

强化水土保持法治化建设的认识与思考

李 玥, 张忠潮

(西北农林科技大学 人文学院, 陕西 杨凌 712100)

摘 要:在对我国当前水土流失现状、来源和危害性进行分析的基础上,通过学习对比 2011 年和 1991 年新老水土保持法特点和内容,分析了在新的历史条件下国家修订水土保持法的必要性及重要意义。新的水土保持法根据我国大规模基础设施、工矿开发等活动的开展易于产生新的水土流失的特点,针对性地突出政府目标责任、规划、预防保护、综合治理等方面的法律约束及管理责任。进一步强化了水土保持作为基本国策的地位。同时,提出进一步研究有效实施新的水土保持法中如陡坡容许耕作坡度、开发建设中的跟踪监督、公众在水土保持中的作用等方面的建议。

关键词:水土流失;水土保持;水土保持法

中图分类号:D922.32;S157

文献标识码:A

文章编号:1005-3409(2013)04-0309-04

Understanding and Thinking about Strengthening Legalization Construction of Soil and Water Conservation

LI Yue, ZHANG Zhong-chao

(College of Humanities, Northwest A&F University, Yangling, Shaanxi 712100, China)

Abstract:Based on the introduction of the current situation, resource and damage of soil erosion and water loss in China, the characteristic and contents of new law(2011) and former low(1991) were compared, and the importance as well as necessity of legalization were analyzed. The new law of soil conservation was made according to the situation of construction, development which may induce new and accelerate erosion strengthened the responsibility of government, planning and prevention in the law and tightening up the soil and water conservation as the basic state policy. The future study on the effective implementation of new soil and water conservation law such as tolerant grade of tillage in slopeland. Process monitoring during exploration and public liability were suggested.

Key words:soil and water loss; soil and water conservation; law of water and soil conservation

中国是世界上水土流失最严重的国家之一,且以侵蚀类型多样、侵蚀强度和危害程度高、区域差异大等特点成为国家头号环境问题。我国的水土保持法正是为了预防和治理水土流失,保护和合理利用水土资源,减轻水、旱、风沙灾害,改善生态环境,保障经济社会可持续发展而制定的。从最初 1991 版《水土保持法》施行至今的 20 多年当中,《水土保持法》对于改善区域生态环境发挥了很大作用。然而,随着社会经济的快速发展,在新的历史时期,面临着许多新的水土流失问题,因此,国家对 1991 版《水土保持法》进行了修订,新修订的《水土保持法》已于 2011 年 3 月 1 日起开始施行,这是我国水土保持工作的又一个重要

里程碑,其必将开创我国水土保持工作以及生态环境建设的新局面。

1 我国水土流失的现状、来源和危害性

1.1 我国水土流失的现状

我国是世界上水土流失最严重的国家之一,全国几乎每个省、市都会有不同程度的水土流失。目前,我国土壤侵蚀总面积达 357 万 km^2 ,占国土总面积的 37%。每年土壤流失量达 50 亿 t,占世界的 19.2%。我国土壤侵蚀的主要类型可分为水力侵蚀、风力侵蚀、重力侵蚀和冻融侵蚀等。其中,水蚀面积 165 万 km^2 ,风蚀面积 191 万 km^2 。水利部 2005 年 12 月 26

日发布的《2004年中国水土保持公报》显示,2004年全国土壤侵蚀量达16.22亿t,相当于从12.5万km²的土地上流失掉1cm厚的表层土壤。其中尤以长江、黄河的土壤侵蚀量最多,分别达到9.32亿t和4.91亿t。

水土流失已经成为我国头号环境问题,严重阻碍着地区经济发展和社会进步。据统计,国家现有的扶贫开发重点县中,水土流失严重的占57%;少数民族地区县中,水土流失严重的占44%;老区县中,水土流失严重的占32%。

1.2 我国水土流失的来源

我国水土流失主要来源于坡耕地和侵蚀沟。根据有关调查,目前全国有坡耕地0.21亿hm²,占全国水土流失面积的6%,但土壤流失量占全国的28%;东北黑土地地区>1km的侵蚀沟达25万多条,成为当地蚕食耕地和水土流失严重的主要根源。黄土高原现有>0.5km长的沟道27万多条,沟道产沙占黄土高原总产沙量的56%。

随着经济的快速发展,具有点线分布、沿沟道堆放、流失量大等特点的开发建设活动也成为新增水土流失的主要来源。其中:农林开发、公路铁路、城镇建设、露天煤矿、水利水电工程造成的水土流失量所占比重较大。广东、新疆、湖南、贵州、内蒙古、福建、江西等省(自治区)开发建设项目产生的水土流失量较大。

