

关于广东省“山水工程”项目监管的思考与建议

利一文¹ 杨远光¹ 刘娜² 刘丽芳雪^{2*}

1. 广东省土地开发整治中心; 2. 广东国地规划科技股份有限公司

摘要:“山水工程”作为国土空间生态修复的重要任务之一,自国家试点以来广东省已开展两个并取得了积极成效,但在监管方面有待进一步加强。本研究通过实地调研与有关数据资料分析,分析了“山水工程”监管的重难点和广东省“山水工程”项目监管的必要性,梳理了兄弟省份“山水工程”监管的经验做法,针对广东省“山水工程”监管存在的监管机制、规范建设、监管技术、社会监督等方面存在的主要问题,提出针对性政策建议。研究结果将进一步丰富“山水工程”监管理论,并为今后广东省“山水工程”监管的科学开展和优化调整提供参考。

关键词:广东省;山水工程;监管成效;监管体制;监管成效

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.10.081

党的十八大以来,党中央、国务院高度重视生态文明建设,山水林田湖草沙一体化保护和修复统筹多要素综合治理、系统治理、源头治理,成为推动生态文明建设的重要抓手^[1]。“十三五”期间我国先后分三批推进25个“山水工程”试点实施,2021年以来陆续实施19个^[2],在项目实施和数量增加的同时,相继印发了一系列规范性文件,为科学开展“山水工程”、提高保护修复质量提供规范指导。截至目前,广东省已开展两个“山水工程”试点,取得了积极成效,但仍然面临一些问题,如“山水工程”项目监管有待进一步加强。党的二十大报告提出坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,学习借鉴兄弟省份“山水工程”项目监管的经验,总结广东省“山水工程”项目监管存在的问题,进一步提高广东省“山水工程”监管效果成为亟待解决的问题。

一、广东省“山水工程”项目监管的必要性

(一)是巩固广东省较重要生态区位的必然之举

广东省北接南岭、南临南海、内有五江,多年平均水资源总量为0.18万亿m³,动植物种类繁多,自然资源本底优越。全省面积大于500m²的沿海岛屿共759个,全国第三;全省大陆岸线长度达3368.1km,全国第一。广东省是我国南方丘陵山地带和海岸带的重要组成部分和生物多样性关键区^[3],具有较重要的生态区位,也是生

态保护和社会经济发展矛盾最突出的区域之一。“山水工程”可以提升农业、城市以及自然生态系统的综合质量,开展“山水工程”项目监管对于巩固广东省较重要生态区位具有重要意义。

(二)是增强广东省“山水工程”项目监管多方协作的客观要求

广东省“山水工程”项目监管着重强调前期工作、项目设计、实施、验收、后期管护、绩效评价等环节的监督管理,目前上述各环节涉及财政、自然资源、生态环境、水利、农业农村、林业等多个政府部门,协调难度较大。广东省“山水工程”在项目设计阶段政府将“山水工程”项目委托给设计单位进行设计,在实施阶段委托给施工单位进行实施、委托给监理单位进行监理,在后期管护阶段委托给监测单位进行后期管护监测等,第三方单位与“山水工程”各环节紧密相联。同时,从前期立项到后期移交管护涉及多部门及第三方单位等多方责任主体的职责,职责履行不到位易导致项目停滞、违背原则、实施效果差等问题。开展“山水工程”项目监管,能够进一步促进广东省在“山水工程”项目监管中政府部门、第三方单位之间的协调工作。

(三)有效保护政府通过“山水工程”提供的公共设施物品

山水林田湖草沙一体化保护和修复是在规划、工程、管理等方式下保护、修复、治理生态系统的行为^[4],通过“山水工程”建设所提供的物品,可以增强生态系统的稳定性,提高当地生态产品供应能力^[5]。因此,作为生态安全屏障建设与生态系统优化的重要手段之一,“山水工程”是一项利国利民的公益事业,其建设过程也是政府通过“山水工程”提供的公共设施物品的过程。公共产品具有非排他性和非竞争性^[6],广东省两个“山水工程”共投入资金133.1亿元,因此有必要进行“山水工程”项目监管,保护政府通过“山水工程”提供的公共设施物品,让政府对“山水工程”的资金投入物有所值。

二、“山水工程”项目监管重难点与兄弟省份监管经验分析

(一)“山水工程”项目监管六大重难点

监管重难点可按照“山水工程”项目监管环节进行

归纳，一是贯穿所有环节的进度管理、资金管理两大重难点，分别为明确“山水工程”项目审批流程与制定进度管理相关制度，确定资金配套方式及执行规范。二是贯穿前期工作、项目设计、实施环节中的方案审批一大重难点，即确定子项目可行性研究报告与设计成果审查深度、审查重点、审查流程、审查部门等。三是贯穿项目验收环节的竣工验收一大重难点，即制定项目验收流程及验收要求等。四是贯穿后期管护和绩效评价环节的后期管护与绩效评价两大重难点，分别明确“山水工程”实施效果评价标准，明确管护主体、管护责任、管护措施等。

