

湖南中小型公益性水利工程集中建设管理的实践与思考

王 平, 刘新文

(1.湖南省水利厅,410007,长沙;2.湖南省娄底市水利局,417000,娄底)

关键词:水利工程;建设管理;实践;思考;湖南

中图分类号:TV698.2+F045.6

文献标识码:B

文章编号:1000-1123(2012)02-0015-03

湖南省水利建设以中小型项目为主,点多面广,建设主体主要集中在县一级。2008年以来湖南省中小型水利工程建设投资强度增大,建设速度加快,建设管理任务加重,但随之而来出现的项目法人责权利不统一、建设管理力量薄弱、履行职责难到位等矛盾十分突出。为此,从2008年起,湖南省从小型病险水库除险加固开始试点,逐步在中小型水利工程建设中推行了集中建设管理模式。2011年中央1号文件颁发后,湖南省开始对中小型水利工程全面实行集中建设管理。

一、湖南省中小型公益性水利工程集中建设管理实践

1. 实践过程

(1) 试点阶段

2008年,党中央和国家作出了用3年时间完成全国病险水库除险加固专项规划实施的重大决策。湖南省纳入国家专项规划病险水库除险加固项目共634座水库项目,其中大型1座,中型123座,小(1)型510座,是国家专项规划病险水库数量最多、建设任务最重的省份。面对如此多的小型水库除险加固项目,按过去的管理模式,省内基层水利部门建设管理、施

工和监理力量均难以适应大规模水利建设的需要。此阶段,湖南省水利厅对集中建设管理的运作模式和管理制度进行了探索,印发了《湖南省水利工程项目法人导则》,指导各地对大中型项目以原水库管理单位为基础组建项目法人,对小(1)型项目以县级区域为单元组建一个小型病险水库除险加固项目部,作为项目法人,对辖区内所有小(1)型项目进行集中建设管理。此阶段的项目法人机构属于临时机构,人员从县级水利部门抽调组成,项目法人的法定代表人大多由水利部门有关领导担任。

(2) 推广阶段

在小型病险水库除险加固项目集中建设管理取得明显效果后,湖南省逐步将集中建设管理模式推广到了农村安全饮水、中小河流治理、小型农田水利重点县建设等项目。各地参照小型病险水库除险加固项目法人组建和管理模式,对农村安全饮水、中小河流治理、小型农田水利重点县建设等项目,以县级区域为单元,分类组建了项目法人,对各类项目分类进行集中建设管理。此阶段,湖南省水利厅组织编制了《湖南省中小水利工程项目法人工作手册》,对中小水利工程项目法人

组建、内设机构设置和工作职责、工作流程和管理制度进行了规范,进一步完善了各地中小型公益性水利工程集中建设管理工作。

(3) 全面实行阶段

2011年中央1号文件颁发后,湖南省在认真总结、广泛调研的基础上,省政府印发了《湖南省加快水利改革试点工作方案》,确立了水利工程建设管理体制改革的思路:“健全水利工程分级建设负责制,完善项目法人责任制,创新建设管理模式。对新建大中型水利工程,试行工程总承包和代建等新的建设管理模式,促进水利建设管理的专业化、社会化;对中小型水利工程建设,以县级区域为单元组建一个项目法人进行集中管理,实现建设主体和监督主体的分离,推进水利建设管理的专业化和规范化;对小型农田水利等公益性水利工程,积极推广农民直接参与的建设管理新模式,发挥农民的主体作用,确保工程建得成、用得起、长受益。”省政府在试点工作方案中,要求全省各县(市、区)在2012年2月28日前,全部成立建管中心,对中小水利工程全面实行集中建设管理。目前全省已有多数县(市、区)已经或正在通过编制和财政部门审批设立常设的项目

收稿日期:2012-01-12

作者简介:王平,高级工程师,建设管理处副处长。

法人机构,承担本县级行政区内各类水利建设工程项目法人职责。

2. 主要做法

(1) 规范项目法人组建

①同一县域内的中小型病险水库(水闸)除险加固、农村饮水安全、灌区续建配套与节水改造、泵站改造、中小河流治理、水土保持等中小型水利工程建设,以县级区域为单元组建水利建设工程项目管理中心(以下简称建管中心)作为项目法人,实行工程项目集中管理。

②建管中心必须符合国家大中型水利工程项目法人组建的有关规定。建管中心的组建方案由县级水利部门提出,报市级水利部门审查同意后,由县级人民政府批准并任命项目法定代表人和技术负责人,报省水利厅备案。

