

# 水行政联合执法与司法协作机制的实践与探索

## ——以某煤矿铁路专用线水土保持案件为例

武烽东,冯也,刘琼海,王隽雄

(水利部黄河水利委员会 晋陕蒙接壤地区水土保持监督局,陕西 榆林 719000)

**摘要:**通过总结运用水行政联合执法与司法协作机制查处某煤矿铁路专用线水土保持案件的实例,剖析案件处置全过程,分析评价了水土保持行政执法与司法协作机制对监管部门、违法责任主体、政府、社会公众等方面的正面影响,并提出强化监管过程记录、健全多层次监管体系、加大违法惩治力度等建议,以保障水土保持行政执法与司法协作机制充分发挥作用,提升法律震慑力,依法管控生产建设项目水土流失。

**关键词:**水土保持;行政执法;司法协作;煤矿铁路专用线;晋陕蒙接壤地区

**中图分类号:** S157.2 **文献标识码:** C **DOI:**10.3969/j.issn.1000-0941.2025.01.005

**引用格式:**武烽东,冯也,刘琼海,等.水行政联合执法与司法协作机制的实践与探索:以某煤矿铁路专用线水土保持案件为例[J].中国水土保持,2025(1):18-20,23.

在全面深化改革的背景下,生产建设项目水土保持监管逐渐趋向依照风险等级进行分类管理,水土保持违法违规行为的查处力度不断加大<sup>[1]</sup>。对于违法违规行为主体,仅依靠单一的行政处罚,会导致震慑力不足、整改效果不明显,给生态脆弱地区、水土流失严重区域的经济社会发展造成不利影响。本文以晋陕蒙接壤地区的水行政联合执法与司法协作机制实践为例,分析了水行政联合执法与司法协作机制在水土保持违法违规案件办理中起到的实际作用与效果,以期在水行政主管部门处置类似问题提供借鉴。

## 1 水行政联合执法与司法协作机制的建立

### 1.1 建立背景

黄河流域水土保持违法行为查处的法律依据为《中华人民共和国水土保持法》《中华人民共和国黄河保护法》,罚则主要为《中华人民共和国水土保持法》五十三条至五十八条和《中华人民共和国黄河保护法》一百一十条,对“未批先建(变)”“未验先投”“方案外弃渣”“未治理”“未缴纳补偿费”“造成水土流失危害”等违法违规行为提出相应的责任追究方式,主要责任追究方式包括责令停止、罚款、处分、代为清(治)理等。在实际水土保持监管实践中,通常是依据《中华人民共和国水土保持法》五十三条和五十四条,对违法违规行为主体处以 5 万元以上 50 万元以下的罚款。

多年来,水利部黄河水利委员会晋陕蒙接壤地区水土保持监督局(以下简称“黄委晋陕蒙监督局”)作为流域水土保持监管机构,以说服教育、通报劝导、督办整改、约谈等方式,监管部批生产建设项目水土流失防治,督促指导建设单位履行水土流失防治法律责

任。2022 年 12 月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强新时代水土保持工作的意见》(以下简称《意见》),提出要依法严格人为水土流失监管;创新和完善监管方式,依法依规严格查处有关违法违规行为;加强协同监管,加强水土保持行政执法与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作,充分发挥司法保障监督作用。《意见》对水土保持监管工作提出了新要求,也指明了监管的新方式。

### 1.2 协作机制的建立

2023 年 4 月,黄委晋陕蒙监督局积极落实《意见》精神,与鄂尔多斯市中级人民法院、鄂尔多斯市人民检察院、鄂尔多斯市公安局、鄂尔多斯市水利局联合制定了《关于建立鄂尔多斯市水行政联合执法与司法协作机制的意见》,进一步加强流域管理机构与地方行政机关、公安机关、检察机关、审判机关协作,推动形成“流域管理+行政执法+刑事打击+检察监督+司法审判”协同共治大格局,服务保障黄河流域生态保护和高质量发展。流域管理机构与地方司法机构各司其职,其中:流域监管机构依法行使流域水行政监督管理职责,依法查处水事违法行为;人民法院充分发挥刑事审判震慑和教育功能、行政审判预防监督功能、民事审判救济和赔偿功能、公益诉讼评价和指导功能;人民检察院充分发挥刑事、民事、行政和公益诉讼等检察职能;公安机关依法严厉打击破坏黄河流域生态环境和自然资源的犯罪行为,重点关注行政部门

