

连云港市公益性水利工程项目法人组建模式

李媛¹ 李洪亮² 胡新元¹

(1. 连云港市水利局, 江苏 连云港 222004; 2. 连云港市临洪东泵站更新改造工程建设处, 江苏 连云港 222002)

摘要 通过对连云港市近 20 年来不同类型公益性水利工程项目法人组建模式的分析和研究, 论述公益性水利工程的性质、特点、资金来源及所处年代的不同对项目法人组建模式的影响, 探讨了在项目法人的组建过程中如何针对不同的工程采用不同的模式, 以充分调动各级政府、相关部门、利益相关各方的积极性, 以保障工程建设的顺利实施。

关键词 公益性水利工程 项目法人责任制 案例分析 连云港

中图分类号: TV512.426.9

文献标识码: B

文章编号: 1006-764X(2010)S1-0122-03

近年来水利建设管理体制不断深入, 以项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制 4 项制度为主要内容的水利建设管理机制正逐步健全完善。项目法人责任制是其中的关键和核心内容之一。1992 年国家计委颁发《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》, 开始推行项目法人责任制。1995 年水利部颁布《水利工程建设实行项目法人责任制若干意见》, 在水利工程中全面推行项目法人责任制。随后, 又相继颁布了《水利工程建设项目管理规定》(试行)、《水利工程建设实行项目法人责任制的若干意见》, 明确规定新开工的生产经营性水利项目原则上都要实行项目法人责任制; 有偿服务性和社会公益性(准公益性和公益性)水利项目应积极创造条件, 实行项目法人责任制。2000 年, 国务院批转《国家计委、财政部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理若干意见的通知》也要求公益性水利工程必须组建项目法人, 实行项目法人责任制, 由项目法人对项目的初步设计、施工准备、建设实施、生产准备直至竣工验收的建设全过程负责。否则, 有关部门不予审批可行性研究报告和初步设计报告, 不予批准开工, 不予安排投资计划, 不予拨付建设资金。

连云港市自 20 世纪 90 年代首次在临洪东翻水站续建工程中采用项目法人责任制至今, 经历了起步、摸索阶段, 水利建设项目已经普遍实行项目法人责任制。这对规范水利建设项目管理、明确责任主体、确保工程建设质量、充分发挥投资效益等起到了

很好的作用。

1 连云港市公益性水利工程建设概况

连云港市地处北半球中纬度的暖温带和亚热带的过渡地区, 为海洋季风性气候, 境内山区丘陵、平原洼地、沿海圩区均有分布, 有 162 km 长海岸线, 历史上水旱台潮灾害频发。加之地处淮河流域沂沭泗水系的最下游, 沂沭泗的主要入海河道新沂河、新沐河都经该市入海, 在淮河发生较大洪水时还要承担分淮入沂洪水排泄任务; 同时又处于全流域和江苏省供水网络的最末端, 本地水资源匮乏, 用水依赖外调江淮客水。因此, 连云港市防汛、供水和防治水污染的任务十分繁重, 是江苏省防洪标准最低、水资源最缺、水利工程项目最全、大中型水库最多、流域性河道最多最长、因洪致涝最严重的地区之一。1949 年初连云港市开始进行大规模的水利建设, 1991 年江淮大水之后, 国家加大治淮工程建设力度, 连云港市更是陆续建设了一大批防洪、排涝、挡潮、供水、环保等重大公益性水利工程项目, 共计形成机电排灌动力 21 万多 kW, 建成大型水库 3 座、中型水库 8 座、小型水库 135 座, 建成大中型涵闸 62 座、大中型排灌站 14 座, 开挖流域性行洪河道 2 条、区域性河道 5 条、地方性骨干河道 60 余条, 修筑主要河道堤防 705 km、一线海堤 141 km。包括全国单站抽排流量最大的临洪东翻水站工程、江苏省水闸落差最大的小塔山水库泄洪闸工程、内含亚洲最长橡胶坝的新沂河海口控制枢纽工程, 以及江苏省首项环保水利工程

——蔷薇河送清水工程。这些工程项目的建成投产,大幅度提高了连云港市的防洪、排涝、挡潮标准和供水保证率,为经济社会的发展起到了支撑保障作用。

2 连云港市公益性水利工程项目法人的组建模式及案例分析

受工程性质、工程特点、资金来源等因素的影响及工程建设所处年代的不同,连云港市公益性水利工程项目法人的组建形式各不相同,既有早期的指挥部形式,也有后期的建设处、建管局等形式的项目法人,既有真正的法人单位,也有为工程建设而临时组建的工程建设单位,而且,在项目实施过程中又根据工程的具体情况有所变化。下面就连云港市公益性水利工程所采用的项目法人责任制的几种不同模式及典型案例进行分析。