1.3 水土流失的主要危害

1.3.1 造成土地严重退化,制约山丘区农业生产

水土流失导致大量的肥沃土壤随水流走,土层日益变薄,土壤质量下降,土地资源受到破坏,耕地逐年减少,水土流失已严重影响粮食生产。近50a来,因水土流失毁掉耕地333多万公顷,年均6.7万hm²以上。沙化土地每年扩展2460km²,因水土流失造成退化、沙化、碱化草地约100万km²,占中国草原总面积的50%。东北黑土层年均损失土层由开垦初期的80—100cm降至1970s—1980s的20—30cm^[1]。

1.3.2 淤积江河湖库,加剧洪涝灾害 由于上游流域水土流失,汇入河道的泥沙量增大,当河流的含沙量超过水流的挟沙力时,泥沙就沉降淤积,使得水库淤浅、河道阻塞,一旦上游来洪量增大,就会经常性地引起洪涝灾害。全国平均每年因水土流失而导致的江河湖库泥沙淤积量高达16.24亿t,各类灌渠淤积1.2亿t,进一步加剧了洪涝等自然灾害。黄土高原年输入黄河泥沙16亿t,其中4亿t淤积在河床,因此河床平均每年抬高8—10cm,形成了名副其实的“地上悬河”^[2]。

1.3.3 加重面源污染,威胁饮水安全 水土流失是面源污染的主要载体,水土流失在输送大量泥沙的同时,也输送了大量化肥、农药和生活垃圾。这些污染物随径流泥沙汇入到江河水库,使水体富营养化,增大水体浊质,污染水质,极大威胁着当地居民的饮水安全。据研究,水土流失已经成为我国氮、磷、钾污染的主要途径。同时随着农民对化肥、农药及生活用品的需求变大,进入水体的各种化学污染物质也会更多^[3]。

1.3.4 降低生态功能,恶化人居环境 一方面水土流失导致了土壤质量降低、土壤结构变坏、土壤肥力降低、土地退化,另一方面,水土流失严重影响了作物及植被的生长,同时还会污染水体、降低饮用水水质及生态环境的服务功能,恶化当地群众生产生活条件及居住环境。据统计,中国有90%以上的贫困人口生活在水土流失严重的地区^[1]。

水土流失既是资源问题,又是环境问题,既是土地退化和生态恶化的主要形式,也是土地退化和生态恶化程度的集中反映,对经济社会发展的影响是多方面的、全局性的和深远的,甚至是不可逆的^[4]。加快水土流失防治进程,维护和改善生态环境,是当前我国生态环境建设的一项重要而紧迫的战略任务。而这些生态环境和资源的破坏亟需法律的保护,基于以上的原因,水土保持法应运而生。

2 水土保持法的形成历史及新修订水土保持法实施的重要性

2.1 水土保持法的立法背景

为预防和治理水土流失,保护和合理利用水土资源,减轻水、旱、风沙灾害,改善生态环境,发展生产,1991年6月29日,全国人大颁布了《中华人民共和国水土保持法》。

《水土保持法》是上世纪90年代初颁布实施的,毋庸置疑它适合于当时特定的历史条件和社会发展阶段。但随着我国改革开放的深入以及国家经济建设的全面崛起,基础设施、城镇化、工矿开发等项目的实施,产生了新的水土流失,周边生态环境遭到了极大破坏,例如煤田等开发建设项目在开发建设过程中势必破坏地表原有植被和原有土壤结构,改变地形、地貌、形成了大量的人为扰动地面。这些人为扰动地面几乎没有植被覆盖,在侵蚀外营力作用下极易发生水土流失^[5]。介于这些新问题所产生的水土流失,老的水土保持法已经难以为继,不能涵盖解决新形势下的问题。从2005年年初开始,水利部就《水土保持法》的修改展开调研,广泛征求社会各界的意见。

2007年由全国人大代表李国英领衔,在征求了其他31名全国人大代表意见后联名向第十届全国人大四次会议秘书处提交了《关于修改(水土保持法)的议案》,对修改该法律条款的案据和方案进行了详细的说明。人大秘书处受理此议案,并被正式编为第413号议案交全国人大环境资源保护委员会审议^[6]。

2010年7月21日,国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议,会议讨论并原则通过了中华人民共和国水土保持法(修订草案),决定修订草案经进一步修改后,由国务院提请全国人大常委会审议^[6]。

