

浅谈偏远山区高速公路环水保管理主要问题与解决对策

王龙

中铁北京工程局集团(天津)工程有限公司

[摘要]随着我国偏远山区高速公路网正在快速织密,公路沿线经济建设和发展不断得到持续推动,山区群众出行更加便捷。但高速公路线路长,建设期作业点多面广,以及参建单位对环水保管理工作存在重视程度不够、管理经验不足等主、客观原因,导致建设项目沿线生态环境保护和水土保持工作存在缺位管理,同样也给项目沿线生活环境带来了困扰,甚至造成局部环境破坏和水土流失较为严重的现象。为确保高速公路环水保工作保质合规,本文就偏远山区高速公路存在的生态环境保护和水土保持主要问题进行分析,并结合行业主管部门相关法律法规及政策文件管理要求以及建设单位管理经验给出了解决对策。

[关键词] 偏远山区; 高速公路; 环水保; 主要问题; 解决对策

【DOI】 10.12252/j.issn.2096-6261.2021.09.621

1 前言

2021年10月12日,习近平在《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会视频讲话提出“绿水青山就是金山银山。良好生态环境既是自然财富,也是经济财富,关系经济社会发展潜力和后劲。我们要加快形成绿色发展方式,促进经济发展和环境保护双赢,构建经济与环境协调共进的地球家园。”近年来,各级水行政主管部门和环境保护主管部门认真依法履职,推动水土保持和生态环境保护监督管理各项工作取得明显成效。进入新时代,随着生态文明建设的深入推进,人民对优美生态环境的需求与建设单位普遍对水土保持与生态环境保护工作的重要性意识不到位,所涉手续不完善,制度体系不健全和政策文件落实不到位等相关问题的矛盾日益突出,建设单位水土保持与环境保护标准化管理水平不足逐渐突显。加强环水保政策文件的研读,借鉴当前偏远山区在建高速公路建设管理经验,规避易、惯犯违规行为,深入开展好前期环水保管理策划工作,为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署建立落脚点,为确保依法合规开展偏远山区高速公路建设水土保持和生态环境保护(以下简称“环水保”)工作创造有利条件和保障。

2 做好偏远山区高速公路建设环水保工作的意义

偏远山区大多地势起伏较大,地形地貌独特,降雨丰沛,虽不适宜作为人类生活聚集地,却孕育了大量的珍惜动植物,其生物多样性被完整的保留,但其构成的生态系统也相对脆弱。在偏远山区公路工程推广环水保标准化管理,有利于公路建设前期的环水保管理工作的策划,是确保水土资源能够被有效利用,降低环境问题发生率的最有效、最科学的方式和手段,不但能实现社会经济的持续、稳定、健康的生长,也能最大限度的削弱对工程沿线生态环境的影响,还有利于推动人类与自然和谐共生理念的实现,符合国家提出的可持续发展战略的要求。

3 环水保管理主要存在的问题

3.1 环水保合规手续完善时间长

1. 工可阶段报批的《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》深度不足。

《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》是建设

期间该项目开展各项环水保管理工作的基础和依据。通常,建设单位为确保所属项目环水保工作开展依法合规,一般在工可阶段依据“未依法进行环境影响评价的建设项目,不得开工建设。”和“依法应当编制水土保持方案的生产建设项目,生产建设单位未编制水土保持方案或者水土保持方案未经水行政主管部门批准的,生产建设项目不得开工建设。”提前编制并报批所在项目《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》,因工可阶段设计深度不足,施工图设计阶段通常会调整线路选址进行调整和优化,后又根据环保部《关于印发环评管理中部分行业建设项目重大变动清单的通知》(环办〔2015〕52号)和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)相关规定开展方案变更编制工作。

2. 《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》变更编制工作周期耗时长。

(1) 方案变更编制流程不能简化,与同初编报审保持一致,需要根据相关法律法规和行业主管文件要求进行逐步完善,需协调有关主管部门且互不隶属,协调沟通难度显著增加。

(2) 方案变更编制内容变化大,且经常有增无减,优化后的选址常涉及新的生态红线不可避让论证、珍惜植物移栽方案、饮用水源取水口迁移、弃土场重新选址确认、新增占用基本农田踏勘论证报告编制等影响因素中的一个或几个组合。

(3) 方案变更编制受限因素多。《环境影响报告书》变更报批前需解决相应的前置条件,如涉及生态红线和珍惜植物,需先取得对应的经批复的不可避让论证报告和移栽方案;《水土保持方案报告书》变更报批前要求取得拟用弃土场所在区县水行政部门的选址确认意见,但偏远山区地形地貌分割破碎,适宜弃土场选址的地方较少;弃土场属于临时用地,限制条件多,要求不得占用生态红线、基本农田,需尽量避开林地、河道、珍惜植物、居民点和不良地质等;部分弃土场选址存在征用受阻问题,又需再次确认。

3.2 环水保体系建设完善程度不够

1. 环水保制度编制实施性较差。近年以来,随着我国环水保法律、法规、规章和政策文件的相继出台,以及中央环保督察巡视组介入地方环保工作后采取了铁腕手段,环保工作成效较为显著,许多现存环水保问题正在被逐步暴露和强行纠偏。

