

生产建设项目水土保持 分类管理研究

《生产建设项目水土保持分类管理名录研究》课题组 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

生产建设项目水土保持 分类管理研究

《生产建设项目水土保持分类管理名录研究》课题组 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书系统总结了我国生产建设项目水土保持管理的经验、成效，在大量收集中央、地方（省、市、县）水土保持方案基础数据的基础上，建立了生产建设项目水土保持分类指标体系；对与水土保持密切相关的 31 类生产建设项目进行了水土保持影响程度分类，提出了相应的水土保持技术要求；研究并提出了生产建设项目水土保持敏感性判别标准，从提高效能、科学管理的角度将生产建设项目分为 A、B、C 三类进行分类管理，并提出了水土保持方案编制、审查、审批，后续设计，监督管理，水土保持监测，建设监理，评估及验收的分类管理意见。

本书具有较强的实践意义，可为各级政府及主管部门制定相关政策、科学管理及分类指导提供科学依据和实践指导，也为高等院校、科研院所开展相关研究提供了重要基础。

图书在版编目（C I P）数据

生产建设项目水土保持分类管理研究 / 《生产建设项目水土保持分类管理名录研究》课题组著. — 北京：中国水利水电出版社，2016.4
ISBN 978-7-5170-4278-5

I. ①生… II. ①生… III. ①基本建设项目—水土保持—管理—研究 IV. ①S157

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第080048号

书 名	生产建设项目水土保持分类管理研究
作 者	《生产建设项目水土保持分类管理名录研究》课题组 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京纪元彩艺印刷有限公司
规 格	184mm×260mm 16 开本 12 印张 285 千字
版 次	2016 年 4 月第 1 版 2016 年 4 月第 1 次印刷
印 数	0001—1000 册
定 价	48.00 元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

本书编写委员会

领导小组：

组 长：刘震

副组长：牛崇桓 郭索彦

成 员：沈雪建 姜德文 王瑞增

课题组：

组 长：郭索彦

副组长：沈雪建 姜德文

成 员：王瑞增 季玲玲 赵永军 袁普金 陈吉虎 赵 辉
 张小林 赵光耀 姚孝友 王岩松 田颖超 杨光橄
 李 文 杨建英 王克勤 付宇文 郝 捷 蒲勇平
 周鸿文 杜春利

Preface 前言

自1991年《中华人民共和国水土保持法》颁布以来，全国各地加强了生产建设项目的水土保持方案审批和监督管理。“十一五”期间（2006—2010年），全国各级水行政主管部门共审批生产建设项目水土保持方案11.53万个，水土保持方案编报率、实施率、水土保持设施验收率明显提高，在一定程度上减轻了因生产建设活动造成的人为水土流失和生态影响。当前，我国经济社会发展处在关键阶段，全面深化改革进入关键时期，资源、环境问题对经济社会发展的约束趋紧，特别是在工业化、城镇化进程中，生产建设活动数量多、强度大，造成了水、土资源的破坏，加剧了水土流失，损害了生态环境，亟须加强防治。党的“十八大”把生态文明建设放在突出地位，明确要求把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，坚持节约资源和保护环境的基本国策，从源头上扭转生态环境恶化趋势，努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。

2011年修订后的水土保持法，进一步加强了对生产建设项目水土流失防治及管理的要求。十八届三中全会明确紧紧围绕建设美丽中国，深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。要求进一步简政放权，深化行政审批制度改革，强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准，加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。现行生产建设项目水土保持分类管理方式相对粗放，难以适应新时期简政放权、提高效能、精细化管理的要求，为此，水利部提出了进一步推进简政放权，建立事权清晰、权责一致、规范高效、监管到位的水行政管理体制。

本书充分调查、总结了多年来我国生产建设项目水土保持管理的经验、做法、成效和不足，吸收了国家发改委、环保、国土等相关部门，部分省市分类管理的经验，根据中央“简政放权、提高效率”的总要求，提出了生产建设项目分类及管理的新建议。

