

宁夏生产建设项目水土保持监管探索

张永娥¹, 张国军^{2*}, 马文涛², 李永福¹, 殷小琳¹, 王立明², 魏小燕², 张晓明¹

(1. 中国水利水电科学研究院, 北京 100048; 2. 宁夏回族自治区水土保持监测总站, 银川 750002)

摘要: 加强生产建设项目水土保持监督, 有效防治人为新增水土流失是水土保持部门的一项重要任务。本研究系统梳理宁夏回族自治区现状水土保持监管方式, 总结水土保持监管成效, 评价现阶段水土保持监管中存在的问题, 并提出未来宁夏水土保持监管亟需解决的问题。

关键词: 监管; 生产建设项目; 水土保持; 人为水土流失

Exploration on soil and water conservation supervision of production and construction projects in Ningxia

Abstract: It is an important task for the department of soil and water conservation to strengthen the supervision of soil and water conservation in production and construction projects and effectively prevent new man-made soil and water loss. This study systematically combs the current supervision methods of water and soil conservation in Ningxia Autonomous Region, summarizes the supervision effects of water and soil conservation, evaluates the existing problems in the current supervision of water and soil conservation, and puts forward the problems that need to be solved in the future supervision of water and soil conservation in Ningxia.

Key words: Regulation; production construction project; Soil and water conservation; Man-made soil and water loss

1 背景

宁夏回族自治区地处中国西北内陆的黄河上游地区, 是北方防沙带、丝绸之路生态防护和黄土高原—川滇生态修复带“三带”交会点, 中北部受腾格里沙漠、乌兰布和沙漠、毛乌素沙漠三面夹击, 干旱少雨、植被稀疏、沙化严重, 南部沟壑纵横, 水力侵蚀严重, 生态环境脆弱、水土流失严重。2020年, 宁夏水土流失面积为15687km², 占自治区总面积的23.63%, 中度及以上水土流失面积占水土流失总面积的33.85%^[1], 水土流失仍然是宁夏生态环境的顽疾。

在城市化、工业化进程中, 大量的公路、铁路、管线、水利水电、城镇建设、农林开发等生产建设项目迅速发展。生产建设项目建设改变了土地原有的自然地貌, 大量土地地表裸露, 形成弃土弃渣, 易造成水土流失。随着社会的进步和经济的增长, 开发建设不断造成新的水土流失。“十二五”期间, 宁夏新增人为水土流失面积625km², 排放弃土弃渣总量约1178×10⁴m³, 产生水土流失量103×10⁴t。2020年, 宁夏省级水土流失防治区(北部14个县)因生产建设项目造成的人为水土流失面积仍达到421km²。控制人为水土流失增量, 对于治理水土流失事半功倍, 开展生产建设项目水土保持监管成为宁夏经济社会发展的必然要求。

基金项目: 宁夏回族自治区水土保持监测总站宁夏生产建设项目水土保持监管机制及技术研究(SBZZ-J-2021-13)
张国军为通讯作者

进入新时期，为全面落实国务院“放管服”制度改革政策、水利部“行业强监管、工程补短板”的新时期水利改革发展总基调，宁夏回族自治区通过完善制度、提高监管信息化水平、不断加大监管力度等手段，不断夯实生产建设项目监管工作。2020年9月，在水利部安排部署下，黄河流域9省区开展了黄河流域生产建设项目水土保持专项整治行动，专项行动开展期间，宁夏生产建设项目水土流失特征尚不清晰、适合区域的水土保持和水土流失防治标准不足、生产建设项目全过程监管体系存在短板，现状水土保持闭合监管体制机制尚不完善等问题逐渐显现，极大影响了监管效果。

2 现状水土保持监管方法

宁夏现状水土保持监督管理工作主要以《宁夏回族自治区生产建设项目水土保持监督管理办法（试行）》和《宁夏回族自治区水土保持监测管理办法（试行）》（宁水规发〔2019〕3号）两个文件为基础实施，文件中对自治区生产建设项目水土保持的监督管理的整体程序都做出了具体设计，主要包括生产建设项目水土保持方案编报审批、监督检查、监测监理、设施验收管理，以及对市县区水行政主管部门履行监督管理职责的督查。

