

# 政研通讯

第二期

总第 259 期

江西省水利发展研究中心

2023 年 4 月 19 日

## 【本期文章】

- 浅谈行政审批过程中技术评审存在的问题及对策建议
- 赣中水文发展现状及“十四五”现代化建设探讨



# 浅谈行政审批过程中技术评审存在的问题及对策建议

江西省水利厅政策法规处 宋敏

## 一、背景

水利是经济社会发展的重要支撑和带动力量，水利基础设施建设能够有效释放内需潜力，发挥投资乘数效应，带动就业和相关产业、技术发展升级，增加国内大循环内生动力和可靠性。当前和今后一个时期，水利仍处在大有可为的重要战略机遇期。全省正在加快构建“一核四区”现代水网格局，高标准实施江西水网建设规划，推动省级水网先导区建设，大力推进省级骨干网主骨架建设，不断优化水利基础设施布局、结构和功能，构建现代水网体系。近五年来，全省落实社会水利投入 1680 亿元，较上个 5 年 934 亿元增长 80%。特别是 2022 年落实社会水利投入 550 亿元，比上年增长 37%；完成水利建设投资 504 亿元，比上年增长 71%；落实和完成水利投资均创历史新高，水利投资计划完成和水利投融资改革获水利部通报表扬。利用地方政府专项债券、金融及社会资本投资等非财政资金由 2017 年的 100 亿元，增长至 2022 年的 325 亿元，增幅达 225%。

加快推进水利工程建设，抓好水利建设投资落实，是新阶段构建江西水利现代水网体系的有力抓手。水利项目投资规模不断加大，建设项目任务重时间紧，对行政审批和技术评审提出了更高要求，虽然省水利厅先后印发了《江西省水利厅技术审查管理办法（试行）》《江西省水利厅技术审查工作方案》，但对技术评

审的组织实施、审查时限、专家管理等方面的规定还不够完善，导致技术评审时间一般需要 1—3 个月，甚至有些长达半年，严重影响行政审批效率。

基于新阶段江西水利发展的背景下，行政审批高效便捷与技术评审效率之间的矛盾日益突出，如何采取更有效的措施，最大限度提高技术评审效率，具有重大意义。

## 二、技术评审的重要性

技术评审是指行政审批机关组织有关专家和人员，依据法律法规、技术标准、规程规范和相关文件等要求，按照规定的形式和程序，对送审稿进行审查，并作出相应结论的审查活动。

**（一）技术评审是行政审批的关键环节。**涉水行政审批大多都涉及技术评审，技术评审意见是行政审批的重要依据，技术审查效率高，行政审批效率就高，技术评审效率慢，行政审批效率也就相应的慢，技术评审出具结论的快慢直接影响到行政审批效率。

**（二）技术评审是工程质量的重要保障。**技术评审涉及水利工程的工程选址、建设方案、技术标准等重要内容，技术评审过程中要严格按照相关法律法规、技术标准和行业规范组织开展，技术评审质量的好坏，直接影响水利工程建设、安全以及质量。

## 三、技术评审的内容

技术评审的内容是指有关专家和人员采取会审、函审等方式，对送审稿主要从完整性、规范性、符合性三个方面进行审查。

**（一）完整性审查。**完整性审查主要是对送审稿章节内容的完整性进行审查，防止送审稿缺少相关章节内容。如水库可研报

告内容包括水文、工程地质、工程任务和规模、工程布置及建筑物、机电及金属结构、水土保持、施工组织设计、建设征地与移民安置、环境影响评价、投资估算、经济评价、社会稳定风险分析等十多个章节，任何一章节都不可或缺，缺少任何一章节都会导致无法通过技术评审。

**（二）规范性审查。**规范性审查主要是对送审稿章节内容的技术用语、技术标准适用等内容进行审查，防止出现送审稿的技术用语、技术标准适用前后不一或不准确。如 2021 年 11 月 6 日，新版《河道管理范围内建设项目防洪评价报告编制导则》开始实施，但有些编制单位还在沿用《河道管理范围内建设项目防洪评价报告编制导则》（2004 年版）。

**（三）符合性审查。**符合性审查是指对送审稿章节内容应符合国家有关法律法规及强制性标准的要求，确保送审稿内容符合行业标准、达到设计深度。可研报告应符合批准的流域规划、地区规划和专业水利规划等，内容应满足《水利水电工程可行性研究报告编制规程》的规定，符合有关法律法规、规范规程、技术标准的要求。

