

永定河涉河工程建设项目管理

张邢超 袁汉章

(北京市永定河管理处 100165)

摘 要 介绍了永定河的流域概况和规划定位,详细说明了永定河涉河工程建设现状,对永定河涉河建设项目的程序与管理现状、管理体制进行了分析,探讨了目前永定河涉河建设审批、监督、管理各个方面存在的问题,并对现存问题提出了相应的解决建议。

关键词 永定河 涉河工程 管理

中图分类号 TV698.2

文献标志码 B

文章编号 1673-4637(2012)增刊 2-0047-03

涉河建设项目是指在河道管理范围内修建的跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、渡口、缆线、取水及排水等非水利设施,简称涉河项目。

河道范围内的工程建设由于占用了河道部分过水断面,往往会对河道的水位及河势造成一定的影响,如引起工程局部壅水、近岸流速增大等情况。因此河道中的工程建设存在着很多问题。《防洪法》第二十七条规定:建设跨河等项目应当符合防洪标准、岸线规划、航运要求和其他技术要求,不得危害堤防安全,影响河势稳定、妨碍行洪畅通。1992 年水利部发布了《河道管理范围内建设项目管理的有关规定》,2004 年水利部发布了《河道管理范围内建设项目防洪评价报告编制导则(试行)》,这些规定规范了涉河工程项目的建设、指导了涉河工程项目的管理,改进涉河工程在审批、管理过程中存在的任意性。因此需加强对涉河工程建设防洪评价的指标研究,尽快将涉河工程项目管理工作标准化、定量化和规范化。

涉河工程建设项目管理是法律法规赋予水行政主管部门的一项重要职责,也是水行政主管部门强化社会管理公共服务能力的重要方面,更是提升水利部门社会形象的重要手段。近年来,随着北京城市的发展,基础建设力度的加大,永定河的涉河工程建设日渐增多。在河道范围内修建各类设施,对河势稳定和河道行洪等影响很大,特别是防洪方面,无论是建设期还是运行期,都会影响河道行洪的安全问题,以及工程自身在汛期的安全度汛问题。永定河是对北京汛期洪水威胁最大的河流,也是重要的生态屏障,

因此很有必要加强涉河工程建设管理,规范涉河项目的建设。

1 永定河流域概况

永定河古称“无定河”、“浑河”,是海河流域北部水系最大的河流,发源于山西省宁武县的桑干河和内蒙古兴和县的洋河,在河北省怀来县朱官屯汇合后始称永定河。永定河流经山西、内蒙、河北、北京及天津等 5 省、市、自治区,在天津北塘入渤海,总流域面积 4.7 万 km²,河道全长 747 km^[1]。

永定河自河北省幽州进入北京市界,经门头沟、石景山、丰台、房山和大兴等 5 个区后出市界,在北京市流域面积 3 168 km²,河道长度 170 km,其中官厅水库以下至三家店 108 km 为官厅山峡,是山前暴雨多发区,洪水一般都由此产生。三家店以下河道以堤束水,水势趋缓,泥沙淤积,为游荡性河道,逐渐成为地上悬河^[2]。

2 永定河的规划定位

永定河位于北京市西南,是北京市最大的一条河流,是首都北京的重要防洪、供水河道,因其有含沙量高、善淤、善徙等复杂性及其重要的地理位置,被列为国家四大重点防洪河道之一^[2]。

永定河是北京的母亲河,是《北京城市总体规划》中“西部发展带”的重要绿色屏障,三环碧水绕京城的最外环,是城市与外界交换的绿色通道。永定河所流经的西南 5 区在北京城市总体发展格局中具有重要的战

收稿日期:2012-11-16

作者简介:张邢超(1984—),男,工程师。

略地位,拥有北京近 1/3 的土地面积和约 1/4 的人口。

北京市高度重视永定河的治理工作,目前已安排市水务局编制《永定河综合开发治理规划》,逐步实现近期、中期、远期生态恢复建设和可持续发展的目标。

3 永定河的涉河建设工程项目现状及规划

永定河北京段的涉河建设项目主要以跨河桥梁、线缆、穿河管道、上下游堤道口建设及相应的地质勘探活动为主。

随着北京城市的迅速发展,永定河已经由北京的郊区河道逐步转变城区河道,永定河规划定位决定了与其相关建设项目数量较多,且呈现出逐步增长的势态。特别是 2012 年,政府加大了基础设施建设,使跨越永定河的公路、轻轨及管线等涉河建设项目较多。

