

昌吉回族自治州生产建设项目水土保持方案 质量抽查实践与思考

许小有¹, 吴建设², 王 福¹, 阎 洁¹

(1. 新疆绿疆源生态工程有限责任公司, 新疆 乌鲁木齐 830099; 2. 昌吉回族自治州水利局, 新疆 昌吉 831100)

[关键词] 水土保持方案; 生产建设项目; 质量抽查; 昌吉回族自治州

[摘 要] 2023 年, 昌吉回族自治州对所辖县(市)生产建设项目水土保持方案开展质量抽查工作, 随机抽查了 30 个水土保持方案, 抽查重点内容为 6 个“是否存在”。抽查结果显示: 存在主要质量问题的方案 8 个, 占抽查总数的 26.7%; 存在其他质量问题的方案 29 个, 占抽查总数的 96.7%; 不存在任何质量问题的方案 1 个。从监督管理、编制单位技术水平、生产建设单位履行主体责任等方面分析了水土保持方案编制、审核过程中存在的问题, 并提出完善组织机构、加强管理制度建设、强化培训教育等对策, 以提升水土保持方案质量。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.01.006

[引用格式] 许小有, 吴建设, 王福, 等. 昌吉回族自治州生产建设项目水土保持方案质量抽查实践与思考[J]. 中国水土保持, 2024(1): 20-22.

水土保持方案作为控制人为水土流失的重要手段, 经过 30 余 a 的发展沿革, 已被纳入基本建设程序管理, 以推动实现基础设施建设和生态环境保护的双赢^[1]。2023 年, 为进一步规范水土保持方案审批, 加强方案质量管理, 切实提升方案编制质量, 维护方案审批公信力, 确保方案审批制度全面有效落实, 昌吉回族自治州(以下简称“昌吉州”)按照自治区《关于进一步加强全区生产建设项目水土保持方案质量管理的通知》(新水办[2022]235 号), 对所辖县(市)水土保持方案开展质量抽查工作, 以规范水土保持技术服务行业行为, 提升水土保持技术服务质量, 推动水土保持高质量发展。

1 概况

昌吉州地处天山北麓、准噶尔盆地东南缘, 境内分布有古尔班通古特沙漠, 属天山北坡国家级水土流失重点预防区, 土地面积 7.35 万 km²。昌吉州地势南高北低, 由东南向西北倾斜, 南部是天山山地, 中部为广袤的冲积平原, 北部为浩瀚的沙漠盆地。属中温带典型的大陆性气候区, 冬季寒冷漫长, 夏季炎热干燥, 不同地区年均气温 4.7~7.0℃, 年均降水量 100~200 mm, 年均水面蒸发量 1 500~2 300 mm。植被类型主要为山地森林、山地草原、平原荒漠植被。水土流失是昌吉州的主要生态环境问题, 依据新疆 2021 年水土流失动态监测成果, 其轻度以上水土流失面积为 45 988.85 km², 占全州土地面积的 62.57%。农业开发、过度放牧、开矿筑路等造成土地沙化、土壤次生盐渍化、原生植被破坏, 加之近些年大量生产建设项目实施及城镇

化快速推进, 进一步破坏了当地水土资源和生态环境, 加剧了自然灾害, 已危及耕地安全、防洪安全和饮水安全, 严重影响了昌吉州社会经济的持续发展。近年来昌吉州加大了水土流失治理和监督管理力度, 实现了水土流失面积和强度“双下降”, 2018—2021 年, 水土流失面积减少了 321.76 km², 社会各界对水土保持工作的认知度进一步加深。

2 水土保持方案审批情况

近年来, 昌吉州严格落实生产建设项目水土保持方案审查审批制度, 建立了昌吉州水土保持专家库, 将技术评审专项经费列入财政预算管理, 保障了评审工作高效开展。根据全国水土保持信息管理系统数据, 2018—2022 年昌吉州生产建设项目水土保持方案审批数量整体呈上升趋势, 相比 2018 年, 2022 年生产建设项目审批数量增加了 270 个, 见表 1。由表 1 可知: 2021 年

表 1 昌吉州 2018—2022 年生产建设项目
水土保持方案审批数量

行政区划	方案审批数量/个				
	2018 年	2019 年	2020 年	2021 年	2022 年
昌吉州本级	59	56	47	89	86
昌吉市	16	34	14	104	51
阜康市	6	25	14	44	74
呼图壁县	2	29	19	36	53
玛纳斯县	1	5	23	35	53
奇台县	22	4	26	19	5
吉木萨尔县	5	14	26	40	29
木垒哈萨克自治县	3	6	4	23	33
合计	114	173	173	390	384

