

锡太高速无锡至苏州段工程（惠山段）涉河建设项目审批管理现状及思考

李梦迪¹ 吴凯² 王洁磊² 谢飞³

1.无锡市惠山区河湖管理所, 江苏 无锡 214000

2.无锡市锡山区安镇水利管理站, 江苏 无锡 214000

3.无锡市锡山区锡北镇水利管理站, 江苏 无锡 214000

[摘要]文中基于锡太高速无锡至苏州段工程（惠山段）涉河建设项目特点,从监管机制构建情况、审批项目经验做法以及存在的问题等角度出发,对照相关法律法规、技术标准等,分析当前涉河建设项目审批监管存在的重点难点问题,针对分析出的有关问题,提出今后涉河建设项目全过程监管的对策建议,为优化惠山区涉河建设项目审批管理提供参考与借鉴。

[关键词]锡太高速; 惠山区; 涉河建设项目; 审批管理

DOI: 10.33142/hst.v9i7.20245

中图分类号: TV213

文献标识码: A

The Current Situation and Thoughts on the Approval Management of River Related Construction Projects in the Wuxi Suzhou Section of the Xitai Expressway (Huishan Section)

LI Mengdi¹, WU Kai², WANG Jielei², XIE Fei³

1. Wuxi Huishan Hehu Management Office, Wuxi, Jiangsu, 214000, China

2. Wuxi Xishan Anzhen Water Conservancy Management Station, Wuxi, Jiangsu, 214000, China

3. Wuxi Xishan Xibei Town Water Conservancy Management Station, Wuxi, Jiangsu, 214000, China

Abstract: Based on the characteristics of the Wuxi Suzhou section of the Xitai Expressway (Huishan section) river related construction project, this article analyzes the key and difficult issues in the current approval and supervision of river related construction projects from the perspectives of regulatory mechanism construction, project approval experience and practices, and existing problems, and compares them with relevant laws and regulations, technical standards, etc. Based on the analyzed problems, countermeasures and suggestions for the full process supervision of river related construction projects in the future are proposed, providing reference and inspiration for optimizing the approval and management of river related construction projects in Huishan District.

Keywords: Xitai expressway; Huishan District; river related construction projects: approval management

引言

锡太高速无锡至苏州段工程路线全长约 50.009km,本工程所涉惠山区段,该路线起于西宜高速公路的西端,连接无锡北互通立交——即西宜高速与沪宁高速的交汇处,随后穿越西伯运河后向东北方向延伸。在吴韵路东侧约 130m 采用隧道设计,沿金惠路走向,分别下穿惠山大道、白屈港;隧道敞开段位于京沪高速附近。然后一路向东跨过太平港、万巷河等,终点位于万巷河东侧惠山与锡山交界。锡太高速惠山段共涉及 16 条河道(不含锡北运河、白屈港 2 条市管河道)。强化河湖岸线空间管控,严格涉河建设项目的审批管理,对保障河道行洪通畅、维护河湖生态环境、推动重大工程顺利落地具有十分重要的意义。

本文以锡太高速惠山段涉河项目为研究对象,梳理当前惠山区涉河建设项目审批管理的实际做法,分析现存问题,进而提出优化审批管理的相应对策。

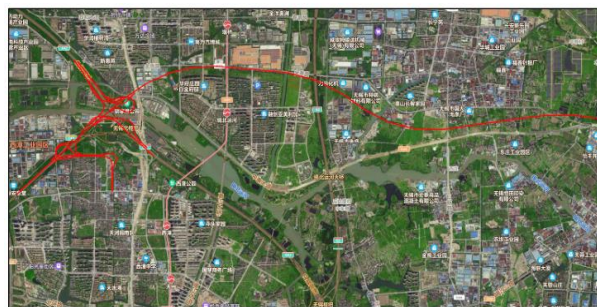


图 1 锡太高速涉惠山区境内线路走向示意图

1 涉河建设审批管理现状

1.1 法律法规

《中华人民共和国水法》《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国河道管理条例》规定，河道管理范围内的建设项目必须经河道主管机关依照河道管理权限审查批准后方可开工建设。例如，《无锡市河道管理条例》第三十五条规定，确需在河道管理范围内新建、改建或扩建桥梁、隧道、堤防穿堤工程或临河建筑物等设施的，必须符合防洪标准、河道保护规划、通航要求以及相关技术规范，不得危及堤防安全，影响河道稳定或妨碍行洪。未经水行政主管部门根据防洪要求对项目设计、位置和界限进行批准，不得开工建设。

