

论水土保持生态环境监督管理发展新趋势及其对策

陈平¹, 张蓉珍²

(1. 黄河水利委员会黄河上中游管理局, 陕西 西安 710043; 2. 西安联合大学, 陕西 西安 710065)

摘要: 通过深入贯彻落实《水土保持法》, 水土保持生态环境监督管理呈现出了新的发展趋势: 社会大环境明显趋好; 水土流失防治呈社会化、市场化、效益化发展; 水土保持监督执法向全面性的监督管理转化; “预防为主”方针正在得到加强和落实; 规范化建设成效代表了向高层次发展的趋势; 城市水土保持监督管理工作加强等。水土保持监督管理好的发展趋势与问题并存, 应采取以下对策: 依法行使归口管理职责; 提高认识, 加强管理; 强化“预防为主”首要方针; 综合发展人为水土流失防治技术; 开展水土保持监测工作, 提高监督管理整体水平等, 以促进水土保持生态环境监督管理事业的顺利发展。

关键词: 水土保持; 监督管理; 发展趋势; 对策

文献标识码: A

文章编号: 1000-288X(2002)02-0034-04

中图分类号: S157.2

New Tendency and Countermeasures on Supervision Regulation of Soil and Water Conservation and Eco-environment

CHEN Ping¹, ZHANG Rong-zhen²

(1. Upper and Middle Reaches of the Yellow River Administration Bureau, YRCC, Xi'an 710043, Shaanxi Province, China

2. Xi'an United University, Xi'an 710065, Shaanxi Province, China)

Abstract New progress trend of supervision regulation has appeared when deeply enforce the law of soil and water conservation environment (1) The social surrounding is up and up; (2) Preventing and controlling for soil and water loss become socialization, marketability and beneficiation; (3) The executing enactment has changed to administration; (4) The principal policy of prevention is strengthened; (5) The regular construction is developed in high stair; (6) Urban soil and water conservation is emphasized, etc. But there are some problems to be solved, it is necessary to act with the following countermeasures (1) To execute the regulation by law; (2) To enhance the realization and enforce regulation; (3) To emphasize the principal policy of prevention; (4) To developed the technology of prevention and control of soil and water loss comprehensively; (5) To monitor soil and water conservation, and enhance the level of all supervision and regulation, etc. in order to urge the development for supervision regulation of soil and water conservation.

Keywords soil and water conservation; ecological environment; supervision regulation; progress trend; countermeasures

《水土保持法》颁布 10 周年以来,黄土高原水土保持生态环境监督管理工作同全国一样,出现了好的发展新趋势,为水土保持步上新台阶展示了有利的前景。为此,每个水土保持工作者应充满信心,以新的思维适应形势需要,努力开创新局面。

1 新趋势的主要特点

1.1 水土保持监督管理工作的社会大环境明显趋好

江总书记在 1997 年就发出了“建设一个山川秀美的大西北”的号召,国务院 1998 年印发《全国生态环境建设规划》,2000 年底又印发《全国生态环境保

护纲要》,给全国人民指明了水土资源保护的战略方向,其中,“坚决控制住人为因素产生新的水土流失”,“使水土保持重点预防保护区、重点监督区等重要生态功能区的生态系统和生态功能得到保护与恢复”等,都是作为我国近期(2010 年前)的首要目标提出来的,这标志着国家加大生态环境保护和建设法制力度的过程中,水土保持生态环境监督管理将步入重点发展的新时期。

《水土保持法》的贯彻力度加大,社会监督作用增强。1998 年,全国人大组织了对《水土保持法》贯彻落实情况的大检查,对各种开发建设活动造成人为水土

流失的行为,提出了进一步加大执法力度的要求,由此,带动了各级人大对《水土保持法》落实情况的监督作用,引起了各级政府部门的广泛重视,各级领导和相关部门、企业的负责人支持水土资源保护和水土保持工作的积极性普遍增强。同时,各新闻媒体关注水土保持生态环境建设,舆论焦点频繁曝光造成人为水土流失的不法行为、破坏自然环境造成的危害等,社会监督作用明显增强,这些因素都极大地推进了水土保持预防监督管理工作的深入发展。

