



高等学校水土保持与荒漠化防治专业教材



# 水土保持执法与监督

LAW ENFORCEMENT AND SUPERVISION OF SOIL  
AND WATER CONSERVATION

杨海龙 齐实 主编

中国林业出版社

高等学校水土保持与荒漠化防治专业教材

# 水土保持执法与监督

杨海龙 齐 实 主编

主编 (1) 杨海龙 (2) 齐实

副主编 (1) 王克勤 (2) 王克勤

参编 (1) 王克勤 (2) 王克勤

主 任: 王克勤 (北京林业大学)

副 主 任: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

编 委: 王克勤 (北京林业大学)

中国林业出版社

## 内容简介

本书是根据高等学校水土保持与荒漠化防治专业的课程要求,以2010年修订的《中华人民共和国水土保持法》为主要理论依据而编写。

全书共分为9章,第1章绪论介绍了水土流失和水土保持的相关概念,水土保持执法与监督的历史沿革与发展趋势,以及在国民经济建设中的作用及展望;第2章和第3章分别概述了行政执法和水土保持法律与执法监督体系;第4~7章详细介绍了水土保持规划,水土流失预防与治理,以及水土保持监测和监督;第8章和第9章阐述了水土保持行政处罚,并列举相关案例进行说明。

本书不仅是全国高等学校水土保持与荒漠化防治专业教材,同时也可作为水土保持与荒漠化防治、林业生态、水利工程、土地利用、环境保护、国土资源等从事执法监督、生产实践人员的法律参考用书。

## 图书在版编目(CIP)数据

水土保持执法与监督/杨海龙,齐实主编. —北京:中国林业出版社,2012.3

高等学校水土保持与荒漠化防治专业教材

ISBN 978-7-5038-6492-6

I. ①水… II. ①杨… ②齐… III. ①水土保持—行政执法—执法监督—中国—高等学校—教材 IV. ①D922.32 ②D922.11

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第024365号

## 中国林业出版社·教材出版中心

责任编辑:高红岩

电话:83221489 83220109 传真:83220109

出版发行 中国林业出版社(100009 北京市西城区德内大街刘海胡同7号)

E-mail:jaocaipublic@163.com 电话:(010)83224477

http://lycb.forestry.gov.cn

经 销 新华书店

印 刷 北京市昌平百善印刷厂

版 次 2012年3月第1版

印 次 2012年3月第1次

开 本 850mm×1168mm 1/16

印 张 12.75

字 数 290千字

定 价 23.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有 侵权必究

# 高等学校水土保持与荒漠化防治专业教材

## 编写指导委员会

顾 问: **关君蔚**(中国工程院院士)

刘 震(水利部水土保持司司长,教授级高工)

刘 拓(国家林业局防沙治沙办公室主任,教授级高工)

朱金兆(教育部高等学校环境生态类教学指导委员会主任,教授)

吴 斌(中国水土保持学会秘书长,教授)

宋 毅(教育部高等教育司综合处处长)

王礼先(北京林业大学水土保持学院,教授)

主 任: 余新晓(北京林业大学水土保持学院院长,教授)

副主任: 刘宝元(北京师范大学地理与遥感科学学院,教授)

邵明安(西北农林科技大学资源与环境学院原院长,  
中国科学院水土保持研究所所长,研究员)

雷廷武(中国农业大学水利与土木工程学院,教授)

委 员: (以姓氏笔画为序)

王 立(甘肃农业大学林学院水土保持系主任,教授)

王克勤(西南林业大学环境科学与工程系主任,教授)

王曰鑫(山西农业大学林学院水土保持系主任,教授)

王治国(水利部水利水电规划设计总院,教授)

史东梅(西南大学资源环境学院水土保持系主任,副教授)

卢 琦(中国林业科学研究院,研究员)

朱清科(北京林业大学水土保持学院副院长,教授)

孙保平(北京林业大学水土保持学院,教授)

吴发启(西北农林科技大学资源与环境学院党委书记,教授)

