

# 水土保持监督管理 论文选编

水利部水土保持司 编



中国大地出版社

# 水土保持监督管理论文选编

水利部水土保持司 编

中国大地出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

水土保持监督管理论文选编/刘震编. —北京:中国大地出版社,2003.7

ISBN 7-80097-579-7

I. 水… II. 刘… III. ① 水土保持—文集  
IV. S157-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061109 号

---

责任编辑:马文晓

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京海淀区大柳树路 19 号 100081

电 话:010—62172932(发行部)

传 真:010—62183493

印 刷:北京纪元彩艺印刷厂

开 本:880 mm×1 230 mm  $\frac{1}{16}$

印 张:18.375

字 数:537 千字

版 次:2003 年 7 月第 1 版

印 次:2003 年 7 月第 1 次印刷

印 数:0001—1000

书 号:ISBN 7-80097-579-7/K·118

定 价:40.00 元

---

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

# 前 言

自《中华人民共和国水土保持法》颁布实施以来,各地水土保持战线上的同志在开展水土保持监督执法工作的同时,积极开展学术研究,围绕工作中的问题,在总结经验的基础上,勤奋思考,潜心研究,撰写了许多水土保持监督执法与管理方面的文章,对推动我国水土保持法律、法规体系、监督执法体系和技术服务体系建设,有效行使水土保持审批权、监督权和收费权,规范水土保持监督管理工作等,发挥了重要作用,使监督管理成效日益显著,人为水土流失恶化的趋势得到有效遏制。现从中国水土保持学会预防监督专业委员会成立以来5次学术研讨会上征集的论文中,筛选了部分文章汇编成册,供同志们交流学习和在工作中参考。

编 者

2003年5月

# 《水土保持监督管理论文选编》

## 编辑委员会

主 编：刘 震

副主编：张学俭

编 委：曾大林 沈雪建 蔡建勤  
王瑞增 姜安琴 姜德文

# 目 录

## 综 述

|                                       |             |
|---------------------------------------|-------------|
| 浅谈预防保护工作中三项基本制度的建立 .....              | 刘 震(3)      |
| 水土保持法的法律地位及其特点 .....                  | 张桂龙(7)      |
| 违反水土保持法的法律责任 .....                    | 贾 静(10)     |
| 水土保持监督管理工作现状及对策 .....                 | 曾大林(17)     |
| 一些国家和地区关于水土保持的法律规定 .....              | 王超英 贾 静(19) |
| 制定水土保持法地方配套法规之我见 .....                | 周 赤(22)     |
| 从落实“两项制度”谈政府行为在水土保持法律法规贯彻执行中的意义 ..... | 屈振军(25)     |

## 水土保持监督管理

|                                                                            |                 |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 浅谈水土保持监督的基本原则与制度 .....                                                     | 蔡继清(31)         |
| 水土保持监督执法规范化的探讨 .....                                                       | 卫庆虎 闫立业 王彩琴(33) |
| 试析水土保持监督执法过程中应遵循的原则 .....                                                  | 吕 涛(35)         |
| 浅谈水土保持行政复议的基本原则 .....                                                      | 茹建峰 李 文(37)     |
| 对新时期加强和深化水土保持监督执法工作的思考 .....                                               | 杨康宁 李大维(39)     |
| 以权属管理树起水利水土保持工作的权威 .....                                                   | 王新华 尚建国(41)     |
| 三明市水土保持执法加入 110 体系的实践与思考 .....                                             | 陈善沐 刘朝太(44)     |
| 关于《中华人民共和国行政处罚法》中行政处罚设定权制度及实施行政处罚的主体资格<br>等制度对《中华人民共和国水土保持法》执法的适用性研究 ..... | 胡 恒(48)         |
| 水土保持行政处罚设定权中“与上一级相抵触”问题初探 .....                                            | 李 文(51)         |
| 水土保持预防监督效益分析方法初探 .....                                                     | 屈振军(53)         |
| 浅谈水土保持水政执法的联系与区别 .....                                                     | 李格均(58)         |
| 长江源头区水土保持预防保护的必要性及其对策 .....                                                | 张小林 蒲永平(60)     |
| 水土保持执法项目目标竞争岗位责任制的形成与效益分析 .....                                            | 陈登慧 郭红梅(63)     |
| 建设经济开发区应重视水土保持 .....                                                       | 刘顺勤(68)         |
| 关于水土保持术语对水土保持监督执法影响的探讨 .....                                               | 韩玉建 李敦树(70)     |
| 长江流域第一批城市水土保持试点的经验成效与发展思路 .....                                            | 薄勇平 张小林(73)     |

