

# 城市开发建设中“三随”现象及其防治

李 敦 树

(山东省莱芜市水土保持办公室 271100)

**摘 要** 随着城市建设的发展,房地产开发和城市基础设施建设成为城市化发展的重要方面,这些项目均涉及地貌、植被和弃土的处理问题。对建设中的随意处理现象,总结为“三随”现象,即随意开挖、随意堆弃、随意倾倒。这种“三随”现象成为目前城市水土流失的主要策源地。因此,防治城市水土流失,必须从根本上控制“三随”现象。

**关键词** 城市建设 基础设施 “三随”现象

## On the "Three Arbitrary Phenomena" in Urbanized Construction and Prevention of Soil Erosion in Suburb Areas

Li Dunshu

(The Soil and Water Conservation Office of Laiwu City Shandong Province 271100)

**Abstract** With the development of urbanized construction, real estates development and construction of the basis facility become the mainstream in urbanized development, but these items may destory landforms and vegetation, and involve treatment of discarding soil. For a long-term for some reasons, construction unit which was responsible for these items, adopted way to deal with it, so formed the "three arbitrary phenomena". This paper made some analysis on the phenomenon and cause, and furthermore correct treating ways of some relationship between urbanized construction and soil and water conservation are put forward.

**Key words** urbanized construction construction of the basis facility three arbitrary phenomena

## 1 前 言

随着经济的发展,也加快了城市化建设的步伐。但由城市建设引起的水土流失问题,也触目惊心。在城市建设中,如果不注意水土流失的防治,必将要付出沉重的代价,某些城市对此已有深刻的教训。城市建设中的房地产开发项目以及城市基础设施项目等,均涉及到大面积、大

体积的地貌植被破坏和弃土占地等问题,建设单位若不采取一定的保护措施,必将导致严重的水土流失后果。如将弃土随意向河道倾倒,更引起河道阻塞的问题。

长期以来由于种种原因,在城市建设中,建设单位对地表植被的破坏以及产生的废弃土石的处理,采取了一种“随意”的行为。这种随意行为主要包括:随意开挖、随意堆弃、随意倾倒等。为叙述方便,将其称之为“三随”现象。这里所称的“随意”现象,是指建设单位(业主)在没有采取有效水土保持措施又未得到水土保持监督管理机构的许可下的随意开发行为。

在城市化建设中引起的城市水土流失,大都可以归结为“三随”现象所致,它是导致城市水土流失的根源所在。因此,要解决城市建设中水土流失的问题,必须首先控制“三随”现象。

## 2 “三随”现象剖析

### 2.1 随意堆弃

随意堆弃是指建设项目,由于基础开挖、土地整平等基础处理工程所产生的表土、砂石等废弃物,就近随意堆弃的现象。随意堆弃,一方面直接损坏或破坏原有地表上的水土保持设施,降低其水土保持功能,另一方面,土石方的堆积,又将形成新的水土流失。特别是后者,由于是未采取水保措施的随意堆积,既不经夯实,又无任何保护性措施,使土体结构呈松散的状态。这种松散状态在遇水后极易造成堆积坡面的沟蚀和影响台面的沟蚀等。我们经常看到,无论是临时性堆积,还是长久堆积的土体,其表面细沟侵蚀程度很严重,甚至出现切沟侵蚀现象。

随意堆弃引起的水土流失,一般是由表面漫流向沟道、河道汇集时携带泥沙,形成土壤流失。由于其流失强度比自然裸露地的侵蚀量高出几十倍,因此它不仅损坏附近的水土保持设施,而且当河水进入市区沟道(下水道)、河道后,造成泥沙淤积,使沟床、河床抬高,下水道堵塞,造成潜在的城市洪灾威胁。

### 2.2 随意倾倒

随意倾倒是指城市建设中,基础设施项目、房地产开发项目的建设,所产生的砂、石、土等废弃物,项目建设单位(或业主)向河道、沟渠倾倒的现象。随意倾倒,根据占压河道、沟道的问题,可造成直接水土流失和潜在水土流失。直接水土流失,即将土体直接倒入河水之中,并借水流作用,将泥沙输送到下游。潜在流失,即将废弃砂、土、碴等沿岸边或沟坡倾倒,并随着倾倒次数的增加,逐渐侵占河道、沟道。因废弃的以砂、石为主,经堆积以后,不易被水流侵蚀。在一般洪水年份,因沟道、河道的径流较小,一般不发生严重流失现象,只有遇到洪水较大年份,才有可能造成严重危害。