根据相关法律法规的要求，惠山区正在逐步开展河道管理范围内建设项目工程建设方案的审批工作。江苏省水利厅已发布《江苏省河道管理范围内建设项目监督管理实施办法（试行）》。无锡市发布了《关于加强水行政审批全过程服务与监管的实施意见（试行）的通知》，全面规范了河道管理范围内建设项目工程建设方案审批。

1.2 审批类别

《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》和《中华人民共和国河道管理条例》明确规定了八类涉河建设项目，具体为：跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水等工程设施。《水利部关于加强河湖水域岸线空间管控的指导意见》进一步明确明确了这八类涉河建设项目，即“跨河、穿河、穿堤、临河的桥梁、码头、道路、渡口、管道、缆线、取水、排水”。

2 锡太高速（惠山区）涉河建设项目概况及特点

2.1 项目概况

锡太高速惠山区新建桥梁工程共计 32 座。涉及河道 16 条。其中区级河道 2 条，镇级河道 5 条，村级河道 9 条。

表 1 主要桥梁基本情况

序号	河道名称	河道等级	涉河桥梁数量
1	连渎河	村级	6
2	咸塘河	镇级	6
3	东浜	村级	4
4	隔水河	镇级	4
5	堰桥港	区级	1
6	胡家渡村新开河	村级	6
7	杨墅园河	村级	1
8	南北中心河	镇级	1
9	长安东界河	镇级	1
10	湾里浜	村级	4
11	太平港	区级	4
12	王家庄浜	村级	2
13	唐巷浜	村级	1
14	大胡巷浜	村级	1
15	东庄河	村级	1
16	万巷河	镇级	1



图 2 锡太高速经过惠山区段所涉水系情况示意图

2.2 涉河建设项目特点

(1) 项目涉及部门多、手续多

锡太高速涉及发展改革、交通、自然资源、水利、市政、园林、管线等诸多部门审批，仅涉河建设方面需要依次完成工程建设方案审批、洪水影响评价评审、河道补偿方案编制审核等多道手续，惠山段范围内属地部门多、涉及面广，项目实施过程中，不同部门之间的审批要求、衔接流程存在差异，前期手续办理需要多方协调沟通，整体办理周期较长。同时，项目涉及不同等级的河道，根据河道管理权限，部分项目需市级、区级水行政部门分级审批，不同层级审批的材料要求、办理流程也存在区别，进一步增加了手续办理的复杂程度。

(2) 项目种类杂、数量多

截至目前，锡太高速惠山段开展涉河建设项目审批约 13 项，从项目类型来看，永久涉河建设项目以跨河桥梁工程为主，共计 32 座；临时涉河项目包含临时施工便道、临时钢栈桥、临时堆土场、临时施工场地、临时围堰、施工岛等十余种类型；另外还有因锡太高速实施的配套项目如堤防改线、堤防加固、河道改移、多种管线迁改、高压铁塔迁改等；这些工程多数分散布置在河道岸线范围内，单个项目体量虽小，但数量占比超五成，整体核查统计和审批监管的工作量较大；加上不同类型项目的洪水影响评价要点、审批技术标准各不相同，进一步提升了审批管理的难度。

表 2 锡太高速惠山段涉河建设项目情况表

项目类别	道路桥梁类	临时工程（围堰、便道等）	河道补偿	管线迁改	铁塔迁改
个数	32	40	16	6	1

3 锡太高速（惠山区）涉河建设项目监管现状

3.1 已审批项目情况

针对已审批的 13 项涉河建设方案，100%纳入惠山区水利局全过程监督管理，严格按照审批要求，督促建设单

位落实各项防洪保障措施,定期开展施工现场巡查,重点核查项目是否按照经批准的工程建设方案和位置界限实施,检查施工临时设施是否占用审批外的河道管理范围等。

3.2 未审批项目情况

受项目进度和资金限制的影响,建设单位对涉河相关法律法规的认识不足,在未进行涉河方案论证及未取得审批的情况下即开工建设^[1],针对这类情况,在发现的第一时间责令停止违法行为,要求补办水行政许可审批手续或者恢复原样。

3.3 存在问题

尽管惠山区在锡太高速涉河建设项目监管方面取得不少实践经验,但仍存在一些问题,主要表现为:

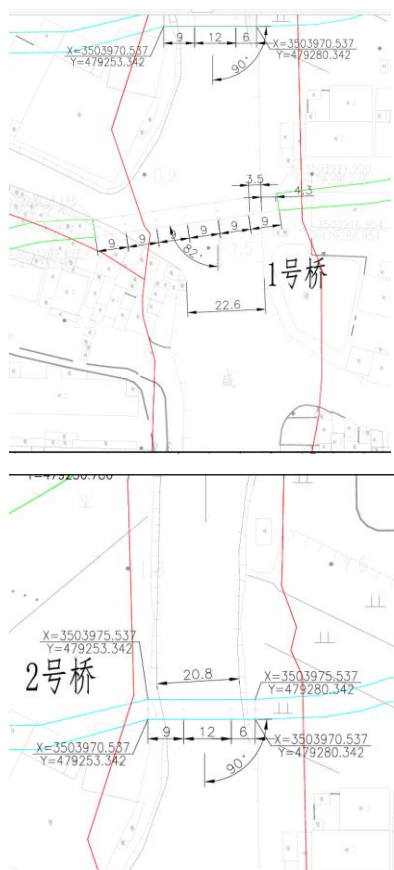


图3 设计方案平面图

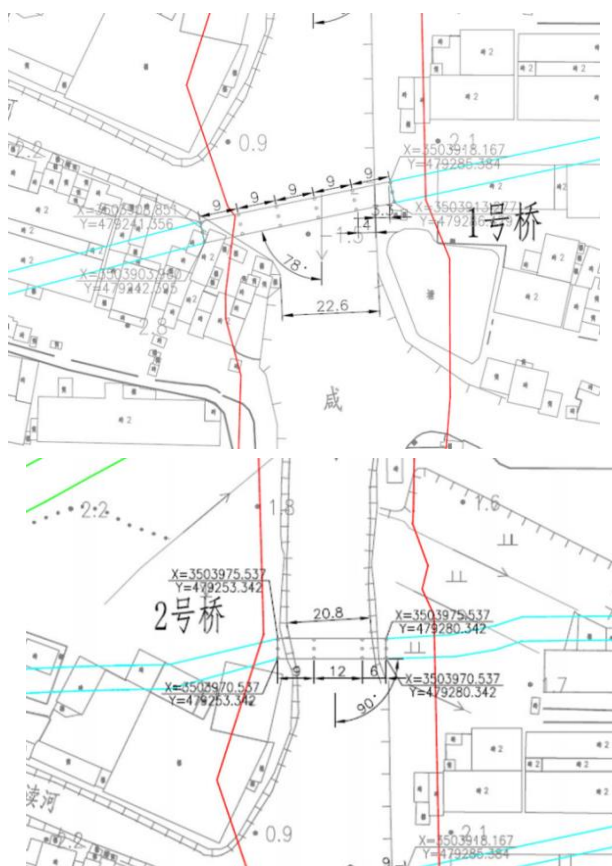


图4 现场实测断面图

二是由于未向河道主管部门报告,加之基层水利站巡查力量不足,问题未能及时发现,造成了涉河项目未经审批即先行建设的事实^[2]。

(2) 信息化监管手段有待强化。目前惠山区涉水建设项目监管手段较为单一,近两年财政预算纳入了涉河建设监督检查项目,然而,现场检查仍作为主要方式,辅以相关文件和施工资料的核查。完善实时监管机制、推进监管手段多样化,是落实涉水监管工作精细化的重要步骤^[3]。

(1) 监管巡查检查的频次仍较少,这就致使两方面不足:一是已批复项目实施过程中存在的问题不能及时发现并整改,主要表现为批准的建设方案与实际施工不一致。由于设计变更、征地未解决或其他影响因素,导致涉河建设方案发生变更,或者施工未严格按照批准方案执行。部分项目建设单位在工程建设过程中,对涉河建设方案变更的理解不够充分,未能重新办理必要的许可手续等。例如锡太高速 XTC-HS1 标咸塘河临时施工便桥工程,经采用无人机低空摄影测量技术检查,实际临时钢便桥长度与设计长度不符,详见下图。

(3) 目前,从事报告编制的机构整体能力参差不齐。自防洪影响评价报告取消资质要求以来,市场上涌现了大量新进入者。然而,尽管监管门槛已降低,编制这些文件的技术要求仍然很高。部分机构在未配备必要专业人员的情况下承接业务,导致成果质量良莠不齐。在项目审查过程中,明显发现某些报告存在大量严重错误。关键方面——如评价内容的合理性与完整性、对适用规划和规范要求的充分考虑,以及所提补救措施的可行性——经常处理不