## 水土保持行政执法

|                       |         |
|-----------------------|---------|
| 浅谈水土保持行政执法的实施形式 ..... | 蔡建勤(79) |
|-----------------------|---------|

|                                        |              |
|----------------------------------------|--------------|
| 对水土保持行政执法中以及与执法有关的若干问题探讨 .....         | 付永杰(81)      |
| 从“东电”一案谈如何查处大案要案 .....                 | 宋国献(84)      |
| 对行政赔偿有关问题的探讨 .....                     | 徐 坚(86)      |
| 浅谈《中华人民共和国水土保持法》的执法主体 .....            | 王安明(89)      |
| 对水土保持行政执法主体的探讨 .....                   | 李 文(91)      |
| 试论水土保持行政执法中的授权执法与委托执法 .....            | 茹建峰(94)      |
| 水土保持违法案件行政处罚的理论探讨与实践 .....             | 马茂贵(97)      |
| 水土保持行政处罚工作刍议 .....                     | 吕 涛(99)      |
| 水土保持执法处罚有关问题的探讨 .....                  | 余建华(102)     |
| 《行政处罚法》强化水土保持监督执法                      |              |
| ——青海省水土保持监督执法现状及深化对策 .....             | 李 琦(104)     |
| 浅析水土保持行政执法中经济管理手段体系构成及操作运用 .....       | 屈振军(107)     |
| 浅谈水土保持违法案件在实施行政处罚时应注意的几项原则 .....       | 刘 瑞(110)     |
| 水土保持执法难的现象浅析及对策初论 .....                | 王 健(112)     |
| 对《中华人民共和国行政处罚法》涉及水土保持行政处罚有关问题的探讨 ..... | 贾立海(114)     |
| 水土保持行政执法的重要手段——行政处罚 .....              | 李运学 王坤平(117) |
| 执法文书与规范执法 .....                        | 孙 礼(121)     |
| 正确的执法程序是水土保持行政案件胜败的关键 .....            | 孙丽萍(123)     |
| 浅谈水土保持违法案件证据的调查与收集 .....               | 茹建峰 李 文(127) |
| 谈谈水土流失案件的取证 .....                      | 徐 坚(131)     |

## 水土保持方案管理

|                                  |              |
|----------------------------------|--------------|
| 水土保持方案实施中的有关问题研究 .....           | 曾大林(135)     |
| 论水土保持方案的质量评价体系 .....             | 姜德文(138)     |
| 大中型建设项目应实行水土保持监理制度 .....         | 张小林(142)     |
| 水土保持方案的法律特性 .....                | 尚 桢(144)     |
| 略论山区公路建设与水土保持 .....              | 罗时新(146)     |
| 水土保持方案审批管理程序初探 .....             | 马和平(148)     |
| 深圳市水土保持方案编报审批管理实践探讨 .....        | 吴长文 陈 霞(151) |
| 关于建设项目水土保持管理问题的探讨 .....          | 贾立海(154)     |
| 对开发建设项目水土保持工程验收工作有关问题的探讨 .....   | 贾立海(158)     |
| 松辽流域开发建设项目水土保持方案编报及实施问题的探讨 ..... | 李世泉 陈浩生(162) |
| 对开发建设项目应编报水土保持方案范围的一点看法 .....    | 郑志荣 杨文荣(164) |
| 水土保持方案实施有关问题的探讨 .....            | 王安明(165)     |
| 确保水土保持方案审批权的真正落实 .....           | 许木土(168)     |
| 浅析开发建设项目水土保持方案的监督管理 .....        | 杨玉春 杨吉东(170) |

|                      |          |
|----------------------|----------|
| 福建省公路交通建设工程水土保持····· | 刘朝太(174) |
|----------------------|----------|

