

# 水土流失防治责任范围的界定

赵永军

(水利部 水土保持监测中心, 北京 100053)

[关键词] 水土保持; 水土流失; 开发建设项目; 责任范围; 界定

[摘 要] 科学界定防治责任范围是合理确定建设单位水土流失防治义务的前提。阐述了水土流失防治责任范围的内涵、特征与判别原则、界定方法等。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2005)01-0021-03

## 1 防治责任范围的意义和内涵

水土流失防治责任范围(以下简称防治责任范围)是指依据法律法规的规定和水土保持方案, 开发建设单位或个人(以下简称建设单位)对生产建设行为可能造成水土流失而必须采取有效措施进行预防和治理的范围, 即承担水土流失防治义务与责任的范围。科学界定防治责任范围是合理确定建设单位水土流失防治义务的基本前提, 也是水行政主管部门对建设单位进行监督检查和验收的范围。建设单位须负责预防和治理该范围内可能出现的水土流失, 如果因防治不当造成水土流失, 就要负责由此而引起的处理费用, 赔偿对周边居民和环境造成的损失, 并承担相应的法律责任和经济责任。

水土流失防治责任范围的界定主要有三方面的内涵。一是确定了空间范围, 在此范围内的水土流失, 不管是否由生产建设行为造成, 均须对其进行治理并达到水土流失防治标准规定的治理要求, 同时, 建设单位应根据地形、地貌、地质条件和施工扰动方式, 有针对性地设置预防及治理措施, 避免或减轻可能造成水土流失灾害或影响。二是明确了时间期间, 因防治责任与土地使用权属直接相关, 在永久征地范围内建设单位具有土地使用权, 毫无疑问要承担全过程的水土流失防治义务; 通过水土保持专项验收前, 临时占地范围内的水土流失防治义务也归建设单位, 通过验收、土地移交后建设单位不再具有土地使用权, 无法再设置防治措施, 即超出了责任期间。三是明确了责任主体, 在生产建设期间, 责任主体为建设单位; 当临时占地归还地方时, 须在土地交还前完成水土流失防治义务并经水行政主管部门验收后将防治责任归还土地使用权的接收者。

## 2 防治责任范围的划分

### 2.1 项目建设区

项目建设区主要指生产建设扰动的区域, 它包括生产建设项目的征地范围、占地范围、用地范围及其管理范围。在此范围内须根据因害设防的原则, 提前设置水土流失防治措施以减轻水土流失灾害和影响。项目建设区一般包括主体工程用地

范围、取土(料)场、弃土(渣)场、配套工程、施工区及生活区、施工道路及临建工程等建设施工并直接扰动地表的区域。

### 2.2 直接影响区

直接影响区指在项目建设区以外, 由于工程建设可能造成水土流失及其直接危害的区域。在此范围内, 如果发生水土流失, 建设单位应负责治理。直接影响区一般包括不稳定边坡的周边、排水沟尾段至河沟的顺接区、地下施工作业范围、再塑地貌与周边立地条件的衔接区、工程建设导致侵蚀外营力发生变化的区域等。

### 2.3 责任转移

根据现阶段的国情, 移民安置、专项工程迁建、砂石土料的购买、绿色通道等区域的水土流失量的增加和危害, 尽管是由生产建设行为直接造成, 但这些区域的土地利用权属不归建设单位所有, 前期工作进展与主体工程也不一致, 在工可阶段甚至不能确定其占地方式及范围, 在水土保持方案中无法确定其范围, 更无法确定防治措施的数量, 有必要依据一定的程序对其防治责任进行转移。在实际工作中, 占地范围较大的, 可按新建项目单独处理, 将防治责任转移至新的责任主体, 由其按基建程序另行报批水土保持方案, 原建设单位承担连带责任, 在主体工程水土保持专项验收时一并进行验收; 占地范围较小的, 应纳入防治责任范围, 并提出水土流失防治要求及典型措施设计, 进而估算工程量和投资。

