

《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》解读

牛崇桓

(水利部 水土保持司,北京 100053)

[关键词] 生产建设项目;水土保持;自主验收;解读

[摘要] 针对近日水利部印发的《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),在分析文件出台背景的基础上,从认真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、严格执行水土保持设施验收标准和加强水土保持事中事后监管等四个方面对文件进行了解读,为各级水行政主管部门、各水土保持从业单位及水土保持从业者领会文件精神,学习和掌握文件内容提供参考。

[中图分类号] S157 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2017)12-0007-03

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全局出发,把转变政府职能作为深化经济体制改革和行政体制改革的关键环节,作为国家治理体系和治理能力建设的重大举措,多次作出重要部署、提出明确要求。本届政府成立伊始,就大力推进转变政府职能,坚持把“放管服”改革作为转变政府职能的“牛鼻子”来抓,改革的力度、程度、广度前所未有,彰显了党中央、国务院加快职能转变、建设法治政府的坚强决心。

按照国务院统一部署,水利部认真落实各项改革措施,不断把水利“放管服”改革向纵深推进,继续加大简政放权力度,在已减少26项水行政审批、减幅已达54%的基础上,根据《国务院关于取消一批行政许可事项的决定》(国发〔2017〕46号)再次取消建设项目水资源论证报告书审批、坝顶兼作公路审批、利用堤顶戛台兼作公路审批、生产建设项目水土保持设施验收审批和水利工程启闭机使用许可证核发等5项行政审批事项。同时要求取消生产建设项目水土保持设施验收审批后,制定、完善水土保持有关标准和要求,生产建设单位要按标准组织自主验收、组织第三方机构编制验收报告,并将验收情况向社会公开和水土保持方案审批机关报备。

根据国务院文件要求,水利部印发了《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)(以下简称《通知》),对取消生产建设项目水土保持设施验收审批、加强事中事后监管提出了明确要求。为了加深广大从业者对生产建设项目水土保持设施自主验收有关政策的了解,笔者分四部分对《通知》进行解读。

1 认真落实国务院决定精神

《通知》第一部分谈的就是坚决“放”,明确指出

“各级水行政主管部门自国务院决定发布之日起,一律不得新受理生产建设项目水土保持设施验收审批申请。对国务院决定发布之前已受理的生产建设项目水土保持设施验收审批申请,终止审查程序,向申请人作出说明”。这里明确了一个时间节点和适用范围,即国务院决定发布之日的的时间节点是2017年9月29日,适用范围是各级水行政主管部门。换言之,从2017年9月29日起,中央和地方各级水行政主管部门均不得受理和审批生产建设项目水土保持设施验收申请。对于地方以立法形式确定由地方水行政主管部门实施水土保持设施验收审批行政许可的,还需要通过修改地方性法规取消行政许可,因为生产建设项目水土保持设施验收审批是中央指定地方实施的行政许可事项,最终决定权在中央。

2 规范生产建设项目水土保持设施自主验收

水土保持法第二十六条明确规定生产建设项目的水土保持设施要落实“三同时”制度,也明确规定生产建设项目竣工验收时,应当验收水土保持设施,水土保持设施未经验收或验收不合格的,生产建设项目不得投产使用。因此,生产建设项目水土保持设施验收是水土保持“三同时”制度的重要内容,是生产建设项目水土保持工作的最后一道“关口”,对于促进建设单位履行法定义务、保障水土保持方案全面实施、检验水土流失防治效果,具有非常重要的作用。

《通知》第二部分“落实生产建设单位主体责任,规范生产建设项目水土保持设施自主验收”,进一步强调了生产建设单位自主验收水土保持设施的主体责任,同时对生产建设单位开展水土保持设施自主验收的程序提出了明确要求。

2.1 建设单位应组织第三方机构编制水土保持设施验收报告

生产建设项目水土流失防治是专业性较强的工作,水土保持又是一个公益性较强的事业,由第三方机构来编制水土保持设施验收报告,既能避免建设单位重主体、轻水保,重眼前、轻长远,又能发挥第三方机构的技术优势帮助建设单位在水土流失防治工作中查缺补漏,切实履行好水土流失防治责任。

