

广西水利基建工程建设监管工作的思考

徐超申

(广西壮族自治区水利厅基本建设局, 广西 南宁 530023)

摘要 围绕明确部门职责和成立专门机构、加大督查力度等相关内容,介绍广西水利建设市场监管工作中采取的主要措施;从 5 个方面总结了广西水利基本建设工程监管工作取得的成效;分析了存在问题的原因;提出加强水利基建工程监管工作的 6 项建议。

关键词 水利项目监管;监管措施;存在问题

中图分类号 :TU712+.2

文献标识码 :B

文章编号 :1006-7647(2007)S2-0173-03

近年来,广西区在水利工程建设领域中积极推行项目法人责任制、建设监理制、招标投标制和合同管理制等项制度(简称“四项制度”),不断深化水利建设管理体制改革,根据国家相关规定采取了一系列措施,在加强水利基建工程项目的监管方面取得了明显成效。

1 主要措施

2006 年起广西水行政主管部门加大了对水利建设项目的监管,进一步严格基本建设程序,加大查处各种违反法定建设程序行为的力度,采取了相应的措施。

1.1 进一步明确各部门各单位职责

要求各部门和单位按照职责分工,加强对水利建设项目的监督管理,各部门和单位从各自的职责出发,互相配合,加强对在建水利工程的质量、安全、进度、资金使用等方面的指导与督查。

1.2 成立专门机构,加大督查力度

为加强水利建筑市场的监管,自治区水利厅成立了广西水利工程建设稽查办公室,组建起广西水利工程建设稽查专家库,配合水利部稽查办公室开展以重点水利工程、病险水库除险加固项目为主的稽查工作。通过专项检查和稽查,使广西水利基建工程建设管理“四项制度”得到进一步贯彻落实,水利建筑市场秩序进一步规范,工程质量和资金管理水平的提高。具体做了以下几项工作:

a. 切实加强施工项目的前期工作和设计工作。各级水行政主管部门认真贯彻落实水利部《关于进

一步加强病险水库除险加固建设管理工作的通知》和《关于做好病险水库除险加固工作的通知》精神,切实加强施工项目前期工作,重点做好水库大坝安全鉴定和设计工作;严格按照国家有关规定委托有资质、有经验的单位承担安全鉴定和设计任务。承担单位要建立责任制,明确各个环节的技术责任;完善安全鉴定手续,保证初步设计深度,提高设计成果的质量;把好设计审查关,尽量避免设计漏项和缺陷等问题的发生;在项目建设过程中若出现重大设计变更,必须按规定程序履行报批手续。

b. 进一步规范项目法人的组建工作。根据国家相关规定组建项目法人,要求项目法人必须由县级以上人民政府或其委托的同级水行政主管部门负责组建并报自治区水利厅备案。组建项目法人必须明确法定代表人,设立文秘档案、工程技术、质量安全、财务统计等机构,并根据工程规模配备工程技术、经济财务、合同管理等方面的管理人员。根据水利部的有关规定,结合广西的实际情况,病险水库除险加固项目的项目法人组建采取如下形式:大型水库以水库管理处(所)为项目法人,主要由水库管理处(所)人员组成,必要时水行政主管部门可派人参加;中型水库以水库管理所为基础组建项目法人,县(区、市)水行政主管部门派员参加;小(一)型水库主要以水行政主管部门派员组建项目法人。目前,已组建项目法人的水库除险加固项目,如达不到上述要求的,须重新组建或充实人员、完善机构。

c. 加强资金管理。要求建设单位必须严格执行中央预算内专项资金、国债资金使用的有关规定。

中央补助的资金全部用于病险水库的大坝稳定、基础防渗、泄洪安全等主体工程的建设,做到专户存储,专款专用,严禁挪作他用,确保资金安全,建立健全财务管理制度并严格按照制度办事,完善支付手续,及时进行工程款结算,项目所在县(区、市)人民政府及相关部门负责落实好项目的配套资金,满足项目建设资金的需要。

