

工作研究

青岛市崂山区地质灾害防治的几点做法^{*}

王治良,徐淑芳

(青岛市崂山国土资源分局,山东 青岛 266061)

青岛市崂山区地质灾害防治工作任务艰巨、责任重大。近几年来,尤其是 2004 年《崂山区地质灾害防治规划》发布实施以来,领导重视,组织健全,制度完善,机制合理,资金投入加大,工程要求严格,应急部署周密,防治工作步入科学、规范、有序的轨道,取得了明显成效。

1 摸清崂山区地质灾害现状

崂山区位于青岛市东南部的黄海之滨,面积 389.6 km²,是青岛市和山东省经济社会发展最具活力的热点地区。素有“泰山虽云高,不及东海崂”和“海上第一名山”美誉的崂山,绵亘南北,悬崖绕海,层峦迭嶂,群峰耸立,沟壑纵横,怪石嶙峋,可谓美不胜收,是驰名中外的国家著名风景名胜区。但是,由于特殊的地形、地貌、地质环境及内外地质营力的长期作用,加之经济和旅游业的迅猛发展所带来的人类工程活动不断加剧,对地质环境的影响日益明显,区内山体崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害时有发生,并形成了大量的灾害隐患。2002 年,崂山区根据国土资源部地质调查局《关于加强地质调查项目管理工作的通知》和省、市的有关要求,由区国土局、各街道会同省地质环境监测总站专家,开展全区地质灾害的调查与区划工作。项目组根据相关技术要求,按照“以人为本”的原则,对崂山区所辖的全部 139 个自然村及所有景点线路进行实地调查、测量和分析研究。经过 3 个多月的艰苦努力,全面查清了崂山区地质灾害分布及发育规律,编制完成了《青岛市崂山区地质灾害调查与区划报告》及信息系统,建立了全区地质灾害群测群防网络,共查明地质灾害隐患点 82 处,其中,危险性大的地质灾害隐患点 23

处。地质灾害发育的类型主要有崩塌、滑坡、泥石流等。全区已发生灾害 17 处(崩塌 9 处、滑坡 5 处、泥石流 3 处),其中 16 处仍存在隐患;新发现地质灾害隐患点 66 处(崩塌 55 处、滑坡 7 处、泥石流 4 处)。地质灾害隐患点主要分布于王哥庄、沙子口和北宅街道办事处辖区内。多数分布在山坡陡峭及河流强烈切割的区域,主要由自然因素形成;另有相当一部分分布在交通干道两侧,由人为工程切坡引发。

该次调查全面、准确地摸清了崂山区地质灾害现状,极大地提高了各级领导和全区人民对地质灾害的认识,增强了地质灾害防治工作的紧迫感和使命感,为地质灾害防治规划、应急预案的制定和认真、扎实地开展防治工作,提供了真实、准确、科学的依据,奠定了牢固的思想基础。

2 搞好地质灾害防治规划的编制

2003 年、2004 年,崂山区组织了由主要职能部门牵头、以专家为主、各职能部门和有关基层参与的地质灾害防治规划编制工作。经过大量的进一步实地考察勘测、专题座谈、研讨、论证和反复征求意见,《青岛市崂山区地质灾害防治规划(2004—2020 年)》(简称《规划》,下同)于 2004 年 6 月完成,2004 年 7 月通过省、市专家组评审,得到了与会专家和各方的高度评价。2004 年 12 月《规划》经区政府批准并发布实施。

《规划》是崂山区开展地质灾害预防和治理工作的纲领性文件。各街道办事处,区政府各部门、各单位密切协作、认真贯彻落实,按照“各级政府对辖区内地质灾害防治负责”和“预防为主、避让与治理相结合”的原则,积极开展地质灾害防治工作,确保把

* 收稿日期:2007-03-22;修订日期:2007-04-27;编辑:孟舞平

作者简介:王治良(1971-),男,山东栖霞人,工程师,主要从事地质环境管理工作。

“努力减轻、避免地质灾害可能给人民生命财产造成的损失”落到实处,促进全区经济社会发展,构建社会主义和谐社会。

3 确保防治工作顺利开展

地质灾害防治涉及方方面面,是一个全区性的系统工程,加强领导组织、健全制度是确保工作顺利开展的关键和核心。

2003 年 5 月,崂山区成立了地质灾害防治工作领导小组,区长任组长;崂山区风景管理委员会主任、分管副区长任副组长;区国土局、财政局、交通局、农林局、海洋与渔业局、水利局、气象局、公安局各局长和各街道办事处主任为领导小组成员;领导小组办公室设在区国土资源局(现为崂山国土资源分局),局长为办公室主任。

