

优化营商环境下的 生产建设项目水土保持监督管理工作

徐学东¹, 许兴武¹, 金 秋², 卢慧中², 钱 洲¹, 朱燕飞¹, 张颖泉¹

(1. 南京市水土保持管理中心, 江苏 南京 210008;

2. 南京水利科学研究院 水文水资源与水利工程科学国家重点实验室, 江苏 南京 210029)

摘要:通过分析生产建设项目水土保持现状,提出水行政主管部门应加强水土保持监督管理工作思考,可通过建立与规划和自然资源部门的联动协调机制,在土地开发前组织进行水土保持技术评估,提出水土保持评估意见书;制定生产建设项目水土保持评估技术规范;优化水土保持防治指标;完善水土保持监督管理体系;加强水土保持执法体系建设;取消生产建设项目水土保持方案行政审查等一系列改革举措,进一步优化营商环境。

关键词:营商环境; 生产建设项目; 水土保持; 监督管理

中图分类号: S157 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-7839(2023)02-0040-0004

Supervision and management of soil and water conservation of production and construction projects under optimal business environment

XU Xuedong¹, XU Xingwu¹, JIN Qiu², LU Huizhong², QIAN Zhou¹,
ZHU Yanfei¹, ZHANG Yingquan¹

(1. *Nanjing Soil and Water Conservation Management Center, Nanjing 210008, China;*

2. *State Key Laboratory of Hydrology-Water Resources and Hydraulic Engineering,
Nanjing Hydraulic Research Institute, Nanjing 210029, China*)

Abstract: According to the analysis on the current situation of supervision and management of soil and water conservation of production and construction projects, it is suggested that the water administrative departments should adjust supervision ideas. A series of reform measures can be taken as follows: Water and soil conservation technology assessment should be organized to put forward submit submissions before land development by establishing linkage and coordination mechanisms with planning and natural resources departments. Standards should be developed, meanwhile control targets should be optimized for soil and water conservation evaluation of production and construction projects. Supervision and management system should be improved, and the law enforcement system should be strengthened. The administrative review and comprehensively implement commitment management for water and soil conservation of production and construction projects should be canceled to further optimize the business environment.

Key words: business environment; production and construction projects; soil and water conservation; supervision and management

收稿日期: 2022-10-24

基金项目: 南京市生产建设项目水土保持监督管理标准化研究(202103)

作者简介: 徐学东(1967—),男,工程师,本科,主要从事水土保持监督管理工作。E-mail: 454976637@qq.com

过去5年,我国全面深化改革,许多领域实现历史性变革,为构建新发展格局提供了强大动力,也营造了更加优良的营商环境。2022年初,水利部召开会议要求深入贯彻落实《国务院关于开展营商环境创新试点工作的意见》,采取有力措施把涉及水土保持工作任务落实落细,努力形成可复制可推广的制度创新成果。国务院印发的《关于开展营商环境创新试点工作的意见》(以下简称《意见》),选择北、上、广、深、渝、杭等6个城市开展营商环境创新试点工作。《意见》要求,在土地供应前将由政府部门开展水土保持评估和现状普查,形成评估结果和普查意见清单,在土地供应时一并交付用地单位,建设单位拿地后即可开工,不再进行水土保持论证。

水土保持监管效能与营商环境优化紧密相连。水土保持监管是水土流失防治的基础工作,随着工业化、城镇化进程加快,大规模的生产建设活动扰动地表、破坏植被、不断造成新的水土流失,生产建设项目水土保持的监管形势日益严峻。

而进一步降低项目建设过程中的制度性交易成本,是地方政府在招商引资中考虑的重要内容,也是营造良好营商环境的重要举措。

面对新形势新要求,需要提出新思路、拿出新举措,深入贯彻党中央国务院的重大决策部署,同时要落实好水土保持各项政策,预防水土流失,合理保护利用水土资源。

1 生产建设项目水土保持监督管理现状

1.1 水土保持方案质量有待提高

2019年以来,水利部及各省水行政主管部门开展生产建设项目水土保持遥感监管,极大地推动了生产建设项目水土保持方案编制工作。发现“未批先建”违法违规行为后,通过核查认定查处整改,生产建设项目水土保持方案基本做到“应编尽编”。违法违规图斑项目的查处带来了大量水土保持方案须在限期内完成编制,然而由于政策放宽了对编制单位、编制人员的资质限制,很多地方水土保持专家数量和能力尚未满足水土保持工作的需求,因此水土保持方案质量不高、水平较低的现象时有发生。同时,对发现的“未批先建”项目,地方水行政主管部门面临着限期完成查处整改销号的压力,只能对这种现象作出一定程度的妥协。