d. 狠抓水利建筑市场主体工作质量。要求工程项目建设、监理、设计、施工等市场主体严格按照水利部《水利工程质量管理规定》,建立和健全质量管理体系。具体要求是:①建设单位建立健全施工质量检查体系。根据工程特点建立质量管理机构和管理制度,明确质量管理人员及其职责。②监理单位按照监理合同组建工程项目监理机构,进驻现场;编制监理规划,报项目法人备案,按照工程建设进度计划,分专业编制监理实施细则,并按照监理规划和监理实施细则开展监理工作;按照监理合同组织设计单位等进行现场设计交底,核查并签发施工图,强化施工过程中的质量控制,对工程的关键工序和关键部位实行旁站监理。③设计单位建立健全设计质量保证体系。加强设计过程的质量控制,保证设计质量,做好设计文件的技术交底工作,对施工中出现的设计问题及时派员解决。④施工单位建立健全质量保证体系。落实质量责任制,在施工过程中加强质量检验工作,认真执行检验制度,切实做好工程质量的全过程控制。

e. 加强培训,提高项目管理人员的素质。要求有关部门(单位)加强对市场主体相关人员的培训,通过培训来提高相关人员的业务水平和建设管理水平。

2 主要成效

由于采取了一系列强有力的措施,广西水利基本建设工程的监管工作取得了明显成效。

2.1 水利建筑市场无法可依、无章可循的状况明显改善

2005~2006年自治区水利厅出台了《广西壮族自治区水利水电工程建设管理办法》、《广西壮族自治区水利水电工程招标投标行政监督暂行办法》、《广西壮族自治区水利厅防止拖欠水利建设工程款和农民工工资长效管理实施办法》、《广西水利工程施工招标投标办法指导意见》等一系列指导和规范水利建筑市场秩序的法规性文件,这些文件的施行,对加强广西水利水电工程建设管理,规范水电工程建设活动,维护水利建筑市场秩序以及加强水利工程的监管,起到了明显的指导和促进作用。

2.2 积极推行项目法人责任制,规范项目法人的组建模式

针对水利基建项目法人组建模式不规范问题,2006年5月自治区水利厅印发了《关于进一步做好病险水库除险加固工作的通知》,进一步明确水利基建项目法人的具体组建形式。截至2006年底,广西水利基建项目法人均按照项目法人责任制要求组建。

2.3 全面实行招标投标制

符合条件的新开工水利项目全部实行招标投标。据统计,2006年广西水行政主管部门受理招标备案和负责行政监督的水利水电项目有86项,招标总金额为5.57亿元,应招标项目的招标率达到100%,受理并妥善处理投诉案例2件。

2.4 全面推行建设监理制

目前,广西在建和新开工的水利基建工程全部实行了建设监理。2006年9月,广西水利水电工程建设监理管理站组织全区13家监理企业签订了《广西水利工程建设监理行业自律公约》,开创了新形势下进一步做好水利基建工程项目的建设监理工作的局面。

2.5 水利工程建设稽查工作取得显著成绩

1999~2006年,配合水利部派出的稽查组,对梧州、柳州、南宁、贵港、玉林、来宾、崇左等7市的12个水利工程建设项目的前期工作与设计工作,以及招标投标、建设管理、工程质量、资金使用等情况进行稽查,每一个被稽查项目都进行认真的整改,并形成整改报告上报水利部水利工程项目稽查办公室。受理举报案件5件,使水利工程建设领域的违法违纪行为受到一定程度的遏制。

3 存在问题及原因

尽管广西水利基建工程建设监管工作取得了一定的成效,但在合同执行、项目建设等方面仍存在一些问题。

3.1 合同管理制方面的问题

从对广西水利系统近年的52项城市防洪和水库除险加固工程的专项检查结果来看,相当部分项目工程在合同的签订和履行方面存在比较突出的问题,具体情况见表1。

3.2 项目建设方面的问题

仍存在初步设计深度不够,项目法人责任制不落实,监理工作不到位,施工招标内容不完整,地方配套投资不到位,工程价款支付、结算不及时,违规挪用建设资金等诸多问题。一些市、县的在建项目监理前期工作不到位,现场监理人员不能满足监理工作需要,编制的监理实施细则内容不完整,甚至有

