

DOI:10.19853/j.zgjsps.1000-4602.2020.16.002

青岛海绵城市试点区的体制机制建设经验及思考

魏娇娇¹, 孟恬园¹, 辛克刚², 王洋², 张新玉³

(1. 中国市政工程华北设计研究总院有限公司 北京分公司, 北京 100044; 2. 青岛市住房和城乡建设局, 山东 青岛 266071; 3. 青岛市李沧区城市管理局, 山东 青岛 266041)

摘要: 青岛是国家海绵城市建设试点城市之一,其试点区按照“多维联动、全程管控、综合保障、长效推进”的原则,系统推进海绵城市建设,并取得了一定成效。以青岛海绵城市建设试点区为例,对海绵城市建设的组织领导、工作机制、过程管控等内容进行了探讨,同时指出青岛的海绵城市建设在政策制度的强制性、绩效考核的约束力等方面,还需进一步提升。

关键词: 海绵城市; 试点区; 机制建设

中图分类号: TU992 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4602(2020)16-0006-06

Experience and Thought on Management System and Mechanism in Qingdao Sponge City Pilot Area

WEI Jiao-jiao¹, MENG Tian-yuan¹, XIN Ke-gang², WANG Yang², ZHANG Xin-yu³

(1. Beijing Branch, North China Municipal Engineering Design & Research Institute Co. Ltd., Beijing 100044, China; 2. Qingdao Municipal Bureau of Housing and Urban-Rural Development, Qingdao 266071, China; 3. Urban Management Bureau of Licang District of Qingdao, Qingdao 266041, China)

Abstract: As one of the national pilot sponge cities, Qingdao promotes the construction systematically according to the principles including multi-department coordination, whole process control, comprehensive support and long-term propulsion, and obtained certain achievements. Taking pilot sponge city area in Qingdao as an example, the organizational leadership, work mechanism, and process control, etc. were discussed. At the same time, enforcement of policy and system, constraints of performance evaluation still need further improvement for Qingdao sponge city construction.

Key words: sponge city; pilot area; mechanism construction

青岛市于2016年4月入选第二批国家海绵城市建设试点城市,同时也是唯一的北方滨海老城区试点。自申报成功以来,青岛市以试点区城市更新和生态保护为核心,将海绵城市理念贯穿规划、建设、管理全过程,建立了长效的海绵城市建设推进机制,形成了系统的海绵城市规划体系,构建了完善的海绵城市政策标准体系,总结形成了“多维联动、全程管控、综合保障、长效推进”的青岛海绵城市建设管理试点经验。

1 青岛海绵城市建设试点概况

青岛市海绵城市建设试点区位于李沧区西北部老城区,东至青银高速,西至环湾路,北至湘潭路,南至文安路、中崂路,总面积25.24 km²,按照流域特征分为楼山河、板桥坊河、大村河3个汇水分区和15个排水分区,共189个试点项目。