（二）建立“山水工程”项目监管体制

2018年国务院机构改革为“山水工程”监管相关机构初步建立提供良好基础，调研发现，各地实施的试点基本结合当地实际情况出台一系列制度，如浙江省在丽水成立省统筹市县牵头各行业组织实施的领导小组，甘肃省在张掖市成立山水林田湖草办，云南省在抚仙湖组建综合执法体系。2023年自然资办发10号文对地方生态修复项目进一步加强规范实施和监督管理做出明确指示，为“山水工程”项目监管提供了方向。经过机构改革、地方制度政策陆续出台、国家层面政策出台，“山水工程”项目监管备受重视，监管体制也初步建立。

（三）规范“山水工程”项目监管工作内容

2020年8月我国第一个山水项目技术指南《山水林田湖草生态保护修复工程指南（试行）》印发，成为各省（自治区）开展国家级“山水工程”实施的重要依据，也成为确定“山水工程”项目监管内容的参考依据。2022年出台的《国土空间生态保护修复工程实施方案编制规程》明确了监测评估内容和指标，《国土空间生态保护修复工程验收规范》明确工程验收和资料归档的要求，“山水工程”项目监管工作内容逐渐规范。从调研情况看，各地实施的试点基本结合当地实际情况出台资金管理办法（如甘肃祁连山、贵州省乌蒙山区等）、项目管理办法（如江西赣州、吉林长白山等）、竣工验收办法（如广西左右江流域革命老区、福建闽江流域等），为各地“山水工程”项目监管工作提供依据。

（四）探索“山水工程”项目监管信息化服务

调研发现，各地积极开展生态修复信息化建设，依托现有生态环境网络监测体系和自然资源三维立体“一张图”，探索建立对“山水工程”全过程监管系统与平台。例如，河北雄安新区利用智慧城市技术平台构建生态环境监测预警体系和智能管控体系，甘肃甘南州利用

多途径数据采集建设生态环境监测预警与评价系统，浙江依托遥感、互联网等建成千岛湖智慧水监管平台。监测监管技术体系逐渐完善，信息建设水平有所提高，为广东省今后“山水工程”监管进一步强化科学技术支撑奠定坚实基础。

三、广东省“山水工程”项目监管存在的问题

（一）监管机制尚不健全

一是监管职责的事权界线模糊不清。目前山水林田湖草的管辖权较为分散，呈现林业管山、农业管田、资源管矿等分散管理模式，“山水工程”项目监管过程中涉及多个部门，监管部门也较多，但部分监管权责尚不明确，监管效率难以最大化。二是跨部门的项目实施监管机制尚不健全，不同部门生态领域数据和资源存在内容差异大、共享程度低等问题，各类项目的全周期数据信息汇集工作开展不顺畅，部门之间的协作仍需加强。三是环境保护法律法规不够健全，生态环境保护监管要求不够严格，生态环境保护监管责任制度不完善，监管奖惩机制暂时缺失。

（二）规范建设相对滞后

一是监管缺少必要的标准和依据，“山水工程”监管内容涉及项目实施管理、实施方案编制、工程延后和后期管护等，但目前各环节的技术标准规范建设相对滞后。二是监管信息融合力度不足，“山水工程”涉及多学科，对于生态修复的主要机理与尺度大小认识不同，各自以自身学科、行业标准构建平台进行监管，导致部分自然生态系统修复的核心技术问题尚未根本解决。三是监管内容的实施不够规范，从调研情况看，存在项目前期评估论证工作不充分，基础调查不扎实、实施范围、实施期限、资金分配、绩效目标等不科学现象，导致项目建设过程中出现更改建设内容、增加建设投资，甚至有占用永农、毁林毁湿等情况。

（三）监管技术手段不足

一是监管建设能力不足，目前“山水工程”监管的技术手段缺乏有力支撑，监测体系有待进一步优化。在各环节中实时监管覆盖不到位，应对突发情况的防范手段不足，因此导致监管信息化程度不高。二是职能部门监管科技手段落后，调研发现，在相关监管审批职能部门的协调工作中，信息交流以报表为主，忽略了全程数据的处理与分析，导致部门之间信息利用效率低下。三是环境监测网络有待完善，已有“山水工程”监测点位较为分散，且各部门之间生态环境信息资源共享机制不健全，各部门未形成统一的环境监测网络，监测信息共享不充分，难以有效支撑“山水工程”监管需求。