## 水土保持方案编制

|                                                 |                      |
|-------------------------------------------------|----------------------|
| 水土保持方案编制有关问题研究·····                             | 曾大林(179)             |
| 试论开发建设项目水土保持方案编制·····                           | 尉全恩 项元和 朱智宏(183)     |
| 开发建设项目水土流失防治工程的美学观·····                         | 曹步山 聂国辉 李德平 谢厚国(187) |
| 水工程水土流失防治技术探讨·····                              | 余望(190)              |
| 水利枢纽移民区水土保持研究·····                              | 刘卫 朱文(193)           |
| 试论电力、通讯线路及能源输送管道保护区易发生水土流失危害的<br>可能性及其预防对策····· | 刘汉文(196)             |
| 开发建设项目水土保持方案编制存在的问题及对策·····                     | 马和平(199)             |
| 植物——工程技术在水土流失防治中的应用·····                        | 朱小勇 鲁小新(202)         |
| 开发建设项目水土流失预测内容和方法的探讨·····                       | 王治国 段喜明 李文银 蔡继清(206) |
| 对开发建设项目水土保持监测几个问题的探讨·····                       | 赵辉(210)              |
| 水土保持方案投资概(估)算有关问题的探讨·····                       | 郭锐 赵安成(214)          |
| 《开发建设项目水土保持工程勘测设计收费标准》编制模式初探·····               | 董强 朱党生(218)          |
| 水电建设项目可能产生的水土流失及防治措施<br>——以平和县芦溪厝南坂水电站为例·····   | 叶松清 蔡志发 吴水山(223)     |

## 水土保持“两费”征收管理

|                                |                    |
|--------------------------------|--------------------|
| 关于建立水土保持生态效益补偿制度的思考·····       | 余新晓(229)           |
| 浅谈水土保持设施补偿费和水土流失防治费的涵义及区别····· | 张建厚(232)           |
| 对征收水土流失防治费的经济和法律思考·····        | 杨康宁 陈谦(234)        |
| 浅谈如何收好管好用好水土流失补偿费和防治费·····     | 茹建峰 李大维(237)       |
| 对水土保持“两费”征收与管理使用的几点认识·····     | 田颖超 张平 臧宏 杨顺群(240) |
| 水土流失防治费、补偿费征收原理和计算方法的初探·····   | 翟培宗(243)           |
| 试论水土保持监督补偿治理·····              | 陈登慧 金丹(246)        |
| 损坏水土保持设施补偿与人为水土流失防治问题的探讨·····  | 王金建(248)           |

## 水土保持生态修复

|                                     |              |
|-------------------------------------|--------------|
| 长江流域水土保持生态修复工程实践与探索·····            | 张小林(253)     |
| 实施水土保持生态自然修复工程注意解决的几个问题·····        | 卿太明(256)     |
| 福建亚热带丘陵山区生态自我修复之浅见<br>——以永泰县为例····· | 方祖光 王新国(260) |

城矿区人为侵蚀及生态修复体系

——以鸡西市为例..... 贾洪纪(264)

## 《水土保持法》的修改

关于《中华人民共和国水土保持法》修改若干问题思考..... 陈善沐 林文莲 徐玉华(271)

论试几条水土保持术语对诠释《中华人民共和国水土保持法》有关条款的作用..... 王安明(274)

关于《中华人民共和国水土保持法》修改的若干问题的思考..... 王安明(276)

关于修改《中华人民共和国水土保持法》有关问题的思考..... 尚 桢 宋 伟(280)

关于《中华人民共和国水土保持法》修订有关问题的浅见..... 王新华(282)

# 综 述



# 浅谈预防保护工作中三项基本制度的建立

刘 震

水利部水土保持司

近几年来,随着水土保持工作战略思想的转移,许多省区的水土保持预防工作有了很大的进展,在制定水土保持法规,建立健全监督机构以及建立各种有关制度方面积累了丰富的经验。这些经验迫切需要认真总结、归纳,以便进一步推广,并使其趋于科学化、规范化、制度化。因此,笔者就当前预防保护工作中几项基本制度的建立,同从事这方面工作的同志共同探讨。

当前,不少省区在开展预防保护工作中建立的一些制度,归纳起来有三项基本制度,即水土保持方案报告制度,水土流失防治费的收缴、使用和管理制度以及水土保持监督检查制度。这三项制度是开展预防保护工作的重要内容,也是水土保持工作职能转变的中心环节。三项制度相互配合,缺一不可,形成有效的监督管理机制。这三项制度的建立,就是要处理好开发建设与水土保持的关系、局部利益与全局利益的关系、近期利益与长远利益的关系,明确防治水土流失的责任,落实防治水土流失的经费,从根本上扭转“一方治理,多方破坏”、“先破坏,后治理,破坏大于治理”的被动局面,做到开发建设与水土保持同步进行。

