

# 关于编制开发建设项目水土保持方案的探讨

罗万勤 陈平

(水利部黄委会黄河上中游管理局·西安市·710043)

**摘要** 开发建设项目编制水土保持方案是环境治理和改善的迫切要求,它在水土保持工作中举足轻重。分析认为,水土保持方案较原来的水土保持规划更具有操作性、层次性,以及投资的专一性和实施的同时性等特点。通过工作实践,提出了编制水土保持方案的基本程序。

**关键词** 开发建设项目 水土保持方案 编制

## Approach on Designing of Soil and Water Conservation Program in Developing and Building Project

Luo Wanqin Chen Ping

(Administrative Bureau of the Upper and Middle Reaches of Yellow River,

the Yellow River Committee of Water Resources and Ministry of Water Resources, 710043, Xi'an Municipality)

**Abstract** To working out soil and water conservation program for the developing and building project, it is the urgent requirement of environmental harness and improvement, and plays an important role in soil and water conservation work. It is analyzed that, by comparison with the original planning of soil and water conservation, the program should have characteristics of more operability, levels, concentrative invest, and enforcing simultaneously. The basic procedure to draw out soil and water conservation program is put out through working practice.

**Keywords** developing project; soil and water conservation program; design

随着国民经济的高速发展,对开发建设和生产过程中环境保护和综合治理的力度也在逐步加强。根据《水土保持法》第19条、《水土保持法实施条例》第14条规定,1994年11月国家计委、水利部、国家环保局联合发布了《开发建设项目水土保持方案管理办法》,1995年4月水利部又以5号令发布了《开发建设项目水土保持方案编报审批管理规定》,接着又印发了水保[1995年]155号文件《编制开发建设项目水土保持方案资格证书管理办法》,因而,开发建设项目编制水土保持方案的工作不仅从法律上得到了保证,而且在实际上得到了具体落实。下面结合万家寨水利枢纽水土保持方案的实践,从大中型开发建设项目方面谈谈对编制水土保持方案的认识和探讨性意见。

## 1 对编制水土保持方案的认识

### 1.1 编制水土保持方案的必要性

10多年来,国家开发建设速度迅猛,已经形成一定规模的建设项目,在建、将建以及技术

改造项目更是点多面广。但是,一味的开发索取,不注意生态环境保护,使本来就很脆弱的生态环境,越来越恶化,灾难频繁。尽管国家耗资费力、常年不懈地进行水土保持工作,仍然是保护赶不上开发速度,水土流失不断加剧,江河泥沙日益增多,严重地制约着国民经济的发展。为此,国家坚持不断加强国土整治和环境综合治理。水土保持是国土整治的重要组成部分,编制水土保持方案是科学进行水土保持工作的新途径,它有力地推动了水土保持事业的发展,并使保护与开发并举,为国家基本建设项目筹措资金提供了依据。编制水土保持方案在当代水土保持工作中具有特殊的地位和作用,是水土保持工作的发展和提高。

对于国家大中型开发建设项目,尤其在山区、丘陵区、风沙区实施开发建设活动时,开发与保护相互促进,不可分割。许多沉痛的教训和付出的巨大代价已唤醒了开发建设单位对水土保持重要性的认识,例如黄河干流国家重点建设项目万家寨水利枢纽工程在开发建设过程中,将弃土弃碴倾倒在黄河干流附近的大青沟下游段,而未采取任何保护措施,1994年7月一场大洪水将大量弃碴直接冲入黄河,并冲毁施工道路,淹没沟口水厂,造成直接经济损失达120多万元,同时,大坝下游黄河两岸堆放的大量弃土弃碴,随时将被洪水冲入黄河下游。又如晋陕蒙接壤地区陕蒙交界处的华能神府东胜矿区开采煤炭时,将弃土弃碴堆在乌兰木伦河道,造成洪水泛滥,填满矿坑,淹没机械,生产造成严重损失,因此,在开发建设的同时,必须保护环境,才能健康顺利地开展工作,水土保持理应视为环境保护建设的重要组成部分,这对于开发建设单位来说必需正确认识。