随后,区政府下发了《关于加强地质灾害防治工作的通知》,明确了各职能部门、各街道的责任和主要工作制度要求;国土部门下发了《关于填制地质灾害防治明白卡的通知》,发放了《崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害防灾工作明白卡》和《崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害防灾避险明白卡》,82 处地质灾害隐患点每处所涉及的负责单位、负责人、监测人、避险户主各持 1 份,明白卡由国土资源局统一印制发放。根据监测情况变化,明白卡内容每年更新 1 次,可能发生的灾害种类、规模、预警信号、有关联系电话、避险户的撤离路线和安置地点、有关责任人的任务等,一目了然。2003 年以来,每年发放明白卡 900 多份。群众说:“明白卡确实明白,一旦有事真能用得上!”

《崂山区地质灾害防治规划》实施后,各相关部门和街道责任进一步明确、落实;建立了稳定的多渠道资金投入机制,建立了建设项目地质灾害危险性评估制度、矿山地质环境恢复治理保证金制度、矿山地质环境影响评价制度、地质灾害监测和信息上报发布制度、加强地质灾害防治的科普宣传制度,等等。

尤其是,崂山区建立的年度地质灾害防治方案制度,每年都结合当年实际并总结往年的经验、教训,制定出当年的地质灾害防治方案,做到相关部门、单位、人员对当年地质灾害防治工作重点、要求“一年早知道”,心中有数,工作思路明确、责任清楚、准备充分。

领导有力、制度健全、组织周密、要求严格,使崂山区的地质灾害防治工作开展顺畅、成效显著。目

前,崂山区已形成一个领导重视、上下协调、相关部门密切配合、专群结合、防治结合、群防群测、群控群治的地质灾害防治格局。

4 制定落实突发性地质灾害应急预案

在地质灾害防治工作中,制定和落实《突发性地质灾害应急预案》,具有极其重要的意义。崂山区为高效有序地做好地质灾害防治和抢险救灾工作,避免和最大限度地减轻突发性地质灾害造成的损失,维护人民群众生命财产安全和社会稳定,根据国家《地质灾害防治条例》和省、市有关要求,依据《崂山区地质灾害防治规划》,并紧密结合崂山地质灾害现状和自身防治工作经验,认真制定了《崂山区突发性地质灾害应急预案》(简称《预案》,下同),并在逐年贯彻落实中取得经验、效果。

《预案》明确了应急工作指导原则、地质灾害等级划分、应急的指挥机构和职责、各有关部门单位的分工、地质灾害监测和预报制度、备灾工作制度、应急防治反应制度等,体现了以人为本、快速反应、统一领导、分工负责、依靠科学、因地制宜、未雨绸缪、有备无患的指导思想和主要要求。

同时,崂山区还建立了地质灾害速报制度,要求灾情发生后要准确、迅速,在规定时限内上报上级主管部门。

根据《预案》,崂山区成立了以分管区长为指挥长的崂山区突发性地质灾害防治应急指挥部,区政府办公室主任、崂山国土资源分局局长任副指挥长,13 个相关局、崂山风景区管委办公室及各街道办事处负责同志为指挥部成员。指挥部办公室设在崂山国土资源分局,分管局长任办公室主任。指挥部指挥全区地质灾害抢险救灾工作,根据灾情及时启动《预案》;办公室按照指挥部指示、意图和预案部署开展具体工作。

2005 年汛期连降大雨,根据《预案》崂山国土资源分局按照汛期地质灾害防治值班制度,全局 40 多人参与了汛期值班,与市局、区防汛办建立了值班联系,每次遇到强降雨天气,局职能部门工作人员全部靠上共同值班,以应对各种意外情况。在台风期间,坚持 24 小时值班,加强对重点地区的巡查,对地质灾害隐患点巡查达 400 余人次。特别对已发生泥石流灾害的北宅河东社区,及时将有关情况报告局领

(下转第 35 页)

直接行使收回土地使用权的权力,是指请求解除合同的权力,指一方当事人解除合同的意思表示。这种权利是对等的、双向的,土地出让者享有此种权利,土地使用者同样享有此种权利。是否真正有权解除合同,还看合同双方当事人经协商是否达到一致意见,看仲裁机关或人民法院如何认定和裁决。本案中两份出让合同都写明:因执行本合同发生争议,由争议双方协商解决,协商不成,双方同意向经济合同仲裁委员会申请仲裁,也可向人民法院起诉。这也可以看出,解决争议的方式是双方协商,协商不

