

山东省生产建设项目水土保持存在问题及建议

李占华, 韩 民, 赵红兵

(山东省海河淮河小清河流域水利管理服务中心, 山东 济南 250014)

【摘要】搞好水土保持对生态环境保护和社会可持续发展具有重要意义。通过实施山东省 2022 年度生产建设项目水土保持监督检查, 梳理总结生产建设项目在方案编制和设计、弃渣堆置管护、水土保持措施落实、监测监理、水土保持设施验收、组织管理等方面存在问题, 深入分析问题产生原因, 提出了加强水土保持宣传与培训、健全水土保持工作保障机制、增强水土保持监管效能、加强技术支撑能力建设、加大水土保持监督执法力度等对策建议。

【关键词】山东省; 生产建设项目; 水土保持

【中图分类号】S157

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2024)-12-0007-03

Problems of Soil and Water Conservation in Production and Construction Projects and Suggestions in Shandong

LI Zhanhua, HAN Min, ZHAO Hongbing

(Haihe River, Huaihe River and Xiaoqinghe River Basin Water Conservancy Management and Service Center of Shandong Province, Jinan, Shandong 250014, China)

Abstract: Soil and water conservation is of great significance to ecological environmental protection and sustainable economic and social development. Through the implementation of the supervision and inspection of soil and water conservation of the 2022 production and construction project in Shandong Province, the existing problems of the production and construction project in program preparation and design, management and protection of waste slag pile, implementation of soil and water conservation measures, monitoring and supervision, acceptance of soil and water conservation facilities, and organizational management were summarized, and the causes of the problems were analyzed in depth. Therefore, the countermeasures and suggestions were put forward, such as strengthening publicity and training of soil and water conservation, improving the working guarantee mechanism of soil and water conservation, enhancing the efficiency of supervision of soil and water conservation, strengthening the construction of technical support capacity, and strengthening the supervision and law enforcement of soil and water conservation.

Key words: Shan dong Province; Production and construction projects; Water and soil conservation

生产建设项目水土保持监督检查对于保护环境、促进可持续发展以及提高责任意识等方面都具有重要意义。根据山东省水利厅关于 2022 年度生产建设项目水土保持监督检查工作部署, 山东省全年共完成了 100 个生产建设项目水土保持监督检查工作任务。其中, 完工已验收项目 4 个, 完工未验收项目 27 个, 在建项目 45 个, 未开工项目 14 个, 特殊情况项目 10 个。检查项目覆盖全省 16 个市, 涵盖水利、电力、公路、铁路、矿业、机场、石化等多种类型。

1 水土保持监督检查内容

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), 明确检查时间, 依据文件文号所对应的检查内容: 一是建设单位水土保持工作组织管理情况; 二是生产建设项目水土保持方案审批(含水土保持措施重大变更审批)、水土保持后续

收稿日期: 2024-05-06

作者简介: 李占华(1969—), 男, 正高级工程师

设计情况;三是生产建设项目表土剥离、保存和利用情况;四是生产建设项目取、弃土(包括渣、石、砂、矸石、尾矿)场选址及防护情况;五是生产建设项目水土保持措施落实情况;六是生产建设项目水土保持安全隐患情况;七是生产建设项目水土保持补偿费缴纳情况;八是生产建设项目水土保持监测、监理工作落实情况;九是主管部门历次监督检查和整改落实情况;十是生产建设项目水土保持设施单位工程验收、报备情况。

2 存在的主要问题

2.1 方案编制和设计不到位

未履行水土保持方案变更报批手续,擅自进行变更的项目 5 个;未依据水土保持方案和标准规范进行设计,或水土保持方案设计工作严重滞后的项目 3 个。

2.2 弃渣堆置管护不到位

施工中乱倒乱弃或顺坡溜渣的项目 4 个;弃渣场存在严重水土流失危害或隐患的项目 1 个。

2.3 水土保持措施落实不到位

水土保持临时防护措施落实不及时、不到位的项目 30 个;工程措施落实不及时、不到位的项目 3 个;未按要求实施表土剥离与保护面积达到 1 000 m² 以上的项目 3 个;未严格控制施工扰动范围扩大扰动范围区域面积达到 1 000 m² 及以上的项目 2 个;削坡升级不符合要求,形成高陡边坡的项目 2 个,植物措施未落实或者已落实的成活率、覆盖率不达标面积达到 1 000 m² 及以上的项目 1 个;水土保持工程措施或者植物措施、临时措施落实到位不足 50% 的项目 1 个;截排水沟中断,不能顺接和未设置消能防冲措施的项目 1 个。

2.4 监测监理工作不到位

未组织开展水土保持监测的项目 16 个;未开展水土保持监理的项目 8 个;未按时提交水土保持监测季报的项目 4 个;未按规定开展施工监理和设计变更管理的项目 3 个;水土保持监测原始记录和过程资料不完整的项目 1 个;对项目实施中出现的较严重问题未向生产建设单位及施工单位提出监测意见的项目 1 个;水土保持监测原始记录和过程资料不完整的项目 1 个。

2.5 水土保持设施验收工作不到位

未完成水土保持设施自主验收或验收不合

格,工程投产使用或通过竣工验收项目 17 个。

2.6 组织管理不到位

未依法依规缴纳水土保持补偿费的项目 26 个;水土保持档案资料不完整,不规范的项目 19 个;未按要求完成水土保持主管部门提出整改要求的项目 3 个。

3 原因分析

3.1 生产建设单位水土保持意识薄弱

目前社会水土保持意识不高,水土保持工作容易被各生产建设单位和施工单位忽视,对水土保持知识、政策掌握不够全面,对落实各项水土保持措施要求没有内化为自觉行为。施工单位在施工过程中常常认为在建设项目确权范围内可以随意占地,造成超范围扰动地表形成水土流失,或者未严格履行水土保持方案确定的防治措施,导致生产建设过程中形成的水土流失防治不到位,相关水土保持措施缺位、漏项。生产建设单位对防治水土流失和开展水土保持监理、监测等工作要求不了解,导致相关水土保持工作未及时开展。