本书第1~3章由杨建英、赵辉编写，第4章由王克勤、赵辉编写，第5章由王克勤、姜德文、姚孝友编写，第6章由杨光傲、田颖超、付宇文、郝捷编写，第7章由蒲勇平、周鸿文、杜春利编写，第8章由赵辉、姜德文编写，全书由姜德文、赵辉统稿。王岩松、张小林、李文、赵光耀、党维勤，北京林业大学张峥、西南林业大学高天天等参加了研究工作。

由于编者实战范围、知识水平有限，书中难免存在遗漏、不足之处，诚请广大读者和同行不吝指正。

编 者

2015年11月

Contents

目录

前言

第 1 章 研究背景	1
1.1 我国生产建设项目现状及其管理	1
1.2 生产建设项目水土流失概况	2
1.3 生产建设项目水土保持管理现状与存在问题	4
1.4 生产建设项目水土保持管理的发展趋势与要求	7
第 2 章 研究目的与意义	9
2.1 研究目的	9
2.2 研究意义	9
第 3 章 国内外研究现状	10
3.1 国内研究现状	10
3.2 国外相关研究情况	11
第 4 章 主要研究内容与方法	16
4.1 主要研究内容	16
4.2 技术路线	17
4.3 主要研究方法	18
第 5 章 生产建设项目水土保持分类名录研究	28
5.1 生产建设项目水土流失影响程度分析	28
5.2 生产建设项目水土保持分类指标体系建立	29
5.3 生产建设项目水土保持敏感度判别	50
5.4 生产建设项目水土保持分类名录	52
5.5 生产建设项目水土保持管理级别划分	54
第 6 章 生产建设项目水土保持分类管理技术性要求	61
6.1 不同类型项目防治标准等级和防治目标要求	62
6.2 不同类型项目水土流失防治工程等级及设计标准要求	63
6.3 不同类型项目水土保持措施配置要求	65
6.4 不同类型项目施工要求	69
6.5 不同类型项目其他水土保持技术要求	70

6.6 特定区域水土保持特殊性要求 71

第7章 生产建设项目水土保持分类管理对策与建议 78

7.1 生产建设项目水土保持方案分类管理 78

7.2 生产建设项目水土保持监督分类管理 85

7.3 生产建设项目水土保持设施验收分类管理 87

第8章 结论与建议 92

8.1 结论 92

8.2 建议 97

附录 98

附录1 全国水土保持区划 98

附录2 国家级水土保持重点防治区划分 121

附录3 全国主体功能区规划相关资料 138

参考文献 182

第 1 章

研究背景

1.1 我国生产建设项目现状及其管理

1.1.1 生产建设项目概况

据水利部、中国科学院、中国工程院 2005—2006 年开展的“中国水土流失与生态安全科学考察”的调查结果,“十五”期间(2001—2005 年),我国各类生产建设项目共有 76810 个,其中包括房地产开发、城镇公共设施建设在内的城镇建设项目最多,达到 24727 个,占项目总数的 32.2%;其次为公路项目 13229 个,占项目总数的 17.2%;水利水电类项目 9097 个、露天矿工程 7818 个,分别占项目总数的 11.8%和 10.2%;其他类型项目数量所占比例均小于 10%。根据《中国水土保持公报》公布的数据,从 2006—2010 年审批的水土保持方案情况判断,全国共审批生产建设项目 115342 个,其中水利部审批项目 1480 个,省级审批项目 11355 个,地级审批项目 19334 个,县级审批项目 83173 个。

1.1.2 有关行业分类管理现状与经验

1. 国家发改委企业投资项目核准分类管理

国家发展和改革委员会 2004 第 19 号令《企业投资项目核准暂行办法》,颁布了《政府核准投资项目目录》,首先将项目按行业划分成农林水利、能源、交通运输、信息产业、原材料、机械制造、轻工烟草、高新技术、城建、社会事业、金融、外商投资、境外投资等 13 大类。在此基础上,根据项目性质进一步划分子项;在进行行业类别划分和子目划分的基础上,再根据项目规模及有关情况确定核准主体(中央、地方核准)及核准方式(核准、备案),实施分类管理。2013 年,根据中央简政放权精神,将部分项目的核准下放到了地方。

