

吴江区涉水建设问题现状及对策研究

崔昊杰, 孙建忠

(吴江区水务局, 江苏 苏州 215200)

摘要:随着吴江区社会经济的快速发展,近年来涉水违法建设项目时有发生。本文通过介绍吴江河湖水系及涉水建设项目的的基本情况,对近年来吴江涉水建设项目存在的问题进行分类和原因分析,并就近期针对性整治工作取得的成效进行了回顾梳理,为下一步规范涉水项目建设提出了提升宣传工作针对性、引入第三方监管单位、建立横向交流及信息共享机制、逐步完善法规条例等新对策。

关键词:涉水; 违法建设; 吴江

中图分类号:TV87

文献标识码:B

文章编号:1007-7839(2020)S1-0060-04

Research on the current situation and strategies of water – related construction problems in Wujiang

CUI Haojie, SUN Jianzhong

(Wujiang Water Conservancy Bureau, Suzhou 215200, China)

Abstract: With the rapid development of social economy in Wujiang district, illegal water – related construction projects have occurred from time to time in recent years. By introducing the basic situation of water system connecting rivers and lakes and water – related construction projects of Wujiang, the problems and causes in recent years were classified and analyzed. The achievements made in the recent targeted rectification work were reviewed and summarized. New countermeasures such as improving the pertinence of publicity work, introducing third – party supervisory units, establishing horizontal communication and information sharing mechanism, and gradually improving regulations were put forward for standardizing the construction of water – related projects in the next step.

Key words: water – related; illegal construction; Wujiang District

苏州市吴江区地处江苏省最南端,南连浙江,西濒太湖,东接上海,总面积 1 260 km² (含所辖太湖水面 84 km²)^[1]。境内湖泊棋布,河道纵横,丰富的河湖资源在蓄洪、供水、生态等方面发挥了重要作用,也为地区经济发展带来了卓越的区位优势。2018 年,吴江地区生产总值达 1 925.03 亿元,已成为太湖流域经济综合实力最强的县区域经济之一^[2]。然而,随着吴江社会、经济的快速发展,水域及岸线资源开发利用也逐渐增加,违法占用河湖岸线和水域的现象时有发生,河湖空间管控需进一步

加强。

1 问题及管理现状

1.1 河湖水系基本情况

吴江境内共有河道 2 600 多条,其中列入江苏省骨干河道名录的有 22 条,规模以上湖泊 340 多个,湖泊总面积达 240 km²,其中列入江苏省湖泊保护名录的有 56 个(含太湖),约占省湖泊保护名录(137 个)的 40%,坐拥太湖岸线 50 km,是名副其实的“百湖之城”。境内水域面积占比 27.9%,是典型

收稿日期:2020-02-14

作者简介:崔昊杰(1994—),男,硕士,主要从事水利工程管理工作。

的以水为脉、城水相依的“江南水乡”,也正因如此,吴江的城市建设也离不开河湖水系。

1.2 涉水建设项目审批情况

2014 年至 2018 年间,全区经各级水行政主管部门许可的涉水建设项目共有 31 项,其中水利部太湖流域管理局许可 4 项,江苏省水利厅许可 3 项,苏州市水利局许可 16 项,吴江区水利局许可 8 项。所许可的涉水建设项目以公益类项目为主,包括桥梁、码头、管线及整治工程等多个类型。

1.3 涉水问题基本情况

近年来,为强化河湖空间管控,各级水行政主管部门利用日常巡查、随机抽查、水域遥感等技术手段,加大对涉水违法建设监管力度。2018 年,中央第四环境保护督察组发现该区 2014 年至 2015 年期间在太湖流域的北麻漾填湖造地 17 万余 m²。江苏省省管河湖库遥感监测成果显示该区 2017 年至 2018 年水域岸线利用疑似变化点有 62 个;苏州市 2013 年至 2017 年水域遥感监测初步成果显示该区水域减少变化点有 85 个。以上问题主要分为 3 类:①按违法主体不同分为政府主导与非政府主导 2 类;②按违法对象不同分为侵占水域、侵占岸线管理范围 2 类;③按违法处理方式不同分为责令限期改正(采取补救措施并补办手续)、责令恢复原状、强行拆除并罚款 3 类,详见表 1。

