**《深圳市生产建设项目水土保持管理规定》起草说明**

《深圳经济特区水土保持条例》（以下简称《条例》）于2017年4月修订实施，为做好《条例》相关配套制度建设，细化生产建设项目水土保持的各项要求，切实落实责任主体，使《条例》落地生根，我局牵头起草了《深圳市生产建设项目水土保持管理规定》（以下简称《规定》）。

《规定》共六章八十三条，内容包括生产建设项目水土保持方案行政许可及备案、水土保持设计与实施、水土保持监督检查与执法、水土保持设施验收及其他。现将相关内容说明如下：

一、《规定》制定的背景和目的

**（一）新时期建设生态文明对水土保持工作提出新要求。**

为全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对广东重要指示批示精神，树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，我市积极落实最严格生态管理制度，努力建立“系统完整的生态文明制度体系”，保障我市生态文明建设的成效。

水生态文明是生态文明建设的重要内容，是推进生态文明建设的重要载体。水土保持作为水生态文明的重要环节和组成部分，水土保持工作承载着新的更高要求。

深圳城市水土保持特点突出，生产建设所造成的水土流失占全市水土流失总量六成以上，抓好生产建设水土保持工作将对全市生态文明建设再上台阶起到积极促进作用。

**（二）《条例》修订出台，配套制度亟待落实。**

2017年4月27日深圳市第六届人民代表大会常务委员第16次会议审议修正了《深圳经济特区水土保持条例》。新的规定明确各生产建设项目行业主管部门共同参与生产建设项目水土保持监督检查的新格局；细化了生产建设项目水土保持“三同时”的规定，如生产建设项目主体工程设计单位应当按照相关要求和标准开展水土保持初步设计、施工图设计及水土保持措施设置；生产建设项目主体工程初步设计和施工图审查机构审查初步设计和施工图时，应当一并审查水土保持内容；生产建设项目主体工程组织验收时，验收责任主体应当同时验收水土保持设施。在法律责任方面，《条例》在罚则方面也进行了较大调整，大力度加强水土生态保护力度。如何使《条例》规定切实落到实处，使《条例》的要求真正融入生产建设活动的各个环节，更有效更直接地指导生产建设项目各参建单位做好水土流失防治，亟需制定相应的配套制度与之衔接。

**（三）行政审批改革对进一步精简和下放审批提出要求。**

党的十八大和十八届二中、三中、四中全会对全面深化改革、加快转变政府职能作出了部署。近五年来，我市不断将简政放权向纵深推进，持续加大政府系统改革力度，深入推进简政放权、放管结合、优化服务，进一步取消、下放、转移审批服务事项，全面提升行政质量和效率，以更好地激发市场主体活力。为贯彻落实深圳市委市政府推进简政放权放管结合优化服务改革和强区放权决策部署，我局需进一步深化水务行政审批制度改革，探索水土保持方案行政管理新路径。

**（四）水土保持设施验收全面转为自主验收，事中事后监管要求进一步提高。**

2017年9月，《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》（国发〔2017〕46号）取消了各级水行政主管部门实施的生产建设项目水土保持设施验收审批行政许可事项，转为生产建设单位按照有关要求自主开展水土保持设施验收。至此形成自上而下水土保持设施验收全面转为自主验收的新格局。我市从2016年起已先行先试开展水土保持设施验收改革，但在全面改革的大背景下，为贯彻落实国务院决定精神，规范生产建设项目水土保持设施自主验收的程序和标准，切实加强事中事后监管，仍有必要对照新的政策要求调整我市水土保持验收程序，以便与国家相关规定衔接。

**（五）施工期水土流失防治仍未得到有效控制。**

随着水土保持预防监督工作的深入开展，其中存在的薄弱环节和突出问题也逐步暴露出来。例如水土保持后续设计和管理未得到有效落实。现行的水土保持方案编制基本处于项目可研阶段，批复的水土保持方案的后续设计未纳入基本建设管理程序中，以至于大部分建设项目未将水土保持方案内容纳入主体设计当中，水土保持后续设计缺失，水土保持经费在施工过程中得不到落实，水土流失防治责任和内容未落实到招投标文件和施工合同中。还有就是部分单位水土保持责任意识有待提高。部分政府行业主管部门对水土保持监督检查工作不够重视,未切实履行行业水土保持监管职责。部分项目参建单位没有及时转变理念，水土保持意识淡薄，只重视主体工程建设和进度，忽视配套水土保持措施的落实，为抢施工进度，不按要求落实水土保持措施，既对周边城区居民生产生活、防洪排涝造成危害，又影响城市生态景观，造成扬尘危害，与建设“美丽深圳”的目标背道而驰。这些问题如果不能得到有效解决，不仅严重影响水土保持预防监督工作的成效，也不利于“推进生态文明建设”战略目标的实现。