2. 国家发改委产业结构调整分类管理

国家发展和改革委员会《产业结构调整指导目录》(2013),将产业项目分为农林业、水利、煤炭、电力、新能源、核能、石油和天然气、钢铁、有色金属、黄金、石化化工、建材、医药、机械、城市轨道交通装备、汽车、船舶、航空航天、轻工、纺织、建筑、城市基础设施、铁路、公路及道路运输、水运、航空运输、综合交通运输、信息产业、现代物流业、金融服务业、科技服务业、商务服务业、商贸服务业、旅游业、邮政业、教育文化、卫生体育服务业、其他服务业、环境保护与资源节约综合利用、公共安全与应急产品、民爆产品等 40 个领域,然后根据具体产业内容、生产工艺、生产规模、社会需求情

况、产业项目的环境影响情况，列出了各领域鼓励类、禁止类、淘汰类的详细名录，实行分类管理。

3. 国土资源部限制禁止用地分类管理

国土资源部、国家发展和改革委员会“国土资发〔2006〕296号”发布了《限制用地项目目录（2006年本）》和《禁止用地项目目录（2006年本）》，目录按农林、煤炭、电力、石油、天然气和化工、钢铁、有色金属、黄金、建材、机械制造、轻工、党政机关新建办公楼、城市主干道路、城市游憩集会广场、其他等划分项目类别，再对每一类项目中的相对规模小或工艺、产能落后的项目提出了限制用地、禁止用地要求，实行分类管理。

4. 环保部环境保护分类管理

环境保护部2008第2号令施行《建设项目环境影响评价分类管理名录》，名录首先根据建设项目运营过程中的环境污染和生态破坏程度、类型、危害性等特征，将具有类似性质的建设项目归类，将建设项目划分为水利、农林牧渔、地质勘查、煤炭、电力、石油、黑色金属、有色金属、金属制品、非金属矿采选及制品制造、机械电子、石化化工、医药、轻工、纺织化纤、公路、铁路、民航机场、水运、城市交通设施、城市基础设施及房地产、社会事业与服务业、核与辐射等23大类，每一大类下根据项目内容再划分出具体项目。在此基础上，根据项目规模，结合各级各类自然、文化保护地，及其对建设项目某类污染因子或生态因子的敏感程度，进一步确定项目编制环境影响报告书、环境影响报告表或者填报环境影响登记表。分类详细，查询方便，操作性强，为环境保护分类管理提供了依据和支撑。

分析可知，国家发展改革委、国土部、环境保护部根据各自特点和需求，在管理上对项目的分类都比较详细，尤其是环境保护管理分类，由于环境影响因子非常多且复杂，被影响物对某一种影响因子的忍耐程度即敏感度不一，环境影响保护管理在进行分类时，综合考虑了这些因素，制定的名录很详细，实施起来非常有针对性，管理效率高，均取得了良好效果。

1.2 生产建设项目水土流失概况

1.2.1 生产建设项目水土流失状况

根据中国水土流失与生态安全科学考察，“十五”期间，生产建设项目占地总面积达552.8万 hm^2 。占地面积最大的生产建设项目类型是农林开发工程，为204.9万 hm^2 ，其次是公路工程为119.6万 hm^2 ，城镇建设工程占地面积位居第三，为108.1万 hm^2 。“十五”期间，全国各类生产建设项目所产生的弃土弃渣总量达92.1亿t。其中公路项目最多，为42.4亿t，占弃土弃渣总量的46.1%；其次为露采矿工程、水利水电工程，分别为19.1亿t、17.2亿t，分别占弃土弃渣总量的20.7%、18.7%；井采矿工程、铁路工程、渠道堤防工程分别为5.1亿t、4.0亿t和2.3亿t，分别占5.5%、4.3%和2.5%；管道工程弃土弃渣量近1亿t；电力工程和输变电工程均在3900万t以下；冶金化工工程2795.4万t，占0.3%。根据统计汇总的“十五”期间生产建设项目实际发生的水土流失面积，结合生产建设项目土壤侵蚀模数调查结果、各类项目建设时间，估算得出“十

