

# 和田地区生产建设项目水土保持遥感监管实践

许小有<sup>1</sup>, 樊庆国<sup>2</sup>, 王 福<sup>1</sup>, 马成利<sup>1</sup>, 马志海<sup>1</sup>

(1. 新疆绿疆源生态工程有限责任公司, 新疆 乌鲁木齐 830099;

2. 和田地区水利局, 新疆 和田 848000)

[关键词] 生产建设项目; 水土保持; 遥感监管; 和田地区; 新疆

[摘 要] 2020 年以来, 和田地区按照水利部和自治区水利厅的部署, 已连续 4 a 实施完成了生产建设项目水土保持遥感监管, 共核查图斑 2 736 个。2020—2023 年, 核查图斑共涉及生产建设项目 968 个, 其中合规项目 470 个, 不合规项目 498 个, 占比分别为 48.55%、51.45%; 水利部下发图斑、核查图斑数量均呈逐年下降趋势, 生产建设项目图斑、涉及项目及不合规项目数量整体均呈逐年下降趋势, 表明生产建设项目水土保持违法违规现象得到有效遏制; 遥感监管过程中存在遥感图斑解译不准确、水土保持基础信息数据不完善、认定查处不全面及县级水行政主管部门监管力度不足等问题, 建议提高解译精度、规范基础数据管理、加强认定查处和强化执法力度, 以提高遥感监管水平。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C DOI:10.3969/j.issn.1000-0941.2024.08.002

[引用格式] 许小有, 樊庆国, 王福, 等. 和田地区生产建设项目水土保持遥感监管实践[J]. 中国水土保持, 2024(8): 8-10.

和田地区位于新疆维吾尔自治区南部, 总体经济发展水平相对落后, 在脱贫攻坚和乡村振兴战略的指引下, 基础建设和工农业产业正处于快速发展的阶段。近年来, 地区内生产建设项目数量持续增多、规模持续扩大, 在极大改善基础设施条件和发展经济的同时, 也带来地表扰动、植被破坏、废土废渣随意堆存等问题, 由此引发的人为水土流失加大了防治和监管的压力, 给水土保持和生态建设带来了极大挑战<sup>[1]</sup>。遥感监管作为新技术、新手段, 可实现全覆盖、高频次、精细化和规范化监管, 能有效弥补传统监管方式存在的短板。生产建设项目水土保持遥感监管是根据水土保持监督管理需求, 利用遥感影像、历史监管成果等基础数据, 在一定技术支持下生产监督业务数据并开展应用的工作<sup>[2]</sup>。2020 年以来, 和田地区按照水利部和自治区水利厅的部署, 已连续 4 a 实施完成了生产建设项目水土保持遥感监管, 成效显著, 水土保持“未批先建”等违法违规现象明显减少, 社会各界水土保持意识显著提升。笔者总结分析了和田地区水土保持遥感监管开展情况, 并就存在的问题提出了相应的建议, 以期进一步提升遥感监管效能。

## 1 区域概况

和田地区位于新疆维吾尔自治区最南端, 西南枕昆仑山, 东北深入塔克拉玛干沙漠腹地, 总土地面积 24.90 万 km<sup>2</sup>。属暖温带极端干旱荒漠气候区, 降水稀少, 蒸发强烈, 南部山区年均降水量 300 mm, 北部平原

区不同地点年均降水量 28.9~47.1 mm。地形地貌由南部海拔 5 200~5 500 m 的高山区向北部海拔 1 250 m 以下的沙漠平原区过渡, 是全国水土流失较严重的地区之一。根据新疆维吾尔自治区 2021 年水土流失动态监测年报, 和田地区水土流失面积 154 052.91 km<sup>2</sup>, 占土地总面积的 61.87%, 水土流失面积大、分布广、危害大、治理难, 严重制约着地区社会经济的可持续发展。2018 年以来, 和田地区积极主动全面开展水土流失综合治理和生产建设项目水土保持监管, 组织编制完成了地区及所属 8 个县(市)的水土保持规划, 确定了近期和远期水土流失治理和预防保护目标, 持续开展了水土保持目标责任考核和规划实施情况评估, 在水土流失综合治理、水土保持监督管理、水土保持监测评价、水土保持信息化应用及水土保持培训教育方面均取得了显著成效。