# 前 言

水是生命之源,土是生存之本,水土资源是人类赖以生存和发展的基本条件,是不可替代的基础资源。我国水土流失十分严重,目前仍有水土流失面积  $356 \times 10^4 \text{ km}^2$ , 约占国土面积的 37%, 每年流失土壤  $45 \times 10^8 \text{ t}$ 。与此同时,随着工业化、城镇化和经济全球化进程的加快,我国基础设施建设和资源大规模开发,不断造成新的大量人为水土流失,使得水土资源可利用程度不断下降,加剧了人与自然的矛盾,直接影响我国经济社会可持续发展,水土流失已经成为我国的头号环境问题。

新中国成立以来,党和国家十分重视水土保持工作,各级政府投入大量人力、财力和物力,积极开展水土流失防治工作。特别是 1991 年《中华人民共和国水土保持法》颁布以来,我国逐步形成一整套水土保持法律、法规和规范化、制度化、科学化执法队伍,对各类开发利用水土资源活动进行执法监督管理,推动生产建设项目水土保持“三同时”制度的落实,收到较好的效果,促进了人与自然的和谐以及资源节约型和环境友好型社会的建设。2010 年经过修订的《中华人民共和国水土保持法》已经颁布并于 2011 年 3 月开始实施,新修订的《中华人民共和国水土保持法》对水土保持工作提出更高的要求。

随着 1991 年水土保持法及相关的法律、法规颁布和完善,以及生产实践的需要,培养知法懂法的专业知识型人才是大势所趋,北京林业大学开设了“水土保持法律、法规”的选修课程,同时在“水土保持原理”“流域管理学”等课程中也涉及了水土保持执法与监督的部分内容。2007 年,按照北京林业大学水土保持与荒漠化防治专业的教学计划要求,开设“水土保持执法与监督”课程,2010 年《水土保持执法与监督》教材列入北京林业大学教材编写计划。在本教材编写过程中,适逢新的《中华人民共和国水土保持法》修订并颁布实施,因此本教材按照新修订的《中华人民共和国水土保持法》的内容为架构,重新进行了修改与编写,力图与新修订的《中华人民共和国水土保持法》相一致。本教材由北京林业大学水土保持学院杨海龙、齐实主编,由北京林业大学、贵州大学、西北农林科技大学、山东农业大学、西南林业大学、山西农业大学、辽宁工程技术大学、内蒙古农业大学、西安科技大学和中国人民武装警察部队学院等多名学者编写而成。各

编委分工如下:第1章由杨海龙、王莎编写;第2章由程金新、杨海龙、叶堂香编写;第3章由陈奇伯、胡兵辉编写;第4章由吴祥云、齐实、卢慧编写;第5章由齐实、陈晓燕编写;第6章由董智、杨光、程金新编写;第7章由戴全厚、党小虎编写;第8章由高国雄、郭汉清、程金新编写;第9章由高甲荣、杨海龙、高国雄编写。全书由杨海龙、齐实统稿,并经北京林业大学王玉杰教授主审。

在本教材编写过程中,水利部水土保持司牛崇桓副司长、水土保持司监督处有关同志对教材提出了宝贵的修改意见,在此表示衷心的感谢。李飞、郜风涛、周英、刘宁主编的《中华人民共和国水土保持法释义》为本教材的编写奠定了基础。教材中引用了一些科技成果、论文、专著和相关教材,因篇幅有限未能一一在参考文献中列出,谨向文献的作者们致以深切的谢意。限于我们的知识水平和实践经验,缺点、错误难免,热切希望读者提出批评意见,以便今后进一步充实提高。

