

上海市水利管理处

Shanghai Water Conservancy Management

水利科技

- 水利科研
- 科技动态
- 论文集萃

信息搜索

浅谈河道内非防洪工程建设项目管理现状、存在的问题及建议

摘要：黄河流域河道内非防洪工程建设项目的不断增多是沿黄经济快速发展的客观产物，也是河道主管机关水行政管理的一项重要内容。该文阐述了黄河河道内非防洪工程建设项目管理的现状，分析了管理过程中存在的问题及其产生的原因，提出几点解决对策和建议。

Abstract: The Yellow River basin of the river nor the construction of flood prevention projects along the Yellow River is growing fast economic development of the product. Water management of the river is an important part of the competent authorities. The inside of the Yellow River flood control project management—the status quo analysis of the management process and the causes of the problems that exist, and Solutions to make a few suggestions.

关键词：非防洪工程 建设项目管理 存在的问题 对策和建议

Key words : Flood control projects; Construction project management; Problems; Measures and suggestions.

随着国民经济发展的不断深入，黄河流域建设步伐的加快，缩小黄河两岸的差距，加强两岸的沟通和交流，河道内非防洪工程建设项目的不断增多已成为客观要求。因此，为确保黄河防洪安全，保障人民生命财产安全和经济建设的顺利进行，加强河道内非防洪工程建设项目管理已成为当前黄河水行政管理的一项重要内容。然而，在非防洪工程建设项目的建设、管理过程中出现了一些不容回避的问题，比如行政干预、水行政执法能力弱化、运营中失管等问题，是当前河道主管部门面临亟待解决的重要问题。

1 黄河河道管理范围内非防洪工程建设项目管理现状

河道内非防洪工程建设项目主要涉及桥梁、缆线、管道及各类建筑物等，大量的桥墩、承台等构造物布设在河道内，长期占用河道和堤防，形成雍水、阻水、改溜等情况，致使河道御洪、泄洪能力不同程度地消减，防洪安全存在各种隐患。而且资料申报、审查、管理比较混乱，施工过程监管困难，验收后运行管理缺位等等。其中一些重点项目施工、运营过程中，在地方行政干预下，河道主管部门的监督检查有时也只是走走过场而已。随着河道内建设项目的逐渐增多，靠过去的管理模式已远远不能适应当前依法治河的管理需要。特别在《中华人民共和国行政许可法》颁行实施以后，要求河道主管部门在非防洪工程建设项目的立项、审查、修改、审批（转报）、验收、运营等各个环节都要依照法定程序进行。针对这一状况，为提高非防洪工程建设项目的依法管理水平，河道主管部门纷纷采取措施，强化资料审查、转报的管理，明确河道管理部门各自的职责，加强河道巡查监管力度，使非防洪工程建设项目的管理水平大大提高，但仍存在着一些不规范现象。

1.1 非防洪工程建设项目管理开展状况

针对近几年河道内非防洪工程建设项目增多的特点，河道主管机关对已建、新建项目，做出具体部署，狠抓非防洪工程建设项目的监管力度。

1.1.1 对于新建项目，主要从建设项目申报入手，按照《黄河流域河道管理范围内建设项目管理办法》及《山东省黄河河道管理条例》所规定的程序对其报送的技术性资料进行审查，同时探讨建设项目长期占用河道及影响防洪工程抗洪强度等诸多事项的补偿救助方案，明确建设方应履行的防洪义务并以协议的形式加以落实，以便事后操作。如滨州高铁两用黄河大桥工程，该项目建设前期黄河部门就与建设单位签订了黄河大堤绕行线路维修养护协议、河势及河道工程观测协议、工程占用黄河淤背区补偿、河道工程抛护加固协议、施工场地清理协议以及临时占用堤防工程做施工道路协议等6项协议，同时，就长期占用河道补偿、应履行的防洪义务等项目达成共识，并交纳的一定的保证金。

