

辽宁省农村水利工程维修养护项目实施中的问题及对策

梁立章¹ 张岳峰²

(1. 辽宁省农村水利建设管理局, 辽宁 沈阳 110003;
2. 水利部发展研究中心, 北京 100038)

【摘要】 本文从辽宁省农村水利工程维修养护的基本情况入手,分析其在实施维修养护项目管理方面存在的问题和难点,从制度建设、资金分配、实施程序、项目安排、质量监管、资金管理角度阐述了辽宁省在农村水利工程维修养护项目管理方面所做的探索和尝试。

【关键词】 制度办法; 管理程序; 工程质量; 资金管理

中图分类号: TV512

文献标志码: B

文章编号: 1005-4774(2017)04-0074-04

Problems of the implementation of rural water conservancy engineering maintenance and curing projects in Liaoning Province and countermeasures

LIANG Lizhang¹, ZHANG Yuefeng²

(1. Liaoning Rural Water Conservancy Construction Bureau, Shenyang 110003, China;
2. Development Research Center of the Ministry of Water Resources, Beijing 100038, China)

Abstract: The paper starts with basic situation of rural water conservancy engineering maintenance and curing in Liaoning Province. Problems and difficulties in the aspect of managing maintenance and curing works are analyzed. The exploration and attempts of managing rural water conservancy engineering maintenance and curing projects in Liaoning Province are described from the aspects of system construction, capital allocation, implementation procedures, project arrangement, quality supervision, capital management, etc.

Keywords: rules and regulations; management procedures; engineering quality; capital management

1 基本情况

辽宁省现有农村水利工程 34.6 万处,由于工程大多建设于 20 世纪 70 年代以前,受当时建设资金缺口大等因素影响,工程普遍标准低、质量差、配套不全,且经过多年的运行,设施设备老化失修、损坏现象比较严重^[1-4]。据调查统计,全省无法正常运行的工程约占总

数的 13.4%。

为解决水利工程长期以来“重建轻管”的问题,按照 2011 年中央 1 号文件要求,水利部设立农田水利工程维修养护基金,自 2013 年起开始在全国范围内下达维修养护资金。与此同时,辽宁省在 2014 年,按照国家有关要求及省级农村水利工程管理办法规定,从省

级土地出让收益计提的农田水利建设资金中安排资金用于农村水利工程维修养护。至2015年,全省下达省以上维修养护资金5.74亿元,其中中央资金2.11亿元,省级资金3.63亿元,实施维修养护项目11308处。

2 存在问题及原因分析

水利工程维修养护资金的投入,对于全省水利工程长期匮乏维护的现状具有重要的改善作用,实施维修养护项目将大幅改善全省农村水利工程运行状况,并促进工程运行管护工作。但应注重如何有效实施维修养护项目,若继续遵循常规的水利工程建设实施仍会出现当前普遍存在的一系列问题和难点^[5-8]。

2.1 项目管理无章可循

一是关于农村水利维修资金的设立、筹资渠道没有明确,农村水利工程亟须实施维修养护项目,但资金来源、筹资主体等都没有制度化;二是缺乏明确的维修养护管理办法,维修养护资金如何申请、申报主体、组织实施主体以及组织实施规范均未明确;三是维修养护项目缺乏监督和考核,项目实施过程中的资金监管、质量保障等缺乏实施细则和考核标准。

2.2 项目实施不易操作

一是已有项目管理方式主要针对新建工程,而维修养护工程实施程序与之有很大的区别,无法“生搬硬套”;二是各地实际情况不同,项目管理要求标准不一,无法实行统一模式“一刀切”;三是维修养护项目分散,数量较多,工程量却很小,即便是“打捆”招标,实施起来难度仍然很大。

2.3 工程质量监管困难

一是质量标准不易制定,达不到新建工程质量要求,不能按照新建工程的质量检查、检测的标准衡量;二是维修养护工程多为小修小补,甚至是随坏随修,质量监管很难及时到位;三是项目分散,点多面广,基本都在田间地头,山腰河滩,质量监管鞭长莫及。

2.4 项目资金监管困难

一是项目多而分散,工程资金审核难度大;二是项

目实施主体不一,资金拨付方式多样化;三是当地县域经济状况不好,资金拨付缓慢。

3 思路及对策

针对以上问题和难点,辽宁省采取了一系列措施积极进行改善。

3.1 完善制度,出台一系列管理办法,明晰规定内容

一是出台《辽宁省农村水利工程管理办法》,明确规定了“省、市、县三级财政从本级水利非税收入、按国家规定从土地出让收益计提的农田水利建设资金中,按照不低于20%的比例安排资金,作为农村水利工程管理专项资金,专款专用,用于工程的维修、养护和管理”;二是在管理主体、落实管护责任基础上,围绕管护经费筹集、分配使用及效益评价等关键环节,水利厅与财政厅联合制定了《辽宁省省级农村水利工程维修养护项目及资金使用管理办法》;三是水利厅编制印发了《辽宁省农村水利工程维修养护项目验收方案》及《辽宁省农村水利管理绩效考核细则》,规范明晰了竣工验收、绩效考核等具体要求,建立了农村水利管理绩效考核奖补机制。