表 1 广西水利基本建设工程合同执行情况调查

序号	合同签订和履行方面存在的问题	重点抽查项目/项	不符合合同约定项目数/项	不符合合同约定项目数占项目总数比例/%
1	签订合同的主体不合格	17	6	35
2	签订合同的内容不符合有关规定	17	11	65
3	签订合同的代表资格不合法	17	8	47
4	建设单位没有按合同约定提供施工条件	17	9	53
5	施工单位没有按合同约定组织人员和机械设备进场施工	17	11	65
6	未能按合同约定的时间完成工程任务	17	14	82
7	未能按合同要求做好质量管理工作	17	13	76
8	没有按照合同的约定结算和支付工程款	17	8	47
9	没有按照合同的约定派出进驻工地的监理人员	17	13	76
10	没有按照合同要求编制监理规划、细则以及监理日志、月报不完整	17	9	53
11	监理服务质量差,服务期延长没有按规定签订补充协议	17	15	88
12	没有按照合同的约定支付监理费用	17	10	59
13	没有按照合同的约定提供设计成果	15	7	47
14	没有按照合同的约定支付设计费用	15	8	53

注:有 2 个项目工程重点抽查时未签订设计合同。
个别工程尚未编制《监理规划》、《监理实施细则》和《监理工作制度》。

3.3 出现问题的原因

- a. 水利建筑市场各方主体的法治意识、合同意识和信用观念比较淡薄,监管力量薄弱,执法水平不高,对违法违规行为的惩处力度不够,管理不严。
- b. 健全的水利建筑市场监管机制尚未形成,缺乏管理水利建筑市场主体行为(特别是项目法人行为)的必要手段,举报投诉制度不健全。
- c. 地方保护主义、行政干预行为扰乱水利建筑市场秩序。
- d. 水利建设管理体制改革的步伐缓慢,没有形成适应现代市场经济要求并符合国情的水利建设管理新体制。

4 今后加强水利基建工程监管的建议

- a. 对在建的水利基建工程合同的登记、备案制度实行统一管理。水利基本建设工程项目的建设行政主管部门要建立水利基本建设工程合同的登记、

备案制度,并进行统一管理,加强对合同签订情况的监督检查,及时纠正不按规定签订合同的行为。

- b. 推行合同示范文本,建立行政指导机制。水利基本建设工程项目的建设行政主管部门在推行规范化的合同示范文本时,采取平时检查与专项检查相结合的方式,加强对水利基建工程项目履行合同情况的监督管理,及时发现并督促解决合同履行中出现的

- c. 畅通举报投诉渠道,健全合同执法检查等手段。指导督促合同的履行,逐步建立起有效的水利基建项目工程举报投诉制度和合同监督管理机制。

- d. 建立完善的诚信档案,促进市场主体增强履行合同的意识。建立责任追究制度,查处在合同签订和履行过程中的违规行为。通过对违反合同行为的查处,建立惩戒机制;建立协调机制,通过合同争议行政调解及时化解矛盾。

- e. 开展水利工程建设工作稽查。每年重点稽查 1~2 个项目,逐步摸索完善广西水利建筑市场的监管工作。

- f. 建议水利部制定出台《水利工程建设监督管理办法》,指导各地水行政主管部门开展工作,使水利建筑市场的监管工作有指导性的法规依据。

2007 年,广西水利建筑市场监管工作应按照“围绕中心、服务大局,创新方式方法、提高工作效率,突出监管重点,加强督促整改,加强监管队伍和能力建设”的总体要求,坚持“检查、监督与帮助、指导”并重,认真做好监管工作,为保证“工程安全、资金安全和干部安全”发挥更大的作用。

参考文献:

[1] 广西水利厅基建局. 关于水利基建工程合同执行情况专项检查的报告[R]. 广西水利厅, 2004.
[2] 徐超申. 广西水利基建工程合同执行中存在的问题及对策[J]. 广西水利水电, 2004(3): 46-49.

(收稿日期: 2007-04-30 编辑: 高建群)

