

论水土流失生态损害责任追究的情形设定

姜德文

(水利部 水土保持监测中心,北京 100053)

[关键词] 水土流失;生态损害;情形;设定;责任;追究

[摘要] 中央制定了《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》,明确了对造成生态环境损害的,实行党政同责、一岗双责、失职追责。水土流失生态损害是生态环境损害的重要内容之一,应根据中央确定的问责条款,细化水土流失生态损害的具体情形。水土流失生态损害应以水土保持功能作为判别的基础和条件。探索了追究地方党委和政府主要领导成员责任的 8 种具体情形,追究地方党委和政府有关领导成员责任的 5 种具体情形,追究政府有关工作部门领导成员和有关机构领导人员责任的 7 种具体情形,以及追究党政领导干部利用职务影响,干预执法司法、篡改监测数据等 5 种具体情形。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2018)03-0001-03

十八大以来,中央对生态文明建设作出了一系列决策部署,2015 年印发了《关于加快推进生态文明建设的意见》《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》^[1],明确对造成生态环境损害的,实行党政同责、一岗双责、失职追责,追究县级以上地方各级党委和政府主要领导成员、有关领导成员、有关工作部门领导成员的责任,分别确定了应当进行追责的主要损害情形,追责形式及办法,并且要求国务院负有生态环境和资源保护监管职责的部门应当制定落实该办法的具体制度和措施。本文就造成水土流失生态损害的追责情形界定、追责机制做一探讨。

1 水土流失生态损害追责总体构架

1.1 水土流失生态损害评价的定位

根据水土保持法的规定,水土流失防治工作的最终目标是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。《全国水土保持规划(2015—2030 年)》提出的目标是实现水土资源的可持续利用,为保护和改善生态环境,加快生态文明建设,推动经济社会持续健康发展提供重要支撑。也就是通过保护和发挥水土资源在生态环境、经济社会发展中的基础性作用,来实现支撑。

国家确定的重点生态功能区是以生态系统服务功能进行划分的^[2],分为水源涵养型、土壤保持型、防风固沙型、生物多样性维护型共四类,具有维持生态平衡、保障区域生态安全等功能。中央确定的生态保护红线、生态保护补偿、生态损害赔偿、生产建设项目水

土保持补偿等,也都是以生态功能、水土保持功能作为衡量标准的。

根据上述指导性意见和做法,水土流失生态损害的定位应以水土保持功能为基本判别标准。

1.2 水土保持生态保护红线责任

中央《关于加快推进生态文明建设的意见》明确要求严守资源环境生态红线,设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线,将各类开发活动限制在资源环境承载能力范围之内。在重点生态功能区、生态环境敏感区和脆弱区等区域划定生态红线,确保生态功能不降低、面积不减少、性质不改变。

根据中央要求,区域性水土保持生态红线以“辖区内水土流失面积不增加,水土流失强度不加剧,水土保持功能不降低”作为评价和考核底线^[3]。

1.3 水土流失生态损害评鉴原则

水土流失生态损害评价与鉴别的原则应考虑以下几个方面^[4-5]:一是评价的内容应是水土保持的职责范围,造成的生态损害应是由于水土流失引发或加剧的;二是水土流失生态损害情形应是直接造成的,一般不包括间接影响;三是设定的情形便于鉴别、认定,可监测,可复核;四是便于分清职责,如行政辖区上下级职责、相关部门职责等,减少交叉重叠。

2 水土流失生态损害情形设定

2.1 追究地方党委和政府主要领导成员责任的情形

中央《党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)》中规定了 8 种情形,相应的水土保持内容如

下:

(1) 贯彻落实中央关于生态文明建设的决策部署不力,致使本地区水土资源破坏严重或者任期内水土流失状况明显恶化的,如乱占、滥用水土资源,水土流失面积显著增加或水土流失强度加重。

(2) 制定的政策、法规或作出的决策与水土资源保护、生态环境保护政策、法规相违背的,如违反水土保持法关于对水土流失重点预防区和重点治理区、崩塌滑坡危险区和泥石流易发区、水土流失严重区和生态脆弱区的生产建设项目限制性规定,不做任何限制或在水土保持敏感区无任何限制和措施就决策开发、立项等。

(3) 违反国家对优化开发区、重点开发区、限制开发区及禁止开发区的水土资源和生态保护政策,或者突破水土保持生态红线,盲目决策造成严重水土流失危害的,如造成区域水土流失面积增加,水土流失强度总体加剧,水土保持功能整体下降。

