

福建省水保监督执法面临的形势与对策

陈善沐

(福建省水土保持监督站, 福建 福州 350003)

摘要: 在肯定 10 年来福建省水保监督执法工作所取得成绩的同时, 深入分析了水保监督执法工作所面临的新形势和主要问题。提出了今后水土保持监督执法工作应确立正确指导思想, 加强执法能力建设, 拓宽工作领域, 建立技术支撑体系和进一步完善水保法律法规等方面的工作取向与建议。

关键词: 水土保持; 监督执法; 形势; 对策

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2002)01-0054-03

中图分类号: D922.6

Situation and Countermeasures of Supervising and Executing Law of Soil and Water Conservation in Fujian Province

CHEN Shan-mu

(Supervision Station of Soil and Water Conservation of Fujian Province, Fuzhou 350003, China)

Abstract The achievements on supervising and executing the law of soil and water conservation of Fujian province are affirmed. In addition, five characteristics in the new situation and three aspects of difficulties existed there are also analyzed. Based on the above, five points of directions or suggestions are made on the future task of the supervising and executing the law of soil and water conservation, that is, establishing proper guiding ideas, strengthening the power of executing laws, broadening the task domain, setting up technique-supporting systems and perfecting the law system.

Keywords soil and water conservation; supervising and executing the law; situation; countermeasures

自 1989 年 10 月以来,福建省水土保持监督执法机构从无到有,人员由少到多,工作从不规范到逐步走上规范化的发展轨道。经过各级共同努力,水土保持监督执法工作已取得良好成效:据不完全统计,全省现有县以上水保监督执法机构 86 个,专兼职人员 1 483 名,其中专职 412 名;累计审批水保方案 1.65×10^4 份,发放水保方案合格证 1.18×10^4 本;征收水保补偿费 1.84×10^7 元,治理费 2.82×10^7 元;查处违法案件 3 299 起,收缴罚款 8.00×10^5 多元;实施返还治理项目 788 项,资金 1.32×10^7 元;已认定水保方案编制资格单位 43 个,其中甲级 2 个,乙级 11 个。然而,目前水保监督执法工作面临着与 20 世纪 80 年代末、90 年代初不同的社会经济环境,同时在执法工作实践中也面临一些问题,这就要求我们在今后执法工作中必须采取相应对策,以适应形势发展需要。

1 福建省水保监督执法工作形势

水土保持工作是一项综合性很强的社会系统工程,既涉及农、林、水、气、土等自然科学,又涉及经济、

法律等社会科学,还涉及生态科学;既涉及生物工程技术领域,又涉及水利、土建工程技术领域;既要服从自然规律,又要受制于社会经济规律和生态规律。水土保持监督执法工作作为规范人们开发建设与生产经营活动行为、防止和扼制可能引发水土流失的有力措施,必然与各个时期的经济、社会、法律、自然、生态等环境条件息息相关。因此,我们的工作绝不能囿于“小水保”的传统观念,就水保论水保,也绝不能只重视自然科学、自然规律作用,而忽视社会科学、社会规律的作用,而必须从新的视角和全方位的角度去看待形势和考虑问题,否则我们的工作就可能很难把握要领,导致事倍功半。

1.1 经济体制已向社会主义市场经济转变

以党的十四大提出“建立社会主义市场经济体制”为标志,我国经济体制已逐步从原来计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,其最大特点是,对经济资源的基础性配置作用由原来的靠计划手段为主转变为市场手段为主。这意味着搞水保工作依靠行政手段的作用逐步削弱,而经济手段作用逐步强化。

收稿日期: 2000-10-06

作者简介: 陈善沐(1962-),男(汉族),福建莆田人,高级农艺师,政法研究生,主要从事农业经济发展战略研究与水土保持监督执法工作。
电话(0591)7804566

1.2 法制环境已发生巨大而深刻的变化

以 1991 年全国人大《水土保持法》颁布为标志,水保工作从原来的无法可依状况开始走上依法可依的新阶段,通过“一五”、“二五”、“三五”全民普法教育,特别是 1997 年党的十五大明确提出“依法治国”方略,社会公民的法律意识大大增强,为水保监督执法工作创造了前所未有的有利条件。这表明了水保工作从原来的无“法”行政时代走向了依法行政时代。

1.3 生态环境建设已形成全社会的共识

随着经济社会的发展和水平的提高,人们对生存环境(生态)的质量要求也日益提高,特别是 1998 年长江等流域暴发百年不遇的特大洪灾和近年来北方地区连续遭受沙尘暴袭击的严峻形势,上至国家领导人,下至普通群众,对以水土保持为核心的生态环境问题的认识,提高到前所未有的水平——“水土流失是中国的头号生态环境问题”,“水土保持是我们必须长期坚持的一项基本国策”,而这些都是 80 年代末、90 年代初所没有过的有利条件。