10 a 来,随着《水土保持法》的贯彻落实,国家生态环境建设和保护的全面推开,水土保持作为生态环境建设的主体工程,正广泛地被社会所认同。加上我国人口大幅度增加和改革开放以来,因急功近利而产生的人为水土流失等破坏活动加速了荒漠化进程,所造成的洪水、干旱、沙尘暴等灾害使人们对保护大自然、协调发展经济有了更清醒的认识,也使关注自身生存环境、保护资源、抵制破坏的新风尚越来越被推崇,广大干部群众防治水土流失的自觉性显著提高,水土保持预防监督管理工作的社会大环境明显趋好。

水土保持监督执法、法规制度、技术服务三大体系的迅速建立和完善,为水土保持预防监督管理工作社会大环境的明显趋好提供了有力的物质基础。10 a 来,水土保持预防监督工作经历了从无到有,从起步、发展、壮大到规范的奋斗历程,创造了辉煌的业绩。目前,黄河上中游地区监督执法体系基本完善,流域机构、省、地、县级水土保持监督机构已基本成立,乡镇、村级监督网络遍布,306 个县级监督机构和经过培训的 2 944 名专职、10 659 名兼职的监督人员活跃在工作第一线;各级人大和政府部门还重视水土保持法制建设,结合具体情况,颁发地方性、可操作性较强的落实《水土保持法》的工作条例、管理办法及配套的各项管理制度 1 225 条,健全了较为完善的水土保持法规制度体系,为行使水土保持生态环境监督管理工作奠定了坚实的法律基础,水土保持执法程序和行政执法行为也得到了进一步规范,至 2001 年,共审批水土保持方案 8 419 个,查处违反水保法案件 7 043 起,收缴水保规费 1.20×10⁸ 元,树立了水土保持监督执法的社会形象;与此同时,预防监督工作的技术服务体系正在建立,定期开展的人为水土流失普查摸底工作与自然水土流失调查相结合,使水土保持预防保护区、监督区、治理区 3 区划分明确到了县一级,区域水土保持规划更趋完善。《开发建设项目水土保持方案技术规范》的颁布和水土保持监测工作的启动等,发展和创新了人为水土流失防治的科学研究领域,增强了防治水土流失的科学性、全面性和量化性。

1.2 水土流失防治呈社会化、市场化、效益化发展的趋势

在贯彻《开发建设晋陕蒙接壤地区水土保持规定》和《水土保持法》过程中,按照“谁开发,谁保护,谁造成水土流失,谁负责治理”的原则,使得各行业部门和个人的各种开发建设活动都具有防治水土流失的义务,打破了单纯的国家投资治理局面,促进了水土流失防治的社会化发展。据统计,近 10 a 来,通过预防监督管理,水利部已审批水保方案的开发建设项目涉及电力、水利、铁路、煤炭、冶金、城建、公路、通讯、航空、天然气等多领域,防治费用达 8.00×10⁹ 多元,相应的各省(区)、市、县分级审批水保方案,数量更多,涉及领域更广,呈塔型放大模式,“九五”期间,黄河上中游地区已审批水保方案 8 419 件,促使开发建设单位和个人投入水土流失防治的经费约 5.63×10⁸ 元。

水土流失防治在编制水保方案和建设水保设施等阶段已经表现出了市场化性质。全国现有甲、乙、丙级水保方案编制证书单位 1 300 多个,持证上岗人员 4 000 多人,水保方案编制队伍涉及多种行业和各级规划设计部门,正在逐步开始遵循市场规律,对大、中型开发建设项目以招投标、议标等方式竞争水保方案编制权。水土保持监测也将按规定建立资质认证,并将以开发建设项目专项监测的形式,对建设和生产过程中的水土流失进行监测,还有目前涌现出来的专业队承包治理、水保科研竞标承接方式等,这种各行业众多设计、施工、科研单位、个人广泛的参与性和竞争机制,决定了水土保持工作正趋向于市场化的发展轨道。同时,水土保持设施的综合性、多样性和必要性以及水土保持事业单位改革职能转轨等因素都将促进未来市场机制下水土流失防治技术和专业建设大军的形成。

