

流域治理项目建设管理体制研究

朱记伟¹, 解建仓^{1,2}, 马斌²

(1.西安理工大学 工商管理学院, 陕西 西安 710048; 2.西安理工大学 水利水电学院, 陕西 西安 710048)

摘要: 阐述了流域治理项目的定义和主要特征, 在分析其当前建设管理中所存在的问题的基础上, 总结出流域治理项目建设管理体制建设的基本思路, 并从优化现有建设管理组织机构、建立健全建设管理保障制度、拓宽项目建设资金筹措渠道、合理选择建设项目管理模式、构建项目管理信息化平台5个方面提出体制建设内容, 最后给出了实施保障措施。旨在为流域治理项目建设提供决策支持和政策保障, 继而推动流域的综合治理和统一管理。

关键词: 流域治理; 流域管理; 建设管理体制; 项目管理模式; 项目法人

中图分类号: F062.4 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-7348(2010)09-0093-05

0 引言

以流域为单位对水资源进行统一管理是当今世界各国对水资源管理的主要模式^[1-6]。我国河流水系众多, 各地明显的自然地理特征和不同的经济社会发展水平, 决定了各流域治理、开发、保护的差异性和复杂性。长期以来, 我国以流域为单元科学编制综合规划, 探索由传统水利向现代水利转变, 积极推进水利投资体制和建设管理体制改革, 流域水利工作取得了突破性进展。“十五”期间, 国家组织编制完成了《关于加强太湖流域2001—2010年防洪建设的若干意见》、《关于加强淮河流域2001—2010年防洪建设的若干意见》等建设方案, 先后批复了《塔里木河流域近期综合治理规划》、《黑河流域近期治理规划》、《渭河流域重点治理规划》等规划, 各流域治理工作稳步开展。全国水利建设投资规模达到历次五年计划之最, 水利建设累计完成固定资产投资3 625亿元, 比“九五”增加1 492亿元。

工程建设管理体制是指工程项目建设管理的组织和运作的制度。科学高效的工程建设管理体制是工程建设项目得到有效实施的根本保证, 对提高工程投资效益和建设管理水平至关重要。《水利发展“十一五”规划》指出:“在‘十一五’期间, 加强水利工程建设管理体制和投融资体制改革”^[7]。流域治理是一项跨地区、跨部门、跨行业, 涉及范围广、投资大、周期长的综合性系统工程, 建设管理涉及技术、经济、环境、社会等诸多方面, 工程项目包括公益性、准公益性、生产经营性多个类别, 生产关系复杂。因

此, 深入研究和探讨流域治理项目的建设管理问题, 对于推动和保障治理项目的顺利建设和实施, 极为重要。

1 流域治理项目及其主要特性

流域治理是通过流域水资源的开发、应用、配置、节约、保护以及水土保持等活动进行综合管理^[8], 以加强流域内的江河、湖泊安全泄洪和抗旱除涝的能力, 改善流域水环境, 为流域内国民经济和社会发展提供有效的水资源保障。流域治理项目主要包括防洪减淤工程、水资源保障工程、灌区续建配套与节水改造工程、水资源保护与污染防治工程、生态建设保护工程等。除了具备一般水利建设项目的特征外, 流域治理项目具有以下特殊特征:

(1)影响的广泛性。流域治理项目对流域社会与国民经济这个大系统中的其它子系统的影响也越来越大, 其地位的基础性和广泛性日益显著。

(2)效益的公益性。流域治理项目以公益型和准公益性水利工程为主, 其效益主要表现在对流域整个国民经济与社会发展的公益方面的影响。

(3)建设的艰巨性。流域治理项目经常跨地区、跨部门、跨行业, 涉及范围广、投资大、周期长的综合性系统工程, 其工程量大, 建设周期长, 建设任务艰巨。

(4)规划的系统性。流域治理是以流域为单元进行的综合治理, 水资源的流域治理必须在流域综合规划指导下进行系统、统一的规划和建设。

(5)投资的单一性。流域水利工程投资来源以国家和地

收稿日期: 2009-05-18

基金项目: 国家自然科学基金项目(50279041); 陕西省水利厅横向课题(106-230845)

