

水土保持预防监督和行政执法人员

培训讲义



涪陵地区水土保持办公室编印

一九九三年九月

水土保持预防监督和行政执法人员

培训讲义



江苏工业学院图书馆
藏书章

涪陵地区水土保持办公室编印

一九九三年九月

S157-42

1

说 明

为了认真贯彻执行《中华人民共和国水土保持法》及其所规定的“预防为主”的水土保持工作方针，搞好上岗前培训，提高我区水土保持预防监督和行政执法人员自身素质与执法水平，按上级要求，特参考选用了陕西省水保局有关专家学者编写的《水土保持预防监督人员培训教材》和《水土保持法理论与实务》的部分材料以及《中华人民共和国行政诉讼法》、部分案例编印成《讲义》，以供水土保持工作以及有关人员在学习工作时参考运用。

在此，特向原作者及其所在单位表示衷心的感谢。

由于编印时间仓促，水平所限，讲义中若有不妥请学员和读者批评指正。

涪陵地区水保办

一九九三年九月一日

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，以法防治人为破坏水土保持，日益受到国家及社会的重视和关注。

本讲义以我国现行的有关水土保持法规、规章、文件为依据，结合人为破坏水土保持现象和事实，分别对人为水土流失现状普查，人为水土流失防治规划，预防监督审批管理工作程序，水土保持行政执法法律文书及程序，进行了比较系统的论述和探讨。目的在于使学员能够全面的掌握水土保持预防监督和行政执法过程中应注意的一些问题。但由于我国目前水土保持法规尚未健全，一些规章制度尚未完善。因而有些问题的提出，其法律依据还很不充足，仅供同志们研究和探讨，或者说起一个抛砖引玉的作用，希望有更多更好的办法和理论出现，以便为我国的水土保持法规及规章制度逐步完善作好前期准备工作。

本讲义在编写过程中参考了刘震同志撰写的《谈谈预防保护工作中三项基本制度的建立》一文及《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持技术暂行规定》（送审稿）中的有关章节，在此笔者表示衷心感谢。

由于我们水平有限，时间仓促，讲义中的纰漏难免，希望学员及读者批评指正。

原 编 者

一九九三年四月

目 录

第一部分 人为水土流失现状普查

第一节	普查目的和要求	(1)
第二节	普查的主要内容	(2)
第三节	普查前的准备工作	(3)
第四节	普查方法	(3)
第五节	普查报告的编写	(4)
第六节	普查成果的验收	(5)
	附表	(6)

第二部分 人为水土流失防治规划

第一节	规划的意义	(11)
第二节	规划区范围的确定	(11)
第三节	规划原则	(12)
第四节	规划前的准备工作	(12)
第五节	重点监督区的规划	(13)
第六节	重点保护区的规划	(17)
第七节	规划成果	(19)
第八节	规划审批	(20)
第九节	规划实施要点	(20)
	附表	(21)

第三部分 预防监督审批管理工作程序

第一节	生产建设者的申请	(31)
第二节	水土保持部门对申请者的登记	(31)
第三节	水土保持部门对水土保持方案的审批	(32)
第四节	水土保持部门对生产建设者发证	(34)
第五节	监督检查	(34)
第六节	水土保持设施的验收	(35)

附表.....	(36)
附录:《水土保持方案报告书》及《水土保持方案报告表》	(41)

第四部分 水土保持行政执法法律文书

第一节 受理水土保持违法案件登记表.....	(48)
第二节 不立案通知书.....	(48)
第三节 水土保持违法案件立案报告表.....	(49)
第四节 水土保持违法案件调查勘验笔录.....	(49)
第五节 水土保持违法案件调查报告书.....	(50)
第六节 责令停止水土保持违法行为通知书.....	(51)
第七节 水土保持违法案件行政处罚决定书.....	(51)
第八节 水土保持违法案件复议决定书.....	(52)
第九节 水土保持违法案件行政处罚强制执行申请书.....	(52)
第十节 水土保持违法案件结案报告表.....	(53)
附表.....	(54)

第五部分 监督管理中的几项制度

第一节 “三同时”制度.....	(66)
第二节 限期治理制度.....	(68)
第三节 征收水土流失防治费制度.....	(69)
第四节 政府防治水土流失的责任制度.....	(70)