收稿日期:2024-07-25

第一作者:武烽东(1979—),男,陕西榆林人,学士,副处长,主要从事水土保持预防监督工作。

E-mail: 651113028@qq.com

移送的涉嫌构成犯罪的案件线索;水利部门依法履行水行政监管职责,依法查处涉及河湖、水资源、水土保持等的违法行为。

## 2 某煤矿铁路专用线工程案例

### 2.1 项目基本情况

某煤矿及选煤厂工程项目位于内蒙古自治区鄂尔多斯市境内。2006年2月,水利部批复了该项目的水土保持方案。2015年4月,水利部批复了该项目的水土保持变更方案。项目于2011年9月开工,建设内容包括矿井及选煤厂和铁路专用线2个部分,矿井及选煤厂部分于2018年10月完工,同年11月开展水土保持设施自主验收,并于2019年4月通过了水利部黄河水利委员会组织的验收核查;铁路专用线主线于2020年6月开通运行,全长39 km,全线共设置26处渣场。

### 2.2 存在的问题

该项目属水利部批复生产建设项目,在建设过程中,黄委晋陕蒙监督局组织对该项目水土保持工作开展监督检查,针对发现的问题提出了整改要求,并印发正式检查意见,但一直未完成全面整改。存在的主要问题包括:①10处弃土(渣)场未按照“先拦后弃”原则修建挡墙,15处弃土(渣)场基本无坡面防护、防洪排导、植被恢复等措施,13处弃渣场存在顺坡溜渣现象;②站场空地、边坡水土保持措施不完善,未落实水土保持临时防护措施,未剥离表土;③施工便道、施工场地水土保持措施不完善;④水土保持设施管护不到位,局部路基、路堑边坡水土保持措施存在损毁现象;⑤水土保持设施未经验收铁路专用线便开通运行;⑥未按照黄委晋陕蒙监督局监督检查意见完成限期整改。以上违反了《中华人民共和国水土保持法》二十五条、二十七条、二十八条、三十八条等规定。

### 2.3 监管过程

2022年1月,水利部黄河水利委员会黄河上中游管理局对该项目进行约谈。2022年8月,黄委晋陕蒙监督局再次开展现场督查,印发监督检查意见,列出水土保持问题清单,要求限期整改。同时,要求地方水行政主管部门对存在的违法违规行为予以查处。2023年4月和6月,鄂尔多斯市水利局根据该项目违法事实,向建设单位分别下达了《行政处罚告知书》《行政处罚决定书》,并作出“罚款43万元、责令停止生产或使用”的处理决定,当事人未申请行政复议。随后,公司缴纳罚款43万元,但仍未全面整改。2023年7月17日,依据《水利部办公厅关于实施生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度的通知》有关规

定,水利部黄河水利委员会将该公司列入“重点关注名单”,并报请水利部通过全国水利建设市场监管平台向社会公开,公开期限1 a。

### 2.4 司法协作介入

2023年7月17日,黄委晋陕蒙监督局依据《黄河流域水行政执法与检察公益诉讼协作机制实施细则》《关于建立鄂尔多斯市水行政联合执法与司法协作机制的意见》,启用水行政联合执法与司法协作机制,由鄂尔多斯市水利局将该项目水土保持违法违规线索移送鄂尔多斯市人民检察院。2023年7月24日,鄂尔多斯市准格尔旗人民检察院向建设单位送达《立案决定书》,对因未落实水土保持措施而导致周边地区水土流失加重、损害国家和社会公共利益的行为进行立案调查。