1.2 水土保持措施落实有待加强

在水土保持方案编制到审批的过程中,项目建

设单位、工程主体设计单位、水土保持方案编制单位、技术服务单位、行政主管部门及评审专家需耗费较长时间进行项目现场勘察、方案内容沟通、技术评审会议、报告修改完善,直至完成报批。但事实上很多精心设计的水土保持措施依然难以落实,究其根本主体工程可行性研究报告与水土保持方案在编制衔接上的脱节是关键^[1]。项目应在开工前取得水土保持行政许可,但是临近开工或开工后补报的水土保持方案所设计的水保措施很难与主体工程设计相融合,相关水土保持投资、招投标制度等也就无法得到落实。其次,工程的施工组织面临诸多确定性,特别是土石方施工的动态性、随机性很强,以可研深度编制的方案很难预测到各种可能发生的水土流失情况。若不进一步深化水土保持设计,将水土保持措施与主体工程相结合,施工单位就没有落实水土保持措施的工作内容和资金,造成水土保持措施实施主体缺失。因此,水行政主管部门进行现场监督检查时,经常会发现水土保持措施,特别是临时措施落实不到位的现象。

1.3 水土保持监督检查内容标准有待完善

近些年来,水利部按照“放管服”改革要求,制定颁布了《生产建设项目水土保持监督管理办法》等一系列的法规规章,修订了《生产建设项目水土保持技术标准》《生产建设项目水土流失防治标准》等一系列的技术标准,生产建设项目水土保持监督管理在规范化、标准化建设的有力推动下,呈现出一种突飞猛进的态势。但在水土保持方案实施情况跟踪检查、违法违规行为的查处上,仍存在一些不足,如跟踪检查的内容包括了组织管理、方案审批与后续设计、补偿费缴纳、监测监理及表土资源的利用与保护、弃(取)土、各项水土保持措施落实情况,但对水土流失及危害的检查内容、标准规定得不够明确,对水土保持措施落实不到位、不及时等违法违规行为的监督检查标准不高、查处的操作性不强,追责方式过于宽松,不利于水土流失的防治及水土保持的监督管理工作。

2 改革建议

2.1 正确理解把握《意见》要义

加快构建与国际通行规则相衔接的营商环境制度体系,持续优化市场化、法治化、国际化营商环境,降低项目建设过程中的制度性交易成本是改革的重要目标。

生产建设项目水土保持工作涉及开工前自行

编制或委托具备相应技术条件的机构编制水土保持方案、取得行政许可决定、缴纳水土保持补偿费,开工后落实水土保持措施预防水土流失、进行水土保持监理监测,项目竣工或投产前进行水土保持设施自主验收等。

水行政主管部门应进一步梳理生产建设项目水土保持工作环节,坚持问题导向、目标导向,侧重于加强事中事后监管,大力推进水土保持领域的“放管服”改革,顺应新时代、新形势、新任务、新要求。

2.2 建立与相关部门联动协调机制

根据《中华人民共和国土地管理法》等法律法规规定,生产建设项目在建设项目审批、核准、备案阶段,应当办理并通过国土资源管理部门的建设项目用地预审。项目建设单位向发展改革等部门申报核准或审批建设项目时,必须附自然资源部门预审意见;无预审意见或预审未通过的,不得核准或批准建设项目^[2]。

水行政主管部门应建立与自然资源部门联动机制,按照《意见》要求,在土地开发前组织专家进行水土保持论证,提出对地块开发建设的水土流失防治目标、要求,形成水土保持评估意见书,意见书应包含水土保持评估结果和普查意见清单,项目建设单位在办理立项审批时,必须附水行政主管部门出具的建设项目水土保持评估意见书。

2.3 制定水土保持评估技术规范

政府开展水土保持评估是一项全新的工作,没有一个专门的评估技术规范,现阶段应当根据水土保持法律法规及技术标准规范,通过不断探索实践,制定一部切实可行的《生产建设项目水土保持评估技术规范》。

水土保持评估应主要对项目开发提出水土保持防治总体要求,着重进行主体工程选址(线)评价、提出水土流失防治责任范围控制、水土流失防治指标达标值及水土保持管理等方面意见和要求,不涉及具体的建设方案与布局评价、水土保持措施布设等内容。水土流失防治目标可在现有的6项指标基础上,增加土石方综合利用率、出水口含沙率、扰动范围控制率等。一些地区或项目可结合实际,参考海绵城市建设的相关指标要求,如透水地面铺装率、下凹式绿地率、雨水资源利用率等进行落实。

政府水土保持评估报告应按照项目所处区域及各地实际情况,对水土流失危害程度进行划分,

制定生产建设项目水土保持监督管理分类分级管理标准,水土保持后续设计、监测、监理、验收评估等要求,以及监督管理方式、监管频率与分类管理相对应^[3]。

2.4 优化水土保持防治指标

生产建设项目水土流失重在预防,关键在控制。应进一步完善现有生产建设项目水土流失防治标准,将偏重目标控制向过程控制与目标控制相结合方向转变。施工期是水土流失的高发时段,因此水土流失监管的重点也应放在生产建设项目施工期。