2010年12月25日,中华人民共和国第十一届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议修订通过了《中华人民共和国水土保持法》,修订后的《中华人民共和国水土保持法》公布,自2011年3月1日起施行。

2.2 新《水土保持法》的重要改进

和老水保法相比,新修订的《水土保持法》在强化政府目标责任、规划、预防保护、综合治理等方面均有重大突破。

首先,强化了地方政府的水土保持责任,明确了水土机构执法主体。建立了地方政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度,从法律上把水土保持工作列为政府的重要职责^[7]。新法明确规定,国家在水土流失重点预防区和重点治理区,实行地方各级人民政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度。

其次,强化了水土保持规划的法律地位。原法仅规定了规划的编制主体和批准机关,过于简单和笼统,操作性不强,导致一些地方长期以来对规划的制定和实施不够重视。新法增加了“规划”专章,对水土保持规划的编制依据与主体、规划类别与内容、编制要求以及组织实施等作了明确规定^[8]。

第三,突出了水土流失预防保护。新法“预防”一章是“预防为主,保护优先”方针的具体体现。对容易造成人为水土流失的取土、挖砂、采石等活动,要求强化管理;对水土流失严重、生态脆弱的地区,限制或者禁止一切可能造成水土流失的生产建设活动;禁止毁林毁草,禁止铲草皮、挖树兜、采集发菜或者滥挖虫草、甘草、麻黄等活动;对开办可能造成水土流失的生产建设项目,要求选址、选线避让水土流失重点预防区和重点治理区。

最后,加强了水土流失综合治理。新法进一步完善了水土流失综合治理的各项规定:明确国家在水土流失重点预防区和重点治理区加强坡耕地改梯田、淤地坝等水土保持重点工程建设,加大生态修复力度;建立水土保持生态效益补偿制度,多渠道筹资,引导

单位和个人参与水土流失治理;明确了不同地区不同类型水土流失治理的技术路线;强化了对生产建设项目水土流失的治理要求^[9]。

2.3 新《中华人民共和国水土保持法》实施的重要意义

2.3.1 有利于促进水土保持依法行政 修订后的《水土保持法》对水土流失预防和治理的管理职能和制度、管理对象和措施、法律义务和责任都作出了明确规定,水土保持法的修订实施,为提高水土保持社会管理和公众服务能力,强化生产建设项目水土保持监管,推进水土保持依法行政,提供了强有力的法律支撑。

2.3.2 有力促进我国生态文明建设 新的《水土保持法》加大了生态修复力度,引导和鼓励国内外单位和个人参与水土流失治理,建立和完善生产建设项目水土保持补偿制度,为我国水土保持生态建设提供了坚实的政策支撑和投入保障。

2.3.3 有力促进经济发展方式加快转变 新《水土保持法》的颁布实施,将对程序设施和资源开发规划、生产建设项目实行更加严格的水土保持监管,从根本上扭转一些地区长期以来以牺牲资源和环境为代价换取短期经济增长的行为和方式,有力促进了资源节约型、环境友好型社会建设。同时,通过科学配置水土资源,促进水土资源高效集约利用,提高水土资源的利用效率和效益,实现生态效益、经济效益和社会效益的统一。

2.3.4 有利于我国各项事业的可持续发展 将水土保持生态环境建设作为基础工程来抓,它不仅关系到我国农业的发展而且关系到整个社会、经济的持续协调发展。新的水土保持法从不同的方面进行了创新,深刻贯彻和研究水土保持并采取科学的手段,有利于民族和社会的可持续性和和谐发展。

2.3.5 强化了水土保持作为基本国策的地位 水土保持法的修订体现了我国大力加强水土保持的决心,是将水土保持作为基本国策进行推动的又一重大举措,具有重大的法律意义。新的水土保持法提出了新的生态破坏产生后的一系列有效措施,体现了我国环境法的基本精神,对我国以后水土保持工作的法律实践有着深远的意义。

3 新《水土保持法》有关条款的思考

3.1 新法第二十条

禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物。在二十五度以上陡坡地种植经济林的,应当科学选择树种,合理确定规模,采取水土保持措施,防止造成水土流失。根据有关研究成果,二十五度是土壤侵蚀发生较大变化的临界坡度,二十五度以上陡坡耕地的土