作者简介: 朱记伟(1982-), 男, 山东日照人, 西安理工大学博士研究生, 研究方向为项目管理与决策支持; 解建仓(1963-), 男, 陕西眉县人, 西安理工大学水利水电学院教授、博士生导师, 研究方向为区域经济和在水资源管理; 马斌(1956-), 男, 宁夏固原人, 西安理工大学水利水电学院教授、硕士生导师, 研究方向为水利水电工程建设与管理。

方政府的预算内投资、国债、水利基金为主，其它资金投入很少，资金渠道相对单一。

2 流域治理项目建设管理中存在的问题

长期以来，我国大江大河流域治理项目基本沿袭计划经济体制下的管理模式，即先由建设单位提出项目建议书及可行性研究报告，国家发改委或水利部、流域管理机构会同财政部门提出资金安排意见报政府审定，再由计划部门安排投资计划，最后再由建设单位组建基建班子进行建设。这种投资、建设、运营模式存在一定的弊端，成为当前流域水利工程建设管理体制变革需要面对的主要问题，具体表现为^[9]：

(1)分行业、部门治理，未成统一的流域治理体制。流域治理主要面临两大难点：一是部门分割，地区分割，多龙治水，各行其是；二是涉及水资源管理的有关部门趋利行为日渐普遍，都从各自管理角度上争项目、争资金、各自干事。虽然，2002年新《水法》规定：国家对水资源实行流域管理与区域管理相结合的制度。但是，各大流域机构改革工作参差不齐，还没有完全形成以流域为单元的统一管理体制，而且普遍缺乏有效的协商决策和协调议事机制，流域管理与行政区域管理事权也没有完全界定。

(2)政府、法人、建设管理单位间的关系没有理顺。传统建设管理体制下政府直接参与工程的建设管理，包括干预工程招标活动，组织和指挥建设单位等。虽然流域治理中工程建设管理引入了项目法人责任制，但由于政府没有完全授权，项目法人既没有真正行使投资控制和建设管理职能，也没有真正承担相应的建设管理责任，存在着政企不分、责任不明、监管不力、效益不高等问题，有的甚至还滋生腐败。项目法人既没有真正行使当家理财和工程建设管理职能，也没有真正承担相应的建设管理责任。

(3)投资主体单一，渠道较窄，缺乏风险约束机制。目前，我国水利基本建设投资来源仍以国家投资为主，其它资金投入很少。“十五”期间，中央水利建设投资规模5年达到1695亿元，其中预算内投资为428亿元，占25.3%；

国债投资1239亿元，占73.1%。流域治理项目大多数是为社会提供公共产品的非盈利工程或者难以收回投资或投资回收期较长的基础设施项目，政府运用财政资金以拨款方式建设，建设单位多为临时组建的非法人机构负责建设，不承担筹措和运作资金的责任，使项目投资难以得到有效控制，给水利公益性项目的投资平衡和计划安排带来很大难度，缺乏风险约束机制。

(4)公益性水利工程建设管理专业化程度低。在流域治理项目管理中，代表项目法人对项目进行管理的建设单位普遍专业化、规范化程度不够，整体管理水平不高。流域治理项目建设中需要进行质量控制和造价控制的环节很多，但其基建班子却是临时抽调相关专业人员组成的建设指挥部性质的建设管理机构，在项目决策、概算审查和施工管理方面都缺乏足够的经验，影响了工程管理的效率和质量。而且，项目建设完毕移交使用单位后，项目管理班子解散，使得建设管理经验的积累和知识积累难以完成组织化的过程，对管理水平的全面提高和专业知识转移造成困难。

