

提高水利稽察效能的思考

骆 涛

(水利部建设管理与质量安全中心,北京 100038)

【摘要】 水利稽察是水利部推进水行政“放管服”改革、加强水利建设事中、事后监管的重要手段,对提高水利部的公信力和执行力、保证“四个安全”发挥了重要作用。本文介绍了全国水利工程项目概况,总结了当前水利稽察工作的主要特点,思考分析了水利稽察工作存在的主要问题,提出了进一步提高水利稽察效能的措施和方法,对改进水利稽察工作具有重要指导意义。

【关键词】 水利稽察;效能;措施

中图分类号: TV512

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2018)07-001-03

Thought on improving the efficiency of water conservancy inspection

LUO Tao

(Construction Management and Quality Safety Center, Ministry of Water Resources, Beijing 100038, China)

Abstract: Water conservancy inspection is an important means of Ministry of Water Resources to promote water administrative reform of ‘power release, release-control combination and service optimization’, and strengthen supervision during and after water conservancy construction. It plays an important role to improve the credibility and execution force of Ministry of Water Resources, and ensure ‘four securities’. The present situation of national water conservancy construction projects is introduced in the paper. Main characteristics of current water conservancy inspection work is summarized. Main problems in water conservancy inspection work are considered and analyzed. Measures and methods for improving water conservancy inspection efficiency are summarized, and the paper has important guidance significance for improving water conservancy inspection work.

Key words: water conservancy inspection; efficiency; measures

党的十九大明确要求转变政府职能,深化简政放权,创新监管方式,增强政府公信力和执行力。1999年10月,水利部成立水利工程建设稽察办公室(以下简称:部稽察办),开始开展水利稽察工作,截至2017年底,部稽察办已累计完成全国水利稽察项目3100余个。实践证明,水利稽察是水利部切实履行政府监管职责的需要,是推进水行政“放管服”改革、加强水利建设事中事后监管的重要手段,在提高水利部公信力和执行力、保证“四个安全”等方面发挥了重要作用。

近年来,水利投资不断增大,建设领域不断拓展,

组织实施主体基层化,建管模式多样化,水利稽察工作面临越来越大的挑战,如何以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,进一步提高水利稽察效能,是当前水利稽察的主要任务。

1 全国水利工程项目概况

按照“以人为本、服务民生、统筹发展”的原则,水利部积极扩大水利建设投资,资金使用方向上既考虑关系国计民生的重大水利工程,又考虑服务广大民生的中小水利工程。

全国水利工程项目特征:①项目种类多。既有大江、大河、大湖综合治理的重大水利工程,又有农村饮水安全、中小病险水库除险加固、中小河流治理、大型灌区续建配套与节水改造等大量点多、面广、线长的中小项目;②组织实施主体基层化。目前80%的水利建设资金、90%的水利建设项目由县级地方政府组织实施,基层单位人才缺乏,技术力量薄弱,建设管理难度大;③资金预算执行要求高。重大水利项目的建设资金预算执行要求达到当年的90%以上,中小型水利项目的建设资金预算执行要求达到当年的80%以上,这对项目建设进度提出了更高要求;④项目执行难度大。水利建设资金与市政、土地等建设资金相整合,水利工程与城市道路、生态环境等工程项目相结合,由此给水利工程的项目划分、建设管理以及法规标准的选择执行增加了难度。

2 水利稽察工作主要特点

2.1 稽察工作范围不断扩大

初期的稽察工作,主要针对大江大河堤防工程,随着形势的需要,逐渐向重大水利枢纽、水源及调水工程、病险水库除险加固、大型灌区节水改造、农村饮水安全以及中小河流治理项目延伸。2017年,增加到水文水资源项目、水利工程维修养护和江河湖库水系连通项目。2018年,将增加到坡耕地治理、病险淤地坝加固等工程。稽察地区也由水利建设任务相对较重的省区,逐步扩大至全国31个省级行政区。每年稽察项目数量由初期的30~60个增加到目前的300余个。

2.2 稽察工作方式日趋多样

部稽察办开展的水利稽察工作,实现了由单一项目稽察方式向多元项目稽察方式的转变,由开始的常规稽察、举报调查,逐步增加了总体核查、专项稽察、联合检查等稽察项目。近年来,特别是针对量多、面广的中小型水利项目前期和技术工作薄弱的特点,开展了涉及进度和前期工作质量的专项核查工作。

3 水利稽察工作存在的主要问题

通过近二十年的努力和实践,水利稽察能力不断加强,稽察质量不断上升,稽察成果不断运用,有力保障了水利建设任务的顺利实施。但也存在一些不足和薄弱环节,直接影响了稽察工作效能的进一步发挥,主要表现在以下几个方面。

3.1 稽察准备工作不够充分

目前,水利建设项目种类繁多,相应的管理办法各有不同且更新较快。开展稽察前,专家学习相关项目的法律法规、政策和规程规范时间不够,领会批次稽察要求、重点、难点不深。稽察过程中,存在引用法规条款不够准确甚至错误等问题。

3.2 现行稽察方法适用性不强

现行的稽察工作方式、人员配备较为固定,未能根据项目具体情况分类管理,部分小型项目稽察人员数量和时间安排过多,大型项目稽察时间安排过少,影响稽察工作质量。另外,现行的稽察报告篇幅较大,需要花费大量时间、精力完成“基本情况”内容,占用了过多的工作时间。

3.3 深层次问题越来越难发现

发现问题是稽察的主要目的,是反映稽察工作质量的重要指标。近年来,随着稽察范围日益扩大及稽察工作时间紧、任务重,稽察方式方法的单一、手段有限和个别稽察人员专业素质不高、责任意识不强等原因,使发现的深层次问题较少,降低了稽察工作质量。