成时,请求仲裁机关或人民法院依法解决,排除了一方当事人依职权解除合同的方式。以上分析可以看出,国土资源行政部门是不能单方面解除出让合同的,同时也就没有根据出让金是否支付而直接收回土地使用权的行政职权。

国土资源部门日常行使着许多行政职权,行政职权必须要经得起法律的推敲,不能只从表面分析理解,只有正确的、全面的了解研究法律,才能够真正做到依法行政。

(上接第 33 页)

导和区领导,并提出了应急措施,将灾害损失降到最低。国庆长假期间全局 1 天也没休息,全天 24 小时值班值勤。根据《预案》要求,各有关部门也都作了充分的应急准备,全区启动群测群防网络和覆盖全区的地质灾害监测网络,保证及时发现险情和紧急情况信息报送渠道畅通。由于措施得力,应急反应迅速,尽管台风“麦莎”掠过全区,但未造成 1 人伤亡,从而有效地保护了人民生命财产安全。

5 抓好重大地质灾害隐患点的治理

抓好地质灾害隐患点的治理是日常地质灾害防治工作的重点,也是地质灾害防治的基础性工作。

(1) 崂山区本着人员聚居区、重要设施、交通沿线以治为主,其他以避为主的原则,对已发现的地质灾害隐患点分轻重缓急实施综合治理。2003 年以来,先后投资 700 多万元进行了十多个地质灾害点的治理。治理工作得到了市局、省厅、国土资源部的高度重视和大力支持,为加快治理进度,经过积极努力,通过“两权”和保护项目争取国家财政资金 200 余万元,从而极大的推动了全区治理工作的进步,得到了当地群众的欢迎和赞扬。

(2) 分区分类,突出重点。在地质灾害治理中,崂山区根据地质灾害易发区和危险点分布,按照危害大小,结合国民经济和社会发展规划等因素,将全区划分为 3 个地质灾害防治区,即重点防治区、次重点防治区和一般防治区。在重点防治区内共有地质灾害隐患点 60 处,占已查明隐患点总数的 73.2%,有 22 处危险性大的突出隐患都在重点区。对重点防治区、次重点防治区、一般防治区都作了近期、中期、远期防治规划。在此分区分类的基础上对各隐患点的综合治理按轻重缓急作出全面部署。

(3) 进行项目试点,探索治理经验。为探索适合本区地质灾害防治的工程技术措施,提高地质灾害防治水平,加大地质灾害防治宣传力度,崂山区于 2003 年进行了地质灾害治理示范点建设,完成了黄山西崩塌和华阳崩塌 2 处最危险的崩塌地质灾害治理工作。为其他危险性大的地质灾害治理积累了经验。根据《规划》统一部署和业已取得的治理经验,崂山区不断加大地质灾害治理力度,2005 年区财政投资 210 万元,对 9 处危险性大的地质灾害隐患点实施工程治理,到 2006 年 9 月工程全部竣工,达到了治理效果。2006 年区财政又投资 330 万元,对危险性大的 8 处地质灾害隐患点实施工程治理,其中 1 处已完成,其他 7 处正在实施当中。治理项目高要求:专业勘查设计,专家评审把关。崂山区对地质灾害治理项目工程标准严、要求高,每一项工程都做到专业勘察设计、专家评审把关。

2006 年对崂山大石村北崩塌、大石村东北崩塌、小八豆滑坡、竹窝崩塌、我乐村崩塌、兰家村崩塌、河东泥石流、河西村泥石流等 8 处地质灾害隐患点的治理,聘请具有地质灾害治理工程设计资质等级的技术单位承担地质灾害点的地形测量、地质灾害勘查和治理方案设计,形成《崂山区地质灾害防治工程(2006 年续建)地质灾害勘查报告》和《崂山区地质灾害防治工程(2006 年续建)地质灾害治理方案设计》。该报告和方案设计于 2006 年 10 月底通过省市专家联合专家组的评审。2003 年以来,崂山区凡地质灾害防治工程项目竣工后,一律请地质灾害治理技术单位检查验收。从勘查设计到施工监理、验收,地质灾害治理项目全程依靠科学、规范管理、严格要求,保证了工程的质量。