3 流域治理项目体制建设总体思路

根据对流域治理项目建设管理环境SWOT分析(以渭河流域为例，见表1)和建设原则，制定体制建设的思路^[10-13]：以科学的发展观为指导，遵循国家大政方针，依据现行法律法规，紧密结合现实国情，针对当前流域治理和流域管理的客观现实，借鉴国内外流域先进经验和做法，从改革的客观要求和工程建设管理的实际出发，通过优化现有建设管理组织机构、建立健全建设管理保障制度、拓展建设资金筹措渠道、推广应用专业化项目管理模式、创新项目建设信息管理手段等举措，建立一套与社会主义市场经济体制相适应的决策科学化、建设市场化、资金多元化、管理专业化、行为规范化的建设管理体制，从而切实转变政府职能，推进政企分开、政事分开，提高建设管理水平，为流域治理项目的顺利实施提供决策支持和政策保障，进一步推动流域综合治理和统一管理，促进流域社会经济和生态环境可持续发展。

表1 流域治理项目(以渭河为例)建设管理环境SWOT分析

机 遇		挑 战	
外部环境	党和国家高度重视流域治理事业 更加重视深化流域管理体制 水利工程建设管理体制改革正稳步推进 《渭河流域近期重点治理规划》批复实施 其它流域治理和管理实践提供经验和教训	流域治理刻不容缓，任务艰巨 流域与区域结合管理的体制尚未形成 国家水利建设投资重点不在渭河流域 水利工程建设管理体制不顺 其它流域管理发展迅速，渭河流域治理缓慢 流域机构与地方之间诸多矛盾，协调难度大	
	优 势	劣 势	
内部环境	陕西省渭河流域管理局成立，专管渭河 陕西省委、省政府高度重视渭河治理 流域各相关单位已启动项目前期工作 渭河健康生命行大型公益活动启动，社会各界呼吁、关注 渭河流域重点治理	渭河流域管理局职能落实尚不到位 流域治理按部门、行业条块分割严重 政府、法人和建设管理单位关系没有理顺 治理项目投入单一，未形成多元化投融资机制 公益性水利工程建设管理专业化程度低 没有形成真正的建筑市场，监理工作不到位 工程建设管理人才严重不足 建设管理手段落后，信息化管理水平低	

4 流域治理项目体制建设基本内容

根据流域治理项目建设管理体制建设的总体思路, 应从以下 5 个方面来具体安排实施:

(1)优化现有建设管理组织机构。针对流域治理项目建设过程中尚无健全的组织协调和管理机构, 部门、行业条块分割治理的状况, 从改革的要求和建设管理的实际出发, 优化现行流域治理项目建设管理组织机构, 明确建设管理决策层和管理层, 以及项目法人和建设管理单位等相应的职责和权利, 建立科学高效的运行机制^[14]。以陕西省渭河流域重点治理项目为例, 结合其建设管理面临的环境, 提出了建设管理组织机构运行机制^[13]构想的建议, 如图 1 所示。

(2)建立健全建设管理保障制度。在流域治理项目实施过程中, 需按照工程项目管理的理论和体系, 建立健全建设管理保障制度, 落实项目法人制、建设监理制、招标投标制和合同管理制, 实行工程质量终身责任制, 严格执行建设程序, 切实加强资金管理, 在保证工程质量的前提下, 加快工程建设进度, 以尽快发挥工程效益, 使建设管理工作逐步走向科学化、规范化, 有效地提升建设管理水平。

(3)拓宽项目建设资金筹措渠道。要保证流域治理水利工程建设目标的实现, 需要投入庞大的建设资金。针对流域治理项目资金筹措渠道相对单一的现状, 按照项目经济特性, 分公益性项目、准公益性项目、经营性项目来分别提出相应的资金筹措渠道, 进一步拓宽水利建设资金渠道; 逐步构筑以政府投入为基础、市场融资为重点的多元化的流域治理项目建设资金筹措体系。

(4)合理选择建设项目管理模式。针对流域治理项目工程规模大、技术性强、复杂程度高, 但当前建设管理过程中普遍存在着建设管理单位专业化程度较低的问题。为适应建设项目管理专业化、科学化、市场化管理的要 求, 根据工程项目的经济特性、法人管理水平、法人要求等^[15], 选择不同的项目管理模式来组织和实施具体的工程建设。

