

房地产项目为何要编报水土保持方案

——以信阳“GS 星河湾”住宅小区项目为例

谢言文

(光山县水利局 水土保持监督站, 河南 光山 465450)

[关键词] 水土保持; 监督执法; 方案编制; 房地产项目; 光山县

[摘要] 水土保持法已经明确了生产建设项目水土保持方案制度,并规定了方案编报范围、编报对象、编制机构及审批机构等内容,但在监督执法实践中还是出现了生产建设单位不愿编报水土保持方案等问题。以信阳 GS 置业有限公司“GS 星河湾”住宅小区房地产开发项目为例,探讨基层监督执法中遇到的建设单位弄不清何为水土保持、水土流失,了解编制水土保持方案的任务、目的和意义及不愿编报水土保持方案等问题,并介绍了成功执法的经验。

[中图分类号] S157.2 [文献标识码] C [文章编号] 1000-0941(2017)04-0027-02

水土保持法第二十五条规定:在山区、丘陵区、风沙区和水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域开办可能造成水土流失的生产建设项目,生产建设单位应当编制水土保持方案,报县级以上人民政府水行政主管部门审批,并按照经批准的水土保持方案,采取水土流失预防和治理措施。没有能力编制水土保持方案的,应当委托具备相应技术条件的机构编制。水土保持方案应当包括水土流失预防和治理的范围、目标、措施和投资等内容。本条实质上是对生产建设项目水土保持方案制度的规定,不仅明确了方案编报范围、编制对象、编制机构,还明确了审批机构。然而在水土保持监督执法实践中,从事生产建设造成水土流失而不编报方案,不采取科学规范的水土流失防治措施的建设项目还大量存在。现结合信阳 GS 置业有限公司(简称“GS”公司)“GS 星河湾”住宅小区建设项目执法实践,就执法中遇到的问题进行探讨。

2015 年 8 月,光山县水利局在对城区的开发建设项目进行监督检查时,发现“GS 星河湾”住宅小区房地产开发项目未办理水保审批手续。县水利局依水土保持法第二十五、二十六、五十三条和河南省实施水土保持法办法第二十一条规定,对 GS 公司下达了《责令停止水土保持违法行为通知书》《限期编(补)报水土保持方案通知书》。GS 公司收到通知书后,书面向县水利局提出答复:①要求对水土保持、水土流失做出专业解释。②要求对编制水土保持方案的任务、目的和意义进行具体了解。③提出三点该房地产项目不编制水土保持方案的理由。一是 GS 公司不是编制水土保持方案的主体;二是项目占地不属于水土保持法规定的应当编制水土保持方案的地貌范围;三是现在补报水土保持方案没有实际意义。县水利局即时针对此答复(疑问)给予回函,通过执法人员持续沟通与协调,耐

心宣传水土保持法律法规,GS 公司最终补报了水土保持方案,履行了法律义务。现将执法过程简单梳理一下,期望对水土保持监督执法人员能够有所帮助。

1 GS 公司的答复(疑问)

(1) GS 公司不是编制水土保持方案的主体。“GS 星河湾”住宅小区占地,是 GS 公司通过招拍挂形式从已完成征地手续的县政府手里取得土地使用、开发权,征地是政府土地主管部门所为,征地与公司无关,GS 公司不是编制水土保持方案的主体。《责令停止水土保持违法行为通知书》《限期编(补)报水土保持方案通知书》应送达负责征地的政府主管部门。

(2) “GS 星河湾”住宅小区占地不属于水土保持法规定的应当编制水土保持方案的地貌范围。水土保持法第二十五条规定“在山区、丘陵区、风沙区及水土保持规划确定的容易造成水土流失的区域从事生产建设的项目”应当编制水土保持方案,而该住宅小区位于光山县东城区,属平原地貌区,不是容易发生水土流失的区域,不适用也不属于水土保持法规定的应编制水土保持方案的地貌范围。

(3) “GS 星河湾”住宅小区开发项目现在补报水土保持方案没有实际意义,没有必要。GS 公司于 2010 年取得该住宅小区占地的土地使用、开发权,该住宅小区为分期在建项目,占地总面积 2.53 hm^2 (38 亩),已竣工封顶近 1.93 hm^2 (29 亩),在建只有 0.6 hm^2 (9 亩),现在补报水土保持方案没有实际意义、没有必要。

