

# 适应新形势 把握新机遇 全面加强水土保持监督管理工作

牛崇桓

(水利部 水土保持司,北京 100053)

[关键词] 水土保持;监督管理;生产建设项目

[摘要] 水土保持监督管理是水土保持工作的重要组成部分,也是贯彻落实水土保持法及其相关法律法规的重要手段。多年来,我国的水土保持监督管理工作成效显著,在制度建设、能力建设、监督检查和行政执法等方面取得了一系列重大进展。做好新时期的水土保持监督管理工作,一是要适应加大生态责任追究的新形势,切实履行好水土保持监督管理工作职责;二是要适应中央全面推进生态文明建设的形势,加快推进水土保持目标责任和考核的各项工作;三是要适应我国加快信息化建设的形势,以信息化支撑水土保持监督管理的现代化。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2017)08-0001-03

水土保持监督管理是水土保持工作的重要组成部分。加强水土保持监督管理是法律赋予水行政主管部门的重要职责,是有效遏制人为水土流失、保护生态环境的行政手段。水土保持法修订施行以来,水土保持监督管理工作取得了显著成效。各流域管理机构和各级水行政主管部门深入贯彻实施新水土保持法,认真履行法律赋予的职责,坚持依法行政、依法管理、依法决策,不断完善制度、提高能力、规范审批、强化监管,各项工作取得积极进展,为加快推进生态文明建设和经济社会可持续发展提供了有力保障。党的十八大以来,党中央、国务院对建设生态文明、全面深化改革、推进依法治国作出了一系列新的重大决策部署,这些都对水土保持监督管理工作提出了更高的要求,也带来了新的发展机遇。适应新形势,把握新机遇,全面加强水土保持监督管理工作,对于全面贯彻落实水土保持法、有效防治人为水土流失、推进生态文明建设具有十分重要的意义。

## 1 适应加大生态责任追究的新形势,切实履行好水土保持监督管理工作职责

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设,把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容,提出了创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念。习近平总书记多次强调绿水青山就是金山银山,要求“像保护眼睛一样保护生态环境,像对待生命一样对待生态环境”,强调“要牢固树立生态红线的观念。在生态环境保护问题上,就是要不能越雷池一步,否则就应该受到惩罚”。

2015年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,规定了追究党政领导干部生态环境损害责任的25种追责情形,标志着我国生态文明建设进入实质问责阶段。2011年施行的新水土保持法在进一步强化水土保持监督管理职责的同时,也明确了对水行政主管部门不依法审批、不依法检查、不依法查处等懒政、渎职行为的责任追究。2015年8月12日发生的天津滨海新区特大火灾事故,共有123名责任人员被问责,包括省部级5人、厅局级22人、县处级22人,共有49名被告人被判处死缓到一年零六个月不等的刑罚。2015年12月20日,深圳红坳渣土受纳场发生特大滑坡事故,共有57名责任人员被问责,其中有厅局级11人、县处级27人、科级及以下11人,有23人因构成重大责任事故罪,分别被判处七年到一年零六个月不等的刑罚。

水土保持监督管理要充分适应形势的发展,要切实转变管理理念、管理方式和管理措施,认清工作职责,传导监督管理工作压力,并把这种压力转变为工作动力,履行好法律法规所赋予的监督管理工作职责。

### 1.1 切实履行好行政审批职责

水土保持法第二十九条规定,不依法作出行政许可决定或者办理批准文件的,对直接负责的主管人员和直接责任人依法给予处分。因此,开展好水土保持监督管理工作,首先是切实履行好行政审批职责,消除失职、渎职现象。

(1)解决失职的问题,就是解决应该审批而不审批的问题。一是解决审批对象的问题。进一步清理完善行政审批的有关制度文件,按照水土保持法的规定

和中央的有关要求,明确水土保持行政审批的对象、范围和边界。二是要解决该批未批的问题。进一步清理检查各地的生产建设项目,对按规定应纳入水土保持审批管理的项目,要坚决纳入审批管理范围。三是要解决该变更而未变更的问题。进一步清理水土保持方案的变更审批,按照水土保持法和水利部生产建设项目水土保持方案变更管理的相关规定,由各省(自治区、直辖市)制定文件,对各种历史原因形成的遗留问题进行全面排查,要求项目建设单位限期补办手续。四是要进一步解决该验收而未验收的问题。按照水土保持设施验收管理的相关办法,对该验收而未验收的项目进行全面清查,调查原因、督促验收、尽快办结,对违反水土保持验收规定的,加大处罚力度。

