

《黑龙江省水土保持条例》立法亮点

李超¹, 周宁^{1,2}

(1. 黑龙江省水土保持科学研究院, 黑龙江 哈尔滨 150070;

2. 黑龙江省水利学会 水土保持专业委员会, 黑龙江 哈尔滨 150070)

[关键词] 水土保持; 条例; 黑龙江省

[摘要] 《黑龙江省水土保持条例》全面融汇了《中华人民共和国水土保持法》修订施行 7 年来新增的水土保持及其相关政策法规和规章制度, 加大了行政处分和行政处罚力度, 明确和细化了上位法条款的有关规定, 创新了“共享”“分类施策”“城市水土流失治理”等法制管理理念, 突显了政府及其有关职能部门的责任, 充分体现了多年来黑龙江省水土保持工作的践行成果。

[中图分类号] S157.2 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)03-0004-03

2017 年 12 月 27 日,《黑龙江省水土保持条例》(以下简称《省条例》)由黑龙江省第十二届人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过,自 2018 年 3 月 1 日起施行。现就《省条例》的一些立法亮点略作阐述。

1 严格行政处分和行政处罚

1.1 行政处分

严格水行政主管部门或者其他依照本规行使监督管理权部门的法律责任,新增对“未按规定征求相关行政主管部门意见”(第四十六条第三项)行为依法给予直接负责主管人员和其他直接责任人员处分的规定,是对前款“县级以上水行政主管部门及其他有关部门应当实行信息共享,共同做好水土保持工作”(第五条第三款)规定的响应,保障了“信息共享”的执行效力。

1.2 行政处罚

《省条例》第四十七条,对在崩塌、滑坡危险区或者泥石流易发区从事取土、挖砂、采石等可能造成水土流失的违法行为,规定以 20 m³作为处罚计量分界点,提高对个人和单位的最低罚款金额分别至 5 000 元和 5 万元,较水土保持法分别提高 5 倍和 2.5 倍。对违反《省条例》关于生产建设项目有关规定逾期不补办手续的生产建设单位,分别按生产建设项目征占地面积 1 万、3 万和 10 万 m²作为处罚分界点,细化了罚款金额标准(第四十九条第二款),限定了行政执法的自由裁量空间。对违反《省条例》关于生产建设活动结束后及时回覆表土、植树种草、恢复植被或者复垦规定逾期未整改的生产建设单位,加大处罚力度,处整改所需

费用二倍的罚款(第五十一条),是对水土保持法相应代履行规定的进一步严格,提高了生产建设单位违法成本。

2 明确细化上位法规定

2.1 水土流失调查

《省条例》较水土保持法,对开展水土流失调查新增“省水行政主管部门应当每五年组织一次本行政区域的水土流失调查并公告调查结果。因重大灾害等情况造成水土流失的,省水行政主管部门应当及时组织开展相关水土流失调查”的规定(第十条),明确了省水行政主管部门开展常规和应急水土流失调查的法律责任,并细化了水土流失调查结果公告的内容,规定“水土流失调查结果的公告应当包含水土流失面积、侵蚀类型、分布状况、程度、成因、危害及趋势、防治情况及其效益等内容”(第十一条)。

2.2 两区和规划

《省条例》细化和明确了水土流失重点预防区和重点治理区(以下简称“两区”)的划定条件(第十三条和第十四条),提高了县级以上人民政府组织水行政主管部门和相关部门划定本行政区域“两区”的针对性和可操作性。基于水土流失调查及“两区”划定结果开展水土保持规划,《省条例》规定“水土保持规划分为总体规划和专项规划”(第十五条),明确了小流域综合治理、侵蚀沟治理、坡耕地治理等专项规划形式。