当^[4]。此外,评审后的修改工作往往拖沓冗长,主要原因是编制单位技术水平有限,有些甚至完全无法落实专家反馈意见。因此,整个审批进程被显著拖延^[5]。

(4) 部门协同配合仍有待加强。锡太高速涉及发展改革、交通、自然资源、水利、市政、园林、管线等诸多部门审批,可能存在信息不共享、审批流程不衔接的问题。由于各部门规范要求不同,部分前期审批环节未联系水行政主管部门提前介入,导致项目建设方案确定后,才发现不符合涉河管控的要求,如需调整则需要变更原有设计方案,既耽误项目整体进度,也增加了建设成本。

4 对策建议

4.1 严控涉河建设项目审批

根据现行法律法规、技术规范及相关规划的要求,水利主管部门在涉河建设项目的审批环节中严格把关。审批流程中,相关部门应及时召开专家评审会,对涉河建设方案进行技术论证,并在规定时限内结合专家反馈意见完成方案的审核工作^[6],以确保所批复的方案具备充分的可操作性和技术可行性,以最大限度满足洪评导则及规程要求、论证及计算充分且准确、消除减轻影响措施充分且确能落地。

4.2 加强对报告编制单位的管理

(1) 建议水利部或者省级层面进一步规范涉水审批的服务标准、服务要求、考核标准等内容,加强对报告编制单位的管理,提高从业门槛。

(2) 政府相关部门组织涉水建设项目审查相关业务能力培训活动,一方面提升审批人员的技术能力,另一方面强化报告编制单位从业人员的技术能力。

4.3 强化全过程监管

第一,须强化全过程尤其是施工阶段及竣工后的监督管理。应逐级明确涉河建设项目的监管责任主体及具体负责人,并提出相应监管规范。市、县、镇三级水行政主管部门应依据批复方案落实属地管理职责,针对建设内容与批复不符、未取得许可即擅自开工等违规行为,依法启动水行政执法程序^[7]。

第二,推进涉河建设项目监管队伍建设。加强监管队伍建设,应建立健全审批监管经费的常态化保障机制。各

级水行政主管部门须切实履行属地管理职责,积极推动将日常巡查、业务培训等相关费用列入本部门年度财政预算,以确保监管工作的持续有效开展。同时逐步提升涉河建设项目管理装备水平,增加无人机等实行动态跟踪管理。确保全过程监管。

4.4 部门协同深化配合

高速公路工程的落地实施,远非单一职能部门所能独立承担,而需发展改革、交通运输、自然资源、水利、行政审批等多部门协同推进。各部门应立足自身职责范畴,积极建言献策,力避条块分割、各行其是的局面。就涉河建设方案审查而言,水利部门与行政审批机构须主动加强与交通、市政等相关单位的横向联动。在获知高速公路项目信息后,应提前介入、靠前服务,及时告知建设单位:凡涉及河道管理范围内的建设工程,须在开工前依法办理水行政许可手续,并明确警示未批先建属违法行为。唯有各职能部门形成有效联动机制,方可从源头遏制未批先建、批建不符等问题的滋生涉及建设项目方案审查实践与探讨。

[参考文献]

- [1] 卞卫国,王传忠.涉河建设项目管理存在问题及对策[J].山东水利,2022(6):72-74.
- [2] 彭聪聪,谢智龙.三峡库区涉河建设项目审批管理现状及思考[J].水利发展研究,2026,26(3):75-82.
- [3] 胡向阳,丁胜祥,张先平.长江流域水库运行监管实践与思考[J].人民长江,2020,51(12):21-24.
- [4] 范春英.上海市涉河建设项目审查要点分析[J].水利水电快报,2023,44(2):18-20.
- [5] 郭德欣.涉河建设项目方案审查实践与探讨[J].海河水利,2025(3):99-102.
- [6] 李芸,崔帅.滨州市涉河建设项目管理存在问题及对策探析[J].海河水利,2024(3):80-82.
- [7] 于国卿,刘磊,陈冰.水利建设事中事后监管框架研究[J].水利技术监督,2023(4):1-4.

作者简介:李梦迪(1992—),女,汉族,水力学及河流动力学专业硕士,就职于无锡市惠山区水利局,工程师,主要从事水利工程运行管理等工作。