壤流失量高出普通坡地的2~3倍。但是在部分地区,例如黑龙江、陕西等地,由于其地域、地貌的特殊性,如黄土高原地区土质疏松的特殊性以及降雨集中的气候特点,且降水量和降水强度较大,坡面水流具有较强的冲刷力,造成的水土流失非常严重,即使是在二十五度以下的坡地上也难以开垦,反而会加重这部分坡地水土流失。因此这些特殊的地域土壤侵蚀的临界坡度实际上就会降到十五度左右,但新修订的水土保持法并未针对这些特殊地域进行相关规定,而这些特殊地域往往承载着更多的种植任务。

3.2 新法第二十七条

依法应当编制水土保持方案的生产建设项目中的水土保持设施,应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用;生产建设项目竣工验收,应当验收水土保持设施;水土保持设施未经验收或者验收不合格的,生产建设项目不得投产使用。本条只规定了在项目竣工时及水土保持设施使用前的验收,而对后期项目开展中的跟踪监督及设施使用中的验收管理都未加规定。

3.3 新法第八条

任何单位和个人都有保护水土资源、预防和治理水土流失的义务,并有权对破坏水土资源、造成水土流失的行为进行举报。缺乏对检举人的检举行为的法律保障措施,对水土保持执法机关则缺乏保密责任限制。实际上经常出现的检举人被泄密、遭到报复的情况,与这一规定缺乏保障措施不无关系;同时,也未对检举人的检举行为引入激励机制。

4 对新《水土保持法》的建议

4.1 针对现有法第二十条的规定

应根据部分地域地质的特殊性,因地制宜地划定临界坡度,如在特殊地域将土壤侵蚀的临界坡度降到十五度左右。

4.2 重视公众在水土保持中的重大作用

水土保持机构的设置或水土保持法案的制定,要以调动广大群众积极性,促使其自觉遵守为目的^[10]。而笔者认为,仅仅通过平时蜻蜓点水般的普及教育势必难以达到预期目的。将水土保持法的教育引入校园在未来将是一个趋势,因为,只有从娃娃抓起,从根本的思想观念抓起,才能使人们真正从“事后治理”向“事前预防”这一保持水土的根本理念转变。

4.3 针对现有法第八条的规定

虽然说一切单位和个人对破坏水土资源、造成水土流失的行为有进行检举的权力,但是由于当前人们的检举权未得到有力的法制保障,在如今市场经济发达与人们的环保意识尚未普及的情况下,引入激励机制对于水土保持工作的有力开展更显得必要了^[11]。

4.4 针对现有法二十七条的规定

应当对项目开展中一系列的跟踪监督进行进一步的规定。例如,规定不定期的抽查检查、随机检验等等,都是从不同的方面来检验工程项目中的各个环节是否严格遵循水土保持法的各项规定。

5 结语

新《水土保持法》的颁布实施,在控制人为水土流失,保护生态环境方面,发挥了重大的作用,但仍存在着些许的不足。笔者相信,随着我国经济的快速发展,自然环境与经济发展之间的矛盾必然会日益加剧,水土保持法的重要性会日益凸显,因此一些地方的不足一定会在不久的实践中暴露,对于水土保持法进一步的修订和完善也会逐渐被需要。

参考文献:

- [1] 朱京炜,王利平.论水土流失的危害及其防治对策[J].内蒙古水利,2006(3):45-47.
- [2] 刘士凯,夏长江,付桂梅.浅谈水土流失危害及治理措施[J].农业与技术,2011,31(1):79-80.
- [3] 张鹏.我国水土流失的主要来源、危害及防治对策[J].山西水利,2007(4):39-41.
- [4] 李飞,郜风涛,周英,等.华人民共和国水土保持法释义[EB/OL].<http://www.docin.com/p-183778594.html>
- [5] 罗婷,王文龙,李宏伟,等.开发建设中扰动地面新增水土流失研究[J].水土保持研究,2012,19(3):30-35.
- [6] 李国英等32名全国人大代表提出修改《水土保持法》议案[EB/OL].http://www.mwr.gov.cn/slx/slyw/200603/t20060316_149661.html
- [7] 朱白丹,戴敏.解读新水土保持法的执法操作性[J].中国水土保持,2011(6):3-4.
- [8] 刘震.谈谈水土保持法修订的过程和重点内容[J].中国水土保持,2011(2):1-4.
- [9] 乔殿新,朱乔.浅析新水土保持法中的政府职责[J].中国水土保持,2011(11):1-2.
- [10] 冯慧敏,雷廷武,张久文,等.美国水土保持法律法规简介[J].水土保持研究,2009,16(3):276-280.
- [11] 王跃先,张婷琦.浅议我国水土保持法的修改[J].法制与社会,2011(1):267-268.