



全国水土保持监督执法人员培训教材

水土保持监督执法概论

35

中国法制出版社

D922.6

全国水土保持监督执法人员培训教材

水土保持监督执法概论



006246 水利部信息所

中国法制出版社

(京)新登字 059 号

ZW37/09

责任编辑 祝立明

水土保持监督执法概论

SHUITU BAOCHI JIANDU ZHIFA GAILUN

经销/中国法制出版社

印刷/中国纺织出版社印刷厂

开本/850

版次/1995年4月北京第1版 1995年4月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-260-0/D·243

(北京文津街11号邮政编码100017)定价:8.50元

前 言

水土资源是人类赖以生存的自然资源,也是构成自然环境的重要因素。水土流失直接后果是破坏、减少、丧失水土资源,恶化生态环境。随着人口的增长、经济的发展和社会的进步,建立健全水土保持监督管理制度,保护和合理利用水土资源,以法防治水土流失,日益受到国家及社会的重视和关注。

第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过的《中华人民共和国水土保持法》,是全社会应当遵守的一部保护自然资源与生态环境的法律。它对预防和治理水土流失,保护和合理利用水土资源,从根本上减轻我国的水旱、风沙灾害、改善生态环境,发展经济,具有极为重要的意义。因而,学习宣传此法,不仅有利于水行政主管部门(或水土保持管理机关)和人员科学有效地从事水土保持工作,而且对提高全民族的水土保持意识,自觉遵法守法都有十分重要的意义。

鉴于目前我国水土保持监督执法工作刚刚起步,加之大部分监督人员都是从事水土保持业务的技术干部,对于以法预防、以法监督、以法管理还是一门新课题,本教材便是为了帮助同志们解决这一问题以及普及水土保持法律知识而编写的。

本教材以我国现行的水土保持法律、法规、文件为依据,结合水土保持监督执法工作的实践,首先对水土保持法基本理论作了全面阐述,接着对水土保持监督执法、人为水土流失普查、预防监督规划、预防监督程序、水土保持行政执法程序及水土保持行政执法文书等方面作了较为全面的介绍。

由于编写水平有限,加之水土保持法又是一部新的法律,书中难免出现缺点和错误,敬请各位专家、学者、读者提出批评意见,以便进一步修改。

水利部水土保持司

1995年3月于北京

编写说明

参加本书编写工作的有刘震、苗光忠、曾大林、茹建峰、蔡建勤、杨康宁、宋晓强、付永杰同志；茹建峰同志承担了大量的编著工作；统稿工作由刘震、苗光忠同志完成；水利部水土保持司郭廷辅司长和焦居仁副司长对全书进行了审定；国务院法制局农林司顾雪挺副司长和西北政法大学朱兴有教授对本书提了宝贵意见。

水利部水土保持司

1995年3月

目 录

第一章 水土保持法概述 (1)

- 第一节 制定水土保持法的意义和过程 (1)
- 第二节 水土保持法的概念和内容 (3)
- 第三节 我国水土保持法规的历史沿革 (7)
- 第四节 水土保持法规体系建设 (12)
- 第五节 水土保持监督执法体系建设 (14)
- 第六节 水土保持法与其它自然资源法的关系 (17)
- 第七节 国外水土保持法规简介 (19)

第二章 水土保持监督执法 (23)

- 第一节 水土保持监督的概念和发展 (23)
- 第二节 水土保持监督执法的意义 (24)
- 第三节 水土保持监督执法的依据 (26)
- 第四节 水土保持监督执法的对象和内容 (28)
- 第五节 水土保持监督执法的功能和特征 (31)

第三章 人为水土流失普查 (34)

第一节	普查的意义和要求	(34)
第二节	普查的主要内容	(35)
第三节	普查的方法和步骤	(37)
第四节	普查成果的汇总与验收	(39)
	附表	(41)

第四章 水土保持预防监督规划 (46)

第一节	预防监督规划概述	(46)
第二节	重点监督区的规划	(49)
第三节	重点预防保护区的规划	(54)
第四节	规划成果	(57)
第五节	规划实施要点	(58)
	附表	(60)

第五章 水土保持预防监督管理程序 (70)