(5)创新建设管理信息化平台。基于现代信息技术, 创新流域治理项目的建设管理手段, 构建流域治理项目的建设管理信息支持平台框架, 为建设管理单位进行项目规划、建设管理、政务管理提供信息服务和决策支持。使流域治理从传统管理迈向现代管理, 提高管理部门决策水平, 有效降低沟通成本, 提高业务交流的准确性、及时性, 促进流域治理项目建设管理体制改革的进程和项目管理水平的提高^[16]。

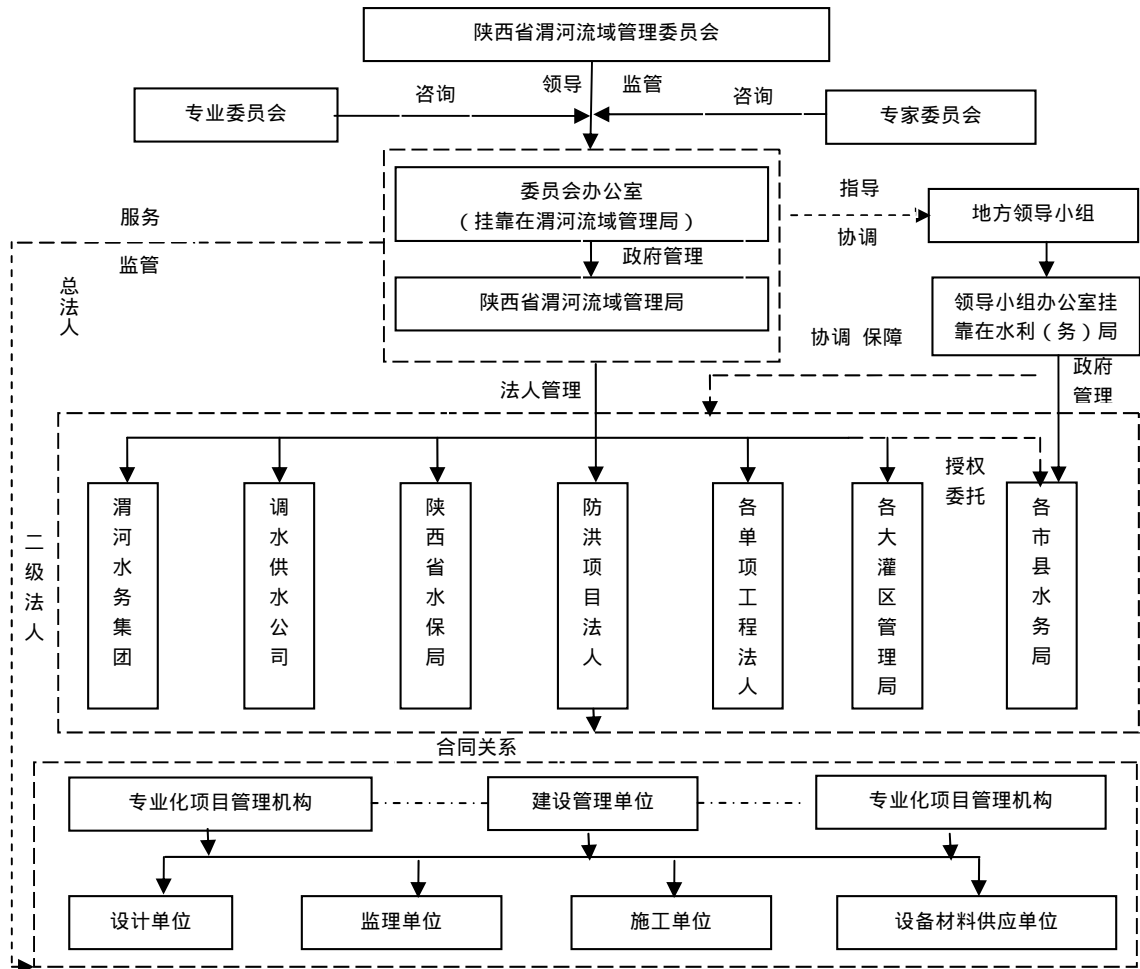


图 1 建设管理机构运行机制

5 实施保障

流域治理项目建设管理体制的建设涉及流域管理和水利工程建设管理的政策、体制、制度、法律、工程实际的多个方面,是一项系统工程。各地区、各部门、各单位要增强政治意识、大局意识、责任意识,充分估计流域治理项目建设管理体制建设的艰巨性和复杂性,做好宣传发动工作,调动各方积极性。要按照体制建设的思路和内容,从以下几个方面加强保障,推进建设管理体制改革的进程。

(1)完善流域水资源管理体制。流域管理体制的完善制约着治理项目的建设管理体制的健全,治理项目的建设管理体制的改革也要求和推动着流域管理体制的改进和发展。目前,我国各大流域尚未健全统一的流域与区域相结合的管理体制,流域水资源治理和管理的客观现实和发展趋势要求改革、改进和完善现行的流域管理体制。按照新《水法》的规定并结合流域综合治理和开发的实际,需进一步明确流域管理与行政区域管理的事权,明确流域管理机构的地位,明确各级政府部门在流域统一管理框架下的职能,建立流域管理综合决策机制,完善流域协调机制。

(2)出台工程建设管理实施办法。为明确流域治理项目建设管理组织机构和各阶段工程建设程序,规范水利工程建设活动,维护水利建设市场秩序,确保水利工程质量与安全,提高投资效益,依据国家现行相关法律、法规,并结合各流域的实际制定出台了《流域重点治理项目工程建设管理办法》。明确决策机构、监管机构、专家咨询机构的权利和责任,明确流域管理机构、各级政府、各级法人在治理项目建设管理中的职责;明确治理项目工程建设应执行的建设程序,实行的项目法人责任制、招标投标制、建设监理制和合同管理制等管理制度。

