

城市水土保持中水保方案审批管理探讨

陈霞 吴长文 盛定生

(深圳市水土保持办公室 深圳 518001)

摘 要 城市水土保持是一个新兴的课题,其中,水土保持方案(以下简称水保方案)的审批管理则是城市水土流失治理和预防监督的关键一环。城市水土保持中的水保方案与跨区域的大型建设项目的的水保方案,有相同点,也有不同点。主要根据深圳市城市水土保持实践,对水土保持方案审批管理中城市化开发区的水保方案审批的管理进行探讨,以进一步形成一套颇具城市化特色的水土保持方案审批机制。

关键词 城市化 水土保持 方案审批 管理

On the Management of Examination and Approval of Soil and Water Conservation Programme in Urbanized Construction

Chen Xia Wu Changwen Sheng Dingsheng

(Shenzhen Soil and Water Conservation Office Shenzhen 518001)

Abstract Urbanized soil and water conservation (USWC) is a new topic, in which the management of examination and approval on USWC programme is a key link in the control and protection of urbanized soil and water loss. There are some differences between USWC programme and the soil and water conservation programme on large scale of basic construction. The management of examination and approval of USWC programme on urbanized development and construction were studied according to the practice of USWC in Shenzhen city.

Key words urbanization soil and water conservation examination and approval management

城市化是人类社会经济发展和技术文明进步的产物,是散居人口不断向城市汇聚并参与城市组建的过程。城市水土流失是伴随乡村城市化和生产工业化而产生的,但并不是城市化就一定带来城市化水土流失,它是一种特定的历史产物^[1]。就我国而言,主要是90年代以来,由于城市化开发过快,而相应的管理措施未能跟上,使开发规模远远大于城市化发展的规模所致。根据广东省1995年对珠江三角洲地区11个城市的统计^[2],由于城市建设、房地产开发、修路、开矿采石等开发建设活动造成的水土流失面积达845.7km²,其中,深圳市水土流失面积147.7km²^[3]。

在快速城市化过程中,若不加强城市水土保持中水保方案的管理,不论在平原区还是山丘区,都可能导致较严重的水土流失,酿成城市灾害^[4]。不论是对现有的城市水土流失治理,还是为预防新的水土流失,水土保持方案审批管理均为重要一环。虽然过去几年各地对建设项目的水土保持方案审批进行了不少的探索^[5~7],积累了丰富的经验,但对城市化开发区水土保持方案的编制和审批管理还缺乏可遵循的范例。如何提高城市水保方案审批管理水平,以深圳市为例抛砖引玉,作一探讨。

1 建章立制、理顺关系,加强报送水土保持方案的审批管理

深圳市被水利部列为十大城市水土保持工作试点城市之一,为了全面推进城市水土保持工作,市政府理顺了水土保持工作关系,成立了水土保持工作领导小组,设立了市水土保持办公室,并明确水保工作的主管部门为水务部门。由市人大立法通过了《深圳经济特区水土保持条例》(以下简称条例),《条例》规定,开办经济(技术)开发区或旅游开发区,修建铁路、公路、港口码头、电力工程、市政工程及其它基础设施,开采石矿等土木工程可能造成水土流失的,开发建设单位办理报建手续,必须持有经市、区水务主管部门批准的水土保持方案;有关职能部门应当将水土保持方案作为审批建设项目报建的必备条件。《条例》还规定:“本条例实施前已造成水土流失的,建设单位必须向水务主管部门提出水土流失防治措施(注:水保方案)”,存在水土流失的土地使用权人“应当定期向其项目的水土保持审批部门通报本单位的水土流失防治工作情况”。“建设项目中的水土保持设施所需的建设经费,必须列入建设项目工程概(预)算,建设项目中的水土保持设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时竣工验收”。这就从法律、法规上保证了水土保持方案审批制度的落实。但在实际工作中,水土保持审批管理部门还需作相当的努力。