对一些没有经过河道主管机关同意擅自施工的建设项目坚决依法处理，责令其补办申报手续，领取施工许可证后再建设，或者依法清除，维护正常的河道管理秩序。

1.1.2 对已开工建设项目，主要是建立专门的监督管理机构，抽调技术骨干，监督检查施工中是否有违章、违规行为。已建项目多是指《水法》、《山东省黄河河道管理条例》等颁布实施以前或颁布初期所建设的非防洪工程项目。当时，由于没有相关的法规条文，监察机构不健全，相关工作未能开展，主要依靠各级政策约束建设单位，注重的多是眼前利益，对于项目运营后的管理基本处于失控状态。这类项目由于建设时没有相关协议，再加上没有相应的管理经费及行政干预过大等，实现对其规范管理难度极大。

1.2 非防洪工程建设项目管理取得的经验

自从1997年开始对河道内非防洪工程建设实施管理以来，虽然离正规化还有一定的差距，存在这样那样的一些问题，但是随着政策法规的逐步完善和管理人员经验的逐步丰富、素质的逐步提高，积累了一些有效的非防洪工程建设项目管理经验。

1.2.1 对河道内非防洪工程建设项目的管理。基本能够做到依法定程序处理。近年来，随着黄河部门各级别培训班的举办、各兄弟单位之间管理经验的交流以及相关专业大学生的加入等，对河道内非防洪建设项目的受理、审查、审批或转报、转批、监督管理的整体水平有了较大提高，基本能够按照相关法律法规规定的程序进行办理。

1.2.2 积累了河道内非防洪工程建设项目的审查经验。能够有目的的针对建设项目的设计、施工进行审查，发现存在的问题。通过多年不断的总结，对非防洪工程建设造成的防洪工程效益的降低基本能够量化，并提出具体合理的补救措施和解决方案。

1.2.3 逐步落实河道内非防洪工程建设项目占用黄河工程补偿费及建设单位应履行的相应义务。根据《山东省黄河工程管理办法》、《山东省黄河河道管理条例》等规定，对各类河道内非防洪工程建设项目提出了黄河工程占用补偿、日常维护补偿等补偿要求，并根据本地经济社会发展情况制定了相应的补偿标准，从实际意义上弥补了防洪工程维修养护经费的不足，为防洪工程功能的可持续发挥获得了资金支持。

2 非防洪工程建设项目管理存在的问题

随着社会的发展、经济的腾飞，近几年河道内非防洪工程建设项目呈现逐年增多的趋势。黄河主管部门在建设项目管理中积累了一定的经验，取得了一定的成绩，但由于相关法律法规不够完善、地方行政干预等问题，制约了建设项目管理的规范化。

2.1 法律法规不完善，条文不具体，可操作性较差

目前黄河水行政法规不够完善，仅仅规定了应该办理的事项，而对于办理中的一些细节没有明确规定。如非防洪工程占用防洪工程补偿费只说明了建设单位需要补偿，但是具体如何补偿、补偿多少无法确定，在实际工作中，没有具体可量化、可操作的标准，双方只能以协议的方式确定；资料申报上，对申报材料的要求不是很明确等；维修养护保证金、垃圾清理押金等，没有相应的条款、交纳比例和幅度；设计、防洪审查，施工监管没有相应的具体要求，只能靠经验办理。一句话，操作性不强，不够明确，给建设项目管理工作带来诸多不便，造成时而越位、时而不到位。

2.2 对建设单位应履行的义务缺乏有效的监管措施

由于目前黄河水行政执法主体没有单独的行政执行权，行政执行必须和地方执法部门共同实施。对于建设过程中出现的违规现象没有有效的遏制手段，一旦施工许可证获批后，河务部门无法对建设或建成后的违规行为进行有效监管。

2.3 行政干预和权大于法的现象仍阴霾不散

有些大型非防洪工程建设项目，往往是国家投资、地方政府集资或招商引资的重点项目，比如滨博公路大桥、滨州高铁两用大桥等。河道主管机关在监管过程中发现违章、违规问题进行制止时，建设单位就会找到地方领导，反映建设项目工期紧、任务重、困难多，需要政府出面协调，地方政府出于对建设项目的重视，就会搞一些建设项目协调会，其实质就是直接干预水行政执法，或下达行政指令，责成相关单位在规定的时间内完成相关的工作。有时还要求河道主管单位替建设单位完成本应由建设单位提供的材料，使一些问题本末倒置。行政干预导致河道主管机关对建设项目管理处于非常被动的地位。

