

《关于全面加强生产建设项目水土保持监督 管理工作的通知》起草说明

根据《水利部办公厅关于印发水利部营商环境创新试点工作实施方案的通知》（办政法〔2021〕27号）、《水利部办公厅关于印发生产建设项目水土保持监督管理办法的通知》（办水保〔2019〕172号）、《水利部关于进一步深化放管服改革全面加强水土保持监管的意见》（水保〔2019〕160号），结合我市工作实际，我局研究起草了《关于全面加强生产建设项目水土保持监督管理工作的通知》（以下简称《通知》），现将《通知》起草情况说明如下：

一、出台《通知》的必要性

（一）出台《通知》是深入贯彻党中央、国务院深化“放管服”改革优化营商环境决策部署的重要举措。营商环境对于杭州的产业投资、经济发展、社会民生乃至当地百姓的“获得感”都有着举足轻重的作用。推进水土保持工作不仅为企业入驻杭州提供了强有力的生态环境保障，更是为改善老百姓人居环境提升生活品质提供有力的支撑。根据《水利部办公厅关于印发水利部营商环境创新试点工作实施方案的通知》（办政法〔2022〕27号），要求建立健全水土保持方案事前审批、事中监管、事后处罚协同衔接机制，完善各方面信息共享机制，建立水土保持领域全链条、全流

程监管体系，优化我市水利领域营商环境。

（二） 出台《通知》是助力浙江省“两个先行”、展现“重要窗口”的生动实践。杭州要在“两个先行”中展现头雁风采，打造“重要窗口”的使命目标，离不开各行各业的高质量发展。而出台《通知》是推动我市水土保持工作高质量发展，规范水土保持行业，打造公平竞争格局的重要手段。出台《通知》能够使政府提供更为优质的服务，减轻企业负担，营造良好的行业环境，为打造一个更加具有开放性、国际性、先行性、示范性的杭州践行使命担当。

（三） 出台《通知》是压实市、县水行政主管部门监督管理责任的根本需求。2019年水利部下发了《水利部关于进一步深化放管服改革全面加强水土保持监管的意见》（水保〔2019〕160号），其后又下发了《水利部办公厅关于印发生产建设项目水土保持监督管理办法的通知》（办水保〔2019〕172号）。2020年水利部下发了《水利部办公厅关于实施生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度的通知》（办水保〔2020〕157号）、《水利部办公厅关于进一步加强生产建设项目水土保持监测工作的通知》（办水保〔2020〕161号），明确提出了生产建设项目水土保持监督管理的要求，但市、县水行政主管部门和水土保持工作参与部门在文件执行层面较为薄弱，还存在着许多问题。出台《通知》能够更好地加强部门协同，指导市、县开展生产建设项目水土保持

监督管理工作，压实水行政主管部门监督管理责任，确保水土保持工作落到实处。

（四）出台《通知》是强化社会水土保持意识规范生产建设项目水土措施的有力推手。近年来，伴随着经济社会发展，城市迅速扩张带来大量在建生产建设项目，为预防城市开发建设过程中的水土流失，落实水土保持措施变得尤为重要。但从目前来看，绝大多数项目业主、人民群众水土保持法律和水土流失防治意识不足，无形之中给水土保持监管带来了一定的困难。而出台《通知》能更好的普及水土保持法律、法规，营造良好的水土保持工作氛围，引导群众广泛参与水土保持监督，扩大水土保持工作社会影响力。

二、出台《通知》的工作基础

2019年，水利部下发了《水利部关于进一步深化“放管服”改革全面加强水土保持监管的意见》（水保〔2019〕160号）、《水利部办公厅关于印发生产建设项目水土保持监督管理办法的通知》（办水保〔2019〕172号）2020年，水利部下发了《水利部办公厅关于实施生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度的通知》（办水保〔2020〕157号）、《水利部办公厅关于进一步加强生产建设项目水土保持监测工作的通知》（〔办水保2020〕161号），为出台《通知》，进一步加强了生产建设项目水土保持监督管理提供了制度支撑。