按照《水土保持法》要求,各开发建设单位和个人开展水土流失防治的投资必将纳入到建设和生产的成本中,加上水保设施特有的功能性、安全性和再造环境的可塑性等特点,使得水土流失防治措施的经济、社会、生态效益已受到更加全面的重视和发挥。目前,大中型水保项目已纳入国家基本建设程序,水保治理、监督管理、监测等内容的投资估算,概算趋于规范化,同时,各行业开发建设项目水保方案的实施过程中,资金利用也趋于有效,水土流失防治措施的到位率、成活率显著提高,防治质量和再利用效率以及高标准塑造和美化环境等功效都迈上了新的台阶,水土流失防治的高效益化发展成为水土保持工作的新趋势。

1.3 水土保持监督执法向全面性的监督管理转化

水利部于 1999 年部署开展全国水土保持生态环境监督管理规范化建设的工作,“水土保持生态环境监督管理”替换了“水土保持监督执法”,这不仅仅是名称的改变,而且,预示着水土保持预防监督工作告别了初期的试点、推动阶段,正向发展、壮大时期过渡,工作性质也在由典型的案件查处型向规范管理程序型转化。

水土保持监督执法转变为水土保持生态环境监督管理是发展的必然趋势。事实上,黄河上中游地区因其起步较早,监督执法体系和法规制度建立健全后,出现了程序理顺、矛盾缓和、案件减少等现象,许多预防监督工作进展较快的地区,正由初期的上门宣传、催报方案、被动执法向近期的受理方案报批手续、依法征收水保规费、检查和落实水土流失防治责任等全面性管理方面转化。

同时,水土保持监督执法体系的行业联动性和同其它相关部门的协作性明显增强,监督管理的社会地位已基本形成。水利水保行业内部的上下级关系和工作联系更加紧密,对不同形式的开发建设项目,既对症入手,又分级管理,监督管理效力明显增强,地方保护主义得到一定程度的遏制。其它相关部门协作性得以增强,如计委、环保、土地、矿管等部门在水土保持方案的源头化管理方面起到了提前把关和协同作战的作用,农、林、牧、公安、铁道、交通、电力、煤炭、财政、工商等部门进一步明确了水土保持工作责任,水土保持预防监督归口管理的地位已开始树立。

1.4 “预防为主”方针正在得到加强和落实

在贯彻落实《水土保持法》“预防为主”首要方针的过程中,防患于未然、预防于事先的各种措施正在实施:(1)国家在下达 2001 年全国水土保持综合防治任务时,不仅下达了 $5.00 \times 10^4 \text{ km}^2$ 的水土流失综合治理任务,也确定了 $1.00 \times 10^5 \text{ km}^2$ 新实施保护面积的任务,预示着监督和管护作用将得到加强和发挥。最近,水利部“关于加强封育保护,充分发挥生态自我修复能力,加快水土流失防治步伐的通知”,指明了水保工作新的发展方向,是贯彻“预防为主”方针的有力举措;(2)水土保持方案的编报和审批工作已经成为监督管理工作的切入点,水土保持设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的“三同时”制度正在逐步规范和加强落实,1999 和 2001 年,水利部专门组织了对大型开发建设项目落实水土保持方案的大检查,极大地推动了各行业落实水土保持工作,水保设施建设正在逐步落实;(3)在水土保持生态建设项目前期工作中,把预防监督与监测作为主

要内容融入到水土保持项目的规划、建议书、可行性研究、初步设计等各个阶段,充分体现了“预防为主”方针的实际操作性,也使水土保持工作由单纯的治理自然水土流失扩展到了包括人为水土流失防治的广阔领域,保证了我国防治水土流失的全面性和综合性;(4)近几年,国家采取预防监督工作“一票否决制”政策,强调监督管理成效在水土保持工作中的突出作用,强化了“预防为主,保护优先”的原则;(5)国务院(1993)5 号文明确的“在水土保持经费中安排 2% 的资金用于预防、监督和管护”,尽管有困难,但是国家和地方还是尽力推动,使监督行政行为具备一定的物质基础。

