



全国第一批水土保持
监督执法试点成果汇编

(四)

经验交流

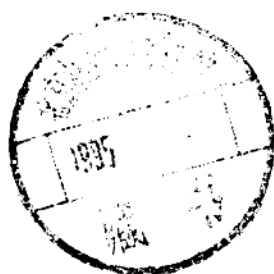
水利部水土保持司
一九九四年二月

全国第一批水土保持监督执法 试点成果汇编

(四)

经验交流

124663



水利部水土保持司
一九九四年二月

600412

前 言

《中华人民共和国水土保持法》颁布以来，我国的水土保持工作进入了依法防治，依法监督管理的新阶段。在各级政府的重视和支持下，加强了水土保持法制建设，各级水利水保部门，广大水土保持工作者依法保护水土资源，开展水土保持监督执法工作取得了显著成绩，有效地控制和减少了人为水土流失。为了全面贯彻执行《水土保持法》，近两年来，我部在全国 108 个县（市）开展了水土保持监督执法试点工作，两年来，试点县都大力开展了《水土保持法》宣传工作、建立了监督执法体系、制定了地方配套法规、建立了水土保持方案审批制度和监督执法年检制度及执法程序、依法查处了一大批水土保持违法案件，人为造成新的水土流失明显减少，执法试点工作取得了显著成效，积累了许多好的经验，达到了预期的目的。在开展试点的 108 个县（市）中，除了 11 个没有验收，3 个验收不合格外，其余 94 个县（市）都通过了验收。为了更好地搞好第二批水土保持监督执法试点工作，并为全面推动全国的水土保持监督执法工作，我们将第一批通过验收的 94 个试点县（市）的工作总结、配套法规、典型案例、典型经验等试点成果汇编成册，印发各地参考。

水利部水土保持司
一九九四年二月

目 录

前 言

致全国水土保持监督执法工作会议的信	国务委员 陈俊生 (1)
在全国水土保持监督执法试点工作会议上的总结讲话	水利部副部长 周文智 (2)
奋力开拓黄河上中游水土保持监督执法工作的新局面	黄河上中游管理局 (10)
严格贯彻《水土保持法》 切实做到开发建设和水保绿化工作同步进行	 华能精煤公司 (13)
强化预防监督 依法保持水土	甘肃省水利厅 (16)
强化监督执法 促进经济发展	甘肃省皋兰县人民政府 (21)
依法开展水保监督 大力改善生态环境	山西省古交市人民政府 (25)
当好“国土卫士” 防治水土流失	山西省河曲县水保监督站站长 王高飞 (29)
抓好水保监督执法 推动水保全面工作	辽宁省水利厅 (32)
依法行使三项权力 坚决查处大案要案	辽宁省凤城满族自治县水利水产局 (36)
加强领导 突出重点 开创水土保持监督执法工作新局面	吉林省东丰县人民政府 (40)
加强监督管理体系建设 依法搞好水土保持工作	黑龙江省水利厅 (43)
认真搞好监督执法试点 开创水土保持工作新局面	黑龙江省穆稜县人民政府 (47)
强化执法体系建设 把水土保持预防监督工作推向新阶段	 江西省赣州地区水土保持局 (50)
强化监督管理 保护水土资源	安福县人民政府 (54)
选准监督执法突破口 全面推进水保工作	山东省烟台市水利局 (57)
加强水土流失治理费的征收 促进水土保持事业的全面发展	 山东省青岛市黄岛区人民政府 (60)
建立健全审批收费制度 把水土保持工作推向新阶段	福建省水土保持委员会 (63)
抓完善 促发展 上台阶 开创水土保持监督执法工作新局面	陕西省水利厅 (66)
一场高低级别的较量	陕西省三原县水土保持监督站 (70)
有理有利有节地做好水保监督工作	陕西省清涧县水保监督站站长 薛成孝 (74)

致全国水土保持监督执法工作会议的信

国务委员 陈俊生

(1993年12月19日)

水利部：

值此全国水土保持监督执法工作会议召开之际，我谨向这次受表彰的先进集体和先进个人表示热烈的祝贺！向与会代表表示亲切的慰问！并通过你们向长年辛勤工作在水土保持战线的广大干部职工、科研技术人员表示崇高的敬意！

我国人口众多，水土流失面积大，可利用土地资源相对匮乏，严重地制约着农业以及整个国民经济的发展。建国以来，党和政府对水土保持工作极为重视，特别是80年代以来，全国水土保持战线的广大干部职工和科技人员为防治水土流失、保护水土资源做了大量的卓有成效的工作。但是，由于种种原因，至今还有相当多的人对防治水土流失重大意义认识不足。在山区、丘陵区 and 风沙区进行的基本建设和资源开发利用中忽视了水土保持，人为造成新的水土流失，水土流失已成为严重的社会公害。

水土资源是人类赖以生存的物质基础，保护水土资源就是保护人类自己。《中共中央、国务院关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》要求“加快水土流失严重地区的治理步伐，做好水土保持工作。”希望全国水土保持战线的广大职工，要进一步增加紧迫感和使命感，承担起防治水土流失的光荣职责。

水土保持工作的突出特点是破坏容易治理难，希望各级人民政府加强对水土保持工作的领导，按照《国务院关于加强水土保持工作的通知》的要求，强化水土保持监督执法体系，完善配套法规，落实预防监督经费，切实搞好水土保持的预防和监督执法工作，全面贯彻执行《水土保持法》及《水土保持法实施条例》。水土保持监督执法工作涉及方方面面，希望各行各业支持这项利国利民的工作，把人为的水土流失减少到最低限度。

在搞好预防监督的同时，加快水土保持小流域综合治理和综合开发，坚持谁治理谁受益的原则，划清界限，明确权属，把防治水土流失与治穷致富结合起来，充分调动千家万户防治水土流失的积极性。