三、《通知》起草过程

2021年9月18日，我局组织各区、县相关人员讨论改革方向和内容，特邀浙江省水利厅参会，为出台《通知》锚定了目标。

2021年9月23日，萧山区、富阳区、淳安县水行政主管部门召开企业座谈会，充分听取相关企业意见。

2021年10月25日，在充分借鉴广州和深圳现行做法基础上，形成了水土保持营商环境改革方案的初稿并向浙江省水利厅做了专题汇报，基本得到了浙江省水利厅的认可。

2022年1月20日，水利部水保司召开国家营商环境改革视频会议，杭州市作为全国6个试点城市之一汇报了试点方案。

2022年1月26日，市林水局牵头召集市发改委、市建委、市规划和自然资源局对试点方案进行进一步的讨论。

2022年7月21日，经局党组讨论通过后，对个别内容进行了调整，形成本《通知》的定稿。

2022年8月2日，完成合法性审查，并根据审查意见修改了个别内容。

四、《通知》公示情况

2022年6月21日，市林水局发文征求各市级有关单位、各区、县（市）水行政主管部门意见，并同步网上公示，公示期一个月。公示结束后共收到反馈16份，未在网站上收

到反馈意见，共包含反馈意见20条，采纳意见16条（见附件1），并根据意见采纳情况对《通知》进行了修改。

五、《通知》主要内容

《通知》内容包括总体要求、深化“放管服”改革、强监管要求和举措、工作保障4大块内容，8项改革方面，16条具体改革措施。

（一）总体要求。本节明确了《通知》是以习近平生态文明思想为指导思想，结合国务院深化“放管服”改革和水利部“强监管”要求，为杭州高质量发展展现“重要窗口”提供支撑，强化水土保持全链条监管的指导性文件。

（二）深化“放管服”改革。本节阐述了我市水土保持工作在深化“放管服”改革上的具体措施。分为推行开发（园）区水土保持方案评估制度、实施用地清单水土保持方案评估制度、审批承诺制、免于审批四个部分。

1. 推行开发（园）区水土保持方案评估制度。省级以上各类经济开发区（含高新技术产业开发区、工业园区、开发区、产业聚集区等）、特色小镇以及县级以上人民政府确定的其他区域（以下统称为特定区域），其管理机构应当依据详细规划统一编制区域水土保持方案报告书，按照规划审批权限报相应的水行政主管部门审批。区域水土保持评估实行“备案+负面清单制”管理：对符合准入标准的项目实行承

诺备案制管理；对负面清单以内的项目实行审批制管理。负面清单应根据区域规划发展目标，结合区域开发建设的实际制定，并由当地政府予以公示。

依据文件：《浙江省水利厅关于推行区域水影响评价改革的通知》（浙水法〔2019〕1号）中“改革要求和工作重点”中的相关内容，结合《水利部关于进一步深化放管服改革全面加强水土保持监管的意见》（水保〔2019〕160号）中“推行水土保持区域评估”相关内容提出。

2. 实施用地清单水土保持方案评估制度。根据规划与自然资源部门提供的用地清单，由特定区域责任主体或实施主体负责水土保持方案评估，其管理要求按照区域水土保持方案评估制度执行；未开展区域评估的仍按单个生产建设项目水土保持管理制度执行。

依据文件：《杭州市人民政府关于印发杭州市国家营商环境创新试点实施方案的通知》（杭政函〔2022〕6号）中“持续提升投资和建设便利度”中“用地清单制”相关内容。

3. 推行审批承诺制。按照《水利部办公厅关于做好生产建设项目水土保持承诺制管理的通知》（办水保〔2020〕160号），对编制水土保持方案报告表的生产建设项目实行审批承诺制管理。

依据文件：《水利部办公厅关于做好生产建设项目水土保持承诺制管理的通知》（办水保〔2020〕160号）。

4. 优化服务。征占地面积不足 0.5 公顷且挖填土石方总量不足 1000 立方米的项目，不再办理水土保持方案审批；已完成区域水土保持方案评估的生产建设项目（不含负面清单项目），不再单独开展自行验收，其水土保持措施纳入项目主体验收；水土保持方案审批、设施验收备案全面实现网上办、掌上办，报告表、登记表、验收备案实行即时办理，在审批办结时同步推送应征收的水土保持补偿费至同级税务部门。

