

温州市水土保持方案编制质量与技术审查探讨

马 明¹, 郑晓鹏¹, 蔡舒晨²

(1. 温州市水利电力勘测设计院有限公司, 浙江 温州 325099;

2. 温州市水利局, 浙江 温州 325099)

[关键词] 水土保持方案; 编制质量; 技术审查; 温州市

[摘 要] 温州市生产建设项目数量多、分布广, 水土保持方案审查任务十分繁重。根据温州市水土保持方案质量抽查结果, 水土保持方案编制存在对新标准理解不足、项目选址分析不符合标准、现场调查不充分、随意拆分项目规模、对特殊项目认识不足、编制单位质量良莠不齐等问题; 技术审查存在审查专家素质参差不齐、对技术审查文件理解不足、审查经费难以保障、审查过程讨论不足等问题。针对当前存在的问题, 提出加强从业人员专业培训、优化审查专家组成、完善第三方技术支撑服务、加强行政监管、严格落实水土保持信用监管“两单”制度等对策, 以期全面提高水土保持方案编制质量和技术审查水平, 推动水土保持高质量发展。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2023)03-0047-03

随着我国经济社会的快速发展, 人们对水土保持及生态环境的要求也越来越高。为顺应时代发展要求, 水利部组织开展了对水土保持相关技术标准的修订, 在 2018 年 11 月发布了《生产建设项目水土保持技术标准》(GB 50433—2018) 和《生产建设项目水土流失防治标准》(GB/T 50434—2018), 并于 2019 年 4 月 1 日起正式实施。依据水土保持法律法规和修订后的新标准, 水利部印发了《生产建设项目水土保持方案技术审查要点》(水保监[2020]63 号), 并于 2021 年 1 月 1 日起执行。

温州市地处浙江省东南部, 是中国民营经济发展

的先发地区与改革开放的前沿阵地, 民营经济十分活跃, 生产建设项目数量多、分布广。根据《中华人民共和国水土保持法》第二十五条规定: “在山区、丘陵区、风沙区以及水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目, 生产建设单位应当编制水土保持方案……” 温州市全域均属于山区、丘陵区, 可能造成水土流失的生产建设项目均应依法编制水土保持方案。据统计, 2019—2021 年温州市累计审批的各类生产建设项目水土保持方案达 2 000 余件, 其中水土保持方案报告书近 1 000 件, 审查任务十分繁重。根据 2022 年温州市水土保持方

度融合, 探索人为水土流失地块智能提取、水土流失风险智能识别、水土流失风险自动监控预警等技术, 构建人为水土流失数字化场景和风险预警模型, 实现人为水土流失的实时监控、精细化监管、及时风险预警等, 为水土流失社会管理精准化决策提供有力支撑。

[参考文献]

- [1] 赵俊侠, 任婧宇, 杨亚娟, 等. 生产建设项目水土保持“天地一体化”监管存在问题及建议[J]. 中国水土保持, 2019(6): 53-55.
- [2] 寇馨月, 姜学兵, 亢庆, 等. 水土保持“天地一体化”项目监管技术体系构建与应用[J]. 中国水土保持科学, 2021, 19(2): 98-107.
- [3] 姜德文, 亢庆, 赵永军, 等. 生产建设项目水土保持“天地一体化”监管技术研究[J]. 中国水土保持, 2016(11): 1-3.
- [4] 姜德文. 水土保持强监管目标任务及方法探讨[J]. 中国水

利, 2019(1): 13-16.

- [5] 刘宇, 周娟. 生产建设项目水土保持“天地一体化”监管工作探讨[J]. 亚热带水土保持, 2019, 31(4): 60-64.
- [6] 石芬芬, 田魏龙, 万佳蕾. 无人机遥感技术在江西省生产建设项目水土保持监管中的应用[J]. 亚热带水土保持, 2019, 31(4): 65-67.
- [7] 卢敬德, 伍容容, 罗志东, 等. 生产建设项目动态监管信息移动采集和管理技术与应用[J]. 中国水土保持, 2016(11): 32-35.
- [8] 乔殿新. 高质量发展视角下智慧水土保持发展探讨[J]. 中国水土保持, 2020(7): 1-3, 64.

