

DOI:10.16799/j.cnki.esdqyfh.2024.07.038

上海填堵河道论证编制要点及审批流程论述

冯玉凤

(上海市水利工程设计研究院有限公司,上海市 200232)

摘要:上海市河网密集,城市化水平高,城镇用地的扩大造成许多河流被堵塞或填埋,使得区域内河湖水面积减小,而河湖水面关乎城市的生态环境和防洪除涝安全。城市开发建设中难免涉及填堵河道,根据相关规定,需对填埋河道进行论证分析并进行水面补偿。通过系统梳理分析填堵河道相关文件,并结合工程经验,提出填堵河道论证报告及其变更报告编制要点,总结行政审批流程。为建设单位报批项目提供思路及参考,促进实现区域河网布局的优化调整,提升区域水面率,确保区域防汛除涝安全。

关键词:填堵河道;水面补偿;行政审批;防汛除涝;水票

中图分类号:TV212.5+2

文献标志码:B

文章编号:1009-7716(2024)07-0155-04

0 引言

河湖水系在城市防汛除涝、引清调水、生态景观营造、农业灌溉等方面起着重要的作用。河湖水系作为城市降雨涝水外排的主要“接纳地”,河湖水面率是河湖调蓄能力的最直接体现,也是影响河道水体自净能力的因素之一,对保持和改善河道水环境具有重要的、不可替代的作用^[1]。

随着城市化进程的加快,河道填埋等现象时有发生。《上海市河道管理条例》、《上海市防汛条例》等有关规定明确指出禁止擅自填堵河道,确因建设需要填堵河道的,建设单位应当委托具有相应资质的水利规划设计单位进行规划论证,并报市人民政府批准。建设单位应当按照“先完成开挖后填堵”的顺序实施,新开挖河道面积应当大于填堵面积。

1 相关重要文件解读

(1)填堵河道论证报告编制服务指南

2020年,上海市水务局印发《填堵河道论证报告编制服务指南》,该指南明确了编制单位的要求、报告编制大纲、全市226条骨干河道名录等。

(2)上海市河道(湖泊)报告

根据2011年上海市第一次全国水利普查暨第二次水资源普查名录,为从严从细管控河湖水面率,自2016年起,每年上海市水务局组织开展河湖数据

调查复核工作,在上一年河湖数据基础上进行梳理、校正与完善,形成年度水体名录与上海市河道(湖泊)报告。

河道(湖泊)报告中全市陆域范围内水体(不含长江口、青草沙水库)分为河道(湖泊)和小微水体两大类。其中,河道(湖泊)包括河道、湖泊和其它河道;小微水体主要包括面宽小于3m的灌排沟渠和公园、绿地、小区或单位等范围内面积小于1亩的水体,小微水体不纳入河湖面积统计^[2]。

按照河道(湖泊)管理属性划分,河道分为市管、区管、镇管、村级、其他河道五级,湖泊分为市管、区管、镇管三级。

(3)关于“填堵河道的审批”的通知

2019年,上海市河长制办公室印发《关于对部分区实施2019年填堵河道审批限批的通知》(沪河长办[2019]9号),首次确定明确填堵河道审批中水面积的认定方式及审批开填比例。

自2020年起,上海市水务部门每年印发“填堵河道的审批”的通知。

2020年,上海市河长制办公室印发《关于对部分区实施2020年“填堵河道的审批”限批的通知》(沪河长办[2020]16号),明确金山、奉贤、崇明和普陀4区限批,凡纳入限批范围的项目须先实施完成补偿河道(湖泊),并核验通过后方可受理该项目“填堵河道的审批”行政许可申请。并明确填堵河道审批中水面积的认定方式(2011、2016、2019年3年计算水面积取大值为填埋面积)及审批开填比例。

收稿日期:2024-03-12

作者简介:冯玉凤(1990—),女,工学学士,工程师,从事水利工程设计工作。

2021年,上海市河长制办公室、上海市水务局印发《关于2021年“填堵河道的审批”有关要求的通知》(沪河长办[2021]14号),明确金山区实施填堵河道限批、审批中开填比例指标以及填河审批有关政策口径。自2021年起,填埋水面认定方式均为2016年与最新河湖报告成果对比后取大值。