第六部分 水土保持行政执法程序

第一章 立案.....	(74)
第一节 概述.....	(74)
第二节 立案来源和案件的种类.....	(75)
第三节 立案条件和管辖.....	(78)
第四节 立案过程.....	(82)
第二章 调查与处理.....	(85)
第一节 调查.....	(85)
第二节 证据.....	(88)
第三节 处理.....	(93)
第四节 处理决定书的制作与送达.....	(96)

第七部分 水土保持案件行政复议

第一节	复议的概念及特征	(99)
第二节	复议的任务、作用和原则	(100)
第三节	复议的参加人和申请复议的条件	(105)
第四节	复议的审理与决定	(110)

第八部分 水土保持执法内部监督

第一节	水土保持执法内部监督的缘起	(113)
第二节	基本含义与主要内容	(114)
第三节	基本原则与主要方法	(115)
第四节	水土保持内部执法监督的程序	(117)

第九部分 水行政主管部门在行政诉讼中的诉讼地位和权利、义务

第一章	诉讼地位	(120)
第一节	原告起诉的有关规定	(120)
第二节	水土保持行政诉讼中的被告	(123)
第三节	水行政主管部门的应诉机构和人员	(124)
第二章	权利和义务	(127)
第一节	当事人诉讼权利与诉讼义务概述	(127)
第二节	水行政主管部门诉讼权利的分述	(128)
第三节	水行政主管部门诉讼义务的分析	(133)

第十部分 案例分析

一、《权与法》	(135)
二、《一场高低级别的较量》	(144)

第一部分 人为水土流失现状普查

本文所讲的“普查”是针对人为水土流失现状以及相关情况而言的。即对某一行政区水土保持监督机构设置,人员配备,本区域需要监督管理的工矿、交通等基本建设单位的名称、地点、开发建设内容、生产规模、危害程度等概况,乡镇企业、群众性开发资源概况,重点监督区、重点保护区的分布情况进行全面、普遍的综合调查。

第一节 普查目的和要求

一、普查重要性

要搞好水土保持行政执法工作,首先要对人为水土流失现状及有关情况进行全面普查,这是水土保持行政执法的前提和基础。如同作战一样,没有普查就没有“作战”目标,至少是“目标”不明,或者说对目标内的具体情况了解不够,那么对整个战术的布置就缺乏决策依据。所以说只有通过普查,水土保持行政执法才能做到底子清、情况明。如果说水土保持行政执法是系统工程,那么普查就是基础设施。

第一,它能使从领导到群众,从监督者到被监督者充分认识到水土保持行政执法的重要性。

第二,它是执法部门向各级领导提供决策依据的第一手资料。

第三,它是制定本辖区水土保持法规文件的充分依据。

第四,它能使各级水土保持行政执法部门做到心中有数,对症下药。

二、普查目的

普查目的在于通过对某一行政区内人为水土流失现状及有关情况的全面普查,即对该区内开发建设的规模、经营方式、服务年限,对环境的综合影响,已造成或可能造成水土流失与危害的普查,从而明确监督对象,为正确评价、开发、利用矿产等资源、水土资源和进行水土保持规划,制定防治措施、编制水土保持实施方案提供依据。

三、普查要求

为了确保普查工作按期完成,并达到普查标准和目的,普查工作开始前就应首先制定普查要求,根据水土保持普查工作的经验以及水土保持预防监督和行政执法的需要,人为水土流失现状普查要求如下:

(一)对某一行政区域的全面普查,应由各级水土保持监督机构组织专人进行。

(二)对开发建设区的重点调查,最好由建设单位派员参加,以便调查顺利进行。

(三)根据不同的开发建设项目而采取相应的调查手段、方法、力求资料齐全,数据可

靠。

(四) 根据普查结果, 编写普查报告, 在报告中针对开发建设项目对水土保持的影响, 提出防治意见。

(五) 根据普查资料, 绘制人为水土流失现状分布图、土地利用图, 治理现状图。

(六) 填写开发建设项目基本情况调查表, 新的水土流失调查表。(详见附表 1—1 《人为水土流失普查汇总表》)。

第二节 普查的主要内容

一、生产建设项目的普查内容:

(一) 生产建设项目的规模, 生产建设单位(或承担施工单位)的经营方式, 开采方式, 开采现状, 资源储量, 服务年限及规划等。

(二) 职工数、居民数、劳力来源、人口发展预测。

(三) 与开发建设配套和附属建设项目的建设情况: 包括铁路、公路, 电力设施、供水、排水、选煤厂、洗煤厂、污水处理厂、居住区、供热设施等。

(四) 造成水土流失的普查内容

1. 植被破坏: 占用林草面积, 毁坏林草面积, 毁坏林草的原因、方式和程度。

2. 占用、毁坏水土保持治理区的面积。

3. 占用耕地情况, 其中占用梯田、坝地、水浇地等基本农田面积。

4. 废弃固体物排放量, 包括: 采剥比, 弃土(取土)量, 废渣(矸石)排放量, 生活垃圾及其它废弃固体物排放量, 排放地点, 排放方式, 堆放场占地面积。分基建期, 生产初期, 达产期三个阶段调查。

5. 造成水土流失面积, 即占用、毁坏林草面积、水土保持治理区面积、废弃固体物堆放占地面积, 取土、沙、石改变地貌引起水土流失的面积等。

6. 辐射影响及潜在危害, 包括: 由于植被破坏, 占用农田对当地农牧业生产和生态环境带来的影响; 由于地下开采引起的地面沉陷和地下水下降; 由于土壤水源污染造成的植被死亡, 农田荒芜; 由于水质污染, 下游城镇人畜饮水困难, 由于在河(沟)道随意堆渣, 挤占行洪河道, 引起防洪问题。

二、群众性开发资源造成水土流失普查内容

开发资源的内容、地点、户数、开发资源的面积, 造成水土流失量等。

三、水土保持监督管理普查内容

水土保持监督管理普查内容主要包括宣传、水土保持监督机构, 专职、兼职水土保持监督人员, 水土保持行政执法工作中的发案总数、结案总数以及处理情况, 建设单位水土保持设施的投资等情况。详见附表 1—5 《水土保持监督管理统计表》。

第三节 普查前的准备工作

一、编写普查任务书

普查工作开展前首先应由主持普查的部门组织编写普查任务书，普查任务书应包括以下内容：

普查的目的与要求；

普查的主要内容；

普查的方法手段、采用的先进技术；

普查组织的人员结构；

普查的时间安排，经费预算等。

二、有关资料的搜集

在普查外业工作开展前，对有关资料进行搜集整理、分析研究，以便在普查工作中使用。

搜集地区、流域、开发建设项目的区划、规划、设计及有关调查研究成果等文献资料。

搜集不同比例尺的地形图，要求村 1 : 10000—1 : 1500，乡 1 : 25000—1 : 10000，县 1 : 50000—1 : 25000。生产建设区范围地形图：露天矿，1 : 10000—1 : 5000，井矿 1 : 5000—1 : 2500，其他建设项目，1 : 2500。