#### **四、技术评审过程中存在的问题**

伴随着优化营商环境改革不断深入推进，对行政审批工作提出了审批更快、效率更高、服务更优的要求，但与行政审批服务要求相比，技术评审存在的各种问题严重制约了行政审批效率，比如送审报告不达标、评审周期较长等问题，已严重影响了行政审批改革的成效和市场主体的可预期性。

**（一）送审报告不达标。**一是设计深度不符合要求，编制单

位水平良莠不齐，编制设计的深度达不到法律法规、技术标准、规程规范等相关要求，设计深度不符合要求是技术评审中遇到最多、最主要的问题，如可研报告中部分内容仅达到规划阶段的深度，初设报告部分内容仅达到可研的深度。二是低级错误频发，报告中经常出现语句不通顺，数据前后不统一，相关名称表述错误，计算结果与结论不一致，图件质量差或不完整等，甚至出现同一错误经反复提醒后，仍反复、多次出现。

**（二）评审周期较长。**根据《江西省水利厅技术审查工作方案》的要求，技术评审现由省水利技术中心负责。首先，业务处室向省水利技术中心提出评审要求；其次，省水利技术中心再委托承办单位进行评审，承办单位组织评审后将初审意见及会议纪要报送省水利技术中心，收到承办单位报送的初审意见、会议纪要等材料后，及时对修改后的技术文件和承办单位初审意见进行复核；最后，省水利技术中心出具技术评审意见。整个技术评审流程复杂、多方衔接、反复修改，造成技术评审周期较长。

**（三）评审专家管理不规范。**一是入库专家门槛低，评审专家是行政审批过程中的“裁判员”，评审专家的专业性、权威性、公正性直接影响行政许可的质量，省水利厅业务处室组建了《水土保持评审专家库》等评审专家库，但对入库专家的门槛要求不高，专家队伍的整体素质和业务水平较低，导致有些不符合技术要求的报告予以评审通过。二是权力义务责任规定不明确，行政主管部门对评审专家的权力义务、工作职责、年度考核、考核结果运用等有关内容缺乏相关规定，评审专家在评审过程中未认真

履行专家职责，出现把关不严、不及时等问题，缺乏监督和约束的手段，严重影响了技术评审工作的质量和效率。

## 五、加强技术评审管理的对策建议

技术评审领域存在的种种问题成因多样，既有编制单位水平良莠不齐的问题，也有审批业务处室与省水利技术中心、评审单位之间时效不明的问题，还有评审专家管理不规范的问题。

**（一）实行“一稿制”。**参照水土保持方案审批实行“一稿制”，即在水土保持方案技术评审过程中，生产建设单位不得对已受理的水土保持方案进行修改，技术评审单位应在接到技术评审任务后 30 个工作日内完成相关工作，提出技术评审意见。评审会结束后，报告编制单位应根据评审专家组初步审查意见在 30 日内进行修改完善，逾期未完成报告修改的或修改后未通过专家评审的，视为不符合评审要求，予以退件，业务处室作出不予许可决定；修改报告通过专家复核的，专家作出复核审查意见，业务处室根据审查意见作出许可决定。

**（二）实行总时效控制。**参照《广东水利水电建设管理中心技术审查工作制度》规定，技术评审总时限为 40 个工作日。严格按照规定的时限完成技术评审工作，明确细化收件登记、技术评审、技术把关、审核、签发各环节的时限，各环节负责人根据岗位职责，必须按照规定的时限完成技术评审各环节相关工作，确保技术评审所需时间控制在总时限范围之内。

**（三）完善评审专家管理制度。**参照《重庆市水利建设项目技术评审专家管理办法》规定，年度考核是根据项目考核、年度出勤、教育培训等情况对整个年度专家技术评审工作进行综合评

价。建立健全评审专家管理办法，明确评审专家的入库条件、权力义务、工作职责、年度考核、结果运用等内容，加强对入库专家的管理，根据工作态度、业务质量、年度出勤、参加培训等情况对专家技术评审工作进行综合考核，将考核结果作为续聘、解聘和取消入库资格的重要依据，实行动态管理制度。

