已验收生产建设项目水土保持 监督管理实践与思考

曹 炜,武烽东,王隼雄

(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)

[关键词] 已验收生产建设项目;水土保持;监督管理;晋陕蒙接壤地区

[摘要] 随着黄河流域生态保护与高质量发展重大国家战略的实施,生产建设项目集中区生态环境保护责任越来越重,水土保持监督管理面临着新形势、新要求。为规范和加强已验收生产建设项目水土保持监督管理,有效管控人为水土流失,以生产建设活动集中、典型性突出的晋陕蒙接壤地区为研究区,通过已验收生产建设项目水土保持监督管理工作专项调研,发现在已验收生产建设项目中存在植物措施养护和工程措施管护不到位、未依法依规履行审批手续、水土保持重点防护对象出现水土流失,以及监管部门人员和设备不足、水土保持法律法规不健全等问题,并从加强顶层设计、优化职能衔接、创新监管模式、加强部门联动、完善考核指标、用好信用监管等方面提出相应对策及建议,为已验收生产建设项目水土保持监督管理工作向“有实、有效”纵深发展提供支撑。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.06.001

[引用格式] 曹炜,武烽东,王隼雄,等.已验收生产建设项目水土保持监督管理实践与思考[J].中国水土保持,2024(6):1-4.

水土保持是江河保护治理的根本措施,是生态文明建设的必然要求^[1]。党的二十大提出建设人与自然和谐共生的现代化,随着黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略的深入推进和《中华人民共和国黄河保护法》的全面实施,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代水土保持工作的意见》中提出的“依法落实生产建设项目水土保持方案制度,加强全链条全过程监管”“针对不同区域、不同行业特点,明确差异化针对性要求,分类精准监管”,为全面构建“纵向到底、横向到边”的水土保持监管责任体系,提升人为水土流失全过程监管效能提出了更高更严的要求^[2]。

近年来,中央生态环境保护督查集中通报的典型违法案例中,屡屡出现已验收生产建设项目人为水土流失问题。诸多典型违法案例反映出已验收生产建设项目水土保持监管仍存在“短板”,这与新时代生态文明建设、生态保护与高质量发展的要求明显不相符,必须得到足够重视。为实现水土保持工作高质量发展,促进水土保持监督管理工作提质增效,需要坚决落实中央水利改革部署,在全面深化改革进程中,加快健全系统完备、协同高效、务实管用的水土保持监管制度体系进度,加强人为水土流失全过程管控,坚持目标导向,及时调整工作思路,补齐“短板”^[3]。

笔者以生产建设活动集中、典型性突出、社会影响力广泛的晋陕蒙接壤地区(以下简称“接壤区”)为研究区,通过实地调研已验收生产建设项目人为水土流失防治情况和地方水行政主管部门对已验收生产建设

项目的水土保持监督管理现状,总结工作实践中的先进经验,分析当前已验收生产建设项目存在的问题,探讨对应的原因,并提出下一步提升对策及建议,希望能为全面贯彻落实水土保持法律法规各项要求,建立严格的水土流失预防保护制度,推动水土保持监督管理工作向“有实、有效”纵深发展,筑牢国家重要生态安全屏障,引导构建绿色生产方式和生活方式,助力黄河流域生态保护和高质量发展提供决策支撑。

1 研究区概况

接壤区位于山西省西北部、陕西省北部和内蒙古自治区南部接壤地带,包括山西、陕西、内蒙古 3 个省(自治区)5 个市 14 个县(旗、区、市),总面积约 5.4 万 km²。因其独特的自然资源禀赋、脆弱的生态环境和相对集中的生产建设活动,故被列为国家水土流失重点治理区和水土保持重点监督区^[4]。

接壤区因其特殊的地理位置和优渥的自然资源禀赋,故基础设施建设和能源开发活动持续保持在较高水平,各种生产建设项目挖填土石方、扰动地表、损坏植被等,导致人为水土流失问题和潜在威胁一直比较突出^[5]。近年来,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”)和辖区内地方各级水土保持监督管理部门认真履职尽责,不断完善制度、提高能力、强化监管,经过不懈努力,水土流失面积和强度“双下降”态势持续巩固,人为水土流失防治进入力度最大、速度最快、效益最好的“快车道”,为促进黄河流域生态保护和高质量发展提供了重

要支撑^[6]。随着监管执法重心下移,接壤区部分市县生产建设项目水土保持行政审批、监督管理、行政执法业务相互独立,部门间协同监管制度尚未完全建立,加之部分生产建设单位在落实水土保持法律法规方面存在侥幸心理,已验收生产建设项目水土保持违法违规现象仍时有发生。现阶段,整体水土保持取得显著成效与个别区域人为水土流失时有发生并存的现象,给水土保持监督管理工作提出了更高要求。