3.4 地方对稽察整改工作重视不够

整改是水利稽察的目的。作为督促整改第一责任主体,部分省级水行政主管部门对整改工作重视不够。部分省级水行政主管部门采取转发水利部稽察整改意见通知的形式,要求被稽察单位对存在问题进行整改,在转发文件时很少明确督促整改责任及落实责任的具体方法措施;一些省级水行政主管部门仅根据被稽察单位上报的材料判断问题是否整改,没有切实跟踪问题的真实整改情况;一些省级水行政主管部门对稽察成果运用不够,吸取教训、举一反三的作用没有发挥到位。

3.5 处理处罚范围及程度有限

从2014年、2016年两次全面复查情况看,对设计深度不够、监理文件编制不规范、施工单位不按设计施工和施工质量管理不严等普遍性问题,相关单位和个人均未受到处理处罚;对挪用建设资金、虚列建设成本、围标串标及质量检测数据造假等情节比较严重问题,仅部分责任单位和责任人受到了处理处罚;对责任单位的处理仅限于罚款及在一定期限或一定区域内禁止从事相关经营活动,对责任人的处罚也仅为通报批评、警告及罚款。处理范围小、处罚轻,不能引起责任单位和责任

人的足够重视,是某些问题屡查屡犯的重要原因。

3.6 部分整改问题短时间内整改难度较大

据统计,近年来下发的整改意见通知多,收到的整改反馈少,反馈率不高,无法取得“检查、反馈、整改、提高”的闭合效果,没有做到汲取教训、举一反三,导致许多问题屡查屡犯。

从复查情况看,地方建设资金到位率低、重大设计变更未履行变更手续这两个问题的整改难度大、整改周期长。对建设资金到位率低问题的整改,地方往往通过采取财政评审方式将项目投资额度削减,以此降低地方资金配套额度,但地方建设资金到位率低的问题并未真正得到整改;对重大设计变更未履行变更手续问题的整改,多数项目法人采取集中编制变更文件的办法,再统一上报原审批部门,时间周期长,直接影响了整改效率和稽察效能的发挥。

4 提高水利稽察效能的措施和方法

做好水利稽察是贯彻落实新时代中国特色社会主义思想的具体实践。应当进一步提高水利稽察效能,防控水利建设风险,为水利事业持续健康发展提供坚实的监督保障。

4.1 加强前期准备,精心做好稽察各项组织工作

a. 认真制订稽察方案。及时与有关司局沟通协调,了解项目背景、管理现状与相关要求,明确稽察重点,认真制定切实可行的稽察工作方案。另外,及时整理汇编不同稽察项目的法律法规和规程规范,尽早提供给稽察人员学习掌握。

b. 选好稽察特派员和专家。根据稽察项目的特点、专业要求,结合特派员、专家的工作经历和专业背景,认真比选,做到“人岗相适”。

c. 开好稽察布置会。邀请有关业务主管司局详细解读项目规划、稽察意图、重点难点,并尽可能安排稽察特派员参加,准确把握稽察要求和稽察方向。

4.2 全面完善机制,着力提升稽察工作实效

a. 整合和优化监督检查资源。充分整合部有关司局、流域机构以及部直属有关单位的监督检查内容和方式,切实减少地方负担。发挥部、流域、省三级水利稽察优势,明确部本级和地方稽察事权,充分利用地方稽察力量,共同做好水利稽察工作。部本级稽察应抓大放小,重点放在关系国计民生的重大项目上。

b. 稽察内容清单化。依据工作程序、工作行为、质量要求等,细化各专业稽察主要内容,形成稽察工作清单,明确稽察人员工作范围。调整优化报告结构,根据项目级别及投资额度等,分类处理稽察工作底稿,适当精简建设项目基本情况,将工作重心放到发现问题上来。

c. 制定重大问题线索报告和会商制度。将现场稽察无法进行问题定性的重要线索梳理好,带回来,适时组织专家会商。如有必要,可组织开展专项稽察,核实问题线索,重点突破,查清查透。

4.3 坚持多措并举,切实加强整改落实工作

a. 分类分级处理问题。根据问题严重程度,将稽察发现问题分为一般问题、较大问题和重大问题,分别按照稽察组现场反馈、印发省级水行政主管部门的“一省一单”整改意见通知、通报省人民政府办公厅等分级分类处理。

b. 强化问题整改督办。应加强沟通协调,适时采取通报、约谈等方式督促整改,涉及设计、施工和监理单位的不作为、乱作为情形,联合省级水行政主管部门纳入不良行为记录。适时开展复查工作,确保问题整改到位。

c. 加强稽察成果运用。将水利稽察发现的“地方建设资金到位率低”“工程进度严重滞后”的情况纳入中央水利投资执行考核和中央资金预算执行考核工作中,进一步提高“稽察发现质量问题及整改”在水利建设质量工作考核指标中的分值,切实推动省级水行政主管部门的督促整改工作。

2018年全国水库安全度汛视频会议以后,水利部统一安排部署,用4个月时间在全国范围内开展小型水库安全运行专项督查工作。特别强调的是,这次督查人员全部是相关单位的正式工作人员,采用“暗访”形式,严格采取“四不两直”(不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同,直奔现场、直面责任人)方式开展。阶段性工作效果表明:这种“暗访”工作方式可以真正发现问题,更真实地反映现状,更有成效,已经得到一致肯定。笔者认为,使用“正式工作人员”和采用“暗访”的形式是现行稽察工作方式的有效补充。

5 结语

水利稽察是一项复杂且重要的工作,要不断地在实践中探索,明确稽察重点,完善稽察方法,落实稽察整改,与时俱进,提高稽察指导监督能力,为水利事业创造一个优质的发展环境。◆