

Countermeasures and Suggestions on the Operation and Management of Water Conservancy Projects

Kaiyun Hong

Zhaotong Municipal Water Resources Bureau, Zhaotong, Yunnan, 657000, China

Abstract

large-scale project construction put forward new higher requirements for management, water conservancy project construction managers to timely change ideas, will rely on the traditional government investment model gradually transferred to rely on the government, the market “hands force” ideas, will rely on the traditional government to form a single, institution legal person model gradually to rely on enterprises, form a legal person idea, the traditional strengthening advance supervision mode gradually turn to do good, afterwards service.

Keywords

water conservancy project; post-construction management; countermeasures and suggestions

水利工程运行管理对策建议

洪开云

昭通市水利局, 中国·云南 昭通 657000

摘要

大规模的项目建设对管理工作提出了新的更高的要求, 水利工程建设管理者要及时转变思路, 将传统依靠政府投资的模式逐步转移到依靠政府、市场“两手发力”思路上来, 将传统依靠政府组建单个、事业单位法人模式逐步转向依靠企业、集中组建法人思路上来, 将传统强化事前监督模式逐步转向做好事中、事后服务上来。

关键词

水利工程; 建后管理; 对策建议

1 引言

论文重点针对长期以来存在的水利工程“重建轻管”、建后管理薄弱顽疾, 以中国昭通市为例, 结合工作认知, 全面总结水利工程建设后运行存在的困难问题。主要从行政管理视角, 分析研究开展建成后的情况与现实困境, 并提出长期运行相应的对策建议。

2 水利工程概况

中国昭通市水资源总量 138 亿立方米, 地处长江上游、金沙江下游、赤水河源头, 境内水系丰富, 河流众多, 地形复杂, 气候多样, 形成了“总量大、利用难、灾害多、成本高”的水情特点。截止到 2022 年年底, 中国昭通市建设具备城乡供水功能水库 207 座, 总库容 9.04 亿立方米, 年供水能力提高到 7.7 亿立方米; 建设供水网管 6 万余米, 耕地有效灌溉面积 146.94 千公顷, 农田灌溉水有效利用系数为 0.485。

建成各类农村供水工程 4.4 万余件, 覆盖人口 508.27 万人。其中, 集中式供水工程 1.17 万件, 覆盖人口 474.15 万人, 城乡供水一体化工程 10 件, 覆盖人口 12.67 万人; 万人饮水工程 39 件, 覆盖人口 76.70 万人; 千人饮水工程 475 件, 覆盖人口 113.31 万人; 千人以下饮水工程 1.12 万件, 覆盖人口 271.47 万人; 分散式饮水工程 3.22 万余件, 覆盖人口 34.12 万人; 全市农村集中供水率提高到 97.39%, 农村自来水普及率提高到 84.14%, 实现了脱贫标准下农村供水全面达标, 有效解决了农村饮水难的问题。

3 水利工程建后管理困境

水利工程管理缺位、不到位问题由来已久, 原因也是多方面的, 表现形式也是多样的。有人的因素, 有自然的因素, 也有需求程度不高的因素。总之, 是多因一果的综合症。

①政治站位不高。受多重因素影响, 长期以来, 水利行业从上到下政治站位不高, 只看重水利工程建设, 不太重视工程建后管理, 特别是小微水利工程管理尤为薄弱^[1]。甚至在不少水利干部眼中, 水利工作的首要任务就是“上项目、争投资、搞建设”, 上项目出显绩、聚光度高, 后期管理“费

【作者简介】洪开云(1982-), 中国云南巧家人, 本科, 工程师, 从事水利水电研究。

力大见效小”，默默无闻。

②统筹兼顾不优。按照政府“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护”职能定位，水利部门四项均有涉及，而且任务不轻，并且有些综合性水利工程同时具备公益性和经营性两种属性，致使水利部门及内设机构职能“骑墙”现象突出，县级尤其突出，既当裁判员，又当运动员。加之，水具有自然、经济、社会多重属性，水利工作自身专业性强、涉及专业多、专业跨度大。按照法律规定，水利部门是各级政府的水行政主管部门，但长期以来其主要精力用于组织开展水利工程建设，导致水行政管理弱或体内循环^[2]。“水利”强，“利水”弱；“建设管理”强，“建后管理”弱；形成“一条腿超强，一条腿超弱”的严重失衡现象，甚至出现政府与市场“双失灵”。