不管是哪一种形式,就其占压河道来说,都具有诱发洪水灾害的可能。前者虽未占压河道,但随着泥沙的淤积,河床抬高后,河道泻洪能力便下降。后者直接占用河道,将原河道缩窄后,同样降低了河道引洪能力。因此,两者形式上虽然不同,其造成的危害是一致的,都会给社会、给他人造成不必要的损失。

### 2.3 随意开挖

随意开挖是工程项目动工后的破土、挖方、填方等基础施工对地表的毁坏现象。随意开挖往往与随意弃土、随意倾倒现象紧密联系,互为因果,从而导致严重的大规模的水土流失现象。

随意开挖,就目前情况分析,属一种规模性水土保持设施毁坏现象。不管是房地产开发,还是基础设施建设,其占用面积和破坏地表面积均很大,有的是连片开发,规模更大。如房地产开发,必然推动公路或铁路等项目的建设。由于现代化的施工工具,项目破土动工以后,一夜之

间,便会出现翻天覆地的变化,昨天还是一片青山,今天可能夷为平地,取而代之的是裸露的土地和破碎的地表。随意开挖,具有引起严重水土流失的规模效应,而在连片治理中,也能产生治理的规模效应,即相应大片的治理成本较低。

### 3 “三随”现象的成因

“三随”现象的分布主要集中在经济发达的地区。经济越发达的地区,城市化进程越快,“三随”现象就越严重。沿海地区重于内陆地区,内陆地区经济发达的要重于经济较落后的。经济的发展,必然推动城市化建设的发展,推动房地产业的开发。这就在客观上为“三随”现象提供了物质条件。同时,经济的发展,特别是从长期的计划经济走向市场经济的转变,人们的价值观念,经济意识在急剧的变化,难免不发生畸形。如局部利益或个人利益,以牺牲全局利益或牺牲别人的利益来获取个人的“高效益”,这就使“三随”现象有了精神支柱。

从“三随”现象这种分布和其成因来看,“三随”现象的发生,实在与整个社会大环境有关,与市场经济的发展、完善有关。但并非城市化建设越发展,城市建设“三随”现象就越普遍,随着市场经济的进一步完善,法制观念增强,开发建设进入规范化的平衡发展,人们的畸形经济观念将会得到纠正。

## 4 正确处理若干关系

### 4.1 “三随”现象与城市化建设管理的关系

过去,水土保持主要是绿化荒山,城市建设主管部门和水土保持主管部门各自为政。一个建设城市,一个绿化荒山。

即便是这样,就水土保持而言,也是一种头疼医头,脚疼医脚的办法。因为,这种水土保持工作,不具备水土保持综合防护功能,不能适应新的城市化水土保持工作的需要,它对“三随”现象不起制约作用,甚至是以“三随”现象的发生作为美化工作的基础。如将弃土向河道倾倒,以利自身环境的美化。因此,城市建设中,水土保持工作还是块空白。这种空白状态是产生“三随”现象的土壤。因此,必须解决城市建设与水土保持工作脱节问题。

必须制订科学的城市建设中水土保持总体规划。有了这种总体规划,一是具有指导水保工作全局的作用,使城市建设与城市水土保持同步协调发展。二是理顺业务关系,使水土保持渗透到城市建设工作,城市建设离不开水土保持,水土保持更需要在城市建设中开展。三是便于有关部门同力协作,既有各自分工,又互相联系,互相监督。同时建设单位把水土保持工程作为项目建设的一个有机组成部分,这就从根本上解决城市建设与水土保持工作脱节问题,为防止“三随”现象,创造了条件。