2.4 项目建成后管理难以奏效

建设项目竣工投入运营后，所涉及运营过程中产生的垃圾清理、建设项目对防洪工程的影响以及河势变化、水体污染等一系列问题，都是在建设项目运营后才产生的。而河务部门一般是在项目取得施工许可证前就与建设单位签订了相关协议，由于缺乏相应的制约措施，运营单位能否认可，并遵守建设单位签订的相关协议，往往无法预料。

2.5 工程废弃后拆除责任无法落实

建设项目废弃后，由于拆除费用难以解决，建设单位不愿拆除，而河道管理单位又没有制约措施，废弃工程带来各种防洪隐患。如穿堤输油管线废弃后遗留在大堤、河槽内，对防洪造成严重影响，给沿黄群众的生命财产安全带来不安定因素。

2.6 群众的法律意识不强，宣传力度不够

在执法过程中，发现群众对水法规理解不够，增加了解释的难度。比如群众在堤坡上放牧，他们认为不但对防洪工程没有影响，反而帮助黄河部门节省打草经费，却不知道堤坡放牧损坏堤防工程的完整，影响防洪安全和工程面貌。

2.7 上下级标准不统一

在对一些项目影响防洪的标准上，黄委、省局标准不统一，口径不一致，造成了基层单位管理的被动。

2.8 管理经费严重不足

随着河道内非防洪工程建设项目的不断增多，管理任务日益增加，包袱越来越重，当前防洪工程都没有足够的管理经费，更谈不上拿出资金对河道内非防洪工程项目进行有效的监督管理。

3 针对存在问题应采取的对策

3.1 加大宣传力度，营造良好的管理氛围

充分利用“世界水日”、“中国水周”和“12·4”法制宣传日加大水法规宣传力度，面向全社会普及水法规知识，同时，抓好日常宣传活动，提高沿黄群众的水法规意识，争取他们对非防洪工程建设项目管理的理解和支持。

3.2 成立专门的河道内非防洪工程建设项目审查委员会

根据《黄河流域河道管理范围内建设项目管理实施办法》、《中华人民共和国行政许可法》等规定和精神，成立以加强对建设项目的受理、审查和监管为目的的河道内非防洪工程建设项目审查委员会，明确各职能部门的职责，规范工作程序，提高工作效率，按照管理、审批程序和权限使项目能够得到及时审查、转报和批复，使河道内非防洪工程建设项目管理走向规范化道路。

3.3 细化法规条款，完善办理程序，增强可操作性

对有关建设项目许可的法规要制定实施细则，项目的立项、审查、修改、审批（转报）、验收、运营等各个环节要细化，各种补偿标准、抵押标准要明确，具有可操作性，有利于非防洪工程建设项目管理的规范化。

3.4 上下一盘棋，标准统一、口径一致

从黄委到基层，在河道建设项目管理的大原则上标准要统一，口径要一致，互相配合，互相支持，依法按水行政法规管理项目，树立河道主管机关的权威，确保黄河部门的合法权益。

3.5 加强内部培训，提高管理水平

积极举办不同层次的培训班、专题交流会等，加强上下级的沟通和兄弟单位之间的经验交流，不断增强管理人员，特别是基层管理人员管理水平的提高。

3.6 提供管理经费，更新设备

目前管理存在的重要问题之一是经费不足，建议建立专项管理经费，更新监管设备，确保黄河河道内的非防洪工程建设项目规范、有序进行。

作者：郑明辉，男，汉，助理工程师，学士学位，从事水政水资源工作；贾春亮，男，汉，助理工程师；李德胜，男，汉，从事水资源管理工作。

审稿人：王建国 副局长（高级工程师）

单位：滨城黄河河务局

附件：

作者：郑明辉 贾春亮 李德胜

来源：水信息网

日期：2007-02-08