编 者

2011年10月于北京

前 言	(1)
<b>第 1 章 绪论</b>	<b>(1)</b>
1.1 水土流失和水土保持的相关概念	(1)
1.2 国内外水土保持执法与监督历史沿革与发展趋势	(3)
1.2.1 国外水土保持执法与监督历史沿革	(3)
1.2.2 我国水土保持执法与监督的历史沿革与发展趋势	(6)
1.3 水土保持执法与监督在国民经济建设中的作用及展望	(8)
1.3.1 水土保持执法与监督在国民经济建设中的作用	(8)
1.3.2 水土保持执法与监督展望	(9)
1.4 水土保持执法监督与其他课程的关系	(10)
1.4.1 水土保持执法监督与自然基础学科的关系	(10)
1.4.2 水土保持执法监督与专业课程的关系	(10)
1.4.3 水土保持执法监督与其他学科的关系	(11)
<b>第 2 章 行政执法概述</b>	<b>(12)</b>
2.1 我国的法律体系框架	(12)
2.1.1 法律	(12)
2.1.2 行政法规	(14)
2.1.3 地方性法规	(14)
2.1.4 规章	(15)
2.2 行政执法的概念和分类	(16)
2.2.1 行政执法的概念	(16)
2.2.2 行政执法的特征	(17)
2.2.3 行政执法的分类	(18)
2.3 行政执法的地位和效力	(19)
2.3.1 行政执法的地位	(19)
2.3.2 行政执法的作用	(20)

2.3.3	行政执行的效力	(21)
2.4	行政执行的基本原则	(22)
2.5	行政执行主体、依据和程序	(24)
2.5.1	行政执行主体	(24)
2.5.2	行政执行依据	(25)
2.5.3	行政执行程序	(27)
2.6	行政执行相关法律	(28)
2.6.1	行政处罚法	(28)
2.6.2	行政复议法	(30)
2.6.3	行政诉讼法	(34)
2.6.4	国家赔偿法	(37)
<b>第3章</b>	<b>水土保持法律与执法监督体系</b>	<b>(41)</b>
3.1	水土保持法律、法规体系	(41)
3.1.1	法律	(41)
3.1.2	法规	(44)
3.1.3	规章	(45)
3.1.4	规范性文件	(46)
3.2	水土保持执法监督管理体系	(46)
3.2.1	水土保持执法监督队伍体系框架	(46)
3.2.2	水土保持执法监督队伍现状	(46)
3.2.3	水土保持监督执法机构基本职能	(47)
3.3	与水土保持法相关的自然资源 and 环境保护法律	(48)
3.3.1	水法	(48)
3.3.2	土地管理法	(49)
3.3.3	森林法	(51)
3.3.4	草原法	(52)
3.3.5	野生动物保护法	(54)
3.3.6	矿产资源法	(55)
3.3.7	防沙治沙法	(56)
3.3.8	防洪法	(61)
<b>第4章</b>	<b>水土保持规划</b>	<b>(63)</b>
4.1	水土保持规划的基础	(63)
4.1.1	水土保持规划编制的原则和基础	(63)



(68)	4.1.2 水土流失调查 .....	(63)
(69)	4.2 水土保持规划的概述 .....	(69)
(69)	4.2.1 水土保持规划概念 .....	(69)
(69)	4.2.2 我国水土保持规划发展概况 .....	(69)
	4.2.3 水土保持规划的作用 .....	(70)
(70)	4.2.4 水土保持规划的任务和内容 .....	(71)
(70)	4.2.5 水土保持规划的分类 .....	(71)
(70)	4.2.6 水土保持规划的法律效力 .....	(72)
(70)	4.2.7 水土保持规划与相关规划的关系 .....	(72)
(73)	4.3 水土保持规划的编制要求及程序 .....	(73)
(73)	4.3.1 水土保持规划编制的法律要求 .....	(73)
(74)	4.3.2 水土保持规划编制的程序 .....	(74)
(76)	4.4 水土保持规划要点 .....	(76)
(76)	4.4.1 水土流失类型区划要点 .....	(76)
(76)	4.4.2 生态修复规划要点 .....	(76)
(77)	4.4.3 预防保护与监督管理规划要点 .....	(77)
(78)	4.4.4 综合治理规划要点 .....	(78)
(79)	4.4.5 投资估算要点 .....	(79)
(80)	4.4.6 经济评价和效益估算要点 .....	(80)
(83)	<b>第5章 水土流失预防 .....</b>	<b>(83)</b>
(83)	5.1 我国水土流失重点预防保护区 .....	(83)
(85)	5.2 特殊区域的水土流失预防保护规定 .....	(85)
(85)	5.2.1 崩塌、滑坡危险区和泥石流易发区 .....	(85)
(85)	5.2.2 水土流失严重与生态脆弱地区 .....	(85)
(86)	5.2.3 侵蚀沟、河流以及湖泊和水库的周边 .....	(86)
(86)	5.2.4 水土流失重点预防区和重点治理区 .....	(86)
(87)	5.2.5 禁垦地区 .....	(87)
(87)	5.2.6 禁垦坡度以下、5°以上的荒坡地 .....	(87)
(87)	5.2.7 林区 .....	(87)
(88)	5.2.8 其他规定 .....	(88)
(88)	5.3 主要典型预防区预防措施 .....	(88)
(88)	5.3.1 北方典型草原区的预防措施 .....	(88)
(89)	5.3.2 森林作业活动的水土流失预防 .....	(89)
(89)	5.4 生产建设项目水土流失预防措施 .....	(89)