2022年,上海市水务局印发《关于2022年“填堵河道的审批”有关要求的通知》(沪水务[2022]312号),新政策之一为不再设定限批区域,实行“先补后报”,即为补偿河道完成后再受理行政许可;之二为实施“水票”制度,印发《关于实施水票制度支持市级政府投资重大工程建设的若干意见(试行)》(沪水务[2022]141号),市级政府投资的重大工程可通过“水票”制度施行填河补偿。该通知同时明确审批中开填比例指标以及填河审批有关政策口径。5个新城范围内涉及填河的,补偿河道应位于同一新城范围内。

2023年,上海市水务局印发《关于2023年“填堵河道的审批”有关要求的通知》(沪水务[2023]164号),基本延续上一年政策,并明确审批中开填比例指标以及填河审批有关政策口径。

2024年,上海市水务局印发《关于2024年“填堵河道的审批”有关要求的通知》(沪水务[2024]10号),在延续上一年政策的基础上,提出加强填堵河道必要性、合理性审查,并明确审批中开填比例指标以及填河审批有关政策口径。

2 填堵河道论证报告编制要点

填堵河道论证报告应依据《上海市填堵河道论证报告编制大纲》编制,编制后进行报批,报告编制要点归纳如下。

(1)搜集相关资料,包括论证项目的资料(地形图、设计方案、各阶段审批文件、用地文件等)、区域规划(控制性详细规划、水利规划、雨水规划、排水规划等)、区域开发时序等。

(2)现状分析

需先现场踏勘,拍摄项目区及周边河道、桥涵、断头等区域现场照片、航拍,若为无人机限飞区,应多拍摄现场照片及视频。

了解及分析现状水系的功能,除调蓄功能外,是否承担灌溉引水、排水等功能;了解现状是否涉及堤防、涵闸、水闸、泵站等水利设施,分析可能造成的影响;分析填埋河道对圩区引排水是否造成影响。

(3)填堵河道必要性

从现状、水利规划等方面论述水系功能,结合区域及地块开发时序等论证必要性。

(4)现状河湖面积的认定

因区域开发,填埋项目范围内与规划布置有较大冲突、无法利用的非规划水系,以2016年和最新河湖面积(目前为2023年)为底图计算,不计小微水体,认定较大值为填堵河道面积。若填埋河道为断头河道,除填埋项目区范围内水面外,需结合水系功能与土地情况,分析整条水系填埋的可行性。

需注意,小微水体虽不纳入河湖面积统计,但也不可随意填埋。当地政府或开发建设单位若有意填埋,需结合现状功能、周边居民需求,向区级水务部门进行报备,许可后方可填埋。

(5)补偿河道

不得用于填河补偿的面积有2023年上海市河道(湖泊)调查成果中作为2023年新增河湖面积考核指标对应的河道(湖泊);全市226条骨干河道的新增河湖面积;已批复的“填堵河道的审批”中使用过的补偿河道面积。通过“水票”政策施行填堵河道补偿的项目,按“水票”政策文件的有关要求执行。

补偿水面需满足文件要求的开填比例,采用周边水系贯通、满足区域防汛排水需求的规划河道,开、填河道原则上应位于同一街镇和圩区。除重大项目可沟通借用水票外,常规项目需建设单位自行解决。

补偿水面来源,一为上一年新开水面未纳入河湖调查成果,临港新片区近几年多用此类水面作为补偿;二为当年新开水面,对新开河工程报备及进度把控要求高,地块集中开发区在前期土地整理阶段可实现;三为拟定新开河道工程,取现状河道拓宽至规划河口线之间的面积或是实地新开挖规划河道面积进行补偿。大多项目只能采用第三类来源作为补偿,而新开河道工程面临设计及审批周期长、用地难、造价高、实施不确定性多等问题,对填河论证编制单位及建设单位造成较大困扰。因此,目前部分街镇及开发区提前筹备河道工程,委托咨询单位梳理区域内规划河道及已实施情况,未达规划河道结合周边开发及实施难易排布实施计划,提早开展河道设计工作,工程中新增水面用于后几年开发地块水面补偿。