现行《生产建设项目水土流失防治标准》中生产建设项目施工期的水土流失防治指标只有渣土防护率、表土保护率2项,不能满足监管要求。在此基础上,施工期可增加3个过程控制指标:一是土石方综合利用率,为项目或项目间利用的土石方总量占项目可利用土石方总量的百分比,土石方综合利用率应参照本区域表土保护率执行;二是出水口含沙率,参照《城镇污水处理厂污染物排放标准》(GB 18918—2002)悬浮物排放标准确定一级标准 ≤ 10 mg/L,二级标准 ≤ 20 mg/L,各地可根据城市建设管理的要求,制定符合本地实际的建设项目施工场地出水口含沙率标准;三是扰动范围控制率,为项目生产建设过程中实际征占地面积占许可决定允许的征占地面积的百分比,各地可根据项目所处区域,将该指标控制在30%以下,对一些特定敏感区可要求不得超过许可范围。通过上述5项防治指标的实施,可对项目建设过程中水土流失防治情况实施有效的全过程监督与控制。

2.5 完善监督管理体系

水行政主管部门应当转变观念,调整生产建设项目的监管思路,按照过程控制与目标控制相结合的原则,设计相应的监管指标,突出重点,聚焦生产建设项目水土流失防治中需要关注的主要问题,优化监督检查内容,明确检查标准,建立和完善事前、事中、事后全链条全流程监管机制体制。建设单位应根据施工实际情况,按照行政许可决定,通过采取水土保持工程措施、植物措施、临时措施,实现水土流失防治目标。

项目建设单位应及时上报开工时间,水行政主管部门在项目建设期,采取书面检查、现场检查、“互联网+监管”等方式,对生产建设单位履行承诺情况进行全覆盖监督检查。检查重点应包括水土保持实施方案的真实性及编制质量、各项控制指标

落实执行情况等,不再干预其实现过程,对监管过程中发现造成水土流失情况的项目进行重点追查,真正使生产建设项目水土保持监管工作做到“放得下”“管得住”。

2.6 强化水土保持执法机制

应按照“首违不罚”“有违必罚”的原则,完善水土保持处罚及责任追究制度。对违法行为轻微并及时改正、没有造成危害后果的,不予行政处罚,这是新《中华人民共和国行政处罚法》将其明确规定下来,既是基于营造优良营商环境的社会目的,也是出于法益平衡的考量,更是人本执法价值理念的彰显^[4];对造成严重后果或限期未改正的,加大处罚力度,坚决予以查处,提高企业违法成本。按照水土流失防治目标及造成的水土流失危害程度,制定、完善相应的处罚及责任追究标准。建立水土保持监督执法清单,界定管理和执法的边界,使两者既协调一致,又相互支撑,确保管理成效。在水土保持督查过程中一旦发现指标超出限值或未履行相关承诺的情况,通过责令整改、约谈、通报批评,直至撤销行政许可决定,责成生产建设单位按非承诺制方式限期重新办理水土保持方案审批手续,进行责任追究。通过从严执法,确保各项政策措施有效落实。

2.7 全面推行承诺制管理

推进承诺制管理是优化营商环境的重要举措。《水利部关于进一步深化“放管服”改革全面加强水土保持监管的意见》中对编制水土保持方案报告表或水土保持区域评估范围内的项目实行承诺制管理,行政管理部门根据申请人承诺材料直接作出水土保持行政审批决定,即来即办,极大地提高了行政审批效率。

政府部门在土地开发前开展水土保持评估,提出该地块水土流失防治意见,建设单位按照此要

求,依据相关水土保持法律法规、技术标准,编制水土保持实施方案,重点确定各项水土保持措施的类型、规格、标准、数量及实施时段,保证防治目标实现的组织保障、监测监理、资金安排等内容。在项目开工前按照承诺制管理的相关要求,向行政主管部门递交包括水土保持行政许可承诺书和水土保持实施方案的申请材料,只要申请材料齐全、格式符合规定要求,行政主管部门即可当场出具准予许可决定。

取消生产建设项目水土保持方案行政审查,全面推行承诺制管理,可极大提高行政效能,降低行政成本,优化营商环境,更能激发项目建设单位主动进行水土流失防治的责任意识。

3 结 语

随着社会经济的不断发展,水土保持工作面临着诸多新任务新要求。水土保持监管部门应积极调整工作思路,通过完善水土保持监管机制,制定和优化技术规范、标准等一系列举措,达到进一步优化营商环境,调动生产建设单位防治水土流失的积极性、主动性,实现让企业“拿地即开工”的目标。

参考文献:

- [1] 靳新红. 分阶段编制水土保持方案的建议[J]. 中国水土保持, 2021(6): 14-17.
- [2] 国务院. 《关于深化改革严格土地管理的决定》[EB/OL]. [2008-03-28]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2008-03/28/content_2457.htm.
- [3] 姜德文. 科学精准高效推进水土保持放管服改革[J]. 中国水利, 2021(22): 41-43.
- [4] 江国华, 丁安然. “首违不罚”的法理与适用——兼议新《行政处罚法》第33条第1款之价值取向[J]. 湖北社会科学, 2021(3): 143-153.