

浅析当前重大水利工程建设过程中存在的主要问题及对策建议

李琳湘

(水利部建设管理与质量安全中心,北京 100038)

【摘要】 为有效防范和化解重大水利工程建设过程中存在的风险,本文结合重大水利工程检查情况,对当前重大水利工程建设过程中存在的普遍和典型问题进行了分析,并从建设监管和各参建主体方面提出了对策建议,可为推动重大水利工程落地见效提供参考。

【关键词】 重大水利工程;现场安全管理;质量管控;“管服”力度;项目管理

中图分类号: TV51

文献标志码: B

文章编号: 2097-0528(2023)02-038-04

Analysis of the main problems in the construction process of current major water conservancy projects and countermeasures

LI Linxiang

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

Abstract: In order to effectively prevent and resolve the risks in the construction process of major water conservancy projects, combined with the inspection of major water conservancy projects, this paper analyzes the common and typical problems existing in the construction process of major water conservancy projects, and puts forward countermeasures and suggestions from the aspects of construction supervision and construction participants, which can provide reference for promoting the effective implementation of major water conservancy projects.

Keywords: major water conservancy projects; site safety management; quality control; strength of “management and service”; project management

党的十八大以来,全国完成水利建设投资达到6.66万亿元,是前十年的5倍,先后实施了172项、150项重大水利工程。作为“两新一重”建设,我国重大水利工程又迎来新一轮建设高峰,一大批节水供水重大水利工程开工建设或取得显著成效,为国家防洪安全、供水安全、粮食安全和生态安全提供了强有力的保障,

扎实推动新阶段水利高质量发展,为稳定宏观经济大盘和增进民生福祉作出了积极贡献。

1 当前重大水利工程建设基本情况

1.1 部分重大水利工程建设落地见效

水利部通过加大资金支持,加强督促指导,推动一

收稿日期: 2022-11-09

作者简介: 李琳湘(1971—),男,硕士,主要从事水利工程稽察监督检查相关的工作。

批重大水利工程通过竣工验收或实现重要节点目标,开始发挥工程效益,对支撑国家重大战略发挥了直接作用,促进统筹解决水资源、水生态、水环境和水灾害四大水问题。如重庆观景口水利枢纽工程通过了竣工验收、广东韩江高陂水利枢纽主体工程全面完工、陕西引汉济渭秦岭输水隧洞全线贯通、大藤峡水利枢纽工程通过正常蓄水位验收等。

1.2 重大水利工程年度开工数量、投资规模和完成投资额创历史纪录

据水利部报道,至2022年9月,重点推进前期工作的55项重大水利工程已开工30项,国务院2022年重点推进的6处新建大型灌区工程已全部开工,新开工重大水利工程累计达42项、总投资规模达4040亿元、完成投资1015亿元,重大水利开工数量、投资规模和完成投资额同时创历史新高。从2022年检查的40余项重大水利工程看,平均累计资金到位率超过95%,平均累计完成投资额和2021年度完成投资额均超过相应投资计划的90%,建设资金和进度总体满足建设要求。

1.3 建设管理在不同项目类型、地区和管理模式下差异较为明显

在累计完成投资率方面,水资源优化配置工程相对较高、重大农业节水工程相对较低,东部地区较高、西部和东北地区较低,传统建管模式项目较高、工程总承包项目较低;在地方资金累计到位率方面,水资源优化配置工程相对较高、重大农业节水工程相对较低,东部地区较高、中部地区较低,传统建管模式项目较高、项目管理总承包较低;在检查中发现问题数量方面,防洪减灾工程相对较少、重大农业节水工程相对较多,东部地区相对较少、西部地区较多,工程总承包模式较少、“PPP”模式较多。