③管理人员不足。总体来看，一是长期以来水利法律法规体系松散、欠缺，操作层面尤其不足。法规制度建设长期滞后，突出表现为“少而不够用、老而不适用、粗而不实用、软而不管用”^[3]。二是执法队伍少而无力。全国水行政执法队伍绝大多数属事业编制，中国昭通市、县两级均属事业，市级1989年在局农水科增设水政管理职能，1992年实行独立办公，2003年市编委批复水政监察支队职能，2010年市编委批复水政监察支队单设，正科级。11县（市、区）分别于1991—2008年先后成立水政管理股（队）。市、县两级执法队伍自始至终人手、素质均一直不能满足履职要求。

④管理经费不够。水利系统长期以来形成的“重建轻管”思想痼疾，从上到下把工程建设当作首要任务，把建设投资当作重要选项，甚至一度水利部门似乎就是“建设局”^[4]。“先建机制，后建工程”虽然提出很多年，但如今仍然没有得到很好的落实，争项目、上项目、建项目上下都很重视，工程建成后能否运行、如何运行、是否运行等问题，思考落实不够。至今，中国昭通仍未建立可持续的水利工程管护资金来源机制。

（5）供水效益不高。客观上，水利部门管理的水利工程都是服务“三农”、服务民生的，服务量大面广，服务成本高、经济收益低的水公共产品或准公共产品^[5]。主观上，没有厘清政府与市场的关系，到底水利行业如何“使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”没有找准定位，没有把水资源看作十分重要的经济资源，没有把工程供水或防护效益看作产品或商品，普遍缺乏经营水商品意识，或者经营粗放，水费收缴率低，或不收水费，供水经济效益转移、流失，没有体现供水的商品属性。

4 对策建议

水利工程建后管理问题长期以来是一个老大难问题，必须系统思考、统筹谋划、上下同心、多方发力、分类施策，在建设前就真正充分论证和坚持好“确有需要、生态安全、

可以持续”原则，写好建后“管理、安全、运行、效益”四篇文章，系统谋划好“建、管、用”，坚决避免出现“为建而建”现象，切实做到“为用而建，管而为用”。

①扭转重建轻管思想。思想是行动的先导，有什么样的思想就有什么样的行为。思想问题不解决，行为问题很难解决。加强水利工程建后管理，必须首先从思想上加强管理。只有思想上重视了，行动上才会积极而为^[6]。各级各有关部门特别是水利系统的“关键少数”必须带头扭转“重建轻管”思想，牢固树立以人民为中心的发展思想和正确的政绩观，切实遵循“确有需要、生态安全、可以持续”原则开展水利工程建设，切实投入必须的人力、物力、财力用于水利工程建后管理，确保工程建后长久发挥效益。

②健全基层管理体系。水利工程建后管理是推进农村公共服务补短板强监管提质量的重要组成部分。要按照《中国共产党农村基层组织工作条例》等规定，加强和健全乡村治理组织，把群众组织起来，投身乡村公益事业，坚持“自治、法治、德治”相结合，建立乡村公益事业、公共服务等工作网络化管理体系，全面推行网格化管理，切实把水利工程建后运行管理责任落到人头，尽快实现“投放农村的公共服务资源，应当以乡镇、村党组织为主渠道落实，保证有资源、有能力为群众服务”。

③坚持实行分类管理。水利工程从性质分，有水库、塘坝、灌渠、泵站、水闸、堤防、农村饮水安全、水土保持工程；从规模分，有大、中、小、微型；从效能分，有饮水、灌溉、防洪、排涝、发电、保土涵水等^[7]。管好用好各类水利工程，不可一刀切，要针对不同工程性质、规模、效能，充分考虑天时、地利、人和因素，采取不同的管理策略和措施，针对、可行地落实“管、运、用”办法。各级水利（务）部门特别是县级要加强工程管理运行使用全过程指导服务，解决好“不会管”问题。