③县级人民政府应明确建管中心承担本地区各类公益性和准公益性中小型水利建设工程项目管理的职责,人员编制从水利部门内部调剂解决。

④建管中心是本地区中小型水利工程项目建设的责任主体,行使工程建设期项目法人职责,对项目建设的质、安全、进度和资金管理负总责。县级水利部门是建管中心的主管部门,对工程建设进行监督检查和验收,对建管中心的工作进行监督和考核。水利部门的主要负责人不得在建管中心兼职,以确保政事分开和建设权与监督权的分离。

⑤建管中心应根据本地区中小型水利工程项目类别和任务情况,分项目类别和工程设立现场建设管理机构,加强工程建设管理。工程完工并验收合格后,及时将工程移交给工程管单位或工程管护责任主体。

(2) 推行集中打捆招标

由项目法人按照便于组织施工和管理的原则,将本县内多个中小型水利工程分类打捆招标,对同批下达实施计划的项目实行集中公开招标,提高项目招标的竞争性、吸引力,选择优秀的施工单位和监理单位,优化

资源配置。

(3)试行代建制和工程总承包制在大力推进中小型水利工程集中建设管理的同时,湖南省选择部分市县进行了代建制和工程总承包制试点。由项目法人选择综合实力较强,具有相应设计、监理和工程总承包资质的单位对小型水库除险加固项目进行代建,对部分堤防建设工程项目进行设计施工总承包。从试点情况来看,项目实施进展顺利,较好地解决了项目法人单位人员不足的矛盾,促进了建设管理的专业化、规范化、社会化。

(4)完善集中建设管理模式下的监管体系

①对招标投标监督,湖南省明确各市级水行政主管部门负责对本行政区域内小型病险水库除险加固项目招标投标活动实施行政监督。省水利厅对招标投标活动和招标投标行政监督行为进行监督检查,受理招标投标行政复议。

②对开工报告审批,湖南省明确小型病险水库除险加固项目开工报告由县级水行政主管部门审查,市级水行政主管部门审批并负责监督实施。

③对建设实施过程中的监督检查,按照以县为建设主体、市为监督主体、省为督导主体的总体思路,建立了县级主管部门日常检查,市级主管部门定期和阶段性检查,省水利厅巡回检查、专项检查和重点稽察督导的监管机制。

3. 几点体会

自2008年以来,湖南省通过推行中小型公益性水利工程集中建设管理,克服了任务重、技术和管理人员缺乏的矛盾,强化了建设管理,确保历年各类中小型公益性水利工程年度建设任务顺利完成。集中建设管理模式主要有4个方面的优势:

①有利于优化整合基层水行政主管部门和水管单位技术和管理力量,缓解大规模水利建设形势下,基层人才紧缺的矛盾。

②有利于项目法人对点多面广的中小型水利建设项目实行打捆招标,提高招标项目的竞争性和吸引力,选择优秀的施工和监理单位,优化施工和监理等市场主体单位的资源配置,更好地落实招标投标制的要求和目标。

③有利于解决中小型水利工程建设周期短、单独组建的项目法人存续时间短、不能有效积累经验规范管理的问题,提高中小型水利工程建设管理的专业化和规范化。

④有利于健全水利工程建设的监督机制,明确由项目法人负责组织工程建设,水行政主管部门进行监督管理,实现政事分开、建设权和监督权分离。

二、对进一步全面推行中小型公益性水利工程集中建设管理的思考

1. 中小型水利建设工程项目法人管理存在的主要问题

几年的实践证明,对中小水利工程分类实行集中建设管理,为推动基层中小型水利工程建设发挥了很大的作用。但目前普遍采用的由主管部门与临时机构性质合二为一的项目法人,即政府直接负责的“代办制”形式,在实际工作中存在一些缺陷和问题。

(1) 机构组建尚欠规范

以各县市区水利(水务)局为基础组建的项目法人,以临时性机构为主,大多依据投资性质和业务对口关系,几块投资就形成几个项目法人,缺乏整体运作考虑。多数地方水利专业技术人才严重缺乏、素质不高,难以与项目法人组建的要求和标准相适应。

(2) 政府行为与市场行为未分离

主管部门与项目法人合二为一,客观上形成了政府行为与市场行为未分离。各县级水行政主管部门的主要精力都放在推进项目建设上,过多地承担了项目业主的职责,负担了过多的具体业务工作,很大程度上影