3.2 水土保持投入保障机制不健全

非水利生产建设项目大都未将水土保持费用在项目投资中单列,导致工程后续实施过程中,相关单位人员不清楚或者无法区分水土保持相关费用,相关水土保持措施要求难以落实。同时,生产建设单位依法缴纳水土保持补偿费的积极性不高,部分项目由于水保方案变更或征地等问题未及时交纳或足额缴纳水土保持补偿费。

3.3 水土保持方案指导性和实用性不足

水土保持方案编制初期存在调研不够充分、水土保持方案与项目实际实施情况存在较大差距、方案针对性和实用性不足的问题。水土保持措施、设施布置在施工时无法实现,表土剥离堆存的位置、取土场位置、弃土场位置发生改变,特别是临时防护措施的位置、范围、数量、时间、方式等具有不确定性,管理和监管难度较大。生产建设项目水土流失主要发生在工程建设期,如未及时变更水土保持方案和跟进后续设计,水土保持方案要求将无法有效落实。工程招标文件、施工合同中缺少相关条款,施工图等后续设计往往缺少水土保持专项设计,不能满足指导实际施工

和落实水土保持要求的需要。

3.4 水土保持“三同时”制度落实不严格

水土保持设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。水土保持“三同时”制度在实际工作中难以执行到位。在事前设计审批阶段,水土保持方案大都难以与主体工程同时设计,没有全过程与主体工程规划、可研、初设、施工图各环节同步进行,有些项目甚至开工后才编报方案,导致水土保持投资等难以落到实处;在事中施工建设阶段,没有同步做好施工过程中的水土流失防治,水土保持措施往往是到工程项目投产前才落实,导致施工建设中随便倾倒弃渣,只弃不拦、先弃后拦、弃多拦少的现象屡见不鲜,造成水土流失,淤积河道,污染水体,破坏植被和生态环境。

4 建议措施

4.1 加强水土保持宣传与培训

深入贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强新时代水土保持工作的意见》,加强水土保持宣传教育与培训,不断提高全社会的水土保持意识,让广大群众熟知水土保持,生产建设单位自觉防治水土流失。一是充分利用微博、微信、广播、电视等新媒体平台,大力宣传水土保持知识政策。二是大力开展水土保持进校园、进党校、进机关、进村(社)活动,全方位持久宣传水土保持知识和法律法规要求。三是加强生产建设单位重点宣传。对生产建设单位实施重点宣传引导,提高生产建设单位水土保持法律法规意识,掌握生产建设项目水土保持工作内容、要求及流程,掌握水土保持补偿费的缴纳方式及流程,掌握水土保持措施实施和水土保持监测、监理及验收要求。加强水土保持方案编制、施工、监测、监理等第三方服务机构技术培训,提高第三方服务标准水平,严格水土保持方案编制质量,严格水土保持防治措施标准,严格水土保持监测监理和验收把关。

4.2 健全水土保持工作保障机制

一是强化地方政府水土保持目标责任考核。将水土保持纳入地方综合发展考核指标,严格考核奖惩机制,增强各级政府推动落实水土保持工作的动能。二是建立健全部门协作机制。水行政

主管部门牵头加强部门协作,进一步加强水土保持行业指导,提升各行各业水土保持履责能力和水平,形成社会各行各业齐抓共治水土保持的良好局面。三是进一步完善政策保障。建立健全生产建设项目水土保持全链条全过程管控,有效落实“三同时”制度,将水土保持要求切实落实到生产建设项目全生命周期,从源头上落实水土保持投入保障。

4.3 增强水土保持监管效能

生产建设项目面广量大,有效落实水土保持要求、强化水土保持监管是重要保证。但生产建设项目种类繁多、涉及各行各业、大小规模不一、管理过程复杂,涉及国家、省、市、县等不同监管层级,实施全覆盖精准监管需要构建完善政府主导与社会参与、部门横向联系与层级纵向联动、遥感监管为基础、重点监管为手段、信用监管为保障的立体监管网络。建议制定实施有奖举报制度,有效发挥社会参与监督作用。进一步完善生产建设项目水土保持监督检查,实现水土保持监督常态化、规范化、标准化,增强生产建设项目水土保持监督检查效能。

4.4 加强技术支撑能力建设

针对不同类型区域、不同行业水土流失防治特点,建立完善水土保持方案编制和水土保持治理、施工、监理、监测、评价等技术标准体系。加强技术支撑单位人员培训,不断提高水土保持方案编制和水土保持施工、监测、监理、评价等工技术能力和水平,及时发现相关专业领域薄弱环节并进行创新提升。从监管任务内容、实施流程、认定标准、处置规范等方面,进一步完善生产建设项目水土保持监督检查系统配套技术,充分发挥技术支撑作用。

4.5 加大水土保持监督执法力度

生产建设项目水土保持日常监管与执法检查有机结合。建议在做好全覆盖全过程监管的同时,切实加强执法力量建设,完善执法装备,提高执法人员素质和执法水平,严格依法查处水土保持违法违规行为,做到执法必严、违法必究,彻底打消生产建设单位“不查不做”“不罚不做”的心理,有效发挥执法震慑作用,树立法律权威。

(责任编辑 张玉燕)