万家寨水利枢纽管理局充分认识到水土保持的重要性,1995年3月委托黄河上中游管理局规划设计研究院编制万家寨水利枢纽水土保持方案,并于1995年底已经完成,这在全国开发建设项目编制水土保持方面带了头,起了示范作用。

## 1.2 编制水土保持方案的意义

编制水土保持方案打破了国家投资,群众投劳的习惯方式,落实了“谁开发,谁保护”,“谁造成水土流失谁治理”的原则,使水土保持工作更趋于合理完整、具有科学性,并使水土保持工作内容更加深入细微、全面具体。

《水土保持法》第19条规定:“在山区、丘陵区、风沙区修建铁路、公路、水工程,开办矿山企业、电力企业和其它大中型工业企业,在建设项目环境影响报告书中,必须有水行政主管部门同意的水土保持方案”。并且指出“建设项目中的水土保持设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用,建设工程竣工验收时,应当同时验收水土保持设施,并有水行政主管部门参加”。由此看来,水土保持方案实际上是在开发建设项目由前期准备、建设过程到投入生产的全过程中始终贯穿了水土保持工作,通过编制水土保持方案,提高水土保持工作的整体效益,保证了水土保持工作的合理性、完整性和科学性,充分为开发建设项目服务。

## 2 编制水土保持方案的新特点

以往所做的多为流域(区域)水土保持规划,目前编制水土保持方案基本继承了原来编制水土保持规划的经验 and 成果,并在此基础上有了新的发展,表现出新的特点,具体有以下几个方面:

### 2.1 目的、范围发生了变化

流域(区域)水土保持规划是以合理利用流域(区域)内水土资源,维护和提高土地生产力,

防治原生水土流失,充分发挥水土资源的经济效益和社会效益,建立良好的生态环境,提高人民生活水平为目的。范围是以全流域(区域)作为治理单元进行总体措施布局的。而编制水土保持方案的目的是在国土整治,区域(流域)水土保持宏观规划基础上,以防治开发造成的新增水土流失为前提,保护和改善开发建设环境,最大限度地提高土地的利用率。其范围则是开发建设项目的开发建设区和环境影响区。万家寨水利枢纽水土保持方案是以防治新增水土流失为前提,采取各种措施保护和改善环境,充分利用水土资源。涉及的范围是开发建设区和环境影响区。

## 2.2 更具操作性

编制水土保持方案与开发建设的结合更加紧密,因而要求水土保持设施具体到位,实施方便,更具操作性。在安排工程和林草防护措施、植被环境绿化措施、土地复垦措施、耕作措施、废物利用措施等方面的规划或设计更具操作性,估算投资,分期资金要求落实到位。

## 2.3 具有层次性

流域(区域)水土保持规划是面上内容多,指导性强;而编制水土保持方案则是点上内容多,实施性强。并有深度不同的层次性要求:对于未审批的建设项目,一般是水土保持规划阶段;对于已审批刚开工的建设项目,一般既有规划内容,又需要实施的设计内容;对于已建和正建的开发建设项目,则要求措施到位,尽快实施,需要较详细的设计。万家寨水利枢纽水土保持方案中,作为管理运行阶段的绿化美化(建设阶段为施工区)为规划阶段,防风固沙造林为设计阶段,工程防护为设计阶段。

## 2.4 投资专一性

流域(区域)水土保持规划投资是国家、地方、群众相结合的原则分摊,投资估算标准低。编制水土保持方案则是按照“谁开发,谁保护”;“谁造成水土流失谁治理”的原则筹措资金,由开发建设单位承担,投资估算标准高。万家寨水利枢纽水土保持方案投资由万管局筹措,计入建设项目总概算。