(2)解决渎职的问题,就是解决不应该审批而予以审批的问题。一是严格按照水土保持相关法律法规和政策,进行水土保持行政审批,注意政策调整,树立红线意识。二是在水土保持设计、水土保持监测方案、水土保持监理方案、渣料场使用协议等方面,确保水土保持行政主管人员不能超越权限、超越职能进行审批。三是在受理、审查、批复等各个环节,要严格按照程序、时限进行审批,不可超越。四是要遵循水土保持行政审批规范和标准,严格把好审查关,原则上技术环节出问题由审查单位负全部责任,政策环节出问题由审批机关负最后责任。

### 1.2 切实履行好跟踪检查职责

国务院持续推进“放管服”工作,采取了一系列重大改革措施。2013年以来,在简政放权方面,国务院已取消和下放了618项国务院部门行政审批事项,清理规范了323项国务院部门行政审批中介服务事项。在放管结合方面,李克强总理多次强调,“大量减少行政审批后,政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管”“宏观部门不仅要会审批,更要学会监管”“要完善事中事后监管制度,增强事中事后监管的有效性”“重点解决会批不会管,对审批迷恋、对监管迷茫等问题”。在优化服务上,国务院先后印发多个文件,要求全面推行政务公开、规范审批行为、优化审批流程、提供优质高效便民的公共服务。这些重大改革措施和政策对当前我国水土保持工作提出了新的要求,做好新时期水土保持监督管理工作,需要各级水土保持行政主管部门切实履行好跟踪检查职责。

水土保持法第二十九条规定,县级以上人民政府水行政主管部门、流域管理机构,应当对生产建设项目水土保持方案的实施情况进行跟踪检查,发现问题及时处理。第四十七条规定,未依照本法规定履行职责的,对直接负责的主管人员和直接责任人依法给予处

分。

因此,对水土保持方案实施情况进行跟踪检查是水土保持法规定的监督管理职责。履行好这一职责,一是要高度重视水土保持方案实施情况的跟踪检查,要制订年度检查计划,保证检查对象全覆盖,落实跟踪检查责任,不留死角;二是随着改革的深入推进,探索创新跟踪检查方法和模式,现场、会议、书面、监测等方式可联合运用,切实做到跟踪检查全覆盖;三是要认真履行检查职责,依照法律条款,全面指出违法行为,依法明确提出整改任务、时限和具体要求;四是要切实强化跟踪督促,坚决落实提出的整改措施。

### 1.3 切实履行好违法违规为查处职责

2016年5月,国家发改委会同水利部等九部委,印发了《关于加强资源环境生态红线管控的指导意见》,明确提出要在水土保持方案等制度完善和实施过程中,强化细化红线管控要求,加强水土保持监督检查,加大违法违规行为的查处力度。2017年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,明确提出要将水土保持功能重要区域和水土流失敏感脆弱区域纳入生态保护红线,实行强制性严格保护。水土保持作为生态环境保护的重要组成部分,必须加强水土保持生态红线管控意识,坚决纠正逾越水土保持红线的行为。

水土保持法第四十七条规定,发现违法行为或者接到对违法行为的举报不予查处的,对直接负责的主管人员和直接责任人依法给予处分。因此,各级水行政主管部门必须履行水土保持法赋予的监督管理职责,运用好水土保持法规定的查封、扣压、罚款、责停、代履行等法律措施,坚决依法查处水土保持违法违规行为。一是要敢于担当,对重大违法行为零容忍。要转变重建轻管、重教轻罚方式,克服声大锤小、高举轻落的做法,从工程建设的内行发展成为行政执法的内行,增强勇气,勇于担当;二是要通过强化学习和培训、引进人才等途径,加强水土保持监督管理能力建设,在认定、取证、裁量、处理等各个环节,提高对违法行为的处理能力;三是要依法查处,最大限度地减少水土流失灾害风险。对大案要案决不能姑息迁就,一定要处理到位,查办到底;四是各级水土保持部门要协同团结、形成合力。水土保持法规定了各级水行政主管部门的执法职责,需要各省级水行政主管部门和流域机构相互配合、相互支持,形成合力共同做好水土保持执法工作。

## 2 适应全面推进生态文明建设的形势,加快推进水土保持目标责任和考核的各项工作

2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印

发了《生态文明建设目标评价考核办法》,将新增水土流失治理面积纳入绿色发展指标体系,作为中央对各省(自治区、直辖市)党委和政府生态文明建设年度评价内容。2017年3月,水利部印发了《关于加快推进水土保持目标责任考核的指导意见》,明确了考核的目标、对象、范围、内容等有关要求,刘宁副部长在全国水土保持现场工作会上作了具体的安排部署,这是水利部贯彻《生态文明建设目标评价考核办法》的具体措施,也是贯彻水土保持法的具体措施。切实落实这一部署,需要加快推进以下工作。

