化和生态恶化的主要形式，也是土地退化和生态恶化程度的集中反映。对经济社会发展的影响是多方面的、全局性的和深远的，甚至是不可逆的。水土保持条例的制定，将进一步加强水土流失重点预防区和重点治理区的综合治理，促进山区群众生产生活条件的改善，提高农业综合生产能力，增强农民持续增收能力，为全面建

设小康社会奠定坚实基础。

党的十八大提出“五位一体”总体布局，将生态文明建设提高到前所未有的战略高度，为北京市水土保持工作的全面、深入推进提供政治保障。习近平主持召开中央财经领导小组第九次会议时提出，要“空间均衡、系统治理统筹做好水灾害防治、水资源节约、水生态保护修复、水环境治理”。

北京市水土保持条例在多年水土流失治理经验的基础上，强化了政府和部门责任，强化了水土保持投入保障机制，为我市水土保持生态建设提供了坚实的制度支撑和投入保障。

国务院批复的《北京城市总体规划（2004年—2020年）》提出“建设空气清新、环境优美、生态良好的宜居城市”。北京市委常委会召开扩大会议上提出“坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则”，搞好北京的环境建设、创造良好的生态环境是构建“宜居城市”的基本要素，它直接关系到市民工作和生活质量的改善，关系到经济社会的可持续发展，关系到首都北京在国际社会中的地位和形象。水土保持条例的制定必将有力促进经济发展方式加快转变。通过对基础设施和资源开发规划、生产建设项目实行更加严格的水土保持监管，从根本上扭转部分地区长期以来以牺牲资源和环境为代价换取短期经济增长的行为和方式，有力促进资源节约型、环境友好型社会建设。

第二条 本条例适用于本市行政区域内的水土保持活动。

【主旨概括】 本条是关于本条例适用范围的规定。

【法律依据】 《水土保持法》第二条在中华人民共和国境内从事水土保持活动，应当遵守本法。

本法所称水土保持，是指对自然因素和人为活动造成水土流失所采取的预防和治理措施。

【适用与释读】

本条例的适用范围体现了属地管辖的原则，在北京市行政区划范围内本条例是当然的适用。条例是涉及水土保持执法活动的

法律依据，是行政复议的依据也是北京市的各级人民法院审理此类行政争议案件的法律依据。

本条所规定的水土保持活动是指与水土流失预防和治理相关的所有活动。例如生产建设项目建设、水土流失监测、水土流失治理等等。

第三条 水土保持工作坚持预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、公众参与、损害担责的原则，采取经济、技术等政策和措施，保障首都生态安全。

【主旨概括】 本条是关于北京市水土保持工作原则的规定。

【法律依据】 《水土保持法》第三条水土保持工作实行预防为主、保护优先、全面规划、综合治理、因地制宜、突出重点、科学管理、注重效益的方针。

【政策依据】 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）；《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》（2012年11月8日中国共产党第十八次代表大会报告）；《十三五规划纲要》（2014年4月17日）；《国务院关于全国水土保持规划（2015—2030年）的批复》（国函〔2015〕160号）。

【适用与释读】

水土保持工作原则，是指导水土保持工作开展的总基调，涵盖水土保持工作的全部内容，具有提纲挈领、全面指导工作的作用。

北京市（首都）水土保持工作的基本原则：

（1）防患于未然，“预防为主，保护优先”。体现了我国生态建设与保护由事后治理向事前预防的战略性转变。水是万物生命之源，土是万物生存之本。《十三五规划纲要》中明确指出：“坚持保护优先和自然恢复为主，从源头上扭转生态环境恶化趋势。”《国务院关于全国水土保持规划（2015—2030年）的批复》提出要“坚持预防为主、保护优先，全面规划、因地制宜，注重自然

恢复，突出综合治理，强化监督管理，创新体制机制，充分发挥水土保持的生态、经济和社会效益，实现水土资源可持续利用，为保护和改善生态环境、加快生态文明建设、推动经济社会持续健康发展提供重要支撑”。体现了预防保护在水土保持工作中的重要地位和作用，即在水土保持工作中，首要的是预防产生新的水土流失，保护好原有植被和地貌，把人为活动产生的新的水土流失控制在最低程度，不能走先破坏后治理的老路。