北京市规划永定河上的跨河桥梁约有 50 多座,现已建有 20 多座,意味着今后一段时间内永定河仅仅是桥梁建设就有 20 多座。2007—2012 年,永定河涉河建设项目共有 100 多项,如北京轨道交通房山线(永定河段)工程、京石客运专线永定河特大桥工程、京石高速改扩建工程、阜石路天然气管线穿永定河工程、京良路改扩建工程、梅市口路西延工程及地铁 14 号线等都是建设、投资规模较大的重点工程。

4 永定河的涉河建设项目程序

根据水利部《河道管理范围内建设项目管理的有关规定》,在长江、黄河、松花江、辽河、海河、淮河及珠江等主要河段的河道管理范围内兴建的大(中)型建设项目,由水利部所属的流域机构实施管理,重大建设项目审查,还应征求有关省、自治区、直辖市水行政主管部门的意见。就永定河北京段而言,卢沟桥以下的大中型建设项目需要水利部海河水利委员会审批,其他项目由北京市水务局审批。

永定河涉河项目许可程序包括:申请与受理、现场踏勘、审查决定、检查监督、竣工验收。

申请与受理:由建设单位或个人向海委或北京市水务局提出申请,申请材料齐全的方予以受理。

现场踏勘:主要目的是现场核实拟建设项目河段的实际情况,项目建设上、下游一定范围是否涉及第三方水事权益等。

审查决定:主要考虑以下几方面:①是否符合河道规划和有关的国土及区域发展规划;②对河道行洪、

河势稳定、水质、防汛抢险、堤(岸)防和其他水利工程安全无不利影响或影响较小,尚可采取补救措施;③建设项目防御洪水的设防标准与措施符合相应的技术规定;④是否影响第三人的合法水事权益或已取得相应的协议。

监督检查分为两部分:一是由永定河管理处负责监督管理被许可人从事涉河建设项目的活动;二是上级审批单位对永定河管理处对行政许可文件执行情况的监督检查。

竣工验收:工程竣工后,如桥梁、道路、管道等重大工程,必须组织有水利部门参加的水利专项验收;其他如勘探、管线等对河道堤防、水利设施影响较小的工程,在确认水利设施、绿化植被无损坏或损坏后及时修复后施工单位方可撤场。竣工验收 6 个月内建设单位将竣工资料交审批部门及永定河管理处备案。

5 永定河的涉河建设项目管理存在问题

5.1 建设项目配套的规范急需完善

目前,建设项目管理配套的规范很少,缺乏审查技术依据,给科学管理带来了很大的困难。建设项目审查、施工监督与管理、竣工验收等方面也缺乏可操作性规范,影响了监督管理部门执法的权威性。

5.2 法律规定不明确

目前永定河涉河管理的法律依据主要是《水法》、《防洪法》、《河道管理条例》、《河道管理范围内建设项目管理的有关规定》和《北京市水利工程保护管理条例》等,但现有的水法律法规比较原则,且颁布较早,针对性不足,与现状涉河工程管理需求有差距。

5.3 建设单位水利保护意识不足,违章建设现象严重

由于法律依据不足,配套规范不完善以及水法规宣传力度不够,受区域保护主义的影响,部分建设单位只考虑近期和局部的利益,不顾长远和整体利益,因而忽视了防洪安全。有些项目为了赶进度,不经河道主管部门批准,不履行报批手续,违法施工建设,行政干预代替依法管理。

5.4 审批监督脱节,缺少相互沟通

从目前来看,永定河的涉河工程建设主要是一些基础设施项目,如公路、轻轨及管线等,这些项目前期论证的线位、选址与方案确定程序较多,立项审批时间较长,建设周期也长。由于水行政主管部门的分工不同,往往出现参加建设项目建议书、可行性研究报告、初步设计审查会的不是同一个部门,参加会议

的人员所提意见有时候缺乏相互沟通。而负责许可涉河建设工程项目和后期建设监督的部门可能又是其他部门,对前期的情况不了解,有可能致使一些项目出现未批先建、监督不到位等现象。