2 调研情况

为深入贯彻关于大兴调查研究的有关要求,全面落实各项水土保持法律法规,推进已验收生产建设项目水土保持监督管理工作,黄委晋陕蒙监督局组织成立调研组,在接壤区范围内通过查阅资料、现场检查、问卷调查和座谈交流等方式,开展了已验收生产建设项目水土保持监督管理工作专项调研。在现场检查方面,调研组按照已验收生产建设项目建设和运行特点,在接壤区内选取露天煤矿、井采煤矿、固废加工项目、热电联产工程、垃圾填埋场等开展了实地调研工作。在问卷调查方面,调研组共向接壤区 5 市 14 县(旗、区、市)水行政主管部门发放调查问卷 19 份(共计调查问卷表 95 张),回收 19 份,均为有效问卷。向 6 个已验收生产建设项目发放调查问卷 6 份(共计调查问卷表 12 张),回收 6 份,均为有效问卷。在座谈交流方面,调研组与榆林市水利局、呼和浩特市水务局、榆阳区水利局、清水河县水务局围绕运行期生产建设项目水土保持长效监管、已验收生产建设项目监管标准和水土保持综合执法改革等事项进行了交流探讨。

通过多途径、全方位调研,调研组掌握了接壤区地方各级水行政主管部门对已验收生产建设项目水土保持监督管理工作现状,以及水土保持设施验收后生产建设单位水土保持机构建设、水土保持设施运行管护、防治责任范围变化、水土保持监测等方面的基本情况。

3 已验收生产建设项目水土保持工作现状

据不完全统计,截至 2022 年,接壤区已验收生产建设项目共计 1 400 余个,其中建设类项目占比 36.44%,正在运行生产类项目占比 57.45%,停止运行生产类项目占比 6.11%。按批复级别进行分类:部批项目占比 2.94%,省批项目占比 12.46%,市批项目占比 15.34%,县批项目占比 69.26%。

在检查工作实施方面,截至 2022 年,接壤区各级地方水行政主管部门通过现场检查、遥感监管和“互联网+监管”等方式开展已验收生产建设项目水土保持监督管理工作。已验收生产建设项目抽查比例集中在

10%~30%,检查频次多为每年 1 次。违法违规线索来源集中于日常监管巡视、环保督察线索移交和群众监督举报等。发现问题的生产建设项目中,部批项目占比 18.75%,省批项目占比 25.00%,市批项目占比 18.75%,县批项目占比 37.50%,出现问题较多的项目多为县批项目。2022 年度,接壤区各级地方水行政主管部门共检查已验收生产建设项目 444 个,其中建设类项目占比 40.32%,正在运行生产类项目占比 54.05%,停止运行生产类项目占比 5.63%。共查处违法违规的已验收生产建设项目 113 个,占检查项目总数的 25.45%,下达整改 113 个,整改完成率为 99.12%。

在规章制度建设方面,接壤区各级地方水行政主管部门不断发力,取得了一定成果。呼和浩特市水利局于 2022 年印发《关于开展 2022 年度水土保持目标责任考核工作的通知》,明确要求“验收报备项目核查比例不低于 10%的,得 2 分”。府谷县水利局于 2023 年印发《关于开展 2023 年生产建设项目水土保持监督检查和水土保持设施自主验收核查工作的通知》,明确提出监督检查对象包括“2020 年以来审批的生产建设项目”和“已开展水土保持设施自主验收并报备的项目”。

4 存在的问题

1) 部分已验收生产建设项目水土保持工程措施管护和植物措施养护不到位。生产建设单位对水土保持方案变更手续及水土保持设施验收核查意见中的整改要求等监管部门关注的问题比较重视,问题相对较少,然而在水土保持设施验收结束后,部分生产建设单位片面地认为水土保持工作也相应结束,对水土保持措施后期管护的重视程度较低,导致水土保持植物和工程措施损毁后未能得到及时恢复和维护,容易出现新增人为水土流失。以水土保持设施管护组织机构及制度建设为例,在水土保持设施验收环节,各建设单位均建立健全了水土保持设施管护组织机构及制度,并承诺会履职尽责,保障各项水土保持设施发挥应有的作用。但调研发现,在水土保持设施验收后,部分生产建设单位的水土保持设施管护组织机构及制度未能持续发挥职能,导致在不同程度上存在水土保持植物措施和工程措施损毁的现象。

2) 部分已验收生产建设项目在生产运行期存在地点、规模发生变化但未补充、修改水土保持方案的情形。以露天煤矿为例,该类项目通常占地面积和扰动面积较大,在生产运行过程中排弃的剥离表土、尾矿、弃渣方量较大,开挖面范围及弃渣体量的增大极易造

成水土流失防治责任范围的扩增,产生新的水土流失。因水土保持监督管理部门未及时发现以上情形,加上部分生产建设单位对水土保持相关法律法规的轻视和忽视,故未依法依规履行相应变更手续。