2.1 供需矛盾,法律意识淡薄

吴江区河网密集,土地空间资源相对紧缺,规模稍大的项目就会涉及水域。随着城市化发展需要,区块型(土地整理等)和线型建设项目(铁路、公路等)日趋增多,该类项目多由政府规划实施。在土地从严调控背景下,基层政府部门对水法律法规不够重视,而同级水行政主管部门往往处于弱势地位,涉水建设项目通过填埋河湖增加土地面积已有一定惯性。以省管河湖库为例,其中由政府主导的占比约为 50%,此类违法建设行为需通过上级水行政主管部门介入才能得到有效制止。此外,水域保护规划作为专项规划,仅在水利部门间流通,河湖空间资源未能与土地等其他公共自然资源一起由政府部门进行统一规划,统筹调配,削弱了水法规的权威性。

2.2 洪涝无忧,河湖地位下降

随着吴江区防洪排涝工程和河道疏浚工程快速推进,以堤岸闸泵建设为核心防汛圩区逐步显现成效^[3]。面对强台风“菲特”袭击,2013 年 10 月 5 日 20 时至 8 日 8 时江苏东南部降水量 200 mm ~ 350 mm,全区防汛安然度过;2016 年 7 月 8 日太湖水位达到 4.87 m^[4](1956 年黄海高程系),超保证水位 0.22 m,达历史第二高水位,全区防汛有惊无险;2018 年,面对梅雨期遭遇的连续强降雨和台风“安比”“云雀”“摩羯”“温比亚”的侵袭,各镇(区)

表 1 涉水问题分类占比情况

问题来源	总数/个	不同分类方式问题量/个							
		按违法主体不同		按违法对象不同			按处理方式不同		
		政府主导	非政府主导	侵占水域	侵占岸线	限期改正	恢复原状	强行拆除	其他
中央环保督查	1	1	0	1	0	0	1	0	0
省管河湖库巡查	24	12	12	6	18	11	4	2	7
市水域遥感	78	56	22	62	16	56	11	8	3

注:①问题总数为经核实后确认违法的问题数量;②按处理方式不同分类中,“其他”类型为上级部门作出暂缓处理或是不需处理的问题。

2 原因分析

经过对不同类别涉水违法建设项目的梳理分析,导致涉水问题产生的原因,本质上集中在河湖资源分配、防汛忧患意识、法规体系构建、管理能力和建设和审批程序规定 5 个方面。

都实现了全区安全平稳度汛。随着各镇(区)防汛压力逐步降低,相当部分民众认为各类河湖的储蓄吐纳功能在防汛工作中作用地位逐步下降,各类经济开发区或民营企业为减少土地成本、获取最大经济利益,未经许可圈圩占水,对河湖空间保护造成了严重威胁。

2.3 发展过快,法规体系滞后

现行水法规颁布时间较早,多为原则性条款,未能及时跟上市场经济发展脚步。如《水法》《防洪法》均明确规定不得围湖造地或未经批准围垦河道,但违反该条规定的法律责任仅有责令限期改正、责令恢复原状、强行拆除并罚款(5 万元以下)等行政处罚手段,面对经济实力较强的建设单位缺乏刑事制裁手段,一定程度上减弱了法律对于河湖空间的保护作用。

2.4 河湖众多,管理能力不足

吴江区虽然河湖资源丰富,但也造成水利基础设施建设资金紧张。部分河湖防汛公路未能达标贯通,且河湖间连通复杂,岸线超长,仅列入省保湖泊名录的 55 个湖泊岸线就长达 469 km,日常巡查管理难度大^[5]。此外,吴江大部分河湖虽经千百年变迁,但一直是居民的生活生产场所,岸线开发利用程度较高。如崧塘,岸线开发利用以工业企业为主,利用率已达 74.94%,大量厂房贴近河岸,日常巡查难以深入,易出现违法搭建现象。与此同时,随着定向钻等工艺日益成熟,穿河(湖)管线工程可超远距离穿越河湖,常规巡查、卫星图片难以发现,违法成本较低,因此这类违法行为呈现增多趋势。