水土保持关系民生福祉。政府应发挥组织、引导作用，通过制定《深圳市生产建设项目水土保持管理办法》，为生产建设项目的各参建单位和管理的政府各职能部门提供统一的操作细则，使深圳市生产建设项目水土保持工作进行常态化、规范化和程序化，从而使施工期水土流失得到有效控制，进而助力我市整体生态环境的进一步提升。

**二、法律依据**

《中华人民共和国水土保持法》

《广东省水土保持条例》

《深圳经济特区水土保持条例》

《深圳经济特区饮用水源保护条例》

《深圳市基本生态控制线管理规定》（深圳市人民政府第145令）

《水利部办公厅关于强化依法行政进一步规范生产建设项目水土保持监督管理工作的通知》（办水保〔2016〕21号）

《水利部关于加强事中事后监管规范生产建设项目水土保持设施自主验收的通知》（水保〔2017〕365号）

《水利部办公厅关于印发<水利部生产建设项目水土保持方案变更管理规定（试行）>的通知》（办水保〔2016〕65号）

《广东省水利厅关于印发<广东省水利厅水土保持监督管理制度>的通知》(粤水办水保〔2017〕13号)

**三、主要内容**

《规定》共六章八十三条，内容包括生产建设项目水土保持方案行政许可及备案、水土保持设计与实施、水土保持监督检查与执法、水土保持设施验收及其他。

**（一）关于行政许可。**

行政许可体现就近申报的便民原则、信任原则以及主体责任原则，针对未开工项目均提供弃土合法处置的承诺函即可；行政许可材料中取消用地许可文件。涉及人民生命财产安全的严格把关，符合条件的容缺受理，加强事中事后监管。

同时，立足工作实际和行业规范要求，提出市政工程红线外开挖的解决方案，针对我市临时用地审批在水土保持方案审批之后的特点，避免用地许可前置影响审批效率，规定道路等市政工程由于客观因素确需在红线外挖填边坡的，生产建设单位应组织相关单位进行论证，水土保持方案中应对论证结论从水土保持角度进行评价。论证结论为必须占用且水土保持评价为合理的，水土保持方案依据规范将红线外土地挖填边坡纳入防治责任范围。生产建设单位按土地管理相关规定在后续阶段办理红线外边坡的临时用地手续。

对已开工或现场存在裸露地表的生产建设项目，现场存在水土流失隐患，应立即防治水土流失，生产建设单位应组织编制水土流失应急预案并立即实施，达到防治水土流失效果后再申报审批水土保持方案。水土保持方案中应附已建水土保持措施图片、水土流失防治效果自评表。督促违法开工的项目尽早消除水土流失及隐患，减少水土流失危害。

根据《条例》第十五条第二款“生产建设项目水土保持方案审批实施办法由水务主管部门另行制定”的规定，进一步明晰报告书、报告表的标准以及市、区审批、备案权限的划分。市级水务行政主管部门负责省级立项深圳市辖区内不涉及跨市级行政区划的生产建设项目水土保持方案、深圳市级立项（核准、备案）的跨区生产建设项目水土保持方案报告表、深圳市级立项（核准、备案）的生产建设项目水土保持方案报告书(下放审批权的项目除外)的审批。区级水务主管部门负责深圳市级立项（核准、备案）的非跨区生产建设项目水土保持方案报告表、深圳市级立项（核准、备案）的下放审批权的项目水土保持方案报告书以及深圳区级立项（核准、备案）的生产建设项目水土保持方案的审批。属于备案范围的生产建设项目由项目所在区水务行政主管部门负责办理水土保持方案备案，跨区的生产建设项目水土保持方案备案由市水行政主管部门负责办理。

此外，还对许可证件的有效期进行了规定，取得该证件后3年内开工的，行政许可证件有效期至各项水土保持设施验收合格止；取得证件逾3年未开工的，行政许可证件自行失效。

**（二）关于水土保持后续设计和建设**

《深圳经济特区水土保持条例》第十九条规定“生产建设项目主体工程设计单位应当按照相关要求和标准开展水土保持初步设计、施工图设计及水土保持措施设置，施工单位应当根据设计要求及水土保持相关规范规程采取有效水土保持措施，防止水土流失。生产建设单位或者个人应当对水土保持设计进行督促落实。”、“生产建设项目主体工程初步设计和施工图审查机构审查初步设计和施工图时，应当一并审查水土保持内容。”对水土保持的后续设计和审查做出了细化规定，水土保持的后续设计和审查是我市今后一段时期解决施工期水土流失问题的重要抓手，将该项规定落到实处至关重要。规定在该部分有的放矢，明确水土保持后续设计和建设过程中各项主体责任。

