

泸县水土保持监督执法的实践与探索

向 前

(四川省泸县水土保持预防监督站, 四川泸县 646106)

摘 要: 在贯彻施行《水土保持法》上,作了认真广泛的宣传,健全了执法体系和完善了执法网络,制定了一系列切实可行的地方配套规范性文件。狠抓了“审批、监督、收费”三权,形成了一套具有特色的水土保持监督执法程序和方法,对控制人为造成水土流失收到良好的效果。

关键词: 水土保持; 监督执法; 实践; 探索

中图分类号: S157 文献标识码: B 文章编号: 1005-3409(2000) 03-0179-02

Discussion and Practice on Supervising and Enforcing Law of Soil and Water Conservation of Lu County

XIANG Q ian

(The Supervision Station of Soil and Water Conservation of Lu County, Lu County Sichuan 646106, PRC)

Abstract: We give extensive publicity to the law of soil and water conservation and amplify system enforcing the law and perfect network to enforce the law while we draw up a complete sets of local feasible standardized document and put the stress on “examination and approval, supervision, charge”, and form a series of characteristic process of supervision and enforcing the law of soil and water conservation and the effective benefits are achieved to control man-made soil and water losses.

Key words: soil and water conservation; supervising and enforcing the law; practice; exploration

1 前 言

泸县位于川南,属典型的丘陵县,长江紧接南沿。县辖 24 个乡镇,641 个村,总人口 103 万人。全县总面积 1 513 km²,水土流失面积占幅员面积的 50.4%。开发建设项目人为造成水土流失比较严重。近年来,泸县水土保持监督执法工作已走向法制化轨道。1992 年泸县被列为泸州市水土保持监督执法试点县,1994 年被水利部批准为国家级水土保持预防监督执法试点县。1995 年省水保委办严格按照国家验收标准对试点工作全面验收合格。水土保持预防监督执法工作,经过这几年的努力探索,在法律法规宣传、执法体系建设、地方规范性文件的制定和执行等多方面打开了局面,取得了好的成绩。截至 1999 年底,全县申报方案(表) 185 件,占应申报的

80.4%;批准方案投入治理经费达 6 943 万元,占应投入的 71.82%;依法征收“两费”204.6 万元,占应征总额的 73.4%。

2 探索实践

2.1 广泛深入宣传,增强水土保持法律意识

泸县每年 6 月定为水土保持法宣传月,规定用 8~10 天时间对水土保持法律法规在全县范围内进行广泛宣传。在宣传月,县、乡(镇)两级政府召开专门会议,县、乡(镇)长发表电视专题讲话,水电局局长答记者问;采用广播、电视、宣传车、报纸、电影、录像、幻灯、专栏、标语、知识竞赛等多种形式,在全县各机关、企事业单位和水土流失重点区,反复深入宣传;与此同时,还利用节假日,各乡(镇)集市贸易日在人群集中的地方,大量散发水土保持资料和直接

* 收稿日期: 2000-06-15

广播宣传。至 1999 年底,全县举办专栏 516 期,书写固定标语 600 余幅,其中强调水土保持是我国必须长期坚持的基本国策固定标语就达 62 条,永久性宣传碑 12 座,县长电视讲话和局长答记者问 12 次,宣传覆盖面达 90% 以上。提高了干部群众的水保法律意识,增强了水保工作的责任感,为水土保持监督执法工作打下了坚实的基础。

2.2 健全执法体系,完善执法网络

泸县人民政府先后批准了监督执法试点方案,成立了监督执法领导小组,各乡(镇)设立办事机构和专兼职水土保持监督人员,村级和矿山企业集中区指定联络员,形成全县上下左右的执法网络。与此同时,执法人员身着执法服装,佩带标志,持监督执法证件,配备交通车、照相机、录像机等取证设施,保证了违法案件的及时查处。