1.4 福建省生态环境条件已发生了很大变化

近 10a 来,经过各级各有关部门的共同努力,福建省生态环境建设已取得了显著成效。全省水土流失面积由 1987 年的 21 130 km²,减少到 2000 年的 13 134 km²,水土流失率由原来的 17.4% 下降到目前的 9.4%, 下个百分点。随着农村薪材替代燃料(煤、液化气等)的推广和普及,过去沿海地区许多农村挖草根、砍薪柴作燃料的现象已大大减少,这也为水保工作提供了十分有利条件。

1.5 加入 WTO 为生态环境建设带来良好机遇

我国加入 WTO 后,不仅对经济发展产生巨大影响,而且对生态环境建设也必将产生重大而深刻的影响。总的看,运用国际惯例,规范人们开发生产建设的经济行为,运用法律的、经济的、行政的多种手段,加强生态环境建设是大势所趋,这将对水土保持工作产生十分有利的促进和推动作用。

2 福建省水保监督执法主要问题

2.1 法律法规本身不尽完善

我国第一部水土保持法颁布于 1991 年,法律条文是根据当时社会经济条件情况制定的,应该说是符合当时情况的。但随着社会经济的发展变化和水保监督执法工作实践的不断深入,水土保持法的不完善性也就日益显露。再从福建省人大颁布的《福建省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》(下称“办法”)看,从立法角度要求,省里的“办法”应更具可操作性,然而恰恰由于这方面的缺陷,给水土保持监督执法带

来很大的困难和被动局面。而实际上有些项目如高速公路、矿山开发等,其最大的生态环境问题就是水土流失,因此,这方面的缺陷是显而易见的。又如,对水保补偿费的征收,这是市场经济国家运用经济杠杆调节开发生产行为、保护生态环境的通用手段,但福建省“办法”也没有具体规定,而由省物委、省财政厅于 1996 年作了规定,其法律效力相当有限。2000 年省政府颁布了闽政[2000]5 号文件,对外资企业收费项目又作了清理性规定,没有把“水保补偿费”列上,实际上就是没有明确取消的取消,给水土保持监督执法工作带来很大困难。

2.2 外部执法环境还很不理想

如同其它执法部门一样,水保监督执法在外部环境方面主要存在如下问题。(1) 各种“特殊项目”碰不得。这类项目大多是各级各部门的“首长工程”、“重点计划项目”或“政绩工程”,由于法律的不完善和各级各部门领导认识不一致,导致水保监督执法难。业主单位往往自恃项目重要,大多没有专门履行水保方案的报批程序就开工建设,即使找上门了,也以项目重要、时间紧迫、经费紧张为由,拒不履行水保方案的报批与实施义务。这类工程通常都是大项目,破坏面大,执法难度也大。(2) 各类“关系项目”管不得。有些开发生产项目,自恃来头大、“关系”硬,拒不履行水保义务。如果说前种情况某些业主还是出于公心为其开脱的话,那么这类项目业主则完全出于私心。凭借特殊关系,拥“关系”自重,与执法人员对抗,拒不执法,这种情况往往执法难度更大。(3) “被保护项目”动不得。严打前,一些地方具有黑社会性质的组织独霸一方,垄断某些资源开发,造成严重水土流失,给水保监督执法带来很大困难和障碍。上述情况划分是相对的,有时可能相互渗透,兼而有之。

2.3 水保监督执法系统自身建设很不完善

10a 多来,福建省水保监督执法工作所取得的成绩应予充分肯定,这是主流,但与此同时,我们也必须清醒地看到,水保监督执法工作中,仍然存在许多不适应形势发展需要的困难和问题,突出表现在如下几个方面。(1) 思想观念不适应。有些地方的有关人员“小水保”观念浓厚,习惯于就水保搞水保,甚至就水保只搞治理,导致路子越走越窄;有些地方的有关人员对于预防监督工作的认识存在很大偏差,把搞预防监督等同于收费,进而提出“收费的事都不干”,导致预防监督执法工作长期开展不起来。(2) 执法主体不明确。目前从各地情况看,大多数地方编制部门是批准办、站实行两块牌子、一套人马,由于种种原因,对水保监督执法主体的看法存在很大分歧,从而导致执