依据文件：（水保〔2019〕160 号）中“优化审批方式：征占地面积不足 0.5 公顷且挖填土石方总量不足 1 千立方米的项目，不再办理水土保持方案审批，生产建设单位和个人依法做好水土流失防治工作”；根据《浙江省水利厅关于印发浙江省生产建设项目水土保持管理办法的通知》（浙水保〔2019〕3 号）管理办法第十七条和（浙水法〔2019〕1 号）中“优化机制强化监管”相关要求提出；（办水保〔2020〕160 号）中审批程序、《水利部办公厅关于印发生产建设项目水土保持监督管理办法的通知》（办水保〔2019〕172 号）第十一条相关规定、《国家税务总局关于水土保持补偿费等政府非税收入项目征管职责划转有关事项的公告》（国家税务总局公告 2020 年第 21 号）执行。

（三）强监管要求和举措。本节阐述了我市在加强水土保持全链条监督管理上的具体措施、要求。分为实施信用监管、强化“事前”监管、强化“事中”监管、强化“事后”

监管四个部分。

1. 实施信用监管。

（1）实行生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度。按照《水利部办公厅关于实施生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度的通知》（办水保〔2020〕157号）要求，对存在违法违规行为的生产建设单位（含园区管委会或做地主体）、施工单位、水土保持方案编制单位、监理监测单位等主体列入水土保持“重点关注名单”或“黑名单”。

依据文件：根据（水保〔2019〕160号）中“实施信用监管”，结合《水利部办公厅关于实施生产建设项目水土保持信用监管“两单”制度的通知》（办水保〔2020〕157号）提出。

2. 强化“事前”监管。

（2）实施全域遥感监管。水利部、省水利厅遥感图斑下发后，各区、县（市）水行政主管部门应及时开展疑似违法违规图斑现场核查，在省水利厅要求时限内完成图斑复核、认定、整改，实现闭环销号。遥感图斑复核、认定、整改和项目违规率列入市对区、县（市）水土保持目标责任制评估。

（3）根据《杭州市涉审中介机构推行多维评价体系实施办法》（杭发改法规〔2022〕1号）要求，加强水土保持方案中介机构管理，按照《浙江省生产建设项目水土保持方案技术审查要点》规定强化技术审查，完成涉审评价相关工作，并在全市范围内不定期开展水土保持方案质量抽查、案卷评查等工作。

(4) 建立水土保持措施技术交底机制。审批水土保持方案后，属地水行政主管部门应督促建设单位在开工前组织水土保持措施的技术交底，明确水土保持方案编制、设计、施工、监理和监测单位责任，并填写技术交底表（见附件）。各区、县（市）水行政主管部门要将技术交底实施情况纳入监督检查内容。

(5) 加强审批信息录入管理。按照“谁审批、谁录入”的原则，在水土保持方案审批完成后7个工作日内，将相关信息录入全国水土保持信息系统，确保全市审批项目“录入率”、“完整率”达到100%。

依据文件：第（2）点根据（水保〔2019〕160号）中“加强跟踪检查和验收核查”相关要求提出；第（3）点根据《杭州市涉审中介机构推行多维评价体系实施办法》（杭发改法规〔2022〕1号）相关规定提出；第（4）点根据（水保〔2019〕160号）中“严格规范设计和施工管理”结合《中华人民共和国水土保持法》预防章节中第二十七条：“依法应当编制水土保持方案的生产建设项目中的水土保持设施，应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用”提出；第（5）点根据（水保〔2019〕160号）中“优化服务，推进信息公开共享中：建立和完善水土保持信息管理系统，及时将水土保持方案审批、监督检查、自主验收报备及水土保持执法等信息录入系统”提出。