2 当前重大水利工程建设存在的主要问题

2.1 普遍问题

现场作业安全管理、设计质量、质量检验和质量验收评定方面问题最多,基本上每个工程都存在,为多发

频发的普遍问题。

a. 现场作业安全管理不到位。现场作业安全管理类问题最多,主要表现为安全防护设施架设、施工用电、脚手架搭设、易燃易爆物品存储等不合规,存在较多的安全隐患。

b. 设计质量问题。主要表现为结构稳定计算、边坡稳定设计、抗震设计等不合规,这些问题可能给工程带来严重的质量和安全隐患。

c. 质量检验和质量验收评定不合规。主要表现为单元工程验收评定、质量检验检测等不合规,导致工程质量难以控制。

2.2 典型问题

工程建设进度滞后、未按设计和规范要求施工、违法分包、招标工作不合规等问题较为典型,新型建管模式项目在资金使用和投资概算控制上问题较为突出。

a. 建设进度滞后。大部分重大水利工程存在进度滞后现象,特别是重大农业节水工程建设进度整体滞后,导致工程建设成本增加、无法按期发挥效益。

b. 未按设计和规范要求施工。主要表现为部分钢筋混凝土施工、钢结构安装、止水安装等不符合设计和规范要求,给工程造成质量隐患。

c. 违法分包。主要表现为部分施工承包单位未经项目法人审核同意,擅自将部分项目以劳务分包名义分包给不具备相应资质的公司,导致部分项目施工质量难以保证。

d. 招标工作不合规。主要表现为部分勘察设计、工程测量等服务内容未经招标,或招标公告信息不全、对投标人资质条件设置不合规、评标委员会组成不合规等,影响依法招标或招标工作的公平性。

e. 新型建管模式项目在资金使用和投资概算控制上问题较为突出。主要表现为“PPP”模式、“EPC”模式、“PMC”模式的项目公司或承包单位,滞留建设资金、违规出借工程建设资金、签订施工合同金额超批复概算、使用工程建设资金垫付概算外项目工程款等,影响工程建设资金正常使用。

2.3 问题产生的主要原因

发生以上普遍和较为突出的典型问题,原因是多



方面的,有些是监管不到位和工程本身施工条件复杂等原因,但主要是部分参建单位自身履职不到位造成的。

a. 项目法人对工程质量、安全、进度、资金控制不力。项目法人管理人员力量不足情况较为普遍,约1/3的工程主要负责人无相关建设管理经验、相关负责人另兼其他工作;技术力量和协调能力不足,导致施工图审查质量不高、管理过程中不能及时发现问题、对出现影响工程建设的难点问题协调不够;部分人员责任心不强和监管不力,导致部分项目未依法招标、挪用滞留或其他违规使用建设资金,对违法分包情况未及时纠正、对工程验收把关不严。项目法人对工程质量、安全、进度、资金控制不力是问题产生的主要原因。

b. 勘察设计成果质量不高。部分设计单位对勘察设计成果把关不严,导致“错、漏、碰、缺”问题未能及时纠正。部分设计人员责任心不强,执行法规和规范不严格,比如在建筑物结构计算、稳定计算时,设计工况缺漏、未经计算凭经验直接取用计算参数;部分设计深度不够,未充分考虑施工现场变化或施工难度大等情况,造成施工困难,技术交底不到位、设计变更不及时,对未按设计施工的行为未及时发现并制止。

c. 监理人员履职不到位。大部分工程监理费用相对较低,监理人员力量普遍不足,难以按规范和合同要求落实旁站、巡视;部分监理人员业务水平不足,导致施工图审查检查质量不高、检测数量不足、检查记录不全;部分监理人员责任心不强、监督检查不到位,未及时指出安全隐患并提出整改意见和督促整改,对验收评定资料符合性、准确性、真实性等审查不严,部分技术资料有补做甚至造假现象。监理人员履职不到位是上述问题产生的重要原因。

d. 施工质量安全措施落实不到位。部分施工单位安全意识淡薄,对现场安全隐患习以为常或存侥幸心理,认为安全防护设施架设、施工用电、脚手架搭设等问题不会导致大事故发生;受利益驱使,无视相关法律法规,以劳务分包方式随意选择不具相关资质要求的施工单位;质量意识不强,对施工难度较大项目随意组织实施,不按设计和规范要求施工,“三检制”简化

变形、落实不到位,质量验收评定备查资料内容不全、加工补做。施工质量安全措施落实不到位是质量、安全问题产生的主要直接原因。

e. 工程建设监管力度不足。有关主管部门对工程建设“管服”力度不够,未能及时发现应招标未招标和挪用、滞留等违规使用建设资金问题,对工程初步设计审查未能提出针对性意见,地方政府工程建设领导协调机构在资金保障、进度控制等方面未能充分发挥作用。质量安全监督机构对贯彻执行国家和水利部有关质量法规、规范情况的检查和对施工现场影响工程质量安全的行为监督检查不到位。

3 有关对策建议

3.1 强化现场安全管理,进一步防范和化解现场安全生产风险

a. 加大对违反安全生产相关法律法规责任主体的处罚力度。特别是对现场安全作业管理同类问题屡犯且不整改的施工单位,问责处罚要抓住要害、打在痛处,真正起到警示教育和令行禁止作用。

b. 完善安全生产措施费相关规定。建议不再将安全生产措施费计入单价,在设计概算中单独列项,并要求竞标时不得删减,列入标外管理,与财政部、国家应急管理部等其他行业相关规定保持一致。

c. 加强安全生产教育培训。加强安全生产“三类人员”培训,增强从业人员安全生产的法制观念和责任意识、提高遵守规章制度和劳动纪律的自觉性、提升安全生产管理能力,同时增加参建单位安全管理人员的数量,进一步增强安全生产管理力量。