法主体混乱;有些地方监督站负责人长期缺位,预防监督工作没人负责。严格来说,不是法定的监督执法机构去执法,其本身就是违法,这种情况在过去得过且过的话,那么今后随着法制体系的逐步完备,是不允许继续存在下去的。(3) 执法工作不规范。从检查情况看,一些地方水保监督执法机构在履行“审批、收费和监督检查”三项基本职能时,不论是大的方面如执法程序、步骤及适用法律条款等,还是小的方面如水保补偿费的名称、标准及印章、资料档案的整理归档等,都还存在很大差距。(4) 执法人员素质不适应。总之,目前主要存在数量不足、文化和业务素质偏低、经验缺乏等问题,有些执法人员对案件的查处存在畏难情绪,往往回避或上交矛盾,不能很好履行职责。(5) 执法装备很不适应。许多地方特别是山区、贫困地区,执法所必需的交通、调查取证器具等基本装备,不是缺乏就是简陋陈旧,很难适应水保监督执法工作形势发展的需要。

3 今后水保监督执法工作取向与建议

与其它执法部门相比,福建省水保监督执法工作起步相对较晚,基础较差,装备较落后,显然,要在短期内解决以上的困难和问题是不现实的。面对新形势,我们必须审时度势,立足现实,因势利导,寻找恰当的工作切入点和着力点,以期取得事半功倍之效。

3.1 确立正确的水保监督执法工作指导思想

面对生态环境建设的新形势,从事水保监督执法工作的同志必须摒弃过去那种陈旧的、狭窄的“小水保”观念,指导思想上应实现 3 个转变:即水保工作的着力点从过去以治理为主的格局向以预防监督为主的格局转变;从过去以农村为重点的监督执法向农村、城镇全方位监督执法转变;从过去对重点开发生产建设项目的监督执法向所有开发生产建设项目监督执法转变。在具体监督执法工作中,必须处理好三大关系:(1) 经济建设与生态建设的关系。按照“一要建设、二要保护”的原则,主动送法上门,搞好服务,把两者有机结合起来。(2) 条块关系。由于水保监督执法部门与地方政府所追求价值目标的差异,在实际工作中往往导致相当激烈尖锐的矛盾,在现有机构管理体制下,往往导致执法工作不到位,这就需要加强同各地政府部门之间的沟通联系,以期寻找合理的执法“结合点”。(3) 上下关系。由于我国开发生产建设项目立项是实行分级审批和管理的,因而,水保监督执法工作实行分级监督分工是必要的,但与此同时,还必须加强水保监督执法系统上下之间的协作,

以便上下形成合力,有利于全省水保监督执法工作形成“一盘棋”。

3.2 切实加强水保监督执法系统执法能力建设

这是水保监督执法行业的一个带有全局性、长远性和根本性的大问题。一个行业是否具有履行法律法规赋予的职责,执法能否到位及其社会的影响力大小等,归根到底取决于执法能力的建设。由于水保监督执法系统机构设立及建设起步晚,执法能力建设先天不足,这就要求从现在开始,务必引起我们的高度重视。首先,执法能力建设必须以人为本。要针对现有人员的文化素质和执法经验状况,有计划、有步骤、有针对性地加强与水保监督执法有关的法律法规培训,尤其要加强现场执法经验的培训,提高执法临场经验和应变能力。其次,执法能力建设必须以执法装备为依托。这是执法能力建设的基础和前提,要多渠道筹措资金,逐步配备交通、取证、通讯以及计算机等设备,有条件地方应争取加入“110体系”,以提高执法反应能力和应急处理能力。第三,执法能力建设必须以规范化建设为准绳。这项工作水利部水保司 1999 年已部署,我们初步打算,在全国试点工作基础上,2002 年进一步在全省全面铺开,重点是要抓好执法主体、执法程序、手续完备性和资料归档等方面建设,全面提高本系统的执法水平。

3.3 不断拓宽水保监督执法新领域

水保监督执法工作涉及许多部门和行业,必须加强横向联合,积极争取各有关部门的支持和帮助,才能取得事半功倍之效。2002 年要进一步加强同计划、建设、公路、电力、通信、煤炭、环保、国土等有关部门联系,依照水保法律、法规和规章的有关规定,由省水利厅与相关部门联合行文,就开发建设项目的水保方案报批程序、内容要求等,作出明确规定,以便督促各开发建设项目业主单位(个人)切实履行水土保持应尽的义务,避免形成对某些行业或领域的执法“真空”。要克服目前存在的对开发建设项目水保方案的“重论证审批、轻实施监督”状况,加大对水保方案实施情况的跟踪监督,确保水保方案的实施到位。同时,针对目前各地普遍存在的对各类水保设施缺乏动态监管,导致已有一些水保设施难以继续发挥应有作用的现实状况,从明年起,要把对水保设施的经常性监管,列入水保监督执法的重要内容,切实引起重视,并抓紧抓好,省里应制定出台这方面的有关制度。

3.4 广集信息,建立水保监督执法技术支撑体系

一个行业能否适应形势发展,最关键的因素就是要依靠科技

建立合理的城乡居民点体系,抓好城镇建设的生态设计,特别是能源高耗工业企业群体化优化配置的规划设计,实施工业区的绿化生态工程。结合集镇建设,搞好乡镇企业的规划布局,在中心城镇集中建设工业小区,以争取较大的规模效益、集聚效益和环境效益。