(6)临时防汛排水措施

为了确保规划区域防汛安全,必须采取临时防

汛措施。项目内河道现状承担调蓄功能,填堵后可通过采取措施消除影响。项目建设期间排水方案包括内的临时排水方案和项目周边区域排水方案。

a. 项目内的临时排水方案

过渡期间及工程建设期间,工程范围内大部分区域雨水地表径流漫流可就近排入周边河道,不便自排的区域可通过在项目四周开挖临时排水沟,经沉淀处理后排入地块外现状河道。其中,排水沟规模可由上海地区的暴雨强度公式计算,排水沟过流能力采用明渠均匀流公式计算,排水沟断面符合排水需求即可。

b. 项目周边区域排水方案

项目周边若可自排入贯通河道,则可解决排水问题。若填埋河道造成河道断头,可考虑两个方案解决,方案一为开挖沟通河道进行贯通,保证该区域的排涝畅通,然而该方案面临项目外用地问题难解决;方案二为项目四周分段分块分析排水方案,寻找排入河网或是市政管网的路线,该方案实施性较强。

(7) 填埋河道的影响

用于水面积补偿的河道属于规划河网的一部分,均有防汛除涝、调蓄水体的功能,也让区域土地布局更合理,对防汛、水资源利用、水环境等无不利影响。

(8) 责任主体

报告中需明确开、填河河道实施及责任主体,落实审批、用地等各项手续,落实过渡时期的防汛排水措施,且在填堵河道论证批复后完成填河施工审核手续办理。

(9) 附件

附件一般包含项目所在区域控制性详细规划批复、项目用地许可文件、项目立项文件、补偿河道所属工程批复及验收文件。

(10) 附图

a. 项目区位图:表达项目所在位置及周边主要河道、道路等。

b. 控详规划图:表达项目区域及周边地块、水系规划等,补偿河道河口线(蓝线)以此为依据。

c. 现状水系图及规划水系图:可结合项目负责程度分为两张或合并为一张,表达项目区及周边现状及规划水系,置入地形图作为底图,标注周边道路及特殊建筑等。

d. 填堵河道示意图(以2016年河湖调查成果为

基准)、填堵河道示意图(以2023年河湖调查成果为基准):以现状及规划图作为基础,填充拟填堵区域并标注水面积。

e. 新开河道示意图(以2023年河湖调查成果为基准):以现状及规划图作为基础,填充补偿河道区域,标注起终点及面积等。

f. 开填河平衡分析图:以现状及规划图作为基础,叠加填堵河道及补充河道范围,标注面积等,结合项目复杂程度,可与新开河道示意图合并为一张。审批单位着重看此张图。

g. 临时排水方案图:以现状及规划图作为基础,布置临时排水方案,明确临时河沟规模。需注意,若项目区及周边涉及已填堵论证范围或其他工程,需标记并注明。

3 填堵河道论证变更报告编制要点

变更报告是对已批复的填堵河道论证方案进行变更论证,除关注填堵河道论证报告编制要点外,还需详细论述已批复方案、变更的必要性及变更要素。变更要素包括项目范围、项目建设单位、项目填河范围及面积、补偿河道位置及面积。对比分析变更前与变更后的影响,需满足填河论证各项要求,且保证区域防汛除涝安全和水资源的正常发挥。

4 行政审批

4.1 审批主体

(1)市水务局受市政府委托负责本市范围内填堵河道的审批(除权限下放区域以外)。

(2)根据2019年市委、市政府《关于支持浦东新区改革开放再出发实现新时代高质量发展的若干意见》精神,2020年3月1日起,浦东新区范围内(除临港新片区先行启动区与原临港地区外)的填堵河道审批权由市政府委托浦东新区政府施行,实施主体为浦东新区生态环境局。

(3)根据2019年市委、市政府《关于促进中国(上海)自由贸易试验区临港新片区高质量发展实施特殊支持政策的若干意见》,临港新片区产城融合区范围内的填堵河道审批权由市政府委托临港新片区管委会施行。