方案审批数量上升迅速,是 2020 年的 2.25 倍;然后是 2019 年方案审批数量上升较快,是 2018 年的 1.52 倍。

3 水土保持方案质量抽查

3.1 抽查项目类型

昌吉州成立了由行业专家、水行政主管部门和第三方技术服务单位组成的质量抽查小组,采取政府购买服务的方式,委托第三方技术服务单位承担水土保持方案质量抽查工作中的技术性、基础性工作。抽查范围为昌吉州及所辖县(市)水行政主管部门 2022 年度行政许可(承诺)的水土保持方案,利用全国水土保持信息管理系统现有相关数据,随机抽取 30 个生产建设项目水土保持方案,其中报告书 22 个、报告表 8 个,项目类型涵盖水利、公路、管道、化工、油气开采、输变电等 12 类工程,见表 2。

表 2 抽查项目类型

项目类型	数量/ 个	占比/%	项目类型	数量/ 个	占比/%
采矿工程	4	13.3	煤化工工程	2	6.7
房地产工程	2	6.7	输变电工程	1	3.3
公路工程	2	6.7	水利枢纽工程	1	3.3
管道工程	2	6.7	油气开采工程	2	6.7
灌区工程	1	3.3	其他类型项目	9	30.0
化工工程	1	3.3	合计	30	100
加工制造类项目	3	10.0			

3.2 抽查内容

抽查内容分为两个部分:①以《关于进一步加强全区生产建设项目水土保持方案质量管理的通知》(新水办〔2022〕235 号)中明确的 6 个“是否存在”为重点抽查内容,即是否存在基础资料明显不实、内容重大缺陷遗漏,拆分项目“以大报小”,拷贝抄袭、张冠李戴等明显错误,水土流失防治措施体系不完整,水土保持措施工程量和投资明显不合理,取土场、弃渣场选址及土石方综合利用方案不合理、不可行等问题,此方面质量问题评定为主要质量问题;②结合水土保持监督管理相关要求,对非技术性错误、规范相符性、水土保持监测方案合理性、水土保持补偿费计算合规性、全国水土保持信息管理系统数据录入等重点关注情况开展质量抽查工作,此方面质量问题评定为其他质量问题。

3.3 抽查结果

根据抽查情况看,昌吉州基本能够按照相关规定组织做好水土保持方案审查审批工作,技术服务单位基本能够按照水土保持法律法规、技术标准规范和规范性文件要求编制水土保持方案,生产建设单位水土保持意识也在不断提高,能够积极组织编制和报审水土保持方案,但水土保持方案总体编制质量不高,理论结合实际不够,编制过程和技术审查中还存在不同程

度的问题。在抽查的 30 个水土保持方案中,8 个方案存在主要质量问题,29 个方案存在其他质量问题,有的方案中存在多个质量问题。

1)存在主要质量问题的方案 8 个,占抽查总数的 26.7%。其中,存在“基础资料明显不实、内容重大缺陷遗漏”问题的方案 6 个,占抽查总数的 20%,在主要问题中占比最高;其他具体情况见表 3。

2)存在其他质量问题的方案 29 个,占抽查总数的 96.7%。其中,存在“数据录入不健全”问题的方案 23 个,占抽查总数的 76.7%,占比最高;其他具体情况见表 3。

3)基本不存在质量问题的方案 1 个,仅占抽查总数的 3.3%。

表 3 方案质量抽查中存在的问题汇总

问题类型		方案 数量/个	占抽查 总数比例/%
主要 质量 问题	基础资料明显不实、内容重大缺陷遗漏	6	20.0
	拆分项目“以大报小”	0	0
	拷贝抄袭、张冠李戴等明显错误	1	3.3
	水土流失防治措施体系不完整	2	6.7
	水土保持措施工程量和投资明显不合理	2	6.7
	取土场、弃渣场选址及土石方综合利用方案不合理、不可行	1	3.3
	其他	5	16.7
其他 质量 问题	非技术性错误	5	16.7
	部分内容不符合规范要求	6	20.0
	数据录入不健全	23	76.7

4 存在的问题及对策

4.1 存在的问题

此次抽查结果说明昌吉州生产建设项目水土保持方案普遍存在质量问题,方案整体质量体系还不够成熟和稳定。针对此,抽查小组进行了调查和座谈交流,总结了水土保持方案质量不高的主要原因有以下几个方面:

1)监督管理方面。一是水行政主管部门水土保持方案审批管理机构不健全,州级水行政主管部门未将水土保持管理机构列为独立的职能机构,县(市)级水行政主管部门基本未设置水土保持管理机构,水土保持管理人员多为兼职,且人员更换频繁,导致管理水平不能持续提升;二是县(市)级承担的水土保持方案审批、审查、监管工作任务量大,缺乏专业技术人员,水土保持方案评审大多采用线上函审的形式,缺少现场踏勘和会议质询答疑环节,导致方案审查要点难以全面落实;三是行业管理缺失,除中国水土保持学会外,自治区、市、县三级均未成立水土保持行业社会性管理机构,缺少行业内的监督指导和交流学习的平台,导致水