水土保持是山区经济发展的生命线，是国土整治、江河治理的根本，是国民经济和社会发展的基础，是我国的一项基本国策。希望各级政府要继续加强对水土保持工作的领导，认真落实任期目标责任制，深化改革，强化执法队伍建设，加快防治步伐。为建立生态农业，发展高产优质高效农业，为山区广大农民脱贫致富奔小康做出更大的贡献。

在全国水土保持监督执法 试点工作会议上的总结讲话

水利部副部长 周文智

(1993年12月21日)

这次会议，是《水土保持法》颁布实施以来第一次全国水土保持监督执法工作会议。国务院领导对这次会议非常重视，陈俊生国务委员为大会写了贺信，并委托国务院秘书局派员参加会议。参加这次会议的有15个省厅和两个流域机构的领导及11个省厅水保部门的负责同志。甘肃省人民政府对会议给予了大力支持，路明副省长到会并作了重要讲话。地矿部、煤炭部、铁道部、冶金部、农业部及国家土地管理局等有关部门的代表出席了会议并在大会上发了言。新华社、中央人民广播电台等9个新闻单位的同志也应邀参加会议。会议期间，代表们到皋兰县进行了现场参观；有19位代表在会上交流了贯彻实施《水土保持法》及《水土保持法实施条例》的经验和做法；会议表彰了33个先进集体和100个先进个人，为第一批验收合格的94个监督执法试点县颁发了合格证。由于与会同志的共同努力，会议达到了预期目的。

与会同志一致认为，这次会议是宣传贯彻《水土保持法》的经验交流大会，是贯彻十四届三中全会和全国水利工作会议精神，进一步强化水土保持执法工作的动员大会。

现在，我根据大家的发言和同志们讨论的情况，讲几点意见。

一、搞好水土保持监督执法工作的重要性和紧迫性

我国是水土流失最严重的国家之一。长期以来，由于自然和人为因素的影响，水土流失不仅分布面广，流失程度剧烈，危害也十分严重。据遥感最新普查结果，全国水土流失面积367万 km^2 ，占国土总面积的38.2%。其中，水力侵蚀面积179万 km^2 ，风力侵蚀面积188万 km^2 ，全国各省、区、市都程度不同地存在水土流失问题。

水土流失使生态环境恶化，土地生产力大幅度下降，耕地减少，江河淤塞，旱涝灾害加剧。我国人口多，人均水土资源相对匮乏，农用耕地有限，后备的农业土地资源又不多，且开发利用的难度越来越大。因此，随着人口的不断增加，人均占有资源数量将会持续下降。面对这样严峻的形势，我们必须千方百计保护水土资源，科学地、合理地开发利用水土资源，这是保持农业和国民经济持续、快速、健康发展的基础。当前，我国经济快速发展，对水土资源的需求日益剧增，我们必须在生产建设和资源开发活动中十分注重生态环境问题。长期以来，由于一些单位和个人缺乏水土保持意识和法制观念，在开发建设活动中滥垦滥伐、任意破坏地貌植被，使当地的生态环境日趋恶化。如晋陕蒙接壤地区，一些地方和单位，滥采、滥挖，甚至在河道开煤矿、设障，随意向河道滥弃土渣。使这一地区水土流失加剧，给当地和相关地区社会经济和群众生命财产安全造成极大的危害。据我们调查了解，全国有些地区出

现一边治理、一边破坏，甚至破坏速度大于治理速度。据统计，山西省解放以来新发生水土流失面积 1.3 万 km^2 ，每年人为向黄河输送泥沙 6000 万 t，占全省总量的 13%；吉林省前几年治理面积与新发生面积之比为 1:1.25；辽宁省为 1:1.36。据不完全统计，全国“七·五”期间每年人为新增的水土流失面积近 2 万 km^2 ，且呈扩大的趋势。建国 40 年来，因水土流失全国累计减少的耕地达 4000 多万亩，初步估算造成的经济损失每年在 100 亿元左右。水土流失已成为农业和国民经济与社会发展的重要制约因素。如果不采取坚决有力的措施控制水土流失，不仅影响当前经济的发展和第二步战略目标的实现，而且遗患子孙后代。我们必须从人口、经济、环境协调发展的战略高度，充分认识搞好水土保持监督执法工作和防治人为水土流失的重要性和紧迫性，进一步增强责任感和使命感。

水土资源破坏容易治理难。据测算，形成 1cm 厚的土层需要 200 至 400 年的时间，而一旦破坏，可在很短时间里使大片肥沃的土地失去生产能力，成为不毛之地，即使花费再大的投入进行治理，也很难恢复原貌，因此必须把预防监督放在首位。《水土保持法》及其实施条例，为水土保持监督执法提供了有力的法律武器，要依法加强水土资源的保护。实践证明，开展水土保持监督执法，是一项费省效宏的工作，是防治水土流失最有力的措施之一。各省、区、市一定要核算出监督执法的综合效益。加强监督执法，防止人为造成新的水土流失，可以防患于未然，减少对国土资源的破坏和危害，事半功倍。因此它关系到中华民族的兴旺发达，从这个意义上说，水土保持监督执法人员就是保护人类赖以生存的水土资源的“国土卫士”，是一项光荣而艰巨的工作。今后我们每年都要召开一次这样的会议，监督执法工作要常抓不懈。只要大家坚持不懈地努力工作，我国水土流失严重的局面就会得到扭转，水土资源面临的严峻形势一定会逐步得到改善。