# 赣中水文发展现状及“十四五”现代化 建设探讨

赣江中游水文水资源监测中心 罗晶玉、潘书尧

党的二十大擘画了以中国式现代化推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图，发出了为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗的伟大号召。赣江中游水文水资源监测中心（简称“赣中水文中心”），在深入学习宣传贯彻二十大精神的热潮中，梳理赣中水文发展现状，分析水文面临的形势，提出水文“十四五”现代化建设的思路 and 重点任务，展现了赣中水文中心学习贯彻党的二十大精神的实际行动。

## 一、赣中水文发展现状

### （一）水文站网建设

经过多年的建设及发展，赣中水文形成了种类基本齐全、分布较合理、基本满足地方经济社会发展需求的水文站网体系。赣中水文中心负责管辖 13 个县（市、区）的水文、水位、雨量、地下水、水质、墒情、水生态站及取水用户监控站共有 1015 处。国家基本水文站平均密度为 15.03 站/万  $\text{km}^2$ 、雨量站平均密度为 218.72 站/万  $\text{km}^2$ 、地下水监测站平均密度为 4.35 站/万  $\text{km}^2$ 。满足《水文站网规划技术导则》（SL34-92）规范的推荐标准。

辖区流域面积 3000 $\text{km}^2$  以上的 5 条河流已全部实现水文监测全覆盖，流域面积 200 ~ 3000 $\text{km}^2$  的 39 条中小河流中有 38 条已布设水文站点，基本形成与江河相配套的水文监测站网体系。

## **(二) 水文监测能力**

### **1. 流量监测**

赣中水文现有水文站流量测验采用缆道流速仪法、走航式 ADCP 测流。渡河方式采用缆道、桥测、涉水等，一般情况下流速仪和走航式 ADCP 为常规测验设备。如遇超标准大洪水，常规测验设备不满足流量测验的情况下，应急监测采用浮标法、电波流速仪或比降面积法推算流量。

随着现代科技在水文的应用，赣中水文中心引进了便携式移动雷达波、无人机测流系统、浮标 ADCP、侧扫 ADCP 等，探索新技术新设备与成熟监测技术的有机融合，为解决高洪测验工作中的安全问题提供了方案。

目前，赣中水文有 7 站实现了流量在线测验，其中 3 站实现了高、中、低水全量程流量在线测验。

### **2. 其他监测项目**

赣中水文学管辖的水位、降水、蒸发、土壤墒情自动测报率达 100%。

水质监测以现场取样后实验室检测为主，引进了气质联用仪、流动注射仪、气相分子仪、ICP、离子色谱仪及在线 VOC 自动监测系统等各类先进监测设备，强化水生态监测能力建设。共建有水质自动监测站 2 处，开展监测指标 74 项。

目前，悬移质含沙量、颗粒分析以人工取样分析为主，自动化程度较低。

### **3. 水文应急监测**

赣中水文中心组建了应急监测队，负责赣中防汛抗旱水文测

报应急监测工作的统筹协调、技术指导、应急支援、野外调查和检查落实等工作。装备走航式 ADCP、手持电波流速仪、GNSS 接收机、GPS、全站仪等应急测验设备。

随着科技发展，为适应特殊雨水情下的水文测验工作，应急监测队还将装备应急监测一体机、搭载雷达波测速的无人机、中海达遥控船，实现多水文要素实时监测快速传输，提升应急监测能力。

### **（三）水文信息服务能力**

赣中水文每年为各级政府防汛抗旱指挥部门及时准确地提供相关水文信息约 4000 万组。实时雨水情信息通过交换系统，将雨水情信息传输到省水文监测中心。16 处基本水文站还增加了卫星电话、北斗卫星网络通讯信道用于应急报讯。

赣中水文开通了微信公众号服务功能，汛期每日推送雨水情信息，提供雨水情信息查询。遇暴雨山洪灾害和中小河流洪水，及时发布水文呈阅件、水情预估预测等预警信息服务。

目前，赣中水文中心使用中国洪水预报系统，还自行开发预报方案开展洪水作业预报，初步建成辖区大中型水库预报调度系统，实现了吉安市 47 座大中型水库的纳雨能力分析和调度演算功能。

## **二、面临的形势和存在问题**

### **（一）面临的形势**

我国已进入新发展阶段，水文发展面临的机遇更具战略性、可塑性，挑战更具复杂性、全局性。

**1. 从统筹发展和安全来看。**近几年来，随着气候变化加剧，

全球极端天气气候事件常态化频发，严重影响经济社会发展和安全。作为防灾减灾体系中不可或缺的重要部分，水旱灾害防御关系国计民生，是人民生命财产安全和国家安全的有力保障。