[作者简介] 程复(1981—), 男, 山西朔州人, 高级工程师, 博士, 主要从事水土保持信息化工作。

[收稿日期] 2022-07-26

(责任编辑 李佳星)

案质量抽查结果,在抽查的 16 件水土保持方案中有 11 件存在不同程度的质量问题,水土保持方案总体编制质量不高,编制过程和技术审查中还存在不同程度的问题。通过总结水土保持方案编制和技术审查中存在的主要问题,提出相应的对策建议,以期全面提高水土保持方案编制质量和技术审查水平,推动水土保持高质量发展。

1 水土保持方案编制常见问题

1.1 对新标准理解不足

《生产建设项目水土保持技术标准》(GB 50433—2018)和《生产建设项目水土流失防治标准》(GB/T 50434—2018)已正式实施超过 3 a,部分水土保持方案仍然使用“直接影响区”“扰动土地整治率”“拦渣率”等旧概念;新标准加强了对表土的保护和利用,要求对存在表土的占地做到“应剥尽剥”,部分方案仍然采用按需剥离表土或不剥离表土的方式,缺乏对表土的资源化利用;6 项水土流失防治指标是规范生产建设活动、衡量水土保持设施是否达到验收标准的重要量化指标,新标准对水土流失防治指标进行了修订,许多方案编制技术人员未能充分理解各指标的含义,随意设定指标值,导致有些生产建设项目无法通过水土保持设施验收;温州市“七山二水一分田”,土地资源极其匮乏,生产建设项目产生的大量废弃渣土经常无处消纳,新标准要求方案明确余方消纳位置,部分方案编制技术人员随意编造余方消纳点,不考虑余方消纳方案的合理性、可行性,甚至假造余方消纳协议或将余方承包给个人进行消纳,导致余方处置未落到实处;部分方案编制技术人员对水土保持补偿费计征办法和免征范围不了解或理解有误;水土保持方案普遍存在预测水土流失量不合理、预测单元划分不准确、预测时段界定有误等问题,部分方案仍然使用类比法、流失系数法等新标准不推荐的预测方法。

1.2 项目选址分析不符合标准

修订后的新标准和方案审查要点均对生产建设项目选址作出了明确要求,对选址涉及生态保护红线、永久基本农田、生态公益林、饮用水水源保护区、自然保护区、风景名胜区、国家公园、地质公园、森林公园、世界文化和自然遗产地、重要湿地、文物保护单位等,且不满足相关法律法规的生产建设项目不予通过审查;对选址无法避让水土流失重点预防区和重点治理区时未提出相关优化措施的生产建设项目不予通过审查。然而,部分方案编制技术人员对选址的调查不够深入,直接作出不符合实际情况的结论,或对项目涉及的敏

感要素“一带而过”,未进行深入分析,甚至为了通过审查而掩盖项目涉及敏感要素的实际情况。

1.3 现场调查不充分

部分方案编制技术人员没有充分了解生产建设项目的施工工艺,对基础处理、开挖回填、水利工程施工导流等工艺认识不足,导致土石方计算、水土保持措施布设等存在重大失误;没有做到充分勘测施工现场,甚至机械套用模板、闭门造车,导致施工组织设计、水土保持措施设计等不符合实际情况,可操作性较差,直接影响水土流失防治效果,甚至影响施工安全。此外,部分技术人员对已开工项目施工现场的违法违规行为视而不见、包庇掩盖。例如某个靠近河道的已开工项目,施工单位将项目部、临时堆土场、泥浆池等临时设施布设在河道管理范围内,方案编制技术人员人为修改临时设施位置,拍摄现场影像时故意避开违法区域,且在方案评审时包庇掩盖违法违规行为。

1.4 随意拆分项目规模

依据生产建设项目规模,其水土保持方案分为报告书和报告表,水土保持方案报告表实行承诺制,编制要求简单,行政许可周期短。部分编制单位为了降低审批难度,随意拆分项目规模或压低项目土石方量,“以大报小”,缺乏技术服务行业自律精神。

1.5 对特殊项目的认识不足

由于早期水土保持监管不到位,因此温州市存在部分“未批先建”的生产建设项目,甚至有些项目已竣工。针对此类特殊项目,方案编制技术人员没有考虑实际情况,仍然按照未开工的情况来编制水土保持方案,背离了项目的实际情况,导致水土保持措施设计不具有可操作性。

1.6 编制单位质量良莠不齐

由于取消了水土保持方案编制单位资质要求,因此温州市涌现出一大批方案编制服务机构。这些服务机构质量良莠不齐,技术人员挂靠、“枪手”代笔、“皮包公司”等现象屡见不鲜,导致编制的水土保持方案存在大量抄袭、数据造假、图纸不规范等低级错误。此外,经常出现方案编制人员与审查会议上的汇报人员不一致的情况,汇报人员对水土保持方案和生产建设项目实际情况没有充分了解,不能及时回应审查专家提出的意见。