二、第一批试点工作的情况和基本经验

1991 年 6 月 29 日《水土保持法》颁布以来，为了全面贯彻执行《水土保持法》，水利部在全国确定了 108 个县（市、区）作为第一批水土保持监督执法试点县。这些县（市、区）中，有的是开发建设集中，造成人为水土流失严重的地区；有的是植被较好需要重点预防保护的地区；有的在沿海开放地区；有的在经济不发达地区。总之，这些县分布在 25 个省、区、市和 9 个计划单列市，代表了不同的人为水土流失类型区。开展试点工作一年来，在各试点县（市、区）党委、人大、政府、政协的高度重视和支持下，经过各级水利水保部门的努力和各行各业的支持，试点工作进展顺利。今年九、十月，以省（市、区）为单位，有关流域机构参加，按照水利部规定的验收标准，对试点县监督执法工作进行了认真的验收。在试点过程中，涌现出一批敢于执法、善于执法、不徇私情、秉公执法的先进个人，也涌现出一批团结战斗、成绩突出的先进集体，为全国各地的水土保持监督机构和监督检查员做出了榜样。一年来的试点工作，取得了很大成绩，积累了不少好的经验和做法。归纳起来主要有以下几方面：

1. 广泛宣传，大造舆论是开展监督执法的前提 实践证明，要贯彻执行好《水土保持法》，首先必须搞好宣传工作，形成强大的社会舆论，让广大干部群众和开发建设单位懂法守法执法，才能得到全社会的理解和支持。各试点县开展了轰轰烈烈的宣传活动，形式多，声势大，效果好。一年来，试点县共举行各种宣传活动 9036 次，各级领导发表电视讲话数百次，受教育的人数达 80% 以上。陕西省着重抓“三个面向”和“四个结合”，即宣传对象面向领导，面向生产建设单位，面向广大群众；宣传方法上采取广度与深度结合，对外与对内结合，经

常与集中结合，一般与重点结合，做到既向上面又向下面，既对社会又对内部，形成全方位的宣传格局。江西赣州地区印发宣传材料 6 万份，全区受教育人数 500 多万人次。山西省古交市刷写固定标语 1500 余条，做标语牌 140 个，固定过路门标 7 座，在山上用石头摆写大字标语 7 条，十分醒目。黑龙江省 6 县共出动宣传车 507 台次，辽宁出动 900 台次，有的利用秧歌队、鼓乐队、彩旗队编排文艺节目进行宣传。广东紫金县举办《水土保持法》培训班，有 200 多名乡镇以上干部受到教育。开展宣传月、宣传周、宣传日活动，不少试点县都把《水土保持法》纳入“二五”普法计划。试点县（市）宣传工作搞得好的，一是由于领导重视，县委、县政府领导上街参加宣传，在广播电视里发表讲话；二是有周密的宣传计划，经费有保证。据统计，试点县共安排宣传经费 314 万元。黑龙江省在资金紧缺的情况下，6 个试点县、乡两级财政共安排 61.2 万元用于宣传。山西省古交市一年安排 12 万元开展宣传工作。通过广泛宣传，提高了人们的水土保持意识，增强了守法、执法的自觉性。如辽宁省 9 个试点县在审批的 2029 项水土保持方案中，由生产建设单位主动申报的占 80%，而试点以前仅有几个项目主动申报。这足以说明宣传的巨大作用。

2. 领导重视，监督机构健全是搞好执法工作的保证 这次试点工作自始至终受到各级政府和业务部门领导的高度重视，水土保持监督执法工作摆上了各试点县（市、区）党委、政府的重要议事日程。各试点县（市、区）普遍成立了水土保持监督执法试点工作领导小组，由县委或政府的主要领导任组长，有关部门领导任成员，出现了前所未有的全社会支持重视水土保持工作的新局面。辽宁省主管省长主持召开试点工作会议，亲自部署试点工作，并特批了试点经费。贵州省由人民政府办公厅发出通知，专门部署监督执法试点，并安排了试点经费。多数省、区、市成立了以主管厅长为组长的试点工作领导小组。甘肃、云南、辽宁、黑龙江、安徽、吉林、山东、北京等省市水利主管厅（局）长，从试点开始实施到验收都亲自布置、指导。试点县都成立了以主管书记或县长为组长，计划、公安、司法等有关部门领导为成员的试点执法领导小组。许多试点县（市）政府多次召开专门会议，及时研究解决试点工作中的问题。黑龙江穆稜县政府把全县划定 9 大责任区，每个责任区由 1—2 名县级领导包抓水保监督执法。各试点县都以县编委行文成立了水土保持监督执法机构，许多县还增加了人员编制，为推进执法，有些机构还升了格。乡镇设置水土保持监督员，村设监督管护员，形成县、乡、村三级监督执法体系。甘肃省皋兰县的县、乡、村三级均设有水土保持监察站、所，形成完整的监察网络，分级监察。山西省古交市成立水土保持监督站，新增 10 名编制，在 15 个乡镇成立水土保持监督管护站，12 个企业有专人负责水土保持。各试点县都颁发了县人民政府的监督检查证，并对监督人员普遍进行了岗前培训。陕西、黑龙江、江西、甘肃、山西、山东等省监督机构建设进展比较快。黑龙江省水利厅 1993 年督促 52 个县成立了水土保持监督机构均经编委批准。江西赣州地区、陕西榆林地区、山东烟台市及临沂地区和湖南长沙市在推动监督机构建设中成绩突出。这些地、市所辖的县（市、区）全部成立了监督执法机构，形成完整的监督执法体系。

3. 制定地方配套法规，规范执法文书，建立有关制度是开展执法工作的必要条件 为了切实贯彻执行《水土保持法》，各试点县不等不靠，结合本地实际制定了操作性强的地方配套法规，共颁布地方配套法规 271 项。同时，规范了执法文书，建立了一系列有关制度，使水土保持监督执法工作做到规范化、程序化、制度化。验收合格的 94 个试点县（市、区）都颁布了《水土保持法实施办法（细则）》，具体规定了水土保持机构的职责，监督机构建设的职