## 一、水土保持方案报告制度

建立水土保持方案报告制度的目的是掌握有关项目的审批权,通过审批方案报告,在立项时把把关,使开发建设者在项目开始实施前就要考虑防治水土流失的责任和需要采取的防治措施。因此,水土保持监督部门必须建立一套完整的方案报告制度。大连市从1985年起就参加了市规划局牵头,由城建、环保、电力、自来水等10多个单位组成的项目审定办公室,定期联合审查基建项目,要求有关项目中有防治水土流失的措施及水土保持监督机构,从而掌握了有关项目的审批权;福建省制定了“建设项目水土保持实施方案审批表”和“采取土石沙料防治水土流失实施方案审批表”,不少市县审批项目基本上形成了制度;准格尔煤炭开发公司在国务院批准由国家计委、水利部联合发布《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》后,向有关省区水土保持监督机构补充申报了水土保持方案报告,对矿区水土保持重新规划,落实防治措施;福建省不少地方对有关开发建设单位和个人进行登记造册,审查办理水土保持许可证,业已形成制度。实践证明,这些制度的建立是行之有效的,不仅对开发建设项目把好了关,增强了有关开发建设者的水土保持意识,而且提高了水土保持部门的社会地位和知名度。为便于管理,根据不同管理对象和要求申报的内容,可以将这项制度分解为三类:

### (一) 水土保持方案报告书

水土保持方案报告书的管理对象是大中型的国营工矿、开发建设单位。如国家或省、地开办的大型煤矿,兴修的铁路、公路、水利水电工程,大面积的荒地开垦,森林采伐,草场利用,新区域开发,城镇建设等项目。这些规模较大的项目,其特点是对植被破坏面积大,弃土弃渣量多,扰动区域生态环境严重,往往对当地和河流下游造成严重危害。但这类项目投资有保证,有规划设计。对此类项目必须要求提交水土保持方案报告书,其内容要求背景材料详细,防治措施具体。报告书至少应包括以下几方面内容:①开发建设项目及周围自然地理概况;②开发建设项目造成水土流失对当地及其他地区的影响;③水土保持措施及年度实施计划;④开发建设范围水土流失监测设施布局;⑤防治费概预算及年度计划。从

报批程序来讲,首先要由开发建设单位提出水土保持方案报告书(自己不能编写的,委托有关业务技术部门编写),报同级水土保持监督机构审批,跨越行政区域的开发建设项目水土保持方案报告书应由上一级水土保持监督机构审批。负责审批的水土保持监督机构应组织有关专家或有关业务单位对项目进行技术审查,提出评价意见后方可考虑批复。当然,项目的审批时间(从申报到批复)必须限定在一定时间内,逾期未予批复或未提出处理意见的,应当按认可处理。项目审查费用要由开发建设单位负责。

从目前各地情况来看,要实行好水土保持方案报告书制度仍需要研究以下几个问题:①如何划分大中型与小型国营工矿、开发建设单位的界限;②统一制定方案报告书的提要;③确定一批有资格审查方案报告的单位;④确定一个合理报批的间隔时间;⑤确定合理的项目审查费。

## (二) 水土保持方案报告表

水土保持方案报告表的管理对象是小型国营工矿企业,开发建设单位,乡镇企业,小面积的开荒,采伐森林,草场利用,区乡道路修筑以及有固定场所开采利用资源的个体经营者,其特点是规模小,比较分散,类型复杂,总体上对植被破坏严重,规划设计不完整,投资没保证,但由于地点相对固定,管理比较容易。方案报告表的内容要求简单明了,一般应包括:①项目基本情况(性质,产品产量,工艺等)②可能造成的水土流失(破坏植被面积,弃土弃渣量);③防治措施(措施布局,工程量,经费预算及年度计划)。报批程序一般应由开发建设单位或个人填写水土保持方案报告表,报县级以上同级水土保持监督机构审批。

