

新形势下涉河建设项目管理问题的应用与探讨

丁凡 陈登凯

陕西省江河水库工作中心 陕西 西安 710004

摘要: 随着经济社会快速发展,涉河建设项目日益增多,其管理面临诸多新挑战。本文深入分析了新形势下涉河建设项目在规划、审批、施工及监管等方面存在的问题,如规划科学性不足、审批流程繁琐且标准不统一、施工管理混乱等。针对这些问题,提出了加强科学规划、优化审批流程、强化全过程监管等对策,以期为新形势下的涉河建设项目管理提供有益参考。

关键词: 涉河建设项目;管理问题;具体对策

1 引言

近年来,我国道路桥梁等基础设施建设为经济增长提供了有力支撑,但部分涉河项目存在水质污染、水文变化、生态破坏等问题。河道资源涵盖水、土地、生态和生物资源,对农业、工业、能源、交通等至关重要,影响生态平衡、区域经济和社会发展。当前涉河项目存在管理不善、后期维护不足、资源可持续性忽视等问题,导致生态不可恢复和资源枯竭。涉河项目关系防洪和生态安全,需加强河道治理和项目管理,提高项目的可持续性、生态友好性和社会效益,以应对复杂的环境、经济和社会挑战。

2 涉河建设项目管理

2.1 涉河建设项目

涉河建设项目指的是在河流、湖泊、水库等水域或其周边管理范围内,对河流生态环境、流域水文、地形地貌产生改动或影响的建设项目。这些项目通常涉及水资源管理、交通基础设施和环境保护等多个领域,涵盖市政、水运、公路等行业,各行业在管理中承担不同职责。

随着河道周边经济的快速发展,涉河建设项目数量增多,规模逐渐扩大,类型也更加多样化。主要可分为以下五类:水利工程类(如堤防、水库建设)、交通基础设施建设类(如跨河桥梁、隧道)、市政基础设施建设类(如城市排水、污水处理厂)、城建及生态修复类(如湿地保护、滨河公园建设)、河道治理与防洪工程类(如防洪堤坝、洪水调控系统)。这些项目的实施对于水资源调控、防洪、交通改善、城市环境提升等方面具有重要意义。

2.2 强化涉河建设项目管理的意义

作者简介: 丁凡(1997-),男,陕西镇安人,助理工程师,主要从事涉河建设项目管理、水利安全生产工作。

河道作为宝贵的自然资源,具有多重价值。它不仅为水生动植物提供了栖息、繁殖和生长的场所,维持了生物多样性,还通过水体循环、土壤湿润和沉积物输送等作用维持生态平衡。此外,河道作为饮用水源、农业用水和工业用水的重要来源,同时承担着内陆运输的主要通道功能,结合水库、堤坝等设施,发挥着防洪排涝的关键作用。河道在人类文化历史中也扮演着重要角色,其河水、两岸的自然景观和历史文化遗址等构成了丰富的旅游资源,提供了休闲娱乐的场所。

涉河建设项目在农业灌溉、水力发电、交通运输等方面对当地经济发展具有重要促进作用。然而,这些项目可能因施工不良、规划欠缺、管理制度不健全而导致生态破坏、土地征用和移民安置等风险。因此,强化涉河建设项目管理至关重要,它有助于平衡各方利益,协调各方诉求,推动地方经济的健康稳定发展。

涉河建设项目的管理涉及多个行业和部门,河道主管部门需肩负监管职责,包括项目的审批和许可管理、河道保护与生态管理、执行情况的监督与检查、灾害预警与应急响应、水污染应急处理以及跨区域协调与国际合作等。解决各行业部门间可能存在的管理争议冲突,明确不同级别、不同种类涉河建设项目的管控方式,科学地规划部署,以提升涉河建设项目管理的实效。加大涉河建设项目管理力度,不仅能保障项目的顺利实施和可持续发展,还能维护水工程、保护水资源、改善水环境、修复水生态、保障水安全,实现人水和谐,促进水经济的发展,平衡社会效益和环境效益^[1]。

3 涉河建设项目存在问题及其成因

3.1 规划科学性不足

“无规划,不建设”。河道的管理和建设应综合考虑自然环境、生态保护、社会需求等多个因素,从全局视角出发对涉河项目进行充分地考察、科学地规划,确保

项目的整体性、协调性。然而,近年来涉河建设项目不断增加,而总体工期相对较少,实地勘察不足。部分涉河建设项目的规划流于形式,统筹分析欠缺,缺乏专业技术支持,往往注重短期经济效益而忽略长远规划和生态环境保护,导致项目长期处于不合理状态,河道功能价值大打折扣。与此同时,当前部分地区的河道管理法律法规存在滞后、不完善以及落后于现代城市发展和生态保护需求的情况,监管和执法力度不足,容易导致项目规划设计缺乏科学性和可持续性。涉河建设项目一般会涉及多个行业和部门,在进行涉河建设项目规划时,存在各部门各自为政的情况,仅从自身的局部利益出发,缺乏全局视角和系统化的规划,同一河道流域中,不同河道管理部门未遵从整体管控理念,秉持自身的建设思路与施工管理方式,导致项目的整体性、协调性不足,违背可持续发展要求。