## 3 防治责任范围的特征与判别原则

### 3.1 防治责任范围的基本特征

#### 3.1.1 相对性

根据“谁开发谁保护、谁造成水土流失谁负责治理”的原则, 防治责任范围与工程占地和扰动范围直接相关, 在现有技术水平下, 亦与工程规模、防护标准和施工工艺等有关。根据既往工作经验进行施工组织设计, 估计生产建设项目的防治责任范围。防治责任范围相对固定, 即责任范围相对固定、责任期间相对明确; 在该范围和期间发生的水土流失, 须由建设单位负责预防和治理, 是水土保持监督检查和专项验收的范围; 超出该范围和期间的水土流失, 一般不由建设单位负责治理,

也不作为水土保持专项验收的范围。

### 3.1.2 可变性

在实践中,工程所处的阶段不同,防治责任范围也不同。在设计阶段,根据设计资料合理界定水土流失防治责任范围,供建设单位报请批复时采用;在施工阶段,由于地质条件、材料质量和施工组织的变化,施工过程中工程变更广泛存在,征占地范围可能增大,进而导致实际的扰动范围与方案确定并批准的防治责任范围不同,在验收前应对原批准的防治责任范围进行验收,并对实际增加的扰动范围进行检查和验收;在投产使用后,随着临时用地的归还而使防治责任范围变小,仅对永久占地范围内的水土资源进行保护和管理。

### 3.1.3 系统性

水土流失防治责任范围包括项目建设区和直接影响区两部分,其中项目建设区是工程实际占用的土地范围,而直接影响区则是在项目建设区周边、与生产建设有因果关系的、可能发生水土流失的范围。直接影响区一般不单独存在,总是伴随项目建设区而存在,如果附近没有施工扰动,就不会导致或诱发水土流失,也无必要设置直接影响区;一般情况下,直接影响区不单独进行水土流失防治分区,而是就近并入相应的防治分区;在设计阶段亦无必要进行措施设计,只需提出相应的处理要求,根据经验估列所需的防治费用,计入预备费。

## 3.2 项目建设区的判别准则

### 3.2.1 导致或诱发水土流失的必然性

项目建设过程中,必定破坏原有植被,在施工期造成大量的地表裸露,土壤疏松或失去水分,同时使地貌、水文等条件发生很大变化,遇降雨、大风等外力甚至在自身重力作用下不可避免地造成土壤侵蚀;施工形成的边坡面积较大,遇暴雨、大风或地表径流可诱发大量的水土流失。在项目完工后,尽管大量地表被硬化或覆盖,水土流失可能较项目建设前小,但在施工期间的水土流失是不可避免的。

### 3.2.2 水土流失与生产、建设存在因果关系

生产、建设期间,防治责任范围内的水土流失量将增大,水土流失强度较施工扰动前的原地貌要高一至几个等级,如果没有生产、建设活动,在大自然的作用下,林草植被将逐步生长恢复,水土流失强度将逐步减小;一旦进行施工,由于地表裸露和植被等水土保持设施毁损不可避免,直接造成的水土流失量必然增加,即项目建设区水土流失量的增加与生产建设活动存在因果关系。

### 3.2.3 建设单位有土地利用的支配权

项目建设区一般指建设单位为项目生产建设而征用、占用、使用和管辖的土地范围,为生产、建设必不可少的场地,建设单位可以在该范围内进行施工,可以提前采取措施对水土流失进行预防和治理,即建设单位对项目建设区的土地有支配操纵权,可以随时设置水土流失防治措施而不需经其他人同意。