5.4.1	生产建设项目选址、选线	(89)
5.4.2	生产建设项目水土保持方案制度	(90)
5.4.3	生产建设项目水土保持方案的管理	(91)
5.4.4	生产建设项目水土保持措施	(91)
<b>第6章 水土流失治理</b> (93)		
6.1	土壤侵蚀类型区	(93)
6.1.1	土壤侵蚀分区	(93)
6.1.2	土壤侵蚀二级分区治理措施	(97)
6.2	全国重点治理区的划分	(101)
6.2.1	全国重点治理区的行政划分	(101)
6.2.2	国家级水土流失重点治理区的具体分布及其特点	(104)
6.3	典型区域水土流失治理原则与措施体系	(108)
6.3.1	水土保持重点工程区域	(108)
6.3.2	江河源头区、饮用水水源保护区和水源涵养区区域	(109)
6.3.3	“四荒”治理区域	(113)
6.3.4	生产建设项目区域	(114)
6.4	水土保持验收	(117)
6.4.1	检查验收的作用	(117)
6.4.2	水土保持生态建设项目的验收	(117)
6.4.3	生产(开发)建设项目的验收	(119)
<b>第7章 水土保持监测和监督</b> (121)		
7.1	水土保持监测概述	(121)
7.1.1	水土保持监测的概念	(121)
7.1.2	水土保持监测的性质和作用	(121)
7.1.3	水土保持监测的项目和内容	(122)
7.1.4	水土保持监测方法	(123)
7.1.5	水土保持监测机构和监测网络	(124)
7.2	生产建设项目水土保持监测	(125)
7.2.1	开展生产建设项目水土保持监测的目的	(125)
7.2.2	生产建设项目水土保持监测内容与要求	(125)
7.2.3	关于水土保持监测成果报告的具体规定	(127)
7.3	水土流失监测公告	(127)
7.3.1	发布部门和内容	(127)