具体而言,首先,涉河建设项目规划时如未充分考虑河流如洪水流量、河道形态等水文特性,河道疏浚或填埋工程不合理,则可能导致排水能力不足而增加洪水风险,局部地区水流过度集中或过度分散而造成水源污染、水土流失、河床下陷等问题。其次,涉河建设项目如缺乏科学的规划和设计,可能会出现建筑结构的稳定性不足等技术问题或设施提前老化或损坏的质量问题,增加了长期环境修复成本,造成政府和社会的负担,延误其他社会发展项目的进程。最后,涉河建设项目因各部分负责主体的不同导致项目管理被条块分割,当项目规划缺乏整体规划部署时,会导致项目目标不统一,难以协同推进,资源配置不合理,质量管理缺失,监管和合规风险加大,影响项目的质量、进度、成本、风险管理等各方面。

3.2 审批及施工问题

涉河建设项目的审批涉及一系列的法律、政策和技术要求,主要是为了保护水资源、防止水环境污染、保障生态安全,以及确保河道的安全和稳定。然而,当前在涉河建设项目的审批中存在制度不健全、范围模糊、标准不统一以及政府干预等问题,进而导致违规情况出现。涉河建设项目涉及多个政府部门(如水利、环保、自然资源等),采取逐层审核模式,审批环节较多,流程复杂且重复,导致项目审批周期长,审批成本高且效率低下。此外,不同部门之间缺乏有效的协调机制,在审批时重点考虑自身权益,易出现审批争议。近年来涉河建设项目增多且项目种类多样,对于哪些建设项目属于“涉河”范围,缺乏明确的法律或行政界定,由于涉及多个部门,重复审批、该批未批频发,造成审批范围

不清晰,无法有效监控整个项目的实施。在审批标准方面,涉及涉河建设的技术标准不统一,技术规范不完备,缺乏相应的细化和完善的技术标准^[2],同时难以评估河道冲刷深度变化、流速变化,现有标准往往未能及时跟进,审批多依靠个人经验,导致审批过程中技术评估不到位。此外,存在地方政府对涉河建设项目进行过度干预,河道主管部门在实地调研不足的情况下受政府的压力,通过“缩小审批范围”或者“简化审批程序”等方式,加快项目审批,导致审批流于形式,影响审批的独立性和客观性,埋下河道安全隐患。

具体而言,在实际操作中,涉河建设项目常常存在“未批先建、边批边建、批建不符”的问题,这些问题会对水生态环境产生严重威胁,也对相关法规和管理带来挑战。首先,未批先建一般发生在基层地方政府主导的项目初期或在规划设计阶段。部分地方政府为促进经济快速发展,对涉河建设项目放松审批要求,实际施工具有随意性。此外,由于审批程序冗长复杂,也有部分建设单位为赶进度、降低成本或逃避审批手续。其次,边批边建一般发生在大型工程项目中。部分项目会在获得初步批复后,提前开始一部分工程的建设,但部分工程未经批准就擅自开工,导致审批和建设进度脱节,往往最终导致项目规划和实际建设存在较大偏差。这主要是由于项目规划和审批流程的不明确、审批程序滞后以及建设单位由于资金压力、市场竞争等原因,选择在尚未完全批准的情况下启动部分施工。最后,建设单位在施工过程中未经批准擅自变更规划、扩大建设规模、改变建设内容或未按照防洪评价实施工程等批后乱建行为也常有发生,在涉河项目中,乱建可能导致河道堵塞、生态环境破坏等问题,给涉河建设项目管理增加了难度。这主要是由于建设单位过于追求经济效益,且审批管理松懈、法律约束和处罚不力。

4 管理建议及对策

4.1 加强规划涉河建设项目

提升涉河建设项目规划的科学性是确保生态环境保护、可持续发展和社会经济效益最大化的重要环节。有效提高涉河建设项目的科学规划水平的措施具体包括以下几个方面。首先,有关部门需以管辖范围内的河道形态及其演变规律、流域水质等为基础,完善建设单位的施工备案要求及相关法律法规,制定涉河建设项目的工程技术审查标准,着重完善防洪及敏感河段码头结构布置方面的技术审查标准。其次,在涉河建设项目立项之初,要全面调查管理范围内的河道情况和水利情况进行河道生态环境影响评估,充分考虑水量、流域水质、

