

编者按:中小型公益性水利工程建设事关民生,直接关系到人民群众的切身利益。近年,随着水利投资规模的不断加大,建设项目持续增加,加强面广量大的中小型公益性水利项目的建设管理,提高其管理水平,迫在眉睫。2011年中央1号文件明确提出要不断创新水利发展体制机制,加快水利建设和管理体制的改革。2011年12月初,水利部专门印发了《关于加强中小型公益性水利工程项目法人管理的指导意见》,首次对中小型公益性水利工程项目法人管理作出具体规定,弥补了原有相关制度对中小型公益性水利工程针对性和适用性不强等不足。但是如何运用好这一指导意见,切实规范中小型水利工程项目法人管理,落实项目法人责任制,深化中小型水利工程建设管理体制的改革,是一项实践命题。本期特别约请水利部建设与管理司司长孙继昌对指导意见进行解读,并刊出湖南、宁夏两省(自治区)在落实项目法人责任制中的实践探索和经验做法,希望对读者有所裨益。

# 《关于加强中小型公益性水利工程项目法人管理的指导意见》解读

孙继昌

(水利部建设与管理司, 100053, 北京)

关键词:中小型水利工程;公益性;项目法人;管理模式

中图分类号:TV698.2+F045.6

文献标识码:A

文章编号:1000-1123(2012)02-0012-03

为贯彻落实2011年中央1号文件和中央水利工作会议精神,适应大规模水利建设的需要,进一步加强中小型公益性水利工程项目法人管理,提高项目管理水平,水利部日前印发《关于加强中小型公益性水利工程项目法人管理的指导意见》(以下简称《意见》)。《意见》首次对中小型公益性水利工程项目法人管理作出具体规定,对于进一步规范项目法人组建,落实项目法人责任制,推广集中建设管理模式,深化水利工程建设管理体制的改革具有重要的指导意义。

## 一、《意见》出台的背景

近年,水利建设投资规模不断加大,建设项目持续增加。2011年中央1号文件和中央水利工作会议,对加快水利改革发展作出全面部署,新一轮治水兴水热潮掀起,做好水利工程建设管理

任务艰巨,使命光荣,责任重大。

①中小型民生水利工程成为大规模水利建设的重点。近年,水利投资规模不断加大,民生水利投资比重持续上升,2008年民生水利投入占中央水利投资比重的60%,2011年达到约67%。2010、2011年中央水利投资涉及项目都分别接近1万个,水利项目数量巨大,其中大多数是中小型民生水利工程。无论是从投资比重还是项目数量来看,面广量大、遍布基层和广大农村的中小型民生水利工程日益成为水利建设的重点领域,实施主体基层化的特征更加突出,管理难度加大。

②中小型民生水利工程建设力度更大。2011年中央1号文件提出,要着力推进水利薄弱环节和水利基础设施等十项建设任务。特别是在“十二五”期间,要基本完成5000多条重点中小河流重要河段治理,全面完

成5400座小(1)型和4.1万座小(2)型病险水库除险加固,完成列入规划的2721座大中型病险水闸除险加固任务,在确保2013年解决规划内剩余的1.02亿农村人口、国有农林场和农村学校饮水安全问题的基础上,全面解决新增农村饮水不安全人口的饮水问题,完成50%以上的重点中型灌区续建配套与节水改造任务,新增高效节水灌溉面积5000万亩(333.33万 $\text{hm}^2$ ),新增水土流失综合治理面积25万 $\text{km}^2$ 。此外,还要大力推进小型农田水利等农村水利建设。

③中小型民生水利工程建设管理要求越来越高。国家为小型病险水库除险加固、中小河流治理、农村饮水安全等中小型民生水利工程项目都明确了具体的完成期限,少则一两年、多则三五年即要全部完成建设任务,工期之紧张、时限要求之严格前所未有。

收稿日期:2012-01-05

作者简介:孙继昌,司长,教授级高级工程师。

中小型民生水利工程建设投资巨大,类型繁多,直接关系人民群众切身利益,中央重视,社会关注,纪检、审计、发改、财政等国家相关部门均将工程建设作为监督检查的重点领域,对工程建设管理提出了新的更高要求。

面对大规模水利建设的新形势,必须切实加强中小型民生水利工程建设管理,不断创新建管机制,加快完善法规制度,充实建管力量,确保工程建设的质量、安全、进度和效益。

## 二、《意见》起草、出台的过程

多年水利建设实践表明,将现代建设管理制度拓展应用于中小型民生水利工程建设,是加强工程建设管理的有效途径。项目法人责任制在现代建设管理制度体系中居于首要地位,是做好工程建设的关键和核心,加强中小型民生水利工程建设管理首先要落实项目法人责任制。对于经营性项目,国家要求组建公司制的项目法人,已有具体的管理规定。而对于公益性项目,国家现行规定主要适用于大中型水利工程,对中小型水利工程来说,针对性、适用性和可操作性都不强,亟待出台专门的项目法人管理办法。

