

临沂市水利工程建设管理存在问题及建议

凌金龙¹, 高睿²

(1. 临沂市水利工程保障中心, 山东 临沂 276000; 2. 中共临沂市委职能运行监管服务中心, 山东 临沂 276000)

【摘要】通过研究分析临沂市近年来水利工程建设管理的基本情况,对工程建设管理过程中存在的项目规划、资金保障、项目法人组建和工程建后管理等问题进行探讨,并提出几点建议,为类似项目建设提供借鉴。

【关键词】水利工程;建设管理;高质量发展;临沂市

【中图分类号】F426.91

【文献标志码】A

【文章编号】1009-6159(2025)-11-0018-03

Problems of the Construction and Management of Water Projects in Linyi and Suggestions

LING Jinlong¹, GAO Rui²

(1. Water Engineering Security Center of Linyi Municipality, Linyi, Shandong 276000, China;

2. Functional Operation Supervision and Service Center of the CPC Linyi Municipal Committee, Linyi, Shandong 276000, China)

Abstract: By studying and analyzing the basic situation of the construction and management of water projects in Linyi Municipality in recent years, this paper discusses the problems existing in the process of project construction and management, such as project planning, fund guarantee, establishment of project legal person and post-construction management of projects. It puts forward several suggestions, so as to provide reference for the similar projects.

Key words: Water projects; Construction and management; High-quality development; Linyi

“十三五”以来,临沂市进一步布局市级现代水网建设,累计完成投资近240亿元,建成了一批防洪、供水、灌溉、生态等工程,水利基础设施建设取得了一定成效,为全市经济社会高质量发展提供了支撑。考虑未来水利项目建设的进一步高质量发展,结合临沂市近年来水利项目建设管理取得的经验和存在的问题,分析原因并探究解决办法。

1 存在的问题

1.1 项目规划论证有局限

1) 水资源论证不够深入。临沂市水资源总量在省内相对丰富,但人均水资源量不足全国1/4^[1],且无外调水可用,距“十四五”用水指标仅有1.68亿m³的富余空间,资源性缺水特别是指标性缺水问题日益突出,部分县(区)开始显现出水资源制约经济发展的情形。通过调研发现,临沂市的工农业等产业规划、西部新城等园区规划中

在全区域水资源论证方面不够深入,供需平衡研究不深不透,缺乏详细论证,造成项目用水保障困难。比如,临沂精钢基地作为全市“以产出支撑进位”的强劲增长,是“量质齐升、两年万亿”战略规划中的“重头戏”,但其水资源论证不充分,基地2021年工业用水量为2153.9万m³/d,2025年用水需求将达到7997.8万m³/d,翻了近4倍,综合考虑地表水供水能力和再生水可用水量,用水缺口3331.2万m³/年,水资源论证不深入导致巨大的用水缺口,势必会影响基地产能的发挥。

2) 现代水网建设规划不够充分。现代水网顶层规划还不够科学、有待提升,联网、补网、强链意识与国家现代水网规划尚存差距,综合开发利用的意识有待提升,规划项目综合开发利用度不高,主要侧重于供水、防洪等需求,存在“就水利工程论水利工程”“头疼医头脚疼医脚”的局限

收稿日期:2025-02-10

作者简介:凌金龙(1990—),男,工程师

性,未将项目建设放在一二三产业中系统考虑,在践行水经济、水生态设计理念,对其他资源进行有效整合等方面存在不足。比如,部分水库、水闸规划中,更注重防洪和供水效益,未结合城市、乡村规划将文化、生态产业等因素融入工程中去,工程呈现粗、笨、重特点,与周边生态环境格格不入;比如,城区段设计的拦河闸坝,因未与水经济、水上交通做好结合文章,留足拓展空间,不满足“水韵琅琊·夜游沂河”等项目航行水位要求,致使游船通航受限。

1.2 资金保障有制约

1)配套资金压力大。水利工程大多数属于公益性质,收益低且周期长,社会资本投入较少,基层财政资金压力较大。比如,莒南县水系连通及水美乡村建设项目批复总投资 6.67 亿元,除中央补助资金 1.2 亿元外,剩余资金需申请专项债券和地方政府自筹。