(2) 规划先行，“全面规划，综合治理”。体现了水土保持工作的全局性、长期性、重要性和水土流失治理措施的综合性。对水土流失防治工作必须进行全面规划，统筹预防和治理。对已发生水土流失的治理，必须坚持以小流域为单元，工程措施、生物措施和农业技术措施优化配置，山水田林路村综合治理，形成综合防护体系。

(3) 群众路线，“公众参与”。充分调动群众参与治理和监督生态环境的积极性，多渠道筹集资金参与水土保持生态文明建设，鼓励公众对造成严重水土流失的项目或行为进行举报，保护生态环境。

(4) 有损害有赔偿，“损害担责”。在坚持《水土保持法》规定的水土保持工作方针的前提下，强调了“公众参与、损害担责”的原则，把治理水土流失与改善民生、促进群众脱贫致富紧密结合起来，同时，对造成水土流失事故给他人造成损害或损坏水土保持设施的行为，需要承担相应的法律责任。这个责任的性质是民事损害赔偿赔偿责任。

第四条 市和区、县人民政府加强对水土保持工作的统一领导，完善水土保持管理体制，实行严格的水土资源保护制度，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划及年度计划，组织实施水土保持规划确定的任务。

本市实行水土保持目标责任制和考核奖惩制度。市

和区、县人民政府将水土保持任务完成情况纳入考核内容，考核结果作为考核奖惩的重要依据。

乡、镇人民政府和街道办事处应当协助水行政部门做好本地区水土保持工作。

【主旨概括】 本条是关于政府职责的规定。

【法律依据】 《水土保持法》第四条县级以上人民政府应当加强对水土保持工作的统一领导，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划，对水土保持规划确定的任务，安排专项资金，并组织实施。

国家在水土流失重点预防区和重点治理区，实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。

【政策依据】 《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过）；《生态文明体制改革总体方案》（2015年9月11日）。

【适用与释读】

《生态文明体制改革总体方案》提出要“树立绿水青山就是金山银山的理念，清新空气、清洁水源、美丽山川、肥沃土地、生物多样性是人类生存必需的生态环境，坚持发展是第一要务，必须保护森林、草原、河流、湖泊、湿地、海洋等自然生态”。在生态文明建设纳入中国特色社会主义事业总体布局的新形势下，面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻态势，必须大力加强生态文明法制建设，更加积极有效地保护生态环境。水土流失是当今最大的环境问题，它给生态环境和社会经济发展造成了严重的危害，甚至危及人们的生产生活安全，阻碍了可持续发展。因此，在生态文明建设中需要重视水土流失预防和治理工作，保障水土资源的可持续利用、经济社会的可持续发展。而水土保持工作的艰巨性、长期性和公益性，决定了水土保持任务的落实不能完全依靠和运用市场经济机制进行，必须发挥政府的组织引导作用，通过运用经济、技术、政策和法律、行政

等各种手段，组织和调动社会各方面力量，推动水土保持工作顺利开展。由政府相关部门组织编制水土保持规划，确定水土流失防治任务并纳入国民经济和社会发展规划和年度计划。

《中华人民共和国水土保持法》第一章第四条明确规定：“县级以上人民政府应当加强对水土保持工作的统一领导，将水土保持工作纳入本级国民经济和社会发展规划，对水土保持规划确定的任务，安排专项资金，并组织实施。国家在水土流失重点预防区和重点治理区，实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。”据此，条例规定对本市各级人民政府实行水土保持目标责任制和考核奖惩制度，这是强化水土保持政府管理责任，推动水土保持工作顺利开展的重要举措和制度保障。

水土保持不仅是市和区县政府及其有关部门的责任，乡镇政府和街道办事处作为属地管理单位，对本辖区的水土流失防治也负有相应的责任。乡镇街道应当协助水行政部门，组织辖区内的村、社区和单位共同开展水土保持宣传教育、实施水土保持重点工程、违法行为发现、阻止和报告等工作。

水土保持是生态公益事业，各级政府应当负主责，特别是乡镇街道承担着具体落实责任。为此，市常委会在《北京市水土保持条例（草案）》修改时，在肯定本条款内容的基础上提出应突出各级政府在水土保持方面的工作，并对乡镇街道需要承担的水土保持工作进行细化，以利于工作的落实。

