

# 流域机构水利稽察对策研究

雷俊荣<sup>1</sup> 王志英<sup>2</sup> 张卓然<sup>3</sup>

- (1. 中华人民共和国水利部, 北京 100053;
2. 水利部建设管理与质量安全中心, 北京 100038;
3. 水利部长江水利委员会, 湖北 武汉 430010)

**【摘要】** 本文介绍了流域机构水利稽察工作现状,分析了流域机构水利稽察工作存在的问题,从统筹安排三支稽察力量、加强稽察队伍建设、优化稽察工作模式、加强成果应用、创新稽察方式和强化信息化管理等方面,对加强流域机构水利稽察工作做了研究和探讨,提出了相应对策,具有一定的参考价值。

**【关键词】** 流域机构水利稽察; 现状; 问题; 对策

中图分类号: TV212.4

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)05-0054-04

## Countermeasures research of basin institutions water conservancy inspection

LEI Junrong<sup>1</sup>, WANG Zhiying<sup>2</sup>, ZHANG Zhuoran<sup>3</sup>

- (1. Ministry of Water Resources of People's Republic of China, Beijing 100053, China;
2. Construction Management and Quality Safety Center of the Ministry of Water Resources, Beijing 100038, China;
3. Changjiang River Water Resources Commission of the Ministry of Water Resources, Wuhan 430010, China)

**Abstract:** In the paper, the current situation of basin institutions water conservancy inspection is introduced, and the existing problems are analyzed. The strength of basin institutions water conservancy inspection works are researched and discussed from the aspects of continuously arranging three inspection forces, enhancing the construction of inspection teams, optimizing the work mode of inspection, strengthening the application of the results, creating inspection modes and intensifying information management. Corresponding countermeasures are proposed which have some reference value.

**Keywords:** basin institutions water conservancy inspection; current situation; problems; countermeasures

水利稽察是规范水利基本建设行为,加强国家水利建设投资管理,提高建设资金使用效益,确保工程质量,而针对以国家投资为主的水利工程建设全过程进行监督、检查的一项重要工作。水利稽察肩负着保障国家水利工程项目保质、保量顺利实施,按期发挥效益的重要使命。

流域机构水利稽察是开展流域内稽察工作的主力军,自2010年建立流域机构水利稽察工作机制以来,取得了一定的成绩,但也存在一些制约发展的问题。

本文结合流域水利稽察实际情况,阐述了流域水利稽察工作的现状,分析了存在的问题,并提出了加强流域机构水利稽察工作的建议。

### 1 流域机构水利稽察现状

#### 1.1 各流域机构稽察部门设置和职能情况

自2010年以来,各流域机构稽察部门大多与安全生产监督部门共同组成,长江水利委员会、淮河水利委员会和松辽水利委员会为水政、安监、稽察在一个部

门;黄河水利委员会、珠江水利委员会、海河水利委员会、太湖流域管理局为安监、稽察在一个部门。根据目前流域水利稽察工作开展的情况和各自机构设置来看,长江水利委员会和黄河水利委员会的稽察专职机构设置都是副厅长级部门下的稽察处负责具体工作。

#### 1.1.1 长江水利委员会水利稽察现状

长江水利委员会成立了水利工程建设稽察领导小组,下设水利工程建设稽察办公室,稽察工作有具体的实施部门,由委事业单位长江水利委员会综合管理中心承担。在工作职能和管理权限方面,不仅组织开展流域内中央投资的水利工程和委属工程建设项目稽察工作,也组织或参与调查水利建设项目违规、违纪事件,并按规定提出处理意见。

#### 1.1.2 黄河水利委员会水利稽察现状

黄河水利委员会稽察工作机构设在安监局,职能和权限包括:一是开展对黄河水利基本建设项目的稽察;二是对黄河水利基本建设项目违规事件进行调查;三是配合水利部稽察办对黄河水利基本建设项目进行稽察;四是受水利部稽察办委托,对水利工程项目进行稽察或复查。