2)专项债券发行困难。2022 年以来,省级和市级补助资金全部通过发行专项债券解决,但水利工程大多为公益类项目,投资大、收益率低,2023 年县(区)发债时优先考虑收益率较高的项目,导致水利项目发债晚,筹资困难,水利项目大多 8 月底才发债成功,因资金到位慢,拖延了前期手续办理,影响了工程推进。

3)财政评审时间长且核减多。为控制项目投资,各县(区)均开展财政评审,但财政评审一定程度滞后了项目进展。一方面,县(区)财政评审时间长,一般需 1~3 个月,尤其一些县(区)未完成发债不予评审。另一方面,县(区)财政评审核减比例高,招标限价低,导致设计成果交付慢、工程质量隐患、招标流标等。在实际操作中,财政评审一般由中介机构实施,中介机构取费以压减额为收益基数,压减越多收益越高,依据住建、交通等定价标准核减水利投资,未充分考虑水利项目隐蔽工程、汛期施工防汛措施等费用,费用压减后,实力强的施工企业因收益低于管理成本不投标,造成流标或小施工队中标,导致不能按时招标施工或工程质量得不到资金保证。比如,沂南县小型水库除险加固工程设计投资 1 100 万元,财政评审额为 550 万元,总投资压减 50%。经统计,2023 年 4—6 月份水利项目招标高峰期,临沂市招标流标、发布二次招标公告的项目有 29 个,

占全省的 37%。

1.3 项目法人管理有短板

1)项目法人组建不够规范。当前为便于融资,临沂市个别项目由城投、城发等国企担任水利工程项目法人,国企工作人员存在人员数量、结构、专业与水利工程建设规模、技术复杂程度不相适应等问题,不能满足项目建设管理的需要。

2)项目法人建设管理水平不高。国企项目法人对水利项目建设管理缺乏经验,对节点计划、水利建设程序、资金管理规定等执行标准度不够,易造成项目进度滞后、建设资金和质量安全管理不规范不到位。

3)政府监管难度加大。国企一般受国资委直接领导,县(区)水利部门作为项目主管部门承担政府监督责任,对国企约束性小,在推进项目建设时,缺乏有力的抓手,过度依赖省、市水行政部门的现场督导、提醒、约谈等问题督办措施。

1.4 建后管护存在不足

1)重建轻管现象仍然存在。主要表现在,工程竣工后,无维护措施及方案,特别是一些中小型水利工程更为突出。比如,小型水库管护主体大多数在村镇,管护人员身兼数职,专业技能欠缺,水利工程运行管理效率低,工程效益难以充分发挥。

2)水利信息化水平不高。全市水利工程的雨情、水情、工情感知体系尚未系统性建立,信息资源整合与共享不够,信息归集分散化、碎片化、孤岛化现象明显,水利工程管理信息化水平总体偏低,监测资料缺少人工比对,整编水平不足。

3)工程管护经费保障困难。随着机构改革,乡镇水管站被撤销,其他各类水利工程由农业服务中心代为管理,水利工程维护管理费用难以保障,水利工程“失修”、“失管”现象时有发生。比如,2023 年通过市、县水利部门全面摸排,发现各类水库因缺乏管理导致的度汛隐患问题 288 个。

2 建议对策

2.1 高质量规划水利项目

1)严格贯彻水资源刚性约束。实行红线管理,推进深度节水控水,按照高质量发展水资源节约集约利用考核指标,在园区规划、新建项目前期阶段中进一步完善水资源论证制度刚性实

施,将年度用水总量、万元 GDP 用水量、万元工业增加值用水量等刚性约束指标进一步分解落实到县(区)、乡镇等,压实园区扩区调区水资源保障和高耗水项目审核,严控高耗水项目用水。比如,浙江省推行了“区域水资源论证+水耗标准”制度^[2],完善了规划和建设项目水资源论证制度,建立节水评价机制,明确产业平台用水总量和强度控制指标,制定项目准入水耗标准,促进了水资源高效利用。

