

DOI:10.19853/j.zgjsps.1000-4602.2022.06.011

“放管服”背景下的海绵建设项目管控制度探索

栗玉鸿¹, 李帅杰¹, 宗晶²

(1. 中规院<北京>规划设计有限公司, 北京 100037; 2. 中国城市规划设计研究院, 北京 100037)

摘要: 对海绵城市项目建设过程中的审批管理要点进行了探索研究,对比了海绵项目管控与传统项目管控的差异。并结合国家简政放权和工程审批制度改革的工作要求,以及海绵城市项目技术审查难度大的特点,提出了以诚信备案为主,加强事中事后监管的管控方式。以此为基础探讨了规划、建设、验收等阶段的行政审批的方法、主要内容以及技术要求。该方式已经应用于部分城市,实践证明具有良好的管理成效,且操作简单。

关键词: “放管服”改革; 海绵城市; 建设管控制度

中图分类号: TU992 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2022)06-0055-05

Sponge City Construction Control System Exploration under the Background of Reform of Government Functions

LI Yu-hong¹, LI Shuai-jie¹, ZONG Jing²

(1. CAUPD Planning & Design Consultants Ltd., Beijing 100037, China; 2. China Academy of Urban Planning & Design, Beijing 100037, China)

Abstract: The key points of the approval and control management during the construction of the sponge city projects were explored. The difference in the management between sponge city project and traditional project was compared. Combined with the requirements of simplifying administration and delegating power, the reform of project approval system, and the difficulty of technical review of sponge city project, the management and control method of record keeping based on credit and compliance oversight is proposed. In addition, the methods, main contents and technical requirements of administrative approval in the stages of planning, construction, and acceptance are discussed. This method has been applied to some cities and proved to be simple and effective in management.

Key words: reform of government functions; sponge city; construction control system

兼容绿色设施和传统灰色设施的海绵建设项目在项目审批、规划验收、设施运维等阶段的技术与管理要求都与传统建设方式多有不同,为确保海绵建设项目切实合理落地,国家发布的《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》和《海绵城市建设绩效评价与考核办法(试行)》等,明确将海绵城市建设要求作为城市规划许可和项目建设的前置条件,纳入“两证一书”、施工图审查以及竣

工验收等管控制度,同时开展了30个城市的海绵建设试点工作。在深化“放管服”改革、精简审批流程的大背景下,探索如何将海绵城市要求与现有规划建设管控制度进行有效结合,尽可能不新增审批流程,有着积极的意义。

1 国内外项目管控/监管制度进展

与我国海绵城市相似的国外城市生态化发展理念包括美国的低影响开发(LID)、澳大利亚的水

敏感城市设计(WSUD)以及英国等欧洲国家的可持续排水系统(SUDS)。研究发现,国外项目管控强调技术方案的审查,政府为保证审查效率与质量,多采用认证第三方单位评估的方式开展,政府部门保留最终批复权。

如美国近年来部分城市对低影响开发与流域规划进行整合,相关法规制度要求低影响开发项目业主编制标准设计方案,并需向政府部门提交水量控制和水质管理方案及审查报告,项目审查通常采用第三方审查评估制度,政府将部分行政审批事权交由社会咨询机构代为行使,保留最终批复权。项目业主可委托政府认可的第三方咨询单位,完成项目技术方案的审查工作,审查结果及相关报告提交政府,供行政机构作为批复依据;为保障项目实施,政府对第三方认证单位进行“追责管理”,具体方式包括评估报告抽查和项目实施评估^[1]。以加州为例,市政行政部门负责对区域的水文水质动态进行监测,以监测数据和数学模型作为评估低影响开发项目设计方案检查的依据。

英国建设工程管理控制制度由来已久,包括城市市政和管线工程建设项目的规划建设审查管理均受到建设控制制度的约束。2010年英国议会通过的《洪水与水管理法案》规定所有新建项目必须符合可持续排水系统要求,可持续排水系统项目业主在方案审查时,可向地方政府提交可持续排水系统的可行性分析成果和项目设计方案,也可委托“认证检查员”提供市场化全程的项目质量咨询与监督服务,这两种形式均受到建筑控制部门的监管。