2.5 程序复杂,报批资料繁多

涉水建设项目审批存在多头监管的现象。审批权限主要按河湖等级划分,如公路、铁路等线型建设项目往往涉及河湖众多,需多级审批,审批时长难控制。同时,各级水行政部门又需按规定进行项目取水许可审批、洪水影响评价类审批和生产建设项目水土保持方案审批,所需报批材料繁多。即便获批,还须按规定办理施工方案上报、占用手续办理、开工前放样、完工后验收等多项手续,如遇工期紧张或是不熟悉规定程序,易出现未批先建、越权审批等违法情况。特别在行政审批制度改革前,此类问题更为突出。

3 已开展工作及其成效

3.1 加强宣传,主动提前介入

该区水务部门利用“3·22”世界水日及中国水周等有利时机,在电视、报纸等媒体广泛开展水法规宣传,使更多人认识到水域和岸线作为不可再生资源的一种,在生态文明建设中具有的重要地位。此外,还通过加大与发展改革委、规划、交通等职能部门的合作力度,在项目立项阶段就积极介入,介绍有关水法律法规和涉水建设项目技术规定,督促

建设单位依法依归办理相关手续。

3.2 确权划界,明确管理范围

截至 2019 年 10 月,吴江已基本完成 22 条省级骨干河道及 56 个(含太湖)湖泊的划定工作管理(保护)范围划定工作,实施划界长度约 1 130 km,以定量方式初步明确了重要河湖的管理范围。在结合确权划界已有成果的基础上,水利部门积极探索,利用新兴地图技术,标注新建管道、桥梁等涉水建设项目位置,初步完成近年涉水建设项目“一张图”构建工作,并对每个涉水建设项目建档立册,严格按照规定要求搜集、整理项目报批材料,做好项目档案管理工作,在为后续监管提供方便的同时,也为新建涉水建设项目审批及河湖利用规划等事项提供数据支撑。此外,灵活利用卫星图片、无人机、声呐船等多种技术手段,突破传统人力巡查瓶颈,发挥新兴技术优势,实现多角度、全天候、全方位涉水违法项目侦查。

3.3 简化手续,引导主动审批

针对涉及多项审批的涉水建设项目,通过将相关职能接入不见面审批系统,帮助建设单位快速实现多部门审批,并结合全省“3550”改革以及吴江“1330”改革等优化营商环境综合措施的推进,通过上下联动、预审代办、多评合一、多图联审、并联审批等多种方式,减少建设单位报批时长,一次办结多项审批业务。此外,针对如沪苏湖铁路项目这样线长、点多、量大或是对民生影响较大的公益类涉水建设项目,主动发挥服务者与管理者的双重职能,实行现场办公,协助商定建设方案和补偿水域方案。同时,主动配合开展防洪影响评价和项目报批,尽量克服未批先建、少批多建的现象。

3.4 多方巡查,强化日常监管

建立河湖日常巡查制度,对巡查情况和问题处理对策进行旬报,争取尽早发现并处理涉水违法行为。充分利用河湖长日巡河工作机制这一有力抓手,发挥了各级河湖长的主观能动性;协调区综合执法局,划定水域河湖岸线网格,落实网格长管理,抽调专业人员参与巡查;在河湖养护管理上引入邮政部门等第三方媒介,共同开展河湖巡查,加大网格化管理力度,提升河湖管理质量。

3.5 强化执法,加快问题整改

2018 年,区水务局出动执法巡查 1346 人次,查处水事违法违规行 85 起,整治涉水违建 25 处,清理固废堆放 80 处,整改投诉问题 30 个,整治入河排污口 13 个、排泥场 119 个。截至 2019 年 10 月,北