搜集有关社会经济统计资料。

在搜集有关资料的同时还要做好普查工作的物质准备，包括调查，判读、测绘仪器，表格、工具等。

第四节 普查方法

普查开展前，首先确定普查路线。普查路线要在不产生遗漏调查内容的前提下，选择路线最短，穿过类型区，生产建设区最多，工作量最小的调查路线。

一、访问调查

(一) 通过对当地群众调查，了解开发建设前后地表形态，地面植被、土地利用结构，群众生活水平变化情况。

(二) 对生产建设部门，施工单位访问，了解施工过程，弃土弃渣位置，堆放形式和数量，采取的保护措施，及暴雨洪水后，弃渣流失情况，洪水造成灾害损失等。

二、现场调查

(一) 对生产建设项目的现场调查，先选线进行踏勘，在此基础上进行随机抽样，在样方内实测以推求生产建设项目造成水土流失情况，样方面积应占总面积的 1 %。

(二) 实测：对于开发建设项目单一，规模小，破坏集中，危害大的进行实地测量，取得准确数字。

(三) 对植被破坏情况，可用单位面积被破坏地段的残留植物（株数或覆盖度）与原始状态（可参照邻近地区被破坏的地块）单位面积的植物株数与覆盖度比较，用百分数来表示。

(四) 新的水土流失量调查可用水土保持监测站的观测资料或邻近地区水文测站的观测资料，以及水库淤积情况进行分析对比求得。

第五节 普查报告的编写

调查结束后，对资料进行整理，达到符合普查任务书的要求，并拟定普查报告编写大纲。

普查报告的内容

一、前言

应包括普查的目的、要求、普查项目、普查区的地理位置、范围、面积、普查时间、普查方法及经验与问题。

二、自然概况

包括地质、地貌、气象、水文、土壤植被、水土流失及水土保持现状。

三、社会经济概况

包括人口劳力现状，土地利用现状，农、林、牧、副各业生产及结构情况，群众生活水，生产发展方向。

四、生产建设项目概况

1. 项目名称、规模、开发年限、经营方式、开采方式、开采现状、生产建设规划、占面积。

2. 职工数，劳力来源，居民数，人口开发预测。

五、生产建设造成新的水土流失及破坏情况

1. 占用、破坏林草植被面积，造成土壤沙化，水土流失情况。

2. 废弃固体物排放量、采剥比，排放位置，是否采取水土保持措施、已造成水土流失量，危害程度。

3. 占用，毁坏农田面积、程度，对土地资源，地表水，地下水污染情况。

六、群众性开发资源加剧水土流失情况

1. 毁林毁草面积，陡坡开荒面积。

2. 开发资源内容、地点、户数，开发资源面积，造成水土流失量。

七、人为水土流失对水土保持影响的综合评价

包括生产建设范围内及影响范围内，以及对当地农、林、牧业生产的影响。

八、对人为水土流失采取的水土保持措施及效益

1. 林草措施面积、位置，保水保土效益。
2. 工程措施数量、位置、拦蓄量、效益。
3. 其他措施。

九、预防监督的典型经验，存在问题及对策

第六节 普查成果的验收

一、验收内容

普查结束后，应由主持普查的部门组织有关人员~~对~~普查成果进行验收。验收内容如下：

- (一) 资料是否齐全，来源是否可靠，数量是否准确。
- (二) 普查表是否正确，附图是否齐全，普查报告编写是否符合要求，结论是否正确。
- (三) 对普查报告提出验收意见，并将普查成果、验收意见报上级有关部门备案。

二、普查成果

- (一) 《普查报告》
- (二) “人为水土流失现状普查汇总表”及有关附表。
- (三) “人为水土流失现状分布图”及有关附图。
- (四) 水土保持监督管理统计表。详见附表1—1、附表1—2、附表1—3、附表1—4、附表1—5。

厂矿及乡镇企业普查汇总表

附表 1-2

名 称	地 点	开 发 建 设	经 营 方 式	年 产 电 量 (万吨)	岩 石 排 放 (立方米)	破 坏 地 貌 植 被 面 积 危 害 程 度 (平方米)	已 采 取 治 理 指 理 面 积 (平方米)	需 要 采 取 的 治 理 指 理 面 积 (平方米)	需 要 经 理 费 (万元)
备 注									

群众性开发资源加剧水土流失情况调查表

附表 1—4

开发资源内容	地 点	户数 (户)	开发资源 面 积 (亩)	造成水土 流 失 量 (吨)	破坏植被 面 积 (亩)	备 注

附表 1—5

水土保持监督管理统计表

宣传	项目	出动宣传车		广播电视宣传		报刊宣传		张贴标语	张贴布告	印发宣传手册	举办培训班	受训人数
	单位数量	总数	直接听众	总数	直接听众	总数	新闻科技论文	条	张	册	期	人
机构	项目	全省合计		地		市		专职监督检查员(人)	兼职监督检查员(人)	全省合计		
	数量											
执法	项目	发案总数(件)	直接经济损失(元)	间接经济损失(元)	结案总数(件)	征收水土流失防治费(万元)	水土保持方案评审费(万元)	办理审批手续及年审费(万元)	罚款(万元)	颁发水土保持检查证(个)		
	数量											
审批管理	项目	已建项目补办审批手续		新扩建项目办理审批手续		登记注册(个)	发证(个)	项目	投资	水保投资		
	数量	小计(个)	个体(个)	集体(个)	国营(个)	小计(个)	个体(个)	集体(个)	国营(个)	实现投资(元)	预算投资(元)	实现投资(元)
建设单位投资治理	项目	治理水土流失面积	护堤工程数量	堤防工程数量	拦渣工程数量	回填复垦造地工程数量	兴修基本农田	造林面积	种草面积	总投资		
	单位数量	公顷	米	万方	座	万方	公顷	亩	亩	万元	万元	万元