5.5 项目施工监督难度大

项目审查批复后,按照《行政许可法》的要求,审批机关应对批复实施情况进行监督,但是由于审批单位人力、财力所限,难以进行监督,永定河上的涉河工程建设一般都由北京市永定河管理处负责施工监督,但是北京市永定河管理处作为市水务局派出的河道管理机构,缺乏权威性和约束力,建设单位往往不予以重视,使项目批复难以按照审查要求完成,会带来工程建设后遗留问题。

5.6 抵押金的问题

抵押金作为一种管理手段,是非常必要的,对建设单位保证按照河道主管机关批复要求建设有着重大意义。抵押金也是建设单位保证按批复要求施工及完工后现场清理复原、保证河道畅通的一种承诺,建设项目完工后,现场清理完毕,退还建设单位。从永定河近年来的实践证明,建设单位缴纳抵押金项目与没缴纳的项目相比,工程完工后遗留问题要少。目前存在的问题是:抵押金的收取无法律依据,无法量化。

6 对永定河的涉河建设项目管理的建议

6.1 尽快完善相应法规及配套规范

目前,已有部分省市、流域机构出台了一些法规、规范,如浙江省制定的《浙江省涉河桥梁水利许可技术规定》及《浙江省建设项目占用水域用地管理办法》,上海市制定的《上海市跨、穿、沿河构筑物河道技术规定》等,这些规章的出台为当地涉河建设项目的审批、监督、水域占补提供了依据,促进了涉河管理工作的开展。

6.2 严格执法,加大对违法行为的处罚力度

对未经水行政主管部门审批而擅自开工的涉河建设项目,审批部门和河道管理单位责令违法者停止施工,补办审批手续。对严重影响防洪的,责令违法者限期拆除违法建设的工程设施,逾期不拆除的,强行拆除,所需费用由建设单位承担。对违法建设工程虽影响行洪但可采取补救措施的,责令采取补救措施并处以一定罚款。对未经审批部门和河道管理单位参与验收的建设项目,责令停止运行或生产。对违反河道内建设项目审批权限的审批单位,其越权、越级行为应负相应的法律责任^[3]。

6.3 加强审批、监督、建设各部门沟通,建立联络机制

对其他部门邀请审批单位参加的会议,审批单位应当制定会议报告备案制度,明确审查意见及反馈意见的登记等,并及时将有关意见行文反馈给建设单位,做到早联系、早主动,做好事前控制,一旦出现涉河项目争议就不会被动,同时也能防止给建设单位造成不必要的损失。同时,在项目批审过程,可以邀请河道管理单位提前介入,一方面他们可以提供更为详细的基础数据和管理方面的意见,另一方面为今后的审批文件执行和施工过程监督打下良好基础。

6.4 明确河道建设项目管理单位的权利和责任

建设项目施工阶段,审批部门和河道管理单位有权对施工全过程实施监督,明确审批部门可直接委托河道管理单位对批复项目实施检查,建设单位有义务向审批部门和河道管理单位提供有关情况和材料,工程设施竣工验收时,应有审批部门和河道管理单位参加。对防洪工程有直接影响的施工,如跨堤、穿堤建筑物迎水坡和背水坡的防渗处理、防汛道路和护坡等,建议由具有水利资质的设计、施工及监理单位实施。

6.5 加强水法、法规的学习与宣传,为永定河建设项目评审创造良好环境

河道建设项目管理是一项涉及面广、政策性强、难度大的工作,是国家赋予水行政主管部门的重要职责,要学会运用法律武器,依法依规管理。因此,很有必要加强永定河河道管理部门人员对有关河道建设项目管理法律法规的学习,深刻领会其精神实质。

同时多利用各种宣传工具,采取各种形式广泛向社会各行各业深入宣传水法律法规,特别是向有关交通、市政、能源及管道等行业和部门多宣传水法规和建设项目审查程序,从而使建设项目管理工作越来越多地引起社会各行各业的理解、重视和支持,形成项目建设主动申报、建设与管理协调发展的良好局面。

参考文献

- [1] 北京市永定河管理处.北京市永定河管理资料[M].2002.
- [2] 北京市永定河管理处.永定河水旱灾害[M].中国水利水电出版社,2002.
- [3] 北京市水利建设管理中心.北京市水利工程建设管理法规汇编[M].中国水利水电出版社,2008.

(责任编辑:张少文)