2.3 制定地方配套法规,建立健全管理制度

早在 1993 年,根据水土保持法律法规,县政府就颁布了《泸县水土保持管理规定》、《泸县水土保持许可制度》、《泸县水土流失防治费征收办法》;制定了《泸县违反水土保持法规行政处罚程序暂行规定》和《泸县水土保持预防监督工作暂行办法》;1995 年后县政府又相继出台《关于对资源开发和生产建设项目实行报批水土保持方案的通知》、《关于进一步加强水土保持监督执法的通告》、《关于划分水土流失重点防治区的通告》等地方规定。明确了水土保持方案的审批、监督、收费权限和管理制度。同时,建立健全了相应的监督检查年审、岗位职责、执法文书档案等制度。为水土保持监督执法工作的全面开展提供了可靠的法规依据,使该法律法规的贯彻施行向法制化、系统化、科学化方向发展。

2.4 提高人员素质,增强执法力度

为了更好地处理好违反水土保持法律法规的典型案件,抓紧抓好监督执法的审批、监督、收费“三权”工作。泸县根据自身执法队伍的具体情况,每年的 4~6 月份举办《水土保持法》、《违反水土保持法规行政处罚程序规定》、《行政诉讼法》、《赔偿法》等法律法规和行政执法基本常识和《水土流失普查方法及治理措施》等方面的培训。每次受训 60~80 人,历时 6~8 d,经考试合格发给行政执法证。为了避免执法过程中出现偏差,聘请专职律师做法律顾问,增强执法力度,保证执法工作的顺利开展。

2.5 开展水土流失调查,落实监督执法对象

泸县从 1992 年就开始对全县水土流失现状进行普查,并由县水保委办编制了《泸县水土保持规划

报告》,经县政府呈报省、市两级政府。《报告》明确划分了三个类型区,制定出了相应的预防监督措施。与此同时,对有关水土流失单位或个人进行了详细摸底,逐一建立档案。全县有 194 个造成水土流失的单位,占地 672 万 m^2 。企事业单位或个人造成的水土流失情况,由法人签字,单位盖章认可,依法治理,对按方案因技术等原因无力治理的,签订缴纳防治费责任书,依法缴费,由水行政主管部门统一安排治理,对拖延不报方案,又不缴纳防治费的单位或个人,采取发出《责令停止水土保持违法行为通知》,限期申报方案,直至上诉法院强制执行,确保水土保持监督执法工作的执行。

2.6 查处典型案件,推动执法工作顺利开展

随着经济的发展,中央、省、市直属大中型建设项目也日趋增多,造成新的严重水土流失。有的建设项目造成新的水土流失,不制定治理方案,不依法缴纳“两费”,监督人员到现场执法,单位领导拒不理睬,甚至找上级有关领导从个人感情到行政多方干涉。泸州国家粮食储备库、川南“泸玄”110kV 输电线路、泸县优联煤矿等 14 处人为造成水土流失单位,在县委、县政府的支持,有关部门的密切配合下,执法人员毫不动摇,秉公执法,依法结案 13 件,有的还上诉到中院二审,震动很大,从而推动了泸县水土保持监督执法工作的顺利进行。

3 几点体会

3.1 领导重视,部门配合是前提

对于贯彻一部新法律,广大群众在认识和接受上始终有一个过程,如没有领导的重视,法律的实施就难以进行,地方规范性文件就难以出台,人员机构的配备就难以审批,违法案件就难以处理。我们积极争取领导重视,与有关部门密切配合,向群众宣传,向领导宣传。县人大多次审议《水土保持法》的贯彻实施情况,县委、县政府把《水土保持法》纳入“三五”普法和综合目标考核的重要内容,计划部门审批生产建设项目立项的同时审查水土保持方案合格证件,建委在规划区内施工放红线的同时对水土保持方案设施放样。因此,有了领导的重视和大力支持,各部门的主动配合,齐心协力共同维护水土保持法的实施,推动水土保持执法工作的开展。

3.2 健全执法机构,配备执法人员是保证

水土保持是我国必须长期坚持的一项基本国策,要推动水土保持法的宣传、贯彻、施行,抓监督、审批、收费“三权”工作,机构的建立,执法人员的配

(下转第 200 页)