麻漾中央环保督查“回头看”相关问题已完成土地挖除及岸线生态修复工作,并通过了“长江经济带生态环境警示片披露问题(北麻漾)”整改销号验收。省管河湖库遥感发现的 62 个疑似变化点已整治销号 58 个。苏州市 2013—2017 年水域遥感监测发现的 85 个变化点已整治销号 66 个,剩余变化点整治工作正在有力推进中。完成水源地专项整治活动,共计拆除看护棚 177 个、周转箱 7 399 个,较好地恢复了水源地的自然风貌。

4 河湖涉水建设项目管理对策及建议

4.1 提升宣传工作针对性

水行政主管部门利用“3·22”世界水日等有利时机,借助电视、报纸等媒体工具,成功开展了较为全面的水法规宣传,取得了一定成效。但这样的宣传手法缺乏针对性,未能有效深入涉水建设项目主要群体,如政府建设部门领导干部、大型集体企业或是开发商等。因此,后续水法规宣传工作中,应在保证广泛社会宣传的基础上,加大对涉水建设项目主要群体的精准宣传。宣传手段也应更为多样化,如利用新媒体、委托各大设计单位代为宣传等,进而更为精准、深入、有效地普及水法规知识,提高水法规宣传效率。

4.2 引入第三方提升监管水平

随着水行政主管部门加大巡查力度、强化水法规宣传、简化涉水建设报批手续,新增涉水违法建设项目有所减少,但仍有部分项目存在批建不符的现象。此类现象多因建设单位缺乏规范引导,水行政主管部门由于人手有限未能及时发现。因此,在后续涉水建设项目的日常监督管理过程中,可委托有测量技术能力的机构,对涉水建设项目实施情况进行准确测量,确保涉水建设项目按照批复内容实施。

4.3 强化横向交流及信息共享

目前,针对巡查发现新增涉水违法建设项目,卫星图片、无人机等新兴技术手段已取得了一定成果。在此过程中,出现了部分涉水违法建设项目已通过规划、交通等政府职能部门审批或专项整治工作小组验收的情况,水利部门较为被动。因此,以此次确权划界成果移交为基础,依托新建的大数据

交流平台,进一步加大与规划、交通等职能部门的信息化交流与合作,统一口径,减少诸如未批先建、越权审批等违法情况。

4.4 积极参与法规条例完善工作

当前水行政主管部门依法行政主要依靠《水法》《防洪法》《江苏省河道管理条例》《苏州市河道管理条例》等法规条例。但现有法规条例多针对大江大河,中、小型河湖只能参照执行。因此,在后续中、小型河湖相关法律法规制定和完善过程中,水行政主管部门要积极参与完善工作,为加快出台中、小型河湖相关法律法规出台提供助力。此外,现有技术规定存在部分建议性条款,约束力弱,在法规条例后续修订完善过程中,也应主动建议因地制宜制定刚性约束,明确判定界限,以进一步指导水行政审批事中服务工作。

5 结 语

本文从涉水违法建设产生的原因出发,总结出涉水违法建设产生的原因本质上集中在河湖资源分配、防汛忧患意识、法规体系构建、管理能力和审批程序规定 5 个方面。目前,水行政主管部门已针对性采取了加强法规宣传、明确管理范围、简化审批手续、强化日常监管、加大执法力度等多种举措,取得了一定成效。相信在此基础上,随着提升宣传工作针对性、引入第三方监管单位、建立横向交流及信息共享机制、逐步完善法规条例等新举措不断深入推进,涉水建设项目的管理水平必将有新的提高。

参考文献:

- [1] 苏州市吴江区统计局. 吴江统计年鉴 2017[R]. 苏州:吴江区统计局, 2018.
- [2] 苏州市吴江区统计局. 2018 年苏州市国民经济和社会发展统计公报[R]. 苏州:吴江区统计局, 2019.
- [3] 王娟, 徐苏茗, 王培元. 吴江市农村联圩现状及管理对策研究[J]. 水利建设与管理, 2014(2): 75-77.
- [4] 水利部太湖流域管理局, 江苏省水利厅, 浙江省水利厅, 等. 太湖健康状况报告[R]. 上海:水利部太湖流域管理局, 2016.
- [5] 孙建忠, 吕萍. 吴江区推行水利工程管理服务外包的探索[J]. 江苏水利, 2015(12): 23-24.