

临沂市水土保持监督管理工作的实践与思考

乔士强¹, 陈新军², 肖殿斌³, 丁明波⁴, 王连雷⁴

(1. 兰陵县水利局, 山东 兰陵 277731; 2. 临沂市水利局, 山东 临沂 276001;
3. 平邑县水土保持局, 山东 平邑 273300; 4. 莒南县水利局, 山东 莒南 276600)

[关键词] 水土保持; 监督管理; 临沂市

[摘要] 革命老区临沂市开发建设势头迅猛, 对水土保持监督管理提出了更高的要求。临沂市在开展水土保持生态建设的同时, 进一步加强水土保持监督管理, 遏制人为扰动带来的水土流失。分析了临沂市近年来水土保持监督管理的做法与成效, 指出当前发展形势下存在的问题, 并对下一步工作提出了落实水土保持政府考核机制、开展“天地一体化”动态监管等建议。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2017)08-0004-03

临沂市位于山东省东南部, 辖 3 区 9 县 157 个乡镇街道, 总面积 17 184 km², 总人口 1 113 万人, 其中农村人口占 75%。临沂是著名的革命老区, 近年来经济发展迅速, 在全国革命老区中率先脱贫。城市建设依托沂河开展环境综合整治, 建成临沂滨河国家级城市湿地公园, 城市生态环境进一步提升^[1]。随着经济建设的快速发展, 城镇基础设施建设突飞猛进, 矿产资源大规模开发, 伴随而来的是人为水土流失形势日益严峻, 这就对水土保持监督管理工作提出了更高的要求。

1 临沂市水土保持监督管理现状

近年来, 临沂坚持“防治并重, 预防为主”的方针, 落实“三同时”制度, 狠抓“三权”落实, 强化监督管理, 不断巩固建设成果。在监督管理范围内生产建设项目较为集中的区域, 以占地 5 万 m² 以上的大中型生产建设项目和矿产资源开发类项目为重点, 集中开展检查、整治, 有效落实了开发建设单位的水土流失防治责任^[2]。在配套执法体系建设上, 认真贯彻《中华人民共和国水土保持法》和《山东省水土保持条例》, 出台了《临沂市水土保持补偿费征收使用管理办法》, 制订了进一步规范生产建设项目水土保持监督管理工作实施方案。在规范化建设方面, 在 10 个县开展了水土保持监督执法能力建设试点, 并全部通过水利部验收。2016 年, 全市审批水土保持方案 209 个, 征收补偿费 1 122 万元。

2 主要经验与做法

2.1 强化组织机构

作为山东省水土流失主要发生区, 为了确保做好水土保持工作, 临沂市进一步强化了组织机构建设。

市水保机构为市水利局副处级二级单位, 12 个县区中, 5 个县区单列正科级水土保持局, 3 个县区的水土保持机构为县水利局副科级二级单位。在执法人员配备上, 市、县都成立了水土保持监督管理站与执法大队。新水土保持法实施后, 为进一步加强各部门之间协作开展水土保持监督管理的能力, 各县区陆续成立或恢复了以县政府主要领导为主任, 发改、国土、财政、环保、农业、林业、水利、交通等部门一把手为成员的水土保持委员会^[3]。

2.2 完善制度建设

除出台了《临沂市水土保持补偿费征收使用管理办法》, 制订了进一步规范生产建设项目水土保持监督管理工作实施方案外, 在 10 个县区开展了水土保持监督执法能力建设试点, 制定了行政执法人员监督检查管理守则, 完善了法律体系, 规范了管理制度, 提高了监管效率。同时, 将水土保持监督管理纳入全市经济发展保障体系。在临沂市《关于认真贯彻中央和省委一号文件精神加快全市水利改革发展的实施意见》中, 把“水生态环境治理明显改善”作为全市水利改革发展的主要目标之一, 把“加快水生态工程体系建设, 提高城镇水土流失防治水平”作为加强水利基础设施建设的重要内容。市县两级水保部门每年初都签订工作责任书, 将年度治理任务、水土保持监督执法情况等作为评定县级水保部门工作绩效的主要依据。

2.3 规范执法流程

在监督管理工作中实行一站式审批、流程式管理、社会化参与、同步化缴费, 极大地推动了水土保持监督管理工作落实。2013 年编写了水土保持审批事项业务手册和服务指南, 制定了水土保持方案审批管理流程和事中事后监管制度。生产建设项目开工前, 执法