五”期间全国各类生产建设项目水土流失总量为 9.46 亿 t。其中城镇建设工程和农林开发工程所造成的水土流失量最大, 5 年间造成的水土流失量分别为 2.81 亿 t、2.52 亿 t, 占全国生产建设项目水土流失总量的 29.7% 和 26.6%; 其次为公路工程 1.43 亿 t、水利水电工程 1.08 亿 t, 分别占生产建设项目水土流失总量的 15.1% 和 11.4%; 输变电工程和电力工程, 由于其扰动地表面积相对较小, 且扰动强度弱, 所造成的水土流失量也最少, 分别为 0.02 亿 t、0.05 亿 t, 仅占 0.2%、0.5%。不同地貌类型区中, 丘陵区生产建设项目所造成的水土流失量为 48605.7 万 t, 占生产建设项目水土流失总量的 51.4%; 山区为 37569.6 万 t, 占 39.6%; 平原区为 6173.8 万 t, 占 6.6%; 风沙区为 2291.2 万 t, 占 2.4%。生产建设活动在丘陵区 and 山区造成的水土流失十分严重。

另据初步估算, “十一五”期间我国生产建设项目产生的水土流失总面积约为 1526.6 万 hm^2 , 弃土弃渣总量 100.27 亿 t, 造成的水土流失总量 10.09 亿 t。

1.2.2 生产建设项目水土流失特征

生产建设项目的水土流失, 是在人为扰动和自然营力综合作用下, 水资源、土地资源及其环境遭受加速破坏和损失的过程, 由于施工活动高度集中在有限的范围内, 对地表的扰动非常强烈, 水土流失强度急剧增加。生产建设项目因其所处地理位置、地貌类型、生态脆弱程度、对地表的扰动强度、施工组织不同, 水土流失特点也具有一定的差异, 其共性特征有:

1. 面小量大

与广大农村地区水土流失相比, 生产建设项目水土流失面积一般较小, 只存在于项目永久占地和临时占地区域。但由于大挖大填, 动用土石方量大, 弃土、石、渣量大, 因而, 由此产生的流失量十分惊人, 主要表现为弃土弃渣的流失、新生斜坡和裸露地表的流失。据各地调查推算: 在相同历时高强度降雨的作用下, 生产建设项目人为形成的大于 25° 的弃土斜坡土壤侵蚀量是同等坡度荒坡的 10 倍以上。在不采取任何防御措施的情况下, 弃土、弃渣场和新生斜坡的侵蚀模数在 2 万 ~ 10 万 $\text{t}/(\text{km}^2 \cdot \text{a})$, 是相似地区农地流失的数倍至数十倍。

2. 流失地块零散

生产建设项目建设占用的区域, 一般都不是一个完整的自然单元。常以“点”“线”“面”单一或综合的形式出现。以“点”为主的生产建设项目, 影响区域范围相对集中, 但其取料场、弃渣场, 以及部分施工场地一般也相对独立; 以“线”为主的生产建设项目战线长、占地类型多样且分散; 综合性强的项目, 以“面”的形式表现出来, 所占用土地造成的水土流失在结构上呈现为“点”“线”“面”组合或交织而成。

3. 突发性

占地较大的大型生产建设项目往往导致所在项目区地貌的“再塑”, 再塑地貌中的挖损、堆垫形成了许多新的高陡边坡和松散堆积体, 由于其组成物质复杂, 种类繁多, 物理和化学性质差异大, 无论是否碾压处理, 短时间内均难以达到自然稳定, 在暴雨的作用下, 极易失稳, 造成突发性的滑坡、崩塌等灾害, 尤以山区、丘陵区生产建设活动最为突出。

4. 灾难性

我国人口众多,许多地区人口密度很大,加之生产建设项目施工人员集中,突发的水土流失,特别是滑坡、崩塌、泥石流等水土流失灾害时有发生,水土流失所引发的危害一旦形成,将对人员安全、工程安全和财产安全构成巨大威胁,带来一系列的灾难。