## 2.5 实施同时性

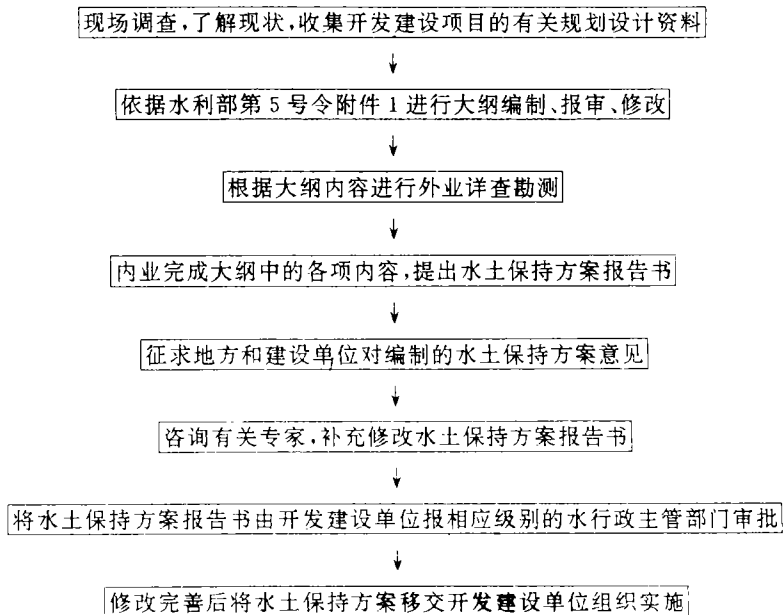
流域(区域)水土保持规划是依据流域(区域)内地方经济发展和环境治理的计划,需要安排措施逐步实施,有近期的安排,也有远期的安排。而编制的水土保持方案,根据《水土保持法》的“三同时”规定要求,必须与开发建设项目的主体工程在实施进度上同步安排,限期完成。

## 2.6 编制单位严格局限性

流域(区域)的水土保持规划无论大小,可以由各级水行政主管部门,各类水利水保勘测、设计、科研等部门完成。而编制水土保持方案则要求持有水行政主管部门颁发的《编制水土保持方案资格证书》的单位承担,并且要依据水利部第 5 号令的附件 1“水土保持方案报告书”编制提纲来完成。

# 3 编制水土保持方案的基本程序

编制水土保持方案是一项刚刚起步的新工作,从万家寨水利枢纽水土保持方案的编制过程中体会到,在与开发建设单位签定合同后,编制水土保持方案的程序(附图)



附图 编制水土保持方案程序

## 4 编制好水土保持方案还需要进一步做的工作

编制水土保持方案刚刚起步,需要做进一步的补充完善工作,从编制和审查水土保持方案的过程中,我们认为以下几个方面问题,还需进一步解决:

### 4.1 需要编制水土保持方案的技术规范

由于开发建设种类繁多,涉及农业、林业、能源、交通、冶金、化工、地矿等行业,已经涉及到国家建设的各个方面,其广泛性、具体性使水土保持工作的内容增加很多,国家、行业的有关技术规范需要相应地扩充,尤其是人为造成的水土流失,治理方面的技术规范建立后,将对编制水土保持方案有很大的促进作用,也是水土保持方案审查的技术依据。

### 4.2 需要科研先行的指导

在编制水土保持方案过程中,许多新的技术问题不断出现,需要通过科学实验手段去分析和解决,如弃土弃碴的堆放标准和有效利用、新增水土流失量预报、土地复垦后水土保持措施的合理配置优选比较等,因此,水土保持科研工作,应进一步与开发建设相结合,深化开发建设过程中人为水土流失规律的探索从而更好地指导水土保持方案的编制。

### 4.3 需要提供原始资料、数据

在编制水土保持方案过程中,系统、科学的实测数据很少,影响了水土保持方案的准确性,因此,需要尽快建立水土保持监测网络,不断积累原始资料和数据,使水土保持方案在编制过程中更具科学性。

## 5 结 论

水土保持方案编制要求标准高,实施性强,影响大,是保护环境的迫切要求,大水土保持工作中举足轻重,随着国民经济的持续发展,开发建设项目大量增加,相应的编制水土保持方案任务会越来越繁重,要充分认识到编制水土保持方案的重要性和特殊性,不断完善编制程序,逐步解决面临的新问题,编制出切合实际,高质量的水土保持方案,为开发建设项目服务,为国民经济发展服务,使水土保持这一功系千秋的伟业得到进一步的发展。