(3)推进经营型项目市场运作进程。对于治理项目中的经营性公共项目或者经济效益大于社会效益的准公益项目,如调水工程、以供水为主要用途的水源工程、污水处理工程等可市场化运作的项目,要坚持市场化和产业化的原则,应按照现代企业制度,实行企业(项目)法人责任制,由公司企业投资建设和生产经营,在市场竞争中自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束。企业对项目的策划、筹资、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值增值负责,并承担投资风险,实现投资主体多元化、运营主体企业化和运行管理市场化,通过水资源的整合经营形成新的企业利润点,促进国民经济发展;而且这也有利于实现发展循环经济、建设节约型社会的目标。

(4)加强培养复合型工程管理人才。高素质、有技术、懂经济、会管理的复合型工程管理人才是推动水利工程建设管理体制和模式创新的基本条件之一。在流域综合治理中,应大力加强复合型人才队伍建设,培养和造就一支数量充足、结构合理、技术精湛、爱岗敬业的复合型的工程管理人才队伍。以人为本是促进流域综合治理项目建设事业可持续发展的不竭动力,也是治理项目取得更大社会效益和经济效益的根本保证。应积极发挥行业协会、高等院

校、培训教育机构的作用,进一步强化工程项目管理专业化骨干队伍的培训力度,针对有工作经验的技术和管理人员,不断开展工程总承包和工程项目管理的专业培训,以适应当前流域治理工程建设市场的需要。

(5)积极培育工程项目管理企业。2003年,建设部出台颁布了《关于培育发展工程总承包和工程管理企业的指导意见》。《意见》指出:工程总承包和工程项目管理是国际通行的工程建设项目组织实施方式。积极推行工程总承包和工程项目管理,是深化我国工程建设项目组织实施方式改革,提高工程建设管理水平,保证工程质量和投资效益,规范建筑市场秩序的重要措施。工程项目管理企业受业主的委托,按照合同约定,对工程项目全过程或若干阶段进行专业化管理和服务。各级政府各相关部门应从现有条件较好、实力较强的大型设计、施工、监理企业或企业集团中,确定一批重点扶持企业,落实有关扶持政策,指导重点扶持的企业按照国际通行工程公司的模式,制定创建国际型工程公司的实施计划,建设成为具有竞争实力的工程公司和项目管理公司。