2)扎实做好项目论证规划工作。打破传统水利项目建设的惯性思维,跳出水利谋划水利,推进“水利+”发展模式,邀请水利、自然资源、文旅、交通、农业等专家,从更高站位、更宽视野、更深层次建设现代水网,统筹交通、文旅、康养、农业等多种需求,把水利设施打造成一个开放共享的空间,最大限度拓展功能,实现效益最大化,推进全市生态堤防护岸、水系连通及水美乡村建设,加强水利风景区、河湖公园、生态湿地建设,带动区域产业升级和城市功能提升,促进休闲观光、文化旅游、健康养生等发展,使水利更好地服务经济社会发展大局。比如,浙江开化县将马金溪流域综合治理、乡村振兴与城乡一体化推进,实行山水林田湖草综合施策,以“水利+旅游”思维,将丰富水资源、靓丽水环境转化为旅游资源,通过发展高端民宿、创业休闲农业点,转化经济效益,做活“水文章”,沿河发展农家乐 400 余家,创业休闲农业点 20 余处,年吸引游客 550 万人次,旅游总收入 34 亿元,推动了沿线农民在“家门口”致富增收,为乡村振兴“开化注解”。

2.2 多渠道保障资金需求

1)争取中央、省资金支持。一方面吃透用活中央、省级有关支持革命老区振兴发展等政策机遇,加大前期工作力度,按照申报中央投资的有关规定,提前做好前期工作,提高项目的获批概率;将水利风景区、水系连通、水美乡村、移民扶持、农村供水等项目有机结合起来,联合发改、财政等多家单位主动对接上级部门,积极争取上级资金支持。另一方面支持发行水利专项债券,拓宽资金来源渠道。指导县(区)多渠道筹资工程建设资金,组织县(区)积极申报、发行地方政府专项债券,充分发挥政府投资撬动作用,满足大规模水利建设的资金需求。

2)用足金融政策和社会资本。加强政府与农发行、国开行等金融机构的对接沟通,创新合作模式,建立水利项目建设贷款“绿色通道”,结合“水利+”不同项目特点,定制融资方案,将水资源、水生态等作为水经济发展的平台、纽带,引进金融资本进入各类水利工程产生收入的项目,推动落实合理水价标准和收费制度;支持国有企业、民营企业等各类市场主体参与水利工程建设 and 运营。

2.3 严标准实施项目建设

1)严格执行基本建设程序。一是创新项目法人组建模式,由县(区)水利工程保障中心等独立法人单位作为项目法人,以建设过程中产生的资源处置收益或建成后的运行收益,争取国企资金支持。二是制定水利项目财政评审管理办法,省水利厅要求新建项目初设批复 1 个月内要组织招标,而招标按程序需要约 25 d,所以需财政评审快速确定招标限价。水利工程多为民生工程,失事危害大,对质量安全要求高;关键部位、隐蔽工程多,汛期不能施工,围堰、安全度汛、冬季施工等施工措施费用高,与住建、交通工程区别较大,为确保水利建设多投快投、保质保量地投,建议市财政部门牵头,联合市发改、水利部门出台水利项目财政评审管理办法,明确评审依据、定价标准、时限、流程等。三是项目法人培训常态化,提高项目法人履职能力,督促严格按照水利工程基本建设程序进行建设和管理,认真落实项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、合同管理制等四项制度,进一步规范水利工程招标投标行为,强化招标投标全过程监督,实现工程建设项目规范化、制度化、科学化、程序化。

2)加强工程建设质量安全管理。一是优化水利工程设计,提升设计广度和深度,除满足防汛、蓄水等基本功能外,要更多融入水环境、水文化、水经济等要素,达到水利工程与生态环境、经济社会发展融为一体的效果,同时减少设计变更,有效控制建设成本。二是加强政府监管。严格落实工程质量终身责任制和安全生产“一岗双责”,紧抓招标投标、原材料和中间产品质量控制、隐蔽工程验收等关键环节,加大监督检查力度,在日常质量与安全监督巡查基础上,委托第三方机构或聘请专家,聚焦项目实体质(下转第 23 页)