5. 防治的艰巨性

生产建设项目水土流失防治是一项复杂的系统工程,在对水土流失进行预防、治理时,需考虑与主体工程布局、施工组织、周边环境、人居环境要求等相协调。由于地表土壤的人为扰动、土石方的开挖、大量弃渣的产生,水土流失可能造成的危害严重。水土流失防治不仅要措施选择合理,而且必须达到稳定性强、标准高、外观与周边景观相一致的要求。因此,工程防治难度大,相应的投资也较高。

1.2.3 生产建设项目带来的水土流失问题

就生产建设项目水土流失而言,近些年来,国家加大了水土保持投入,一方面在治理和控制水土流失,但因生产建设及生产活动又在加剧水土流失的发生,部分地区新破坏面积甚至大于治理面积。据对“十五”期间5年的不完全统计,因生产建设项目扰动地表面积、造成和加重水土流失的面积达5万 km^2 ,增加的水土流失量达3亿t。同时,生产建设项目占用了大量耕地,甚至是基本农田、林地、草地等土地资源,破坏了原有植被,影响生态环境;另一方面,因生产建设活动产生的水土流失对下游及周边地区造成新的水土流失危害,淤积河道,淹埋农田,毁坏基础设施,恶化水环境,降低水质,减少水量,甚至引发滑坡、泥石流,造成巨大经济损失。

1.3 生产建设项目水土保持管理现状与存在问题

国家对生产建设项目造成的人为水土流失问题十分重视,特别是1991年水土保持法颁布实施后,开展了一系列卓有成效的工作。

1.3.1 管理现状

1. 法律法规与规章制度

为从根本上控制生产建设项目水土流失,1991年6月29日,第七届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过了《中华人民共和国水土保持法》,1993年8月1日,《中华人民共和国水土保持法实施条例》(国务院令第120号)发布施行。与此同时,全国各省级地方人大相继出台了中华人民共和国水土保持法省级实施办法或条例,水利部独立或联合其他有关部委发布了一系列水土保持管理文件,基本形成了较为完善的法律、法规、规章制度体系。

1993年发布施行的《中华人民共和国水土保持法实施条例》规定,在山区、丘陵区、风沙区修建大中型生产建设项目,必须编报水土保持方案并报水行政主管部门审查同意,建设工程中的水土保持设施竣工验收应当有水行政主管部门参加并签署意见。与此同时,全国各省(自治区、直辖市)相继出台的水土保持法实施办法或条例也规定了相应内容。2010年12月25日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议正式通过修订的

《中华人民共和国水土保持法》，新修订的水土保持法对生产建设项目水土保持管理又提出了新的更高要求。

为便于全面深化生产建设项目水土保持管理，1991年以来，水利部与其他部委联合或单独发布了《开发建设项目水土保持方案管理办法》（水保〔1994〕513号）、《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》（水利部令第5号，1995年）、《电力建设项目水土保持工作暂行规定》（水保〔1998〕423号）、《铁路建设项目水土保持工作规定》（水保〔1999〕20号）、《关于加强煤矿生产建设项目水土保持工作的通知》（水保〔1999〕398号）、《关于加强有色金属生产建设项目水土保持工作的通知》（水保〔1999〕470号）、《公路建设项目水土保持工作规定》（水保〔2001〕12号）等文件，使水土保持方案报告制度在各行业逐步建立起来，并成为我国生产建设项目立项的一个重要程序和内容，水土保持方案编报审批工作进一步程序化和规范化。2002年10月，水利部发布了《开发建设项目水土保持设施验收管理办法》（水利部令第16号），标志着生产建设项目水土保持设施验收工作走上了制度化。为满足新形势下水土保持工作要求，2005年7月，水利部颁布了《关于修改部分水利行政许可规章的决定》（水利部令第24号），对《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》（水利部令第5号）和《开发建设项目水土保持设施验收管理办法》（水利部令第16号）进行了修订，使得生产建设项目水土保持方案编报审批管理和水土保持设施验收管理更加完善。2003年水利部印发了《关于加强大中型生产建设项目水土保持监理工作的通知》（水保〔2003〕89号），2006年水利部发布了《水利工程建设监理规定》（水利部令第28号），明确和规范了生产建设项目水土保持工程的建设监理要求。2009年水利部印发了《关于规范生产建设项目水土保持监测工作的意见》（水保〔2009〕187号），对生产建设项目开展水土保持监测工作提出了明确要求。

