

# 探析存在问题 提高执法效果

## ——准格尔旗水土保持监督执法工作存在问题探析

蔺 建 铭

(准格尔旗水土保持监督检查站 017100)

李 志 刚

(内蒙古水利厅水保处 010020)

**摘 要** 准格尔旗地处黄土高原边缘地带,属典型的丘陵沟壑区,年平均输沙模数为  $1.88 \text{ 万 t/km}^2$ ,是国家水土流失重点治理区之一。随着经济建设的快速发展,一批开发建设项目上马,准格尔旗成为能源开发的重点地区,形成国家、集体、个体经营者一齐开发的局面,有的建设单位急功近利,不注重保持水土,采取“杀鸡取卵”的做法,随意破坏地貌植被,乱开滥采,乱倒土石、废渣、侵占行洪河道,使本来严重的水土流失日益加剧。因此要加强水土保持监督执法,研究工作中遇到的问题,提高执法效果。

**关键词** 水保监督 执法 效果

## Survey the Existed Problems and Improve the Executive Law Effects

### ——Analysis of Problems in the Process of the Executive Law of Soil and Water Conservation in Zhungeer County

*Lin Jianming*

*(Soil and Water Conservancy Station of Zhungeer County 017100)*

*Li Zhigang*

*(Soil and Water Conservancy Section of Inner Mongolian Water Conservancy Department 010020)*

**Abstract** Zhungeer county is located in the sideline zone of Loess Plateau, is a typical region of hilly and gully rut, the annual average modulus sediment transportation is about  $18.8 \text{ thousand t/km}^2$ . As the quick development of economic construction in the region, a sets of exploitation projects have being implemented, especial in energy main point, the region has became at all levels exploited one. Some units are in short term benefits and neglect soil and water conservation. These damaged natural vegetable cover, invaded the river line and made the soil and water loss become more severe. Therefore, the result show out that the executive law of soil and water conservation should be strengthen, combined with the problems in above works to improve the effects.

**Key words** supervising soil and water conservation    executing the law    effects

水土流失是人类发展所面临的十大环境问题之一,我国人口众多,人均水土资源相对匮乏,且水土流失十分严重。每年流失 50 亿 t 土壤,相当于几千万 t、磷、钾养分被流失。严重的水土流失给国民经济的发展和子孙后代的生存造成多方面危害。正如田纪云副总理在全国第五次水土保持工作会议上所讲:“中国的水土流失,流的是中华民族的血液。”试想,如果这种“民族血液”流完,人类将如何生存!在 1991 年 6 月 29 日颁布实施《中华人民共和国水土保持法》,确定了“预防为主”新的水土保持方针,把预防监督工作提到了首位。针对准格尔旗水土保持监督执法工作中存在问题进行分析探讨,并提出相应对策,以期实现“预防为主”,进一步提高执法效果。

## 1 自然经济概况及水土流失现状

准格尔旗位于内蒙古伊克昭盟东部,地处黄土高原边缘地带,鄂尔多斯高原东部。属典型的丘陵沟壑区。全旗总人口 24.8 万人,其中农业人口 20.8 万人。境内矿产资源丰富,尤其是煤炭贮量巨大,是我国北方近期能源开发的重要基地之一。

黄河环绕准格尔旗北、东、东南三方长达 165 km,境内直接流入黄河的主要支沟就达 10 条之多,水土流失非常严重。全旗总面积 7 692 km<sup>2</sup>,其中水土流失面积 7 114 km<sup>2</sup>,占总面积的 92%。据多年观测,全旗年平均输沙模数为 1.88 万 t/km<sup>2</sup>。准格尔旗在历史上曾经是无山不绿,有水皆清,林草遍地,古木参天的游牧场所。但自清代中叶以来,由于大规模垦伐,使当地植被遭到了严重的破坏。特别是近代,随着人口增长,人为对土地不合理利用,滥垦、滥牧,引起了草场严重退化,土地严重沙化,再加之年内雨量不均,引起了严重的水土流失。

准格尔旗既是全国八片水土流失重点治理区之一,又是《开发建设晋、陕、蒙接壤地区水土保持规定》的重点实施旗(县)之一。近几年,随着重点工程准格尔煤田、万家寨水利枢纽工程、东胜煤田、羊市塔矿区等大型基建项目的破土动工,境内出现了一个大开发、大建设的时期。在这种情况下,有的地方和建设单位急功近利,采取“杀鸡取卵”、“竭泽而渔”的办法,随意破坏地貌植被,乱开乱采,乱堆乱倒土、石、废渣,破坏水土保持设施,侵占行洪河道,使本来很严重的水土流失,由于人为因素日益加剧。