2.3 生产建设项目

《省条例》明确了应当编制水土保持方案的生产建设项目类型(第二十四条);明确了违法不得开工建

设的生产建设项目范围,包括“生产建设项目的主体工程、附属配套工程及前期建设工程”(第二十六条第一款);明确了报备时限和形式,规定“生产建设项目开工建设十个工作日内,生产建设单位应当向水土保持方案审批机关书面报告开工信息”(第二十六条第二款);明确了水土流失治理责任主体,规定“开办生产建设项目或者从事其他生产建设活动造成水土流失的,应当由生产建设单位进行治理”(第三十条第一款),并强调了“生产建设单位缴纳水土保持补偿费不免除水土流失防治责任”(第三十条第二款);细化了生产建设项目水土保持方案批准后的应当履行变更程序的情形(第二十五条),将《水利部生产建设项目水土保持方案变更管理规定(试行)》主要内容定义为法规条款。

3 创新法制管理理念

3.1 信息共享

较水土保持法“县级以上人民政府林业、农业、国土资源等有关部门按照各自职责,做好有关的水土流失预防和治理工作”(第五条第四款)的规定,《省条例》立足省情实际,明确了各相关政府职能部门的责任,规定“县级以上发展和改革、国土资源、财政、林业、农业、畜牧兽医、环境保护、住房和城乡建设、交通运输等有关部门按照各自职责,做好水土流失预防和治理相关工作”(第五条第二款),并规定“县级以上水行政主管部门及其他有关部门应当实行信息共享,共同做好水土保持工作”(第五条第三款),切合新时代“共享”理念,政府职能部门间互联互通、信息共享,利于水土保持工作全面开展。

3.2 水土保持设施管护

水土保持设施多存在“易建难管,建而难存”的问题,《省条例》新增水土保持设施管护规定,一方面“政府投资建设的水土保持设施,经验收合格后,由县级水行政主管部门设立标志,确定管护单位,落实管护责任,也可以通过购买服务的方式进行管护”(第二十条第一款),另一方面“生产建设单位或者经营管理单位应当安排专项资金,用于生产建设项目水土保持设施的管理和维护”(第二十条第二款),并规定“任何单位和个人不得破坏或者侵占水土保持设施”(第二十条第三款),为破解水土保持设施管护难题提供了有力的法律保障。

3.3 分类施策

《省条例》新增“水土流失治理应当根据不同区域的水土流失特点,因地制宜、分类施策”(第三十二条)的规定,分别明确了大小兴安岭山地区,东南部、西部

山地丘陵区,中部漫川漫岗黑土区,西部风沙区和三江兴凯平原农田防护区等5个区域的主导功能,并明确了进行水土流失治理可采取的主要措施。

3.4 城市水土流失治理

《省条例》新增“城市水土流失治理应当按照功能要求科学规划,统筹实施。采取植树、种草等生物措施及固坡、护岸、雨水蓄渗和利用、防洪排导等工程措施,恢复和提高生态系统功能,美化城市人居环境”(第三十三条)的规定,是黑龙江省在地方性法规中首次明确城市水土流失治理,并着重规定“矿产资源开采区所在地的市、县级人民政府以及有关部门应当组织单位和个人,建设矿区防护林带、防护片林,综合整治土地和灌溉排水系统,减少或者避免矿坑疏干排水,防止地裂、沉陷,防治因开采活动造成的水土流失”(第三十三条),切合黑龙江作为矿产资源大省实际,为以矿产资源开发为经济支柱的城市在生态文明建设和绿色发展转型中提供了法规保障。

3.5 中介服务机构

《省条例》新增“从事水土保持监测、方案编制、技术评估的机构,应当遵守国家有关技术标准、规范和规程,不得伪造数据或者提供虚假报告”(第四十二条)的规定,对水土保持中介服务机构提出了从业约束,利于新形势下水土保持监督管理工作的深入开展。

4 突显政府法律责任

4.1 生态文明建设目标评价考核

较水土保持法规定的“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”(第四条第二款),《省条例》结合国家和黑龙江省对生态文明建设目标评价考核工作的要求,规定“各级人民政府应当将水土保持工作纳入生态文明建设目标评价考核体系,依法对水土保持工作责任制落实情况考核奖惩”(第四条第二款)。在实际工作中,黑龙江省已将“新增水土流失面积”纳入《黑龙江省绿色发展指标体系》,并将其权重由国家《绿色发展指标体系》规定的0.92%提高至1.83%,是新能效力的最直接体现。