响了政府职能的发挥,政策研究、宏观管理、市场监管、质量监督等职能不到位。

(3) 地方和群众积极性难调动

中小型水利工程原来的管理主体大多在乡村等基层。而由项目主管单位集中组建的项目法人,大多没有吸收乡村两级参与建设管理。在开展项目建设时,因工程建设过程中的管理主体发生变化,致使乡镇和基层对项目建设的参与程度不高,甚至出现无理要求多、恶意阻碍的现象。

(4) 工作经费缺保障

临时机构性质的项目法人没有专门经费来源,部分人员工资可在原单位发放,但在建设资金不能足额到位的情况下,项目法人工作经费没有保障,影响工作开展和管理效果。

(5) 履行职责难到位

公益性水利工程效益主要是社会效益,建设资金基本上是各级政府的投入,建设资金、配套资金的大小取决于各级政府的重视程度和各级财政的收支状况,作为项目法人在筹资方面所能起到的作用是有限的、被动的,很难履行好筹措落实建设资金的职责。

(6) 项目法人的监管难到位

项目法人的工作人员多是水行政主管部门的管理人员,在整个建设过程中既是工程建设的市场主体,又是政府监督主体。如缺乏有效监督约束机制,会致使一些项目法人权力过大,监管失效。实践中也存在项目法人随意改变实施计划、内容和乱作为的问题。

2. 加强和完善公益性中小型水利工程项目法人管理的对策

中小型公益性水利工程建设项目法人责任制实施过程中主要问题是权责不统一、权责难落实、监管难到位。可通过以下途径逐步完善项目法人管理:

(1) 组建常设的项目法人单位,统筹负责中小型公益性水利工程建设

中小型公益性水利工程建设是一项长期任务,是农村民生工程的

关键,是政府投资的重点,各地县级人民政府应落实人员编制和工作经费。

(2) 严格项目法人组建标准,提高项目法人管理水平

要严格根据国家 and 水利部有关规定,结合本地建设任务需要,规范组建项目法人。项目法人应有适应工程建设需要的组织机构,项目法人的人员配备要与其承担的工程项目管理工作相适应,法定代表人、技术负责人、财务负责人应为专职人员,熟悉有关水利工程建设方针、政策和法规,具有组织水利工程建设管理的经历,有丰富的建设管理相关经验,参加过相应培训。人员结构要合理,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。

(3) 健全现场建设管理组织体系,调动地方和群众参与建设和管理的积极性

中小型公益性水利工程建设投资是由国家财政出资的,政府有关部门应负主责。在管理模式上,要健全县乡政府协调机构、主管部门、项目法人、现场管理机构 4 个层次的组织体系,明确各自职责。县乡两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。项目法人组建中小型水利工程现场建设管理机构时要吸收乡村两级参加建设管理,特别是要充分发挥乡镇水利服务机构和村组群众作用,调动项目所在地政府、村民合作组织和群众参与建设和管理的积极性。可以考虑在项目法人机构组建的同时,按法人+现场管理机构一并核定编制,成立二级现场管理机构,每个现场管理机构的人员原则上不少于 6 人,其编制可纳入乡镇管理,但现场机构的组建必须经主管部门和项目法人的批准,项目法人

可以根据各地工程建设的情况进行力量调配和使用。

(4) 加强监督检查,健全监督制约机制

县级人民政府在批复组建项目法人时要明确项目法人是工程建设的责任主体,县级水行政主管部门是其上级主管部门,实行工程建设主体和监督主体的分离。项目主管部门和上级水行政主管部门要建立和完善对中小型水利工程建设实施情况的监督检查制度,加大监督检查力度;要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;要加强对项目法人及其法定代表人、技术负责人、财务负责人的考核管理,并会同项目法人对现场管理机构进行考核,实行结果考核与过程评价相结合、考核结果与奖惩措施相挂钩、建设管理责任可追溯的考核制度。

(5) 加大水利建设管理人才培养和引进力度,推行代建制和工程总承包制

根据水利工程建设特点,制定和完善项目代建和工程总承包资质标准,积极培育代建和工程承包市场主体,受项目法人委托对中小型水利工程项目进行专业化的建设管理。这既是推进水利工程建设专业化和社会化的需要,也是缓解水利建设管理人才严重不足矛盾的有效途径。

三、结 语

中小型公益性水利工程是大规模水利建设的主战场,项目法人责任制是水利建设管理体制改革的核心理念,必须遵循水利工程建设项目的特点,正视水利系统当前的实际,结合水利改革发展的近远期目标,理顺水利建设管理中的体制机制障碍,进一步明确权责,整合力量,规范管理,提高水平,适应大规模水利建设的需要。

责任编辑 张瑜洪