第一节	申报	(70)
第二节	登记	(72)
第三节	审批	(73)
第四节	收费	(77)
第五节	监督检查	(80)
第六节	验收	(82)
	附表	(84)
	附录	(88)

第六章 水土保持行政执法程序 (96)

第一节 立案 (96)

第二节 调查 (107)

第三节 处理 (119)

第四节 送达 (125)

第五节 复议 (127)

第六节 执行 (142)

附表 (145)

第七章 水土保持行政执法文书 (146)

第一节 水土保持违法案件受理登记表 (146)

第二节 水土保持违法案件立案报告表 (149)

第三节 水土保持违法案件勘验笔录 (150)

第四节 水土保持违法案件调查笔录 (151)

第五节 水土保持违法案件调查报告书 (153)

第六节 责令停止水土保持违法行为通知书 (154)

第七节 水土保持行政处罚决定书 (156)

第八节 水土保持行政复议决定书 (160)

第九节 水土保持行政执行申请书 (163)

第十节 水土保持违法案件结案报告书 (165)

附表 (168)

第八章 水土保持监督执法实践 (182)

第一节 水土保持监督执法的方法 (182)

第二节 水土保持行政执法案例分析 (188)

附一 《中华人民共和国水土保持法》 (208)

附二 《中华人民共和国水土保持法实施条例》 (215)

附三 《国务院关于加强水土保持工作的通知》
..... (220)

附四 关于贯彻执行《水土保持法实施条例》有关规定的通知 ...
..... (222)

附五 有关法律名词解释 (223)

第一章 水土保持法概述

内 容 提 要

水土保持法是行政法规的一个重要组成部分,是我国唯一的水土保持方面的调整水土保持行政管理关系的行政法规。本章主要介绍水土保持法的立法背景、过程、历史沿革及水土保持法的主要内容,简要介绍了国外水土保持法规的情况,并就水土保持法与其它自然资源法的关系做了说明,提出了我国水土保持法规体系与执法体系建设的基本框架。

第一节 制定水土保持法的意义和过程

一、水土保持立法的意义

水土资源是人类赖以生存的自然资源,也是构成自然环境的重要因素。水土流失的直接后果是破坏、减少、丧失水土资源,恶化生态环境。随着人口的增长,经济的发展和社会的进步,保护和合理利用水土资源日益为世界各国所重视。

我国是一个多山国家,水土流失十分严重。据 50 年代初统计,全国有水土流失面积 150 多万平方公里,还有大面积的土地遭受风沙危害。50 年代以来,我国大力开展了水土保持工作,截至 1993 年年底统计,全国共治理水土流失面积 60 万平方公里,取得了显著成效,积累了许多经验。但是,不少地方出现了边治理边破坏,一方治理多方破坏的状况。根据 1992 年发布的最新遥感普查结果,全国现有水土流失面积 367 万平方公里。其中水蚀面积达 179 万平方公里,风蚀面积 188 万平方公里,还有相当面积的重力侵蚀和冻融侵蚀。如此发展下去,不仅危害当代,而且遗祸子孙,后患无穷。

我国水土流失严重,主要是由于复杂的自然环境和历史上长期滥
用自然资源的结果。目前水土流失加剧,主要来自人为活动。例如:盲
目开垦、陡坡开荒;乱砍滥伐、破坏森林;乱垦滥牧、破坏草原植被。尤
其是我国正在进行大规模经济建设,各项生物资源和矿产资源的开发利
用,修路、办厂等基本建设的破土动工,已经投产厂矿废渣、尾矿、尾沙
的任意倾倒,都给水土保持带来不利影响,有的已经引起纠纷。有些地
方只重视当前经济收入,忽视长远的生态效益;有些地方单纯治理,忽
视预防保护及监督管理工作;有些地方只有业务部门在做工作,未列入
政府的议事日程。要搞好水土流失的防治工作必须从多方面努力。我
国幅员广大,水土流失严重,没有一部大法做为依据进行防治,水土保
持难以搞好。