### 2.5 建设单位整改

黄委晋陕蒙监督局通过一系列监管措施,尤其是在水利部水土保持司和水利部黄河水利委员会水土保持局的指导下,启用水行政联合执法与司法协作机制,对建设单位形成巨大震慑力,使其深刻认识到水土保持违法违规事实及后果的严重性,提高对水土保持工作的认知。同时,也引起项目投资主体的高度重视。投资主体迅速成立水土保持整改工作专班,建设单位也及时成立了水土保持整改工作领导小组,开展水土保持专项设计,强化水土保持监测、监理和施工组织管理,认真开展整改工作,向各级水行政主管部门定期报送水土保持问题整改简报。期间,水利部黄河水利委员会及相关地方各级水行政主管部门对项目整改工作进行了跟踪督促指导。

截至2023年10月底,建设单位先后投资约1.71亿元,对26处存在水土保持问题的弃土(渣)场进行彻底治理,完成了弃土(渣)场分级削坡,修建截排水沟、挡渣墙、骨架护坡等水土保持工程措施,栽植沙棘、柠条等水土保持植物措施,并组织水土保持设施自主验收,向水利部水土保持司报备。2024年8月,项目通过水土保持设施自主验收核查。

## 3 水行政联合执法与司法协作机制实践经验

### 3.1 协作机制是破解疑难问题的有力手段

某煤矿铁路专用线水土保持案件是黄河流域启用水行政联合执法与司法协作机制查处的首例水土保持违法违规案件,案情重大,案件复杂。该违法项目地处国家级水土流失重点治理区,生产建设活动未做到主体工程与水土保持设施“同时设计、同时施工、同时投产使用”,对当地脆弱生态环境造成了严重破坏,存在引发水土流失灾害事件的风险。建设单位后

期进场恢复面临治理经费增加、进场难、治理困难等问题,存在畏难情绪。办案过程中,多方联动,及时启动水行政综合执法与司法协作机制,破解了建设单位投入增加、进场受阻等不利影响,也杜绝了建设单位“等”“拖”的思想。此案件的成功经验,极大地提升了执法人员破解疑难问题的信心。

### 3.2 协作监管对违法责任主体形成震慑力

案件查处过程中,流域管理机构和地方水行政主管部门依法履职,敢于“亮剑执法”,及时启动协作监管机制,立案查处违法行为。充分发挥联动协作,水行政主管部门与检察院齐上阵,流域管理机构与地方水行政部门紧密配合,营造违法必究的行政执法氛围。监管过程中,水利部黄河水利委员会黄河上中游管理局组织约谈,鄂尔多斯市水利局作出“罚款、责令停止生产或使用”决定,水利部黄河水利委员会将建设单位纳入水土保持“重点关注名单”,准格尔旗检察院现场立案调查,打出一套有力“组合拳”,形成了强有力的震慑。建设单位迅速开展责任追究,处理相关责任人,调整水土保持组织机构,制定整改方案,明确时间节点,追加治理投资,开展专项设计和渣场稳定性评估,协调招标和进场施工,强化监测监理等技术服务单位支撑作用,切实担负起水土流失防治责任。

### 3.3 协作监管是法治政府新型监管的新方向

案件查处过程中,黄委晋陕蒙监督局在监管发现问题后,克服阻碍与困难,坚持作为,及时将该项目列为重点监管项目,控制违法违规事态发展。在建设单位未按期整改后,及时启用协作机制,从跟踪检查、约谈、信用监管到立案调查逐渐升级管理手段,形成有效震慑,推进及时解决问题,最终确保水土流失防治责任落地。