2.1 具有法人资格的项目法人

这一类的项目法人是具有独立法人资格的单位,具备民事法律关系中的主体资格。主要包括专门成立的项目法人、专业化的项目法人、建管合一的项目法人3种模式。

2.1.1 专门成立的项目法人模式

临洪东翻水站工程位于连云港市新浦区北郊,是1992年东调南下工程复工续建以来连云港市第一个大型水利工程,承担着蔷薇河流域 $1\,054\text{ km}^2$ 的内涝强排任务。临洪东翻水站工程于1978年经水利部淮河水利委员会批准动工兴建,1980年因国家宏观经济调整停缓建,1992年复工续建实施部分提办工程,1996年全面续建。工程总投资5 330万元,其中中央投资2 893万元,省级配套1 616万元,市级配套821万元。为了建设临洪东翻水站,连云港市政府成立了连云港市临洪东翻水站工程建设指挥部,由分管副市长任指挥,市水利局局长任副指挥,指挥部下设综合科、工程科、财务科。由市编办批复指挥部18个全额拨款的事业编制名额,指挥部下设科室均为正科级编制。工程完成后,指挥部编制转为管理单位编制。

2.1.2 专业化的项目法人模式

石梁河水库位于新沭河中游,地处连云港市东海县、赣榆县和山东省临沭县交界处,始建于1958年,总库容为 5.31 亿 m^3 ,是江苏省最大的一座人工水库。水库具有防洪、灌溉、发电、养殖等综合效益,担负着调蓄沂沭泗流域洪水、保障连云港市防洪安全和 6 万 hm^2 农田灌溉用水的重要任务。1999年水利部批复石梁河水库扩大泄量工程初步设计,概算投资1.27亿元,全部为中央投资。水利部淮河水利

委员会下属的治淮工程建设局(正处级事业法人单位,治淮工程的常设项目法人机构,专门负责治淮工程建设管理)为该工程的项目法人,淮河水利委员会石梁河水库扩大泄量工程建设管理处作为项目法人派驻工地的建设单位,全面负责工程现场的建设管理工作。工程建设完成后,交付连云港市石梁河水库管理处进行运行管理。

2.1.3 建管合一的项目法人模式

大板跳闸位于连云港市云台区板桥镇,具有挡潮、排涝等功能,是市区东部主要的排涝口门。2002年经江苏省水利厅批复进行除险加固,工程总投资258万元。连云港市水利局将工程初步设计批复给该闸的管理单位——连云港市市区水工程管理处(副处级事业法人单位),由该管理处作为工程项目法人,并由该管理处组建工程建设处作为现场建设管理机构。

2.2 临时组建的项目法人

在连云港市境内公益性水利工程项目法人组建中,除了上述具有真正法人资格的几种模式外,大部分工程是临时抽调人员组建工程建设项目法人。这一类的项目法人仅仅是个临时机构,在工程建成后即撤销,不具备民事法律关系中的主体资格要求。具体又分为以下几种模式。

2.2.1 单独组建的项目法人模式

这种类型的项目法人是根据工程的不同情况由水利部及流域机构、省、市、县中的某一级组建,全面负责工程的建设管理工作,如大浦抽水站工程。大浦抽水站工程位于连云港市新浦区北郊,是国家治淮沂沭泗河洪水东调南下工程中的重点工程,担负着市区 122 km^2 涝水的排泄任务。1978年经国家批准立项,1980年初开工建设,同年12月因国家宏观经济调整而停缓建。2000年9月底江苏省水利厅批复同意复工续建,工程概算4 919万元,其中中央投资1 400万元,省级投资1 700万元,市级配套1 819万元。连云港市水利局组建连云港市大浦抽水站工程建设处作为工程项目法人,全面负责大浦抽水站工程的建设管理。

2.2.2 分别组建的项目法人模式

这种类型的项目法人是根据具体情况将工程分成几个部分,由水利部、流域机构、省、市、县中的某一级、二级或三级分别组建,按照各自承担的工程内容分别负责工程建设管理工作,如新沂河50年一遇工程。新沂河50年一遇工程是沂沭泗河洪水东调南下续建工程中的单项工程,2005年经水利部批复,总投资14.1亿元,其中中央投资70%,省级配套20%,市县配套10%,工程主要内容包括涉及三市

的河道治理、两岸的影响工程及新沂河海口枢纽扩建工程。

江苏省水利厅成立江苏省新沂河整治工程建设管理局,作为水利厅对新沂河整治工程的建设管理机构,对工程项目总体建设程序、工程标准、质量、工期和资金使用等进行监督、协调和管理,并组建新沂河整治工程海口枢纽扩建工程建设处作为新沂河海口枢纽扩建工程的项目法人,连云港、宿迁、徐州市水利局及沂沭泗水利工程管理局(流域机构下属的工程管理机构)分别组建项目法人,负责实施各辖管工程项目的建设管理。连云港市新沂河整治工程建设处又成立了灌云县项目部和灌南县项目部,建设处负责新沂河河道范围内的工程建设管理,项目部负责其境内相关影响工程建设管理。