### 2.1 高度重视,全面统筹,尽快出台省级政府对市、县级政府的水土保持目标责任考核制度

一是要充分认识推进水土保持目标责任考核的重要性。这是建设生态文明、全面建成小康社会的重要保障,是贯彻水土保持法、落实各级政府水土保持主体责任的内在要求,是实施全国水土保持规划、加快水土流失防治进程的有力保证。

二是要列入近两年重要工作目标。制订好推进计划,设计好工作方案,落实好工作任务,明确好工作节点,努力推进各项工作的开展。

三是要大力加强调查研究、分析论证工作。水利部已经明确了2017年推进水土保持目标责任考核的7项任务,包括:水土保持目标责任考核的原则和目标、对象和范围、考核内容、考核指标、评价方法、结果应用、与中央生态文明考核的衔接等。这些都需要在原来工作的基础上,进行广泛的调查研究、深入的分析论证和多层次统筹协调,形成可理解、可操作、可应用的考核机制,成为全面推进水土保持工作的有力杠杆。

### 2.2 精心策划,合力推动,尽早全面启动开展省级政府对市、县级政府的水土保持目标责任考核

一是努力实现在2018年启动水土保持目标责任考核工作。在2017年年底前出台省级政府对市、县级政府的水土保持目标责任考核办法,在2018年全面启动省级政府对市、县级政府的水土保持目标责任考核。

二是加快实现水土保持监测对目标责任考核的支撑功能。考核指标的获取不能长期停留在上报和统计的方式上,要加快实现现代监测技术对考核的支撑作用。要以水土流失动态监测为主要评价手段,综合应用遥感、地面观测和抽样调查等方法,切实提高评价的科学性、准确性和一致性。

三是切实发挥目标责任考核对推进水土保持的杠杆作用。考核结果需要拉开距离、拉开档次,并因地制宜地采取通报表扬和批评、约谈、限期整改等措施。考核结果应该与国家的一年一评价、五年一考核相关联,将考核结果纳入生态文明建设目标评价考核、党政领

导班子和领导干部综合考核评价体系,发挥好支撑作用。

### 3 适应我国加快信息化建设的形势,以信息化支撑水土保持监督管理的现代化

2017年4月19日,中央召开了网络安全和信息化工作座谈会,就加快我国的信息化工作作出了安排部署。习近平总书记指出,“没有信息化就没有现代化”,并且特别强调“当今世界,信息化发展很快,不进则退,慢进亦退”。

为了落实中央的部署,水利部先后印发了《全国水土保持信息化规划(2013—2020年)》和《全国水土保持信息化工作2017—2018年实施计划》,就水土保持监督管理的信息化作出了安排,明确了要求。各级水行政主管部门要重点抓好三方面工作:

一是树立“不进则退,慢进亦退”的理念,加强组织领导。我国水土保持信息化工作起步很早,水利部组织研发全国水土保持监督管理信息系统已经有10余年时间,并且已经升级到3.0版,目前一些流域和省份还没有安装使用起来,水土保持监督管理绝大部分工作还停留在手工和纸张阶段,信息化还远落后于国土等其他行业,对水土保持信息化、现代化形成了强大的制约。

二是加快监督管理信息系统的建设和管理。首先,要构建系统,加快全国水土保持监督管理系统3.0版的安装和使用,对已开发和运行的管理系统,要加快与全国3.0版系统的连通和信息交换。其次,要运用系统,要加快水土保持数据录入,实时更新过程数据,在政策宣传、行政审批、跟踪检查、行政处罚等水土保持监督管理的全过程中发挥管理系统的功能,提高水土保持监督管理效率。

三是加快监测技术在监督管理中的应用。随着各项改革的深入推进,应用现代监测技术已经成为生产建设项目监督检查越来越重要的途径,这也是生产建设项目监督管理现代化的必由之路。要积极探索监督性监测检查方式,加快推进遥感影像、无人机巡查和固定监测等技术手段,实现生产建设项目监督管理的远程(非现场)化、精细化和信息化,配合现场检查、会议检查和书面检查,全面履行好水土保持方案落实情况跟踪检查的职责。

[作者简介] 牛崇桓(1958—),男,湖北崇阳县人,教授级高级工程师,博士,副司长,长期从事水土保持科研与管理工作。

[收稿日期] 2017-07-05

(责任编辑 张培虎)