#### 1.1.3 其他流域机构水利稽察现状

其他流域机构工作职能和管理权限相同,都是“组织开展流域内中央投资的水利工程建设项目稽察”,职能和权限范围相对简单,稽察部门的行政级别都是正处级,由部门下设的监督稽察科承担具体工作。

### 1.2 流域机构稽察工作经费

流域机构稽察经费每年的列资约450万元左右,各流域机构稽察工作经费基本得到保障,均已列入常规性工作财政预算。由于在制定预算时没有统一标准,所以有的委经费充裕,有的委经费略显不足。目前,经费不足的流域机构由该单位财务部门统一协调来满足工作需要。

### 1.3 流域机构规章制度制定情况

各流域机构已经正式印发的有《黄河水利基本建设项目稽察办法》《淮委安全生产暨稽察人员管理办法》《珠江委水利建设项目稽察工作管理办法(试行)》《太湖流域管理局稽察人员选聘和管理办法(暂行)》。松辽委则制定了《松辽委稽察工作细则(审定稿)》待发。这些规章制度和管理办法对稽察工作机构、工作内容、稽察程序、稽察方法等都做了详细规定,明确了

稽察人员、稽察单位的责任和义务,同时也规范了稽察专家的选聘及管理,为流域内水利稽察工作的客观、公正、规范和高效开展奠定了坚实基础。

### 1.4 流域机构专职稽察管理人员情况

各流域机构稽察工作,尚处在发展阶段。各委专职的稽察管理人员编制一般都是2~4人,所有流域机构的专职稽察管理人员目前合计到岗20余人。在稽察管理人员的工作安排上有的委是专职专责,有的委是与安全生产监管混岗工作。专职管理人员在每次稽察过程中承担稽察特派员助理工作,整个稽察组的组织、行程安排、稽察数据整理、报告编写主要由特派员助理完成。

### 1.5 各流域机构稽察专家构成情况

各流域机构都非常重视稽察专家队伍建设,均根据流域实际情况建立了自己的稽察专家库,并组织专家参加部里的稽察业务培训,自己组织有经验的专家开展培训工作。这些专家都是多年从事水利工程管理、具有高级技术职称的专业人员,经验丰富,业务精通,具有较高的工作能力和业务水平。目前,各流域共有稽察专家533人,其中稽察特派员60人,前期专家99人,计划专家126人,建管专家111人,财务专家64人,质量安全专家130人,建管和质量安全专业的专家比例较高。

### 1.6 各流域机构稽察工作成效

各流域机构稽察部门在水利部的统一部署下,开展了多批次的项目稽察。2011—2016年,7个流域机构完成稽察125批次,稽察项目总计339个,稽察发现问题共672个,全部提出了整改意见,见下页表。

## 2 流域机构水利稽察存在的问题

流域机构的稽察工作目前主要是按照水利部的统一部署,纳入到水利部稽察工作的计划中,在该流域内独立组织开展水利稽察缺少相应的授权依据和资格。通过对7个流域机构和其流域内所属省级水行政管理单位进行的深入调查和研究,发现流域机构在开展自主稽察工作方面,仍有一些问题和难点制约着流域机构稽察工作的有效开展。

历年来稽察工作开展情况汇总

流域机构	2011		2012		2013		2014		2015		2016		总批次			问题总数	项目数
	批次	问题	批次	问题	批次	问题	批次	问题	批次	问题	批次	问题	流域内	流域外	委直管		
长委	2	11	3	27	4	16	4	46	5	37	4	20	15	2	5	157	17
黄委	2	5	3	7	3	6	3	6	3	5	2	4	16	0	16	33	16
淮委	0	0	3	15	4	10	4	26	4	25	2	15	13	4	0	91	49
珠委	1	4	3	17	4	16	4	21	4	27	2	7	9	8	1	92	63
海委	1	5	3	9	4	5	4	45	4	39	1	5	10	7	0	115	74
松辽委	1	18	3	35	3	70	4	36	4	26	2	17	9	9	0	172	62
太湖局	0	0	3	17	3	16	4	20	4	19	4	20	18	0	0	92	53
合计	7	43	21	127	25	139	27	200	28	178	17	88	90	30	22	752	334