试点区属温带海洋性季风气候,多年平均降雨量709 mm,多集中于6月—9月的汛期。试点区东部为山地,西部濒临胶州湾,兼具山地、丘陵、平原、

海滨等地形,是北方“山海城”一体滨海丘陵区域的典型代表。

试点区区位图见图1。

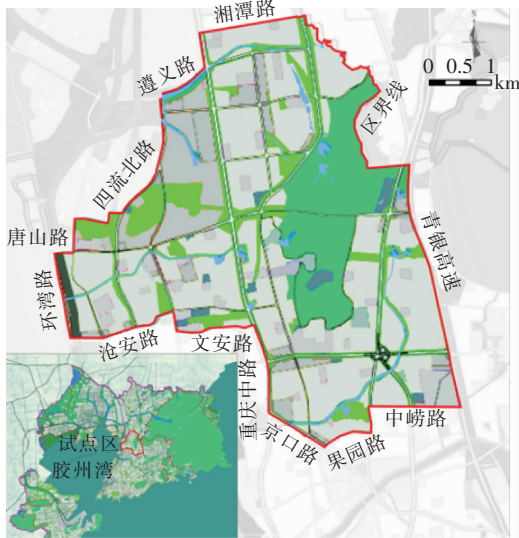


图1 试点区区位图

Fig.1 Location of pilot area

2 青岛海绵城市建设试点体制机制

2.1 组织领导

青岛市成立了以市长为组长的“青岛市海绵城市建设工作领导小组”,抽调专人组建“青岛市海绵城市建设工作领导小组办公室”(以下简称“市海绵办”),由市住房和城乡建设局局长任办公室主任,按照指挥部模式专门负责试点工作。承担试点建设任务的李沧区成立了“李沧区海绵城市建设工作领导小组”,下设“李沧区海绵城市建设工作领导小组办公室”(以下简称“区海绵办”),区城市管理局副局长担任区海绵办专职副主任,及时协调解决日常建设工作的具体事务。

2.2 工作机制

2.2.1 整体工作机制

青岛市建立了“纵横协调、多维联动”的工作机制。从横向上讲,青岛市人民政府办公厅印发了《关于加快推进海绵城市建设的实施意见》等文件,明确提出城乡建设、发展改革、财政、规划、水利、城市管理、国土资源和房屋管理等部门加强分工协作,落实海绵城市建设目标、指标和技术要求,实现了跨部门协调的工作机制;从纵向上讲,青岛市建立了“市、区、街道、社区”四级组织联动网络,市级强化监督指导、区级加强协调管理、街道加强上下衔接、

社区加强与群众沟通,共同形成工作合力,解决试点建设过程中的难点、堵点、痛点。

2.2.2 试点区专项工作机制

试点区建立了“多级例会、每周通报、专人负责、跟踪审计”的专项工作机制。一是多级例会,定期召开李沧区人民政府、区城市管理局、区海绵办等多级海绵城市试点专题调度会,保证试点区的海绵城市建设有序推进;二是每周通报,通报内容包括项目建设进展、问题分析等,有效督促工作整改;三是专人负责,每个项目固定一名负责人,专门协调调度工作;四是跟踪审计,委托审计事务所对PPP项目进行跟踪审计,现场快速确认工程变更及投资调整事项。

2.3 全过程管控

海绵城市建设在规划建设管控各阶段落实情况见图2。

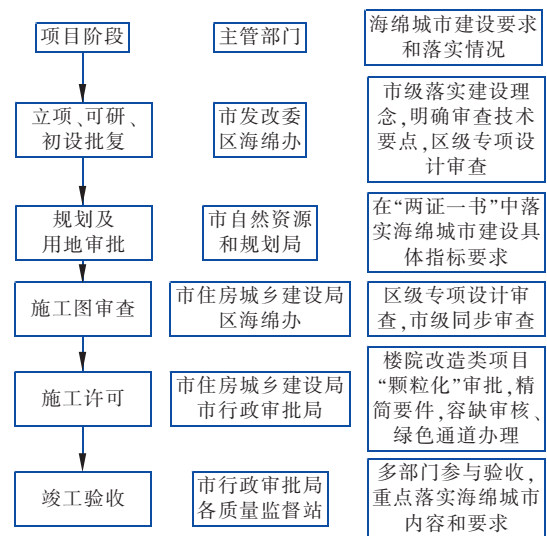


图2 海绵城市建设在规划建设管控各阶段落实情况

Fig.2 Overview of all-stage planning and construction management system of sponge city

青岛市在“两证一书”、施工图审查、竣工验收等环节均实施严格管控,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,将相关工程措施作为建设工程设计和施工图审查环节的重点审查内容,通过“颗粒化”审批确保楼院改造类项目纳入全流程质量管控体系,并且在工程竣工验收和后期运维管理中贯彻落实海绵城市相关要求;同时建立绩效考核制度,鼓励相关单位主动作为,惩戒“庸、懒、散、慢、拖、瞒、假、空、推、混”等问题。

2.4 技术支撑

海绵城市建设理论知识涉及面广,专业技能要求高,由于各城市自然和经济社会发展条件差异较大,面临的突出问题和建设需求也不尽相同,导致各城市开展海绵城市建设时存在诸多困难和挑战。因此,引进整体技术咨询服务成为政府开展海绵城市建设常用的也是最为有效的一种组织管理模式^[1]。