3. 强化“事中”监管。

（6）强化监督检查的主体责任。各区、县（市）水行政主管部门应认真落实水土保持监管的主体责任，不断提高生产建设项目监管水平。属地水行政主管部门每年应对生产建设项目开展不少于1次的监督检查，现场检查比例不得低于项目总数的20%；各区、县（市）水行政主管部门应每年向市林水局报送水土保持监督检查情况，对监督检查发现或群众举报有严重水土流失的项目，应立即开展现场检查并督促整改。

（7）规范区域水土保持监管。已实施承诺备案制的生产建设项目，属地水行政主管部门应当每年开展现场检查，检查项目比例不少于20%；特定区域管委会或做地主体是水土保持责任主体的，项目开工前应向属地水行政主管部门报送生产建设项目水土保持备案表，督促施工单位严格落实水土保持各项措施。

（8）突出监督检查的重点。各区、县（市）在组织检查时应重点关注项目水土保持措施落实情况，主要包括水土保持补偿费缴纳、表土剥离、弃渣消纳地审批、水土保持监测和监理、弃渣场防护等内容。渣土管理应按照《杭州市人民政府办公厅关于印发杭州市工程渣土管理实施办法的通知》（杭政办函〔2016〕51号）和《杭州市人民政府办公厅关于进一步规范工程建筑垃圾管理的通知》执行。

（9）加强水土保持监测管理。属地水行政主管部门应督促建设单位依法开展水土保持监测；对已实施水土保持方案评估的特定区域，由特定区域责任主体或用地单位开展水

土保持监测。各区、县（市）水行政主管部门要加强水土保持监测管理，严格落实“三色评价”，监测季报三色评价及监测总结报告结论与实际不符的按照办水保〔2020〕157号文件规定执行。

（10）加大执法力度。各区、县（市）水行政主管部门对监督检查过程中发现的“未批先建”项目、应责令建设单位限期补办手续，逾期不补办手续的，应按照水土保持法第五十三条的规定进行处罚。

依据文件：第（6）点根据（办水保〔2019〕172号）第十三条，结合（水保〔2019〕160号）中“加强跟踪检查和验收核查”相关内容提出。第（7）点是根据（浙水法〔2019〕1号）中“优化机制强化监管”、“分类管理简化程序”的要求提出。第（8）点是根据（办水保〔2019〕172号）中第十四条要求提出。第（9）点是根据（水保〔2019〕160号）中“强化监理和监测”相关要求，结合《水利部办公厅关于进一步加强生产建设项目水土保持监测工作的通知》（办水保〔2020〕161号）提出。第（10）点根据（水保〔2019〕160号）中“严肃查处违法违规行为”要求提出。

4. 强化“事后”监管。

（11）加强验收备案核查。按照“谁出具报备回执、谁核查”的原则，对上一年度自主验收备案项目，年度抽查比例不少于30%。验收备案核查时应重点核查验收材料、验收程序、措施落实和防治效果等内容。对核查结论为“视同为水土保持设施验收不合格”的，应当列出核查发现的问题清

单，并以书面形式告知生产建设单位，责令其限期整改。逾期不整改或者整改未到位又投产使用的，按照水土保持法第五十四条的规定进行处罚。

依据文件：根据（办水保〔2019〕172号）第二章水土保持设施自主验收和报备结合（水保〔2019〕160号）中“加强跟踪检查和验收核查”要求提出。

（四）工作保障。本节阐述了对各区、县（市）水行政主管部门提出的工作要求，确保《通知》能够真正落地，做到行之有效。分为加强组织领导、加强协作配合、加强宣传引导三个部分。

