

川西南地区生产建设项目水土保持 监管现状及建议

姬学兵

(会东县水土保持治理中心,四川 会东 615200)

[关键词] 生产建设项目;水土保持;监督管理;川西南地区

[摘要] 随着地区经济的发展,各地生产建设项目逐年增多,基层水行政主管部门开展生产建设项目水土保持监管工作的难度加大。为做好生产建设项目水土保持监督管理工作,经查阅文献资料、统计分析、实地走访调查等,总结了川西南地区生产建设项目水土保持工作现状,梳理出该地区存在生产建设项目水土保持方案编报较滞后、入驻开发区的建设项目水土保持方案编报不到位、方案指导性不强、缺乏水土保持后续设计、水土保持措施落实不到位、矿山等建设项目存在“未验先投”及变更不及时、区域水土保持专业技术人才匮乏、属地监管约束力量薄弱等问题,并结合川西南地区的情况提出了相应的建议。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.10.005

[引用格式] 姬学兵.川西南地区生产建设项目水土保持监管现状及建议[J].中国水土保持,2024(10):15-18.

党和国家高度重视水土保持工作,2022年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强新时代水土保持工作的意见》,明确要求加强生产建设项目全链条全过程差异化精准监管,依法严格人为水土流失监管,提升水土保持管理能力和水平。近年,随着川西南地区经济建设及发展的持续推进,道路、风电、房地产、水利、矿山、水电等生产建设项目逐渐增多,项目建设对地表的扰动及人为水土流失现象凸显,各级水行政主管部门需要监管的项目数量多、范围广,需投入的监管人员、财力、设备数量大,监管难度也随之变大,这对生产建设项目水土保持监管工作提出了更高要求。在水土保持“放管服”改革大背景下,针对不同地区、不同行业、不同规模的生产建设项目,各级水行政主管部门如何依法做好水土保持服务和监管工作,严格落实水土流失防治责任,需要进一步理清。

1 川西南地区生产建设项目水土保持工作概况

川西南地区覆盖凉山彝族自治州和攀枝花市的22个县(市、区),地处金沙江中段的川滇结合部,地形以中山为主,高差悬殊,土壤侵蚀类型以水力侵蚀为主。据2021—2023年水土保持方案监管台账数据统计,该地区每年有近400个生产建设项目编报水土保持方案(含报告书、报告表、区域评估报告),其中省级及以上水行政主管部门审批的水土保持方案占6%~9%,市(州)级审批的占10%~13%,其余约80%由县级审批(备案);期间每年有12%左右的水土保持方案

存在项目现状调查不翔实、表土资源利用方向不合理、水土流失防治指标确定不合理、水土保持措施体系不完善、监测点位和内容不合理等问题,导致第一次报批时有关部门技术审查不予通过和不予行政许可,且不予许可的数量呈逐年增长趋势。2021—2023年,该地区水土保持设施验收工作相比早些年有所好转,每年有200个左右的项目完成水土保持自主验收并报备,且为增长趋势。

2 生产建设项目水土保持工作现状问题

2.1 水土保持方案编报较滞后

一些建设单位对生产建设项目水土保持“三同时”制度没有清晰的时间节点认识,约一半的生产建设项目在动土前未完成水土保持方案编报工作,“未批先建”的现象明显,县级立项的生产建设项目更为突出。对该地区某县1个自然年度内办理了审批(核准、备案)手续的项目进行调查分析发现,超过30%的建设单位不清楚拟实施项目是否需要编报水土保持方案及如何编报水土保持方案,基本是在第三方编制单位来业务洽谈或者水行政主管部门监督检查发现后才开始落实水土保持方案编报手续的。

2.2 入驻开发区的建设项目水土保持方案编报不到位

2018年国家提出开发区建设项目水土保持事项实行区域评估,2023年四川省出台《四川省水利厅关于进一步做好开发区水土保持管理工作的意见》(川

水发〔2023〕17号)的指导性文件,明确了开发区范围。开发区管理机构应依据批复的开发区控制性详细规划,在“五通一平”前自行或委托第三方机构编制水土保持区域评估报告,明确开发区“五通一平”及公共设施区域的水土流失防治范围、措施、监测等内容,并报批准设立开发区的同级水行政主管部门审查批复。入驻开发区的项目法人除征占地面积不足 0.5 hm^2 且挖填方量小于 $1\ 000\text{ m}^3$ 的生产建设项目不需要编报水土保持方案外,其余项目均需编报水土保持方案报告书(表),并实行水土保持承诺制管理。