### 4.2 “三随”现象与全民水土保持意识的关系

“三随”现象的产生,尽管有种种原因和背景,有其产生的客观条件。但这仅仅是外部条件,而起决定作用的还是内因。“三随”现象的产生,并非是一阵心血来潮,而是一种目的明确的主观行为。说到底,就是金钱至上左右着人们的头脑。这是因为项目建设单位首先认为这是个最省钱的“方案”,然后才付诸于行动。

正如前所述,城市建设中,水土保持工作还是一块空白。这种大气候,造就了全民淡薄的水土保持意识,这样又为“三随”现象的产生起到了促进作用。实际上,很多项目建设单位并不知道,或不认为“三随”现象是一种违法行为。因此,开展城市水土保持工作,填充城市建设中水土

保持工作空白,强化全民水土保持意识,创造一种强烈的水土保持社会气氛,对防止“三随”现象的发生是非常重要的。

### 4.3 “三随”现象与水土保持监督管理的关系

“三随”现象之所以发生,并在很长时间内得不到纠正,是因为项目建设脱离水土保持执法机构监督管理的结果。

“三随”现象的发生,既有先天因素,也有后天因素。先天因素,即项目建设单位,在项目主体的规划设计中,根本就没有编制水土保持方案。因而,对导致或诱发水土流失的行为,采取一种“随意”的态度。后天的因素,即不管是建设项目有无水土保持方案,当“三随”现象发生后,未能得到中止违反行为的法律约束。由于城市建设的特殊性,“三随”现象发生后,在未造成严重后果前,并未引起社会的强烈反应,往往引不起有关部门和领导的重视。即便有关部门干预,因受各方面的干扰,处理结果也大都轻描淡写,这就在客观上助长了“三随”现象的发生。因此,在城市建设中,开展水土保持监督管理工作,是防止和消除“三随”现象的法律保障。

开展城市水土保持监督管理工作,最重要的就是对生产建设项目实行“三同时”制度,即项目主体工程与水土保持工程同时设计,同时施工,同时投入使用,这是从先天断掉“三随”现象产生的途径。同时,水土保持执法机构对城市建设加强“三权”的落实,即对项目建设的监督检查权,对水土保持方案的审批权,对违法行为处罚权,是从后天断其生存的条件。只有落实好“三权”,才能保障“三同时”制度的实行。因此,落实“三权”,成为开展监督管理工作的重要问题。

落实“三权”,首先完善地方性配套法规。由于现有的水土保持法律、法规,对城市水土保持工作来说,可操作性还较差。必须针对各地具体情况,出台相应的规章或规范性文件,以保障“三权”的可操作性。这一点若不解决,城市水土保持执法工作就难以开展,而仅靠行政干预,可以说,是纸上谈兵。为保证“三权”的落实,必须从项目的立项,水保方案的审批、施工、验收,直到投入使用的检查等整个过程,有系统的适合当地实际配套法规的约束才行。有的地方制定了“方案报批审查制度”、“水土保持设施年检制度”等都是行之有效的保障“三权”落实的措施。另外,组建执法体系,培训执法人员,提高执法队伍素质,都是不可缺少的。这一点,能保证执法人员对大案、要案的查处处于一种积极主动的有利地位,达到战之必胜的目的,这是相当重要的,因为凡大案、要案,均具有较大的社会影响力,其胜败将影响整个执法工作顺利地开展。只有有一支较高素质的执法队伍,敢于打硬仗,善于打硬仗,才能把城市水土保持工作做好。

(上接第25页)

度以及运营情况,将采石场划分为发展石场、计划关闭石场、废弃坑口,并相应提出了切实可行的管理办法与水土保持措施,供大家借鉴。

根据深圳市的调查初略估计,发展石场、计划关闭石场、废弃坑口的治理费定额分别为5.5万元/个、30万元/个、20万元/个。但不同地区,因具有不同的要求和标准,其治理经费定额可能会有很大的差异。

**鸣谢** 深圳市水利规划设计院为本文外业处理提供了大量帮助,特此致谢。

**作者简介** 吴长文,男,1962年2月生,博士,副教授,工程师。现在南昌水利水电高等专科学校任教,兼任科研生产处副处长。江西中青年骨干教师,水利部直属高校重点学科带头人,中国南方水土保持研究会秘书长,发表有关专业论文40余篇。