青岛市及试点区均聘请了第三方专业技术团队对试点工作进行全面指导。技术团队通过长期驻点,全面掌握试点情况,形成了“规划编制—方案施工图审查—工程质量监督—竣工验收—运维管控—监测评估”一站式服务流程,同时在政策制定、课题研究、宣传培训、经验总结等方面提供专业建议。

2.5 资金保障

资金保障是海绵城市建设的条件,是各方面工作能够获得可持续性资金稳定投入的重要保障^[1]。青岛市制定了严格的《海绵城市建设资金管理办法》,通过中央专项资金、地方配套资金、社会资本投融资等方式保障试点工作。

3 青岛海绵城市建设试点特色

3.1 设置专职机构,推进海绵城市建设常态化

青岛是全国首批正式成立海绵城市专职机构的城市之一。大多数试点城市以“领导小组”等临时机构形式指导推进海绵城市建设。“领导小组”在短期内拥有跨部门的协调权力,但一般没有固定人员编制,不印公章,不利于海绵城市建设长效推进。

为推进海绵城市建设常态化,2018年青岛市机构编制委员会批准增设海绵城市建设管理常设机构——海绵城市建设推进处,核定编内人员4名,负责组织拟订海绵城市建设规划、政策以及协调实施,并承担市海绵办具体工作。2019年青岛市结合机构改革,将海绵城市建设的职能落实到市住房和城乡建设局“三定”方案中,保留海绵城市建设推进处。同年,承担试点工作的李沧区确定了由李沧区城市管理局办公室负责统筹协调辖区内海绵城市建设工作,为海绵城市制度化建设做出了示范探索。

3.2 “翠湖模式”全面推动老旧小区海绵化改造

青岛试点区内老旧小区改造类项目共73个,占比38%,存在小区基础条件差、群众诉求多等难题。试点区以“共同缔造”理念为指导,重点关注老旧小区海绵化改造难题,通过“决策共谋、建设共管、效果共评、成果共享”,探索老旧小区改造的新理念新

思路,推动老旧小区改造由政府为主向社会多方共同参与转变,提升了群众的获得感、幸福感,形成了可借鉴、可复制、可推广的“翠湖模式”。

① 政策制度保障

印发《关于在老旧小区整治改造中落实海绵城市建设理念的通知》,细化在老旧小区改造中落实海绵城市建设理念的具体建设内容、审批流程以及质量监督、验收备案等有关工作。

② 审批“颗粒化”

以老旧小区海绵改造项目为代表的大修改造类项目,往往无法提供土地手续和建设工程规划许可。若严格执行住建部《建筑工程施工许可管理办法》相关规定,则此类项目因缺乏要件而无法办理施工许可,进而影响质监、安监等后续施工手续办理,使项目脱离监管,也间接造成项目融资难等问题。

青岛以“放管服”为契机,将项目按建设内容分类、审批程序“颗粒化”,简化了老旧小区等改造类项目施工许可、质量安全监督手续要件,实现了新、改、扩建项目监管全覆盖,为其他改造类项目手续办理提供借鉴和参考。

③ “问题+需求”双导向

在推进老旧小区海绵化改造的过程中,同步解决群众最关心的民生问题。以翠湖小区为例,该小区占地面积约27.3 hm²,共107栋多层建筑,5 031户,是青岛市最大的回迁安置社区。针对小区人口众多、协调难度大等情况,试点区组织街道、社区居委会、“老村民”代表,共同成立了“翠湖小区改造行动专项协调小组”,协助进行海绵理念宣传、群众意见收集、方案意见征集、矛盾纠纷调解、劝说拆除违建等工作,大大提升了改造工程的建设进度和社区群众的满意度。针对翠湖小区现状问题,实施阳台雨污水分流改造、雨落管断接,进行透水铺装,建设雨水花园等海绵设施,解决小区积水内涝、管道冒溢、雨污混接问题,增加雨水调蓄利用设施,同步完善了小区亮化照明、安全和休闲健身设施,新增停车位近500个,提高了小区整体品质,受到了居民的一致好评。