3) 包含水土保持重点防护对象的已验收生产建设项目易出现水土流失问题和隐患。一是部分存在弃渣场、排矸场、储灰场、排土场等水土保持重点防护对象的已验收生产建设项目,由于疏于对水土保持重点防护对象截排拦挡措施的管护和植物措施的养护,导致已治理好的弃渣场、排矸场、储灰场、排土场等存在截排水设施损毁、水蚀冲沟明显、地表裸露等现象。二是已验收生产建设项目因生产建设需要,弃土弃渣量大幅增加,致使原有的弃渣场等级提高,但未编制水土保持方案补充报告,未开展弃渣减量化和资源化论证工作。三是部分生产建设单位未定期检查四级以上危险弃渣场的防洪排导、拦挡、植被覆盖等水土保持措施,未制作管护台账等。

4) 地方水行政主管部门在开展水土保持设施完成情况核查工作时,未抽查到的部分已验收生产建设项目存在水土流失现象和隐患。因水土保持监督管理部门未实现已验收生产建设项目水土保持监管全覆盖,导致对部分未抽查到的已验收生产建设项目在后续生产过程中出现新增人为水土流失的现象和隐患没有做到及时发现,及时查处。

5) 地方水行政主管部门机构、人员、设备等配置不合理不到位,导致已验收生产建设项目水土保持监督管理存在诸多问题。调研结果表明,水土保持监管机构 and 人员配置方面主要存在三个方面的问题:一是机构改革后各职能部门间的工作衔接不畅。现阶段,接壤区大部分地区对水土保持审批、监督、执法职能进行了优化整合,相关职能移交或整合后,部分市县行政审批、监督管理、行政执法业务衔接不畅等问题未能及时有效解决。二是部分市县存在不同程度的监管人员不足、工作经费不足、监管设备不足、辅助监管软硬件培训不足等问题。如山西省兴县水利局仅有2名水土保持监管人员,山西省河曲县农业农村和水利局仅有2名水土保持监管人员,监管力量非常薄弱。三是部分基层水土保持监督管理工作人员存在执法主体不合法或无执法资格的问题。

6) 水土保持法律法规和配套标准有待完善。调研结果表明,部分地方水行政主管部门由于缺少明确的水土保持法律法规和配套标准支撑,因此仅以“图斑核查”为契机,开展已验收生产建设项目水土保持监管工作,很少开展已验收生产建设项目的专项水土保持监督检查。然而,弃渣场、排矸场、储灰场、排土场等区域

是已验收生产建设项目水土流失防治的重点和难点区域,具有位置分散、使用周期长、易发生水土流失的特点,借助单一的遥感影像往往不能对其进行全过程全周期的有效监管。针对水土流失防治重点和难点区域的监管制度仍需进一步细化和完善。

5 对策与建议

5.1 加强顶层设计,健全法律法规体系

法律法规是行政管理工作的基础,已验收生产建设项目水土保持监督管理需要配套更具有操作性的法律法规。例如,明确露天煤矿、井采煤矿、火电工程、管线工程、农林开发等各类已验收生产建设项目水土保持监管差异化要求;细化针对各类已验收生产建设项目水土保持措施管护不到位、水土保持重点防护对象安全运行情况较差等违法违规行为的督查标准;建立健全水土流失危害调查、评估、鉴定与生态环境损害赔偿等有关标准和制度。

5.2 优化职能衔接,加强队伍建设

优化水土保持审批、监管、执法队伍职能衔接,加强队伍建设,是推进全面依法治国战略布局的需要,是提高水土保持监督管理效率和能力的根本保证。要以水土保持目标责任制考核为抓手,夯实地方人民政府落实水土保持工作主体责任,并借此契机对水土保持审批、监管、执法力量进行系统梳理,优化水土保持审批、监管、执法职能衔接,充实水土保持审批、监管、执法力量,加强水土保持监管队伍能力建设,保障工作经费和必要设备等。

5.3 坚持科技先行,创新监管模式

以科技创新为引领,从监管模式创新着手,强化水土流失风险预警是深入贯彻“放管服”改革的重要举措。通过激活数据潜能,统筹考虑水土保持治理体系和治理能力现代化要求,大力推动数字信息技术与水土保持业务深度融合,以智能化转型驱动监管方式变革。以地理信息本底数据库为基础,推动制定规范的数据采集、传输、处理标准,构建水土流失防治责任范围、重点防护对象、水土保持工程措施规模等重点要素全面的水土保持综合信息系统,推动发展改革、生态环境、自然资源等多部门数据共建互享。在此基础上,聚焦水土保持措施落实与管护情况,推行将企业自主监控纳入水土保持监管信息系统,创新以视频监控、预警防控为特征的非现场监管方式,提升已验收生产建设项目水土保持监管精准化、智能化水平。