(1)开发建设单位,甚至设计单位缺乏对水土保持方案编制内容的深入了解,编制水土保持方案往往难以达到防治水土流失的要求。

(2)即使是水土保持专业的技术人员,很难迅速地适应城市水土流失防治方案的编制,如何才算达到编制方案的标准,还没有一套完整的规定,目前仍在探索实践中。

(3)虽从法规上确立了水务部门水土保持方案审批的地位,但在政府审批办事程序上,还没有列入正常程序,有的主管部门也不积极配合,致使报建单位主动编报水土保持方案的很少,补报方案需要水保部门的多次督促和协调,难度很大。而水务主管部门又缺乏强有力的行政和经济制约手段。

(4)对已有水土流失的治理,多数土地业主以企业效益差为由,迟迟不能将治理水土流失的措施落到实处。村、镇开发的大片土地更是有“死猪不怕开水烫”的笑话,因缺乏资金,对水土保持又认识不足,很难督其实施治理。

因此,加强建设项目水土保持方案审批管理,完善水土保持审批管理制度,规范管理程序,建立有效的约束机制十分必要。

2 强化水土保持方案审批权

建立水土保持方案审批制度的目的是有效地监督治理效果,并有效防止新的人为水土流失。通过方案审批,掌握有关项目的审批权,使开发业主在项目实施前就有防治水土流失的意识和责任,并积极采取防治措施。

如何强化水行政主管部门的水土保持监督机构的审批权?有了法律、法规,政府部门还必须

采取相应的管理配套措施。根据《中华人民共和国水土保持法》及其实施条例,水土保持方案审批制度是作为环境影响报告书的重要一环,是由环保部门与水行政主管部门相互配合作为一种制度。《深圳经济特区水土保持条例》只规定把水土保持方案作为报建的必备条件,规划国土部门如何配合,还有大量的协调工作要做。目前,深圳许多土地开发项目在动工前没有建设规划,其开工程序根本没有纳入基本建设程序,其施工方案不需向建设主管部门报建,而大量的水土流失则基本上都是在土地开发的平土阶段产生的。

深圳市是我国改革开放的窗口和试验场,目前市政府要求要改革审批制度,减少审批环节,提高审批效率。但市政府审批制度改革文件明确规定^[8],其中涉及土地资源、水资源、森林资源等国家重要资源的开发利用和涉及城市管理与环境保护方面的重要事项,不但不能削弱、且需加强审批监管职能。借助审批制度改革的大好时机,如何强化水保监督部门的审批权,笔者提出如下建议:

(1)由市规划国土局和市水务局成立联合审批小组,使水土保持方案真正贯穿项目的始终,审批小组的业务直接受主管市长委托的综合部门指导。

(2)领导责任制把关。一旦形成了水土保持方案送审制度,开发商必须自觉遵守。以市政府名义发文,规定水保方案审批程序由环保部门和规划国土部门共同把关,即严格遵守没有水土保持方案合格证,环保部门不能批准环境影响报告书,国土部门不准许报建。违所此规定擅自准许报建,需追究部门领导者的责任。

(3)抓重案要案。一项工作的落实,不会是一蹴而就的。有的部门除了对条例理解不深,认识不足外,甚至还会有相当的抵触情绪。要落实依法防治水土流失,办案人员遇到重案、要案,决不能怕硬退缩,顶住压力也要一抓到底。

(4)适时制定配套法则。只有可操作性的地方法规,才能更有效地规范人们的开发建设活动,提高和增强城市水土保持工作执法的保障和工作力度。因此,尽快出台《深圳市开发建设项目水土保持方案审批制度的规定》十分必要。

(5)对于重大的开发建设项目,如城市规划划定的绿地、农业、自然保护区等范围内的推山、填海活动,不应某部门事先定下方案,其它部门仅作事后评价,而是要事先征求主要相关部门的意见,最后确定土地功能的改变。其水土保持方案的评审应采取专家会审的形式,如深圳市绿景山庄水土保持方案评审就是一例。

