

水土保持监督执法在川西南区的探索

李 兴 贵

(四川成都市蒲江县水利电力局 四川蒲江 611630)

摘 要 川西南区开展水土保持监督执法相对全国一些省较滞后。列举在开发建设中表现出几种类型造成土壤流失及其危害。分析其成因,着重论述在监督执法中,宣传与舆论监督结合;争取人大、政府支持;实施制约机制;注重提高自身素质;监督与服务结合;建立机构、规范文书等方面引出思路。供基层监督执法借鉴和参考,共同推进开创水土保持监督执法工作新局面。

关键词 开发 监督 执法

Supervision and Execution of Law on Soil and Water Conservation in the Area of Southwestern Sichuan

Li Xinggui

(Water Resources and Hydropower Bureau of Pujiang County in Sichuan Province Pujiang 611630)

Abstract The supervision and execution of law on soil and water conservation in the area of southwestern Sichuan is a constrained system to the action of development and construction of the area. The forms and harms produced in the action of development and construction have been analysed. The experience on supervision and execution of law on soil and water conservation to it to a new stage includes the combination of propagation with public supervision, winning over the support of the standing Committee of NPC and local government, establishing constrained mechanism, construction of the ranks of executing law and so on.

Key words development supervision execution of the law

随着我国改革开放的不断深入,经济快速发展,人们对水资源的需求量日益剧增,水土保持部门必须认真重视生产建设和资源开发活动中的生态环境问题。

长期以来,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乱伐,任意破坏地貌植被,还有一些地方滥采、滥挖随意向河道、水库倾弃土碴,导致水土流失加剧,给相关地区的社会经济和群众生命财产安全造成危害。因此,水土保持监督执法势在必行。

1 人为水土流失概况

案例一:据了解,在玉溪河灌区(大型)上游水源涵养林区大川镇、国家红二号花岗石采区和

太平镇冰花石采区都在爆破开采,只拾得10%荒料装车运走,余下90%弃碴,堆满陡坡,占据河道,破坏森林植被。芦山县铜厂河林场,在高程2000m以上,每年砍伐原始冷杉达几千立方米,2000m以下同样砍伐量达几千立方米,小清水、圣唐沟的原始森林早被砍尽,留下只有泥石流流的坯子;1994年底,北部山区开发指挥部将进山公路修通至黄水河沿南天门后,大量砍伐原始冷杉,导致上游水源涵养能力降低,洪水频繁。

案例二:高等级公路(108线)蒲江段,全长35km,山丘区占43%,桥涵234处,总开挖量41万 m^3 ,回填达550万 m^3 ,料场10余处,无水土保持方案,计划部门已立项动工,铁道部有八个中标企业施工队进场投入工程建设。在施工中,施工队对水土资源、水保设施不顾,随意倾弃土碴,造成水土流失。

案例三:盆周丘陵区,依托水库自然景观优势开发旅游业,但在开发建设中未经水保部门批准水土保持方案,在区内修建景点间环道公路,严重破坏自然地貌、地表植被,大量弃碴倒入水库,造成水库淤积,降低了水库滞洪能力,致使溢洪道超标准泄洪,影响工程安全。

针对上述不法行为,水土保持监督执法机构在依据国家法律法规行使职能,压力很大,甚至调查了解情况都很困难,常呼吁仍无济于事,主要表现在有法不依,以权压法,以言代法,部门意识、地方保护,知法违法。甚至存在着把经济建设同水土保持监督执法相对立起来的错误观点等。