因此，我们要加强气候变化对水文水资源的影响评估、定量分析和对极端水文事件的影响研究，挖掘气候变化下水旱灾害的新特点新规律。加强水文应急监测及预测预报能力建设，提高监测预测预报精度。强化“四预”措施，做好各方面充分准备，有力有序有效应对极端天气事件的灾害风险。

**2. 从我省高质量跨越式发展要求来看。**江西水资源相对丰富，但近年来随着经济的高速发展，水资源有效供应、水生态环境保护、水安全保障等压力也不断增大。一方面，水资源时空分布不均，江河来水不均，区域型缺水、水质型缺水矛盾日益显现。另一方面，无论是应对经济发展风险挑战、保障经济发展稳中求进，还是人民群众对美好生活的向往，对良好水资源、水生态、水环境的需求都在日益增长。

我们必须加强水资源、水生态、水环境监测评价和承载能力分析评估，为水资源管理和水生态环境保护治理工作服务，为统筹解决新老水问题提供基础支撑。

**3. 从新阶段水利高质量发展需要来看。**在《江西省“十四五”水安全保障规划》中，提出了“到 2025 年，水旱灾害防御能力明显提升，水资源保障水平显著提高，河湖水生态环境稳定向好，涉水事务监管能力明显增强，水安全保障综合能力显著提升，基本建成与经济社会发展要求相适应的水安全保障体系”的规划目标。

因此，我们要严格按照水利部的要求，牢牢把握“水文监测网络建设是水利现代化最重要的基础支撑”“水文现代化是支撑新阶段水利高质量发展的基础性、先行性工作”的定位，加快实现水文现代化。

在加强智慧水利建设方面，积极打造具有预报、预警、预演、预案“四预”功能的智慧水文，不断提高决策服务的科学性和服务效率，探索水文数字孪生试点工作。

## **（二）存在问题**

### **1. 水文站网布局与功能仍不完善**

赣中水文经过多次站网规划的实施和调整，基本建成功能比较齐全的水文站网。目前，30条流域面积100km<sup>2</sup>的河流仅布设6个水文站点，水文站布设不满足配套需求；服务于城市涉水事务的水文水生态监测站点不足，仅有吉安和峡江2个水生态站点，不能满足经济社会发展对城市水文服务日益增长的需求。

### **2. 水文监测能力与水利监管需求仍有差距**

随着江河堤防防洪标准的提高，原有水文测报基础设施标准偏低，已不能满足水文测报的需要；由于江河河床下切，水位下降，部分水文测站低水无法自记观测；部分设施设备陈旧或超期服役，缺少完善的设备更新周期计划。同时，人工监测为主的监测模式已经无法满足当前水文监测站网的运行监测管理，需要利用现代化高精度自动监测仪器改变传统的监测管理模式。

此外，水文应急监测手段有限，应对突发性水事件应急监测能力有待提升，缺乏先进、便携的水质检测仪器以及必要的应急交通工具。

### 三、赣中水文现代化建设探讨

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年。我们要加快工作步伐，建设技术上与时代发展同步、服务能力上与时代需求相适应的现代水文体系，以水文现代化支撑水利高质量发展。

#### （一）水文现代化建设思路

建立覆盖全面的“空天地”一体化水文监测体系。实现水文全要素、全量程、全自动监测，水文数据处理、预测预报和分析评价全流程自动化、智能化、可视化；建设多领域、多层次、多元化的服务产品体系；构建符合现代治水理念，稳定高效可持续的水文管理机制，打造政治过硬、敢于担当、本领高强的水文人才队伍。通过“十四五”时期发展，基本实现赣中水文现代化，为水利和经济社会发展提供坚实支撑。

#### （二）水文现代化建设重点任务

**1. 进一步完善水文站网功能布局。**在站网布局上，聚焦水文服务领域的监测空白和新增需求，根据江西水文站网规划，加强防汛抗旱减灾、水资源管理与保护、水生态等不同领域的水文水资源监测体系建设，逐步构建赣中水文中心现代化水文站网，全面推进站网监测范围、水平、能力再突破。