1. 加强组织领导。明确要求各区、县（市）水行政主管部门要切实提高政治站位，强化责任担当，严格按照通知要求落实水土保持监管。

2. 加强协作配合。明确要求各区、县（市）要加强审批和监管之间的联动，加强监管和执法之间的配好，确保全链条监管体制能顺畅有序运行。

3. 加强宣传引导。明确了水土保持在社会宣传、公众媒体监督、提升法治意识上的要求。

附件：1. 《通知》征求意见反馈及采纳情况表

2. 《通知》征求意见公示及反馈情况

附件 1

《通知》征求意见反馈及采纳情况表

部门、地区	反馈意见	采纳情况
市发改	无意见	\
市建委	无意见	\
城管局	无意见	\
上城区	无意见	\
拱墅区	建议根据《水利部关于进一步深化“放管服”改革全面加强水土保持监管的意见》（水保〔2019〕160号）增加生产建设项目无需水土保持审批的情况	采纳，已在第二大点中增加：“（四）优化服务。征占地面积不足0.5公顷且挖填土石方总量不足1千立方米的项目，不再办理水土保持方案审批；...”
西湖区	<p>1、“推行开发（园）区水土保持方案评估制度，挖填土石方50万立方以上项目应列入负面清单”，与《浙江省区域水影响评价报告编制技术要点》负面清单单个入园项目挖填土石方总量超过100万立方不一致，建议统一标准。</p> <p>2、“实施全域遥感监管，45日内完成图斑复核、认定、整改，实现闭环销号”，按照水利厅水土保持监督管理专项行动，在图斑下发2个月内完成问题认定上报、明确整改方案、形成整改查处和问题闭环销号。2个规定时间不一致，且45日内完成闭环销号工作时间紧，建议整改工作时限2个月。</p> <p>3、“加强中介管理确保方案编制质量，各区县水行政主管部门每年应开展1次以上水土保持方案编制质量的评价”，需明确具体方式。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“对负面清单以内的项目实行审批制管理。负面清单应根据区域规划发展目标，结合区域开发建设的实际制定，并由地方人民政府予以公示。”《浙江省区域水影响评价报告编制技术要点》仅作为编制的参照。</p> <p>2、采纳，已修改为：“...在省水利厅要求时限...”。</p> <p>3、采纳，已修改为：“根据《杭州市涉审中介机构推行多维评价体系实施办法》（杭发改法规〔2022〕1号）要求，加强水土保持方案中介机构管理，按照《浙江省生产建设项目水土保持方案技术审查要点》规定强化技术审查，完成涉审评价相关工作，并在全市范围内不定期开展水土保持方案质量抽查、案卷评查等工作”无需区、县（市）水行政主管部门展开抽查。</p>

部门、地区	反馈意见	采纳情况
滨江区	无意见	\
萧山区	<p>1.关于深化“放管服”改革中第（二）条实施用地清单水土保持方案评估制度中，“由特定区域主体负责水土保持方案评估”，“特定区域主体”有歧义，是责任主体还是实施主体，建议直接明确。</p> <p>2.关于强监管要求和举措中第（二）条强化“事前”监管中，“45日内完成图斑复核、认定、整改”，考虑项目多、任务重，按规定还需走招投标程序，时间上建议延长为“三个月内”。</p> <p>3.关于强监管要求和举措中第（四）条强化“事后”监管第2点加大执法力度中，“各区、县（市）水行政主管部门对监督检查过程中…，应按照《中华人民共和国水土保持法》…”，因“大综合一体化”行政执法改革，萧山区涉及水土保持方案编制和验收备案等违法违规行为的行政处罚权及与之相关的行政检查权、行政强制权都已于6月1日起赋权镇街行使，杭州市其他各区也正在推进或已完成赋权下放工作，因此建议修改为“各区、县（市）水行政主管部门对监督检查过程中…，应移交属地乡镇（街道）由其按照《中华人民共和国水土保持法》…”。</p> <p>4.按市局规定，建设单位须在开工后一个月内到审批单位完成余方备案，但实际操作有困难，建设单位不主动报备，造成后续监管问题很多，建议在意见中取消“余方承诺制”制度，增强水土保持审批刚性约束。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“特定区域责任主体或实施主体”。</p> <p>2、采纳，已修改为：“…在省水利厅要求时限…”。</p> <p>3、采纳，已修改为：“…应及时移交综合执法部门处置”。</p> <p>4、不采纳，本方案中无“余方承诺制”相关内容。</p>