2 打开监督执法局面的体会

2.1 宣传与舆论监督结合

通过宣传水土保持法律、法规及其规章和政策,增强全民的水土保持意识,引起各级政府重视水土保持监督执法,提高生产建设单位和个体开发者自觉守法意识、消除抵触情绪,减少执法阻力,争取社会各界对水土保持监督执法的理解和支持。宣传的主要对象:一是向领导宣传,重点是水土保持法律法规明确规定的政府对水土保持工作的责任、监督执法的重要性和水土流失的危害性,促使领导重视;二是向开发建设单位和个体开发经营者宣传,重点是有关法律条例,适用法律条文,典型案例,使他们从法的角度明白,在生产建设活动中哪些行为是违反水土保持法规的,怎样办才不违法,自觉理解和执行“谁开发谁保护,谁造成水土流失谁负责治理”的原则;三是向社会宣传,重点是合理保护水土资源,防止水土流失的重要性、危机感,使人们了解水土保持,支持水土保持。主管部门对基层要制发“监督举报通知”,形成广泛的水土保持监督环境;四是通过新闻传媒将违反水土保持法的严重行为公诸于世,引发公众谴责,迫使违法者纠正自己的违法行为。

2.2 争取人大、政府支持

水土保持监督执法的对象涉及多行业、多部门之间的问题,最适用方法由人大、政府协调解决。往往部门、行业只从自己利益角度出发去开发建设,必然会造成一些水土流失,而且不愿意承担水土流失责任,一些交通建设部门知法违法,任意破坏植被,随意弃土弃碴。交通主管部门从部门利益出发,不顾大局和国家法律,找上级、托关系为其开脱。出现这种情况,水土保持监督机构除了有目的、有针对性开展宣传的同时,还要把这些问题写成专题报告,陈述利害关系,提出依法解决的措施、办法,请人大、政府批复。

2.3 实施制约机制

水土保持监督要达到执法的目的,最有效的方法是建立制约机制。因为建设单位、个人没有水土保持方案,不搞水土流失防治,不承担自己的责任,只要相关部门的配合就能够创造制约条

例,实现行政和经济的制裁。在开发建设项目立项时,做到没有同级水土保持主管部门批准的水土保持方案,计划部门就不得审批立项,凡未经主管部门批准水土保持方案审批立项的有关部门要承担法律责任;采矿不搞水土保持方案,不颁发采矿许可证,银行不可贷款,土地部门不办理征地手续;工程竣工后,水土保持监督机构验收不合格的不办理营业执照,工程不得投入运行。今年,省政府制发《关于对1997~2000年水土保持工作实行目标责任制的通知》对各级政府明确10项目标的考核内容,加快“依法治省”和“治水兴蜀”步伐。

2.4 注重提高自身素质

水土保持监督执法新局面的开展,关键在于执法队伍自身的素质。相同条件下,一些地区掌握不了“水土保持方案”审批权,不能处理案件,“两费”收不起来,少数监督人员执法不懂法,表现在同建设单位、个人打交道中解释不清楚法律的内容,不能正确运用监督执法程序,很难使违法者服法。要经常开展执法培训,编制《执法知识问答》,实行考核考试,合格上岗,要做到精通行业法律法规,掌握适用相关法律法规和条文。具有一定的政策水平;讲求策略和工作方法;敢于执法,不畏权势,顶住压力,排除干扰,正确运用法律武器有效行使职能,在开展执法中做到事实清楚,证据充分,手续完备,程序合法,处理恰当。

2.5 实施监督与服务结合

实施监督与服务有机结合,是使监督工作更好地达到执法目的的重要手段。首先,向开发建设单位、个人讲明法律的严肃性,要从国家和全局利益出发,讲利害关系,使其晓之以理;其次针对开发建设中造成水土流失的问题,利用水土保持部门技术优势,帮助他们提出解决问题的可行性办法,开展技术指导。选用技术安全、经济合理的水土保持方案。这样,绝大多数开发建设单位、个人完全能够接受法律法规承担自己防治水土流失的责任,达到防治效果。在实际工作中机械采取强制措施,效果都不尽人意,有时还产生负效应。焦点公式:宣传—监督—服务—监督—执法有可取之处。