经调查,川西南地区2021—2023年设立的开发区建设项目基本按照相关要求编报了水土保持区域评估报告,但绝大多数入驻开发区的企业未编制水土保持方案,也未到水行政主管部门报备。已建成项目区的水土保持设施由谁管护,正在建设或拟建项目区的水土保持措施及防治责任由谁落实均不明确。当前,该地区水土保持区域评估工作仍处于摸索和起步阶段,开发区管理机构还未真正统筹做好水土保持工作,未切实督促入驻企业履行水土保持法定义务和水土流失防治责任,整个开发区未形成有效的水土流失防治体系,不同程度的水土流失现象时有发生。

2.3 编报的水土保持方案指导性不强

经审批后的水土保持方案具有法律效力,服务于项目水土保持后续设计、施工、监测、监管及验收^[1]。自2015年国家水土保持方案编制机构和编制人员的准入条件调整放宽以来,方案编制单位水平良莠不齐,部分编制人员未深入调查生产建设项目区的敏感因素、地形地貌、植被、表土资源、土壤等基础资料,相关数据仅借用主体工程设计方案或凭经验推算,甚至复制粘贴、抄袭其他项目数据,与现状不吻合。方案中水土保持措施体系看似完整,但工程措施类型、布置形式、植物措施种类等内容千篇一律,没有结合项目实际设计,基本没有弃土弃渣减量化利用方案,工程量计算也不准确,编报的水土保持方案指导性弱。

2.4 建设期项目缺乏水土保持后续设计,措施落实不到位

除补报的水土保持方案外,其余水土保持方案通常在项目立项后动工前编报批复,但绝大多数中小型项目在实施阶段未开展水土保持深化设计,水土保持方案批复的措施与项目实际情况不能够有效衔接和融合,甚至部分建设单位不按照批复的方案落实水土保持措施,如:大多数生产建设项目未严格按照方案开展表土剥离和回覆,项目区外围未实施截排水和沉沙措施,弃土(渣)场无拦挡措施或拦挡工程未按照方案实

施,地表裸露面无苫盖和防护措施等。

2.5 矿山等建设项目存在“未验先投”及变更不及时的现象

矿山、砖厂等生产建设类项目服务年限较长,按照相关法规要求,应在建设期完成后,开展水土保持设施阶段验收,验收合格后方可投产运行;运行期结束后,继续落实后续水土保持措施。但该地区超过50%的矿山、砖厂类项目没有区分建设期和运行期,验收工作滞后,水土保持设施未验收就投入生产;部分建设单位和少数行业主管部门的管理人员在理解上也存在分歧,他们认为露天采场、渣场、弃(取)土场等区域的复垦、复绿措施需要待项目运行结束后才能够实施,只有所有水土保持措施全部实施完成后才能开展水土保持设施专项验收,验收合格就表明生产建设类项目水土保持义务的终结。

部分矿山随着产业政策、技术条件、矿产资源储量等可变因素的变化,原水保方案的防治目标、责任范围等均改变,需要改扩建或调整原设计方案,但相关建设单位未及及时办理变更手续。2023年,《生产建设项目水土保持方案管理办法》(水利部令第53号)第十八条明确,“水土保持方案自批准之日起满3年,生产建设方开工建设的,其水土保持方案应当报原审批部门重新审核”。该区域绝大多数矿山项目开工建设已满3a,但目前基本没有将其水土保持方案报原审批机关重审,该项工作执行过程中还存在较多的堵点和疑点,需要有关部门指导和梳理明确。

2.6 区域水土保持专业技术人才匮乏

2.6.1 区域内水土保持省级专家库专家稀缺

编制水土保持方案报告表的生产建设项目实行承诺制管理,由生产建设单位从省级水行政主管部门水土保持方案专家库自行选取至少1名专家审查并签署意见,审批部门不再组织技术评审^[2]。编制报告表的生产建设项目,生产建设单位组织开展水土保持设施竣工验收时,验收组中应至少有1名省级水行政主管部门水土保持方案专家库专家参加并签署意见,形成的水土保持设施验收鉴定书应明确水土保持设施验收合格与否的结论^[3]。当前川西南地区进入省级水土保持专家库的专家极少,该区域需要开展水土保持方案报告表技术审查或水土保持设施竣工验收时,绝大多数为区域外的专家,虽专家身份满足要求,但实际工作中受距离、时间、项目规模等限制,多数专家未到过项目现场,仅通过影像、图片或视听资料等方式核查项目情况后签署意见,个别项目甚至还存在代签或伪造现象。