水土保持事中监管是行政审批后法律责任的延伸。《中华人民共和国水土保持法》中规定的对水土保持违法违规行为主体处以 5 万元以上 50 万元以下的罚款、《中华人民共和国黄河保护法》中规定的对水土保持违法违规行为主体处以 2 万元以上 20 万元以下的罚款,对大型项目的震慑力不足,导致违法违规问题得不到及时整改或整改不彻底。协作监管机制成功破解了违法代价轻这一难题,起到了强大的震慑作用。此案的查处,是水土保持监管体制机制创新的成功探索。

### 3.4 协作监管提升社会对水土保持工作的关注

该案件自水利部黄河水利委员会发布“重点关注名单”起,便成为黄河流域乃至全国水土保持行业关注的焦点,引发人们对此案后期查处的关注;协作监管机制的启动更引发社会对水行政综合执法与司法

协作机制实施效果的关注。此案件的快速查处、限期结案,加大了社会对水土保持的重视程度。作为黄河流域水行政综合执法与司法协作机制成功处置的水土保持违法第一案,该案件入选水利部水土保持司《水土保持监督执法典型案例汇编》和水利部黄河水利委员会政策法规局《中华人民共和国黄河保护法》经典案例,提升了水土保持的社会关注度,强化了水土保持违法违规行为的社会性监督。

## 4 建议

### 4.1 强化监管过程记录

夯实日常监管基础,运用遥感影像、无人机航测等高科技手段,做实做细数量庞大的各级生产建设项目水土保持监管数据,强化过程记录,以事实为依据,督促建设单位履行水土流失防治责任。遇到重大违法事实,及时向司法部门移交明确清晰的违法线索。注重监管队伍专业化水平和现代科技手段应用能力提升,通过人为水土流失风险跟踪预警,提前发现问题,及时跟进问题整改。

### 4.2 健全多层次监管体系

健全多层次、多渠道的水土保持监管体系,综合运用日常监管、行政处罚、责任追究、协同监管等手段,按照风险类型、风险等级,采取不同手段,提升治理效果。坚持“严的基调”处置违法违规行为,强化法律震慑。将水行政综合执法与司法协作机制作为最可靠、最管用的手段,破解复杂问题,解决深层次矛盾。处理好发展与保护的关系,把握高质量发展的内涵与要求,构建政府监管、企业自律、群众参与的人为水土流失预防治理新格局。

### 4.3 加大违法惩治力度

对于监管中发现的严重违法线索,在立案调查的同时,对造成生态环境损害的要进行损害赔偿鉴定评估,加大对造成水土流失行为的惩治力度。依托政务服务平台,以监管信息共享、违法线索互联、案件通报移送等制度为基础,充分发挥监管单位职能,通过与刑事司法衔接、与检察公益诉讼协作,加强跨部门协同监管和联合执法,查处典型违法行为。对于监管过程中发现的公职人员涉嫌违法违纪问题线索,及时移送纪检监察机关处理。对于严重违法案件,追究相关人员责任,责令停止建设生产,做到违法必究、执法必严、处置及时。

## 5 结束语

晋陕蒙接壤地区兼具能源开发密集与生态环境  
(下转第 23 页)

围,提升了示范工程的引领和带动作用。已启用弃渣场均按照设计要求完成了拦挡、防洪排导等工程措施的建设,同步实施植物措施和临时措施,弃渣场综合防治效果大幅提升,示范引领初见成效。目前,已打造了丽江四华道班、大理狮子山4#等14个弃渣场使用示范工程。强化表土剥离和保护,做到“应剥尽剥、能剥多剥”,打造了丽江冲江河左施工营地、楚雄伍庄1#支洞口工区等11个表土保护示范工程。结合工程自身特点,充分利用现场条件,打造了丽江智慧工地信息管理中心、大理磨盘山隧洞出口等特色工区18个。