2. 技术标准与技术规范

根据《中华人民共和国水土保持法》及其相关法规的要求，水利部积极推进生产建设项目水土保持标准化建设工作，组织编制了SL 204—98《开发建设项目水土保持方案技术规范》、GB 50433—2008《开发建设项目水土保持技术规范》、GB 50434—2008《开发建设项目水土流失防治标准》、SL 73.6—2001《水利水电工程制图标准-水土保持制图》、TB 10503—2005《铁路建设项目水土保持方案技术标准》、SL 575—2012《水利水电工程水土保持技术规范》、《水土保持工程概算定额》和《水土保持工程施工机械台时费定额》（水利部水总〔2003〕67号）、SL 277—2002《水土保持监测技术规程》、SL 419—2007《水土保持试验规范》、GB/T 22490—2008《开发建设项目水土保持设施验收技术规程》等十项规范和标准。这些都对指导和管理生产建设活动的水土流失防治起到重要作用。

1.3.2 具体做法与成效

1. 水土保持方案编报与审批

从1993年开始，水土保持方案编制工作逐步开展。至“九五”期末，编报审批水土保持方案已经纳入基本建设程序。水土保持方案编报范围进一步扩大，审批的水土保持方案数量逐年增加，编制质量和编报率逐年提高。据初步统计：2004—2011年全国批复的水土保持方案共计186179个，其中水利部审批2454个，省级17491个，地级28179个，

县级 138055 个, 涉及水土流失防治责任范围 38690km²。

2. 水土保持监督检查

近些年来, 全国各地各级水行政主管部门认真依法履行职能, 生产建设项目水土保持监督检查得到了极大强化, 有效控制了生产建设活动的人为水土流失。水利部每年都组织开展多次大型生产建设项目水土保持监督检查工作; 七大流域机构水土保持监督检查工作已步入全面和常态化阶段; 地方各级水行政主管部门的监督检查也日益规范。据统计, “十一五”期间, 全国各级水行政主管部门累计开展水土保持执法检查 4.5 万次, 查处违法违规的生产建设项目 2.8 万个, 对严重违法违规的 24 个生产建设项目进行了通报。

3. 水土保持监测与设施验收

为切实贯彻落实水土保持“三同时”制度, 各级水行政主管部门不断强化生产建设项目水土保持监测工作的管理, 依法推进生产建设项目的水土保持设施验收工作。据初步统计: 2005—2011 年全国有 1838 个项目开展了水土保持监测。2004—2011 年验收水土保持设施的生产建设项目数达 47676 个, 其中西气东输、陕京二线、京沪高铁、南水北调、金沙江向家坝水电站等大型、特大型工程的水土保持设施验收, 对提升水土保持行业地位、推动各行业的水土保持验收工作起到了示范与标杆作用。

4. 信息化管理

近年来, 各地加大了生产建设项目水土保持管理信息化建设力度, 水利部研发并建立了部批水土保持方案数据库、水土保持监督管理数据库以及生产建设项目水土保持管理数据库, 使得流域管理机构、地方水行政主管部门对管理片区内的生产建设项目能够及时了解, 从而为有效开展水土保持监督检查工作提供依据。各流域机构、各省级和部分市、县级水行政主管部门也都建立了自己的信息管理和公告平台, 为生产建设项目水土保持管理的快捷、高效提供了条件。