为加强水土保持法制工作,1982年国务院颁布了《水土保持工作
条例》,经过10年的贯彻实施,起到了积极作用。但从水土流失的现状
和贯彻实施情况来看:第一、《水土保持条例》有些规定对预防管理不够
具体有力。第二、农村体制发生了很大的变化,由过去的人民公社变革
为家庭联产承包。第三、开发建设事业蓬勃发展,很容易造成新的水土
流失,因而迫切需要加强预防监督工作。第四、从国外看世界上一些水
土流失比较严重的国家都有水土保持法。第五、随着我国经济建设的发展
和社会的进步,《水土保持工作条例》一些内容已经不能适应新的情况,
而且有些条文,需要进行较大的修改。为此,社会各界人士多次呼吁
要制定水土保持法,从法制的角度加强水土流失防治工作。这就是制定
水土保持法的意义和必要所在。

二、水土保持法的立法过程

1987年全国人大法制工作委员会将制定水土保持法列入我国立法
计划,要求调查研究,着手起草。水利部据此组织起草小组,在座谈、
调查的基础上,起草了草拟稿,发送各省、自治区、直辖市水利水土保持
部门征求意见。根据各省(市、区)意见进行修改后,立即发送到各省、自
治区,直辖市人民政府和国务院有关部委征求意见,再度修改后于当年
八月份向国务院法制局作了汇报,九月份邀请一些法律专家,有关部委

和部分省的同志对文稿逐条讨论修改,同年十月再次发送各省、自治区、直辖市人民政府和有关部委征求意见,然后根据各省和有关部委意见修改为《中华人民共和国水土保持法》(送审稿)。送审稿于1989年8月呈报国务院。国务院法制局又两次以国务院的名义向各省、自治区、直辖市人民政府及各部委征求意见,并根据所提意见进一步修改。1989年9月国务院法制局要求由水利部按送审稿的条文逐条写出立法依据、国外情况及有关重点说明,随后法制局又到黄河流域和永定河地区进行了实际调查。1990年1月10日李鹏总理主持国务院第75次常务会议原则通过了《水土保持法》(草案),并于1991年2月以总理名义用国发[1991]9号函将《水土保持法》(草案)提交全国人民代表大会常务委员会审议。之后全国人大法工委到山西、陕西、内蒙古等省区进行了调查,二月下旬全国人大常委会对水土保持法(草案)进行了初审,五月上旬全国人大法工委邀请有关方面的专家再度审议提出意见。前后十易其稿。最后于1991年6月下旬由全国七届人大在20次常委会通过。1991年6月29日《中华人民共和国水土保持法》由国家主席杨尚昆以49号令公布实施。

第二节 水土保持法的概念和内容

一、水土保持法的概念

水土保持法从广义上讲,是指调整人们在开发、利用水土资源,预防和治理水土流失活动中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。它一方面包括我国的宪法、刑法、民法、经济法和其他行政法律法规中有关调整水土保持活动关系的条文。例如,宪法第九条关于水流、山岭、荒地等自然资源属于国家或集体所有,国家保护自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源的规定;环境保护法关于因地制宜地合理使用土地,防止土壤侵蚀、沙漠化和流失的规定;草原法关于严格保护草原植被,禁止开垦和破坏,已开垦并造成严重水土流失的,县级以上地方人民政府应

当限期封闭,责令恢复植被,退耕还牧的规定等。另一方面包括国务院及其行政主管部门颁布的一系列有关水土保持法规、规章和省级人大及政府颁布的地方性法规、规章。如:国务院颁布的《水土保持法实施条例》;由国务院批准,国家计委、水利部联合颁布的《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》;各省(区、市)人大常委会颁布的水土保持法实施办法等。

狭义的水土保持法仅指由全国人大常委会制定的《中华人民共和国水土保持法》。

二、水土保持法规在我国法律体系中的地位

我国法律体系中的法律形式就其地位来讲,大体可分为五个等级,最高等级是宪法,它是我国的根本大法,具有最高的法律效力。

第二等级是法律,即由全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件。如《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国国务院组织法》、《中华人民共和国水土保持法》、《中华人民共和国水法》等。

第三等级是行政法规,即由国务院制定或者批准颁布的规范性文件。如《水土保持法实施条例》、《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》等。

第四等级是地方性法规,即由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会制定、颁布的,或者是由省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常务委员会制定,并报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行的规范性文件。如陕西省人民代表大会常务委员会颁布制定的《陕西省实施〈水土保持法〉办法》。

第五等级是规章,即由国务院各部委,省、自治区、直辖市的人民政府及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民政府制定颁布的规范性文件。