责和纪律,审批水土保持方案报告制度及收费标准;明确了水土保持违法行为的处罚标准;确定了查处案件的程序,有的还由乡(镇)依据法规制定了乡规民约。同时,规范了水土保持执法文书,概括起来有10大文书,即《受理水土保持违法案件登记表》、《立案报告表》、《调查勘验笔录》、《调查报告书》、《责令停止违法行为通知书》、《行政处罚决定书》、《复议决定书》、《申请执行书》、《收执回证》、《结案报告书》等。此外,还建立了一整套监督管理制度。一是水土保持方案报告制度;二是“三同时”制度;三是现场监督检查制度,水土保持监督人员必须持证进入施工现场对执行《水土保持法》情况进行检查;四是年检制度,要求对有关生产建设项目防治水土流失情况除经常性检查外,每年必须检查一次,办理有关手续;五是收缴水土流失防治费(含补偿费)制度。

4. 全面普查人为水土流失现状,是制定预防监督区划、规划的依据 各试点县(市)在开展执法前都进行了人为水土流失普查工作,摸清了人为水土流失的状况,对有关资源开发、生产建设单位和个体开采所造成的水土流失情况,都分类建立了档案。据统计,试点县共有各类开发建设项目13900个,实施预防保护的面积为8548.9万亩。许多县在普查的基础上绘制了水土流失分布图、划定重点预防保护区、重点监督区和重点治理区,并由县(市)人民政府发布公告。有的还设立了标志牌,对不同的监督管理类型制订了规划和具体措施。山西、陕西等省采取了统一组织、统一格式、统一时间的办法,对全省工矿企业、交通等生产与基本建设项目和群众性开发利用资源等活动,进行了全面的普查,摸清了生产与建设项目的分布范围、规模大小及危害程度。山东省9个试点县(市、区)在普查的基础上制定了预防监督规划,共规划预防管护面积310万亩,监督区面积365万亩。

5. 抓好“三权”,是搞好执法工作的关键 水土保持监督执法工作必须抓好审批水土保持方案报告、收缴水土流失防治费和监督检查各方面执行《水土保持法》情况等“三权”。这些权力是《水土保持法》赋予水土保持监督机构的重要职责,也是执法的关键。试点县共审批开发建设项目水土保持方案报告11121个,审批率达80%以上;收缴水土流失防治费1783万元(包括水土流失补偿费524万元)。四川、云南等省由水土保持委员会和省计委联合发出《关于在资源开发和基本建设中按水土保持法有关规定办理手续的通知》,要求各级计划部门在立项时严格把关,没有水土保持监督机构审批的水土保持方案报告,不予立项,推动了水土保持方案报告的审批工作。陕西省在试点过程中制定了《生产建设项目水土保持申请表》、《水土保持方案报告表》、《水土保持方案报告编写大纲》、《水土保持许可证》、《水土保持方案年检表》等,形成申请→登记→审批→发证→检查→验收等整套审批管理程序,并且办理了水土保持检查证、收费许可证、罚没许可证。12个试点县审批水土保持方案957个,征收水土流失防治费(含补偿费)45万元,督促生产建设单位按水土保持方案投入治理资金500万元,实施预防保护面积927万亩,查处违法案件140多起。山西省水利厅、财政厅、物价局联合发出关于征收水土流失治理费、补偿费的文件,各试点县(市)都办理了收费许可手续。古交市一年收缴水土流失补偿费130万元,对新上项目在审批手续上严格把关,先缴补偿费后办手续。山东省一年审批新上项目89项,已建和在建项目507项,收缴水土流失防治费642万元,补偿费24.6万元,促使生产建设单位自行治理投入资金626.7万元。青岛市黄岛区从1991年至今收缴水土流失防治费500万元。他们的作法:一是由土地等有关部门代收;二是依法收费;三是合理使用防治费,80%的防治费由财政专户储存,专款专用,20%用于监督监测工作。陕西省潼关县,按照“讲明来意,出示证件,宣传法规,查看现场”的原则开展

监督工作,他们监督的主要对象是从事采金的单位、个人,他们秉公办事、不为金钱诱惑。综上所述,抓好“三权”,不仅有效地防止了水土流失,而且提高了广大干部群众的水土保持法制观念,增强了生产建设单位、个体开采者防治水土流失的意识和自觉性。据不完全统计,试点县各开发建设单位共投资 12809.9 万元治理所造成的水土流失,动用土石方 2.2 亿 m^3 ,治理面积 116 万亩。

6. 查处大案要案,是推动监督执法工作的有效途径 许多试点县(市)都是以抓大案要案为突破口,从而体现了《水土保持法》的权威,提高了水土保持工作的知名度。试点县区共查处违法案件 993 起,平均结案率为 83%,共罚款 103 万元,关闭了一批违法厂矿,对重大责任者追究了刑事责任。如辽宁省凤城、本溪、抚顺等县(市)排除各方面的干扰和阻力,对东北电业管理局架设输变电工程造成严重水土流失的案件进行了严肃查处,震动全省,维护了《水土保持法》的尊严。特别是凤城县李绍有局长“宁肯丢掉乌纱帽,也要打赢这场官司”的执法精神,值得全国所有水土保持监督执法工作者学习。他们查处大案过程中,敢于碰硬,知难而进,积极争取上级领导和有关部门的支持,上下联合办案;水保执法人员善于运用法律武器,执法有据;严格遵循办案程序。陕西省查处了“三铜”一级公路乱弃废土和长庆石油勘探部门、华北石油地质局,在风蚀区勘探天然气毁坏地貌植被的大案。山西省抓了神朔铁路施工乱弃土石的违法案件。甘肃省重点查处宝中铁路和成县白银矿的违法案件等等。多数试点县(市)都选择了一些造成水土流失的大案要案作为查处重点,并且取得了明显成效,推动了水土保持监督执法工作的全面开展。