④深化管理机制改革。按照十六字治水方针要求，加强顶层设计和基层落实，加快厘清政府与市场的关系和定位，加快改变“市场不充分、计划不明显”现状，尽快实现“使市场在水资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用”。市场能做的坚决交给市场，市场不做的政府必做的坚持做好，使市场“无形的手”和政府“有形的手”各归其位、各展其能、有机结合、相得益彰。首先，要把“水”定位为“资源”“经济资源”，按照“经济资源”属性管理和使用。推行水利工程企业化、物业化管理，推进水利工程管养分离，通过政府购买服务方式，鼓励专业化队伍承担工程维修养护。深化小型水利工程管理体制和产权制度改革，明确工程所有权和使用权，落实管护主体、责任和经费，探索“以大带小、小小联合、委托管理”和承包、租赁等管理模式，促进工程良性运行。积极探索建立水权制度。加快供水价格改革，落实使用者付费制度。

⑤建立经费保障机制。水利行业每年投资并不少，但

主要用于新建或病险水库除险加固等工程建设,投入水利工程建后管理的资金,各级财政既没有预算,也没有可靠的筹资渠道。有的建设工程,投资额度不小,但效益不高或没有及时发挥效益。“重建轻管”突出表现在投入上,表现在投入结构不合理上。各级应当建立水利工程建后管理基金,按照“财政出大头、供水收益出小头”比重,通过财政预算、水价改革、水费收益等方式筹集经费,建立可持续的日常管理运行维护基金,真正做到“有钱办事、有人管事”,体现“三分建,七分管”要求。具备一定规模效益和条件的水利工程,可探索经营权转让,由实体公司进行经营管理,政府采取购买服务或给予适当补助等方式进行日常管理;对小微型水利工程特别是农村饮水安全工程,可采取在明晰工程产权、政府定供水价格前提下,进行水费收益权转让、租赁、承包等方式,政府辅之以必要的公益岗位补贴等,保障其运行经费可持续、工程可长久。

⑥加快信息化管理步伐。全国虽已组织实施国家地下水监测、水资源监控能力、防汛抗旱指挥系统二期、山洪灾害防治非工程措施、水土保持天地一体化、水利安全生产监管、水文监测、河(湖)长制等信息化工程建设,建成河湖监管、水库大坝运行管理等 App,全国大型水库大坝安全监测监督平台等应用,但本系统内极为碎片化,可及性、可用性较差。目前,尚未形成全国水利“一张图、一张网”。中国昭通水利信息化更加滞后,在水利部《智慧水利总体方案》下,积极主动对接好国家水利大数据中心和水利部综合监管平台,谋划好昭通网,优先实现水库、水闸、堤防、农村供水工程四类基础数据动态更新,早日实现“一张网、一张图、一套

基础数据、一个门户”,积极推进水利“互联网+监管”“物联网+监管”,提高水利工程管理信息化、智能化、自动化水平。

5 结语

水利工程可以说是关系民生的一项重要工程项目,其建设与管理的好坏都是群众幸福感的具体体现。所以,要不断优化和完善水利工程组织管理机制建设,简化水利工程建设操作流程,有效落实工程建设和管理的各项规章制度,对工程施工时期的制度加以严格管理,确保水利工程长久稳定运行。

参考文献

- [1] 梁启军,郭淑云.水利工程施工质量管理要点[J].黑龙江水利科技,2008(2):163.
- [2] 付明.水利工程施工质量影响因素及防治措施[J].中国科技博览,2010(32):410.
- [3] 彭俊.水利工程建设管理的创新思路分析[J].北京农业,2011(3):209.
- [4] 方久涌,周文国,钱学荣.水利工程运行管理中的问题及其对策探析[J].城市建设理论研究(电子版),2018(33):167.
- [5] 李兵兵.市场经济条件下水利工程运行管理机制初探[J].科协论坛(下半月),2007(5):63-64.
- [6] 中华人民共和国水利部办公厅.水利部关于修订印发水利工程管理考核办法及其考核标准的通知[J].中华人民共和国水利部公报,2019(1):8-10.
- [7] 张瑞涛,宋亚路,夏琼.水利工程运行管理数字化改革实践与探索[J].水电站机电技术,2022(8):140-142.