由此可见,我国现行的主要水土保持法规分别属第二、第三等级。即《水土保持法》为第二等级;《水土保持法实施条例》和《开发建设晋陕

蒙接壤地区水土保持规定》为第三等级；水土保持法规已由过去第三等级的《水土保持工作条例》上升为第二等级的《水土保持法》。这充分说明水土保持法规的效力等级已被提高，水土保持工作也日益引起国家和全民的高度重视。

三、《水土保持法》的主要内容

《水土保持法》共有六章、四十二条，包括总则、预防、治理、监督、法律责任各部分，其主要内容有以下几个方面：

(一)确定了“预防为主”的水土保持工作新方针，改变了原来《水土保持工作条例》“防治并重”的规定。实践证明，治理现有的水土流失固然重要，但是预防新的水土流失更为迫切。这是因为水土流失一旦形成，不仅恶化生态环境，使水土资源遭受破坏，给国民经济发展、群众生产生活带来多方面的危害，而且治理难度大，周期长，土层一旦被冲光，将成为不治之症，造成无可挽回的损失。预防保护工作做好了，水土流失面积就不会扩大，治理成果才能得到保护，治理工作才能真正收到实效。

(二)明确了各级人民政府对水土保持工作的责任。《水土保持法》第五条规定：国务院和地方人民政府应将水土保持工作列为重要职责，采取措施做好水土流失防治工作。作出这一规定的原因有两条：第一、水土保持是一项具有长期性、综合性、群众性特点的建设事业，是一种政府行为。四十多年的实践证明，在我们国家，要搞好水土保持必须要政府加强领导，搞好协调，制定和落实水土保持方针政策，充分依靠和发动群众，只有这样，水土保持工作才能顺利发展；第二、水土流失防治任务艰巨，除需要投入大量的资金和劳动力外，要经过长期艰苦努力才能完成，没有各级人民政府的重视和支持是难以实现的。

(三)明确了各级人民政府将水土保持规划确定的任务纳入国民经济和社会发展规划。水土保持规划是指导水土保持工作，落实防治水土流失任务的行动指南。没有一个科学合理的规划，保护和合理利用水土资源将难以保证。规划不纳入国民经济和社会发展规划，其结果只能是，纸上画画，墙上挂挂，而难以付诸实施。规划不能纳入法制轨道，其

结果是一个将军一道令，规划赶不上变化，最后不仅挫伤了广大劳动人民群众治理水土流失的积极性，同时将会给国家的人力、物力、财力造成巨大浪费。所以，要在法律中作出规定，在法律约束下实施规划。世界上许多国家的水土保持法规，在规划方面都有专门规定，以法律保护水土保持规划的顺利实施。

(四)明确了水土流失的防治责任。水土保持法第八条的实质就是谁开发、谁保护，谁造成水土流失，谁负责治理。长期以来，都是一家治理，多方破坏，并且治理责任不明确。水土保持的防治责任这一规定，就明确了开发建设单位、个人防治水土流失的责任与应承担的义务。有利于促进有关单位和个人在开发建设、生产活动中加强管理，自觉做好水土流失防治工作。

(五)明确了水土保持工作要依靠科学技术和培养人才。科学技术是搞好水土保持工作的先导。水土保持是一门新兴的综合性科学，它既包含自然科学，又包含社会科学，并具有区域性、社会性和多学科交叉渗透等一些特点。只有依据水土保持的特点加强水土保持科学研究，不断提高科学技术水平，才能卓有成效地开展水土保持工作。

(六)明确水行政主管部门或者水土保持监督管理机构负责审批水土保持方案报告。《水土保持法》第十九条及《条例》的有关条款规定水行政主管部门或者水土保持监督管理机构审批水土保持方案报告，其原因是：第一、水行政主管部门是水土保持行业主管部门，开发建设单位或个人的水土保持方案是否科学合理，从业务上讲，水行政主管部门及其水土保持监督管理机构能够把好技术关。第二、水行政主管部门及其水土保持监督管理机构有行政执法职能，必须履行法律职责，了解掌握开发建设过程中的水土流失问题，使其生产建设者，在生产建设过程中既要考虑生产建设，又要考虑生态环境，保护水土资源，防治水土流失。这是水行政主管部门及其水土保持监督管理机构管理生产建设者的重要法律依据。