## 2 遥感监管内容

和田地区生产建设项目水土保持遥感监管工作主要是根据水利部下发的遥感监管任务, 开展现场复核、合规性认定、违法违规查处和违法违规整改销号等工作。

1) 现场复核。依托生产建设项目水土保持信息化监管平台, 开展下发图斑的现场复核工作, 包括判别扰动图斑类型、核查拍照、填写图斑属性和数据修正与入库。复核人员到达下发图斑所涉及的现场, 根据现场情况将图斑判别为生产建设项目图斑和非生产建设项

目图斑。针对生产建设项目图斑,需收集图斑涉及项目的相关资料,在遥感监管移动端平台填写图斑属性、关联项目;现场拍摄能反映项目现状的照片、项目标志牌照片,以及其他能够支撑现场核查的资料等,作为判别图斑扰动合规性的依据。若为非生产建设项目图斑,需依据图斑涉及项目的相关资料,在遥感监管移动端平台填写图斑属性,现场拍摄能反映项目土地利用类型和扰动状况的照片。

2) 合规性认定。生产建设项目合规性认定结果分为合规项目、不合规项目两种。其中,合规项目界定情形包括:①依法依规可不编报方案项目;②已报批方案且未超出防治责任范围(未上传入库)项目;③疑似超出防治责任范围但经核查实际未超出项目。不合规情形主要有“未批先建”、“未批先弃”、超出防治责任范围3类情形;另外其他违法违规行为如“未验先投”、建设地点变更、“未批先变”等也一并认定。生产建设项目合规性的判别可通过内业收集资料和交流座谈进行。若事实清楚、证据充分,则可直接进行合规性认定;若现场难以取证,则要采取一定的措施进行取证和认定。

3) 违法违规查处。对认定为违法违规的生产建设项目,要依法依规进行跟踪处置,主要包括下达整改意见、行政处理、立案等。

4) 违法违规整改销号。在整改期限内完成整改,并上传生产建设单位取得的水土保持方案行政许可(批复文件),或进入立案查处程序上传立案文件后,均可销号。

3 遥感监管开展情况

2020—2023 年和田地区共计接收水利部下发图斑 2 561 个,经拆分和合并处理,实际核查图斑 2 736 个,其中非生产建设项目扰动图斑 1 646 个、生产建设项目扰动图斑 1 090 个。经现场复核和合规性认定,

和田地区 2020—2023 年核查图斑中共涉及生产建设项目 968 个,其中合规项目 470 个,不合规项目 498 个,占比分别为 48.55%、51.45%,见表 1。

表 1 2020—2023 年遥感监管情况 个

| 年份   | 水利部<br>下发<br>图斑<br>数量 | 核查图斑数量  |                     |                    | 涉及的生产建设项目数量 |          |           |
|------|-----------------------|---------|---------------------|--------------------|-------------|----------|-----------|
|      |                       | 总图<br>斑 | 非生产建设<br>项目扰动<br>图斑 | 生产建设<br>项目扰动<br>图斑 | 总项目         | 合规<br>项目 | 不合规<br>项目 |
| 2020 | 1 818                 | 1 850   | 1 458               | 392                | 338         | 148      | 190       |
| 2021 | 308                   | 364     | 98                  | 266                | 233         | 43       | 190       |
| 2022 | 299                   | 368     | 68                  | 300                | 276         | 174      | 102       |
| 2023 | 136                   | 154     | 22                  | 132                | 121         | 105      | 16        |
| 合计   | 2 561                 | 2 736   | 1 614               | 1 090              | 968         | 470      | 498       |