## 2.1 法规定位与三定职责有待进一步统一

目前,水利部开展水利稽察工作的依据为《水利基本建设项目稽察暂行办法》(水利部令第11号),该办法明确了水利部对水利基本建设项目开展水利稽察的职责,对流域机构开展水利稽察工作的说明只有第四条“水利部所属流域机构和地方各级水行政主管部门应对稽察工作给予协助和支持”,并没有具体明确流域机构在水利稽察工作的职责和权限;流域机构在自身“三定”方案中,有“组织开展流域内中央投资水利工程建设和委属工程建设项目稽察工作”的职责。根据流域内水利工程建设的特点及水利稽察工作需要,流域机构可以根据水利部授权代表水利部在流域内开展项目稽察工作。但是在现阶段,流域机构稽察本质上仍然作为水利部稽察的延伸和补充,在未经授权情况下,缺少作为独立一级开展自主稽察的依据和资格。在此形势下,各流域机构开展自主稽察工作缺乏行政约束力和强制执行力。

## 2.2 稽察工作信息有待进一步共享

### 2.2.1 水利建设项目信息不共享

流域机构对流域内水利建设项目的前期工作信息不掌握,无法准确、有针对性地选取重点稽察方向和稽察项目来安排流域内自主稽察工作。在一定程度上也影响稽察资金和人力资源的有效使用,使流域机构的稽察力量和作用得不到充分发挥。

### 2.2.2 稽察项目信息不共享

从流域机构角度来看,由于稽察项目工作信息不对称,导致水利部部署的安全监督专项活动、安全巡查及水利稽察任务往往在短时间内重叠,对地方而言则容易产生某一地连续接待不同司局的稽察巡查督查,

重点不突出,在一定程度上影响了稽察工作的开展和成效。

### 2.2.3 稽察专家库不共享

水利部、流域机构以及各省市具有各自的稽察专家库,在稽察任务繁重的情况下,容易造成人员紧缺、专业不对口、配备不合理的局面。

## 2.3 稽察工作机制体制有待进一步完善

### 2.3.1 稽察机构还需加强

流域机构目前已设置稽察监管机构,配备了人员,但配备的专职监管人员数量与当前较为繁重的稽察工作任务相比略显单薄。同时,大部分仍然缺少配套的专职机构,影响稽察工作的开展质量。

### 2.3.2 选派稽察专家难度大

各流域机构虽已成立了相应的监管机构,组建了稽察专家库,但专家库中的专家大多为在职人员,往往身兼数职,且多为各部门、单位的主管领导或业务骨干,稽察工作难度较大。目前聘用的稽察专家多以离退休专家为主,受到年龄、身体健康状况、业务能力和水平等方面的条件所限,实际能够参加到稽察工作中的专家更少。

### 2.3.3 稽察特派员在现场难以落实工作主体责任

水利稽察工作采用特派员现场负责制,但是目前选派的特派员大多数并非在职人员,在履行水利稽察的行政职能方面存在较大难度。

## 2.4 稽察成果的效益有待进一步提升

批次现场稽察工作结束后,针对稽察中发现问题,水利部以整改通知的形式下发至被稽察单位,督促其进行整改。但取消或降低单位资质、降低信用等级

等方式处罚的行政管理权力在各级地方水行政主管部门、流域机构没有相应的行政管理权,无法有效对违规行为进行处罚。流域机构只是在工作中发现了问题,而对于问题后期整改及追责问题,则无权处理,削弱了稽察工作的权威性,使得项目稽察成果得不到充分利用。