2)生态画笔,建设绿色工程景观。以滇中引水工程为载体,结合自然保护区、水源保护区的功能定位及保护要求,建管局坚持与原生态环境、少数民族建筑风格、当地民居景观特色相协调的原则,融入滇文化和沿线民族文化,着力打造大理海东退水口主题公园,带动建设丽江石鼓水源点、昆明“高原水城”、红河异龙湖分水口及小燕塘出水口等水生态景观示范工程。积极响应省委、省政府关于城乡绿化美化的决策部署,联合云南省水利厅,在“3·12”植树节主题活动期间,累计投入105台机械设备,2315人次参与,植树60791株,种植爬藤19280株,撒播草种3035.2hm<sup>2</sup>,以滇中引水绿美工程建设助推“绿美云南”建设。

## 5 结束语

在习近平生态文明思想的指引,水利部和地方各级水行政管理部门的关心、帮助和精心指导下,建管局在认真总结和汲取以往同类工程建设过程中的经验教训的基础上,通过构建全链条管理机制、探索多

层次管理模式、落实最严格管控措施、提升智慧化管理水平,做好隧洞弃渣综合利用、资源综合再利用等关键技术研究,提升安全风险化解能力,在体制机制、过程管控、资源利用、技术创新等方面进行了大量探索和尝试,在渣场使用示范、表土保护示范、特色工区建设等绿色典范工程创建工作方面取得了一定的成效,但还有继续深化和提高的空间。下一步,建管局将紧紧围绕《关于加强新时代水土保持工作的意见》的要求,坚决扛牢新时代水土保持责任,立足坚定不移将工程建设成贯彻习近平生态文明思想的绿色典范工程,着力打造“青山不墨千秋画,绿水无弦万古琴”的生态廊道,让沿线绿水青山“成色不减”“更加靓丽”,为生产建设项目水土保持工作发挥引领示范作用。

### 参考文献:

- [1] 胡晓蓉. 筑牢绿美云南建设生态安全根基[N]. 云南日报, 2023-10-09(3).
- [2] 康云海. 云南融入长江经济带建设的思考[J]. 长江技术经济, 2018, 2(4): 14-19.
- [3] 和良辉. 加强水土保持 共筑生态屏障[J]. 中国水利, 2018(22): 7-8.
- [4] 刘加喜. 倾尽全力 超常规推进滇中引水工程建设[J]. 水利建设与管理, 2021, 41(8): 8-10.
- [5] 胡朝碧. 滇中引水工程“三个管理”织密保障网[J]. 中国水利, 2021(8): 36-37, 39.
- [6] 黄德刚, 曾娇, 江媛, 等. 滇中引水工程价值提升战略研究[J]. 价值工程, 2023, 42(15): 24-27.

(责任编辑 李杨杨)

(上接第17页)

- [2] 杨康. 水利工程建设对土地生态安全的影响分析[J]. 水上安全, 2023(3): 84-86.
- [3] 张丽. 生态理念在水利工程设计中的应用分析[J]. 南方农业, 2017, 11(23): 119, 121.
- [4] 刘璐. 新形势下水利工程建设对生态环境的影响综述[J]. 人民黄河, 2022, 44(增刊2): 129-130.
- [5] 马丽. 水利工程施工及施工过程中生态环境保护分析

(上接第20页)

脆弱特点,水土保持监管工作任重道远。本案中黄委晋陕蒙监督局及时启动水行政联合执法与司法协作机制,为周边区域乃至黄河流域处理类似水土保持违法违规问题提供了成功案例和经验借鉴。通过严厉打击典型违法行为,起到了查处一案、警示一片、影响

[J]. 科技风, 2021(11): 122-123.

- [6] 赵子杰, 丁玉, 刘烨华. 生态文明视角下水利工程占地空间规划与利用研究[J]. 水资源开发与管理, 2022, 8(8): 81-84.
- [7] 王峰. 分析水利工程建设对生态环境的影响[J]. 现代物业(中旬刊), 2018(4): 63.

(责任编辑 杨傲秋)

一批的监管示范效应。

### 参考文献:

- [1] 陈琴. 依法严格人为水土流失监管 促进人与自然和谐共生[J]. 中国水利, 2023(16): 1-4, 46.

(责任编辑 李佳星)