季节变化等因素,合理评估水源供给和水质监测系统,技术评价报告信用评价管理,再制定科学合理的规划与设计,编写技术评价报告,达到人与自然的协调发展。最后,有关部门应利用划定江河岸线“禁新建”红线范围,加强许可项目审核,实行全过程监管保障依法管理。同时,向公众提供有关涉河项目的规划与设计信息,增加透明度,确保公众知情权和参与权,提升社会各界对项目的关注度,鼓励并促进社区居民和环保团体参与项目决策与环境监控,增强项目的社会接受度。

4.2 加强涉河项目审批管理

加强涉河项目审批管理是确保河流生态环境保护、防灾减灾、社会可持续发展的关键举措。有效加强涉河项目审批管理的措施具体包括以下几个方面。首先,有关部门须遵从“精简、便民、高效”的原则完善建设方案及施工方案审批基本流程,一方面要提醒需审批方高度重视涉河项目报批申报工作,另一方面要做到审查前发送申办指南并做好提前介入,审查中主动沟通、提供咨询并及时发送补正材料通知,将管理关口前置,提高审批效率,避免未批先建、边批边建的情况发生。其次,在明确相关法律和政策基础后从严制定涉河项目规范化审批程序,根据项目的规模、性质等进行分级管理,对立项、设计、施工和验收等审批环节规定时间期限以免出现拖延现象。同时,对于涉河项目,相关部门如水利、环保、城市规划、交通等部门要进行多部门联合,避免部门间信息割裂,确保各方利益和生态要求得到平衡。最后,应建立健全责任追溯机制,设立审批监理单位,一旦发现涉河工程存在违法违规行为,必须严肃处理,追究相关责任人的法律责任。审批过程中的失职、渎职行为追责,尤其是对出现环境污染或生态破坏的涉河项目,要追溯责任,确保项目方和政府部门负起相应的法律责任。同时,加大涉河项目审批的公开度,定期公示项目审批情况及相关数据,接受社会监督,提升政府部门审批工作的透明度和公信力。

4.3 加强涉河项目全过程监管

首先,加强涉河项目现场巡查是确保项目安全、环境保护和合法合规性的重要环节。有关部门应制定经常检查、定期检查及专项督查的详细巡查计划^[3]。其中,经

常检查实行包括项目施工单位或承包方进行自检的一级巡查、项目监理单位根据工程监理合同和相关法律法规进行检查的二级巡查、水利局及环保局等主管部门对项目进行定期或不定期检查三级巡查、地方政府及相关职能部门(如自然资源、城管、公安、消防等部门)联合的四级巡查。其次,规范和加强涉河项目的事中监管工作,利用无人机查探等先进技术,加强建设过程中岸线的动态监控,建立项目台账和“一户一档”,及时发现违章建筑,并向建设单位发送整改通知。同时,对违章的涉河建设项目要先进行详细调查,查明违章的具体内容,评估违章影响。对于已发现的违章行为,应立即要求施工单位停工,根据调查结果和评估意见,依法对违章项目进行处罚,并明确调整设计方案、补充相关审批手续、修复因违章行为造成的环境损害等整改措施,要求施工单位按照合法合规的程序进行调整。最后,在涉河建设项目竣工后,各部门要进行验收检查,主动联系参加验收会议,督促承包方及时报送竣工材料。进一步地,多部门、多层次、多环节联手,以高素质从业人员为依托实施联合监管,严查工程重大安全隐患,保障河道行洪安全。

5 结语

当前涉河建设项目面临规划科学性不足、审批及施工管理不规范等问题,影响生态环境保护和工程质量。涉河项目管理起步较晚,涉及面广,需加强科学规划、审批及施工管理和全过程监管。具体措施包括:提升规划设计的前瞻性,强化审批合规性,严格全过程监管,鼓励公众参与和社会监督,以规避风险,保障水资源合理利用和河流生态可持续性。同时,相关部门需完善政策法规,加强跨部门协调,推动涉河项目健康发展,实现社会经济发展与生态环境保护的协调共赢。

参考文献

- [1]朱俊杰.对黄河水利风景区生态补偿机制的思考与研究[J].人民黄河,2024,(S2):174-175.
- [2]刘志峰,陈宏鹏,张英杰.山东省涉河建设项目管理实践及探索[J].中国水利,2023,(08):64-67.
- [3]刘晓军,马剑,马小真.黄河上中游流域水行政管理面临的形势和任务[J].人民黄河,2019,41(S2):23-24.