2 县局回函的具体内容

2.1 对水土保持专业知识的解释

(1) 什么是水土保持、水土流失,以及水土保持方

案编制的目的及意义。水土保持是指对自然因素和人为活动造成水土流失所采取的预防和治理措施。水土流失是指在水力、重力、风力等外营力作用下,水土资源和土地生产力的破坏和损失,包括土地表层侵蚀和水土损失。编制水土保持方案是水土保持法规定的,编制目的在于防治水土流失。开发建设项目,包括产业聚集区、工业园区、城镇新区、开发区及房地产开发项目要编制水土保持方案。水土保持方案是一种具有法律约束力的项目立项必备的支持性技术文件,其任务是对开发建设项目进行水土流失影响评价,并预测可能造成的水土流失,制定规范合理的水土流失防治措施。

2.2 县局对 GS 公司疑问的答复

(1) GS 公司是“GS 星河湾”住宅小区开发项目水土保持方案的编制主体,是该住宅小区开发项目水土流失防治义务责任单位。该住宅小区开发项目征地虽是政府行为,GS 公司通过招拍挂方式取得土地使用权,但真正使用该地块的是 GS 公司,是 GS 公司在扰动、占压、破坏原地形地貌及植被,在土石方填挖、基础施工开挖、土石方堆弃等施工过程中,若未采取科学合理的防治措施,则在水力、风力、重力、冻融等因素作用下就有可能造成新的水土流失。按照“谁破坏,谁负责治理”的原则,从事房地产开发的是 GS 公司,是开发建设单位,具有水土流失防治义务,是编报水土保持方案的主体,通知书依法送达 GS 公司是正确的。

(2) “GS 星河湾”住宅小区开发项目占用地块完全属于水土保持法规定应当编制水土保持方案的地貌范围。首先,光山位于大别山向淮河平原过渡地带,地形地貌为低山、丘陵,不能认为该住宅小区房地产开发项目所在地位于光山县城东城区是平原地貌,不造成水土流失。其次,根据《水利部关于规划国家级水土流失重点防治区的公告》(办水保〔2013〕188 号),光山县行政区域位于国家级桐柏山大别山重点预防区。再次,根据《光山县人民政府关于划分水土流失重点防治区的公告》,重点监督区是指矿产资源丰富、开发建设项目集中、在开发建设过程中容易造成严重人为水土流失的地区,主要有光山县城、各乡镇所在地集镇、各开发区、采矿区等区域,这类区域应突出依法保护水土资源,做好预防监督管理工作。开发建设单位必须向县级以上水行政主管部门编报水土保持方案,并严格实施;对拒不履行法定义务的,要依法查处。综上所述,“GS 星河湾”住宅小区开发项目占用地块完全属于水土保持法规定应当编制水土保持方案的地貌范围,完全属于“水土保持规划确定的容易发生水土流失的其他区域”。

(3) “GS 星河湾”住宅小区开发项目现在补报水土保持方案很有必要、有实际意义,是法定义务。该住宅小区开发项目部分工程虽已竣工、封顶,但在建地块面积仍有 0.6 hm^2 (9 亩),且未采取科学合理的水土流失防治措施,有可能造成水土流失。现在补报水土保持方案,按方案要求采取科学合理的水土保持措施,很有必要、有实际意义,是法定义务。开发建设单位编报水土保持方案,是法律明确规定的事项,水土保持方案是生产建设项目立项、规划设计等行政许可的支持性文件,编制目的在于防治水土流失,不是用于项目立项审批、规划设计取得规划许可证、施工许可证的手段。水土保持法第二十六条强调: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,生产建设项目不得开工建设。不编报水土保持方案就开工建设,就是实施了违法行为。因此,开发建设项目包括房地产开发建设项目必须编(补)报水土保持方案。水土保持法第五十三条规定“责令停止违法行为,限期补办手续”,目的是督促开发建设单位积极编报水土保持方案,履行水土流失防治法律义务。

3 执法经验

(1) 严格按照法律程序执法。光山县水土保持监督执法人员在办理此案过程中严格按照法律程序进行,法律文书严格按省水行政执法文书格式规范下达,为水土保持监督执法人员持续宣传、沟通与协调,使当事人最终履行法律义务打下了坚实的基础。

(2) 文明执法,以事实为依据,以法律为准绳。光山县水利局即时针对建设单位的答复(疑问),依法律法规规定条款,以事实为依据,以法律为准绳,结合专业知识积极给予回函,水土保持执法人员多次到该公司耐心向有关负责人现场宣传水土保持生态文明建设意义、水土保持法律法规及专业知识,送法律法规宣传资料,现场解惑答疑,全程文明执法,气氛和谐、友好、文明有序。经过大量艰苦细致的工作,通过持续沟通与协调,取得了当事人对水土保持监督执法工作的理解和支持。GS 公司最终补报了水土保持方案,履行了法律义务。

[作者简介] 谢言文(1971—),男,河南光山县人,水土保持监督站副站长,长期从事水利工程建设及水土保持监督执法工作。

[收稿日期] 2016-09-15

(责任编辑 孙占锋)