7.3.2	我国水土流失及防治动态监测公告制度开展情况	(128)
7.4	水土保持监督检查	(129)
7.4.1	水土保持监督检查的概念和内容	(129)
7.4.2	水土保持监督检查的特点	(129)
7.4.3	水土保持监督检查的基本原则	(130)
7.4.4	水土保持监督检查措施的法律规定	(131)
7.4.5	水土保持监督检查的形式	(132)
7.4.6	水土保持监督检查的程序	(134)
7.4.7	水土保持监督检查的内容	(136)
7.4.8	水土保持监督检查处理	(143)
<b>第8章</b>	<b>水土保持行政处罚</b>	<b>(145)</b>
8.1	水土保持行政处罚的条件、种类和原则	(145)
8.1.1	行政处罚的条件	(145)
8.1.2	行政处罚的种类	(146)
8.1.3	行政处罚的原则	(147)
8.2	行政处罚的程序	(148)
8.2.1	一般处罚程序	(149)
8.2.2	简易处罚程序	(154)
8.2.3	听证程序	(155)
8.3	处理水土保持法与其他相关法律之间管辖争议的原则	(156)
8.3.1	“一事不再罚”原则	(156)
8.3.2	效率原则	(157)
8.3.3	“先入为主”原则	(159)
8.4	不同违法行为的水土保持行政处罚	(159)
8.4.1	违法开垦的行政处罚	(159)
8.4.2	违法林业活动的行政处罚	(161)
8.4.3	违法生产建设活动的行政处罚	(162)
8.4.4	对乱采、滥挖活动的行政处罚	(166)
8.4.5	执法人员在执法中的违法行为应当承担的法律责任	(166)
<b>第9章</b>	<b>案例与分析</b>	<b>(170)</b>
9.1	行政诉讼案例	(170)
9.1.1	巴楚县特大毁林开垦行政诉讼案件	(170)
9.1.2	对采挖、拉运麻黄草行政处罚决定案	(171)



**【本章提要】**本章简要介绍了国内外水土保持执法与监督的历史沿革与发展趋势，水土保持法的立法依据和工作方针，总结了水土保持执法与监督在国民经济建设中的作用及其与其他学科的关系。

## 1.1 水土流失和水土保持的相关概念

**水土流失 (soil and water losses)** 是在水力、重力、风力等外营力作用下，水土资源和土地生产力的破坏和损失，包括土地表层侵蚀及水的损失，也称水土损失。

**土壤侵蚀 (soil erosion)** 是在水力、风力、冻融、重力等外营力作用下，土壤、土壤母质被破坏、剥蚀、转运和沉积的全部过程。其中，狭义的土壤侵蚀是指土壤及其成土母质遭受水力侵蚀的过程；广义的土壤侵蚀包括水力侵蚀、风力侵蚀、冻融侵蚀、重力侵蚀、淋溶侵蚀、山洪侵蚀、泥石流侵蚀及土壤坍塌等。

**人为侵蚀 (erosion caused by human activities)** 由人类活动(如开矿、修路、工程建设以及滥伐、滥垦、滥牧、不合理耕作等)引起的土壤侵蚀。

**自然侵蚀 (natural erosion)** 在不受人为影响的自然环境中发生的土壤侵蚀。

**容许土壤流失量 (soil loss tolerance)** 根据保持土壤资源及其生产能力而确定的年土壤流失量上限，通常小于或等于成土速率。对于坡耕地，是指维持土壤肥力，保持作物在长时期内能经济、持续、稳定地获得高产所容许的年最大土壤流失量。

**土壤侵蚀分区 (soil erosion zoning)** 根据土壤侵蚀成因、类型、强度及其影响因素的相似性和差异性，对某一地区进行的地域划分，也称水土流失分区。

**荒漠化 (desertification)** 在干旱区、半干旱区和干旱的亚湿润区，由于气候变化及人类活动引起的土地退化现象，包括水土流失、土壤的物理化学和生物特性退化以及自然植被长期丧失等引起的土地生产力的下降或丧失。按其成因可分为水蚀荒漠化、风蚀荒漠化、冻融荒漠化、土壤盐渍化和其他因素造成的荒漠化等类型。

**山洪易发区 (susceptible area of mountain torrent)** 在山丘区，因暴雨频度高，植被较少，坡面及沟道比降较大，有利于径流快速汇集而形成突发性局部洪水的区域。

**泥石流易发区 (susceptible area of debris flow)** 在山丘区，因地表松散，固体物质丰富，具有植被较少和较陡坡降的地形条件，降水强度或其他水分补给条件有利于泥石流形成的区域。

**滑坡易发区** (hazardous area of landslide) 地质构造、地表组成物质、新构造运动以及地形、地貌和降水条件的组合有利于滑坡形成的区域。

**生产建设项目** (development and construction project) 主要指建设或生产过程中可能引起水土流失的项目,包括公路、铁路、机场、港口码头、水工程、电力工程、通信工程、管道工程、国防工程、矿产和石油天然气开采与冶炼及储存、工厂建设、建材、城镇建设、开发区建设、地质勘探、考古、滩涂开发、生态移民、荒地开发、林木采伐等一切可能引起水土流失的生产建设项目。