### 2.5 稽察工作模式有待进一步优化

当前稽察工作模式,一贯沿用原有的特派员负责下的前期与设计、计划下达与执行、建设管理、资金使用与管理、工程质量与安全5个专业专家组成的稽察工作组,未根据具体稽察内容予以细化分解。另外,流域机构作为水利部的一部分,被统一纳入水利部年度稽察计划的安排中,缺乏一定的自主性。在一定程度上影响了稽察的实效,也影响了流域机构稽察的主动性和积极性。

## 3 对策和建议

### 3.1 统筹安排三支稽察力量

流域水利稽察工作开展应本着“抓大放小,突出重点”的原则,按照投资主体和规模大小划分稽察权限范围,下一级作为上一级的补充。水利部一级的稽察应尽可能覆盖全国重点大型水利项目;流域机构一级的稽察应注重流域内中央投资为主的中小型水利项目和流域片跨省水利项目,兼顾具有代表性的小型重点项目,同时覆盖自身具备一定规模的直管工程;省一级的稽察应注重以地方投资或地方投资为主的中小型重点项目,并对水利部、流域机构稽察中发现问题较多或存在典型问题的工程项目进行复查。

### 3.2 加强稽察专家队伍建设

采取多种方式,做好专家待遇保障工作,充分调动退休和在职专业技术人员力量,整合稽察专家库资源,多渠道吸纳技术过硬、经验丰富的技术人才加入稽察专家队伍中来,不断扩充专家队伍,为持续高效地开展水利稽察工作奠定基础。

### 3.3 赋予流域机构在流域内开展自主稽察的依据

根据流域内水利工程建设的特点及水利稽察工作需要,授权流域机构代表水利部在流域内开展项目稽察工作,作为水利部水利稽察的补充。

### 3.4 进一步优化稽察开展方式

水利部每年出台全国层面的稽察工作计划,对流

域机构开展自主稽察仅是拟定大的稽察方向(如自主稽察工程类型、重点省份、工程覆盖面等),流域机构据此形成年度工作计划报水利部备案,同时备案流域内各省级水行政主管部门的稽察计划,加强自主稽察的针对性;细化五个专业的划分模式,进一步梳理整合稽察内容,在专业设置上合并前期与计划的重叠部分,区分质量与安全的不同,加强财务和审计监察的对接,确保流域机构自主稽察能够根据实际情况,灵活组建专家团队。

### 3.5 提高对稽察成果的运用

强化稽察成果的权威性,水利部先行赋予流域机构独立下达整改通知、对重大问题项目进行通报、必要时可以和地方水行政主管部门约谈等权限,后续以制度的形式配套流域稽察黑名单、企业信用评级等制约手段,提升流域机构独立稽察的影响力。

### 3.6 探索开展新的稽察方式

除了常规性的工程稽察之外,流域机构可根据流域实际和建设管理工作需求,开展如侧重于水利部专项任务执行情况的工作稽察、对水利部稽察项目整改情况进行督促复核的工程复查、针对项目建设不同阶段重点环节的专项稽察、地方稽察工作开展情况督查等多种形式工作;在部署全国范围的水利稽察任务时,将流域机构稽察组与其他稽察组进行区分,单独明确其在组建队伍、专业划分、稽察内容、时间安排等方面的自主权限,提前探索自主稽察所适用的方式方法。

### 3.7 强化稽察信息化管理

参考全国水利安全生产信息上报系统,在水利稽察三支主要力量间搭建水利稽察信息互享平台,动态跟踪项目建设不同阶段审核报批、资金下达等环节的主要信息;定期上传三级稽察的计划安排,规避重复稽察,加强对突出问题的跟踪督导,为更加科学地开展水利稽察工作奠定良好信息基础。

## 4 小结

流域机构水利稽察,是水利部全国水利工程建设项目稽察的有效延伸,起到水利部与地方的连接、纽带作用,不容小视。切实加强流域机构水利稽察工作,对流域内水利工程建设项目的监督、管理工作,发挥工程设计效益,服务社会经济发展具有十分重要的促进作用。◆