流失严重的红壤坡地果园中, 进行以百喜草为主的草生栽培, 增加地表植被的覆盖度, 在允许的情况下, 还可配合一定的工程措施, 如梯田、山边沟等。因为百喜草具有粗壮发达的“辫子”状匍匐茎, 紧密缠结地表, 具有“多年生、易种、快繁、投入省”的优点, 可固持土壤、以草制草、省工免耕。且百喜草根系寿命短(约 6 个月), 根系代谢腐烂后, 能提高土壤渗透率和有机质含量, 刈草后可提供敷盖材料, 培肥地力, 应属首选的水土保持植物。据江西省水利部门初步统计, 到 1998 年底累计兴建水平梯田 17.27 万 hm^2 , 发展经济果木林 27.63 万 hm^2 。梯田梯壁大多未加利用, 处于闲滞和裸露状态, 水土流失严重(类似水平梯田梯壁裸露处理)。如果在梯壁上种植百喜

草(类似水平梯田梯壁植草处理), 能减少平均径流系数 71.12% 和土壤侵蚀量 89.09%, 即减少年径流量 2.5 亿 m^3 年土壤侵蚀量 189.62 万 t; 发展经济果木林过程中, 大多都未采取水土保持处理, 尤其在幼年果园中, 因果树覆盖度小, 水土流失亦严重(类似全园裸露处理)。应提倡百喜草全园覆盖或百喜草带状覆盖, 但考虑到当前农民水土保持意识还比较淡薄和兼顾其短期经济效益的需要, 采用百喜草草带间作大豆等勤耕短期作物的处理方法, 亦可减少平均径流系数 35.87% 和土壤侵蚀量 70.39%, 即减少年径流量 3.9 亿 m^3 和年土壤侵蚀量 2 275.82 万 t。并随着百喜草匍匐茎郁闭度的增大, 其防治水土流失效果更佳。

参考文献

1 蔡昆争, 段舜山, 陈荣均. 南亚热带荒坡地不同作物种植方式对水土流失的影响[J]. 水土保持研究, 1998, (2)
2 廖绵浚. 百喜草在水土保持上之研究及其应用. 台湾水土保持论丛[J] (新订七版)
3 李建军. 晋西黄土残塬沟壑区人工林地集水保水技术研究[J]. 北京林业大学学报, 1997, (增刊)
4 Shi Deming. A New Technique of Soil and Water Conservation for the Development and Utilization of Hillside Land—An Introduction to Hillside Ditches and Its Application Prospect[J]. Bulletin of Soil and Water Conservation, 1997, 17(1)

致谢: 本试验得到廖绵浚博士、吴辉龙博士、张贤明博士和沈福成工程师的悉心指导和帮助, 特致谢!

作者简介: 刘士余, 男, 1975 年生, 毕业于北京林业大学水土保持专业, 现在江西农业大学国土资源与环境学院环境工程教研室从事教学工作, 参加国家“八五”重点科技攻关项目《百喜草在国土保护、“三高”农业中利用研究及推广》的部分科研工作。

(上接第 180 页)

备就极其重要。泸县水土保持预防监督站配备有执法人员 5 名, 各乡(镇)水电管理站配备有专职执法人员, 重点监督区和村社指定有水保执法联络员。每年定期培训学习, 年终目标考核, 确保水土保持监督执法队伍稳定、执法水平逐步提高。

3.3 敢于执法, 善于执法是关键

依法贯彻施行《水土保持法》及其法规, 是我们执法人员义不容辞的职责。生产建设单位人为造成了水土流失, 一般执法程序为: 首先是宣传, 要求依法申报方案, 其次是发出依法申报水土保持方案通知, 如不执行, 再申请县政府批准依法执行处罚。在实际执法过程中, 对各种不同违法行为和对象, 采取

灵活的执法措施, 可达到更好的效果。

3.4 征收“两费”是手段, 督促方案的申报和实施是目的

《水土保持法》明确规定人为造成水土流失的, 必须编报水土保持方案, 采取水土保持措施, 加以治理, 又规定, 编制方案须具备有编制方案资格单位编制的方案方为有效。督促水土保持方案的编制申报和实施是目的。部分企事业单位或个人, 因技术等原因无力治理或实施措施的, 由县水保部门统一安排治理。水土保持监督人员对已审批的水土保持方案, 现场监督实施, 并配合有关部门与主体工程同时验收。

作者简介: 向前, 男, 1956 年生, 1983 年从事水土保持工作至今。现任泸县水保委办公室主任兼泸县水土保持预防监督站站长, 工程师。1995 年被水利部授予水土保持先进个人。