

水利工程代建制的实践与思考

何玉良, 余春福, 庄培源

(盐城市水利局, 江苏 盐城 224002)

摘要: 介绍了盐城市 3 个水利工程项目代建制实施情况, 列举了实施项目中代建机构工作职责, 并结合工作体会, 对推行代建制及代建过程遇到的有关问题进行了探讨, 提出了试行部分代建的思路。

关键词: 水利工程; 建设管理; 代建制

中图分类号: TV512

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839 (2016) 02-0052-04

Practice and thinking about agent construction system of water conservancy project

HE Yuliang, YU Chunfu, ZHUANG Peiyuan

(Yancheng Water Conservancy Bureau, Yancheng 224002, Jiangsu)

Abstract: Implementing situation about agent construction system of three water conservancy projects in Yancheng is introduced. Responsibilities of agent construction agency during project implementation are listed. Agent construction system and related issues during construction are discussed. Thinking about carrying out part agent construction is proposed.

Key words: water conservancy project; construction management; agent construction system

近年来, 国家和省将水利作为基础设施建设和保障改善民生的重要领域, 不断加大投入力度, 大规模水利建设深入推进, 项目点多面广量大, 基层建设任务繁重, 管理能力相对不足。为深化水利工程建设管理体制, 提高建设管理水平和投资效益, 规范项目代建管理, 省水利厅于 2012 年 12 月制定了《江苏省水利工程项目代建制试行办法》, 水利部于 2015 年 2 月印发了《关于水利工程项目代建制管理的指导意见》, 水利工程代建制在江苏省逐步推广实施。根据建管体制改革要求和工程实际情况, 盐城市 2014 年大中型涵闸除险加固项目盐城市运东套闸除险加固工程进行了建设实施代建, 2015 年开工建设的黄河

故道干河治理通榆河枢纽段工程、市开发区仁智河整治工程试行部分建设实施代建。3 个代建项目中, 运东套闸除险加固工程主体工程已完成, 黄河故道枢纽段工程已进入正常施工状态, 仁智河工程已开工建设, 工程建设及代建工作情况良好。现将盐城市水利工程代建情况作一介绍, 并对水利工程代建的有关问题谈一些粗浅的想法。

1 项目代建的开展

1.1 代建项目

运东套闸除险加固工程位于淮安市淮安区南郊苏北灌溉总渠与京杭大运河交汇处, 与运东节制闸和运东水电站相邻, 是沟通京杭大运河与苏

收稿日期: 2015-12-30

第七届江苏水论坛优秀青年论文

作者简介: 何玉良 (1965-), 男, 硕士, 高级工程师, 主要从事水利工程建设管理工作。

北灌溉总渠的单级套闸。现状套闸因不满足现行设计规范要求,结构损坏严重,水闸安全类别被评定为四类,需要进行除险加固。套闸除险加固采用拆除重建方式,新建套闸上、下游闸首净宽23 m,闸室净宽23 m、长180 m。工程批复概算13706万元。由于历史原因,运东套闸由盐城市水利局负责运行管理,除险加固工程相应由盐城市水利局负责建设。

黄河故道干河治理通榆河枢纽段工程为盐城市黄河故道干河治理工程的一部分,主要建设内容为地涵上下游堤岸防护、灌排闸处冲塘回填及抛石防护、地涵自动化控制改造等,工程批复概算1392万元,由市通榆河枢纽管理处负责建设。

仁智河整治工程位于盐城经济技术开发区步凤镇境内,主要建设内容为河道疏浚及沿线建筑物新建、拆建,工程批复概算3728万元,由盐城经济技术开发区水利局负责建设。

1.2 代建背景

近年来,随着大规模水利建设全面推进,中小型工程投资强度大幅度增加,已占全部水利投资70%以上,工程项目多、建设任务重、实施基层化。盐城市市本级组织实施的省水利重点工程平均每年不足2个,其余均由各县(市、区)组织实施,存在县级建管力量不足、市级建管力量弱化的问题。同时,由于水利工程建设具有较大的不均匀性,项目或有或无、或多或少,市、县两级均没有专门的水利工程建设管理机构,基本处于有了工程才临时抽调人员组建项目法人的状态,导致建管人员不稳定、建管机构不专一、建管水平难提高。另外,水行政主管部门人员为主进行工程建设管理的情况普遍存在,政、事不分,监、管不分。主要精力用于工程建设管理工作时,监督管理工作受到较大影响。2015年2月印发的《水利部关于加强中小型水利工程建设管理防范廉政风险的指导意见》明确指出,“水行政主管部门作为水利工程建设监管主体,不得直接履行项目法人职责;水行政主管部门工作人员在项目法人单位任职期间不得同时履行水行政管理职责”,现行做法与依法行政和廉政建设的要求不符。