水土保持方案编制和审批过程中存在的问题得不到有效解决;四是对水土保持技术服务单位的监管存在漏洞,存在企业通过变换注册名称的方式逃避生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度管理的现象。

2) 编制单位技术水平方面。一是随着水土保持方案编制资质的取消,水土保持技术服务行业门槛进一步降低,造成水土保持技术服务行业市场体量倍增,技术服务单位质量良莠不齐,甚至出现“皮包公司”和“作坊公司”泛滥的现象,恶性竞争、恶意压价等行业乱象也时有发生^[2];二是企业管理体系不健全,内部审核环节缺失,导致非技术错误较多,给审批工作造成很大困难;三是技术人员不具备从业上岗的基本要求,大部分从业人员由其他行业转行而来,未参加系统培训,缺乏对水土保持行业基础知识的认识和方案编制规范标准的深入理解,资料收集不全面,现场调查针对性不强,抄袭和“套模板”现象严重,导致水土保持方案质量难以保障。

3) 生产建设单位履行主体责任方面。一是生产建设单位的水土保持意识不强,存在“重建设、轻水保”的现象,对水土保持方案编报工作认识不足,仅将其当作一项行政审批手续,未认识到水土保持方案设计对建设过程中防治水土流失和生态恢复的指导作用,易造成方案中编制的水土保持措施体系不完整;二是生产建设单位的水土保持主体责任意识不强,认为委托了第三方技术服务单位,水土保持方案编制工作就是技术服务单位的事情,未完整准确地提供主体工程相关资料,易造成方案编制内容出现缺项。

4.2 对策

1) 完善组织机构,为水土保持方案质量管理提供政务保障。一是按照《关于加强新时代水土保持工作的意见》要求,加快构建党委领导、政府负责、部门协同、全社会共同参与的水土保持工作格局;二是建立完善水土保持管理机构,配齐队伍,明确目标任务和具体举措,推进解决重点、难点问题。

2) 加强管理制度建设,为水土保持方案质量管理提供制度抓手。一是建立水土保持方案审批管理制度,进一步规范生产建设项目水土保持方案审查流程,明确各审批环节任务和时限要求;二是完善行业专家队伍建设,严格入库条件,切实提高方案审查水平,有效指导编制单位按照规范要求开展技术服务;三是要持续开展水土保持方案质量抽查工作,弥补管理和服

务中的漏洞,补齐短板,改进管理方式,推动编制质量全面提升;四是进一步完善水土保持“两单制”管理,将制度落到实处,同时进一步加强对服务企业法人和技术负责人信用评价管理。

3) 强化培训教育,为水土保持方案质量管理提供技术支撑。一是加强在政府各部门开展水土保持宣传教育,将水土保持纳入党政领导干部培训体系,增强各级政府部门行政执法人员的水土保持意识,监督生产建设单位严格落实水土保持“三同时”制度;二是加强对水土保持方案管理人员的培训教育,及时解读最新的法律法规和规范性文件,加深基层管理人员对管理环节的认识,做到管理和服务的有机统一;三是加强对生产建设单位的宣传培训,讲清水土保持方案在项目建设中的重要性,方案编制质量直接影响专项施工和验收,若水土保持设施未经验收或者验收不合格,则主体工程不能投产使用;四是推动水土保持行业协会建设,强化培训交流,全面提升从业人员的技术水平,开展技术评审进基层活动,着力解决审查流程缺失和专家不足等问题。

5 结束语

水土保持方案是生产建设项目水土保持监管中的首要环节,直接影响工程水土流失防治效果和专项验收。通过开展生产建设项目水土保持方案质量抽查,能及时发现审查审批和技术服务过程中存在的诸多问题,补齐水土保持方案审批管理和事中事后监管短板。因此,水行政主管部门既可将水土保持方案质量抽查结果作为履职考核的重要内容,也可将其作为技术服务单位水平和信用评价的依据,以推动生产建设项目水土保持工作高质量发展。

[参考文献]

- [1] 赵永军. 关于水土保持方案质量抽查的几点建议[J]. 中国水土保持, 2022(4): 4-7.
- [2] 何建华. 生产建设项目水土保持技术服务行业发展思考[J]. 中国水土保持, 2022(12): 4-6.

收稿日期: 2023-08-22

第一作者: 许小有(1990—), 男, 甘肃宕昌人, 工程师, 学士, 主要从事生产建设项目水土保持相关技术工作。

E-mail: 969950745@qq.com

(责任编辑 张绪兰)