## 2 执法成就概述

准格尔旗在 1990 年建立水土保持监督检查站以来,在指导思想上坚定不移地把预防监督摆到水土保持工作的首位,坚持“预防为主,全面规划,综合治理,因地制宜,加强管理,注重效益”的工作方针,健全机构,狠抓落实,广泛深入宣传,从基础工作着手,以收缴“两费”为突破口,以狠抓“三权”为中心,全面落实了水土保持法。切实加强了预防监督,有效控制了人为水土流失。实现了水土保持工作机构的职能由单纯治理向以预防为主、防治结合的良好发展轨道上的转变。建立健全了水土保持预防监督机构,初步形成了旗、乡、村三级执法体系,制定出一整套水土保持地方法规和管理制度,落实了管理办法,完善了执法程序。明显提高了干部、群众对水土保持预防监督工作的认识,使保护水土资源成为自觉行动。预防监督执法水平有了明显提高,积累了丰富的实践经验。特别是 1994 年,准格尔旗被列为全国第二批水土保持监督执法试点旗之后,按照水利部的统一部署,积极扎实地开展工作,通过一年多的努力,圆满完成了水保监督执法试点的各项任务。1995 年 4 月顺利通过了由水利部黄委会、自治区水利厅、伊盟水保办组成的监督执法验收小组的检查验收。11 月份被水利部评为全国水土保持监督执法先进单位。

### 3 监督执法工作中存在的问题

准格尔旗水土保持监督执法虽然取得了一定成就,但是由于水保监督执法工作刚刚开始,在实际执法运程中不可避免地存在一些问题,为了总结经验,进一步提高执法效果,现将我们在执法过程中遇到突出问题分析如下:

(1)宣传力度不够,群众法制意识淡薄。分析其原因,主要是水土保持监督执法部门在宣传的措施上仍不够得力,在宣传的深度、广度和实效上功夫下得不够,没能引起政府领导或业务主管领导足够重视和支持。水土保持宣传是一项十分重要的基础工作,是水土保持执法工作的首要任务。通过宣传水土保持法规,可以增强全民的水土保持意识和法制观念,引起各级政府领导对水土保持执法的重视,提高生产建设单位和个体开发者守法的自觉性,争取社会各界对水土保持监督执法的理解和支持,消除抵触情绪,减少执法阻力。由于宣传的对象不同,所以宣传的内容应各有侧重。一是要向领导宣传,宣传的重点是水土保持监督执法的重要性和水土流失的危害性,充分引起领导重视;二是向开发建设单位和个人宣传,宣传的重点是有关法律条文,使他们明白在生产建设活动中哪些行为是违反水土保持法规的,应负什么责任,怎样办才不违法,真正理解和执行:“谁开发谁保护,谁造成水土流失谁治理”的原则;三是向社会宣传,宣传的重点是保护水土资源,防止水土流失的重要性,让人们了解水土保持,支持水土保持,并对破坏水土保持,造成水土流失的行为进行监督。在宣传的形式上要灵活多样,讲求效果。首先,要利用广播、电视、报刊等信息传输局面、覆盖面广的新闻媒介进行集中宣传报道。其次,是在开发建设集中地区制作固定标语,设立固定宣传栏,制作道路大型门标,张贴布告,散发宣传材料,出动宣传车等,进行经常性宣传,以起潜移默化的作用。再次是以群众喜闻乐见的文艺作品形式表现水土保持内容,寓教于乐,通过制作电视剧,编歌曲,写小说等都可以宣传水土保持。另外,还要发挥舆论监督作用,借助宣传工具,广造舆论,对违法行为给以曝光,从而扫清执法中的一些障碍。宣传工作应贯穿于监督执法全过程。没有宣传教育,光靠强制手段,很难从根本上保证法律、法规和规章的正确实施,也就不可能提高执法效果。