连云港市政府成立了新沂河整治工程连云港市指挥部作为工程建设领导协调机构,由分管副市长任总指挥,分管副秘书长、市水利局局长和灌云县、灌南县长任副总指挥,指挥部下设办公室、征地拆迁协调小组和资金筹措协调小组。工程沿线的灌云县和灌南县也分别成立了工程建设指挥部作为协调机构。由于工程征地拆迁任务较重,各地人民政府成立了征地拆迁办公室,具体负责各辖区内的征地拆迁工作。

2.2.3 共同组建的项目法人模式

这种类型的项目法人是由水利部、流域机构、省、市中的某一级成立一个项目法人,同时根据工程的具体情况分别成立二级或三级派驻现场的建设管理机构。由项目法人负总责,派驻工程现场的各级建设管理单位和项目法人一起,根据职责分工共同进行项目的建设管理工作。这种类型中最典型的工程就是通榆河北延送水工程。通榆河是江苏省苏北沿海地区一条集送水、排涝和航运等多种功能于一体的骨干河道。通榆河中段工程于2000年建成通航,为推进新一轮沿海开发,促进苏北加快振兴,江苏省委、省政府于2007年决定实施通榆河北延送水工程,包括疏港航道工程和送水工程两部分,概算投资14.53亿元,全部为省级投资。工程主要内容包括整治拓浚老河道,开挖新河道,兴建泵站、地涵、节制闸等主要建筑物,以及负责境内影响处理、截污导流、征地拆迁及移民安置、水土保持、工程管理设施和水文基础设施等建设管理工作。

江苏省水利厅成立了通榆河北延送水工程建设管理局作为工程项目法人,对工程项目建设管理负总责,连云港市、盐城市分别组建市级建设处,作为省建管局派驻工程现场建设管理机构,负责其境内相应工程建设管理工作;工程沿线盐城市的阜宁县、

滨海县、响水县和连云港市的灌南县、灌云县、海州区、赣榆县分别组建项目部,作为市建设处派驻现场的建设管理机构,负责其境内影响处理、截污导流等工程的建设管理工作。

江苏省政府成立了通榆河北延送水工程建设领导小组,由分管副省长任组长,交通厅厅长、水利厅厅长、省政府分管副秘书长任副组长,连云港市、盐城市及省有关部门分管领导任成员。江苏省水利厅成立了工程建设协调小组,连云港市、盐城市政府分别成立了工程建设指挥部和领导小组,沿线县区政府均成立了领导小组或指挥部。由于工程征地拆迁任务较重,工程沿线县区政府同时成立了征地拆迁工作办公室,负责工程建设征地拆迁和移民安置工作。

3 不同项目法人组建模式特点分析

3.1 具有法人资格的项目法人模式

a. 专门成立的项目法人模式。在目前的情况下专门成立一个新的事业法人单位来负责工程的建设管理比较困难,一般很少采用。

b. 专业化的项目法人模式。专业化的项目法人即专门负责项目建设的常设法人机构,可作为不同项目的项目法人,对项目建设全过程负责,项目建成后即交付运行管理单位。这是一种比较好的项目法人组建模式,既解决了项目法人的法人资格问题,又具备专职项目法人所需的专业人才和专业经验,但这种模式一般只在流域、省一级或长期公益性水利工程较多的地区采用,工程不多、地域不大的地区不太适合。

c. 建管合一的项目法人模式。一些公益性水利工程的除险加固可以采用这种建管合一的模式,即原来的工程管理机构作为工程项目法人。这种模式的优点一是管理机构长期在当地生活,与周边部门、群众关系较为融洽,征地拆迁问题较少;二是项目法人本身即是工程管理机构,工程完成后自己管理,质量、安全责任相对好落实,建管交接顺利。缺点是项目法人往往存在建设管理人才偏少、专业经验缺乏等问题。

3.2 临时组建的项目法人模式

a. 单独组建的项目法人模式。主要适用于建设内容比较集中、涉及面较小的水利工程。这种模式的优点是由单一的项目法人来负责整个工程的建设管理,专业技术人员容易管理、责任明确、政令畅通、内部协调难度较小,缺点是对一些征地拆迁、移民安置工程量较大的工程,需要地方各级政府、部门协调的工作量较大。

(下转第136页)