1.5 规范化建设成效代表了向高层次发展的趋势

为深入贯彻实施《水土保持法》及其实施条例,提高执法效率,加大执法力度,巩固和发展执法成果,水利部发出了“关于开展全国水土保持生态环境监督管理规范化建设工作的通知”(简称:规范化建设),部署了 60 个地(市)、1 166 个县开展此项工作,在监督体系、法规制度、宣传培训、方案审批、规费征收、恢复治理、案件查处等方面提出了新的标准,突出了规范管理的发展要求。2 a 来,经过规范化建设的蓬勃发展,黄河上中游地区水土保持生态环境监督管理迈上了新台阶,截止 2001 年底,10 个试点地(市)和 170 多个重点防治县通过验收,圆满完成规范化建设任务,且优秀率达到了 70% 以上。非重点防治县的规范化建设也已接近尾声。通过这次较大规模的水土保持生态环境监督管理规范化建设工作,极大地推动了黄河上中游地区预防监督工作的全面发展,提高了预防监督工作的发展层次,表现出来的突出成效和发展方向有:(1)以地(市)为规模的试点,实现了整体提高。水利部部署的以地市级为单元的规范化建设试点,减少了不同县域之间监督管理发展的不平衡性,实现了地市区域内的整体提高。同时,充分发挥了较高级别的地(市)级监督管理的领导作用,顺应我国“地”改“市”建制和撤乡并镇等集约化社会发展的需要;(2)恢复治理步入正规是监督管理发展的良好趋势。有水土流失防治任务的开发建设单位自行防治水土流失的自觉性明显提高,建设了许多高质量、具有样板作用的水土保持方案实施“三同时”示范工程,如神华集团神府东胜煤炭有限责任公司的饮马渠和石圪台小流域治理、长庆油田的井田区综合治理、中宁—银川输油管道防治工程、山西 307 国道拦渣坝系等,补偿或恢复治理了大型工程造成的人为水土流失影响,进一步贯彻落实了“谁建设,谁保护,谁造成水土流失,谁负责治理”原则。同时,由监督管理部门收缴的水土保持

规费也在逐步返还,用于水土流失的防治,建立了一批返还治理的样板工程,如山西省偏关县的韩杜家沟流域、宁夏盐池县的芨芨沟流域、陕西省榆林地区的沙地治理等,水保规费的管理和使用逐渐趋于规范化;(3)技术服务体系化发展使得防治水土流失更加科学。规范化建设过程中,各地监督机构能够合理运用技术规范审查、审批水土保持方案,规范地进行水土流失普查,科学地划分“三区”,针对性增强,水土保持规划更加全面,尤其是水土保持监测的启动,“3S”技术运用的快速发展,办公自动化、设备现代化的引入,使水土保持监督管理的技术服务内容和范围不断扩展,将占据越来越重要的地位。同时,对开发建设单位主动服务和技术支持力度加大,无偿协作性的人为水土流失防治技术指导、大中型水保工程监理、中小型水保设施技术承包或代为治理等成为新的发展方向,将树立起人为水土流失防治咨询和技术服务的行业新特色。

1.6 城市水土保持监督管理工作加强

在我国目前城市现代化和城镇化快速发展之机,搞好城市水土保持试点工作是扭转以往“边建设,边破坏”状况的有力措施,也是预防为主、保护优先的具体体现。通过试点,城市水土保持工作引起了全社会的重视和关注,正在融入城市可持续发展规划之中,与城市防洪、环境建设、市政工程、水源保护、环卫设施、综合治理等城市基础发展要素密切相关,所建设的水土保持设施已经成为城市、郊区、城乡结合部等区域内的生态建设样板工程。同时,城市水土保持工作也是城市发展中精神文明建设的组成部分,它带给了全社会和公众以新的建设和保护理念,促进了各企、事业单位和广大居民,从周围环境出发、从自身做起的主人翁保护意识。在城市水土保持试点过程中,具有突破性发展和操作性较强的水土保持生态环境监督管理工作,主要针对城市化进程中乱挖、乱建、乱堆、乱排等破坏生态环境造成人为水土流失的违法行为,扼制开发建设中随意弃土弃渣的破坏,是有效保护城市水土资源合理使用和可持续利用的关键环节。