## 3.3 直接影响区的判别准则

### 3.3.1 诱发或导致水土流失的不确定性

直接影响区的主要特征是可能造成水土流失(增加),也可能不造成水土流失,即诱发或导致水土流失具有不确定性。当施工范围或施工工艺发生变化、防护不当或遇到超出工程防护

规模的自然力时,可导致水土流失的增加或灾害事故的发生;如果没有扰动,该区域的水土流失仍处于相对稳定的状态。如果一个区域因生产、建设行为必然导致水土流失增加,则应将其纳入项目建设区。

### 3.3.2 水土流失与生产建设有因果关系

水土流失的增加与生产、建设活动有因果关系是界定直接影响区的重要原则。因生产、建设行为和外营力的不利组合,才导致了水土流失的增加。如果水土流失的增加,不是由生产、建设活动造成的,则建设单位不应承担此区域的水土流失防治责任;如果在工程验收前,没有发生大的水土流失,且经技术评估后认为不存在水土流失灾害和隐患,则无需承担该区域水土流失的防治义务。

### 3.3.3 建设单位无土地利用的支配权

尽管存在水土流失增加的可能性,但建设单位没有征用、占用、使用或管辖该土地范围,没有土地利用的支配权,无权主动地、大范围地采取水土流失防治措施。只有已经或即将发生水土流失,且由生产、建设活动直接导致,建设单位才有义务治理和预防水土流失,并采取措施消除水土流失隐患。如果有土地利用的支配权,应纳入项目建设区,提前设置相应的水土流失防治措施。

### 3.3.4 可转换性

在项目前期阶段,根据一定的分析方法确定的直接影响区具有不确定性,在实际施工中可能对该区域产生扰动,也可能不产生扰动。确定的直接影响区是项目建设前确定的关联责任边界,在施工中须对其进行监督检查,并在验收时检查其水土保持状况及水土流失隐患。但是,在施工过程中,如果确实对其产生了扰动,则应将其部分看作项目建设区,布设相应的防护措施,排除水土流失隐患。

## 3.4 防治责任转移

科学发展观要求建设单位在项目立项前进行保护资源和环境的措施设计,并在施工中付诸实施,不得将水土流失防治义务转嫁给其他人或社会。当防治责任转移成功或被认可时,应将其列入直接影响区,没有表述清楚、转移失败或不被认可时应列入项目建设区。

### 3.4.1 施工生产材料的防治责任转移

随着社会的进步,社会分工愈来愈细,出现了专业的取土、挖砂及采石料场、混凝土预制件厂等材料生产基地、渣土回收处理场,为生产建设带来了极大的方便,不可避免地引发防治责任的转移。建设单位在购买这些材料时,应要求对方具有经营许可资格并明确水土流失防治的责任与费用,尝试将水土流失防治责任转移给开发生产商。当所购的材料或所弃的渣土占接受单位处置总量的主要部分(大于一半)时,或专门为该工程而建时,实为承包或委托关系,水土流失的防治责任仍在建设单位,承包商受建设单位的委托实施水土流失防治义务,应列入项目建设区,明确水土流失防治责任,并进行防护措施设计,估列水土保持投资,验收时需重点关注。当外购材料或外卖弃方不占主要部分时,应明确责任和费用,同时承担连带责任;当按市场化运作时,可在向当地水行政主管部门备案后获得责任免除,无需列入防治责任范围。

# 对开发建设项目水土保持 投资概(估)算编制有关问题的探讨

郑 凤

(四川省水土保持局, 四川 成都 610041)

[关键词] 开发建设项目;水土保持;投资概(估)算;四川省

[摘 要] 开发建设项目水土保持投资概(估)算编制既要体现水土保持工程特点,又要与主体工程造价编制相结合。对在各行业工程造价编制规定及定额体系多样、标准不一的情况下,水土保持工程投资概(估)算编制中的有关问题进行了分析,并提出了建议。

[中图分类号] S157;F282 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2005)01-0023-03