3.3 市区联合审查设计专项文件

设计方案及施工图审查采取“区级全查—市级施工图同步审查”的联合审查模式。

李沧区印发了《海绵城市试点区专项设计审查实施意见》,制定了严格的审图工作流程。同时聘

请专业技术团队对所有试点项目(管网建设类、内涝治理类、河道防洪类项目除外)设计方案和施工图的设计内容、指标核算、关键技术要点等进行海绵城市专项审查,并规定方案5个工作日、施工图7个工作日的审查时限。

项目建设单位提报海绵城市专项方案审查申请,区海绵办受理审查,并出具审查修改意见或通过意见,待方案审查通过后方可进行施工图审查。在

施工图审查阶段,设计单位将海绵城市专项设计与主体工程设计同步报送施工图审查机构进行审查,审查通过后发放施工图合格证。

区海绵办签发的方案审查通过意见作为发改部门批复初步设计(建设方案)依据,区海绵办签发的施工图审查通过意见及施工图审查机构出具的施工图合格证作为财政部门批复工程预算依据。

设计方案及施工图审查流程见图3。

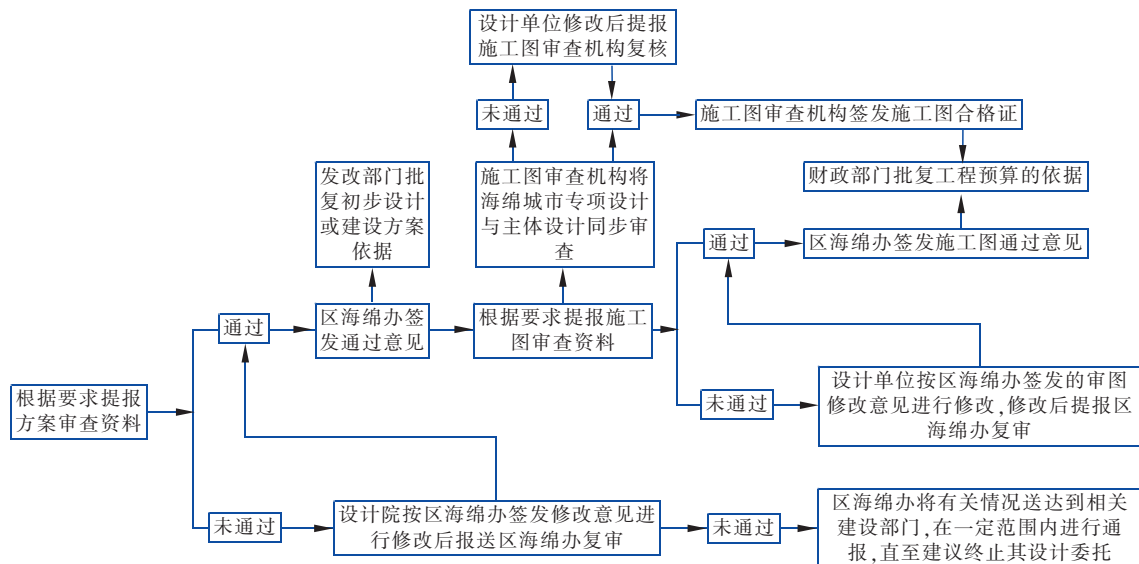


图3 方案及施工图审查流程

Fig. 3 Scheme and construction drawing review process

3.4 四级管控保障竣工验收

① 验收流程

试点项目实行四级管控验收流程。第一级是总包及监理单位自检自验,第二级是建设单位(项目主管科室)初验,第三级是区海绵办组织各参建方及海绵专家预验收,第四级是市级质监部门进行最终验收。

② 验收重点

在每个级别的验收过程中应重点检查项目是否存在未按图施工、海绵设施竖向标高不合理、雨污混错接、积水内涝等问题。上述问题一经发现则本级验收不得通过,并应立即通知相关单位进行整改,整改完成后方可继续本级验收工作。

