

生产建设项目水土保持设施验收报告 编制要点及常见问题分析

孙云海¹, 李玉琦¹, 王劲峰², 沈 瀛³, 李志梅⁴, 赵泽森⁵, 金 垚⁶

1. 北京国土丹青工程技术有限公司, 北京 100083;
2. 北京市丰台区水文和水土保持工作站, 北京 100165;
3. 北京城市排水集团有限责任公司, 北京 100044;
4. 北京市延庆区水务局, 北京 102100;
5. 北京市水务综合执法总队, 北京 100036;
6. 北京诺和兴建设工程有限公司, 北京 102627)

[关键词] 生产建设项目; 水土保持设施; 验收报告; 编制要点; 常见问题

[摘要] 为了提高水土保持设施验收报告的编制质量, 保障生产建设项目水土保持设施自主验收工作的有序开展, 更好地落实《生产建设项目水土保持方案管理办法》(水利部令第 53 号) 的相关要求, 梳理总结了自生产建设项目水土保持设施验收转为建设单位自主开展以来, 水土保持设施验收报告编制的具体实践和经验, 提出了建设单位水土保持法定义务履行情况、水土流失防治任务完成情况、水土保持设施质量、水土流失防治效果、水土保持工作组织和管理情况 5 个方面的验收报告编制要点, 并提出验收报告普遍存在的生产建设项目及项目区概况描述不清、水土保持方案及变更情况分析不到位、水土流失防治指标不规范且计算有误等 8 个共性问题。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.06.011

[引用格式] 孙云海, 李玉琦, 王劲峰, 等. 生产建设项目水土保持设施验收报告编制要点及常见问题分析[J]. 中国水土保持, 2024(6):34-36, 43.

《生产建设项目水土保持方案管理办法》(水利部令第 53 号) 中明确规定, 生产建设项目投入使用前, 生产建设单位应当按照水利部规定的标准和要求, 开展水土保持设施自主验收, 其中, 编制水土保持方案报告书的, 由生产建设单位组织第三方机构编制水土保持设施验收报告。2017 年 9 月, 《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》(国发〔2017〕46 号) 取消了各级水行政主管部门实施的生产建设项目水土保持设施验收审批行政许可事项, 转为生产建设单位按照有关要求自主开展水土保持设施验收。为贯彻落实国务院决定精神, 规范生产建设项目水土保持设施自主验收的程序和标准, 切实加强事中事后监管, 水利部发布了《水利部关于加强事中事后监管 规范生产建设项目水土保持设施自主验收的通知》(水保〔2017〕365 号)。2018 年, 为进一步规范生产建设项目水土保持设施自主验收工作, 水利部制定了《生产建设项目水土保持设施自主验收规程(试行)》, 明确了水土保持设施自主验收的具体内容和基本要求。多年的实践证明, 施行水土保持设施自主验收对做好生产建设项目的水土保持工作起到了积极的作用, 实现了水土保持方案落实效果的“收口”和“把关”作用。

生产建设项目水土保持设施自主验收赋予了建设单位更大的自主权, 对营商环境改善起到了积极作用。然而, 部分生产建设单位对应承担的水土保持主体责

任认识不足, 主观上对水土保持设施验收工作重视程度不够。同时, 建设单位委托的水土保持设施验收报告编制单位和技术人员因对项目调查的内容不全面, 对水土保持设施验收报告中应体现和分析的重点内容不掌握, 导致其编制的水土保持设施验收报告中对建设单位水土保持法定义务履行情况, 水土流失防治效果, 水土保持设施的建成情况、施工质量、运行管理和维护情况等分析不到位或不全面, 甚至对生产建设项目存在的问题视若无睹, 严重影响了水土保持设施验收结论的准确性, 制约了水土保持高质量发展。在新时期高质量发展对水土保持提出更高要求的背景下, 基于总结自《生产建设项目水土保持方案管理办法》和水土保持设施验收相关规定施行以来的水土保持设施自主验收实践, 本研究梳理了水土保持设施验收报告的编制要点, 分析了水土保持设施验收报告中存在的常见问题, 以期加强生产建设单位及相关水土保持技术服务单位对水土保持设施自主验收的重视, 逐步提高水土保持设施验收报告的编制质量, 进一步推动生产建设项目水土保持工作高质量发展。

