

对规范河道管理范围内建设项目审批 及管理的思考

郭 宁

(江苏省水利厅工程管理处, 江苏 南京 210029)

摘要: 河道管理范围内建设项目的管理, 是水法规赋予水利部门的责任和义务, 也是水行政管理和水利工程管理工作的重要内容。通过对目前河道管理范围内建设项目审批及管理的现状研究, 分析提出河道建设项目管理存在的问题, 进而提出相应的对策措施及改进建议。

关键词: 河道范围; 建设项目; 监管; 审批

中图分类号: TV85

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839 (2016) 07-0030-03

Consideration on regulating the approval and management of construction projects within river management area

GUO Ning

(Project Management Division of Water Resources Department in Jiangsu Province, Nanjing 210029, Jiangsu)

Abstract: Management of construction projects within river management area is not only the responsibility and obligation of water department allowed by water laws, but also an important part of water administration and water conservancy project management. Through the research on current situation of the approval and management of the construction project within river management area, the existing problems are analyzed, and the countermeasures and suggestions are put forward.

Key words: river range; construction project; supervision; approval

0 引言

随着江苏省经济的快速发展, 岸线资源的开发利用日趋增加, 河道管理范围建设项目的审批, 也由开始的苏南沿江地区向苏北延伸。近年来, 苏北沿江、淮河流域、沂沭泗流域等流域性河道上的涉水建设项目也逐年增多。

河道(包括湖泊、水库、人工水道、行洪区和蓄滞洪区等)管理范围内建设项目的管理, 是水法规赋予水利部门的责任和义务, 也是水行政管理

和水利工程管理工作的重要内容。多年来, 我省各地按照水法规的要求, 积极开展河道管理范围内建设项目的管理, 保证了水利工程的完好与安全, 促进了区域内经济的发展。但随着经济社会的快速发展, 各地对河道资源的开发利用需求日趋增加, 一些地区河道管理范围内的建设项目未批先建, 边批边建, 批后乱建等违法违规现象时有发生, 甚至损毁水利工程和设施, 直接影响河势稳定, 危及防洪安全。这些新情况对各地加强河道管理范围内建设项目的管理和加强河湖的安全

收稿日期: 2016-06-01

作者简介: 郭宁(1963-), 女, 本科, 高级工程师, 主要从事水利工程管理工作。

管理提出了新的要求。

1 河道管理范围内建设项目审批及管理现状

河道管理范围内建设项目的管理,是水利工程管理工作的一项十分重要的任务,也是加强水利工程管理、规范社会涉水开发行为、进行良好社会服务的一个重要手段和载体。近年来,按照有关水法规和水利部的要求,认真开展涉河建设项目的管理工作,采取了一系列措施。

1.1 事前控制,主动服务

坚持以理服人、依法行政、文明礼貌、优良服务的原则。各地针对地方经济的快速发展,涉河项目日趋增多的情况,加强事前引导,及时告知相关单位有关水法规的规定,积极指导项目业主开展有关前期工作,按程序办理有关手续。正确处理好河道开发利用与防洪保安、河势稳定以及水环境保护等之间的关系,要求涉水建设项目要符合防洪设计标准等技术要求,落实自身防洪安全保障措施,同时要求其不影响现有水利工程安全运行。主动咨询设计方案,明确相关要求,变事后查处为事前预防,把涉河项目违法案件消灭在萌芽状态。这样既保证了水利工程和建设项目的防洪安全,加强了水利工程的管理和保护,又使得建设项目顺利实施,促进了地方经济的发展,并得到申请人理解和支持,逐步引导和规范了项目业主报批的主动性和自觉性。近年来,有的市对所有申报项目都坚持到现场查看,并推行预审制度,对有占用意向的项目进行预审查,预审查通过后企业才开始前期工作,节约了企业成本的同时也有利于地方水行政主管部门的后期管理。

1.2 加强审查,严格审批

从加强防洪评价报告的编制质量审查开始,严格把好行政审批的关口。一方面,注重加强防洪评价报告专家审查前的预审工作,强化防洪评价报告编制单位的质量意识,对没有达到防洪评价报告编制导则要求和相应深度的防洪评价报告,一律退回补充修改,并明确提出报告应修改补充的主要内容,经修改补充符合规定后,再组织专家审查。另一方面,强化了专家组的公正审查。审查时,认真听取管理单位及各级地方水利部门意见,做到省、市、县三级共同把关,共同审批,各地不同意、不支持的项目,省厅坚决不转报或审批。在审查时,对堤防完好和安全且对防洪影响较大的项目,严格

要求制定防洪影响补偿方案,落实补偿措施。大部分地区也认真做好地方初步方案的审查工作,结合现场的实际情况,针对拟建项目的建设方案,严把工程完好关、防洪安全关,对建设项目进行技术指导与服务,从源头上确保项目建设的科学合理性。

1.3 积极做好建设项目的后续监管工作

省水利厅对许可项目进行督查,指导地方更好地履行监管的职能,发现并及时处理了部分建设项目的违法违章事件。对于许可项目,大部分市能按照流域机构及省厅批复要求,开展涉水工程施工图和某些具体方案的专项审查,参与施工放样,确认项目位置和界限,组织专项涉水工程的验收,参与建设项目整体工程的竣工验收。有的市对已竣工的码头对照批准的坐标、码头高程等进行测量复核。有的涉河项目动工前及时签订涉水项目服务协议、码头施工保证金协议,在项目竣工验收后,与建设方签订防汛工作协议、水工程维修养护协议。还有的地方采取了收取一定的施工保证金以规范企业的施工行为,工程验收后退还,否则用做工程补救措施或罚款。各地还强化占用单位的防汛指导,通过定期检查、督促,签订防汛责任状,落实防汛物资储备等手段,并为建设单位提供必要的防洪技术咨询,确保占用段防洪工程的防汛安全。