环保标准化管理相比于安全生产管理和工程质量管理,存在起步较晚、参与度不高、环水保制度体系建设仍处于逐步建立和完善的阶段、以及参见单位普遍环水保意识不强,项目管理更注重安全、质量保障,侧重提升功效,确保形象进度,导致制定的环水保制度内容要么简单且涵盖不全,要么针对性不强,职责分工流于形式,与现场环水保工作管控要求有较大偏差。

2. 环水保工作保障措施不充分。偏远山区高速公路环水保管理分为环境保护和水土保持专项管理,施工现场管控重点多,主要包括生活垃圾清运、生活污水达标排放,拌合站环保设备配置或设置、沉淀池清淤、进出车辆冲洗、噪声扬尘监测、环保宣传,施工便道扬尘控制、排水沟设置及路面保洁,土方开挖降尘、裸土覆盖或复绿色,隧道排污,夜间施工防噪,非道路移动机械备案等,孔桩施工泥浆处置,危废暂存,弃土场选址、拦挡和排水,以及挖填方路基表土剥离、边坡绿化等,因此,要确保环水保管控成效就必须落实环保专项方案或措施,资金和专职管理人员,但现场管控更侧重功效提升和成本节约分析,普遍存在投入不足和配置缺位,使得环水保管控效果无法得到保障。

4 相关解决对策

4.1 加强《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》编制工作

1. 合理确定启编时间节点。高速公路项目从立项开始到具备施工条件前,会相继经历预可研、可研、初设、概算审批和施工图设计,工可阶段选线一般会在初设阶段进行优化,并在施设阶段稳定最终优化方案。综合考虑依法合规、规避线路优化调整导致的重编报批繁琐工作,建议建设单位在初设阶段启动招标和初编工作,在施工阶段报审并获批。

2. 熟悉编制报审工作流程。《环境影响报告书》和《水土保持方案报告书》除了本身的编制工作量较大以外,同时涉及许多相关行业主管部门的业务范畴,比如《环境影响报告书》的审批部门为市生态环境局,但其附件《珍惜植物移栽方案》需报市林业局审批,《生态红线不可避免让报告》需报省自然资源厅,《水生生物影响评价》需报市农业农村局等,提前熟悉掌握编审流程和沟通协调部门以及所需时间,便于业务对接和监督协调工作的开展,从而保障编制报审工作的进度。

3. 明确弃土场的选址原则。《水土保持方案报告书》的成稿进度和稳定性与弃土场选址工作的推进成效直接相关,偏远山区弃土场选址难度较大,开展拟选工作时必须了解行

业主管部门的选址要求,要规避选址侵占生态红线、基本农田、饮用水源地、居民聚集区、临河、矿产压覆区和归属争议地等以及其他需避开的影响因素,另做好拟征地的调研协调工作,确保最终选址能征能用,不会反复。

4.2 建立健全环水保管理制度体系

1. 建立健全环水保管理制度。制定切实有效的环水保管理制度是环水保工作正常开展的基础和保障,建设单位成立安全、质量、环水保管理委员会后,应及时制定包括但不限于环水保责任制、管理办法、会议制度、检查制度、培训制度、隐患排查与治理制度,环境事故应急预案管理办法、事故报告和调查处理管理办法、责任追究制度等。

2. 完善环水保管控机构设置。建设单位应专设环保部为环水保日常工作开展提供组织保障,并根据现场生产需求,在建设期不同阶段及时引入监理单位(土建)、环水保咨询单位、监测单位和验收单位参与其管理。

3. 加强环水保专职人员配置。环水保管理工作具有较强的专业性,且常须配合行业主管部门以及有关部门开展监督检查,要求各有关单位据需配置一定数量的有环水保业务能力和管理经验的专职人员是适应工作需要,也是确保该工作取得成效的关键因素。

4.3 加强制度集中宣贯学习

环水保管理制度是推动现场环境保护和水土保持工作的有力抓手,组织各参建单位扎实做好制度集中宣贯解读工作,可有效规避制度实施过程中因自主学习不到位,甚至是不学和理解偏差而产生的执行走样。

4.4 推行环水保重难点管控清单

发挥咨询单位专业优势,以行业主管部门对环水保的工作要求以及建设项目《环境影响评价报告书》和《水土保持方案报告书》为基础,梳理出管控重难点,包括但不限于施工生产生活污水达标排放、固体废弃物合规处置、场内及便道洒水降尘、噪声防治和监测、危废暂存、非道路移动式机械登记、施工弃土合规等重点管控内容,并继而制定对应工作流程,注意事项和应对措施以形成管控清单,便于各参建单位履行相关职责和相关工作落实。

5 结束语

水土资源是人类赖以生存和发展的基础,也是我国可持续发展战略资源之一,更是人类生存的基本条件,亦是生产发展、经济繁荣的物质资源。加强对偏远山区高速公路施工环水保管理的探索,提升环水保治理手段、管控方式,持续降低和减弱建设工程施工对环境的影响,维护生态平衡,是当前急不可待的任务。虽然现阶段我国偏远山区环水保工作仍然存在很多主、客观问题,但是我相信随着我国环水保意识、管控体系的进一步完善,各项问题终将被解决。

参考文献

[1]沙振.浅谈6S管理在高速公路养护施工现场管理中的应用[J].绿色环保建材,2019(11):2.