**水土保持** (soil and water conservation) 防治水土流失,保护、改良与合理利用水土资源,维护和提高土地生产力,减轻洪水、干旱和风沙灾害,以利于充分发挥水土资源的生态效益、经济效益和社会效益,建立良好生态环境,支撑可持续发展的生产活动和社会公益事业。

**水土保持措施** (soil and water conservation measures) 为防治水土流失,保护、改良与合理利用水土资源,改善生态环境所采取的工程、植物和耕作等技术措施与管理措施的总称。

**水土保持设施** (soil and water conservation facilities) 具有防治水土流失功能的各类人工建筑物、自然和人工植被,以及自然地物的总称。

**地貌植被** (vegetation) 包括人工植被和天然植被。人工植被包括水土保持林(草)、水源涵养林、防风固沙林、植物埂(篱)、植物保护带等。天然植被是指天然形成的地表及其植物附着物,如各种天然植被以及沙地、戈壁、高寒山地等生态敏感地区、生态脆弱地区的沙壳、结皮、地衣等。

**水土保持功能** (soil and water conservation function) 指水土保持设施、地貌植被所发挥或蕴藏的有利于保护水土资源、防灾减灾、改善生态、促进社会进步等方面的作用。

**水土流失综合治理** (comprehensive control of soil erosion and water loss) 按照水土流失规律、经济社会发展和生态安全的需要,在统一规划的基础上,调整土地利用结构,合理配置预防和控制水土流失的工程措施、植物措施和耕作措施,形成完整的水土流失防治体系,实现对流域(或区域)水土资源及其他自然资源的保护、改良与合理利用的活动。

**水土保持设施补偿费** (compensation fee of soil and water conservation facilities) 指单位和个人在建设生产过程中,破坏了地形、地貌、植被以及其他具有水土保持功能的设施,降低或丧失了它们原有的水土保持功能,造成原有水土保持功能不能恢复而应给予补偿的费用。

**水土流失防治费** (soil and water conservation fee) 为预防和治理水土流失所投入的费用。

## 1.2 国内外水土保持执法与监督历史沿革与发展趋势

### 1.2.1 国外水土保持执法与监督历史沿革

世界各国在发展工农业生产和进行基本建设项目的同时,不断破坏天然植被,造成土地退化,水土流失日益严重。水土保持的相关法律的产生和发展是与环境的破坏、水土流失紧密联系在一起的。水土保持执法与监督是伴随着水土保持立法及执法机构的产生而产生的。

#### 1.2.1.1 国外水土保持法律的名称和主要内容历史沿革

水土保持的内容非常广泛,几乎涉及各行业与自然资源开发、发展有关的领域和部门。美国于1935年颁布了《水土保持法》,它对土地开垦、耕作、工矿建设等的水土流失防治作了相应的规定。由于美国社会制度及法律体系自身的特点,对水土保持的有关法律、法规不是仅仅依靠《水土保持法》运作的。1936年6月,美国国会颁布的《水灾控制法》,要求在流域内开展水土保持工作,为防洪减灾服务;1944年,美国国会又颁布了《防洪法》,其中要求加大流域治理的力度,并批准农业部开展11条流域的综合治理;1969年颁布的《自然资源保护法》是一部内容十分广泛的法律,其中心内容是对自然资源的保护;1976年,美国颁布了《国有森林保护法》,其中也涉及许多水土保持方面的内容。迄今为止,美国已有20多个配套法律、法规对水土保持和水土保持的有关问题作了进一步的规范。此外,各州、县也根据本地方的特点开展立法或对联邦法规进行补充,有效地保护了人类生存的环境和水土资源,为水土保持工作的开展奠定了坚实的基础。