生产建设项目水土保持监督管理工作按照分级管理与属地管理相结合的原则开展。自治区水行政主管部门负责区本级及以上部门立项的生产建设项目水土保持监督管理，对市、县级（含市辖区、县级市，下同）水行政主管部门开展生产建设项目水土保持监督管理工作进行监查指导。设区市水行政主管部门履行市本级及以上部门立项的生产建设项目水土保持监督管理，对辖区县级水行政主管部门开展生产建设项目水土保持监督管理工作进行督查指导。县级水行政主管部门负责本县及以上部门立项的生产建设项目水土保持监督管理，协助上级水行政主管部门开展本行政区域内的生产建设项目水土保持监督管理工作。

各级水行政主管部门加强生产建设项目水土保持管理信息化和档案管理工作，并将有关内容及时录入《宁夏水土保持动态监测管理系统》。该系统可对人为扰动用地的范围、面积和土壤侵蚀强度进行监测。其成果可协助生成建设项目水土保持监督管理工作。

3 水土保持监管已取得成效

宁夏省水土保持规范化监管落地已取得了一定的成效。全面落实国务院“放管服”制度改革政策和水利部“行业强监管、工程补短板”的新时期水利改革发展总基调和水土保持“监管强手段、治理补短板”的总要求，不断加大监管力度，监管成效显著。

（1）生产建设项目水土保持方案审批纳入政府行政许可全流程在线审批

自治区水利厅制定了《宁夏回族自治区生产建设项目项目水土保持监督管理办法》，全面规范了水土保持方案编报审批、监测监测监管、设施自主验收报备、监督检查核查、履职督查问责等程序，水土保持行政许可列为投资项目在线审批、网上联合审批目录及“多规合一”并联行政审批等事项，标志着从投资项目行政审批许可机制上保障生产建设项目水土保持“三同时”制度的全面落实，全面推行开发区水土保持方案区域评估和承诺制改革，着力减少审批流程，减轻企业负担，优化营商环境。

（2）生产建设项目水土保持设施验收全面试行自主验收

加强生产建设项目水土保持事中事后监管，按比例核查，对问题突出的单位进行约谈、整改。对交通、煤矿、水利、光伏发电等重点行业重点工程定期进行现场跟踪核查。

（3）生产建设项目人为水土流失卫星遥感监管实现常态化

利用卫星影像及时发现违法线索，创新开展生产建设项目人为水土流失信息化监管，核查疑似违法违

规图斑，下发整改通知书，实施水土保持遥感监管全区全覆盖、常态化。

(4) 按照要求完成补偿费由税务部门的划转征收，水土保持补偿费征收额逐年增长

2017年，宁夏回族自治区财政厅、物价局、水利厅、中国人民银行银川中心支行、国税局、地税局联合印发《宁夏回族自治区水土保持补偿费征收使用管理实施办法》的通知，自治区物价局、财政厅、水利厅联合印发了宁夏水土保持补偿费收费标准的通知，为水土保持补偿费征收提供了可靠依据，标志着水土资源损害赔偿原则落实落地。“十三五”期间，水土流失补偿费征收额逐年增长，征收面覆盖全区各市区县，各级水行政主管部门共征收水土流失补偿费达到 2.26 亿元。

(5) 依法监管力度持续加大

先后开展了生产建设项目水土保持专项执法年活动、水土保持领域扫黑除恶专项斗争、黄河流域生产建设项目水土保持专项整治行动等，累计整治违法违规生产建设项目 2455 个，推行水土保持信用监管，将 4 家单位列为“重点关注名单”纳入全国水利系统监管平台，在黄河流域开出水土保持信用监管第一单，人为水土流失违法案件查处力度不断加大，全社会水土保持意识明显提高，水土保持监管由“被动查”变为“主动管”，实现质的转变。