人员按照分工进行现场查看,提出施工准备期间的水土保持相关要求,查看水土保持措施、管理和费用落实情况。送达《生产建设项目水土保持监督检查程序表》,告知在项目开工前、施工过程中、项目投入使用前每个阶段水土保持的工作程序及内容,需落实的水保义务及配合的工作。根据生产建设项目施工进度,对施工现场进行定期监督检查,针对存在问题,填写《生产建设项目水土保持监督检查情况表》,要求建设单位限期落实。2016年全市开展专项检查5次,共检查项目184个。

2.4 加大宣传力度

临沂市于2010年开始推进水土保持国策宣传教育进党校工作。编制水土保持教材,以生态建设为主题主线,把红色沂蒙精神与绿色水保生态相结合,把红色教育融入水土保持生态建设中。通过典型带动、全面开花的方式,认真开展水保国策教育“进党校”“进课堂”等活动,向党政领导干部开展水土保持国策宣传教育,提升各级领导干部水土保持理念和意识,推进水土流失依法防治和生态文明建设。目前,全市已将水土保持课程列入党校主体班、乡镇党政一把手培训班、村干部培训班等各类专题班次教学计划,让各级领导干部接受水土保持培训。2016年,市委党校共开展水土保持培训班6次,县级开展63次,共培训各级领导干部2400多人次。2015年7月临沂市被确定为全国水土保持国策宣传教育进党校试点。2016年3月16日,在全国水土保持工作视频会议上,临沂市就水土保持国策宣传教育进党校的经验作典型发言。通过开展水保国策宣传教育进党校活动,提升了全市各级领导干部的水保理念,强化了各级党政领导的责任感及生态保护意识,为水土保持监督执法提供了良好的基础平台。

2.5 提高执法能力

市、县两级水土保持机构均建立了水土保持执法队伍,全面推进综合执法,延伸构建水土保持执法网络,配齐车辆、器材,并保障执法经费,健全和完善执法制度。为提高执法人员素质,每年举行水土保持执法培训班集中培训学习一周,请有关专家就法律法规、执法人员行为等内容进行授课培训。通过集中培训,每位水土保持监督执法人员熟悉了水土保持法律法规,明确了自己的工作职责,掌握了监督执法工作程序,具备了独立开展工作的能力。

3 当前监督管理工作存在的问题

3.1 监督执法硬度不够

生产建设项目审批立项涉及的部门较多,在当前

“提高项目立项审批效率、简化审批流程”的并联审批形势下,水土保持方案、环评等审批不再作为项目立项的前提条件,这就要求在监督执法中要提高执法的力度和硬度。虽然新水土保持法加大了对水土保持违法对象的处罚力度,但多年形成的执法软弱及其他行政干预的存在,导致这项强制处罚的硬性规定很少被用到。

3.2 社会水土保持意识依然淡薄

尽管近几年临沂市水土保持宣传力度加大,社会对水土保持的认知程度有所提高,但在围绕经济发展、注重招商的大环境下,少数领导仍然以GDP为核心,加快招商引资步伐。为促进项目尽快落地,忽视开发建设带来的水土流失,以牺牲环境为代价实现经济目标。不考虑水土保持法律规定,行政干预审批的情况时有发生,导致企业对水土保持工作重视不够,拿到批文是其最终目的,违规立项投产的情况时有发生。

3.3 水土保持方案落实不到位

近两年,生产建设项目水土保持方案编报率有所提升,但事中、事后监管缺乏,有的地方把水土保持补偿费收取作为一项任务,导致监督部门为完成任务,在监督管理过程中一切围绕着收费转,批复的水土保持方案仅仅成为收取水土保持补偿费的依据。后期方案落实跟不上,让监管对象产生只要缴补偿费,人为水土流失就合法化的错觉。有的事中、事后监管仅仅是为了完成任务,完全流于形式,检查不到现场,让企业填写发放的表格,并将其作为验收依据。

3.4 上下协调机制缺乏

生产建设项目水土保持方案按立项级别,由相应的水行政主管部门审批、管理。由于上下级水行政主管部门缺乏协调,致使下级水行政主管部门不能及时了解和掌握上级审批结果和信息,影响配合监督。上级水行政主管部门管理的范围大、人员少等,负责审批的重大生产建设项目往往“该管的管不到”,而项目属地的下级水行政主管部门却没有管理权限,建设单位不予配合,“想管的管不了”。

4 建议

4.1 建立政府考核机制

在加大宣传、提高社会水土保持意识的同时,还要从制度上进行约束,增加水土保持在各级政府考核指标中的权重。2016年水利部印发了《关于加快推进水土保持目标责任考核的指导意见》(水保〔2016〕108号),在下一步工作中,要按照十八大以来生态文明建设要求,结合指导意见,剔除“唯GDP论政绩成败”的考核指标,推动市、县、乡镇政府开展水土保持目标责