《通知》对第三方机构的要求是“具有独立承担民事责任能力且具有相应水土保持技术条件的企业法人、事业单位法人或其他组织”。根据《中华人民共和国民法通则》的相关规定,企业法人、事业单位法人或其他组织是指具有民事权利能力和民事行为能力,依法独立享有民事权利和承担民事义务的组织。他们应当具备下列条件:首先是依法成立,其次是有必要的财产或者经费,再次是有自己的名称、组织机构和办公场所,最后要能够独立承担民事责任。除此之外,《通知》要求第三方机构还应具有“相应的水土保持技术条件”,作为从事水土保持设施验收的技术服务单位,应当具有从事水土保持及相关专业背景的技术人员、专业水平和仪器设备等。建设单位可以自主选择第三方机构,《通知》明确要求,各级水行政主管部门和流域机构不得以任何形式推荐、建议和要求生产建设单位委托特定第三方机构。目前我国一些水土保持行业自律机构对水土保持技术服务单位开展了技术服务能力的水平评价,其评价结果可以作为水土保持技术服务单位工作能力水平的参考。

2.2 形成水土保持设施验收鉴定书,明确合格结论

水土保持法规定,水土保持设施验收合格后,生产建设项目方可投产使用。如何体现实验过程和结果,《通知》明确,在第三方机构完成水土保持设施验收报告的基础上,生产建设单位要组织水土保持设施验收工作,一般是召开验收会议,组成验收组,形成水土保持设施验收鉴定书,明确水土保持设施验收合格的结论。水土保持设施验收鉴定书是一个既体现验收过程又体现验收结果的格式载体,《通知》也以附件的形式明确了水土保持设施验收鉴定书的样式,以便于建设单位操作和执行。

2.3 公开验收情况,接受社会公众监督

《通知》要求建设单位在水土保持设施验收合格后,向社会公开水土保持设施验收鉴定书、水土保持设施验收报告和水土保持监测总结报告,这是回应社会公众知情权并接受全社会监督的需要。建设单位向社会公开验收资料要真实、全面,并符合法规及相关技术规范的要求。公开要成为一种常态,公开的渠道一

般是其官方网站或是其他便于公众知悉的方式。

《通知》还要求对于公众反映的主要问题和意见,生产建设单位应当及时给予处理或者回应,如果对社会公众反映的主要问题没有回应或是故意隐瞒,那么可能会影响验收材料的报备,并有可能面临诉讼风险。

2.4 明确报备要求,弄虚作假承担法律责任

《通知》明确生产建设单位在向社会公开水土保持设施验收材料后、生产建设项目投产使用前,要向水土保持方案审批机关报备水土保持设施验收材料。报备材料要与向社会公开的资料一致,包括水土保持设施验收鉴定书、水土保持设施验收报告和水土保持监测总结报告,报备时间是生产建设单位向社会公开水土保持设施验收材料后、生产建设项目投产使用前。《通知》明确提出生产建设单位、第三方机构和水土保持监测机构分别对相应材料真实性负责,如果材料中有弄虚作假等违法违规情况,那么应承担相应的法律责任。

3 严格执行水土保持设施验收标准

实行生产建设单位水土保持设施自主验收,不是减少法律义务,不是降低验收标准,不是放松验收要求。生产建设单位应切实遵照国务院“放管服”改革要求,严格执行水土保持法律、标准、规范、规程确定的验收标准和条件。《通知》第三部分明确规定了不得通过水土保持设施验收的九种情形,九种情形均是水土保持法律法规和规范标准中明确规定的,有法可依、有章可循,其中第一、二、三、八种情形是水土保持法明确规定的;第四、五、六种情形是水土保持相关技术规范、标准和规程中明确规定的;第七和第九种情形是法律的一般原则明确的。

4 加强水土保持事中事后监管

《通知》第四部分内容重点要求各级水行政主管部门从五个方面强化生产建设项目水土保持事中事后监管,做好对生产建设项目水土流失防治情况的监督检查工作。具体内容为:

4.1 规范报备,做好服务

《通知》明确了报备程序、时限和受理机构,指出对符合要求的报备材料,各级水行政主管部门应在5个工作日内出具报备证明,并在门户网站进行公告;对不符合要求的报备材料,应在5个工作日内一次性告知建设单位予以补充。报备的受理机构是水土保持方案审批机关,《通知》明确水利部水保〔2016〕310号文件已下放审批权限的项目不再向水利部报备,而是向省级水行政主管部门报备。对于报备材料是否符合要

求,水行政主管部门应从三个方面审核,一是报备材料是否包括水土保持设施验收鉴定书、水土保持设施验收报告和水土保持监测总结报告;二是报备材料格式是否满足示范文本的要求,是否有明确的验收结论;三是验收材料是否已向社会公开,并保持公开状态。