4 现阶段水土保持监管存在的问题

宁夏生产建设项目水土保持监管在水土保持方案审批纳入政府行政许可全流程在线审批、制定《宁夏回族自治区生产建设项目水土保持监督管理办法》和生产建设项目人为水土流失卫星遥感监管常态化等方面取得积极成效，但目前的监管工作也存在一些问题。

(1) 新建和在建项目数量多，现有的机构和人员难以做到全面监管

生产建设项目具有建设期，实际每年需要监管的项目数量是经批复的新建项目数量的数倍，客观上难以实现全面监管。另外，部分生产建设项目还存在“未批先建”、“未批先弃”、“未验先投”等现象，还有达不到审批条件的大量的县级以下项目的存在，给人为水土流失的预防、控制与监管带来挑战。

(2) 现有检查的方式、手段和时效，难以全面、及时发现项目水土流失问题和违规行为

现有监管方式主要为遥感监管、现场检查、书面检查、“互联网+监管”等方式。卫星遥感监管的时效性不强，且检查指标单一，仅为扰动范围和水土流失强度的人为判读，低空遥感与现场检查也难以对全部建设内容和施工现场进行检查，只能抓重点检查，尤其线型项目，未检查部位问题难以发现。现状监管是按项目进行的，无法做到在施工强度最大，扰动范围最多、水土流失最严重的时候检查，降低了检查成效，留下了隐患。

(3) 现有检查多以定性为主，缺乏定量描述

现有的监管缺乏专业仪器、设备，也没有足够的时间对现场勘查、量测，检查结果多以定性为主，而动态监测和天地一体化时效性难以与现场检查匹配，对于施工过程中扰动范围是否超出、渣场实际弃渣数量是否超过审批、造成水土流失面积等缺乏数据支撑，为后续执法造成困难。

(4) 检查取得监管数据分散、闭塞甚至封闭，无法形成系统信息、闭环与共享

各级监督检查单位的检查信息，如年度检查计划、检查通知、检查意见与整改记录等只有组织检查单位掌握，其他水行政主管部门不掌握，信息封闭，无法实现共享和信息闭环，降低了检查效能。

(5) 适合宁夏地方的相关水土保持和水土流失防治标准体系不够完善

经初步梳理，宁夏生产建设项目点型项目（工业园区、房地产、其他城建、农林开发、光伏、采矿、

油气储存与加工、加工制造、灌区等)和线型项目(公路、铁路、输变电、城市管网、油气管道、风电、引调水、堤防、蓄滞洪区等)均涉及,但目前的水土保持技术标准主要采用《生产建设项目水土保持技术标准》(GB50433-2018)^[2]、《生产建设项目水土流失防治标准》(GB/T50434-2018)^[3]等系列国家标准,缺乏适合宁夏地方的或不同类型的相关生产建设项目水土流失防治技术标准、导则、规范等,难以适应新时期水土保持高质量发展需求。

5 未来研究方向

综上,宁夏生产建设项目水土保持监管未来急需解决以下几方面问题:辨识现状水土保持监管模式的区域适用性与匹配性,剖析现状生产建设项目水土保持监管模式短板与问题;阐明宁夏生产建设项目类型与数量时空分布特征,综合考虑不同区域经济发展现状和自然资源生态环境禀赋,量化识别不同类型生产建设项目水土流失特征及其区域差异;构建完整的监管体系,从管理和技术角度优化生产建设项目水土保持监管技术,集成生产建设项目水土保持监管新模式,形成宁夏区覆盖生产建设项目实施全过程的监管工作技术指南。

参 考 文 献

- 中国水土保持公报编委会. 中国水土保持公报[R], 2019.
- 中华人民共和国水利部. 生产建设项目水土保持技术标准: GB 50433-2018[S]. 北京: 中国计划出版社, 2018.
- 中华人民共和国水利部. 生产建设项目水土流失防治标准: GB 50434-2018[S]. 北京: 中国计划出版社, 2018.