2 水土保持方案技术审查面临的问题

2.1 审查专家素质参差不齐

浙江省已建立了水土保持专家库,并对方案审查专家提出了具体要求,要求市、县级水土保持方案技术

评审专家组中应至少包含 1 位专家库中的专家。然而,目前省级水土保持方案评审专家未能全面、大批量地参与到基层承担的方案审查工作中,市县级审批项目仍存在明显的技术支撑短板。

2.2 对技术审查文件理解不足

《生产建设项目水土保持方案技术审查要点》对水土保持方案的章节设置、编制内容、审查要求、赋分标准等均有详细的规定,然而部分水行政主管部门工作人员和审查专家对审查要点理解不足,出现审查会议组织不充分、会议流程不完整、专家意见不精准、部分审批内容未开展审查赋分工作等问题,审查质量达不到要求。

2.3 审查经费难以保障

依据相关规定,水土保持方案审查经费应由审批部门出具,并列入财政支出。然而,温州市各级水行政主管部门普遍存在审查经费不足的问题,造成审查专家人员不足且级别较低等。

2.4 审查过程讨论不足

受时间和费用的限制,审查会议通常不安排现场踏勘,这就对审查会议的现场讨论提出了更高要求。然而,当前审查会议未要求主体设计单位参会,已开工的项目未要求施工单位参会,涉及生态敏感区的项目未要求自然资源、生态环境主管部门参会,甚至部分审查会议出现水土保持方案编制负责人、建设单位代表缺席的情况,造成审查会议的现场讨论无法做到有效沟通,审查专家对项目建设情况、施工工艺等无法充分了解,技术审查流于形式、敷衍了事,没有起到技术审查的实际作用。

3 对策

3.1 加强从业人员专业培训,提升专业水平

水土保持涉及学科广泛、专业性较强,对方案编制人员、审查专家、主管部门工作人员等要求较高,应加强省、市、县定期培训机制和继续教育体系,进一步加强针对不同层级、不同类别从业人员的相关法律法规和技术标准培训学习;定期开展从业人员学术交流,适时开展各级从业人员技术评比;充分整合现有培训教育资源,组织一批实力雄厚的技术单位编纂水土保持行业培训教材,定期开展线上和线下培训,提升相关从业人员的专业水平。

3.2 优化审查专家组成,保证审查质量

建立健全水土保持专家库,除国家级、省级水土保

持专家库外,应探索建立市、县级水土保持专家库,完善专家考核机制和退出机制,由行业主管部门负责对审查专家进行定期考核,建议对专业性差、态度不认真、评审不负责的专家减少抽取频次。

3.3 完善第三方技术支持服务

温州市水行政主管部门正在探索通过购买市场服务、委托第三方技术服务机构的方式对水土保持方案进行审查,这种方式可以在一定程度上解决审批部门人员不足、技术性不强的困境,对提升方案编制质量起到一定的推动作用。但是,这种方式对第三方技术服务机构的技术水平、人员素质、团队能力等有较高要求,在实际操作中,应选择技术实力雄厚、人才储备丰富、业绩成果突出、市场口碑良好的技术服务单位,并加强对技术服务单位的市场监管、定期考核。

3.4 加强行政监管,落实水土保持方案质量抽查工作

水土保持方案质量抽查是控制水土保持方案质量的重要手段,应适当加大抽查比例,努力做到行业类别全覆盖、编制单位全覆盖、县级行政区域全覆盖,并适当向重点项目、水土流失危害较大的项目倾斜。对审批后出现质量抽查不合格的项目,应按照规定撤销许可决定;对存在违法违规行为的生产建设单位依法依规进行查处;对出现多次质量抽查不合格的编制单位应进行重点抽查、常态监管。

3.5 严格落实水土保持信用监管“两单”制度,维护市场稳定

2020年7月,水利部办公厅印发了《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》(办水保〔2020〕157号)。2022年3月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见》(中办发〔2022〕25号),要求全面实施水土保持领域信用评价,落实水土保持信用监管“两单”制度,强化信用评价结果的共享运用。应严格落实“两单”制度,将达到认定要求的水保持市场主体及时纳入“两单”并及时报送和公开,让纳入“两单”的市场主体“一地受限、处处受限”,维护水土保持技术服务市场稳定,推动其健康发展,促进水土保持方案质量的全面提升。

[作者简介] 马明(1985—),男,安徽广德人,高级工程师,学士,主要从事水土保持设计咨询工作。

[收稿日期] 2022-12-26

(责任编辑 李佳星)