(4)根据2022年市政府《关于下放一批行政审批事项的决定》(沪府规[2022]1号)的要求,青浦新城、松江新城、嘉定新城、奉贤新城范围内的填堵河道审批权由市政府委托各新城所在区政府施行,实

施主体为各区水务局。

4.2 审批流程

(1) 预备审议会

编制完成填堵河道论证报告后,报送至审批部门,审批部门召集相关部门召开预备审议会,对方案进行初审并提出意见与建议。

(2) 现场踏勘会

按照初审意见修改完善,补偿河道实施完成且经建设单位自验收后,水务审批部门召开现场踏勘会,主要对方案及补偿河道的完成情况进行审查。审查通过后,申请人通过“法人一证通”、“电子营业执照”等登录“一网通办”,在线办理“填堵河道的审批[新办]”或“填堵河道的审批[依申请变更]”。审批部门依流程下达批复。

(3) 核验会议

批复后,审批部门委托第三方测量单位对补偿河道规模进行复核确认。核验数据若不符合批复,建设单位需整改至批复规模。

5 审批后监管

上海市水务局执法总队在已有填堵河道批后监管专项整治工作机制的基础上,进一步加大整治力度,加强市级层面的过程监督和抽查力度,同时通过引入第三方复测等方式,进一步完善许可项目批后监管的销项以及跟踪监督机制,确保动态掌握所有

填堵河道许可项目的落实情况。并且结合信用制度建立加大填堵河道施工手续办理的执法力度,各区水务局利用河道日常管理养护队伍加大巡查力度,对开、填河情况及时跟踪^[3],通过河长制工作平台对填堵河道政策执行及批后监管情况进行通报。

6 结语

近年来,上海市水务局印发多个关于填堵河道的文件,持续加强河湖水面管控,也增加了宣传及执行力度,定期跟踪填堵河道审批动态。

填堵河道审批及批后监管越来越严,逐渐杜绝了乱填乱堵水系的行为,保障了城市水面积的同时,对填堵河道论证方案编制也提出了更高的要求。本文对近年来填堵河道相关重要文件进行解读,并论述填堵河道论证报告编制要点、审批主体及审批流程,为上海市开发建设项目填堵河道论证工作的开展提供参考。希望在城市规划建设平稳有序实施的基础上,实现河网布局的优化调整,提升区域水面率,确保区域防汛除涝安全。

参考文献:

- [1] 王鹏飞.上海市松江区河湖水面分析研究[J].中国水利,2018(3):14-15,21.
- [2] 上海市水务局.2023上海市河道(湖泊)报告[R],上海:上海市水务局,2023.
- [3] 苏成斌.上海市河湖水面率达标路径研究[C]//2019(第七届)中国水生态大会论文集,北京:中国水利学会,2019:229-247.

(上接第143页)

性混乱的排水系统提出对应的解决方案及设计思路,以期为同行提供借鉴。

参考文献:

- [1] 李昂臻,沈旭,王勇,等.陕西省省级城市内涝治理实施方案编制的探索与思考[J].中国给水排水,2022,38(12):125-131.
- [2] 孙勇,赖东杰.CCTV检测技术在扬州市老旧小区雨污分流改造工程中的应用[J].城市勘测,2022(4):186-189.
- [3] 解铭.老城区雨污分流改造的设计与思考——以咸阳市中心城区为例[J].给水排水,2020,46(2):49-52.

- [4] 金铨,刘聪,刘孝坤,等.某市现状市政道路排水箱涵雨、污分流改造的思考与设计[J].工程建设与设计,2022(3):101-104.
- [5] 王宁,曾坚,康晓鹏,等.高密度建成区排水系统雨污水分流改造研究与实践[J].给水排水,2022,48(12):56-61.
- [6] 周传庭,王梦玉,幸韵欣,等.城市初期雨水污染及处理措施的研究进展[J].净水技术,2022,41(7):17-26.
- [7] 石战航.西咸新区海绵城市道路设计研究[D].西安:长安大学,2017.
- [8] 陈东华.城镇雨水系统构建浅谈[J].城市道桥与防洪,2023(1):118-121.