2.6.2 属地水土保持方案技术审查人才库建立参差不齐

水土保持方案报告书在审批前,同级水行政主管部门通常需要组织开展技术评审^[2]。为做好技术评审工作,市(州)级建立了水土保持方案技术审查专家库,能够满足本市(州)同级水土保持方案技术审查工作;但80%的县级水行政主管部门未建立水土保持方案技术审查专家库,原因是辖区内熟悉水土保持工作的人才匮乏,除水行政主管部门及下属单位有少量人员能够知悉相关政策外,县域内再无其他人可承担该项技术审查工作;少数县级水行政主管部门虽建立了水土保持方案技术审查专家库,但未出台使用管理办法,库内人员培训、日常管理、薪酬支付等内容均不明确。

2.7 属地监管约束力量薄弱

县级水行政主管部门专职从事水土保持工作的行政人员平均不到1人,前期基本不能将生产建设项目的底数及现状摸清楚,通常是在部、省级将疑似违法遥感图斑反馈后或项目出现违法违规线索被举报后才介入监管。同时,部门间、部门与乡镇间协调联动少,无信息共享、协同监管机制,各行业主管部门甚至还存在误区,认为生产建设项目水土保持是水行政主管部门的工作,根本没有形成“管行业就必须管水土保持”的责任意识。

一些以国有资金投入为主的建设项目,由行业主管部门承担了建设单位职责,与项目参建各方签订合同。而县级水行政主管部门与各行业主管部门属于平级单位,本该共同对项目实施监管,但水行政主管部门将同级行业行政主管部门作为监管对象,相比其他性质的建设单位,约束力弱。甚至少数中型工程和绝大多数小型工程,县级水行政主管部门即为建设单位,在监管该类项目的过程中,扮演着既当“裁判员”又当“运动员”的角色,在项目建设过程中做好水土保持监管工作更难,容易出现监管“灯下黑”的问题,“未批先建”“未验先投”“未挡先弃”及不按要求缴纳水土保持补偿费等现象难以规避。

3 建议

3.1 建立生产建设项目水土保持“事前”协同监管和信息共享机制

各级水土保持委员会的负责人由党委或政府分管水利工作的领导挂帅,推动生产建设项目水土保持监管工作的力度远大于水行政主管部门,应统筹和组织理顺各成员单位的职能职责,将水土流失风险纳入各

行业主管部门的日常监管工作,建立具有可操作性的水土保持成员单位年度履职考核机制。建议每个成员单位明确1名分管领导和1名经办人员,水土保持委员会主任每季度至少组织召开1次协调会,既要学习相关的法律法规,也要梳理和解决生产建设项目水土保持工作存在的协同监管问题。

成员单位与水行政主管部门之间建立完善项目信息共享机制,特别是一些还未开通政务平台信息共享渠道的县(市),可按旬、月等时间段将项目立项信息传递到水行政主管部门,确保水行政主管部门第一时间准确掌握生产建设项目立项(审批、核准、备案)情况,联合生产建设项目行业主管部门督促、指导建设单位在动工前编报水土保持方案并取得批准手续,知悉后续各阶段需要履行的水土保持责任和义务,遏制“未批先建”问题发生。

3.2 深化“放管服”改革,做好水土保持方案审批工作

市、县级水行政主管部门应正视生产建设项目水土保持工作“放管服”改革中存在的短板,结合属地实际情况,在部、省级政策文件的基础上出台本级生产建设项目水土保持管理办法或工作指南,也可按生产建设项目建设时序清单提示生产建设单位、技术审查单位、监督管理单位等需要落实的工作及要求。应重视水土保持方案技术审查工作,主动协调对接财政部门将方案技术审查经费纳入财政预算,并结合财政、审计、巡查等部门要求制定和出台水土保持方案技术审查管理办法。特别是水行政主管部门下属事业单位中熟悉水土保持方案技术审查工作的中高级工程师,能否参加方案技术审查会并取得相应报酬应明确。针对县(市)域水土保持技术人才匮乏的县(市),可以打破行政区域招贤纳士,吸引周边县(市)政治素养好、专业技术较硬的人才进入专家库。常规项目水土保持方案可抽取3名、较复杂的抽取5~7名技术审查专家进行“把脉问诊”。自身建立专家库困难的县(市),也可以委托上级水行政主管部门确定的方案技术审查机构或专家开展技术审查,但审查时限应严格控制在规定时限内。

水土保持技术评审单位及专家应严格按照法律法规和技术标准开展技术评审,在规定时间内或提前完成并出具审查意见,不得向生产建设单位推荐或指定水土保持方案编制单位,不得向生产建设单位、方案编制单位收取评审费用或增设其他违背营商环境的条件。水行政主管部门应严格落实水土保持方案审查审批制度,树立“不产生新的水土流失危害”的底线思维。不得设置过关率,按照相关法律法规准予许可的