4.2 源头把关,严格方案审批

严把水土保持方案审批关,从源头上加强管理,对不符合法律法规和标准规范规定的水土保持方案坚决不予批准。特别是要严格水土保持方案变更管理,坚持重大变更范围和条件,避免随意扩大变更范围,对存在违法违规行为的要先行进行查处。工作实践中发现,个别生产建设项目在建设过程中没有落实水土流失防治责任,试图通过随意变更水土保持方案逃避水土流失防治义务。针对这些问题,《通知》明确要求对存在违法违规情况的生产建设项目要先行查处,才能受理申请变更,并对满足技术要求的进行变更审批。

4.3 依法履职,加强监督检查

《通知》要求各级水行政主管部门要切实履行法定职责,从两方面加强监督检查,一是继续做好水土保持方案实施情况的跟踪检查,二是做好水土保持设施自主验收的核查。对水土保持方案实施情况的跟踪检查,多年来各级水行政主管部门已经形成了一套完整、成熟的检查程序和手段,并且取得了显著的效果,《通知》要求下一步工作中进一步突出检查重点,强化检查效果。对水土保持设施自主验收的核查,对各级水行政主管部门和流域机构来说是一项新业务,《通知》提出“以自主验收是否履行水土保持设施验收程序、是否满足水土保持设施验收标准和条件为重点”,程序方面核查重点为是否组织了第三方机构编制水土保持设施验收报告,是否组织了验收会议并明确了验收结论,是否公开了验收情况;内容方面的核查重点是对照文件规定的不得通过水土保持设施验收的九种情形核查是否满足水土保持设施验收标准和条件。

由于自主验收的核查技术性较强,因此各级水行政主管部门和流域机构可以探索通过政府购买服务的方式,委托有关机构承担核查相关技术性基础性工作,为开展验收核查提供技术支撑。

4.4 违法必究,依法查处违法违规行为

《通知》要求各级水行政主管部门要对水土保持方案实施跟踪检查,并对自主验收核查中发现的违法违规行为进行查处。《通知》重点提出了对跟踪检查中发现的未依法依规办理水土保持方案变更手续、在水土保持方案确定的弃渣场以外倾倒废弃土石渣、未按规定缴纳水土保持补偿费三类违法行为进行查处。根据水土保持法有关规定,这三类违法行为均有相对

应的法律责任条款,分别为第五十三条、五十五条和五十七条,罚则明确。

《通知》强调对自主验收核查中发现的违法违规行为要依法依规进行处罚,明确对水土保持设施未经验收或验收不合格,且生产建设单位将生产建设项目投产使用的,要按照水土保持法第五十四条的规定进行处罚。根据水土保持法第五十四条“水土保持设施未经验收或者验收不合格将生产建设项目投产使用的,由县级以上人民政府水行政主管部门责令停止生产或者使用,直至验收合格,并处五万元以上五十万元以下的罚款”的规定,对未经验收或验收不合格且投入生产运行的生产建设项目,县级以上人民政府水行政主管部门和流域管理机构应以书面形式告知生产建设单位,并责令其依法依规履行水土流失防治责任,达到验收标准和条件后重新组织水土保持设施验收。同时由县级以上人民政府水行政主管部门对生产建设单位处以5万元以上50万元以下罚款。应当注意的是,本条规定的责令停止生产或者使用、罚款两种处罚是同时并处的,二者缺一不可。

4.5 开展信用评价,实行联合惩戒

健全社会信用体系,加快构建以信用为核心的新型市场监管体制,有利于进一步推动简政放权和政府职能转变,营造公平诚信的市场环境。国务院于2016年5月印发了《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度 加快推进社会诚信建设的指导意见》(国发[2016]33号)。根据该文件精神,《通知》也要求各级水行政主管部门要建立完善生产建设单位和技术服务机构水土保持信用评价制度,将监督检查发现、查处的水土保持违法违规信息纳入全国水利建设市场信用信息平台,并报送国家统一的信用信息平台、记入诚信档案,实行联合惩戒。

《通知》的出台是水利“放管服”改革的又一重要举措,为新形势下推动生产建设项目水土流失防治工作提供了重要保证。作为指导生产建设项目开展水土保持设施自主验收的纲领性文件,建议各级水行政主管部门、各水土保持从业单位及水土保持从业者都应认真学习,掌握和领会文件要求,为进一步做好生产建设项目水土保持工作打下良好基础。

[作者简介] 牛崇桓(1958—),男,湖北崇阳县人,教授级高级工程师,博士,副司长,长期从事水土保持科研与管理工作。

[收稿日期] 2017-11-29

(责任编辑 孙占锋)