第五条 市水行政部门负责全市水土保持工作。区、县水行政部门按照管理权限负责本行政区域内的水土保持工作。

发展改革、规划、国土资源、农业、园林绿化、市政市容、环境保护、住房和城乡建设、质量技术监督和财政等有关部门，按照各自职责做好有关的水土流失预防和治理工作。

【主旨概括】 本条是关于水土保持管理体制和部门职责的

规定。

【法律依据】 《水土保持法》第五条国务院水行政主管部门主管全国的水土保持工作。

国务院水行政主管部门在国家确定的重要江河、湖泊设立的流域管理机构（以下简称流域管理机构），在所管辖范围内依法承担水土保持监督管理职责。

县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作。

县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。

【政策依据】 《关于北京市组建水务局的批复》（中央编办复字〔2004〕31号）；《北京市人民政府办公厅关于组建北京市水务局有关事宜的通知》（京政办发〔2004〕15号，2004年3月13日）；《北京市人民政府关于机构设置的通知》（京政发〔2014〕17号，2014年6月20日）。

【适用与释读】

（1）关于水行政部门水土保持职责的规定。《中华人民共和国水土保持法》第五条第三款规定：“县级以上地方人民政府水行政主管部门主管本行政区域的水土保持工作。”本条明确了各级水行政部门对水土保持工作职责的范围。市水行政部门负责全市水土保持工作，区、县水行政部门负责各区县水土保持工作。

根据中央机构编制委员会办公室《关于北京市组建水务局的批复》和《北京市人民政府办公厅关于组建北京市水务局有关事宜的通知》，其主要职责为：①统一管理本市水资源（含地表水、地下水、空中水）；制定水资源中长期供求计划、水量分配调度方案，并监督实施；组织实施取水许可制度和水资源费征收制度；发布水资源公报；负责管理水文工作；②负责本市计划用水、节约用水的管理；组织拟订计划用水、节约用水的有关政策和标准，并监督实施；③负责本市排水、污水处理、再生水利用的行业管理工作；负责排水、污水处理、再生水利用行业特许经营的具体实施工作；负责排水设施、污水处理设施、再生水利用

设施维修养护的管理以及污水处理费征收、使用的管理工作；负责排水许可管理和排水水质监测的管理工作；④负责本市河道、水库、湖泊、堤防保护的管理工作；监测河流、湖泊、水库及饮用水区等水域的水量、水质；核定水域纳污能力，研究提出水功能区的划分、限制排污总量和水环境治理的意见，并监督实施。⑤组织、协调本市农田水利基本建设和管理；负责本市水土保持工作。⑥负责本市水政监察和水行政执法工作；协调部门之间和区县之间的水事纠纷。

市水务局负责全市水土保持工作的牵头协调作用，重点做好水土保持规划的编制和有关标准制定，做好执法、监测和监督检查等日常管理工作。

(2) 关于相关委办局水土保持职责的规定。《中华人民共和国水土保持法》第五条第四款规定：“县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责，做好有关的水土流失预防和治理工作。”水土保持工作是一项综合性工作，需要得到各有关部门的密切配合和支持。发展改革委、规划、国土资源、农业、园林绿化、市政市容、环境保护、住房和城乡建设、质量技术监督和财政等有关部门在预防和治理水土流失工作中应按照各自职责合理安排并做好水土保持工作。

市发展改革委负责出台补偿费征收标准，明确“十三五”期间支持生态清洁小流域建设及水土流失防治政府投资计划，落实基本建设项目水土保持方案或水影响评价方案确定的有关投资经费。

市财政局负责出台水土保持补偿费征收使用管理办法，落实生态清洁小流域管护奖补资金，加大生态清洁小流域建设投入力度。

市国土局负责划定并公告崩塌、滑坡危险区，泥石流易发区；督促土地储备和一级开发项目等做好水土保持工作；将土地整理与生态清洁小流域建设相结合，资金投入、地点选择、建设方式与水务部门深入对接。

市环保局做好生产建设项目环评与水保工作衔接；推进农村