目前，赣中水文结合站网功能和布局，通过江西水文“一站一策”建设方案，拟补充三个站：圆潭、刘家、茆箕口，为服务防汛抗旱减灾、水资源管理与保护而建设。如拟建的圆潭站，位于遂川县黄坑乡圆潭村，所在河流为左溪一级支流泉江-桥头水，干流流经湖南省桂东县桥头乡、清泉镇和江西省遂川县黄坑乡、

南江乡，流域面积 217km<sup>2</sup>（其中湖南省面积 130.7km<sup>2</sup>，省内面积 86.3km<sup>2</sup>），目前该河流尚未设置水文监测站点，为满足省界站点需要，拟在该处建立水文站点，该断面控制面积 133km<sup>2</sup>。

**2. 全面推进水文监测自动化智能化。**全面推进水文监测自动化。赣中水文中心围绕江西水文自动化监测化规划，全面推动水位、雨量、流量、泥沙等水文要素自动化监测。目前，赣中水文中心积极探索水位流量关系不稳定的测站，制定更加科学合理的测验方案；进一步加强现有流量站点的自动测流设备运行维护工作，通过推动实时推流模块系统应用，结合实测流量资料分析，提高推流精度。

目前，赣中水文围绕水文监测能力现代化做了一些探索，在监测技术、监测模式上狠下功夫，持续推进全要素全量程全自动监测。现已实现水位、雨量、蒸发监测要素自动监测全覆盖，流量自动监测覆盖率达 94.7%。在破解泥沙自动监测“卡脖子”难题方面，在峡江水文大队引进天宇利水信息技术成都有限公司的红外测沙仪，已制定了比测率定方案，并正在完成数据收集、资料整理，年内力争完成比测率定工作。

**3. 全面提升水文服务信息化水平。**深化技术服务供给侧改革，推进水文预测预报预警智能化实时化，强化水旱灾害防御支撑，构建现代化的水文情报预报业务系统。坚持短、中、长期预报相结合，坚持防住为王、“预”字当先、“实”字托底，强化预报、预警、预演、预案“四预”措施，加强实时雨水情信息的监测和分析研判，在结合推广“3 天预报、3 天预测、3 天展望”预报模式的基础上，延长预报的预见期，全力提高预报精准化和服务精

细化水平，为防洪调度指挥提高科学的决策支持；加强水质水生态监测分析评价及成果转化，探索综合监测、协同监测，强化共建公关共享，提升水文服务能力和质量，使水文服务全面覆盖社会需求。

目前，赣中水文结合“智慧水利”工作要求，先行先试，2023年在新田水文站实施数字孪生水文站项目试点，如，在服务智慧化方面，包括水文情报预报自动化和水资源分析自动化，能完成新田水文站水文预报自动化，实现水位过程预报；结合新田水文站数字地图实现重点水利工程、水旱灾害重点区域、水文站断面等水位过程预演，根据预演成果实现实时预警，并选用适合的预案指导水文测验。该项目的实施，将为全中心实现数字孪生积累经验。

**4. 积极拓展水资源水生态监测分析评价。**做好重点河湖、城市生态流量管控断面等水文水资源监测和分析评价，推动生态流量监测预警工作，加强辖区水文水资源监测及分析评价。持续围绕农村供水安全，开展农村饮水安全水质监督性监测。推动水生态监测工作横向发展，继续拓宽监测范围。加强国家地下水监测工程运维管理，做好地下水年度变化及演变趋势分析。

**5. 持之以恒深入推进全面从严治党。**坚定拥护“两个确立”，坚决做到“两个维护”，提高政治站位，增强履职能力，深入贯彻落实党中央决策部署，推动党建与水文业务工作深度融合；加强基层党组织建设。持续深化理论武装，加强党员教育管理监督，充分发挥水文基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，弘扬水文职业精神和文化，让党旗在水文基层一线高高飘扬；加强

党风廉政建设。严格执行中央八项规定及其实施细则精神，坚持不懈开展纪律教育、廉洁教育，筑牢廉政思想防线，打造忠诚、干净、担当的高素质水文队伍。

---

送 水利部办公厅、政策法规司、发展研究中心；长江水利委员会政策法规局；厅领导，总工程师，二级巡视员，驻厅纪检监察组，各设区市、直管试点县（市）水利局，厅机关各处室，厅直各单位，省鄱建办

---

主 编：刘毅生

副 主 编：王敬斌、张磊

编 辑：汪艳萍

投稿邮箱：[jxsslzyjzx@163.com](mailto:jxsslzyjzx@163.com)

共印 80 份