3.1 基本情况分析

由表 1 可知,2020—2023 年水利部下发图斑呈逐年下降趋势,核查图斑、生产建设项目扰动图斑、涉及项目及不合规项目数量整体呈逐年下降趋势。2020 年作为遥感监管的第一年,需复核图斑 1 850 个,比水利部下发的图斑多,其中包含了大量的非生产建设项目扰动图斑和自然扰动图斑,非生产建设项目扰动图斑数量占下发图斑的 80.20%,由此可见下发图斑的准确性不高;不合规项目 190 个,占项目总数的 56.21%。2021 年属于去存量阶段,下发图斑准确性显著提升,非生产建设项目扰动图斑占比降为 31.82%;但不合规项目维持在高峰状态,占比达到 81.55%。2022—2023 年遥感监管成效初显,各项指标均呈下降趋势,下发图斑准确性进一步提高,2023 年非生产建设项目扰动图斑占比下降至 16.18%,而不合规项目下降明显,占比由 2022 年的 36.96%下降至 2023 年的 13.22%,表明生产建设项目水土保持违法违规现象得到有效遏制。

3.2 涉及的生产建设项目分析

3.2.1 合规项目分析

合规项目分析主要是通过合规情形、审批级别和建设状态进行分析,具体情况见表 2。

表 2 和田地区生产建设项目水土保持遥感监管合规项目情况 个

| 年份   | 合规<br>项目<br>数量 | 不同情形合规项目数量      |                             |                          | 不同审批级别项目数量 |    |     | 不同建设状态项目数量 |    |     |
|------|----------------|-----------------|-----------------------------|--------------------------|------------|----|-----|------------|----|-----|
|      |                | ①依法依规<br>可不编报方案 | ②已报批方案且未超出防<br>治责任范围(未上传入库) | ③疑似超出防治责任范<br>围但经核查实际未超出 | 省级         | 市级 | 县级  | 施工         | 停工 | 完工  |
| 2020 | 148            | 52              | 88                          | 8                        | 11         | 33 | 104 | 72         | 13 | 63  |
| 2021 | 43             | 12              | 29                          | 2                        | 5          | 1  | 37  | 23         | 2  | 18  |
| 2022 | 174            | 2               | 130                         | 42                       | 11         | 10 | 153 | 89         | 14 | 71  |
| 2023 | 105            | 4               | 65                          | 36                       | 5          | 6  | 94  | 84         | 4  | 17  |
| 合计   | 470            | 70              | 312                         | 88                       | 32         | 50 | 388 | 268        | 33 | 169 |

1) 2020—2023 年合规项目 3 种情形占比分别为 14.9%、66.4%、18.7%。合规项目中情形①发生的主要原因是下发图斑解译不准确,现场复核后多为原地貌地、政府预留用地、农事耕作用地等;情形②的项目

占比最高,其主要原因是未及时上传水土保持方案相关信息至全国水土保持信息管理系统,导致基础数据缺失,影响了遥感监管的准确性;情形③发生的主要原因是防治责任范围矢量数据上传不准确。

2)2020—2023 年省、市、县级审批的合规项目占比分别为 6.8%、10.6%、82.6%,说明各级水行政主管部门审批的项目均存在 3 种合规情形,其中县级存在的最多,主要原因为县级审批的生产建设项目基数大。

3)2020—2023 年建设状态处于施工、停工和完工的合规项目占比分别为 57.0%、7.0%、36.0%,说明处于 3 种建设状态的项目均存在 3 种合规情形,其中处于停工状态的最少,主要原因为停工项目基数小。