1 水土保持设施验收报告编制要点

根据《生产建设项目水土保持设施自主验收规程(试行)》及相关文件要求, 生产建设项目水土保持设施验收报告应重点对建设单位水土保持法定义务履行

情况、水土流失防治任务完成情况、水土保持设施质量、水土流失防治效果、水土保持工作组织和管理情况进行全面、真实、客观和科学的分析。

1.1 建设单位水土保持法定义务履行情况

建设单位是生产建设项目水土流失防治的责任主体,必须履行生产建设项目全过程水土流失防治法定义务。为此,验收报告需关注建设项目水土保持方案(含变更)编报情况、水土保持初步设计和施工图设计情况、水土保持监测及监理开展情况、水土保持补偿费缴纳情况等建设单位应尽的法定义务履行情况。一是要根据方案编制时所依据的主体工程设计文件,分析评价水土保持方案(含变更)的编报、审批手续是否完备;二是要根据项目水土保持初步设计和施工图设计资料是否齐全,分析水土保持措施是否纳入主体设计中;三是要根据项目开工时间、水土保持监测委托和实施时间,分析项目是否及时开展了水土保持监测工作;四是要根据水土保持监理工作组织机构,工程的质量、进度和投资控制及采取措施的有效性,对工程水土保持监理进行分析评价;五是要对项目水土保持补偿费是否及时和足额缴纳进行说明,对其变更及合规性进行分析^[1]。

1.2 水土流失防治任务完成情况

水土流失防治任务完成情况应以水土保持方案(含变更)及其批复、水土保持初步设计和施工图设计及其审批(审查、审定)意见为依据。验收报告要特别关注水土流失防治责任范围及其变化情况,弃土(渣)场和取土(料)场及防护情况,水土保持工程、植物及临时措施实施情况。对于水土流失防治责任范围及其变化情况,需通过查阅监测资料、工程征占地资料,利用无人机、遥感影像、全站仪等先进的技术手段和方法,分析工程扰动是否得到有效控制。对于弃土(渣)场和取土(料)场及防护情况,需通过复核弃土(渣)场和取土(料)场的设计和质量评定资料、防护设施实施情况、安全稳定情况等,对其是否满足水土流失防治要求进行重点分析。对于水土保持措施实施情况,需对水土保持措施体系的完整性及措施体系布设是否符合水土保持方案设计要求进行详细分析;需重点分析各防治分区的水土保持工程、植物措施的工程量是否按照水土保持方案设计实施,实施标准是否降低,水土保持功能是否降低,水土保持措施是否能够有效发挥作用;对于临时措施需分析在建设期间是否及时采取了临时防护措施及其效果发挥情况。

1.3 水土保持设施质量

根据项目水土保持监理总结报告和已批复的水土保持方案,在对方案批复与实际实施的水土保持措施

数量进行对比分析的基础上,重点复核水土保持设施质量,包括水土保持分部工程、单位工程的验收资料(含验收签证和鉴定书)是否齐全,并对其真实性进行现场复核;复核水土保持工程(不含隐蔽工程)措施的外观、数量和效果等,尤其是弃渣场,应根据弃渣场选址、堆渣量、最大堆渣高度和周边重要防护设施情况,开展必要的稳定性评估;复核水土保持植物措施的组成、数量、成活率和景观效果等。根据复核结果,对水土保持设施质量进行综合分析和评价。

1.4 水土流失防治效果

根据水土保持监测成果,重点分析工程扰动范围内的水土流失是否得到有效控制,实施的水土保持设施功能是否正常和有效,计算和分析水土流失各项防治指标能否达到已批复水土保持方案的要求。同时要对项目现场是否有侵蚀沟、滑坡、崩塌等水土流失现象,是否有渣体溢出、排水不畅、植被恢复不到位以及地表裸露等问题进行重点调查和分析,明确项目建设是否造成了水土流失危害、重要防护对象是否存在严重水土流失危害隐患。

1.5 水土保持工作组织和管理情况

根据工程建设实际情况,重点分析建设单位对水土保持工作的重视程度,包括组织领导机构是否健全、人员配备是否到位、责任分工是否明确、组织管理运行是否正常、有关水土保持制度是否完备、水土保持工程招投标及合同执行是否规范;分析水土保持监测、监理工作开展情况是否规范;分析各级水行政主管部门对项目的水土保持监督检查意见,以及建设单位和各参建单位的回复,逐项复核和分析监督检查意见的落实和相应整改情况;分析水土保持补偿费是否按照征占地范围足额缴纳,免缴水土保持补偿费的手续是否齐全,水土保持设施管护单位是否落实到位,管护责任是否明确。

2 水土保持设施验收报告中存在的常见问题

根据水土保持设施验收报告编制要点及相应要求,提出当前生产建设项目水土保持设施验收报告中存在的共性问题,并给出部分验收报告编写建议,以提高水土保持设施验收报告的编制质量。

2.1 生产建设项目及项目区概况描述不清

许多验收报告编制人员忽视生产建设项目及项目区概况的重要性,对生产建设项目及项目区概况介绍不清楚、更新不及时,甚至直接照搬水土保持方案中的相关内容,导致该章节内容中的项目数据与实际监测数据存在较大差异,工程主要技术指标、项目组成和布置、工程占地、土石方挖填等数据与实际情况不相符。