7. 部门配合,联合执法,是搞好监督执法工作的有力措施 贯彻执行《水土保持法》,需要各有关部门的支持和配合,才能收到好的效果。辽宁等省的试点县(市)政府都明确规定,要求各有关部门配合水土保持监督机构做好监督执法工作。因此,多数试点县的计划、财政、土地、矿管、工商等部门,在审批与水土保持有关的生产建设项目时,做到没有水土保持许可证计委不予立项,土地部门不批土地,工商部门不发给营业执照等,使绝大多数生产建设单位和个人在申请立项前,制定了水土保持方案,并经过水土保持监督机构审批,有效地控制了人为造成的水土流失。陕西省三原县在查处“三铜”公路违法案件时得到了县人民法院的强有力支持。湖北省巴东县,安徽省黄山市,江西省赣州地区的信丰、兴国县,福建省的清流、寿宁等试点县,在司法部门的支持下成立了人民法院《水土保持法》执行室,执法效果十分明显。许多试点县(市)的司法部门把《水土保持法》的宣传列入“二五”普法计划中;教育部门在中小学开设了专门的水土保持课程;河北省在开展监督执法试点过程中,得到了省财政厅的大力支持,拨出专款支持监督执法试点工作的开展。

8. 在执法中服务,在服务中执法是监督执法必须遵循的一项原则 监督执法就是服务,是为搞好社会经济持续、快速、稳定发展服务的。陕西等省探索的在执法中服务,在服务中执法的经验,值得借鉴。他们一方面为开发建设单位防治水土流失提供技术服务,及时解决防治水土流失中的问题。另一方面,通过为开发建设单位编制水土保持方案报告,帮助进行可行性论证,指导水土保持方案的实施,向这些单位和个人提供技术服务和咨询,取得适当报酬,增强监督执法队伍的自身活力,达到更好地为监督执法服务的目的。

大量的事实表明,全国第一批监督执法试点工作是成功的,成效是显著的。但是我们必须清楚地认识到由于主观和客观各种因素的影响,尚存在不少需要深化认识和解决的问题。一是各地发展很不平衡,少数试点县监督执法工作起色不大;二是有的水利水保部门的领导同

志,对水土保持监督执法工作不重视,抓的不得力,畏难情绪严重,存在着躲、怕、难的思想,严重地影响水土保持监督执法工作的开展;三是有些地区的个别领导以言代法,以权压法问题比较严重;四是从整体上看,宣传工作跟不上,一些开发建设单位和个人的水土保持意识和法制观念淡薄;五是监督执法经费不足,影响了监督执法工作的正常开展;六是对监督执法人员的培训不够,素质较低,执法办案能力较差。产生这些问题的原因,说到底还是领导不力造成的。

三、今后的任务与要求

1993年初,国务院在《关于加强水土保持工作的通知》中对监督执法工作强调了六个方面的重点内容:一是要求各级人民政府建立水土流失防治目标责任制;二是要求开发建设项目必须先经水行政主管部门的水土保持机构审批、同意的水土保持方案,否则计划部门不予立项;三是全国从上到下建立水土保持监督执法体系;四是要求安排20%的水土保持经费用于预防监督;五是要求各级人民政府颁发水土保持监督检查证;六是对已发挥效益的大中型水利、水电工程,要按库区流域防治任务的需要,每年从收取的水费、电费中提取部分资金,用于库区及其上游的水土保持工作。8月1日,国务院发布了《水土保持法实施条例》,进一步对贯彻执行《水土保持法》提出了明确的可操作性要求。根据国务院的要求,水利部在这次机构改革中决定成立水土保持司。这些都为开展监督执法工作创造了良好条件。根据我国旱灾频繁,历史造成水土流失严重的状况,以及建设社会主义市场经济体制,加快改革开放,实现四个现代化奔小康的要求,坚持搞好水利水保是一项长期的任务。其中一项重要内容是把水土保持监督执法工作搞好。各省、区、市在这次机构改革中,对水土保持机构只能加强,不能削弱。在加快水土流失治理步伐的同时,加强预防管护,坚决制止人为破坏,从根本上扭转新的水土流失严重的局面。

1. 深入贯彻《水土保持法实施条例》和国务院国发[1993]5号文件要求,转变观念,强化监督 水土保持工作包括预防监督与治理两大部分,二者缺一不可。在过去几十年中,各地为了改变农业生产条件,要求加快治理。实践证明,“一条腿走路”,成效不理想。总结历史经验教训,《水土保持法》确立了“预防为主”的水土保持工作方针,这是付出了沉重代价才换来的。因此,不把预防监督工作摆到首位,就会重走“边治理边破坏、先破坏后治理,大家破坏、国家治理”的老路。各级水行政主管部门的领导必须转变观念,提高认识,贯彻“预防为主”的方针,克服“躲、怕、难”的思想,给政府当好参谋,强化监督执法队伍建设,切实按《实施条例》和国务院5号文件精神,真正建立起“领导任期内水土保持目标责任制”,层层把关,控制人为造成新的水土流失。

2. 广泛深入地宣传《水土保持法》及《水土保持法实施条例》 宣传《水土保持法》及其实施条例,必须贯穿于执法的全过程。1994年是《水土保持法》颁布实施三周年,各地要很好地结合当地实际,掀起一个既轰轰烈烈,又扎扎实实的宣传高潮,要做到规模大,声势大,力争做到每户和每个中小学生对水土保持法规小册子,使之家喻户晓。各地必须制定周密的宣传计划,落实宣传经费,安排专人负责,各级主要领导一定要亲自抓好这项工作,宁可少治一条小流域,也要把宣传工作搞好。通过大力宣传,减少违法案件的发生,使人人懂法知法,自觉守法,才能有成效。在宣传形式上,要多种多样,喜闻乐见,要不断提高水平,使群众对水土保持法规有个广泛深入的理解。宣传工作既要长年进行,又要集中宣传,我们现在有先进的宣传通信手段,新闻、文化等单位也会继续支持我们开展好这项工