(4) 作出的决策严重违反各级人民政府批准的水土保持规划,特别是水土保持规划确定的水土流失重点预防区和重点治理区的保护和治理对策、措施,以及水土保持三级区划确定的水土保持主导基础功能定位。

(5) 区域之间、部门之间在水土流失防治协作方面推诿扯皮,主要领导成员不担当、不作为,造成严重后果的,如在重点生态功能区、生态红线保护中不主动作为,造成生态功能严重损害的;在滑坡、泥石流防治中不相互配合,造成严重灾害事件的。

(6) 本地区发生主要领导成员职责范围内的严重水土流失生态损害事件,或者对事件处置不力的,如:在重点预防区发生大面积人为扰动和破坏,在重点治理区发生大面积或重要治理成果被人为破坏的;对人为破坏事件不处理,没有依法依规处理,该移交司法机关的没有移交等。

(7) 对公益诉讼裁决和水土保持督查整改要求执行不力的,如撤销或修正行政许可、行政文件,停止对当事人权益侵害,未按督查意见及时整改或整改不到位的。

(8) 其他应当追究责任的情形。根据相关法律法规的规定,应当由主要领导承担责任的事项,如:县级以上地方人民政府未开展水土流失调查并公告调查结果;未划定并公告本辖区水土流失重点预防区和重点治理区、崩塌滑坡危险区及泥石流易发区;未批复本地区水土保持规划;未按规划确定的任务,安排专项资金,组织实施。

2.2 追究地方党委和政府有关领导成员责任的情形

有下列 5 种情形之一的,应当追究相关地方党委和政府有关领导成员的责任:

(1) 指使、授意或者放任分管部门对不符合水土保持法律法规、技术标准强制条款、政策的生产建设项目审批(核准)、建设或者投产(使用)的,如:未达到法定前提条件审批位于水土流失重点预防区和重点治理区的项目;在水土流失严重区、生态脆弱区没有限制生产建设活动或项目的;在崩塌滑坡危险区、泥石流易发区同意取土采石挖砂活动的;项目未履行水土保持设施验收程序就擅自投产,或者未达到法律法规、国家标准就通过水土保持验收并投产使用的。

(2) 对分管部门违反水土保持法律法规、技术标准强制条款、政策的行为监管失察、制止不力甚至包庇纵容的,如:对应报批水土保持方案的项目长期未履行报批程序的;违规审批建设项目,发生了重大变化未依法审批变更的;应该进行水土保持验收长期未进行验收的;应进行跟踪检查未进行跟踪检查的。

(3) 未正确履行职责,致使造成严重水土流失的生产建设项目没有停止违法行为的,如没有依法下达停工通知,虽要求停工但始终没有停工的,没有整改到位仍投产运行的。

(4) 对严重水土流失生态损害事件组织查处不力的,如:对因工程建设引发崩塌、滑坡、泥石流灾害查处不及时、不到位的;对造成严重水土流失和植被破坏事件查处不力的;对严重损坏或破坏已建成水土保持设施查处不力的。

(5) 其他应当追究责任的情形。根据相关法律法规的规定,应当由领导成员承担责任的事项(同章节 2.1 中的情形)。

2.3 追究政府有关部门领导成员和有关机构领导人员责任的情形

有下列 7 种情形之一的,应当追究政府有关部门领导成员的责任,同时对负有责任的有关机构领导人员追究相应责任。

(1) 制定的政策文件或采取的措施与水土资源保护、生态环境保护政策法规相违背的,如:修改或未执行水土保持法关于对水土保持敏感区生产建设活动的限制规定;对违法违规行为的处罚、问责与法律法规、政策相违背的;对造成严重水土流失的生产建设项目没有采取强制措施的。

(2) 批准开发利用规划或者进行项目审批(核准)违反水土保持法律法规、政策的,如:基础设施建设、矿产资源开发、城镇建设、公共服务设施建设等方面的规

划中没有依法提出水土流失预防和治理的对策和措施,或者在规划报请审批前未征求本级人民政府水行政主管部门意见的;未达到法定前提条件审批位于水土流失重点预防区和重点治理区的项目;在水土流失严重区、生态脆弱区没有限制生产建设活动或项目的;在崩塌滑坡危险区、泥石流易发区同意取土采石挖砂活动的;项目未履行水土保持设施验收程序就同意投产,或者未达到法律法规、国家技术标准要求就通过水土保持验收并投产使用的。