(6)确定具体项目投资融资实施方案。流域综合治理过程中,要开放水利投融资市场。除国家明文限制的项目外,新建和扩建、改建、维修的蓄水、城乡供水、农村人畜饮水,农业灌溉、水力发电、防洪、排污工程及水利旅游、水域养殖等与水相关的建设项目,都鼓励国内外自然人、法人和其它经济组织,以股份制、独资、项目融资、合资、合作、联营、特许经营、重组、并购、BOT(建设—运营—转让)、TOT(转让—运营—转让)等方式建设及经营管理。对于确定进行融资的流域治理项目,结合项目经济特性,进一步确定水利工程项目投融资模式的实施方案。在实际运作中,应该根据工程项目的性质,确定投融资模式的资本结构、投资结构、信用保证结构和融资结构等内容,制定融资目标和方案,为流域治理项目进行实际投融资提供可行性方案。

参考文献:

- [1] 万军,张惠英.法国的流域管理[J].中国水利,2002(11).
- [2] 张惠英.法国的水资源管理[J].江苏水利,2002(12).
- [3] 林家彬.日本水资源管理体系考察及借鉴[J].中国水利,2002(4).
- [4] ASIT K BISWAS. Water for sustainable development in the twenty-first century [C]. A Global Perspective. Presidential Address, 7th World Congress on Water Resources, Rabat and Morocco, 1991.
- [5] PLATE E J. Sustainable developments of water resources, a challenge to science and engineering [J]. Water International, 1993(2).
- [6] D SIMON. Sustainable development [J]. Theoretical Construct or Attainable Goal Environmental Conservation. 1989
- [7] 国家发展改革委,水利部,建设部.水利发展“十一五”规划[R]. 2007.

- [8] 程娟.流域治理投资战略理论与应用研究 [D].南京:河海大学,2005.
- [9] 陈彬.公益性水利工程建设管理体制改革的设想 [J].水利发展研究,2003(4).
- [10] 李庆.浅析公益性水利工程项目建设管理体制 [J].水利水电快报,2005,2(4).
- [11] 展洋.公益性水利项目建设管理体制研究 [D].南京:河海大学,2003.
- [12] 栾维功.水利项目建设管理体制与建设单位治理结构 [M].北京:中国水利水电出版社,2001.
- [13] 朱记伟.流域治理项目建设管理体制研究 [D].西安:西安理工大学,2008.
- [14] 蒋建军,刘建林等.陕西省渭河流域重点治理项目建设管理体制研究 [M].西安:西北大学出版社,2008.
- [15] 王卓甫,简迎辉.工程项目管理模式及创新 [M].北京:中国水利水电出版社,2006.
- [16] 王建武,陈永华,王宪章等.水利工程信息化建设与管理 [M].北京:科学出版社,2004.

(责任编辑:陈晓峰)

Construction Management Mechanism Of River-managing Project

Zhu Jiwei¹,Xie JianCang^{1,2},Ma Bin²

(1.School of Business Administration,Xi'an University of Technology,Xi'an 710048,China;

2.Institute of Water Resources and Hydro-electric Engineering,Xi'an University of Technology,Xi'an 710048,China)

Abstract: This paper described the definition and main features of river-managing project. Based on the problems existed in current construction management, the paper has summed up the fundamental consideration of construction management system for river-managing project, and put forward system construction contents from optimizing the current management organizations and agencies, establishing and perfecting the management security system, expanding financing channels for project construction, promptly selecting management pattern, and constructing project management information platform. In the end, the paper gave some security measures to support policy-decision and provide security mechanism.

Key Words: Watershed Management; River Basin Management; Construction Management System; Project Management Model; Project Legal Person