（四）社会监督机制缺失

一是公众监督参与体系缺失，由于“山水工程”项目是一个重在实现生态提升的新兴项目，社会组织、群众对于生态提升的敏感度较低，欠缺了解，因此社会组织、群众无法发挥社会公众监督作用。二是项目透明度不高，政府对“山水工程”项目在网站论坛、电视广播上的宣传较少，“山水工程”项目透明度不高，导致“山水工程”监管缺乏社会监督的制度化保证和监督机制。

四、广东省“山水工程”项目监管建议及对策

（一）健全法律法规体系

一是研究建立与一体化监管相适应的“山水工程”政府监管制度，明确提出各部门监管的职责，推动生态保护立法由注重监督管理单一要素向全要素转变，实现“山水工程”监督管理的整体性。二是强化政府项目监管绩效评价制度，明确监管工作的总体与年度目标，严格执行监管责任人绩效与政绩挂钩制度，提高监管积极性。三是完善“山水工程”监管法治建设，厘清监管职责，强化政企民协作联动监督，加大问责力度，确保“山水工程”监管相关法律有效实施。

（二）建立部门协同机制

一是建立政府统筹、多部门齐抓共管的工作模式。由省级人民政府统筹推动，省级相关部门联合开展政策研究和落实，明确各部门工作分工和职责，发挥统筹管理、指导督促、协调组织的作用。二是创新省市县三级联动工作的机制，推动市县级横向部门协作务实，纵向联动紧密，共同统筹协调资金使用、项目建设等事项，合力推进项目有力有序实施。三是打破行政区划和部门职能界限，对相互关联的各类自然生态要素进行整体保护、系统修复、综合治理，提升综合成效。

（三）完善技术标准体系

一是结合省内外监管经验与广东省实际情况，制定“山水工程”项目实施方案技术审核规范、项目库建设规范、项目验收办法、项目评估办法等一系列的研究出台。二是建立监管标准体系，统一各行业对生态修复的核心机理、监管标准与项目尺度大小认知，依托各行业自然生态系统修复的核心技术完善“山水工程”监管工作体系。三是加强执行国家生态保护修复技术标准，自然资源部制定了“山水工程”方案编制规程、验收规范和成效评估规范，也出台了矿山、海洋、红树林等专项生态修复的技术标准，“山水工程”监管应当强化落实以上技术标准的相关要求。

（四）加强监管能力建设

一是建立省市县协同监管系统，依托国土空间生态大数据，按照省级统一建设、统一部署，市县直接使用的模式建设生态修复技术和数据共享平台，强化区县上报、省市审批监管的省市县三级协同“山水工程”监管系统，实现监管全流程精细化、可视化、透明化。二是全生命周期监管，进一步运用遥感影像、无人机全景影像、三维实景、移动信息采集、大数据智能化等集成技术用于项目本底状况分析与工程布局，加快建设山水工程前后“一张图”管理系统，融入项目进度与日常资料版块，实现“山水工程”全生命周期全方位立体可视化监管。

（五）强化社会监督机制

一是建立健全“山水工程”项目公示制度，在当地政府网站、广播电视、报纸上按规定公开“山水工程”项目基本信息、设计成果、实施情况、监理单位等，以便接受社会组织与社会公众监督。二是加强生态保护修复科普与宣传教育，提高社会公众对生态保护修复的认知，鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目建设实施过程中出现的违法、违规和腐败问题进行举报、曝光。三是完善投诉响应制度，设置专项监督举报投诉窗口，营造良好氛围，接到投诉和举报后按规定立即调查，依法处理，处理结果反馈投诉和举报人，并向社会公布。

参考文献

- [1] 李达净, 张时煌, 刘兵, 等. “山水林田湖草一人”生命共同体的内涵, 问题与创新[J]. 中国农业资源与区划, 2018, 39(11): 6.
- [2] 罗明, 于恩逸, 周妍, 应凌霄, 王军, 吴钢. 山水林田湖草生态保护修复试点工程布局及技术策略[J]. 生态学报, 2019, 39(23): 8692-8701.
- [3] 粤自然资发〔2022〕9号, 《广东省重要生态系统保护和修复重大工程总体规划(2021—2035年)》[S]. 广东省: 广东省自然资源厅, 广东省发展和改革委员会, 2022.
- [4] 李月辉, 胡远满, 王正文. 山水林田湖草沙一体化保护和修复工程与景观生态学[J]. 应用生态学报, 2023, 34(01): 249-256.
- [5] 周妍, 周旭, 张丽佳, 陈妍. 山水林田湖草沙一体化保护和修复实践与成效研究[J]. 中国土地, 2022(08): 4-8.
- [6] 赵斌, 郑国楠, 王丽, 张涤霏. 公共产品类生态产品价值实现机制与路径[J]. 地方财政研究, 2022(04): 35-46.