③ 逐级书面申请要求

前一级验收通过后,应书面申请下一级验收,无书面申请不得进行下一级验收。

④ 项目打包验收

建设单位根据项目位置,按照就近原则,将完工

项目进行分批次打包验收,大大提高项目验收效率。

3.5 “按效付费”实现效益最大化

试点项目运营维护流程见图4。

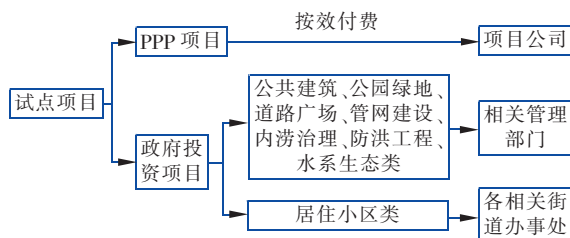


图4 试点项目运营维护流程

Fig. 4 Flow chart of operation and maintenance system of pilot projects

青岛市编制了《青岛市海绵城市试点区海绵项目运营维护管理办法》(以下简称《管理办法》),在国内首次明确了各类海绵设施的运营维护费用单价标准,并根据“按效付费”原则确定了不同类型项目的运维主体、资金来源、付费标准和运维要求,保障已建成设施的效益最大化。

3.5.1 运维主体、资金来源及考核付费

政府投资建设的海绵项目,根据项目类型分别确定项目的运营维护主体。运营维护费用由区财政保障,厂区类型项目及单位楼院类型项目除外。

① 公共建筑、公园与绿地、道路与广场、管网建设、内涝治理、防洪工程、水系与生态工程类项目,按照李沧区投资项目竣工维护规定,由相关管理部门负责运营维护,维护标准及维护费用参照同类其他项目相关规定执行。

② 居住小区类改造项目,通过街道的管理方式进行海绵项目的运营维护,各相关街道办事处负责本辖区内海绵项目的监督管理,由李沧区城市管理局、李沧区财政局等进行年度考核,考核结果作为运维补贴的依据。

采用PPP方式建设的海绵项目,按照PPP项目合同的约定,由项目公司负责相应海绵项目的运营维护和管理,政府根据年度考核成绩按效付费。

3.5.2 费用标准

《管理办法》将海绵设施分为园林绿化及市政两种类型。园林绿化类包括植草沟、下沉式绿地、雨水花园、渗透塘、绿地及行道树等设施;市政类包括透水铺装、渗渠、截流沟、溢流井、雨水桶、调蓄设施、排水管、混凝土路面及沥青路面等,每种设施均明确规定了运营维护单价,结合项目设施规模,最终确定项目运营维护费用。

4 实施效果

通过海绵城市建设,试点区这片老城区焕发出了新的生机和活力。①试点区全面达到了国家海绵城市建设要求,解决了水生态、水环境、水资源及水安全等存在的问题,多处水体实现了“水清岸绿、景美河畅”,基本实现了“300 m见绿、500 m见园”,全面提升了老城区的生态环境品质;②完成海绵化改造老旧小区和公共建筑104个,增加生态停车位1.2万个,惠及百姓6万余户,显著提升了百姓获得感和幸福感;③提升了试点区及周边土地价值,也推动了新技术、新材料创新,有效带动了相关产业发展;④通过试点,建立了完善的海绵城市体制机制,为海绵城市在全市推进打下了良好的基础。

5 思考与建议

体制机制的建立是保证海绵建设目标及指标落地的前提。青岛市利用国家试点的契机,构建起了一套较完善的海绵城市建设体制机制,并且得到了

较好的执行和落实,但在政策制度的强制性、绩效考核的约束力等方面,还需进一步提升。

5.1 强化海绵城市建设要求的刚性约束

在德国、美国、新加坡等经济发达国家,运用并实施严格而完备的法律法规体系对市场主体的相关行为进行有效监管,是一种普遍政府管制手段。海绵城市建设领域亦是如此。目前,我国仅有池州市、太原市等地颁布了海绵城市建设地方性法规,包括青岛在内的其他城市在海绵城市建设管理立法工作方面仍有欠缺。

徐慧纬等^[2]的研究表明,从2015年、2016年国家组织的两批30个海绵城市建设试点城市的实施效果来看,效果突出、推进速度快、工作扎实细致的先进城市,普遍是书记、市长高位推进、定期调度、亲自督导、事事过问的。若能将这些先进试点城市的工作机制,进一步总结提炼,上升为国家或地方法律法规,将更有效地推动海绵城市的全面长效落实,同时也能解决目前海绵城市建设领域中政策、标准、规范对从业人员约束力不足,导致执行打折扣的问题。