3 规范审批程序

为使审批工作高效、有序,就必须有一套规范化的水土保持方案审批管理程序。

规定审批对象和审批层次。《深圳经济特区水土保持条例》规定,动土流失面积超过 2万 m^2 的,或动土方量(推土、填土)超过 5万 m^3 的,需向市水务主管部门报送《水土保持方案报告书》,动土(流失)面积小于 2万 m^2 或动土方量小于 5万 m^3 的,报送《水土保持方案报告表》。

明确审批时限,条例规定《报告书》和《报告表》自接到之日起应分别于 20、10 日内批复。

严格规定审批内容、明确审批条件。水利部曾制定了一份《水土保持方案报告书》的编制提纲,其中内容包括综合说明;建设过程中的水土流失预测;防治方案;投资估算及效益分析方案的实施措施。这此内容从总体上来看还可以的。但具体到城市化开发建设项目的水土保持方案,根据不同类型项目的特点,有不同的内容要求。因水土保持方案技术性强,水利部应根据城市化特点,制订编制水土保持方案技术规范。以下主要探讨送审所要求的《水土保持方案报告书》的内

容。

(1)现有流失地的治理方案。根据深圳的实践,由于房地产还处于低潮,闲置的土地太多,水土保持措施大都无法按规划的建设标准一步到位。为尽快有效防治水土流失又达到费省的目的,都遵循永久措施与临时措施结合,工程措施与植物措施结合。从审查的内容看,重点是审查护坡的形式是否安全,以及排水设施布置是否合理。

(2)拟开发或现开发(补报)水保方案。一般在建设项目规划中,都有相应的水保永久措施,如护坡、绿化、排水设施等。建设单位往往认为不必做水保方案,因为施工过程中他们还需向建设主管部门报送施工方案。不同的具体工程差异较大,如何规范方案报告书的内容,就成为方案审批中的重要问题。根据深圳市绿景山庄和梅林一村住宅区和特发科技工业园区建设水保方案的审批实践,作者认为方案主要应突出如下内容:确认是否有集水区的水道(沟道)穿过或从开发区红线边界线穿过,水道过流断面和标高必须满足城市防洪的要求(不论是暗涵还是明涵);施工期如何保证泥沙不淤塞地下排水管网或过洪水道;开发区周边如何保证在施工期不危及红线范围以外(有可能是城市区或公路、河道等);挖填方的护坡形式及安全性;如挖方削坡破坏红线以外范围的,还需提请规划国土部门调整红线;根据水土保持方案,对涉及河道防护的,需要检验红线是否合理,若不合理,提请开发商请示规划国土部门修改红线;取土、弃土场的选择和处理措施;施工完成后对红线外破坏区的恢复措施。

4 审批管理中的其它有关问题

(1)发送水土保持方案编报须知(规定审批内容、审批条件、审批时限、如何编制《水保方案报告书》等)。

(2)报送登记。建立水土保持方案登记簿(旨在对报送材料的审批全过程建档,以便于跟踪检查)。从深圳的情况来看,有的水土流失业主单位自接到要求治理通知到实施治理往往要多次反复。如深圳市布吉镇九矿开发区,从1997年5~8月前后召开协调会6次,业主才向水务部门交纳代为治理的防治费,至1998年元月才通过治理的竣工验收。又如梅林一村住宅区建设的水土保持方案多次不合格,历时近半年才报送了资料较齐全的水保方案。

(3)图纸审查与现场勘查。在审批过程中,必须重视现场勘查,一方面进一步了解情况,提高审批水平;另一方面也可防止报送单位以虚假信息蒙骗审批人的事件发生。

(4)在审批中,注意水保资金的落实措施并强调实施计划。根据深圳市的情况,一般水保方案是由设计单位做的,即使在设计报告书中提出实施计划,也不具有单位的承诺效应,水保审批部门应督促方案报送单位以正式文件报送实施计划。

(5)规范审批中的互动信息传递。水保监督部门对报送单位的审批管理应以书面形式为主,重要的信息可以采取正式文件形式,以强化水保监督审批权。

(6)注意审批后的跟踪监督检查,对审批后的项目要加强监督检查。从实践结果来看,深圳市报送了水土保持方案的单位都能积极主动配合并接受水保部门的监督检查和建议。在检查过程中还可以及时纠正施工中的错误,帮助业主真正落实水土保持方案的措施。