3.2.2 不合规项目分析

不合规项目通过不合规情形、审批级别和建设状态进行分析,具体情况见表 3。

表 3 和田地区生产建设项目水土保持遥感监管不合规项目情况

| 年份   | 不合规项目数量 | 不同情形不合规项目数量 |          |      |      | 不同批复级别项目数量 |    |     | 不同建设状态项目数量 |    |     |
|------|---------|-------------|----------|------|------|------------|----|-----|------------|----|-----|
|      |         | 未批先建        | 超出防治责任范围 | 未批先弃 | 未验先投 | 省级         | 市级 | 县级  | 施工         | 停工 | 完工  |
| 2020 | 190     | 183         | 1        | 4    | 2    | 7          | 9  | 174 | 88         | 29 | 73  |
| 2021 | 190     | 189         |          |      | 1    | 2          | 3  | 184 | 85         | 16 | 89  |
| 2022 | 102     | 99          | 3        |      |      | 1          | 1  | 101 | 56         | 8  | 38  |
| 2023 | 16      | 13          | 3        |      |      |            |    | 16  | 12         | 1  | 3   |
| 合计   | 498     | 484         | 7        | 4    | 3    | 10         | 13 | 475 | 241        | 54 | 203 |

4 结论与建议

开展生产建设项目水土保持遥感监管可及时发现并查处违法违规生产建设项目,推动各级水行政主管部门全面依法履职,实现从“被动查”到“主动管”的转变<sup>[3]</sup>。遥感监管能够有效提升对生产建设项目的监管强度和广度,加强对施工过程中“未批先弃”“超出防治责任范围”等难以发现的违法违规行为的监管,扩大对县级生产建设项目的监管范围,形成全链条、全区域、全覆盖的监管,弥补生产建设项目水土保持监管存在的短板。但扰动图斑解译精度不高、基础数据管理不规范、认定查处不全面和行政处罚落实不到位等,影响了遥感监管的效果。

1)提高扰动图斑解译精度。建立上下沟通机制,汇总现场核查反馈的解译问题,通过丰富解译标志库、加强技术培训、强化质量把关等方式,进一步提高扰动图斑解译精度,减少自然地貌、自然侵蚀、农业耕作等地块图斑的错误解译。

2)规范基础数据管理,确保下发图斑的准确性。一是完善水土保持方案审查,明确项目建设地点和征占地范围;二是严格落实全过程信息录入,规范防治责任范围矢量图,及时录入监测、监理、变更及验收等过程资料,并确保录入信息的准确性。

3)加强认定查处的完整性。根据《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),要求水行政主管部门开

展生产建设项目全过程监管,遥感监管也应落实生产建设项目全过程合规性监管,在现场复核和合规性认定中加强对水土保持监测、监理和验收的合规性认定,将未开展水土保持监测、监理及“未验先投”的项目纳入不合规项目。

2)2020—2023 年省、市、县级不合规项目占比分别为 2.0%、2.6%、95.4%,说明不合规项目主要为县级项目,县级水行政主管部门对生产建设项目的监管力度有待加强。

3)2020—2023 年建设状态处于施工、停工和完工的不合规项目占比分别为 48.4%、10.8%、40.8%,说明生产建设项目施工全过程均存在违法违规行为,且大部分项目存在“未批先建”违法违规行为。

展生产建设项目全过程监管,遥感监管也应落实生产建设项目全过程合规性监管,在现场复核和合规性认定中加强对水土保持监测、监理和验收的合规性认定,将未开展水土保持监测、监理及“未验先投”的项目纳入不合规项目。

4)强化执法力度。当前针对遥感监管中发现的不合规项目,大多采用限期整改的方式进行处理,很少采取通报、约谈和罚款等行政处罚,建设单位违法违规成本较低。建议各级水行政主管部门严格按照《中华人民共和国水土保持法》等相关法律法规和规范性文件,从严落实各项行政处罚,以案释法、以案示警,强化全社会水土保持意识。

[参考文献]

[1] 殷燕利. 简阳市生产建设项目水土保持遥感监管工作模式与成效[J]. 中国水土保持, 2023(3): 50-53.  
[2] 李乐, 时宇. 生产建设项目水土保持遥感解译与判别技术实践及思考[J]. 中国水土保持, 2022(1): 31-34.  
[3] 乔恋杰, 万君宇, 周春波. 生产建设项目水土保持遥感监管工作的成效与思考[J]. 水土保持应用技术, 2020(6): 50-51.

收稿日期: 2024-01-23

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工作。

E-mail: 969950745@qq.com

(责任编辑 张绪兰)