5.2 完善海绵城市建设绩效考核和奖惩机制

青岛市将海绵城市建设纳入市综合考核办法,但分值仅占3.5%,且考核对象只针对所辖区(市),对市直单位和部门约束力有限;李沧区将海绵城市建设纳入区综合考核办法,仅作为加减项内容,缺乏对各主管部门、街道等的有效管控;另外,缺乏对设计、施工、监理、运维等各参建单位的激励政策。

笔者建议:①提高海绵城市建设在综合考核中的分数占比,增加各职能部门的重视程度。②设立“海绵城市参建企业红、黑名单”,通过公众监督投诉、主管部门考核及督察等方式,对各参建企业进行严格管理。列入“红名单”的企业可考虑在后期同类业务投标中酌情加分;一旦列入“黑名单”,企业在一定时间内不得承揽同类业务,并在信用管理体系中进行一定的扣分处罚。③设立海绵专项基金,发挥地方财政资金对海绵城市建设的引导和激励作用。对在城市规划、方案设计、项目建设、运营维护、技术创新等各个环节践行海绵城市建设要求的行为进行适当补贴和奖励,充分调动社会各方参与海绵城市建设的积极性。

6 结语

海绵城市建设的最终目标不是增加基础建设投资,而是可持续发展。通过政府的一系列体制机制,

使得海绵城市落地性增强。青岛市将继续以海绵城市建设为契机,进一步将海绵城市理念落实到城市的规划建设中,继续完善相关体制机制建设,在海绵城市建设管理方面实现新突破,并持续推广低影响开发建设模式,构建海绵城市建设综合治理体系,实现城市生态发展的良性循环。同时,积极发挥试点示范引领作用,以点带面,持续、有序、全面推进海绵城市建设。

参考文献:

- [1] 王二松,李俊奇,刘超,等. 海绵城市建设配套机制保障措施探讨[J]. 给水排水,2017,43(6):57-62.
Wang Ersong, Li Junqi, Liu Chao, *et al.* Discussion on mechanism guarantee system of sponge city development [J]. Water & Wastewater Engineering, 2017, 43 (6): 57-62 (in Chinese).
- [2] 徐慧纬,陈玮,梁雨雯,等. 海绵城市建设立法核心制度设计探讨[J]. 城乡建设,2018(13):21-23.
Xu Huiwei, Chen Wei, Liang Yuwen, *et al.* Discussion on

the legislation of sponge city construction[J]. Urban - Rural Development, 2018(13):21-23 (in Chinese).



作者简介:魏娇娇(1991-),女,河北石家庄人,本科,助理工程师,主要从事海绵城市技术服务及规划设计工作。

E-mail:865869370@qq.com

收稿日期:2020-04-23

(上接第5页)

- [4] Koudelak P, West S. Sewerage network modelling in Latvia, use of InfoWorks CS and Storm Water Management Model 5 in Liepaja city [J]. Water Environ J, 2008, 22 (2):81-87.
- [5] 任心欣,汤伟真. 海绵城市年径流总量控制率等指标应用初探[J]. 中国给水排水,2015,31(13):105-109.
Ren Xinxin, Tang Weizhen. Application of capture ratio of total annual runoff volume in spongy city [J]. China Water & Wastewater, 2015, 31 (13): 105-109 (in Chinese).
- [6] 王显海,来庆云,杜靖宇,等. 宁波市城区不同下垫面降雨径流水质特征分析[J]. 环境工程,2016(增刊):312-316.
Wang Xianhai, Lai Qingyun, Du Jingyu, *et al.* Analysis on water-runoff pollutions of different underlying surfaces in Ningbo [J]. Environmental Engineering, 2016 (S1): 312-316 (in Chinese).



作者简介:国小伟(1987-),女,山东潍坊人,硕士,工程师,主要从事给排水设计、海绵城市、黑臭水体治理等工作。

E-mail:1364269997@qq.com

收稿日期:2020-04-23