投资概(估)算是开发建设项目水土保持方案报告书的重要组成部分,是审批的重点内容,是筹措落实建设资金的主要依据。开发建设项目涉及水利、电力、交通、铁路、石油、煤炭、航空等领域,各行业工程投资概(估)算编制规定及定额体系多样、标准不一。为加强开发建设项目水土保持工程投资管理,统一概(估)算编制办法,合理确定水土保持工程投资,水利部于 2003 年以水总[2003]67 号文颁发了《水土保持工程概(估)算编制规定和定额》(以下简称“水总[2003]67 号文”)。为贯彻和正确使用这一规定,现结合四川省开发建设项目水土保持工程建设特点,对有关问题作一探讨。

## 1 概(估)算文件的名称及组成

由于前期工作各阶段的工作深度和要求不同,概(估)算文件的名称也不同,可行性研究阶段编制投资估算,初步设计阶

段编制投资概算。投资估算是可行性研究阶段对工程造价的预测,应充分考虑各种可能的需要、风险、价格上涨等因素,适当留有余地;投资概算是初步设计阶段对工程造价带有定位性质的测算。不同设计阶段的水土保持方案报告书应注意使用正确的投资概(估)算文件名称。

投资概(估)算文件应内容完整、附件齐备。编制说明应条理清楚地反映水土保持工程概况、投资主要指标、编制原则和依据及需要说明的其他问题。概(估)算表包括总概(估)算表、分部工程概(估)算表(即工程措施、植物措施、施工临时工程和独立费用)、分年度投资概(估)算表、工程单价汇总表、主要材料预算价格汇总表、施工机械台班(时)费汇总表等。由于目前水土保持工程概(估)算附件未单独成册,建议在概(估)算文件附表中增加主要工程和植物措施单价计算表,以便完整反映主要水土保持措施的单价组成和复核其价格水平。

## 3.4.2 移民与拆迁安置区

搬迁移民安置数量较少的可就近分散安置,数量较大的需专门设置移民安置区。城镇移民一般采用货币补偿的办法,直接购买商品住房而不需要安置,无需考虑水土流失的防治责任。农村安置一般由政府统一安排,应明确水土流失防治责任、设置防治措施并留足水土流失防治费用;当分散安置时,一般就近安置,需提出水土流失防治要求并明确费用,留待实施时进一步落实,并将拆迁安置的地点报告当地水行政主管部门;当集中安置时,如果人数较多(超过 1 000 人),需单独编报水土保持方案,并在主体工程水土保持方案中阐述明确;当集中安置的人数较少时,需将安置范围列入项目建设区,在水土保持方案中落实水土流失防治措施。

## 3.4.3 专项设施迁建区

专项设施迁建相当于一个小型的建设项目,施工进度较主体工程为早,因涉及技术更新或特殊要求,一般要求承担施工单位具有专门的资质,可以按小型工程另行报批水土保持方案,在主体工程水土保持方案中予以明确,亦可纳入项目建设区统一进行水土流失防治,但不应列入直接影响区。

## 3.4.4 防治责任不明确或不易确定的区域

在煤矿建设工程的采空区,随着煤层埋深的不同,地面塌陷的深度和时间也不同,可能增加的水土流失量也不确定,地下水位变化对植物产生的影响也难以确定,在工可阶段定量确定水土流失防治责任范围较为困难,尤其是当井巷工程较为密集时,防治责任范围中的直接影响区难以界定,此时可由水行政主管部门组织对公共环境的水土流失进行防治,其费用由几个可能的工程按一定比例来分摊,在水土保持方案中防治责任范围可不定量说明,但应注明水土流失防治的责任,其依据为水土保持法。建设单位对防治责任范围内的水土流失无力治理的,应当缴纳水土流失防治费,由水行政主管部门组织实施。

(未完,待续)

[作者简介] 赵永军(1969-),男,河北石家庄市人,高级工程师,博士,水利部水土保持监测中心咨询评估处副处长,从事水土保持方案管理与技术审查工作。

[收稿日期] 2004-09-22

(责任编辑 张智民)