(2)由于没有使用好“三权”,导致群众对执法的目的和意义不明确。水土保持监督执法是各级水土保持部门及其所属的水土保持监督管理机构,按照水土保持法规规定的权限、程序和方式,对有关公民、法人和其他社会组织的水土保持行为活动的合法性、有效性进行监察督导。开展水土保持监督执法是一项费省效宏的工作,可以有效控制不合理的人为活动,防止造成新的水土流失,防患于未然,减少对水土资源的破坏。然而由于我们在执法过程中没有正确使用好“三权”,把主要精力用在收费上,只强调抓“收费权”而忽视了审批权和监督权,致使在群众中形成“执法就是收费”的错误认识,导致群众对水土保持监督执法的目的和意义不能正确理解,产生抵抗情绪,进而影响到了整个水土保持执法效果。

(3)执法过程往往不能严格按照程序进行。水土保持监督执法工作必须按一定程序进行,概括起来,执法程序须经过“立案—调查取证—作出处理决定—送达—复议—执行”等步骤。只有严格按程序执法,才能树立起水土保持监督执法的威严性,使水土保持行政执法规范化。但是,在执法过程中,有的工作人员往往疏忽立案、调查取证过程,直接作出处理决定,或作出处理决定后补办立案等手续。造成不能严格按程序执法的现象,导致执法不严,降低了监督执法的严肃性的执法效果。所以,我们在办案过程中,必须注意运用法律手段,依照法定程序,讲究策略和方法,方能收到事半功倍的执法效果。

(4)法律、法规缺乏应有的可操作性。《开发建设晋、陕、蒙接壤地区水土保持规定》、《中华人

民共和国水土保持法》以及相应的一些地方法规都明确指出,凡基建期间造成的水土流失,其防治费用应由建设单位从基建投资中列支;生产过程中造成的水土流失,其防治费用应从生产费用中列支,这说明水土流失防治投资必须列入预算。但事实上根本无任何措施来加以保证,加之防治费的征收原则不是从权利、义务角度制订的,而是从正发生流失与破坏的事后责任承担角度制订的。这就使收费陷于扯皮,开发建设单位借口无预算或尚未形成流失灾害而加以拒绝,致使当地水土保持综合防治规划的实施筹集不到应有的资金。即使有个别单位对已造成的水土流失承担一点经济责任,也往往变成了花钱买个合法破坏,走的依旧是延续多年的先破坏,后治理,宁交“手术费”不交预防费的恶性循环之路。严重阻碍着水土保持工作方针由重治理、轻保护向预防为主方面的转移,更何况多数开发建设单位借口“有能力自行治理”而软磨硬顶,根本不交这笔费用。

水土保持法律、法规规定的行政许可与行政审批权,没有统一的强制性措施来加以保障。水土保持行政许可是指水土保持行政机关赋予相对人某种权利,准许其从事某方面水土资源开发利用行为。如水土保持法规定的建设项目的水土保持设施必须与主体工程同时设计,同时施工,同时投入使用的“三同时制度”。水土保持行政审批就是水土保持行政机关按照法律法规,对有关水土资源开发利用的行为进行审查和批准,如实行水土保持方案报告审批制度。由于没有任何高层次的机构和统一的强制性措施来保障上述权力的施行,建设单位往往无视水土保持行政执法机关的这一权力,而其他有关审批和管理部门公然各行其是,给水土保持行政执法机关行使行政许可权与审批权造成很大困难,大大降低了执法效果。

(5)水保经费紧张,也是造成执法难的一大因素。水土保持监督执法工作的主要对象是一切造成水土流失的各类工矿企业,这些企业矿点多,远离城镇,而且分散,没有必要的资金、监测设备、交通工具等很难开展工作。一方面,目前旗财政拮据,每年拨给每个人的办公费和差旅费不足三四百元,杯水车薪。另一方面,国家给的水保经费也全部用于治理,预防监督分文没有。全国第五次水土保持会议明确指出,从现有国家补助的重点治理经费中划出20%作为预防监督费用,但至今没有落实。晋、陕、蒙接壤地区水土保持监督任务繁重,而执法网络刚刚建立,工作也刚刚起步,国家在资金投入上应采取倾斜政策;否则水保法提出的“预防为主”将难以落实。

(6)执法体系不够健全。基层监督机构缺少必要的执法权力和必要的办案条件,因而对一方治理,多方破坏及明目张胆地违法破坏行为,不能有效地做到有法可依,违法必究,执法必严。

(7)准格尔旗属于经济不发达地区,有相当一部分工矿企业市场竞争力差,效益低,资金不足,甚至处于停产半停产状态。对生产过程中造成的水土流失即无能力治理又交不出防治费。另外,在水土保持监督执法过程中,一些地方领导往往从局部利益出发,缺乏全局观念,以言代法,以权压法,严重干扰了水土保持行政执法。为了搞好本地区的开发建设项目,领导一句话可以简化或取消水土保持方案报告的审批手续,少收或免收应该由建设单位缴纳的水土流失防治和补偿费,严重挫伤了水土保持监督执法人员的工作积极性,这也是基层水土保持监督执法人员最难解决的问题。