日本于1897年颁布了《砂防法》,实施以来又经多次修订,不断具体化、规范化。1958年又制定了《滑坡防治法》,1969年发布了《陡坡地崩塌防治法》,同时还颁布了《治山治水紧急处置法》《土地改良法》《森林法》等一系列与水土保持有关的法规,成为指导日本开展水土保持工作的准则。在此基础上,日本国会又陆续颁布了《山川防治法》《河川法》《砂防实施细则》《水土保持行政监督令》《关于使地方政府和公共团体负担水土保持工程费用的政令》等。这些法律、法规不仅为保护国土资源与防治水土流失的发生和发展提供了法律依据,而且对农业、林业、牧业、果园等生产用地起到了规范作用,同时对筑路、采石、森林保护、娱乐场所建设也起到了积极的指导作用。

奥地利于1884年制定了世界上第一部《荒溪流域治理法》,开展了以恢复森林为中心的山区水土保持。1888—1925年实施的《援助法》、1852—1975年实施的《帝国森林法》、1870—1934年实施的《国家水权法》、1925—1975年实施的《减轻自然灾害管理法》及1925—1947年实施的《土壤改良法》等,对山区流域治理的机构、职能、措施和经费等作了明确的规定。此后又颁布了《水利工程促进法》、新的《水权法》和《森林法》等,对山区水土保持和自然灾害防治的法规作了进一步的完善和补充。

瑞士于1902年制定的《森林法》中,有专门的章节对山区水土保持的机构、技术措施作了规定。澳大利亚于1938年颁布了《水土保持法》,经过多次修订和补充、完善,已成为指导该国流域治理和水土保持工作的准则。新西兰也颁布了有关水土保持方面的法规,如《水土保持法》,还有一些国家(如前苏联、罗马尼亚、前南斯拉夫、匈牙利、保加利亚等)颁布的《自然资源保护法》《环境保护法》《水资源保护法》中也有专门的水土保持章节。

综上所述,世界上所有国家的法律、法规名称各不相同,但主要内容都集中规定了水土保持与水土保持管理机构及职能,各级政府及有关部门的责任,自然灾害防治的措施、经费来源、行政执法与监督及优惠政策等。

### 1.2.1.2 国外水土保持机构及其职能与历史沿革

水土保持是一项综合性很强的工作,国外很重视统一管理,在各项有关的法律、法规中都规定了专职机构和主管部门及其主要职责。因此,不少国家都设立了与水土保持有关的机构,以加强对全国范围内水土保持工作的统一领导。这些机构的性质有的是权力机构,有的是协调机构。

在美洲,水土保持最先始于美国。1930年,美国建立了第一个水土保持机构,即田纳西河水土保持局。1933年8月在内政部成立了土壤侵蚀局,负责美国的流域治理和水土保持工作。1935年4月根据《水土保持法》的规定,将水土保持方面的工作由内政部转到农业部,并成立了水土保持局,这一机构不仅负责进行全国土地资源和水土流失的调查、研究和水土保持规划、试验、示范、宣传等有关工作,而且依法与各个州、县的有关机构签订合同,限制滥用土地资源,兴建各项水土保持措施,推行小流域综合治理和全国资源保护等发展计划。在全国50个州、2965个大区和小区设置了三级水土保持机构,共14000多人。1994年,随着工作领域的拓宽,土壤保持局更名为自然资源保护局(Natural Resources Conservation Service, NRCS),仍隶属农业部,其职责是负责非联邦土地上的自然资源保护工作。林务局负责联邦土地的水土保持和自然资源保护。联邦土地在美国西部约占40%,在南部及其他地方一般不足20%,主要为森林和草场。该局在各主要林区也派驻有联邦政府职员。