作的。因此,建议各地把宣传《水土保持法》纳入当地“二五”普法教育内容,有些省既定的宣传月、宣传周或宣传日,要更有成效地开展下去。

3. 继续推动监督执法体系建设 各省、区、市尚未建立水土保持监督执法领导小组的要抓紧建立,并要督促尚未建立水土保持监督机构的县(市)尽快建立,要像黑龙江、陕西、甘肃、山东、福建等省那样下大力气推动监督机构建设。同时要认真落实国务院5号文件要求,从现有水土保持经费中拿出20%用于预防监督和管护工作,认真搞好监督执法队伍建设,要为各级水土保持监督机构配备必要的执法设备,创造良好的工作条件。要加强对水土保持监督人员的培训,提高人员素质和执法水平,坚持先培训、后上岗。要和水利工作会议提出的建立五个体系有机结合起来,要通过深化水利改革建立起良好的水利水保监督执法体制,把水土保持监督执法队伍建设成为思想过硬、作风顽强、精通业务、特别能战斗的队伍。

4. 加快各级《水土保持法》配套法规和规章制度建设 目前全国已有11个省、市制定了《水土保持法实施办法》,并颁布实施,还有一些省制定了有关规章制度,为顺利开展监督执法工作创造了条件,但仍有一些省制定配套法规工作进展缓慢,影响监督执法工作的开展。国务院最近发出了“关于加强政府法制工作的决定”,要求加快地方立法进程。1994年,省一级《水土保持法实施办法》都要出台,并要根据国务院颁布的《水土保持法实施条例》规定,发布开发建设项目《水土保持方案报告管理办法》和《水土流失防治费、补偿费的收缴、管理和使用办法》,同时也要推动各县(市)的地方配套法规建设。

5. 巩固好第一批试点成果,认真抓好第二批试点工作 试点县(市)验收合格仅仅是监督执法工作的起步,各级水利水保部门的同志、特别是各级领导,必须充分认识贯彻执行《水土保持法》是一项长期工作,要始终作为水行政主管部门一项重要职能来抓。全国第一批执法试点工作要在巩固好现有成果的基础上不断地上台阶上水平。在宣传的深度和广度上,在法规制度的健全完善上,在执法的效果上都需要不断地向纵深发展,真正做到监督工作经常化、规范化、制度化、法制化,为全国水土保持监督执法工作积累更丰富的经验,水利部对第一批试点将跟踪考绩。被列入第二批全国执法试点的县,会后要立即开始行动,工作起点要高,严格按水利部农水监[1992]40号文《关于开展水土保持监督执法试点的通知》精神开展工作。根据第一批试点开展的经验,各地首先要制定好试点实施方案,广泛宣传《水土保持法》及其实施条例,抓紧制定当地配套法规,建立健全监督体系,全面开展普查规划等工作。希望第二批试点做出更好的成绩,为全国水保监督执法提供更丰富的经验。在此基础上,各省市也要层层办试点,加快步伐,力争在1994年全面展开。流域机构要配合部里抓好第二批试点和面上监督执法的检查工作。

6. 上下配合,横向联合,抓好大案要案的查处工作 一个省、一个地区、一个县,水土保持监督执法工作要打开局面,就要认真查处大案要案。要敢于碰硬,讲求策略,和有关部门配合好,团结奋战,共同搞好水土保持预防监督工作。会后,各省、区、市都要根据本地情况,对造成水土流失危害严重、地方群众反映强烈的大案要案,集中力量一抓到底,抓出成效。地(市)、县(市)也要这样做。在这方面,流域机构要转变职能,认真负起责任,协助地方抓好流域内人为水土流失大案要案的查处工作,要严格执法。

7. 国家重点治理县必须是监督执法模范县 国家重点治理县(市)必须达到全国执法试点县的标准,决不允许一边治理一边又造成新的水土流失。各重点治理县会后要对照执法试点县的验收标准,抓紧划定防治保护区。要设立标志牌,划界确权,明确使用权属,加强监

督管护。要采取措施保护好现有治理成果，凡是治理验收过的流域和防护区，都要有专门的监督管护人员和乡规民约。监督管护人员实行责任制，报酬与工效挂钩。明年在验收第二批执法试点的同时，要验收全国重点治理区的县，凡是达不到标准的，停止安排重点治理资金。

8. 水土保持监测工作必须马上开展起来 长期以来，我国水土保持监测工作一直滞后于水土流失防治工作，不能满足国民经济宏观决策的需要。《水土保持法》第二十九条规定：“国务院水行政主管部门建立水土保持监测网络，对全国水土流失动态进行监测预报，并予以公告”。今年国务院发布的《水土保持法实施条例》又作了进一步详细的规定。邹家华副总理和陈俊生国务委员曾多次指出要对大江大河的泥沙和水土流失进行监测、预报。这充分说明建立全国水土保持监测网络的重要性和紧迫性。《水土保持法》的规定和国务院领导同志的批示，必须认真落实。为了尽快使这项工作开展起来，水利部农水司已经组织编写了《水土保持监测网络规划大纲》，并已发各省、区、市，请各地务必尽快组织力量开展规划，以便汇总后报国家计委立项实施。要落实省水利（水电）厅、局的责任，指定一名厅长抓好此项工作，请各省、区、市代表回去后向厅、局一把手汇报。