“九五”期间开始的城市水土保持工作发展非常迅速,将水土流失防治工作由农村扩展到了城市,渗透到了一切有水土流失的地方。黄河上中游地区率先在兰州市西固地区开展了城市水保监督执法试点,继后又在西宁市、西安市未央区开始了城市水保工作试点;国家水土保持生态环境“十百千工程”项目中所确立的 10 个首批试点的城市中也包括了太原、韩城 2 个城市。到目前为止,兰州市西固区、西宁市、太原市、韩城市已经通过了试点验收,西安市未央区以及各省

(区)确定的城市,水土保持试点工作也初具规模,摸索出了许多新的特点,积累了一定的工作经验。

随着全国第二批城市水土保持试点工作的继续和加强,黄河流域又有 7 个城市被列为试点单位,城市水土保持工作将进一步加强,起主导作用的城市水保监督管理工作必将开创出新的成绩。

虽然,水土保持生态环境监督管理工作正朝着健康向上的方向发展,社会大环境也在明显趋好,但是,趋势不能替代现状,此项工作还存在不少问题:(1) 监督管理网络体系的运作还达不到《水土保持法》深入、全面贯彻的要求。监督执法人员素质有待加强,国家和地方投入的预防监督管理工作经费严重不足,对水土资源、生态环境建设成果等尚未达到全面管理的程度,重治理、轻监督的意识也还存在等;(2) 水土保持方案的审批和实施还达不到“三同时”要求。表现在水土保持方案的源头化管理还不过硬,监督部门“重方案审批、轻方案落实”的现象还普遍存在,水土保持方案的年检和验收等制度实施的管理措施有待加强;(3) 开发建设单位和个人还需进一步认识水土保持方案编制的目的和意义,确保水土保持设施建设真正落到实处。

2 对目前水土保持生态环境监督管理工作的建议

2.1 依法行使水土保持归口管理职责

水土保持工作在水土资源的监督和治理等方面正在逐步具备行业性综合管理和统一规范的优势,尤其体现在对人为不合理活动的规范和约束方面。各级监督管理部门应该进一步深入研究和运用《水土保持法》,结合实际,逐项明确监督管理的具体任务,通过抓《水土保持法》行政“权”去树立法制形象和行政管理地位,全面履行水土保持生态环境监督管理职责,实现真正意义上的水土保持工作归口管理。

2.2 提高认识,加强管理

水保监督管理人员应充分认识水土保持生态环境监督管理工作在西部大开发和加入世界贸易组织(WTO)后的重要性和发展要求,不断系统和完善法规制度、技术规范等,认真贯彻 WTO 的透明度原则,尽快适应对日益巨增的外资、合资开发建设项目水土保持工作的高效管理等。同时,充分发挥预防监督机构和网络的综合管理作用,扩展包括城市、农村和一切有水土流失影响的管理领域,促进行政管理手段和技术服务技能的高效性,通过全面性和行业化的监督管理来达到以管理显地位、以管理促效益的目的。

(下转第 44 页)

表 1 脆弱程度分级标准

程度	不脆弱	较不脆弱	中等脆弱	较脆弱	非常脆弱
范围	<0.2	0.2~0.7	0.7~1.3	1.3~1.8	>1.8

脆弱性是可持续发展的障碍,水资源脆弱性应作为水资源持续开发利用研究中的一部分内容。脆弱度越大,越不利于可持续发展。因此对水资源系统脆弱性的研究有助于进一步了解水资源系统的性质,有助于水资源的持续利用与规划以及社会的良性发展。本文在前人研究基础上扩展了水资源脆弱性的范围,建立了表示水资源脆弱性的指标体系,提出了一种计算脆弱度的可行方法,旨在与大家共同探讨。