2 涉河建设项目管理存在的问题

2.1 部分建设项目管理有难度

目前进行的行政许可,大部分属于立项前的前置审批,项目的深度不够。而水利部门往往关心的是建设项目工程设计等相关方案及对防洪的影响和消除影响需采取的补救措施,虽然洪评报告进行了分析评价,但业主单位因工作尚没有进入这样的阶段,往往难以提供相应的资料,达不到要求,而且项目建设单位随着设计的深化,项目的选址方案,具体的设计可能会作较大的变动,这样给行政许可审批意见的落实造成了很多困难。

2.2 审批时间难确定

部分项目在行政许可规定的20天时间内完成有难度。由于审批过程中各种因素的影响,如项目阶段不同,资料难以提供到位,工程情况交待不太清楚,延误了审批时间。

2.3 部分防洪评价报告质量不高

水利部为提高防洪评价报告质量出台了《河道管理范围内建设项目防洪评价报告编制导则》,

对加强河道管理范围内建设项目的管理起到非常重要的作用。但由于对防洪评价报告编制单位的资质没有统一管理,有的评价单位没有科学、客观、公正地评价建设项目,给审批带来麻烦。近年来的项目往往规模都很大,有的牵涉到要调整堤线,在堤防上开的闸口高程较低等,工程复杂,其中如何正确把握开发利用与水利工程效益发挥的关系上要进行充分论证。部分单位不能把握重点,造成报告的反复修改,拖延了时间。

2.4 后续监管不力

不能够真正做到“谁审批、谁监管、谁负责”,行政许可部门、河道管理单位监管职责不够清晰,有些行政审批许可意见不能很好地落实到位。少数地方跑批文、催许可积极性很高,但实施过程中的监管工作严重缺位,有的地方没有专人负责、没有管理单位落实,处于失控状态。目前,河道管理单位作为监管主体缺乏相应的技术力量和设备。

2.5 行政干预大

部分项目由于规模大、效益好,对地方财政收入影响大等各种原因,引起当地关注,不按规定程序办理等现象时有发生,管理也存在不少难度。

3 建议及措施

3.1 加强防洪评价报告专家审查前的预审工作

对较为复杂的工程要事先查看现场,强化防洪评价报告编制单位的质量意识和法制意识。对没有达到防洪评价报告编制导则要求和相应深度的防洪评价报告,一律不评审,经修改补充符合规定后,再组织专家审查。

3.2 继续强化专家组的公正审查

为保证防洪评价报告评审工作的高质量开展,对评审专家按照地域、专业进行分类管理,根据建设项目的工程特点和地理位置,随机抽取有相应特长的专家,进行相关防洪评价报告的评审,从而提高防洪报告的评审质量。

3.3 及时给予办理

行政许可件受理后,要及时办理,在五个工作日内将是否需补充内容、能否正式受理等及时反馈,真正做到一次性告知,保证按期完成行政许可。

3.4 提高市县征求意见的质量

现在部分地区反馈来的意见过于简单,有时对拟建工程的布置及与水利工程关系等情况都不是很清楚,因此对征求意见要提出相应的指导内容。

在建设项目的管理上可采取以下措施:

一是继续加大宣传力度,对全社会宣传有关河道管理的法律法规,使领导、建设单位、各级水行政主管部门加强这方面的法制意识。

二是建立河道管理范围内建设项目管理系统。加强对河道岸线、水域和滩地的管理,摸清各条河道的建设项目占用情况,对每个建设项目登记造册,建档立案。此项工作面广量大,可先期在流域性河道上开展,逐步推广至全省主要河道。结合遥感影像对建设项目实行动态管理。定期上报河道管理范围内建设项目的建设情况,及时发现违法违章建筑,及时查处,把涉河项目违法案件消灭在萌芽状态。

三是加强对建设项目审批后的监管。对建设项目的监管流程、环节、技术要求、具体内容进行规范统一。积极支持基层管理单位的管理,对其进行指导、检查和规范。实践证明,凡是有河道管理单位参与建设项目管理的,违法违章现象基本杜绝,管理较为规范,实现了河道堤防管理和涉水服务工作的双赢。

四是不定期的组织涉河建设项目的专项检查,对检查结果进行通报并抄送当地政府部门,形成全社会参与、关注和监督的氛围。

五是继续组织对违法建设项目进行专项整治。2008年,省水利厅组织对全省沿江违建涉河项目开展集中整治活动,本次集中整治专项行动面广、力度大、持续时间长、整治效果好。通过整治,水行政等有关主管部门、地方政府及社会各界的依法行政、强化管理,保护长江的意识明显增强,沿江企业和个体业主遵纪守法、服从管理的意识明显增强。查处一些典型案例,使得违法成本加大,促使建设单位规范管理,严格按程序开展建设项目的审批。

参考文献:

- [1] 徐新华. 防洪影响评价报告编制及解读[M]. 北京: 中国水利水电出版社, 2008.
- [2] 付仰木. 河道管理范围内建设项目管理工作应重视的问题[J]. 治淮, 2007(12).
- [3] 徐新华. 河道管理范围内建设项目防洪影响及技术审查要求探讨[C]. 青年治淮论文集. 北京: 中国水利水电出版社, 2006.
- [4] 赵丽娟. 涉河建设项目管理问题与对策[J]. 河北水利, 2011(9).

(责任编辑: 徐丽娜)