3.2 因地制宜,创新工程实施程序,严格质量监管

a. 优化项目前期工作。项目安排的一般原则:一是符合维修养护资金的使用范围,只能用于工程维修、养护和日常管理,不能用于新建、改建、扩建项目;二是重点用于农村饮水、灌溉、排涝及防洪工程等;三是结合当前农村水利工作的特殊需求,如2015年春旱期间优先用于抗旱工程;四是结合项目区农村水利管理工作成效、管护主体积极性及项目轻重缓急程度综合确定。维修养护项目实行“乡镇申报、县级复核、市级审批、省级备案”的管理模式:每年管护主体根据工程实际状况向乡镇水利站提交工程维修养护申请,由乡镇水利站审核、汇总后报送县级水利部门;县级水利部门会同财政部门对申报项目进行复核,结合当年维修养护资金额度,按照轻重缓急原则

编制项目计划及实施方案;市级水利部门会同财政部门对项目计划及实施方案进行审查、批复后,县级水利部门即可组织项目实施,项目计划及批复文件报送省水利厅备案。

b. 依据项目特点灵活实施项目。养护项目可以结合本地实际,采取委托专业机构、招投标、承包、购买社会服务等多种形式确定实施单位。结合维修养护项目数量多、规模小、地点分散、技术含量不高、随时发生及应急实施的特点,从实际出发,直接确定承包人的方式更符合项目管理实际需要。批量采购的材料设备一般实施政府采购,严格控制材料设备的质量。

c. 严格项目管理制度。项目管理实行“六个严格”。一是严格按照批复组织实施。项目实施内容严格按照批复的项目计划及实施方案实施,项目变更必须履行报批手续,由市级批复后,报省厅备案。二是严格遵守财务管理制度。财务结算实行县级财政报账制,主要设备材料实行集中招标或政府采购,资金要用于维修养护项目的人工费、材料费、机械使用费等重点支出。三是严格执行项目公示制度。通过网络、村务公开栏等形式,在项目立项前、施工中、完工后三个阶段,将项目遴选程序、遴选结果、建设内容、资金来源、招标投标情况、资金使用、工程效益及监督电话等情况进行公示,主动接受各方面的监督。四是严格控制项目质量。实行专业监理公司、县水利部门、乡镇水利站、村水管员及受益群众代表对项目实施过程进行全程监督,主要材料设备有质量合格证,严格控制项目质量。五是严格要求项目实施进度。实行项目进度旬报制度,实时掌握项目进展情况,对进度落后的县区进行实地督促和全省通报,将项目完成情况作为省政府对市政府考核、农建“大禹杯”考核和农村水利管理绩效考核的重要指标,确保项目按时优质完成,尽早发挥资金使用效益。六是严格项目档案管理,项目验收档案资料要求内容齐全、分类清晰、管理规范,有实施前后对比的影像资料。

d. 规范项目验收程序。项目验收实行“县级初

验、市级验收、省级抽查”的方式。县级初验由县级水利部门负责整理项目竣工验收资料,会同财政部门对项目逐项进行现场验收,对隐蔽工程等薄弱环节进行重点验收,验收合格后,向市级水利部门提交验收申请。市级验收由市级水利部门会同财政部门共同组织,按照不低于项目计划数10%的比例进行抽查,现场查看项目实施情况及成效,走访管护主体及受益群众代表,查阅项目验收档案资料,出具验收意见。省级抽查由省水利厅对验收结果进行抽查,对抽查不合格的地区责令限期整改,整改后重新抽查,省级抽查结果作为分配下批次资金的重要依据。通过项目验收,进一步强化了项目管理,及时总结经验和不足,提高了建设管理人员的责任意识。

3.3 合理分配,严格资金监管,规范拨付流程

a. 资金分配公正化。省以上资金安排实行因素分配法,其中县(市、区)乡镇行政区域面积占权重50%、乡镇人口数量占权重30%、省级绩效考核结果占权重20%。资金覆盖范围为全省完成基层服务体系建设的76个县区,其中40个县、36个涉农郊区。

b. 资金使用纪律化。明确资金专项用于维修养护项目的人工费、材料费、机械使用费等重点支出。要求市县财政部门应会同水行政主管部门按照现行法律法规及预算和财务管理制度,加强对专项资金的管理和监督,切实做到专款专用,严禁截留、滞留、转移、挪用和平衡预算。

c. 资金拨付规范化。县水利部门作为项目法人资金拨付的一般流程:项目完工后,施工单位提交请款报告(支付申请)至县水利部门,县水利部门会同财政部门组织监理单位、质监及农水等股室等对工程量、工程质量等进行现场核验;验收通过后将请款报告报送至县财政部门,经县财政部门审核后支付给施工单位。乡镇政府作为项目法人资金拨付的一般流程:项目完工后,施工单位提交请款报告(支付申请)至乡镇政府,乡镇政府组织相关单位对工程量、工程质量进行现场核验后报送县水利部门,县水利部门会同财政部门