5.4 加强部门联动,形成监管合力

进一步发挥流域管理机构在水土保持工作中的组织、协调和指导作用,健全“流域管理+行政执法+刑事

打击+检察监督+司法审判”的联动监管机制,是水土保持监督执法与环境资源审判工作有效衔接的有力抓手,对探索强化水土保持监督检查实践具有重要意义。主要包括:建立完善信息共享、线索移送、联合执法、案件反馈、个案会商、挂牌督办等制度,完善已验收生产建设项目人为水土流失生态环境损害赔偿制度、鉴定评估标准和责任追究法规,加大水土保持生态环境公益诉讼办案力度等,形成长效化的监管合力。

5.5 完善考核指标,规范目标考核

充分发挥考核评估“指挥棒”作用,推进各级地方政府水土保持目标责任制和考核奖惩制度建立并实施。通过进一步优化水土保持目标责任考核指标体系,将监管制度建设与实施情况纳入政府目标管理,并与生态文明建设目标评价考核、水土保持率考核等挂钩,实行相应的奖励与惩戒机制,夯实人为水土流失防治与监管主体责任。

5.6 用好信用监管,推进联合惩戒

切实加大信用监管工作力度,完善水土保持信用分级分类监管和激励惩戒机制,是形成信用监管新格局、提高综合管理能效的重要抓手。针对已验收生产建设项目存在的水土保持违法违规行,进一步规范信用监管认定、报送和公开的程序和标准,依法依规严格认定生产建设项目水土保持“重点关注名单”和“黑

名单”,并纳入全国及省级水利建设市场监管平台,实施联合惩戒。

[参考文献]

- [1] 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》[J]. 国务院公报,2023(2):5-8.
- [2] 蒲朝勇. 以体制机制政策创新为抓手推进新阶段水土保持高质量发展的思考[J]. 中国水利,2023(10):4-8.
- [3] 乔殿新. 水土保持高质量发展思考[J]. 中国水利,2020(1):18-21.
- [4] 曹炜. 三十载矢志接壤区保护 新时代奋进高质量发展[J]. 中国水土保持,2022(10):1-6.
- [5] 马红斌,张宇龙,祁永新,等. 生产建设项目集中区水土保持动态监管初探:以晋陕蒙接壤地区水土保持动态监管为例[J]. 中国水土保持,2019(4):5-8.
- [6] 武烽东. 晋陕蒙接壤地区水土保持监督工作回顾与展望[J]. 中国水土保持,2022(12):12-14.

收稿日期:2024-01-05

第一作者:曹炜(1967—),男,陕西榆林人,三级教授,博士,局长,主要从事水土保持监督管理研究。

E-mail: hhcaowei@126.com

(责任编辑 李佳星)

水利部水土保持监测中心组织召开全国水土保持监测设备计量技术研讨会

2024年5月14—15日,水利部水土保持监测中心在山东省泰安市组织召开全国水土保持监测设备计量技术研讨会,以交流研讨水土保持监测设备计量工作,分析面临的形势与任务,安排下一阶段计量重点工作。

近年来,按照《水利部办公厅 市场监管总局办公厅关于开展水土保持监测设备计量管理工作的通知》(办水保〔2021〕357号)相关要求,水土保持监测设备计量工作进展快速,在扎实开展水土保持监测、获取权威监测数据、支撑政府和部门决策等方面发挥了积极作用。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代水土保持工作的意见》中,对水土保持计量做了明确要求,水土保持监测设备计量迎来重大发展机遇。

会议形成共识,要深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记关于治水重要论述精神,按照国家要求和水利部工作部署,全力推进水土保持监测设备计量工作,为水土保持高质量发展提供坚强支撑;要提高站位,充分认识计量工作的重要性,把计量工作融

入水土保持高质量发展、智慧水利乃至美丽中国建设中;要大力推进,努力实现要素全覆盖、领域全覆盖、周期全覆盖的计量全覆盖;要充分发挥社会计量机构第三方服务作用;要进一步扎实做好标准编制、设备研发、计量费用计列、设备台账建立及计量信息化管理等基础工作。

会议还组织与会代表对泰安市徂徕山水土保持监测站、新泰市泰山百合水土保持科技示范园进行了现场考察;邀请中国计量科学研究院、中国水利水电科学研究院标准与计量中心、水利部水仪器及岩土工程仪器质量监督检验测试中心、山东省水文计量检定中心(华东水文仪器检测中心)的专家开展了计量技术讲座;山东、河北、吉林、湖北、四川和贵州6个省份做了典型发言;各流域管理机构和其他省区都做了交流发言。来自水利部水土保持监测中心,中国科学院水利部水土保持研究所,各流域管理机构和省级水土保持监测机构的代表,共计47人参加了会议。

(来源:水土保持生态环境建设网)