任考核,制定考核的重点内容、关键指标和评价方法,提高各级政府对水土保持的重视程度。

4.2 运用新技术加强水土保持监管

利用卫星、无人机、三维激光扫描仪等高科技设备,助力水土保持监督检查。基于高分辨率遥感影像,通过计算机自动提取与人机交互相结合的方法提取地表扰动、土地利用类型、措施类型等监管指标^[4],建立数据库,并结合无人机和移动终端辅助监管指标的数据核查、行政执法的调查取证及水保设施的现场验收,加快行业管理现代化进程。推动生产建设项目“天地一体化”动态监管^[5],满足当前生产建设项目水土保持信息化、动态化、精细化、量化、规范化和科技化的监管需求,解决事中、事后管理不到位的问题。

4.3 加强横向与纵向沟通协调

加强与各级发改、国土、环保、农业、林业等部门的横向沟通协调,在满足“服务企业、提高效率”,推动项目立项并联审批的同时,加强部门之间的协作,变水利部门的“孤军奋战”为全社会的“齐抓共建”。同时,加强各级水利部门的纵向联系,适应行政体制“放管服”改革的要求,上级审批单位及时下放审批与监督管理权限,下级部门建立辖区内工作台账,及时与上级部门沟通监督管理情况,确保步调一致,形成工作合力。

4.4 加强项目事中、事后监管

将项目立项审批、方案落实、水土保持补偿费收缴、监督检查、设施验收情况等归类、登记、建档,建立生产建设项目水土保持管理数据库和工作台账,强化日常监督检查,督促落实水土流失防治措施,着力提高水土保持设施验收率,克服“重审批、轻监管”的倾向,切实依法强化事中、事后监管。

[参考文献]

- [1] 刘德力,陈新军,邓海瑜.临沂市水保建设现状及生态文明建设措施[J].山东水利,2013(4):60-61.
- [2] 陈新军.水土保持与生态文明——沂蒙山区水土保持探索与实践[M].北京:知识产权出版社,2011:105-113.
- [3] 陈新军,张德国,公衍涛.蒙阴县水土保持生态文明建设的主要做法[J].中国水土保持,2012(12):64-66.
- [4] 陈新军,李德福.临沂市开发建设项目扬尘污染防治技术探讨[J].中国水土保持,2015(8):26-28.
- [5] 李智广,王敬贵.生产建设项目“天地一体化”监管示范总体实施方案[J].中国水土保持,2016(2):14-17.

[作者简介] 乔士强(1971—),男,山东兰陵县人,助理工程师,从事水土保持生态建设及监督管理工作。

[收稿日期] 2017-04-05

(责任编辑 孙占锋)

蒲朝勇司长对水土保持信息化工作提出明确要求

本刊讯 2017年7月19日,水利部水土保持司蒲朝勇司长在北京召开的水土保持信息化试点推进会上对加快推进水土保持信息化工作提出了明确要求:一是要深刻认识推进水土保持信息化工作的紧迫性。水土保持信息化是落实中央生态文明建设决策部署和相关制度的必然要求,是适应政府职能转变和强化行业管理的重要抓手,是推动水土保持改革发展的迫切需要。各试点省和流域要提高认识、落实责任,切实加大工作力度,确保完成既定目标任务,为推动全国水土保持信息化工作发挥示范引领作用。二是要进一步理清思路。水土保持信息化工作重点是要为监督执法、重点治理、监测评价等工作服务。在监督管理方面,要通过水土保持信息化手段解决监管不到位问题,及时掌握生产建设项目水土流失防治落实情况,做到精准监管,保证监管到位不缺位。在重点工程管理方面,要应用遥感、无人机等手段,强化水土保持重点工程实施监管。在监测方面,全面应用卫星遥感手段,开展重点区

域水土流失动态监测,分析年度全国及各级行政区水土流失消长变化。三是要进一步明确任务。数据录入是水土保持信息化工作的基础。各试点省要抓紧开展“十二五”以来的水土保持数据录入工作,推进水土保持管理信息系统应用。要利用最新遥感影像开展生产建设项目“天地一体化”监管,对发现的疑似违规项目,流域机构、地方水行政主管部门要及时核实处理。要形成中央与地方相互协调、流域机构与各省密切配合、成果共享、上下联动、合力推进水土保持信息化的工作机制。四是要进一步细化实化措施。各试点省要充分发挥省级水土保持监测机构的力量和作用,根据工作目标、要求、措施和时间节点,针对存在的机构、人员、经费,以及数据录入和管理制度等问题,采取针对性措施予以解决,扎实推进各项任务落到实处。五是要提前谋划经费保障。各省(区、市)要按照水土保持信息化实施计划,加强与财政部门的沟通协调,及时将信息化工作经费列入2018年预算。