2 海绵试点建设项目管控制度实践经验

在试点最初阶段,由于缺乏经验,多数试点城市都不约而同地借鉴了国外的管控做法,由海绵城市实施机构出面以购买服务的方式,聘请第三方机构进行试点项目的全过程咨询,同步于常规项目管控体系,将第三方机构的技术咨询意见作为各阶段审批的并行条件,有效确保了项目质量。

与国外不同的是,由于缺乏法律法规支撑,海绵城市实施机构可看作海绵城市试点项目的建设业主,聘请第三方机构进行全过程咨询更多的是一种自查行为,对非试点项目无约束作用,无法真正作为常规项目管控的条件,试点结束后不可持续。

因此,各试点城市逐步出台了本地海绵城市建设管理办法等相关规定,原则性确定了各建设审批阶段海绵城市责任部门和要求,以期融入现有“规建管”审批制度,不过各试点城市不约而同采用第三方咨询的经验也表明,海绵城市项目有着较强的技术性,仅通过形式审批无法保证管控力度,现有行政审批体系人员技术力量难以满足要求,从这个角度出发,海绵城市建设管控制度将有别于一般体系。

3 行政审批流程优化思路

按照《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国建筑法》等法律法规的规定,建设项目的管控审批流程一般分为用地规划许可、工程建设(规划)许可、施工许可以及竣工验收等四个阶段。海绵项目的管理应尽可能地融入这四个环节,形成闭环的全过程监督管理。

3.1 用地规划许可阶段

用地规划许可及其之前的阶段,是规划部门通过用地规划许可证、项目选址意见书等及其附件,明确建设项目用地性质、边界、规划设计条件的过程。在此阶段基本不涉及技术审查内容,重点是海绵指标的下发,只要按照各地海绵城市专项规划或规划设计导则等文件,明确海绵城市建设要求即可。在实践中,部分城市考虑到海绵城市指标较多的特点,通常采用通则性要求的形式,如“按照《XX市规划设计导则》和《XX市海绵城市专项规划》要求进行海绵城市建设”。重点是做好适宜本地特点的导则、专项规划等技术文件的编制。

3.2 工程规划许可阶段

该阶段是规划部门对项目方案的具体审查过程,以技术性审查为主,但考虑到该阶段技术性审查以规划行政单位为主,在行政审批人员力量有限的情况下,增加大量复杂的技术审查工作势必会增加行政审批的流程和时间,若委托第三方评估则会大量增加管理经费。因此,考虑到“放管服”改革的要求,推荐采用诚信备案制度,即在工程报建阶段同步提交海绵专项设计文件和指标达标承诺即可发放工程规划许可,但行政审批部门要按照“双随机、一公开”的原则,在日常监督检查过程中,同步对海绵专项设计和承诺进行抽查,并将承诺不实、方案指标作假的单位纳入诚信黑名单体系。

3.3 施工许可阶段

该阶段一般是由建设主管部门发放用于保证建筑工程质量和安全的施工许可的过程。该阶段以材料完整性的形式审查为主,过程中涉及的技术审查多采用第三方机构审查为主,即图审机构审查并提供施工图审查合格书。目前,由于建设项目审批制度改革的推进,部分地区取消了施工图审查的环节,实行告知承诺制,海绵城市建设管理同样可采用此种形式,行政主管部门重点审查是否提供海绵城市达标承诺。而技术性审查可纳入工程日常监督管理中,结合验收开展。

对于仍开展施工图审查的地区,由于图审技术人员力量相对充足,且多为第三方机构,不会增加行政审批流程和压力,可强化技术审查的作用。因为规划阶段已经通过承诺、抽查等流程确定了径流总量控制率的达标情况,因此图审重点为审查海绵设施布局、竖向、规模是否与工程规划阶段提交方案一致,海绵设施的结构与安全性是否满足规范要求。为此,技术方面应完善本地海绵城市相关图集等内容,如各试点城市都在此阶段出台了《海绵城市施工图审查要点》等技术指导文件。