基于上述几个方面因素影响和省水利厅建管体制改革的倡导,盐城市开展了水利工程代建制的试行工作。运东套闸地处淮安,工程规模相对较大,工程实施环境与工程技术相对复杂,进行

了通俗意义上的完全代建,通过公开招标选择代建单位(因工期所限,与监理、施工同时招标),负责除征地拆迁以外的全部工程建设管理工作。盐城市通榆河枢纽工程管理处基本未承担过水利重点工程建设任务,盐城经济技术开发区工程技术人员较少,所承担的枢纽段黄河故道干河治理工程和仁智河整治工程采用了部分代建模式,即在监理招标文件与监理合同中明确部分工程建设管理工作由监理单位承担,主要是工程质量、安全管理,以及协助项目法人完成其它建设管理日常工作。

1.3 职责分工

根据工程代建合同,盐城市运东套闸除险加固工程项目法人享有监督权和重大问题的决策权,代建人享有工程建设管理代理权和代建报酬的取得权。职责分工方面,项目法人负责确定征地拆迁标准,组织临时占地及拆迁合同洽谈,协调重大地方矛盾;代建人负责工程建设管理,并对建设工期、质量、安全和资金管理负总责。代建人主要工作包括:编制工程实施计划,组织招标图(后续)设计和施工图设计,承担临时占地拆迁、地方矛盾协调的具体工作,办理规划、水保、环保、消防等与工程建设有关的审批、许可手续,办理后续招标备案、开工备案、质量与安全监督申请、导截流方案及度汛预案报批、验收申请和资产移交等项目建设管理手续,组织工程招投标(后续),负责项目实施过程中有关合同的洽谈、签订和管理,组织工程实施,负责工程工期、质量、安全和资金管理,负责项目档案管理,组织项目法人验收,组织完工结算、编制竣工财务决算,完成政府验收、质量监督、安全生产监督及上级有关部门的检查、稽察、审计的配合工作,完成项目管理单位所需资料的报送工作等。

两个部分代建项目,监理人完成的部分代建工作包括:(1)组织施工图咨询,配合发包人报审;组织会商设计调整与方案优化,完成重大设计变更报批的具体工作;组织工程各部设计技术交底。(2)完成开工备案、质量与安全监督申请、项目划分报批、验收申请等具体工作,编制工程验收计划。(3)组织进点。(4)完成质量管理组织建立、质量管理制度印发、质量责任网络建立、质量责任状签订、第三方检测机构进行工程质量检测委托、强制性条文宣贯、工程质量缺陷备案等具体工作。(5)完

成安全生产组织建立、安全生产管理制度印发、安全责任网络建立、安全生产责任状签订、安全度汛预案编制等具体工作。(6)负责工程档案管理。成立领导小组,印发规章制度,组织、协调、督促和指导参建单位做好档案资料的收集整理工作,定期检查;报送《建设项目档案资料管理情况登记表》。(7)完成质量监督、安全生产监督及上级有关部门的检查、稽察、审计的配合工作。(8)组织建筑物基槽验收,重要隐蔽单元、关键部位单元工程验收,分部工程验收,设备出厂验收,外观质量评定,完成质量核定、核备。组织单位工程验收、合同工程完工验收。(9)完成政府验收准备工作。(10)完成工程移交准备工作。组织编制工程运行管理和操作规程。向发包人移交全部工程建设档案。

3个代建项目均由项目法人承担征地拆迁工作,运东套闸日常建设管理工作完全由代建机构负责,两个部分代建项目监理单位侧重于质量、安全、档案管理具体工作。

1.4 代建成效

代建制实施后,相关项目工程建设情况良好,代建作用凸显。运东套闸在代建等参建单位共同努力下,克服了工期紧、施工强度大、施工场地狭小、四面高水、深基坑紧临水电站以及异地建设等困难,高标准、严要求,仅用7个多月时间即完成了水下工程施工,工程质量优良。代建机构聘用工程所在地退休人员参加工程代建工作,沟通协调各方关系,有效化解了极易激化的地方矛盾,保证了工程顺利实施;发挥技术优势,对深基坑围护等一系列工程重大技术问题进行了充分论证,施工顺利进行,临近电站安然无恙;与施工单位共同探讨,将原设计引江斜河侧两道拦河围堰加下闸首外二次围堰,改为顺河向钢板桩围堰,避免了断流影响灌溉和断航引起地方矛盾的风险,保证了整个工程的顺利实施;组织参建单位到同类工程参观学习,引进了移动龙门整体大模板系统,14 m高闸室墙一次性浇筑到顶,外观质量超过预期。建设实施代建,有效地解决了建设主体管理能力不足的问题。

两个部分代建项目现场监理单位,本着统筹兼顾、合理分工的原则,对监理、代建工作进行了分工,明确了工作职责。进场后,监理单位组织学习有关水利工程建设管理规定、招投标文件,努力领会和掌握工程建设的程序和要求,按招标文