同志们，全面贯彻执行《水土保持法》，依法防治水土流失，更好地为国民经济建设服务，是水行政主管部门一项光荣而艰巨的任务，任重道远，我们一定要在党和国家高度重视法制建设的大好形势下，在社会各界和有关部门的支持下，抓住机遇，真抓实干，开创水土保持监督执法工作的新局面。

奋力开拓黄河上中游水土保持 监督执法工作的新局面

黄河上中游管理局

黄河是我国第二条大河，年输沙量达 16 亿 t，黄河的水土流失堪称世界之最，泥沙主要来源于黄河上中游多沙、粗沙区。建国 40 多年来，黄河上中游的水土保持工作取得了举世瞩目的成就，但是随着开发建设项目大规模的开展，人为水土流失问题非常严重，一方治、多方破坏的局面未能扭转，有些地方甚至破坏大于治理。当前水土保持工作必须按照《水土保持法》把水土保持从单纯治理转向预防为主轨道上来，努力搞好预防监督执法工作。

晋陕蒙接壤地区地处黄河上中游的严重水土流失区，水土流失面积占总面积的 80%，土壤侵蚀模数高达 10000t/km² 以上，风沙危害严重，生态环境十分脆弱。80 年代以来，在晋陕蒙接壤地区 4.57 万 km² 的土地上，一个新的能源基地正在崛起，国家、集体、个人大规模地进行煤炭资源开发，这对振兴国民经济，促进当地经济发展具有重大意义。

为在开展建设的同时，做好该地区的水土流失防治工作，1988 年 10 月经国务院批准，国家计委、水利部颁发了《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》（简称《规定》），为贯彻执行《规定》，成立了“晋陕蒙接壤地区水土保持工作协调小组”（简称“协调小组”），“协调小组”的办公室设在黄河上中游管理局。为了搞好“协调小组”交办的各项工作，1989 年 5 月黄河上中游管理局成立了水土保持监督处，开始了黄河上中游地区的水土保持监督执法工作，几年来在国家计委、水利部、黄委会和“协调小组”的领导下，做了以下工作，现简要汇报如下：

一、协助督促检查晋陕蒙接壤区建立健全水保监督机构、制订配套法规，开展宣传培训、执法试点，使水保执法工作走向正轨

几年来，三省（区）相继成立了水保监督处、监督总站（监督科）、监督站（局）16 个，有正式监督人员 130 多人，配备乡镇监督人员 460 多人，初步形成了监督网络。通过多种形式的宣传活动，提高了广大群众的法制观念，初步改善了水保执法的社会环境。在加强宣传工作的同时，晋陕蒙三省（区）人民政府相继颁布了《规定》实施办法，各县（旗、市）政府发布了《实施细则》或《决定》，建立健全了执法程序，制定了执法文件，办理了执法证件。同时对执法人员进行层层培训。通过上岗前培训，使执法人员素质有所提高。在执法前还对开发建设单位的情况逐个调查核实、造表登记，并修订了县级水土保持规划。经过几年的执法实践，目前水保监督执法工作已初步走上正轨。

二、协助“协调小组”抓了乌兰木伦河河道清障工作

几年来，“协调小组”先后召开了四次会议，每次会议总结上年度工作，交流经验，解决问题，布置下一年度任务，对推动晋陕蒙接壤地区水土保持执法工作迅速走上正轨，起

了积极推动作用。会前，我们在“协调小组”领导下，在广泛调查和征求三省（区）意见的基础上，为会议提供多种报告、准备参观现场，比较好的完成了会议筹备任务，为促进晋陕蒙接壤区水土保持执法工作做出应有的贡献。尤其是在第四次会议上，“协调小组”要与有关政府和企业签订《清障目标责任书》，这项工作时间紧，难度大，为开好这次会议，会前我们向有关单位做了大量说服工作，并准备了参观现场、清障图纸和会议文件，使签订《目标责任书》的工作得以顺利进行。从这次会议的效果看，它有力地促进了乌兰木伦河的清障工作。

三、开展水土保持执法人员上岗前的技术培训

为了提高执法人员素质，我们首先举办了“晋陕蒙执法人员培训班”。在培训班上我们请政法学院教授讲授《民法通则》、《治安管理处罚条例》、《刑法》、《行政诉讼法》，请水利部专家讲授《晋陕蒙接壤地区水土保持规定》、《水法》。我局还向培训班讲授了水土保持预防监督的技术知识。通过培训，不仅使执法人员素质有所提高，而且还为各省区层层举办培训班提供了教材和经验，达到执法人员先培训、后上岗的要求。在推动水土保持执法试点工作中，我们还同陕西省水保局监督处一起，协助水利部举办了全国水土保持试点县监督站长培训班，使参训人员受到一次系统的法制教育。

四、为贯彻执行《规定》，组织编制了晋陕蒙接壤区的技术法规和规划，开展了水土保持监督管理体制等研究工作，进一步完善了水土保持执法技术体系

根据水土保持监督执法工作的需要，在“协调小组”第二次会议上确定，要求协调小组办公室具体负责组织三省（区）编制《晋陕蒙接壤区水土保持规划》，《水土保持技术规定》、《水土保持监测站网规划》。在水利部的领导下，我们和三省（区）的技术人员一起，依据晋陕蒙接壤区的技术实践，并学习了国内有关省市的先进经验，经历了二年多的时间，完成了编制任务，经国家计委、水利部审批后即可颁发执行。

为掌握人为活动引起的水土流失变化，我们在神府东胜矿区重点开发区设置了4个水文泥沙监测站，通过几年的监测资料分析，证明由于大规模地开发建设，引起河道径流量减少，输沙量和水流挟沙浓度显著增加，为水土保持执法提供了依据。另外为使水土保持法和防治技术科学化，我们还先后与有关单位进行了“晋陕蒙接壤区水土流失与防治”、“水土保持监督管理体制”等项研究工作，使水土保持理论研究有了一个好的开端。