从建设主体来看，分别规定了建设单位、主体设计、施工图审查、监理、施工等单位的各项义务。抓住生产建设单位这一建设过程核心主体，尤其突出生产建设单位的主体责任，规定生产建设单位应当依法申请水土保持方案咨询、设计、建设费用，制定水土保持管理制度，配置水土保持管理及技术人员。在申请项目资金时应当详细列明水土保持资金，并确保在各阶段报送材料中编制水土保持相关内容。生产建设项目开工建设后15个工作日内，生产建设单位应当通过开工信息登记系统向水土保持方案行政许可机关报告开工信息。挖填土石方总量五十万立方米以上或者征占地面积五十公顷以上的生产建设项目，生产建设单位应当自行或者委托相应机构对水土流失进行监测。监测结果定期报送市、区水务行政主管部门。

立足各政府职能部门的管理职能，从资金保障、资金使用审计、水土流失防治义务提示、水土流失防治标准和深圳市生产建设项目水土保持设计技术规范、水土保持初步设计、施工图审查指引的制定和组织实施均进行了详细的规定。针对政府工程造成的水土流失占全部开发建设项目造成的水土流失60%以上的特点，尤其按行业规定了发改、规划、交通、住建、水务、审计等制定审图指引的规定。

**（三）关于水土保持监督检查。**

水土保持监督检查是落实国务院加强事中事后监管相关要求的重要内容，该部分明确了构建市场主体自治、行业自律、社会监督、政府监管的水土保持共治格局。细化了生产建设项目水土保持监督检查的方式、程序、频次、情况报送、结果处理等内容，使监督检查更具有可操作性。为利于监督检查工作突出重点、有的放矢，更便于掌控水土流失隐患风险，首创了按照裸露地表面积、项目堆土（渣）量、项目汇水面积、边坡高度四个因子开展生产建设项目水土流失隐患风险等级划分，并根据深圳市多年以来水土保持工作的实践经验进行各因子的等级赋值划分，用于监督检查人员在施工现场快速判断水土流失隐患风险等级，今后，将在此次生产建设项目水土流失隐患风险等级划分成果试行的基础上，进一步系统地开展相关研究，增加对项目地形条件（如坡度）、工期及对居民区、城市景观可能产生的危害等因子的研究，形成既有科学性又简单易于操作的生产建设项目水土流失隐患风险评估体系，将之应用于水土保持方案编制、评审、审批、监督执法、验收等各个管理环节中，防范重大水土流失危及人民生命财产安全。

**（三）关于水土保持设施验收**

2016年，我市在全国率先开展水土保持设施验收制度简化，对房建类项目实行验收备案制。本次结合《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》的新要求，对我市水土保持设施验收备案制度重新进行了梳理，统一标准。将《条例》中的水土保持设施验收责任主体明确为生产建设单位，详细列明水土保持设施验收程序，明确验收合格的标准以及验收备案的管理。为进一步提高办事效率，对通过行政服务窗口办理的实行即来即办。同时，为做好事中事后监管，对报备的项目实行双随机现场核查，一般项目随机抽取率为10-15%，重点项目抽查率为50%以上。

此外，在其他部分还规定了惩戒措施。对生产建设单位、中介服务机构、第三方核查等单位，在水土保持设施自主验收过程中存在违法违规或其它不良行为的，由市水务局移交相关行业主管部门，将其不良行为纳入信用评价体系，对其在市场准入、行政审批、资质认定、政府采购、招投标等方面，依法依规严格限制或禁入。

四、咨询情况

《办法》于2017年年底完成初稿后，为广泛听取各相关职能部门、各行业专家、技术人员的意见，我局相关处室主要负责同志带队分别走访了市发展改革委、市交通运输委、市住房建设局、市建筑工务署，认真听取各行业主管部门意见，并于2018年3月23日召开专家咨询会，分行业邀请主要政府工程建设单位、主体设计单位、施工图审查单位以及施工单位的专家就《规定》的条文设计进行咨询，会上共形成咨询意见91条，其中采纳52条，部分采纳8条，未采纳 31条。