水土保持方案应在法定或承诺的时限内完成批复或备案,不予许可的方案应在法定时限内书面告知建设单位原由。

3.3 优化“事中”“事后”监管,形成监管合力

出台水土保持方案抽查评定办法和评审专家管理办法,对抽查不合格的编制单位、编制人员、审查人员实施约谈或通报,将情节严重的单位、个人纳入水土保持信用监管,进一步遏制方案编制资质取消后的市场乱象。

原则上属地水行政主管部门每年均要在汛前全覆盖开展一次生产建设项目现场监督检查,建设单位应组织相关人员一同参加,重点检查土石方开挖、弃土(渣)场、表土剥离和使用等重点内容及后续设计情况,可同时在现场开展生产建设项目水土保持宣贯工作。群众投诉多、智慧水利遥感监管反馈存在疑似问题,以及采用区域评估、承诺制管理的生产建设项目,应增加监督检查频次和方式,对发现的问题或隐患实行限期整改销号制度,杜绝虚假整改、敷衍了事。提升常态化监管效能,在水土流失风险预警预控的基础上遏制灾害性的水土流失事件发生,针对少数不按照要求开展水土保持工作或不及时整改的企业,应严格按照相关法律条款实施行政处罚、信用惩戒等处置措施。

3.4 加强水土保持专业技术人才培养和推广

一是川西南地区各县(市)加强培养本土水土保持相关专业高级职称技术人才,力争在未来 5 a 内各县(市)均有人才入选省级水土保持专家库,助推地方水土保持方案特别是报告表的技术审查和设施验收工作。二是多维度针对性地开展生产建设项目水土保持专业技术培训,省、市级水行政主管部门适时录(印)制视频或网络学习资料,低成本或免费向需求人员供应,提升基层水土保持从业人员素质及生产建设项目相关人员的认知。三是探索开展水土保持帮扶授教活动,建议省级及以上专家库专家每人每年至少到县级开展经验交流或传帮带工作 2~3 次,切实指导基层推动水土保持技术审查和监管工作。四是广泛吸纳热爱水土保持事业的社会人士成为生产建设项目监管工作

中的宣传员和监督员。

3.5 优化调整监管机制和体制

基层水行政主管部门应积极争取增添人员,每个县(市)确保有 3~4 人专职从事水土保持工作,每年做好监督检查经费预算申报工作,并建立良好的工作机制。基层水行政主管部门应以身作则,对国有投资项目严格执行建管分离,不担任建设项目业主;发现编报水土保持方案的建设单位属于行业主管部门并制约开展水土保持监督工作的,建议提请有关部门更换。特别是水利类的生产建设项目,更要指导和监督参建各单位严格依法依规开展水土保持工作,达到处罚条件的要坚决处罚,对其他项目形成监管震慑。市(州)水行政主管部门可统筹安排县(市)与县(市)或者市州之间每年交叉开展监督检查工作,改变“不想管”和“不敢管”的局面。

各级水行政主管部门应切实履行水土保持委员会成员单位联络员的职责,转变传统监管理念,主动协调生产建设项目主管部门建立联合监管机制,落实生产建设项目行业主管部门和属地乡镇的监管职责,努力推动基层实现“管行业、管建设、管生产必须管水保”的大水保格局。

[参考文献]

- [1] 姜德文,蒋学玮,周正立. 水土保持方案的核心是防治措施体系[J]. 中国水土保持,2021(8):10-13.
- [2] 水利部. 水利部关于进一步深化“放管服”改革 全面加强水土保持监管的意见(水保[2019]160号)[Z]. 北京:水利部,2019:3.
- [3] 水利部. 水利部办公厅关于印发生产建设项目水土保持监督管理办法的通知(办水保[2019]172号)[Z]. 北京:水利部,2019:4.

收稿日期:2024-01-04

第一作者:姬学兵(1990—),男,四川会东人,高级工程师,硕士,主要从事基层水利工程建设管理、水土保持管理工作。

E-mail: 981762115@qq.com

(责任编辑 徐素霞)

复合侵蚀协同治理技术与示范”(2022YFF130080402)

第一作者:姜德文(1959—),男,内蒙古阿拉善左旗人,二级教授,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,水利部综合事业局原首席专家,水利部水土保持监测中心原副主任,长期从事水土保持与生态保护工作。

E-mail: jiangdw888@sina.com

(责任编辑 李杨杨)

(上接第 8 页)

- [4] 卞正富,于昊辰,雷少刚,等. 黄河流域煤炭资源开发战略研判与生态修复策略思考[J]. 煤炭学报,2021,46(5):1378-1391.

收稿日期:2024-08-27

基金项目:国家重点研发计划项目“黄河中游多沙粗沙区风水