3.4 工程验收阶段

竣工验收阶段是由工程质量监督部门会同各主管部门和设计、施工等单位对建设项目开展全面检验的过程,重点检查是否符合规划、设计要求以及建筑施工质量安全标准,验收合格的编制竣工验收报告并进行备案。因此,该阶段海绵城市管理重点是将复杂的径流总量控制率转变为更利于现有技术手段下能够现场核查、测量的内容,并充分与现有核查、测量内容相近。如武汉市出台的《武汉市建设工程规划条件核实(海绵城市部分)技术管理规定》中,重点核实的就是各类设施的面积、竖向深度等内容,与常规规划核实绿地率等方法一致。另一方面,质量监督部门还应做好日常抽查监督工作。为提供合理的质量监督方法,各地还应该编制相应的海绵设施施工验收规定等文件和技术标准,明确各类设施的验收方法。

3.5 改造项目的流程优化

不同于新建项目,很多改造项目由于受到场地条件限制,很难达到海绵城市指标的要求,建议在项目管理过程中不过多地强调指标达标情况,对于不涉及用地性质改变、不新增建筑面积的项目,甚

至不需要出具用地规划许可和工程规划许可。

由于缺乏规划阶段方案的审查,容易导致在施工许可阶段无法开展海绵设施布局、规模等一致性的审核。因此要结合改造项目的特点进行专项管理。海绵城市改造项目通常结合老旧小区改造、内涝治理、污水治理等工作同步开展,基本属于政府投资的公益性项目,在项目开始前需要经过政府主管部门的方案审查,因此,各地海绵城市主管部门要充分介入方案审查阶段,结合专家论证等方式,确定具体管控指标并备案,从而固化设计方案并利于后期施工许可阶段和工程验收阶段的管理。

3.6 线性项目的流程优化

与改造项目类似,市政道路、河道水系等线性项目通常为政府主导工作,各地海绵城市主管部门可充分介入方案审查阶段。另一方面,线性项目的海绵设施布局相对清晰明了,通过加强日常的巡查、监督即可有效落实指标管控要求。因此对于线性项目,可根据项目的初步设计批复文件直接确认批准,并加强后期监督工作,从而省略了工程规划许可阶段对线性工程海绵方案的审查工作。

3.7 全过程的监督服务

为有效推进海绵城市工作,需要完善以下几方面的内容:一是全市规划和年度建设计划的编制,包括改造项目的方案审查;二是行业技术的指导服务和标准的确立;三是统筹海绵城市落实情况的日常监督,优化管理流程。由此可以看出,海绵城市管理对技术管理的要求较高,因此为做好全过程的监督服务工作,建议成立海绵城市的专职管理部门。部分城市已经走在前列,如武汉市成立了海绵城市和综合管廊建设处、青岛成立了海绵处、太原市组建了市海绵城市建设管理中心等;南宁市更是将海绵城市与黑臭水体治理等涉水工作统一交由市城市内河管理处(南宁市海绵城市与水城建设工作领导小组办公室)管理,下设8个科室,极大地促进了南宁市海绵城市建设的推进力度。

4 技术审查思路

为有效开展海绵城市审批,技术审查也必不可少,但是海绵城市管控对技术要求较高,需进行合理优化。一方面从项目建设人员角度出发,尽可能明晰技术要求和深度,确保项目的规划、设计、施工等文件和措施技术合理可靠;另一方面从主管部门

审查人员角度出发,尽可能简化审查技术要点,通过查表、测量、加减计算等方式就能核实设计合理性和管控要求,减轻行政部门压力,这就需要对海绵城市管控指标体系进行优化筛选。

4.1 技术标准和规范

各试点城市出台了相应的规划设计导则、设施图集、施工工法要点、验收标准等内容,并开展了大规模的设计、施工、监理等技术人员的培训,以期从项目本身形成良好的技术基础。但各技术文件大多着重于介绍具体指标计算过程、设施结构要求等,条块化严重,导致设计施工过程注重单体设施的应用,但缺乏设施的整体系统性,未能理解海绵城市理念的内涵。结合实践经验,技术文件的深化应从完善海绵城市理念的角度,对项目需要关注的内容进行总体说明。总结起来主要有以下三点:

① 坚持绿色优先,明确绿色设施是海绵城市建设项目的重点内容,即使无法设置绿色海绵设施,也应尽可能地增加绿地空间。

② 开展径流组织,充分考虑地形条件对径流的引导,充分借鉴中国古代园林建设梳山理水的思路,确保雨水径流能够得到合理控制。例如,硬化区域的雨水尽可能优先汇集进入绿地等区域;而绿地等区域雨水不应该再进入硬化区域,以免增加负担;超标雨水有合理的排放出路,硬化区域尽可能通过绿地等分隔(见图1)。

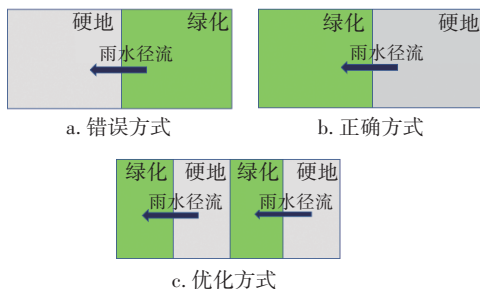


图1 径流组织方式

Fig.1 Model of runoff drainage

③ 确保结构合理,充分考虑本地特点进行各类设施结构的确定,明确具体设计参数与对应效果,以利于设施的筛选。

4.2 优化管控指标

海绵城市指标体系复杂,以规划指标为例,参考《海绵城市建设绩效评价与考核办法(试行)》等文件要求,就涉及到6大类18项指标,在审批过程中全部进行审查则工作量大、时间长,不仅需要增

加大量人员,而且过多的审查指标与要求也不符合现有“放管服”改革的精神。因此对海绵指标进行优化筛选必不可少。通常来说,径流总量控制率作为海绵建设项目的核心指标,直接影响径流污染控制率、雨水利用率等指标;而内涝防治标准、管网设计标准等指标已经纳入原有项目审查,因此选择径流总量控制率作为主要审查指标相对可行,各地也普遍采用此思路。但在审查过程中发现,径流总量控制率计算相对复杂,无法通过测量等方式直接核实,实际为间接指标,面临着较大的技术审查和后期规划验收核实难度。尤其该指标对建设项目总平面没有约束,很容易出现规划审查确定的总平面和实际建设总平面不同的情况,一方面造成各类绿色海绵设施成为任意可占用的“唐僧肉”,最终建设一处调蓄池就满足了控制率要求,无法体现绿色优先的理念;另一方面容易导致设施布局、竖向和径流组织变化极大,最终测量核实的工作重新变为方案计算审查的工作,工作量和技术要求显著增大。

因此,审查径流总量控制率不仅要核实其达标容积,更应固化其对应的设施位置、高程、面积等可一次测量的内容,作为后续工程落实与验收的依据。即径流总量控制率要与其他可测量指标作为一套完整指标体系进行固化传递,武汉的“三图两表”就采用了这样的思路,以径流总量控制率为核心指标,并以绿色屋顶率、下沉绿地率、透水铺装率等可测量指标配合总平面布局图和竖向控制图作为后期核实径流总量控制率对应雨水控制容积的依据。这将使径流总量控制率转变为测量指标,且只在方案审查阶段需要审查径流总量控制率达标情况,在施工和验收阶段仅需测量下沉绿地率等指标,简化了项目实施中管控的难度。

但上述方法在方案审查阶段对技术审查的要求仍相对较高,需要对海绵设施的作用、控制容积计算方法以及容积和径流总量控制率计算方法等熟悉。为降低审查难度,提高审查效率,各地一方面都在本地海绵城市规划设计导则中提供了简易的计算步骤;另一方面也积极尝试利用标准化的“三图两表”等文件,通过计算机识别进行自动计算,类似于日照分析的专业审查,实际上通过对下垫面和竖向的识别,依据下沉绿地率等指标,很容易自动计算出径流总量控制率,实现自动化评估。

推荐的利于测量的分项指标见表1。

表1 推荐利于测量的分项指标

Tab.1 Recommend subindices conducive to measurement

总体指标		分项可测量指标						
径流 总量 控制 率	总控 制容 积	绿色 屋顶 率	绿色屋 顶控制 容积	下沉绿地 率(生物滞 留设施比 例)	下沉绿 地控制 容积	透水 铺装 率	透水铺 装控制 容积	调蓄 池控 制容 积
注: 总体指标来源于上位规划或导则等;分项可测量指标中设施比例等同于设施面积测量,控制容积对应设施深度等内容测量。								