(七)规定了国家对农业集体经济组织和农民治理水土流失实行扶持政策。水土流失地区多数是老、少、边、穷地区，生产力水平低，群众生活困难，要治理长期以来造成的水土流失，仅靠当地群众难度很大，因

此,国家应当对农业集体经济组织和农民治理水土流失在资金、能源、粮食,税收等方面实行扶持和优惠。水土流失危害不仅影响当地,也影响其他地区,因而,防治的费用也应合理分摊,在政策上、经济上实行扶持就体现了分摊。这样就可以调动水土流失地区广大农民治理水土流失的积极性。

(八)规定了对水土流失治理实行谁承包、谁治理、谁受益的原则。这一条很重要,它把治理水土流失同农民的切身利益有机地结合起来,是将十一届三中全会以来农村实行家庭联产承包责任制的重大改革举措引入水土保持工作中的成功经验,极大地调动了千家万户治理千沟万壑的积极性,加快了治理水土流失的进度。

(九)规定了开发建设单位、个人对其造成的水土流失承担防治责任。开发建设单位在建设、生产过程中对造成的水土流失负责治理,如果本单位因技术、组织能力等原因无力治理的,可以把防治费交给水土保持部门,由水土保持部门组织劳力统一进行治理。

(十)明确了水土保持监督管理机构的监督职能,这是执法的重要保证,水行政主管部门必须建立健全水土保持监督机构,配备水土保持监督检查员,依法行使水土保持监督职能。

上述十个方面的规定是《水土保持法》的核心部分,要反复学习、深入领会。特别是在基层从事具体执法时,一定要把这些规定具体化、程序化、并付诸实施。

第三节 我国水土保持法规的历史沿革

我国水土保持历史悠久,经验丰富,历代王朝零零星星地制定过一些与水土保持有关的政策、规定,但都不系统完整。因而可以说新中国成立前水土保持基本没有什么系统的法规。新中国成立后,党和政府对水土保持工作十分重视,随着水土保持工作的开展,制定了不少水土保持法规及政策。

一、《关于发动群众继续开展防旱、抗旱运动，并大力推行水土保持工作的指示》

《指示》是1952年由政务院发布实行的，是我国第一部行政性的水土保持政令。它明确指出，水土保持是一项群众性、长期性和综合性改造自然的工作，必须结合生产的实际需要，组织发动群众长期进行，才能收到预期的功效。这部法令首次提出重点治理的指导思想，强调要在一个或几个地区和流域，集中力量进行治理，切忌力量分散。《指示》对水土保持工作的性质、任务和依靠力量作了明确阐述，指明了重点示范，取得经验，再行推广的工作方法。《指示》提出的某些指导思想至今仍然是适用的。为了贯彻《指示》精神，1955年召开了全国第一次水土保持工作会议，总结了几年的工作经验，研究了方针政策，在互助合作运动的带动下，全国水土保持普遍开展起来。《指示》充分说明我国水土保持工作一开始就从蓄水保土出发，为农业生产服务，与防汛抗旱紧密相关。当时根据《指示》的要求和规定，国家在永定河、黄河等河流中上游，开始了按流域进行重点治理。

二、《中华人民共和国水土保持暂行纲要》

随着水土保持工作的开展，针对出现的问题，1957年由国务院发布了《纲要》，这是我国第一部水土保持法规。《纲要》规定把已经开始和即将开始治理的河流作为全国的重点，同时对水土保持组织领导、机构建设、部门分工、水土流失防治措施、科学经验及奖惩制度等方面都作了明确规定。例如机构方面，在国务院领导下成立全国水土保持委员会，有水土保持任务的省及水土流失严重地区的专区、县也应成立水土保持委员会，任务繁重的省可以成立水土保持局。《纲要》明确规定了农、林、牧、水、工矿、交通、铁道、科研等有关部门的水土保持职责和任务，要求在各级水土保持委员会的统一领导下，分工负责，密切配合。《纲要》对预防保护工作做出了具体规定，要求在山区有计划地进行封山育林、育草，保持林木和野生树草等护山护坡植物；25度以上的陡坡地禁止开垦；工矿企业，铁路、交通等部门在生产建设中要采取水土保