2.6 健全机构,规范执法

开展监督涉及主要对象有:建设、铁路、交通、煤炭、地矿、冶金、国土、农业、林业、水利等部门。实际工作中,少数单位和个人往往误认为只是水利部门的事。一些水利部门内部的领导缺乏自我监督意识,忽视监督执法工作,监督执法成了题外话,影响监督执法力度。当务之急,首先要建立符合有利于监督执法的专门机构,使机构成为具有独立行使水土保持监督执法的行政主体,乡(镇)设置监督员,村设监督管护员,形成县、乡、村三级监督执法体系。同时实施规范执法,做到监督执法规范化、程序化、制度化。

3 结 语

水土保持监督执法是一项长期艰苦的工作,需要社会各界的理解和支持,监督执法人员要从单纯治理技术转向对开发建设单位、个人的监督与服务结合的轨道,在新形势下,抓住机遇,脚踏实地,努力工作,全面正确掌握多种手段的综合运用,成为具备综合的社会知识的执法者。“敢”字当头,坚持一个“硬”字,充分认识自己的执法地位,坚定信念,维护法律的尊严,不断开创水土保持监督执法工作新局面。

参考文献

- 1 水土保持监督执法概论.中国法制出版社,1995,4

(下转第81页)

- 3 杨艳生,梁音等.红壤生态站土壤持水状况.江西农业学报,1995,7
- 4 杨艳生.第四纪红粘土区侵蚀土壤退化机理研究.水土保持研究,1997,4(1)
- 5 杨艳生.水土保持优势植物生长的分析研究.水土保持研究,1996,3(4)
- 6 杨艳生.水土保持与持续发展.南昌水专学报,1995(14)
- 7 杨艳生,刘柏根等.南方水土流失开发治理的思路.长江流域资源与环境,1996(1)
- 8 杨艳生.我国水土流失红壤区的生物多样性及持续农业.水土保持持续发展,中国林业出版社,1995:32~35

作者简介 杨艳生,中科院南京土壤研究所研究员,中科院红壤生态实验站副站长。自60年代起一直从事土壤侵蚀研究和水土保持工作。主持或参与多项国家自然科学基金重点课题,攻关课题和一级基金课题多项,曾获多项地方和国家科技成果奖。专著、编著多部。曾被录入1995年世界名人录和国际传记名录。

(上接第8页)

(4)填海区应注意保护海岸生态,尤其是红树林保护区不许遭受破坏。除了沿滨大道建设防潮堤外,还应设立滨海防护林带,建议防护林带宽60~80m,并注意选择植物种类的多样性。

4 结 语

深圳市的水土流失虽然严重,但市政府十分重视水土流失的治理工作和城市的生态重建。深圳市今年被评为全国环保模范市,说明深圳市的综合环境指标是较高的。深圳城市水土流失治理的任务任重道远,但通过深圳市人民和开发商的共同努力,现代化国际性城市要求的城市生态一定会出现在深圳。

参考文献(略)

作者简介 吴长文,男,1962年2月生,副教授,博士,为享受国务院政府特殊津贴的专家,现在深圳市水务局水土保持办公室工作,发表论文50余篇。

(上接第15页)

通过一年多的试点实践,水土保持监督工作基本上打开了局面,使全县生产建设单位和个人对水土保持监督执法工作有了一个从不理解到理解,从不接受到接受,从抵触到支持,从不自觉到自觉的重大转变。

作者简介 袁本华,男,1966年1月出生,1987年7月毕业于湖南省水利水电学校水工专业大专班,工程师,现在新邵县水土保持站从事水土保持监督等工作。

(上接第18页)

作者简介 李兴贵,男,1951年2月生,毕业于西北农学院水利系(现西安理工大学),蒲江县水土保持办公室主任,高级工程师,成都市水利学会会员。主要从事水土保持工程规划设计,水利工程管理技术、指导水土保持监督执法工作;《蒲江县水资源现状分析报告》、《朝阳水库洪水预报方法》均获成都市科学技术进步奖,《森林覆盖与生态环境》获成都市优秀论文奖,曾先后参加在深圳、庐山召开的全国水土保持研讨会。在国家级刊物上发表论文多篇。