五、积极推广晋陕蒙接壤地区水土保持经验，全面开展黄河上中游水土保持执法试点工作

《水土保持法》颁布以后，为了在黄河上中游各省（区）全面贯彻执行，根据黄河流域第一批试点县的执法经验，1991年底我局和黄委会农水局一起，又在青海、甘肃、宁夏、河南四省（区），布置了黄河流域第二批水土保持执法试点工作。继后水利部也对各省（区）下达了开展水土保持执法试点的要求，为此我们密切配合水利部的试点，对黄河上中游地区的部级、流域级水土保持试点县进行了统筹安排、全面管理，按照水利部试点标准全面进行检查和验收工作。

目前黄河上中游已有省级以上的水保执法试点县40多个，通过今年的全面验收表明：绝大部分县都完成了执法试点任务，各省（区）都有水土保持的好典型，达到了学有榜样，赶有目标的好局面。

六、开展人为水土流失调查，协助有关省（区）查处大型建设项目违法案件

为掌握跨省区开发建设项目和预防保护区人为破坏，造成水土流失的现状，由黄委会农水局和我局牵头，协同有关省（区）一起，进行了神朔铁路、宝中铁路、准格尔煤田、子午

山林区、六盘山林区调查，编制了调查报告，为研究解决跨省（区）的大型建设项目的水土流失防治问题提供了依据。在调查研究，掌握情况的基础上，协助有关省（区）查处了大型建设项目违法案件。如今年我局与山西的省、地、盟水土保持执法人员一起，解决了华能精煤公司在修建神朔铁路中违法施工问题，与内蒙古自治区、盟、市一起解决了东胜煤田万利川矿区的水保规划纠纷问题，树立了水土保持执法部门的权威。

几年来我局在国家计委、水利部、黄委会的领导下，在黄河上中游水土保持监督执法的起步阶段，做了一些工作，取得了一些成绩，但我们的水土保持监督执法工作起步较晚，与全国先进省（区）及流域机构相比，还有很大差距。要达到水土保持执法正规化、规范化，还要在宣传水土保持法规，提高依法治黄观念，建立健全水土保持监督机构，完善配套法规、解决监督工作经费等方面做大量工作。水土保持预防监督执法是一项长期而艰巨的任务，任重而道远。这次会议以后，我们一定要认真贯彻会议精神，学习全国的先进经验，与黄河上中游各省（区）水土保持部门一起，奋力开拓黄河上中游地区水土保持监督执法工作的新局面。

严格贯彻《水土保持法》 切实做到 开发建设和水保绿化工作同步进行

华能精煤公司

神府东胜煤田地处晋陕蒙接壤地区能源“黑三角”地带的中心，其开发建设已列入国家“八五”计划和10年规划。1985年，经国务院和国家计委批准，成立了华能精煤公司，对煤田进行统一规划、统一开发，实行煤、电、路、港一体化，产运销一条龙的管理体制。

煤田已探明储量2300亿t，煤炭质量属低灰、低硫、中高发热量的优质动力煤。根据矿区总体规划，列入开发的矿区范围3842km²，分三期建设。一期建设规模1200万t/年，年外运煤炭1000万t，同步建设包神铁路，全长172km；二期建设规模3245万t/年，年外运煤炭3000万t，同步建设神朔铁路，全长270km；三期建设规模6000万t/年，年外运煤炭4500万t，同步建设朔港铁路，全长590km，同步建成黄骅港运煤专用港口，年吞吐量3000万t。作为与三峡工程、南水北调、千万吨级钢铁基地一并称为我国的跨世纪四项特大工程之一，将对国民经济的持续发展产生深远的影响。目前，该矿区的建设已进入关键性阶段，建设规模达到1530万t，全长580km的矿区专用公路和自备电厂已投入使用，包神铁路已建成通车，神朔铁路全线施工，预计1995年通车，朔港线和黄骅港的前期工作正在紧锣密鼓地进行。随着为矿区生产、生活服务的铁路、公路、输变电工程、水源、通信、防洪堤、中小学校、服务楼、商业楼等一批设施的陆续动工和交付使用，一个大型现代化的煤炭基地的雏形正在形成。

不言而喻，神府东胜矿区的开发建设具有巨大的发展潜力。但是，区域的自然环境状况却将长期制约建设的步伐。该矿区地处毛乌素沙漠和黄土丘陵沟壑区的过渡地带，水土流失严重，生态环境十分脆弱，区域环境特点主要可归纳为如下几点：

(1) 植被稀少，风大沙多，干旱多灾。

(2) 降雨量少且时空分布不均，降雨集中于汛期七、八、九3个月，汛期雨量约占全年雨量的60%，多年平均降雨量390mm。

(3) 水土流失和风蚀沙化严重，水土流失面积占矿区总面积90%，沙漠化土地和潜在的沙漠化土地约占矿区总面积的60%，境内明沙连片，不毛之地广布。

(4) 水蚀切割剧烈，地面沟壑纵横，地形支离破碎，土地利用难度大，降雨入渗少，70%的降雨形成地表径流，洪水灾害频繁。

(5) 洪水含沙量大，多沙粗砂，是黄河泥沙的主要来源区。

(6) 土地贫脊，乔灌木存活率低，治理难度大。

针对这种恶劣的自然条件，在开发初期，我们就充分预见到了开发建设可能造成的各种生态破坏，并把环境治理和铁路建设当作矿区建设的两个突破口来抓。但是，由于指导思想、管理体制、治理经验、资金承受能力等方面的原因，虽然在水土保持、绿化植树等方面我们