件要求积极开展工程建设管理工作。以前不少项目久拖不办的质量与安全监督申请、质量管理网络建立等建设管理工作都及时得到了完成,建设管理规范程度明显提高。

2 有关问题的探讨

2.1 代建制的推行

2004年国务院《关于投资体制改革的决定》,明确提出非经营性政府投资项目必须加快推行代建制。去年以来,水利部、省水利厅分别出台了水利工程项目代建制的指导意见和试行办法。从转变政府职能、依法行政和廉政建设三个方面看待水利工程建管体制改革,应该说水利工程代建制势在必行。目前,推行代建制大致有以下3个问题:一是部分建设管理人员思想观念未完全转变,把工程建设的权力交给代建单位不愿意,把责任交给代建单位不放心;二是市场主体缺失,能够较好完成水利工程代建任务单位较少,代建人员普遍存在经验不足、主动性不强的问题;三是对代建工作的考核、约束机制尚未完全形成,干好干坏一个样的风险依然存在。

加快推行水利工程代建制,应加大先行先试力度,总结经验、完善制度、全面推广。应切实做好代建人员的业务培训工作,逐步实行培训上岗制度。应加快水利工程从业单位信用管理,制定建设管理工作考核评分要求和细则,推行代建工作与考核的标准化。

2.2 代建与部分代建

水利工程特别是面广量大的中小型工程,实施环境较为复杂,要做好中小型水利工程建设管理工作,应充分发挥地方水利部门 and 专业化代建机构各自的优势,弥补各自的不足。实行部分代建,可较好地解决这一问题。部分代建工作由监理单位承担,监理与代建适度分工,代建内容以质量、安全、档案管理的具体工作为主,项目法人对工程质量、安全、进度、投资总负责。中小型水利工程实行部分代建,项目法人人员数量和专业要求可大大降低,代建人员可专心完成质量、安全管理等有关工作。项目法人统管下的分工合作,易被主管部门理解和接受,可以起到培育代建市场的作用。相较完全代建,部分代建还可节约管理成本。

2.3 代建效果的保证

好的代建效果是推行代建制的前提和归宿,应

采取多种措施加以保证。一是要强化合同意识。代建招标文件中应明确职责分工、明确工作内容、明确考核要求,代建工作的开展与项目法人的监督检查,一切以合同为依据。二是要正确处理项目法人与代建机构之间的关系。代建机构是工程建设的组织者,项目法人应支持代建机构的工作,尊重代建机构应有的权威,不越过代建机构发号施令。切忌两头做主,使监理、施工单位无所适从,或使代建单位形成依赖、丧失主动。代建机构应充分发挥专业管理队伍的优势,积极、主动开展工作,全面完成代建业务,规范建设管理。项目法人与代建机构之间要有一定距离感,除重大问题处理外,项目法人不应事事参与、天天查问。三是要强化监督检查。代建制是市场经济行为,代建单位以利益最大化为目标。如果没有严格、有效的监督检

查,现行监理工作中存在的人员到岗不足、监理工作不规范、责任追究难到位等问题,很容易在代建工作中出现,尤其是代建制普遍推行之后。项目法人应把主要工作精力放在检查代建人员是否到岗、代建工作是否完成上。考虑到部分项目法人经验不足、情面难却,应形成项目法人与上级主管部门不同层次的监督管理与信用考核机制。

3 建议

水利部《关于水利工程项目代建制管理的指导意见》中,代建单位资格条件中涵盖了“承担过大型水利工程项目法人职责的单位”,建议省水利厅修改试行办法,允许有能力的水利工程管理机构参加代建。

(责任编辑:张亚男)

(上接第51页)

汛时节抢修堤防工程,其中历经曲折的宋公堤横跨黄河两岸,成为当时华中地区最大的水利工程,数百万良田因此不受海水淹没,让人民生命财产在动荡不安的战争年代避免遭受到再次伤害。

边区政府在特殊的历史时期、特殊的发展阶段与延续数千年的封建剥削土地制度之下,一方面缺少大中型水利工程人才使用和建管经验,另一方面在土地占用、水量分配、渠道管理等方面仍然存在很多矛盾尚待解决,加上地方私营水利事业流弊依旧存在,仍然坚持进行水利建设,给这一时期的水利建设打上了深深的时代印记。

参考文献:

- [1] 刘一民. 抗战时期大后方的农田水利建设[J]. 求索, 2005, (9): 178.
- [2] 杜军辉. 抗战前后陕、甘、宁三省农田水利建设探析[D]. 兰州: 西北师范大学, 2009.
- [3] 李俊. 民国时期政府水利建设述论[J]. 档案春秋, 2005, (1): 46.
- [4] 晋深极巩固了河防[N]. 晋察冀日报, 1941-08-09.
- [5] 朱允明. 中国西北文献丛书[M]. 兰州: 中国西北文献丛书编辑委员会, 1990: 第30、31、32卷.

(责任编辑:张亚男)