对于大部分生产建设项目而言,水土保持方案中的设计值与实际建成情况存在一定差异,建议编写水土保持设施验收报告时依据工程竣工时的实际情况,准确描述生产建设项目及项目区概况,为后续水土保持工作分析打好基础。

2.2 水土保持方案及变更情况分析不到位

部分验收报告在对水土保持方案是否发生变更进行对比分析时,缺少对水土保持方案设计量和实际建成量间具体数量、变化量及变化率的对比分析,就直接得出不涉及方案变更的结论^[2]。已批复的水土保持方案是否发生变更,需要根据《水利部生产建设项目水土保持方案变更管理规定(试行)》(办水保〔2016〕65号)、《生产建设项目水土保持方案管理办法》(水利部令第53号)以及地方相关规定的变更条款,对工程可能涉及变更的环节进行逐项对比分析。对于已批复的水土保持方案变更报告,要根据变更报告的相关批复文件的数据,对是否再次涉及变更进行分析,并明确给出变更后是否再次涉及变更的结论。

2.3 水土保持方案实施情况及变化原因的解释缺失或不合理

水土保持方案实施情况包括水土流失防治责任范围、弃渣场设置、取土场设置、水土保持措施总体布局、水土保持措施完成情况、水土保持投资等内容。验收报告经常出现“只对比不分析”或“对比多分析少”的现象,大部分验收报告仅以列表的方式对水土保持方案中涉及的上述各项内容进行数量对比,经常缺少从主体设计变化、水土保持设施实施的条件及优化等角度进行深度剖析,还有部分验收报告只解释变化原因,缺少分析变化的合理性和变化后是否达到水土保持相关要求,就作出变化后是否通过水土保持设施验收的结论,达不到水土保持设施验收的目的。

2.4 水土保持工程项目划分不规范、质量评定结果不合理

水土保持工程质量评定普遍存在质量问题。一是工程质量管理体系千篇一律,未结合项目各参建单位的实际情况进行表述;二是各水土流失防治分区水土保持工程质量评定时未按照《水土保持工程质量评定规程》进行项目划分,单位工程、分部工程、单元工程名称随意,划分依据不明确或过于宽泛,划分出的工程数量与措施量及划分依据不对应,且有的划分结果与质量验收报告中对应的工程数量不匹配;三是水土保持设施质量评定结果基本均为“合格”,水土保持设施质量评定仅依据水土保持监理或主体监理认定的结果,未体现水土保持设施验收报告编制单位在现场抽样和复核的结果,或者验收报告编制单位在未进行水土保

持设施现场抽样和复核,对项目水土保持工程措施的外观和尺寸,植物措施中乔灌木树种的保存率、草本植物的盖度及长势等水土保持设施的质量缺乏具体数据支撑的情况下,就直接给出“合格”的结论。

2.5 水土流失防治指标不规范且计算有误

水土流失防治指标计算过程中普遍存在的问题为:一是防治指标名称不准确和不规范,如水土流失控制比、植被恢复系(指)数、林草植被覆盖率等防治指标名称;二是对于有临时占地或代征城市公共用地的项目,计算林草植被覆盖率时,有基于水土流失防治责任范围的,也有基于建设用地红线范围的,对涉及水域或复耕的项目,防治责任范围未扣除水域或复耕面积;三是水土流失防治指标的计算缺乏计算过程,未列出各防治分区的具体数据,而只列出项目汇总结果,影响对计算结果准确性和正确性的判别;四是缺乏公众满意度调查结果的具体数据支撑,流于形式。

2.6 水行政主管部门监督检查意见及落实情况描述不全面

验收报告普遍存在对水行政主管部门监督检查意见及落实情况的描述和分析不全面的问题,大部分验收报告只罗列了水行政主管部门监督检查的时间,未具体写出水行政主管部门提出的监督检查意见,以及建设单位和相关参建单位针对监督检查意见的整改情况及整改前后的对比分析,更缺乏整改后是否满足相关要求的结论。

2.7 水土保持补偿费缴纳结论错误

对于是否需要缴纳水土保持补偿费的情况,部分验收报告只与已批复的水土保持方案计算的水土保持补偿费进行对比,未按照建设过程中实际发生的征占地范围进行复核,导致在建设过程中水土流失防治责任范围增加的情况下,水土保持补偿费依然按照批复方案的防治责任范围进行对比,验收报告就给出已足额缴纳了水土保持补偿费的错误结论。

2.8 遗留问题及后续安排不具体

部分工程由于特殊原因存在一定的遗留问题,但验收报告未能准确理解和把握遗留问题,片面地把所有暂时不能解决或没有完全解决的问题作为遗留问题。有关规范要求尽可能“无问题”验收,但确实存在暂时不能解决,而水土流失防治指标满足设计要求的情况,只有在建设单位做出近期可以解决的承诺安排后,才可作为遗留问题来处理。因此,验收报告不能以“遗留问题”为由为水土保持设施验收“开绿灯”。