(8)执法人员业务素质还有待进一步提高。由于大部分执法人员都没有足够的法律知识和水土保持专业知识,只有持续不断地对这些执法人员进行理论知识培训和实践培训,才能使执法人员的执法水平不断提高,经验也不断丰富,也才能逐步提高执法效果。

#### 4 针对存在问题,提出相应对策

经过几年的监督执法实践,我们深深感到,市场经济也是法制经济,执法人员只要坚持依法

办案,敢于碰硬,认真执法,水土保持预防监督工作就能大见成效,为能有效解决存在问题,提高执法效果,我们将采取的相应对策是:

(1)要继续加强水保法规宣传,提高水土保持的知名度,提高全民水保法制意识和防治水土流失的自觉性。

(2)要大力推行水土保持方案报告制度,审批方案以小型为主,积极督促大中型企业编制水土保持方案报告,监督人员要做好技术指导,争取达到每个生产建设项目都有水土保持方案报告。

(3)积极开展监督检查工作,对水土易流失地区的各项生产建设活动加强监督检查,争取一年普查一到两次。检查的重点是:①是否持证开发建设;②是否按水土保持方案实施防治水土流失措施;③是否越界在禁区内开发建设;④是否依法交纳补偿费和防治费。通过检查,既可发现问题,保证开发建设,又促进了预防监督工作的开展。我们还要以法律和地方性法规为武器,加强管理,严禁破坏,巩固水土保持治理成果,使原有治理成果发挥其应有的经济效益和社会效益。对水土保持搞得好的单位进行大力表彰,对造成水土流失的单位、工程及时查处。

(4)继续抓紧抓好水土流失防治费和补偿费的收缴工作,把这些资金作为水保专项发展基金,坚持取之于水保,用之于水保的原则,加速水土流失防治。

(5)因为水土保持不是一部国家大法,不可能很详细和面面俱到,因此,必须有一些相应的配套法规,才能使其更完善,更具有操作性。所以,我们需要尽力督促地方政府和有关部门出台一些既符合水土保持方针,又符合本地情况,同时又切实可行的地方配套法规和文件。一方面要对水保收费工作的指导思想、依据、标准、收取、使用、管理等都能逐项作一个更具体的规定,另一方面,对拒不制订水土保持方案及拒不实施治理者,制订出明确的强制性办法,以进一步增强法律法规的可操作性。

建立健全监督执法体系,形成一个严密的监督执法网络,以起到“群防群治”的工作效应。我们还打算与水利部门联合,争取有关部门批准,成立一个水利水保法规执行室或水利水保巡回法庭,以确保执法的顺利进行。

(6)自下而上理顺业务关系,主动请示汇报工作进展中取得的成绩,存在的问题,以及下一步工作的安排。以期上级业务部门和当地政府部门能大力支持监督执法工作,解决必要的工作设备与经费,确保加大水土保持宣传力度,更有效地进行监督执法工作,促使人为水土流失的严重局面早日得到扭转。

(7)继续加强执法队伍建设,争取全站监督员每年轮训一次,系统学习水土保持专业知识和法律知识,有计划地选派有一定调研能力的业务骨干到先进地区办的培训班、专业进修班进行理论培训和实地考察,以达取长补短之目的。实践证明,只有通过不断举办培训班,集中学习交流监督执法的经验,共同研讨执法中遇到的问题,才能逐步提高监督执法人员的业务素质,使之熟悉执法程序,增强执法能力,避免出现执法不严,执法不按法规办事的现象。还要不断改善监督执法人员的工作条件,统一着装和佩戴执法标志,配备交通工具等必要的监督执法设备,只有通过不断的自身建设,才能为进一步提高执法效果奠定一个坚实的基础。

保持水土,利在当代,功在千秋。水土保持是一项基本国策,拥有丰富的水土资源是立国富民的基础。在准格尔旗的大开发、大建设时期,一定要抓紧抓好水土保持监督执法工作,提高执法效果,以改变水土保持工作中的“重治轻防”的局面,作到“预防为主,防治结合”,为维护生态平衡,创造良好的生存环境而尽一丝微薄之力。