[参 考 文 献]

- [1] 商彦蕊.自然灾害综合研究的新进展——脆弱性研究[J].地域研究与开发,2000,19(2):73-77.
- [2] 商彦蕊,史培军,等.人为因素在农业灾害形成过程中所起作用的探讨——以河北省旱灾脆弱性研究为例[J].自然灾害学报,1997(4):35-43.
- [3] 赵跃龙,刘燕华,等.脆弱生态环境与工业化的关系[J].经济地理,1996,16(2):86-90.

- [4] 张明.榆林地区脆弱生态环境的景观格局与演化研究[J].地理研究,2000,19(1):30-36.
- [5] National Research Council (U. S.). Ground water vulnerability assessment - predicting relative contamination potential under conditions of uncertainty [M]. Committee on Techniques for Assessing Ground Water Vulnerability. National Research Council. National Academy Press, Washington, DC, 1993. 204.
- [6] 刘淑芳,等.区域地下水防污性能评价方法及其在河北平原的应用[J].河北地质学院学报,1996(1):41-45.
- [7] 郑西来,等.西安市潜水污染的潜在性分析与评价[J].工程勘察,1997(4):22-24.
- [8] 陶涛,纪昌明,等.可靠性、回弹性、脆弱性在水资源系统中的应用[J].水力发电学报,1999(3):103-109.
- [9] 孙才志,潘俊,等.地下水脆弱性的概念、评价方法与研究前景[J].水科学进展,1999,10(4):444-449.
- [10] 唐国平,李秀彬,刘燕华.全球气候变化下水资源脆弱性及其评估方法[J].地球科学进展,2000,16(2):313-317.
- [11] 冷疏影,刘燕华.中国脆弱生态区可持续发展指标体系框架设计[J].中国人口·资源与环境,1999,9(2):40-45.

(上接第 37 页)

2.3 进一步强化“预防为主”首要方针

抓住水保方案的编制、审查审批、检查、验收等各个环节,作为主要工作来抓,突出“三同时”制度落实的监督管理;同时,加强对生态环境建设治理成果的监督和管护,尤其对国家重点投资的大规模建设项目,主动服务、积极执法,实施跟踪监督和现场监理;提倡并推行全社会水土资源开发与保护的新理念,比如城市建设尽量合理使用,少占土地资源,公路、铁路的设计尽量挖填平衡,减少沿河而建的概率。合理开发矿山、保护地下水等。

2.4 综合发展人为水土流失防治技术

随着水土流失防治的社会化、市场化、效益化,以及我国加入 WTO 的迫切需要,对人为水土流失防治理论的研究和应用措施标准化的探索更为迫切,水土保持设施的设计、施工规范、验收标准及水土流失预测方法、防治理论指导和量化性效益计算方法等都需要及时确定和建立,不断探索和建立新的综合性学科,使水土流失防治技术服务性更加科学化、系统化。

2.5 开展水土保持监测工作

水土保持监测是预防监督管理的基础,是科学开展水土保持工作和水土流失防治的前提,也是新世纪水土保持领域发展的突破点。目前,从管理体制上,水土保持监测和预防监督管理工作结合紧密,需要重点发展,快速提高;在区域性宏观遥感监测的基础上还要深抓众多的典型样区和实测点的具体微观监测,并突出城市人为活动和各种开发建设活动造成水土流失的专项监测等,科学地指导水土流失防治任务。

2.6 提高水土保持预防监督管理整体水平

继续开展以地(市)级为单元的规范化建设试点,深化并推广监督管理规范化建设成果,达到整体提高的目的;充分发挥流域机构的协调、指导、宣传、示范、推动作用,建立交流和培训中心,建立监督管理重点示范基地,促进各省(区)的经验交流和试点成果推广,培训监督管理骨干队伍和技术服务力量,提高水土保持监督人员和监测人员的整体水平。

本文得到了刘万铨教授级高工的悉心指导,在此表示衷心的感谢!