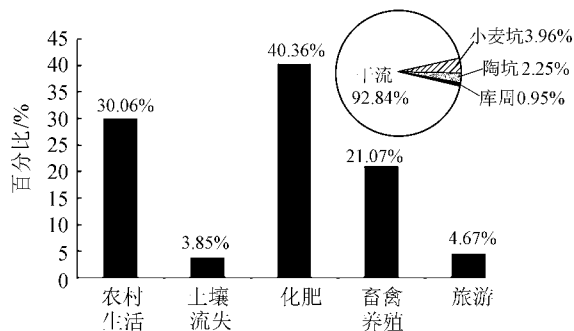


图5 周公宅水库流域各污染源 TP 分布

化肥所产生的流失、直接排放的农村生活污水是面源污染的主要表现形式。因此,周公宅水库水源保护及污染治理工程首先应从以下几方面着手整治:

a. 针对旱地、花卉苗木等经济林采取控制污染物输移途径的坡面径流调控耕作措施,实行测土配方施肥,对花木栽培、竹林等地表植被覆盖较低的采取林间间作、套种或混播。

b. 流域内农村生活污水要根据各乡镇村镇规划,结合规模较小的行政村及自然村就近并迁和移民下山脱贫工程,加快配套建设集中式生活污水处理站,并将旅游活动(农家乐)产生的生活污水与当地居民的生活污水一并加以收集处理。

(上接第 124 页)

b. 分别组建的项目法人模式。主要适用于建设内容比较多、工程量大、技术难度高、工程涉及面广、战线比较长的水利工程,或者是涉及多个省、市、县边界的水利工程,如大型河道整治工程、边界工程等。这类工程涉及面较广,往往需要各级政府成立领导协调和征迁机构。这种模式的优点是每个项目法人独立负责所分工的建设内容,权力与责任对等,特别是对于征地拆迁、移民安置量大或战线长的工程项目,大量的协调工作都由项目法人相对应的政府或其相关部门来完成,大幅度减少了项目法人的协调难度,以便有更多的精力投入到对工程质量、进度、投资的管理上。缺点是不符合国家对于一个公益性水利工程只能成立一个项目法人的规定,且不同项目法人之间的协调工作需由上一级政府或水利部门来承担。

c. 共同组建的项目法人模式。其适用情况与分别组建的项目法人模式的适用情况基本相同。这种模式整个工程只有一个项目法人,所有派驻现场的建设管理机构均对项目法人负责,解决了一个工程存在多个项目法人的问题,符合项目法人责任制的相关规定。不同派出机构之间的协调工作可以由

c. 考虑到周公宅流域隶属不同的行政区,协调较为困难,因此规划近期对较易实施的水库周边和支流陶坑的水土流失进行治理,采取林相改造和退耕还林等封山育林措施,结合生态移民工程和经济补偿手段使竹林、茶园、花卉等经济林逐渐放弃经营、使之自然演替或是进行林分改造,引种地带性植被中的优势种、关键种和阔叶树种,如青冈、冬青、木荷、苦槠等,以提高演替速率。

d. 对畜禽生态养殖场外围通过设“上截下排末处理”的排水和土地处理系统进行污染防治。

参考文献:

- [1] 谭湘萍,徐小燕.宁波市周公宅水库工程环境影响报告[R].杭州:浙江省环境保护科学设计研究院,2001.
- [2] 薛旭初.宁波市农业面源污染现状及对策研究[J].宁波农业科技,2006(1):15-18.
- [3] 余夏铭.宁波饮用水源地环境状况的调查与思考[EB/OL].[2010-05-10].http://old.nbrd.gov.cn
- [4] 龚建周,夏北成,郝凤江,等.广州市饮用水源保护土地利用格局与水安全[J].资源科学,2009,31(1):101-109.

(收稿日期 2009-12-01 编辑:高渭文)

项目法人来承担,也可以调动地方政府及相关部门的积极性,发挥他们在征地拆迁、移民安置等地方矛盾协调作用。

4 结 语

在公益性水利工程建设中,每个工程的具体情况都不一样,在具体组建项目法人时,必须充分考虑工程的特点,充分调动各级政府、相关部门、利益相关各方的积极性,才能保障工程建设的顺利实施。建立和完善适用于公益性水利工程的项目法人责任制是一项庞大的系统工程,需要我们在实际工作中不断地探索与完善,只有这样,公益性水利工程项目法人责任制才能健康、有序地向前发展。

参考文献:

- [1] 李新军,杨建基.水利建设项目实行项目法人责任制与建立现代企业制度[M].北京:中国水利水电出版社,1997.
- [2] 鞠茂森.水利工程项目法人责任制实施过程分析[J].中国水利,1999(5):35-37.
- [3] 潘运方.水利水电工程实行项目法人责任制探讨[J].广东水利水电,2001(6):78-80.

(收稿日期 2010-05-18 编辑:骆超)