(3)执行水土保持法律法规、方针政策不力,不按规定对执行情况进行监督检查,或者在监督检查中敷衍塞责的,如:未对生产建设项目进行跟踪检查,或检查中没有发现存在的问题,或对问题的处理不及时、不彻底;对水土保持重点治理工程特别是淤地坝、小型水库等的建设、运行检查不及时,未发现存在的重大安全隐患的。

(4)对发现或者群众举报的严重破坏生态环境和资源的问题,不按规定查处的,如:对造成严重水土流失的项目,违法倾倒弃土弃渣;对所造成水土流失不进行治理的项目,没有依法进行查处的。

(5)不按规定报告、通报或者公开水土流失生态破坏(灾害)事件信息的,如因工程建设引发崩塌、滑坡、泥石流灾害事件,造成严重水土流失和植被破坏事件,严重损坏或破坏已建成水土保持设施事件不按规定报告、通报和公开信息。

(6)对应当移送有关机关处理的水土保持违纪违法案件线索不按规定移送的,如:生产建设项目长期拒绝编报水土保持方案,造成水土流失长期拒绝治理;违法弃土弃渣拒绝清理,拒绝缴纳水土保持补偿费等。

(7)其他应当追究责任的情形。根据相关法律法规的规定,应当由领导成员承担责任的事项(同章节2.1中的情形)。

2.4 党政领导干部利用职务影响,追究责任的情形

(1)限制、干扰、阻碍水土保持监督管理和执法工作的。

(2)干预司法活动,插手水土保持具体司法案件处理的。

(3)干预、插手建设项目,致使不符合水土保持法律法规、政策的建设项目得以审批(核准)、建设或者投产(使用)的。

(4)指使篡改、伪造水土保持监测数据及现场调查数据成果的。

(5)其他应当追究责任的情形。

3 水土流失生态损害情形的鉴定与评估

在《关于加快推进生态文明建设的意见》《生态环境监测网络建设方案》中,中央要求对自然资源和生态环境实施全天候、全覆盖监测,定期开展全国生态状况调查和评估。建立生态保护红线监管平台,对重要生态功能区的人类干扰、生态破坏等活动进行监测、评估与预警。建立生态文明综合评价指标体系,加快推进对水土流失、沙化土地、土壤环境等的统计监测核算能力建设,提升信息化水平,提高准确性、及时性,实现信息共享。

全国水土保持监测网络中的各级监测机构(国家水土保持监测中心、7个流域监测中心站、各省水土保持监测总站、重点地区监测分站)、监测站点(738个),应将水土流失生态损害的鉴定与评估列为重要工作来抓,建立水土流失生态环境损害监测评估体制、工作机制、技术方法等配套制度,将其作为生态环境损害评估制度的重要组成部分,共同构建独立公正的生态环境损害评估制度^[6-7],积极开展水土流失生态损害鉴定与评估探索,研究相应的技术方法、工作流程,积累和总结经验。

[参考文献]

- [1] 中共中央办公厅,国务院办公厅.党政领导干部生态环境损害责任追究办法(试行)[EB/OL].http://www.gov.cn/xinwen/2015-08/17/content_2914417.htm.
- [2] 环境保护部,中科院.关于印发《全国生态功能区划(修编版)》的公告[EB/OL].http://www.zhb.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201511/t20151126_317777.htm.
- [3] 刘震.认真贯彻《意见》精神 更好发挥水土保持在生态文明建设中的重要作用[J].中国水土保持,2015(10):1-5.
- [4] 姜德文.水土保持目标责任考核初探[J].中国水土保持,2017(3):6-9.
- [5] 金海,李发鹏,王建平,等.水土流失责任追究指标设定的思考和建议[J].中国水土保持,2016(12):1-5.
- [6] 李发鹏,王建平,孙嘉,等.水土保持领域生态环境损害责任追究制度I:概念辨析[J].中国水土保持,2017(9):6-8.
- [7] 李婧,薛贇,常丹东.对水土保持事件认定的思考[J].中国水土保持,2016(4):17-19.

[作者简介] 姜德文(1959—),男,内蒙古阿拉善左旗人,教授级高级工程师,博士,享受国务院政府特殊津贴专家,水利部“5151人才工程”部级人选,水利部综合事业局首席专家,水利部水土保持监测中心原副主任,长期从事生态保护与技术咨询工作。

[收稿日期] 2017-08-20

(责任编辑 孙占锋)