近年,针对中小水利工程点多面广、规模不一、种类各异的特点,各地积极探索,不断创新建设管理模式。水利部建设管理司在调研总结的基础上,在小型水库除险加固、中小河流治理工作中推行以县(市)为单元的集中建设管理模式,有效解决了基层技术力量不足、中小工程监管缺位的问题。有的地方成立了常设的项目法人机构,保持了稳定的建设管理力量,专业化管理水平得到提高。代建制、总承包等新型建设管理模式在中小型水利工程中也得到应用。将各地经过实践检验、证明行之有效的好的管理经验和做法加以总结,形成规章制度,以进一步指导和规范中小型公益性水利工程项目法人管理,是确保大规模

水利工程建设顺利推进的需要。

水利部2010年9月组织开展了基层中小型水利工程项目法人责任制实施情况调研,在广泛调查和深入研究的基础上,制定了《意见》的征求意见稿,2011年7月向部有关司局、各流域机构、各省级水行政主管部门广泛征求了意见,经过认真梳理各方意见,进一步修改完善,于12月初正式颁布实施。

## 三、《意见》将着重解决的几个问题

《意见》以国家现行水利工程项目法人管理规定为基础,立足中小型公益性水利工程建设与基层技术力量实际,充分借鉴各地好的经验、做法,综合考虑项目类型、地区差异,着重解决中小型公益性水利工程项目法人管理的关键问题。

①大力推广集中建设管理模式,提升项目实施层次,提高项目法人规格。《意见》要求,按照精简、高效、统一、规范和实行专业化管理的原则,县级人民政府原则上应统一组建一个专职的项目法人,负责本县各类中小型公益性水利工程建设管理,全面履行工程建设期项目法人职责。有条件的县可组建常设的项目法人,办理法人登记手续,落实人员编制和工作经费,承担本县水利工程建设管理职责。从分散管理到集中管理、专业化管理,可有效提高管理水平和工作效率。

②规范项目法人组建程序,理顺项目管理关系,促进水行政主管部门职能转变。《意见》提出,项目法人由县级人民政府或其委托的同级水行政主管部门负责组建,报上一级人民政府或其委托的水行政主管部门批准成立,并报省级水行政主管部门备案。项目法人具有独立承担民事责任的能力。县级水行政主管部门是项目法人的主管部门,应加强对项目法人的指导和监督。水行政主管部门主要负责人不得兼任项目法人的法定代表人。

③健全项目法人机构,整合人力资源,合理配备专业力量。统一组建项目法人,可有效整合现有专业技术力量,集中使用管理,解决基层建设管理专业技术人员缺乏的困难。另外《意见》明确,项目法人的人员配备要与其承担的项目管理工作相适应,法定代表人、技术负责人和财务负责人应为专职人员,具有相应的专业技术职称(从业资格)、工作经验和能力;人员结构合理,应有满足工程建设需要的技术、经济、财务、招标、合同管理等方面的管理人员。项目法人应有适应工程建设需要的组织机构,一般应设置综合、计划财务、工程技术、质量安全等部门,并建立完善的工程质量、安全、进度、投资、合同、档案、信息管理等方面的规章制度。

④明确项目法人职责,加强对工程建设的组织领导。《意见》指出,项目法人是中小型公益性水利工程建设责任主体,对项目建设的全过程负责,对项目的质量、安全、进度和资金管理负总责。现场建设管理机构作为项目法人的派出机构,其职责应根据实际情况由项目法人制定。县级人民政府可成立工程建设领导协调机构,加强对中小型公益性水利工程建设组织领导,协调落实工程建设地方配套资金和征地拆迁、移民安置等工程建设相关的重要事项,为工程建设创造良好的外部条件。

⑤建立和完善对项目法人的考核制度,建立健全激励约束机制,加强对项目法人的监督管理。《意见》提出,考核组织单位要根据考核对象的职责,细化考核内容、考核指标和考核标准,重点考核工作业绩,并建立业绩档案。根据考核情况,结合各级有关部门开展的检查、稽察、审计等情况,考核组织单位可在工程造价、工期、质量和安全得到有效控制的前提下,对做出突出成绩的法定代表人及有关人员进行奖励,对不称职的法定代表人及有关人员进行处罚和调整。项目法人及相关

人员的信用信息纳入水利建设市场主体信用体系,不良行为记录按照有关规定予以公告。

⑥积极试点代建制、总承包等新型建设管理模式,实行专业化的建设管理。《意见》提出,具备条件的地区,可以在中小型公益性水利工程建设管理中试行代建制或总承包制,由项目法人通过招标选择专业化的项目建设管理单位(代建单位)或具有总承包资质的单位,负责组织实施工程建设。