部门、地区	反馈意见	采纳情况
钱塘区	<p>1、45日内完成图斑复核、认定、整改，实现闭环销号。时间节点过于紧凑，尤其是要完成整改，需要一定的时间。</p> <p>2、负面清单是否由各级政府按照区域特点自行制定更加合理，如加入省级及以上水行政主管部门审批的项目。</p> <p>3、建议细化实行评估的区域水土保持监测的要求。</p> <p>4、办水保【2019】172号的文件名称有误。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“...在省水利厅要求时限...”。</p> <p>2、采纳，已修改为：“对负面清单以内项目实行审批制管理。负面清单应根据区域规划发展目标，结合区域开发建设的实际制定，并由地方人民政府予以公示。”《浙江省区域水影响评价报告编制技术要点》仅作为编制的参照。</p> <p>3、不采纳，具体监测要求在办水保〔2020〕161号文件中已明确。对已实施水土保持方案评估的特定区域，由特定区域责任主体或用地单位开展水土保持监测。</p> <p>4、采纳，已修改。</p>
余杭区	无意见	\
临平区	无意见	\
富阳区	<p>1、（二）强监管要求和举措，第一点“实施全域遥感监管”，“45日内完成图斑复核、认定、整改”，从工作实际来看，报告书45天内完成是有难度的，建议是否改为下发整改通知书后45天内，完成整改。</p> <p>2、（四）强化“事后”监管。第二点：加大执法力度。目前富阳区水土保持执法工作已经下放至乡镇（街道），所以执法这块工作已不在水行政主管部门。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“...在省水利厅要求时限...”。</p> <p>2、采纳，已修改为：“...应及时移交综合执法部门处置”。</p>
临安区	<p>1、负面清单是否仅为“挖填土石方量50万方以上项目”？审批权限是否按原来规定执行？</p> <p>2、规资部门提供的用地清单无法开展水保区域评估，区域评估依据不足，难以落实。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“对负面清单以内项目实行审批制管理。负面清单应根据区域规划发展目标，结合区域开发建设的实际制定，并由地方人民政府予以公示。”《浙江省区域水影响评价报告编制技术要点》仅作为编制的参照。</p> <p>2、不采纳，用地清单制改革是营商环境改革中明确要求的改革任务。</p>

部门、地区	反馈意见	采纳情况
桐庐县	无意见	\
建德市	<p>1、“实施全域遥感监管，45日内完成图斑复核、认定、整改，实现闭环销号”，按照水利厅水土保持监督管理专项行动，在图斑下发两个月内完成问题认定上报、明确整改方案、形成整改查处和问题闭环销号。2个规定时间不一致，且45日内完成闭环销号工作时间紧，建议调整为自下发整改通知书之日起到整改完成限2个月。</p> <p>2、“加强中介管理确保方案编制质量，各区县水行政主管部门每年应开展1次以上水土保持方案编制质量的评价”需明确具体方式及参与评价的人员。</p>	<p>1、采纳，已修改为：“...在省水利厅要求时限...”。</p> <p>2、采纳，已修改为：“根据《杭州市涉审中介机构推行多维评价体系实施办法》（杭发改法规〔2022〕1号）要求，加强水土保持方案中介机构管理，按照《浙江省生产建设项目水土保持方案技术审查要点》规定强化技术审查，完成涉审评价相关工作，并在全市范围内不定期开展水土保持方案质量抽查、案卷评查等工作”无需区、县（市）水行政主管部门展开抽查。</p>
淳安县	<p>1、文中（二）强化“事前”监管中，第2点建立水土保持技术交底机制中“建设单位应当在开工前组织设计、施工、水土保持方案编制、监理、监测单位开展水土保持措施的技术交底”。建议水土保持措施技术交底可以单独开展，也可以采用与主体工程建设一并技术交底的形式。</p> <p>2、文中（四）强化“事后”监管中，第2点加大执法力度中“各区、县（市）水行政主管部门对监督检查过程中发现的。。。规定处理。”建议修改为移交综合执法局处置。</p>	<p>1、不采纳，文中只是明确要求在开工前完成技术交底，至于是否单独开展或纳入主体工程一并开展由项目业主自行决定，无需特别说明。</p> <p>2、采纳，已修改为：“...应及时移交综合执法部门处置”。</p>