3 结束语

自生产建设项目水土保持设施(下转第43页)

表 2 各防治区水土保持措施

防治区	水土保持措施
挖方路基区	表土剥离,施工期间布设临时排水沟、沉沙池、临时苫盖措施,施工后布设永久性截排水措施、表土回填、护坡、绿化
填方路基区	
半挖半填路基区	
桥涵工程区	施工期间在主体工程布设桥头锥坡空心块植草防护的基础上,设置泥浆沉淀池,桥墩基础施工过程中增设临时排水沟、砖砌沉沙池、编织土袋挡墙、临时彩条布苫盖等措施;施工后陆地段全面整地、绿化
隧道工程区	施工期间在主体工程布设洞口坡顶截排水沟、洞脸边坡喷播植草护坡的基础上,洞脸边坡布设临时彩条布苫盖措施
施工便道区	主体工程未设计水土保持措施,施工期间增设临时排水沟、砖砌沉沙池等措施,施工后全面整地、绿化
施工加工区	主体工程未设计水土保持措施,施工期间布设临时排水沟、砖砌沉沙池、编织土袋挡墙、临时彩条布苫盖等措施,施工后土地整治、全面整地、撒播草籽绿化
临时堆土区	
弃渣场区	主体工程未设计水土保持措施,新增浆砌石挡墙、浆砌石截排水沟、砖砌沉沙池、全面整地、绿化等措施

水保〔2015〕139号)“线性项目丘陵区长度不小于5 km、平原区长度不小于20 km,应频繁使用遥感监测,适时增加无人机遥感监测”的规定,监测点主要采用遥感监测,并增加无人机航测,以实现工程全过程全周期监测。另外,定期在排水沟和沉沙池取样,观测工程建设期土壤侵蚀情况;设置标准样地监测植物生长情况,包括成活率、保存率、植被覆盖度等,乔灌木树种样方为20 m×20 m,草皮监测样方为5 m×5 m;设置驻地专业巡查员,每日常态化到各防治区巡查检查,并填写日巡查记录表,若有突发情况,则巡查员要及时应对处理,以免事件扩大。

5 结束语

为有序开展国道 G102 线小凌河桥至四合段改建工程水土保持工作,解决因建设活动造成的水土流失问题,对各防治区施工期、自然恢复期土壤流失量进行了测算,并基于此设计了各区水土保持措施及监测方

(上接第 36 页)验收转为自主开展以来,生产建设单位水土保持主体责任更加明确,水土保持工作更加高效。生产建设单位要高度重视水土保持设施的自主验收工作,所委托的第三方水土保持设施验收报告编制单位要与建设单位及各参建单位统筹协调和配合,在资料收集和现场调查的基础上,对项目生产建设单位法定义务履行情况、水土保持设施完成情况、水土保持设施质量、水土流失防治效果,以及水土保持设施的运行、管理及维护情况等,进行全面和科学分析,严格按照水土保持设施验收报告示范文本的格式要求,不断提升验收报告的编制水平,为科学、合理、严谨、公正的水土保持设施自主验收提供全面、可靠的技术文本和数据支撑。

法。工程建设期应严格落实水土流失防治主体责任,除了严保各项水土保持措施落实到位,水土流失监测也应日常化、规范化,以便随时掌握工程水土流失状况及水保措施运维情况,若有应急情况发生,则可及时调整水保方案,采取措施,严控人为水土流失。

[参考文献]

- [1] 张静晓,刘洋,杨琦.面向重大线性工程的施工道路沿线生态环境影响因素与绿化措施研究[J].中国公路学报,2023,36(5):231-243.
- [2] 逢红,王曦臣.北方土石山区公路工程重点对象水土流失动态监测探讨[J].广东水利水电,2023(9):56-59.

收稿日期:2023-08-30

第一作者:孔庆春(1980—),女,辽宁凌海人,工程师,学士,主要从事水土保持工作。

E-mail: kongqingcun123@126.com

(责任编辑 张绪兰)

[参考文献]

- [1] 杨微,刘彬.松干水土保持设施验收技术评价工作思路研究[J].东北水利水电,2021,39(1):36-39.
- [2] 刘立红,史怀苹,王兵,等.北京市水土保持设施验收核查问题思考[J].水利技术监督,2023(1):80-84.

收稿日期:2023-08-29

第一作者:孙云海(1991—),男,黑龙江鹤岗人,工程师,学士,主要从事水土保持方案编制、水土保持监测、水土保持设施竣工验收、水影响评价等技术咨询和服务工作。

E-mail: 1508159287@qq.com

(责任编辑 李佳星)