#### 四、贯彻执行《意见》的工作建议

《意见》是指导中小型公益性水利工程建设项目法人管理的第一个指导性文件,其颁布实施必将对落实中小型公益性水利工程项目法人责任制产生积极影响。各级水行政主管部门只有充分认识《意见》的重要意义,正确理解《意见》的主要内容,才能结合实际贯彻执行好《意见》的各项规定。

①全面理解《意见》的内涵。对于水利行业来说,集中建设管理等建管模式总体上还是新生事物。而中小型公益性水利工程政策性强,项目点多面广量大,建设规模相对较小,往往需要组织群众投工投劳、自筹资金,建设情况十分复杂。制定《意见》过程中已考虑到这些因素。要正确把握《意见》内涵,积极推进项目法人组建、管理工作规范化、制度化,同时因地制宜,做到原则性与灵活性相结合,推动中小型公益性水利工程全面落实项目法人责任制。

②抓紧完善县级建设管理机构。当前和今后一段时期,既是开展大规模水利建设的战略机遇期,也是完善水利工程建设管理组织机构的战略机遇期。要抓住水利建设投资稳定增长、建设任务相对充实的有利时机,按照《意见》的要求,抓紧组建县级项目法人,将本县各类中小型公益性水利工程统一管理起来,同时积极推动

县级项目法人转为常设机构,多种方式充实项目法人力量,建立稳定的建设管理机构和队伍,扭转基层技术力量薄弱的局面,为水利事业的长远发展打下良好的基础。

③推进水利建设管理体制变革。2011年中央1号文件提出,加快水利工程建设管理体制变革,对非经营性政府投资项目,加快推行代建制。据此,《意见》要求中小型公益性水利工程建设积极试点代建制、总承包等新型建设管理模式。推行代建制、总承包是水利工程建设管理体制变革的新任务,也是一项艰巨而复杂的系统工程。要结合水利建设实际,正确处理好代建制、总承包与现行建设管理制度的关系,既要解放思想,实事求是,大胆试点,又要注意积累经验,不断完善,稳步实施,推动水利工程建设管理体制变革不断走向深入。

责任编辑 张瑜洪

(上接第22页)

#### 3.宏观领域:以气候带为单元,构建服务城市的宏观外围大系统

①加强环首都绿色生态圈建设。北京地处蒙古高原、太行山脉、燕山山脉与华北平原的过渡带,“左环沧海,右拥太行,北枕居庸,南襟河济”,属大陆性季风气候。自然禀赋条件决定解决北京的PM2.5问题,必须大范围合作,地带性布局。一是要构建京冀交界生态圈,加大两地合作,在河北与北京直接接壤的14个县,加大水土保持生态治理,让这一地区的水土流失治理程度,以保水保空气质量为重点的生态清洁小流域治理速度,力争与北京早日相衔接。二是构建河北太行山、燕山腹地生态圈,结合国家扶贫开发计划实施,加大水土资源的保护和科学开发。三是构建内蒙古、山西外围生态圈,重点是防沙治沙、防治荒漠化。

②加强京津风沙源治理。2000年春季,强沙尘暴多次袭击京津地区,2001年国家实施京津风沙源治理工程,工程西起内蒙古达拉特旗,东至河北平泉县,南起山西代县,北至内蒙古东乌旗,东西700km,南北600km,涉及北京、天津、河北、山西、内蒙古五省(自治区、直辖市)的75个县(旗、市、区),面积为45.8万km<sup>2</sup>。工程主要通过退耕还林、小流域治理等措施,恢复北京周围地区的林草植被,提升水土资源的承载能力,减轻了北京的风沙危害和污染。但由于这一地区属于农牧交错带,生态环境非常脆弱,群众也比较贫困,应该坚持长期治理、综合治理,正确处理好保护与开发的关系,让生态系统、经济系统向双赢方向发展,进而构建良性的生态经济系统,从地带的源头上降低PM2.5对北京的影响。

③加强综合监测评价。水土保持

是通过构建良好生态系统来体现水是生命之源,生产之要,生态之基。只有对水土保持各项措施进行监测评价,才可知道水土保持在治理空气中PM2.5的直接作用,与其他措施配套的综合作用。为此,必须加大区域、北京市境内和具体实施的项目等层面监测,并建立科学的评价标准,才能量化水土保持在治理北京空气中PM2.5的作用。

参考文献:

- [1] 中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定[J]. 中国水利,2011(4).
- [2] 刘震. 依法防治水土流失 努力开创水土保持工作新局面[J]. 中国水利,2011(12).
- [3] 牛崇桓. 新水土保持法主要制度解读[J]. 中国水利,2011(12).
- [4] 郭薇. 鼓励公民参与水土流失治理[J]. 中国环境报,2010-08-24.

责任编辑 李建章