2.6 执行环境影响评价制度

强化对开发项目的环境管理和资源管理。对生态环境有影响的基本建设项目,包括新建扩建工矿企业项目、交通运输工程、森林营造和采伐、草地开发利用、荒山荒滩和水面的开发利用、水利工程、旅游资源开发、城镇居民点建设等,都要严格执行环境影响评价制度,并建立起资源评价制度。从建设项目的经济、社会、环境综合效益是否符合国土规划、环境整治规划的要求,到自然资源保证制度、分配额度的可行性,从建设规模是否与人口、资源、环境相协调,资源开发利用效率和资源用量定额的先进性,建设地点选择的合理性,到是否符合国家、地方生产力布局的总体部署,是否与城市建设总体规划协调配合,是否考虑到保护和改善生态环境的要求。对建设项目进行论证、评估和审查。

2.7 建立健全环境法规、规划、政策

坚持环境立法与执法程序,逐步制订完善的适合陕西省实际情况的环境规划与保护的一整套法规、规范、标准体系等,实现对环境规划的法制保证。建立科学完备、协调有效的环境保护法规和环境标准体系,强化法规和标准的权威性和可行性。各级政府要大力宣传有关的环境法规,积极配合执法工作,加强对环境法规和法律执行情况的监督检查,逐步研究制订和

完善环境整治政策体系,对合理利用资源和综合利用三废给予优惠和鼓励。凡适宜群众实施的治山、治水、治沙、治碱、种草、造林等环境建设项目,要动员和组织群众实施。

2.8 加速发展环境科学技术

实现环境整治目标,一靠管理,二靠政策,三靠科学技术。管理的强化,政策的制定,也要靠科学研究来提供依据。环境科技工作要针对实际情况,坚持科技领先,对目前急需解决的环境问题组织科技攻关,为环境管理工作提供切实可行的科学依据。在加强基础研究的同时,以城乡生态设计研究为核心,大力发展系列化环境整治配套措施和资源综合利用技术。要稳步推进科技体制改革,大力开发人才,改善科研条件,促进内外协作,为环境科学发展提供一个良好的环境。同时对已成果要及时进行转化和推广,为环境建设提供良好的服务。

[参 考 文 献]

- [1] 汪一鸣.不发达地区国土开发整治研究[J].银川:宁夏人民出版社,1994.
- [2] 唐云梯,等.环境管理概论[M].北京:中国环境科学出版社,1992.
- [3] 韩国刚,等.中国2020年环境保护战略目标研究[M].北京:中国环境科学出版社,1993.
- [4] 朱俊凤,朱震达,等.中国沙漠化防治[M].北京:中国林业出版社,1999.
- [5] 陕西省统计年鉴[Z].北京:中国统计出版社,1997,1998,1999,2000.
- [6] 孙宝平.荒漠化防治工程学[M].北京:中国林业出版社,2000.

(上接第 56 页)

根据水保监测系统业务特点,今后必须加快建立以下 3 大技术支撑体系: (1) 执法相对人动态信息管理体系。要对水保监督执法密切关联的开发建设、生产经营企事业单位(或个人),进行全面深入的调查摸底,并进行跟踪调查,在此基础上,建立计算机管理信息系统。(2) 水保方案信息管理体系。内容包括水保方案编制资格单位基本情况,方案编制、报批与实施情况跟踪等。(3) 水保监督执法科技信息管理体系。内容包括与水保监督执法有关的科研、设计、技术中介机构及其技术专家等方面的基本情况。

3.5 加强调研,进一步完善水保法律法规

随着我国经济体制的变迁,社会经济的发展,以及科技、文化、教育水平的提高,特别是我国加入 WTO 后,福建省的社会、经济、法律等环境条件将发生深刻变化,水保法律法规的完善性问题必将摆上议

事日程。从现在开始,我们从事水保监督执法工作的同志,必须着眼长远,立足当前,未雨绸缪,深入执法第一线开展调查研究,掌握第一手资料。与此同时,加强省际间水保监督执法单位的经验交流,借鉴各省(市、区)经验,提出完善水保法律法规的方案和意见,待时机成熟时,依法定程序向有关权力机关提出修改水保法律法规的建议。

[参 考 文 献]

- [1] 曾大林,王瑞增.对水土保持监督管理工作有关问题的思考[J].中国水土保持,2001(11): 26-27.
- [2] 张茨林.监督执法要处理好七个关系,加强七项规范化建设[J].中国水土保持,1993(3): 39-41.
- [3] 杨海龙,刁鸣军,刘素芳,等.水土保持法及其配套法规中值得探讨的几个问题[J].中国水土保持,2001(1): 34-35.