1.3.3 存在的问题

1. 水土保持分类管理措施不够完善

《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》(水利部令第 5 号, 第 24 号修改)第四条规定, 水土保持方案分水土保持方案报告书和水土保持方案报告表, 凡征占地面积在 1hm² 以上或挖填土石方量在 1 万 m³ 以上的开发建设项目, 应当编报水土保持方案报告书, 其他应当编报水土保持方案报告表。第八条规定, 水行政主管部门审批水土保持方案实行分级审批制度, 中央立项且征占地面积在 50hm² 以上或挖填方总量在 50 万 m³ 以上的开发建设项目, 水土保持方案报告书由国务院水行政主管部门审批; 中央立项, 征占地面积不足 50hm² 且挖填土石方量不足 50 万 m³ 的开发建设项目, 水土保持方案由省级水行政主管部门审批。地方立项的开发建设项目, 水土保持方案报告书由相应级别的水行政主管部门审批。水土保持方案报告表由开发建设项目所在地县级水行政主管部门审批。水利部 5 号令虽然考虑了分类管理, 但只是考虑征占地和挖填土石方量两个因素, 没有考虑工程类型、扰动特点、对水土保持的影响程度、区域自然条件差异等因素。

2. 分类管理的技术标准和规范有待细化

由于缺乏较详细的生产建设项目分类管理名录, 现行生产建设项目水土保持技术标准

和规范内容粗泛。GB 50434—2008《开发建设项目水土流失防治标准》、GB 50433—2008《开发建设项目水土保持技术规范》的防治标准、不同类型项目的防治措施、后续设计等,不能根据区域差异、工程项目类型差异及项目规模差异等体现差异化管理和要求。在水土保持设施验收环节上,GB/T 22490—2008《开发建设项目水土保持设施验收技术规程》没有针对项目规模实施区别对待,规定的程序与内容主要适用于大中型建设项目,而地方小型项目水土保持设施内容相对简单,如果仍然按照复杂的程序进行,就不够合理。

1.4 生产建设项目水土保持管理的发展趋势与要求

1.4.1 经济社会发展对水土保持管理提出更高要求

30多年的改革开放,使我国的经济得到了飞速发展,经济实力和生活水平大幅度提高。但许多地区、一些行业的发展是以占用、消耗大量水土资源、损害生态环境为代价取得的。资源、环境对国家持续发展产生的制约愈来愈严重,成为发展中亟须解决的重大问题。珍惜水、土地及其他自然资源、保护环境已成为全社会的共识,也引起党中央、国务院的高度重视,中共中央十八大报告中明确指出:大力推进生态文明建设,优化国土空间开发格局,要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,控制开发强度,调整空间结构,加快实施主体功能区战略,推动各地区严格按照主体功能定位发展,构建科学合理的城市化格局、农业发展格局、生态安全格局。

国务院2010年发布了《国务院关于印发全国主体功能区规划的通知》(国发〔2010〕46号)。根据不同区域的资源环境承载能力、现有开发强度和发展潜力,统筹谋划人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,确定不同区域的主体功能,并据此明确开发方向,完善开发政策,控制开发强度,规范开发秩序。以资源环境承载能力、现有开发强度和未来发展潜力为基准,按开发方式,将我国国土空间划分为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域;以提供主体产品的类型为基准,按开发内容,分为城市化地区、农产品主产区和重点生态功能区。限制开发区域分为两类:一类是农产品主产区,即耕地较多、农业发展条件较好,尽管也适宜工业化城镇化开发,但从保障国家农产品安全以及中华民族永续发展的需要出发,必须把增强农业综合生产能力作为发展的首要任务,从而应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区;一类是重点生态功能区,即生态系统脆弱或生态功能重要,资源环境承载能力较低,不具备大规模高强度工业化城镇化开发的条件,必须把增强生态产品生产能力作为首要任务,应该限制进行大规模高强度工业化城镇化开发的地区。禁止开发区域是依法设立的各级各类自然文化资源保护区域,以及其他禁止进行工业化城镇化开发、需要特殊保护的重点生态功能区。

中央十八大、国家主体功能区划分与定位,都为生产建设项目水土保持管理提出了更高的要求。

1.4.2 国家行政管理改革对水土保持管理提出新要求

中央十八大报告明确指出,要深化行政审批制度改革,继续简政放权,推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。创新行政管理方式,