3.2 紧盯重点控制环节,进一步提升质量管控成效

a. 建立水利工程责任单位、项目负责人质量终身责任信息档案。水行政主管部门依法严格追究责任单位、责任人的质量终身责任,并与市场主体诚信体系和市场准入全面挂钩,促进提升工程建设质量水平。

b. 强化勘察设计成果审查,建立水利工程初步设计审查制度、制定施工图审查具体办法,进一步明确各级水行政主管部门对工程勘察设计的监督管理职责,

明确审查的责任主体和相关职责、审查标准和程序,督促做好初步设计和施工图审查,促进提升工程设计质量。

c. 把好施工质量验收评定关。紧盯质量控制重点环节,加强原材料、中间产品和工程设备进场核验和验收,督促施工单位严格落实“三检制”,把落实设计和规范要求、质量检测和验收评定作为质量检查重点,提升质量控制成效。

3.3 加大“管服”力度,推动重大水利工程落地见效

a. 建立地方投资资金承诺和落实考核制度。对地方投资资金承诺开展可行性评估,对项目批复后地方资金落实情况进行考核评价,对已承诺不落实的情况进行追究,对落实情况较好的进行激励,为落实工程建设资金做好保障。

b. 探索建立公益性重大水利工程建设用地审批快速通道。协调有关部门优化审批程序、提升审批效率,加快征地移民安置工作进度,保证公益性重大水利工程建设用地需求。

c. 督促地方政府建立健全项目领导协调机制。充分发挥地方政府领导协调机构作用,督促落实地方资金和推动征地拆迁安置工作进度,督促解决挪用、滞留建设资金问题,协调解决工程涉铁路、公路、电力、油气管线和文物保护等交叉作业问题,督导项目法人履行职责,推动工程顺利实施。

d. 针对性地开展专项监督检查。对建设进度、现场作业安全管理、设计质量、质量检验和质量验收评定等多发频发问题,开展专项检查,针对性地规范管理和督促整改,有效提升监督检查成效。

3.4 督促加强项目管理,提升工程建设管理水平

a. 建议出台项目法人管理实施细则。进一步细化明确项目法人组建、项目管理职责和罚则等内容,建立项目法人考核和奖惩机制;选好配足项目法人力量,重大水利工程项目法人尽量由省级人民政府或部门组建;结合项目法人技术力量优选建管模式,压实责任、督促履职。

b. 加强新型建设管理模式研究。特别是对当前采用较多的工程总承包(EPC)、项目管理总承包(PMC)建设管理模式,制定操作指南或指导意见,明确职责划分、风险控制、实施方法、监管要求,加强建设资金管理、投资概算控制,充分发挥新模式的优势,提升水利工程建设管理效能。

c. 加大项目法人培训力度。结合水利建设管理人才培养平台,要求项目法定代表人、主要技术负责人、财务负责人以及内设机构负责人每年完成相关指定学习内容,结合实际对中西部部分工程项目法人开展轮训,通过加强行业培训指导,提升项目法人建设管理能力。

d. 强化监理行业管理。恢复水利监理人员培训和考试颁证工作,加大对监理人员的培训力度,增加监理人员数量储备,提升监理人员履职能力。根据当前人力资源和物价水平,适当提高监理费用标准,并在监理招标时降低报价权重,避免低价中标、打折履职情况发生。

4 结 语

重大水利工程作为“两新一重”建设的重要内容,吸纳投资大、产业链长、创造就业机会多,拉动经济增长作用明显,同时也对提升建设管理水平提出了更高要求。本文结合当前重大水利工程建设过程存在的普遍和典型问题,针对性地提出了强化现场安全管理、加强质量管控、加大“管服”力度、督促加强项目管理的措施建议,希望对提升工程建设管理水平和推动重大水利工程落地见效提供参考。◆

参考文献

- [1] 水利部,国家发展和改革委员会.关于印发“十四五”重大农业节水供水工程实施方案的通知(水规计〔2021〕239号)[R].2021.
- [2] 水利部办公厅.关于进一步做好水利行业安全生产专项整治三年行动的通知(办监督函〔2021〕961号)[R].2021.
- [3] 水利部.关于印发水利工程责任单位责任人质量终身责任追究管理办法(试行)的通知(水监督〔2021〕335号)[R].2021.
- [4] 水利部.关于印发水利工程项目法人管理指导意见的通知(水建设〔2020〕258号)[R].2020.