4.2 基层政府责任

《省条例》新增“乡(镇)人民政府应当做好本行政区域内水土保持相关工作。村(居)民委员会协助乡(镇)人民政府落实水土流失防治任务,发现违法行为有权制止,并应当及时报告”(第四条第三款)规定,明确了基层政府在水土保持工作中的法律责任,为水土保持工作向纵深推进提供了法律保障。

4.3 封育保护

《省条例》新增“县级人民政府应当划定并公告封

强化遥感等现代信息技术应用 不断提升首都水土保持工作水平

周 嵘,陈芳孝,赵 宇,杨元辉,杨 坤

(北京市水土保持工作总站,北京 100036)

[关键词] 信息化;水土保持;遥感技术;北京

[摘要] 近年来,北京市高度重视信息化技术在水土保持工作中的应用,利用遥感技术探索“天地一体化”监管模式,不断完善监测网络体系,出台地方性标准规范,目前已初步形成了由信息化基础设施、核心业务平台组成的北京市水土保持信息化体系,水土保持信息化管理水平得到明显提升,为水土保持监督执法、生态建设、水土流失监测提供了支撑。

[中图分类号] S157.2 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)03-0006-02

近年来,在水利部的指导下,北京市高度重视信息技术在水土保持工作中的应用,印发了《北京市水土保持信息化规划(2017—2020年)》,利用遥感技术探索“天地一体化”监管模式,不断完善监测网络体系,出

台地方性标准规范,目前已初步形成了由信息化基础设施、核心业务平台组成的北京市水土保持信息化体系,水土保持信息化管理水平得到明显提升,为水土保持监督执法、生态建设、水土流失监测提供了支撑。

育保护范围,在封育保护区域的主要路口、边界等地依法设立标牌、界桩等明显标志设施”(第十七条第二款)规定,将封育保护工作提升为政府的法律责任。

4.4 水土保持投入

《省条例》新增“县级以上人民政府应当根据水土保持规划,保证水土保持投入,加强水土流失重点预防区和重点治理区的坡耕地改造、侵蚀沟治理等水土保持重点工程建设,加大生态修复力度”(第二十九条)规定,明确了政府保证水土保持投入的法律责任,切合近年来国家对黑龙江省水土保持重点工程建设的规划^[11-13]实际。

4.5 退耕还林、还草

较水土保持法“禁止在二十五度以上陡坡地开垦种植农作物”(第二十条第一款)的规定,《省条例》(第二十一条第一款)保留了《黑龙江省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法》“禁止在十五度以上的坡地开垦种植农作物”(第十四条)的规定,延续了严格的禁垦红线,并规定“已在十五度以上的坡地开垦种植农作物的,县级人民政府应当制订限期退耕还林、还草计划,并组织落实;退耕前,应当根据实际情况采取水土保持措施”(第三十五条第一款),为推进退耕还林、还草工作新增了法律保障,强化了政府在退耕还林、还草工作中的法律责任。

4.6 监督检查

《省条例》新增“县级以上人民政府应当定期对下一级人民政府的水土保持工作情况进行检查,指导相关部门做好水土保持工作。上级水行政主管部门应当定期对下级水行政主管部门的水土保持工作情况进行检查”(第四十三条)规定,将水土保持工作定位为政府法律责任,上下级政府及其水行政主管部门平行监督检查的模式是《省条例》最大亮点。

5 结 语

2018年是贯彻落实党的十九大和黑龙江省十二次党代会精神的开局之年,也是《省条例》的施行元年,黑龙江省将在习近平新时代中国特色社会主义思想的引领下,牢固树立“绿水青山就是金山银山、冰天雪地也是金山银山”的绿色发展理念,以统筹“山水田林湖草”综合系统治理为指引,践行水土保持新规,保护利用好黑土地,助力生态文明建设。

[作者简介] 李超(1986—),女,吉林长岭县人,工程师,硕士,主要从事水土保持工程技术和规划设计工作。

[收稿日期] 2018-01-25

(责任编辑 孙占锋)