除此之外,对于技术力量比较薄弱的地区,为落实海绵城市建设要求,也可以参考在海绵城市概念提出前北京等城市就已开展的雨水管控与利用的实践。2003年北京市出台了《关于加强建设工程用地内雨水资源利用的暂行规定》,要求新改扩建工程均应开展雨水利用的设计与建设,2009年发布的地方标准则明确下沉绿地比例不低于50%,透水铺装比例不低于70%,每10 000 m²硬化面积还应配建500 m³的雨水调蓄设施^[2],控制降雨量超过了50 mm。这与“三图两表”等方法的思路基本一致,通过平面海绵设施的规模管控实现雨水利用,不同的是不再区分不同项目的特点,也不再核算径流总量控制率。但这个问题可以通过优化海绵城市专项规划予以解决,将原有限分配至不同地块的径流总量控制率转化为分配至不同类型或者区域地块的下沉绿地率、透水铺装率等指标,如梧州、石家庄、泸州等地海绵专项规划中都采用了此种方式,有效降低了径流总量控制率审查的难度,取得了较好效果。需要注意的是,该方法仅是技术力量不足地区推进海绵城市的权宜之计,相当于将技术审查阶段的工作前置到了规划阶段,对规划单位要求较高,因此一方面要做好对规划单位的筛选,另一方面要充分利用规划单位开展技术培训,提高本地技术力量,以能够尽快开展更加系统的海绵技术审查工作。

5 结论

① 国际经验表明,海绵城市建设项目需要有专业的技术审查,国外通常采用认证第三方机构详细审查加专职雨水管理部门最终审批的形式,目前多数城市在工程规划许可和施工许可阶段开展的海绵方案审查和海绵施工图审查与此类似。

② 但在“放管服”大背景下,各地纷纷开展审

批流程优化甚至取消施工图审查环节,大量专业技术审查工作若由政府审批部门承担,势必增加工作难度和审批流程。因此充分利用告知承诺和事事后监管制度,能够在避免开展大量技术审查、不新增审批流程的基础上,做到海绵城市的有效管控,形成完整的闭环体系。

③ 与国外通过专职雨水管理部门开展专项雨洪管理审批不同,国内建设项目的“规建管”分属不同部门,成立专职部门有利于衔接不同阶段海绵城市建设目标。同时,为保证管控要求能在不同部门之间衔接,海绵管控制度应尽可能做到简单、可传递。在技术推广初期,将复杂的径流总量控制率转变为更易测量、监督的生物滞留设施比例、透水铺装率等,能更好地推进海绵项目的管理和落实。

④ 随着海绵城市海绵理念、技术和设计方法的逐步普及,利用模型等进行标准化、自动化的审查简化指标核实难度是审批审查阶段的发展方向。但为严肃规划建设管控制度,在规划验收阶段以可测量和监督的指标为管控内容仍很有必要。

参考文献:

- [1] 克里斯·克朗普顿,彭舰,丹尼尔·阿普特,等.加州奥兰治县低影响开发:实施和评估中的挑战与对策[J].国际城市规划,2018,33(3):9-15,40.
CHRIS Crompton, PENG Jian, DANIEL Apt, et al. Implementation of low impact development in Orange County, California: challenges and solutions in implementation and assessment of progress [J]. Urban Planning International, 2018, 33 (3) : 9-15, 40 (in Chinese).
- [2] 车伍,桑斌,刘宇,等.城市雨水控制利用标准体系及问题分析[J].中国给水排水,2016,32(10):22-28.
CHE Wu, SANG Bin, LIU Yu, et al. Analysis on standards for urban stormwater management and some problems [J]. China Water & Wastewater, 2016, 32 (10):22-28(in Chinese).

作者简介:栗玉鸿(1986—),男,山西太原人,硕士,高级工程师,长期致力于城市基础设施、海绵城市、排水防涝、城市黑臭水体治理等工作。

E-mail:1721105788@qq.com

收稿日期:2020-06-03

修回日期:2020-06-30

(编辑:丁彩娟)