对项目进行验收;验收通过后将请款报告报送至县财政部门,经县财政部门审核后拨付至乡镇财政所,乡镇财政所支付给施工单位。

4 结 语

自实施维修养护项目以来,辽宁省本着制度先行的原则,从项目实施过程、资金分配管理、质量监督等方面不断探索,制定了一套较为完整的制度体系,规范了项目管理和资金使用,让维修养护资金发挥出应有的作用,农村水利工程运行状况有了较大改善,工程运行管护水平也有了大幅提升。辽宁省在农村水利工程维修养护项目管理方面所做的探索和尝试,可为各地水利工程维修养护项目的有效实施提供借鉴和参考。◆

参考文献

- [1] 李锋德,黄福军,罗兆军. 辽宁省农村水利现状与发展研究[J]. 中国水利,2006(9):38-40.
- [2] 刘旭升,梁立章. 辽宁省农村水利工程建设管理问题及对策研究[J]. 水利发展研究,2016,16(8):36-38.
- [3] 王莉莉. 辽宁省农村水利发展现状及对策研究[J]. 内蒙古水利,2014(1):32-33.
- [4] 王福东,白玉新. 对辽宁省农村水利管理工作的思考[J]. 水利发展研究,2014,14(7):42-45.
- [5] 冯梅,陈渊,孙宏明. 浅谈水利工程维修养护工程的项目管理[J]. 水利科技与经济,2010,16(7):783-783.
- [6] 高姗. 新时期水利工程维修养护管理初探[J]. 山西水利,2012(7):49-50.
- [7] 崔庆瑞,张修印,张继荣. 水利工程维修养护规范化管理刍议[J]. 水利技术监督,2007,15(6):55-57.
- [8] 唐庆瑜. 辽阳市农村水利工程维修养护调查研究[J]. 工程技术(文摘版),2015(65):00001-00001.

(上接第 67 页)

太白湖、王大圩港等防区内的渍水由王大圩泵站自排闸通过孔龙镇的义务沟、邢港、幸福港引入东西港,启动清江口、八一泵站以 $50\text{m}^3/\text{s}$ 排入长江。武穴市在 7 月 25 日 20 时童司牌闸开闸引太白湖 $20\text{m}^3/\text{s}$ 水入武山湖,共计排出流量达 $70\text{m}^3/\text{s}$ 。太白湖 7 月 27 日 11 时最高洪水位 16.89m,8 月 2 日 21 时太白湖水位只退到 16.65m,6d 时间降 0.24cm。而武山湖水经官桥西泵站抽出,过百米港后直入长江,排水流量 $51\text{m}^3/\text{s}$ 。7 月 3 日 20 时,武山湖水位达最高洪水位 17.84m,7 月 26 日 17 时水位退至警戒水位 16.50m,每天水位下落 0.05~0.10m。武山湖直接通过百米港排水,没有连接圩堤,排水效果明显。

b. 建立“三湖”地区联防联治机制,促进经济环境协调发展。按照区域联防联治工作机制,三县(市、区)加强协调互动,实现信息共享。一方面,统一编制

“三湖”地区抗旱排涝规划。整合资源,合理布局,完善区域抗旱排涝体系,进一步促进华阳河流域抗旱排涝统一调蓄。尽力争取临江建设排涝泵站,减轻内湖防洪压力。另一方面,建立重大问题应急响应制度,统一预警和应急响应等级,加强相邻地区应急联动,及时通报跨行政区域影响或可能影响相邻县(市、区)的重大舆情等,做到第一时间发现、第一时间解决。同时,建立重点项目信息通报制度。

c. 打造百米港景观工程。从武穴闸到官桥泵站长 3.5km,港上口面宽度达 100m。东西坝坝面宽度 8m 以上,内外边坡 1:2。在非汛期时,将百米港水位控制在 17.00~18.00m 之间,东西坝建成景观工程。百米港距武穴主城区只有 5km,从南到北有长江干堤、百米港二桥、百米港一桥贯穿,交通极为便利。可以通过整治堤防、绿化“一港两岸”,沿岸设置景观小品,逐步形成一定规模的旅游景点。◆