提高政府公信力和执行力,推进政府绩效管理。十八届三中全会明确指出企业投资项目,除关系国家安全和生态安全、涉及全国重大生产力布局、战略性资源开发和重大公共利益等项目外,一律由企业依法依规自主决策,政府不再审批。强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准。进一步简政放权,深化行政审批制度改革,对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率。2013 年、2014 年国务院多次召开会议,按照简化行政审批、提高行政效率的要求,先后取消和下放了 100 多项行政审批事项。地方政府根据《国务院机构改革和职能转变方案》和《国务院关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2013〕19 号),开始实行简政放权,广东省、浙江省等已下放了一批生产建设项目水土保持方案的审批权。生产建设项目水土保持管理应与建设项目主体管理方式相适应,国家行政管理改革对生产建设项目水土保持管理提出了新的要求。

1.4.3 水土保持行业自身发展要求

2010 年修订的《中华人民共和国水土保持法》,从水土保持方案编报范围与主体、水土保持“三同时”制度、水土保持设施验收等方面进一步强化了生产建设项目水土保持的工作内容,在新的历史时期赋予了水土保持工作新的使命与任务。过去的 20 年,生产建设项目的水土保持工作,从起步到全面推开,在水土保持方案编制、措施落实、监测、监理、水土保持设施验收、监督等方面做了大量工作,以往的管理模式发挥了较好作用,在防治生产建设项目水土流失方面取得了很好的效果,为国民经济的健康发展奠定了基础。目前生产建设项目的水土保持工作已经不是当年起步阶段,在工作范围、工作内容上都有了更深、更广的拓展,在新的建设形势下和新的历史时期,我们确定的生产建设项目的水土保持工作目标与任务是人为水土流失得到根本控制,生产建设项目水土保持“三同时”制度要全面落实。以加强社会管理为重要职责,全面贯彻依法行政。实现水土保持社会化管理,须做好监督执法、基础支撑、技术服务、统筹协调等工作,不断完善法律法规体系、规划体系、规范标准体系、监测体系和市场准入体系,形成完备的水土保持社会化管理手段。水土保持事业自身发展,也需要在新形势下创新管理模式,实施分类管理、精细化管理,使生产建设项目的水土流失防治真正落到实处,生产建设项目的水土保持工作再上一个新台阶。

第2章

研究目的与意义

2.1 研究目的

研究并提出生产建设项目水土保持分类名录和不同类型生产建设项目水土保持分类管理技术要求,以及生产建设项目水土保持分类管理对策与建议,为各级水行政主管部门分类管理生产建设项目水土保持工作提供依据,进一步提高生产建设项目水土保持管理水平,降低行政和社会成本。

2.2 研究意义

我国地域广阔,区域自然条件差异大,生产建设项目类型多样,工程规模不同,其水土流失强度,生态受损程度差异也不同。同时经济发展不平衡导致区域水土资源开发、利用、保护的需求不一,治理方略、模式、治理标准也存在很大差异。以往的水土保持管理偏于简单和粗泛,导致管理不科学、不合理,行政效率低下,技术标准和措施要求的针对性不够强等。中共中央十八大关于大力推进生态文明建设、优化国土空间开发格局、全面促进资源节约、加大自然生态系统和环境保护力度、加强生态文明制度建设的重要举措以及国家主体功能区划分,国家简政放权、简化审批程序的行政管理体制改革,都为生产建设项目水土保持管理提出了更新、更高的要求。为适应新形势要求,改进管理模式,完善管理制度、技术规范和标准,进而形成完备的水土保持社会化管理体系,提高管理水平和效率,实施分类管理十分必要。

本书根据不同生产建设项目行业类别、工程规模,结合全国水土保持区划、重点防治区划分(重点预防区、重点治理区)及区域的生态敏感性和水土流失防治要求,研究提出生产建设项目的水土保持分类管理名录。在此基础上,针对不同分类群别,再从水土保持方案前期管理、水土保持方案技术管理、监督管理、水土保持设施验收管理等方面提出更有针对性的管理措施。生产建设项目水土保持分类管理的研究结果,可使管理工作因地、因工程特征而进行针对性指导,对提高水土保持工作的科学性、合理性和可操作性,实现有效的行政和社会管理、减少水土保持工作管理成本、提高效率具有十分重要的作用。同时,水土保持分类管理名录的研究,也可为新水土保持法其他配套管理办法、政策文件、技术标准和规范的制定与完善提供基础依据。