## (三) 水土保持许可证

水土保持许可证的管理对象主要是非定点、流动式采矿、挖沙、淘金、挖草药的单位和个人,其特点是分散而流动,开采者有当地的,也有外地的,乱采乱挖,破坏植被十分严重,较难管理,防治措施不容易落实。因此,必须要求开发资源者提出申请,由县级水土保持监督机构发给许可证。开发者在指定区域内,相对定人定点定时间活动。水土保持许可证要限定在一定的区域内和时间内有效。因为管理的目的不同,采矿或其他资源开发证不能代替水土保持许可证。

# 二、水土流失防治费的收缴、使用和管理制度

对从事资源开发、生产建设的单位和个人收缴水土流失防治费已成为监督管理的一个重要手段。许多地方的水土保持法规都明确规定,“谁造成水土流失,谁负责治理”,“谁破坏了水土保持,谁负责补偿。”各地在名称上叫法不同,有叫防治费的,有叫补偿费的,有叫治理费的,也有叫管理费的。各种叫法的实质是解决两个问题。一是补偿问题。所谓补偿,是指在水土保持预防保护区和经过治理的水土流失区,单位和个人因从事资源开发、生产建设活动,毁坏了地貌植被和水土保持设施而降低或减弱其原有水土保持功能所必须为此补偿的费用。补偿费不同于因造成直接经济损失的赔偿费。二是防治问题。所谓防治费,是指在山丘区、风沙区从事开发建设的单位和个人因毁坏地貌植被造成水土流失而必须采取的防治措施所需的费用。因此,正常收缴的费用(或开发建设单位、个人必须支付的水土保持费用),应当统一于水土流失补偿费、防治费两种。交补偿费并不免除治理责任。笔者以为,上述两种费用可以在名称上进一步统一于防治费一种,在确定标准时将补偿费作为一个因子加以考虑,便于收缴;在没有补偿问题的地方,只考虑防治费。这样做,容易为社会所接受。当然,对已经为社会所承认的地方,最好两笔费分开。

## (一) 水土流失防治费的收缴对象及方式

水土流失防治费的收缴分三种情况。第一种,凡是持有经水土保持监督机构审批过的水土保持方案报告书(表)的单位和个人,在规定期限内按方案报告书(表)中措施进行防治的,可不交防治费;第二种,因技术或其他原因,不能且不利于自行治理的,应根据水土保持方案报告书(表)中预算的经费加适

当的管理责交水土保持部门,由水土保持部门组织劳力代为治理;第三种,对非定点、流动式开采资源者,一律收缴防治费,由水土保持部门统一组织治理。

## (二) 防治费的收缴原则及标准

收缴的防治费不得低于方案报告书(表)中确定的各项措施费用之和。由水土保持部门组织劳力代为治理的,要增加一定比例的管理费。对单位和个人在接到水土保持部门的缴费通知单限定的日期内不缴费的,应每天增收一定比例的滞纳金。水土流失防治费由各项措施费用确定。由于各地情况不同,措施费用也不同,一般折算成以破坏植被面积、弃土弃渣量以及一定比例的产品产量、销售额计收。按破坏面积计,一般每平方米为0.2~1.0元;按弃渣体积计,每立方米为2~10元;按产品产量、销售额计,一般根据弃渣量折算计收。

## (三) 防治费的使用与管理

收缴的防治费主要用于水土流失防治,不能挪作它用。但可抽取一定比例的管理费,用于落实防治措施过程中的监督检查活动。如乡村水土保持监督人员补助,必要的设备仪器购置,宣传,人员培训,水土流失监测以及监督检查员的奖励等方面。防治费要专款专用,专户储存,可设立经费管理委员会,采取水土保持监督机构主管,财政、银行部门监督的方式。

要落实好防治措施经费,应当注意解决好下述四个问题:一是对于自己治理的单位和个人,应当采取交押金的方式,按计划年初交押金,然后由水土保持部门专户储存、分期拨付;二是要确定科学的、合理的收费标准,不能过高过低。补偿费可根据当地恢复植被和水土保持工程的平均费用计算,广义上的防治费要把补偿费、治理措施费、管理费考虑进去;三是要调动各级水土保持监督机构和基层政府的收费积极性,收缴的费用按比例提留,绝大部分留在县、乡两级,但必须严格专款专用;四是防治费必须主要用于防治措施,否则就会背离收费的目的。

# 三、水土保持监督检查制度

建立监督检查制度将使防治措施得到进一步落实,是执法的关键所在,其内容大体可归纳为以下五个方面:

## (一) 对造成水土流失行为的监督检查

监督检查的对象包括有关部门、开发建设单位、集体和个人。如对农、林、水、工矿、铁道、建筑、交通、能源以及有色金属等部门与水土保持有关工作的监督检查。各部门都必须做好与本部门有关的水土保持工作,如果造成水土流失,水土保持监督机构有权依照法律采取措施制止其所为,或向上级部门反映情况。监督检查机构要及时将当地的水土流失原因、状况向人民政府和上级主管部门报告,并定期通报;对与水土保持工作有关的厂矿、单位和个人都要登记造册,分类归纳并及时掌握其动态,做到心中有数,督促其遵守水土保持法规。

## (二) 对水土保持方案报告中各项防治措施落实情况的监督检查

首先要检查有关单位、个人是否向水土保持部门提出了水土保持方案报告,然后对水土保持部门审查批准的水土保持方案报告书(表)中各项措施的落实情况进行跟踪检查,监督实施。主要检查五个方面:一是检查防治措施经费的落实,看防治经费是否同方案报告中预算的一致,来源和用途是否正确;二是检查措施落实。看措施是否同方案报告中所要求的一致,有改变的,必须向水土保持监督机构报告;三是检查各项措施质量是否符合标准,不符合标准的必须返工;四是检查工程竣工时间,看方案报告中水土保持工程是否按规定的时间与主体工程同时竣工;五是检查水土保持许可证的使用范围和有效时间,凡超出规定区域和时间的,许可证一律作废。

### （三）对防治费的收缴和使用的监督检查

防治费的收缴数量确定后,监督重点应放在交费的时间上,在规定的期限内必须缴纳防治费。对没有按期缴纳的要查清原因,根据实际情况作出相应的处理,如增收滞纳金等。防治费的使用一般由水土保持部门组织劳力治理水土流失,应根据有关规定自查经费的使用比例、范围、用于水土保持措施及其竣工时间。

### （四）对违法案件进行查处

对违反水土保持法规的行为要根据不同情节依法查处,分别给予警告、行政处分、罚款、责令停产、吊销执照以至移交公安机关按治安管理处罚,构成犯罪的,依法追究刑事责任。要处理好每一个案件,不仅需要掌握好政策界限,而且要有一套从立案到结案的完整的执法文书,做到程序化,避免执法人员的主观随意性。不少地方已经制定了一套执法文书,尚需进一步完善后推广到其他地区。

### （五）对预防保护的效益进行监测

监督检查的内容应当包括预防保护效益监测,也就是说要检查预防保护工作的效果。主要有四个方面:一是水土流失在面积上和总量上的减少。通过建立定点监测站获得的资料与定期遥感普查的宏观资料结合分析的方式,可以获得定量的结果;二是监测通过预防保护减少的水土流失危害,由此而减少的损失费用。一般通过分析历史资料和设立对比区的方式进行估算;三是监测治理成果通过管护而发挥的效益,一般只能定性分析,治理和管护的效益很难区分,管护只是保证治理效益的充分发挥,没有管护就不能很好地发挥治理效益,甚至没有效益,造成新的水土流失;四是统计通过预防保护对水土流失治理增加的投入。如各开发建设单位自己采取措施治理水土流失投入的经费,收缴的防治费用于水土流失治理的经费等。看预防保护成效如何,应当把开发建设单位、个人对水土保持的投入作为一个重要指标。

上述三项制度的建立涉及多方面因素,既受外部环境条件的影响,也取决于内部自我发展的能力。积极创造条件,壮大监督管理队伍,至关重要。从目前来看,《中华人民共和国水土保持法》的颁布实施是推动预防保护工作,建立三项基本制度的主动力,反之,只有真正建立起三项基本制度,《中华人民共和国水土保持法》才能得到更好的贯彻执行。因此,建立三项基本制度应首先做好五个方面的工作:

一是完善配套法规。从前几年执行《水土保持工作条例》的过程来看,凡是制定了本省实施细则和配套法规政策的省区,监督管理工作就好开展,否则关系难理顺,法规难贯彻。如福建、辽宁、江西、甘肃等省配套法规比较完善,预防保护开展得就比较好。二是推动监督检查机构的建设。没有执法队伍,再好的法规也无人贯彻。从一些省区的监督机构设置来看,比较好的是省设监督处或总站,地设分站(副处级)或科,县设站(科级或副科级),乡镇设专、兼职水土保持监督员,村有兼职水土保持监督员,从上到下形成体系。另外一个方面是各级人民政府颁发水土保持监督检查员证。一般以分级发证为好,根据不同层次所管理的对象和范围,分别授予相应的监督检查权。也有的省区统一由省人民政府发证,作用更大,效果更好,但必须对持证的水土保持专、兼职监督检查员加强管理,提高其素质,防止滥用权力现象的发生。三是完善各种执法文书、统计报表。从审批方案报告书开始,到监督检查后备案案件的处理,不仅要求有容易操作的法规文件,而且要具备一整套执法文书和统计报表。要逐步走上制度化、程序化、规范化、科学化的轨道。四是广泛宣传水土保持法规政策,使开发建设单位、个人以及广大群众了解法规,遵守法规,宣传要贯穿于整个执法过程中,要与监督工作紧密结合。宣传工作做好了,就可以大大减少监督检查的工作量。五是搞好同有关部门的协作。水土保持监督机构执法不能单枪匹马,要发动和利用社会各方面力量共同贯彻执行法规,如公安、司法、工商、银行、计划、财政、物价以及土地管理、地矿等有关部门,要得到他们的大力支持,监督工作才能事半功倍。建立和执行三项基本制度离不开这些部门的配合与协作。

总之,预防保护是一项新工作,在许多方面尚需探讨,特别是一些有效的监督管理方法需要进一步实践、完善,以便推广。

# 水土保持法的法律地位及其特点

张桂龙

全国人大常委会法制工作委员会

水土保持法作为我国自然资源法律体系的组成部分,是一个相对独立的部门资源法,它既有其他自然资源法所共有的特征,又有其自身的特点。

## 一、水土保持法是自然资源法律体系的组成部分

运用法律手段对自然资源进行保护,确保自然资源的合理开发和利用,充分发挥自然资源的综合效益,已经成为当今世界各国所普遍采用的办法。我国宪法第9条第2款规定:“国家保障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。”宪法作为我国的根本大法,确定了我国在自然资源开发、利用和保护方面的基本原则,这就为进一步制定有关自然资源开发、利用和保护的各种法律、法规和规章提供了立法依据。

所谓自然资源法,是指调整人们在自然资源的开发、利用和保护过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称;而自然资源法律体系,则是指一国现行的各类自然资源法律规范组成的有机联系的统一整体。由于自然资源的范围十分广泛,可以按照不同的目的和要求进行多种科学分类,如按照自然资源的客观条件及其特征,可分为地下资源(又称地壳资源,包括铁、铝、锡等金属原料资源和石油、煤、天然气等矿物燃料资源)和地表资源(又称生物圈资源,包括土地、水、气候、生物等资源);按照经济用途,可分为主要形成生活资料的资源(如各种动物、植物等资源)和主要形成劳动手段的资源(如土地、矿产等资源);按照资源的可更新性质,可分为可更新资源(如森林、草原、野生动物资源)、不可更新资源(如铁、石油、煤等矿物资源)和恒定性资源(如太阳能、风力等),等等。由于各类自然资源本身所具有的不同属性,它们在人类的生产和生活过程中所起的作用是不同的,人类在开发、利用这些资源时,也会根据每种资源的不同特点,采取一些不同的方式方法。因此,世界各国在制定有关自然资源的开发、利用和保护的法律时,针对某类自然资源的开发、利用和保护的不同情况分别作出规定,如一些国家分别制定了森林资源开发利用和保护的法律、土地资源开发利用和保护的法律、水资源开发利用和保护的法律,等等。至今还没有一个国家将所有的自然资源的开发、利用和保护都规定在一个法律之中。

对自然资源的开发、利用和保护的法律,集中起来研究,就会发现它们之间有着内在的联系。它们所调整的都是有关开发、利用和保护自然资源过程中所形成的社会关系。它们的本质特征是相同的,因而把它们集中起来就组成了自然资源法律体系。

在我国,全国人大常委会先后制定了《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国草原法》、《中华人民共和国渔业法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国野生动物保护法》、《中华人民共和国水土保持法》。这些法律奠定了我国社会主义自然资源法律体系的基础。随着生产力的发展,科学技术的进步,我们还会开发利用其他的自然资源并制定相应的法律。同时,根据法律规定,国务院要制定一些配套的行政法规,地方人大要制定一些配套的地方性法规,国务院各部门和地方政府要制定一些规章。所有这些法律、行政法规、地方性法规以及规章,构成了我国统一的社会主义的自然资源法律体系。