除了政府的专业机构外,美国也非常重视发挥半官方和非政府组织的作用,并自上而下成立了各级民间水土保持协会,开展水土保持、保护水土资源的宣传、监督等活动。

日本自明治维新以后,以当时的关东山洪及泥石流灾害为契机,在“治水在于治山”的传统思想指导下,于1928年创立了具有日本特色的砂防工学。日本没有统一的行政机构负责流域治理工作,而是根据不同的法律、法规与不同的工作目标,分别由农林水产省和建设省主管,它们各自有一套健全且稳定的管理机构。农林水产省主要负责《森林法》与《滑坡防治法》有关的工作,而建设省主要负责与《砂防法》《滑坡防治法》《陡坡地崩塌灾害防治法》有关的工作。农林水产省下设构造改善局、林野厅、农用整备公团、农业工学研究所及农业土木综合研究事务局等;建设省下设河川局、地方建设部、土木研究所等机构。由于与滑坡防治法有关的管理按照治山与砂防分别由



建设省、农林水产省负责实施，所以每年就实施计划要进行部门之间协商。此外，全国各地地方政府都有土木部和农林部以及民间砂防协会，开展治山治水的宣传活动，具体实施管理措施并对工程实施情况进行监督。

奥地利自1884年颁布《荒溪治理法》之后，就设立了荒溪治理局，成为当时奥匈帝国的一个职能部门，由农垦部管理。根据新的《森林法》的规定，有关水土保持方面的工作由农林部统一领导，设置荒溪治理局具体负责。在全国9个州设立7个荒溪治理分局，各个荒溪治理分局下还设有区域工程管理机构，具体负责某一区域荒溪治理、雪崩防治、坠石及滑坡防治和危险区区划等方面的工作。根据《森林法》的规定，对奥地利各荒溪治理分局及区域工程管理机构的所在地、管辖面积和职能作出了明确的规定。对大于100 km<sup>2</sup>的水土保持则根据《水法》规定由水利部门全权负责，统一规划，综合治理。

澳大利亚于1949年设置联邦水土保持常务委员会，联邦农业部为它的秘书处。该委员会每年召开一次例会，协调各州之间的合作任务，并讨论批准经费计划和特定项目。每个州都设有水土保持委员会，由主管部长任委员会主任，水土保持局局长任副主任，有关部门负责人参加，主要负责协调、审批全州和重点治理区的计划、重大问题。各州的水土保持局为常设的办事机构，以下按大区、小区及流域设置地方水土保持局，实行垂直领导。新西兰的全国水土保持委员会是水土保持的最高权力机构，具体管理工作由国家水土保持局负责。印度的水土保持行政机构由环境规划及其全国委员会（下设侵蚀委员会和污染控制委员会）领导，农业部及各省均设有水土保持机构。瑞士的水土保持由林业局和水利局共同负责，而其他阿尔卑斯山区的国家（如德国、意大利、法国等）均由林业局负责。

### 1.2.1.3 国外水土保持执法与监督

执法与监督是水土保持工作中一个十分重要的组成部分，各个国家都非常重视。经过多年的实践证明，执法与监督是控制水土流失、减轻自然灾害最经济、最合理的办法。美国、前苏联、日本、澳大利亚及欧洲有关国家都实行“谁造成水土流失，谁治理”的原则，规定凡是新建工程、修路、采石、森林采伐、开垦荒地等都要在建设项目的同时，采取水土保持措施，并须经过水土保持部门的审查、同意，否则不予立项。

美国水土保持的执法与监督工作是通过多方面开展的，一是联邦政府派往各州县的职员承担执法与监督的职责；二是广泛依靠各类民间组织及公众的自觉保护和相互监督。日本规定，地方行政机关设置专职水土保持监督检查员，对水土流失地区的水土保持工程实施管理。有关监督的事项应以命令形式作出具体规定。负责监督水土保持的官员，按命令规定，要行使全部警察职权或部分职权。

前苏联对所有土地利用实行国家执法与监督，以保证各部及下属机构、国家企业、团体单位和公民个人依法利用和保护土地。在各级政府部门设置有监督机构和凡在潜在的水土流失区，进行修路、采石、森林采伐、开垦荒地等生产建设活动，都有执法与监督员，主要审查流域治理规划、土地利用规划、水土保持方案，监督治理措