参考文献

- 1 吴长文. 城市化进程中的水土保持问题. 中国水土保持, 1995(12)
- 2 姚少雄. 摸清情况, 加强宣传, 推动城市水土保持工作全面开展. 中国水土保持, 1997(1)

- 3 刘伟常. 深圳市水土流失治理对策研究. 水土保持研究, 1997, 4(1)
- 4 吴长文. 城市水土保持规划的原理及方法. 中国水土保持, 1997(1)
- 5 马和平. 关于编制水土保持方案报告的有关问题的探讨. 中国水土保持, 1997(7)
- 6 陈家才等. 开以建设项目水土保持方案的探讨. 中国水土保持, 1997(1)
- 7 贾立海. 关于建设项目实施水土保持监督管理的探讨. 中国水土保持, 1997(7)
- 8 深圳市政府. 深圳市政府审批制度改革实施方案. 深圳特区报, 1998, 2, 11

作者简介 陈霞, 女, 1968年生, 1991年毕业于内蒙古林学院水土保持专业。现为深圳市水土保持办公室工程师。

(上接第11页)

度等方面有一个大提高。城市水土保持工作是一个新生事物, 面对新任务、新要求, 要加强执法人员的培训, 不断提高执法人员的素质, 并适应工作的需要。只有这样, 才能真正把制止城市建设新增水土流失的管理工作纳入法制轨道, 才能真正取得成效。

4.4 搞好部门协调

城市水土保持是一项公益性事业, 涉及面广, 作为水土保持主管部门要在各级政府的支持下, 主动与计委、城建、环保、土地管理等部门搞好协调, 紧密配合, 共同把城市水土保持工作搞好。作为水保部门, 要按照水保法的规定, 认真履行好规划、预防监督、组织协调、治理、服务等职能, 当好政府参谋。要正确处理监督管理与分部门治理的关系, 水保部门要负责水土保持工作的统一规划, 统一审批、监督、收费, 统一组织协调治理, 各部门密切配合, 按照“谁开发谁补偿, 谁破坏谁治理”的原则, 完成本部门的治理任务, 与政府职能部门协调, 分工负责, 密切配合。

4.5 加快城市上游山区水土流失的治理

城市水土保持工作涉及国土整治、市政建设和多个行业的发展, 是一项系统工程, 量大面广, 必须加快城市水土流失治理步伐, 而关键是增加治理投入。只有增加了投入, 城市水土保持工作才能健康、有序、快捷地发展。

4.6 依法治理水土流失

对城市建设中破坏水土保持措施, 造成新的水土流失的典型案例, 要一查到底, 敢于突破, 以点带面, 通过查处和解剖重大典型违法案例, 教育和触动一批城市建设者、企业和群众, 使人为破坏歪风得以好转, 使城市建设真正走上城市建设主体工程与水土保持措施“三同时”的轨道。

5 结 语

城市建设水土流失是新形势下一种新的水土流失, 我们必须本着城市建设可持续发展的目标, 因地制宜, 合理规划布局, 使城市建设走上健康、良性循环的轨道。合理地把改造地形、改善植被状况和促进生态系统的良性循环与城市建设合理的综合配合起来, 以建立合理土地利用的水土保持体系和合理的城市建设发展体系, 获得最佳的经济效益、社会效益、生态效益。

参考文献

- 1 杨永生. 安徽省城市道路、采矿建设中的水土流失. 农田水利与机电排灌, 1996(2)
- 2 柴宗新. 城镇侵蚀及其防治. 中国水土保持, 1997(1)
- 3 陈法扬. 水土保持规划. 水利电力出版社
- 4 吴长文等. 城市水土保持规划的原理与方法. 中国水土保持, 1997(1)

作者简介 汪仁杰, 男, 1970年9月出生, 安徽省绩溪县水利电力局技术员, 曾在安徽省第三届水土保持学会上获论文三等奖, 已发表论文2篇。