水土保持法作为我国水土资源开发、利用和保护的法律,是我国自然资源法律体系的组成部分,它与水法、土地管理法、森林法、草原法等其他资源法律一起,组成了我国的自然资源法律体系。

## 二、水土保持法是一个相对独立的部门资源法

自然资源法律体系作为调整人们在自然资源的开发、利用和保护过程中发生的各种社会关系的法律规范的总称,调整的是人们在开发、利用和保护诸如水资源、土地资源、森林资源、草原资源等各种资源过程中所发生的各种社会关系。在这些社会关系中,由于各种资源本身具有不同的特点,可以满足人类不同的需要。因此,人们在开发、利用和保护时,在手段、方法、内容等上是有区别的,如对土地资源和渔业资源,同样是开发、利用和保护的问题,但开发什么、怎样开发,利用什么、怎样利用,保护什么、怎样保护,是不同的。因而在开发、利用、保护土地资源与在开发、利用、保护渔业资源的过程中所形成的社会关系也是有差别的。为了再说得具体一点,举土地管理法与野生动物保护法为例,土地管理法强调的是合理利用每寸土地,它通过对土地权属确认、土地纠纷处理、土地规划、土地利用、建设用地等问题的规定,确定了人们在这些关系中的权利和义务;而野生动物保护法强调的是保护珍贵野生动物,它通过对野生动物的保护范围、保护方法、管理措施、利用条件等问题的规定,确定了人们在这些关系中的权利和义务。因此,土地管理法与野生动物保护法虽然同属自然资源法律体系,但二者之间又存在着区别,是互相独立的,都是相对独立的部门资源法。

那么,水土保持法是否也是相对独立的部门资源法呢?有的同志认为,水土保持法涉及水资源和土地资源,而我国已经分别制定了水法和土地管理法,同时,水土保持工作的主管部门与水资源的主管部门都是水行政主管部门,因此,水土保持法不是一个相对独立的部门资源法,水土保持法应该低于水法或者土地管理法。

我们认为,这种观点是不妥的,因为这种观点只看到了事物的表面现象。第一,关于主管部门的问题,法律部门的划分,所依据的是调整对象的区别,而不是主管部门的相同与否,如果依据主管部门的相同与否作为划分法律部门的一个标准,那么我国现在农业部主管草原和渔业工作,又分别制定了草原法和渔业法,这两个法就不是两个相对独立的部门资源法了,这显然是不对的。第二,水土保持法中所说的水土流失,是有特定的含义的,并非是单纯的水的流失、土的流失或者简单地将水的流失和土的流失结合在一起叫水土流失。水土保持法中的水土流失,指的是因风力、水力和重力所引起的水土资源和土地生产力的破坏和损失,因此,为解决水土流失而进行的水土保持工作,有许多特殊情况,单靠水法或者土地管理法是不够的。第三,水土保持法调整的是人们在预防和治理水土流失的过程中所发生的社会关系,规定的是人们在预防和治理水土流失过程中的权利和义务,这与水法及土地管理法所调整的对象及规定的权利义务是有不同之处的。第四,水土保持法针对我国造成水土流失的几种主要原因,分别对几种主要产生水土流失的活动作了须采取水土保持措施的规定,同时,还对水土流失的治理作了一些具体的规定,这些规定,涉及的内容较广,有些措施带有很强的综合性,这些问题,靠水法或者土地管理法也是解决不了的。

因此,水土保持法作为调整人们在预防和治理因自然因素和人为活动所造成的水土流失的过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称,与水法及土地管理法是有区别的,它与水法及土地管理法一样,也是一个相对独立的部门资源法。

## 三、水土保持法的特点

水土保持法作为我国自然资源法律体系的组成部分,具有其他部门资源法所共有的特征,如宏观性(水土保持法与其他的资源法一样,也从宏观上研究了人类经济活动与自然生态的关系、自然资源的开发利用与经济发展的关系等)、一定的国际共同性(与其他资源法一样,水土保持法所规定的一些措施,其他国家的有关规定中也有类似的规定)等等。

但是,水土保持法作为一个相对独立的部门资源法,除了具有其他资源法所共有的特征外,还有其自身的特点。