

昌吉州水利工程竣工验收现状分析

张静

昌吉回族自治州水利局

DOI:10.12238/hwr.v8i12.5923

[摘要] 竣工验收是水利工程建设的重要程序,是全面考量水利工程建设成果的重要手段,长久以来竣工验收工作未受到应有重视,水行政主管部门和建设单位也未切实履行监管职责和主体责任,造成应验未验项目时有发生,严重影响水利工程效益的充分发挥。作者结合自身工作经验,深度剖析了制约竣工验收的因素,并从思想境界、政策法规、具体措施上给出了工作建议,为加快水利工程竣工验收工作提供了一种新思路。

[关键词] 水利工程; 竣工验收; 制约因素; 高质量发展

中图分类号: TV 文献标识码: A

Analysis of the Current Status of Completion Acceptance of Water Conservancy Projects in Changji Prefecture

Jing Zhang

Changji Hui Autonomous Prefecture Water Resources Bureau

[Abstract] Completion acceptance is an important procedure in water conservancy engineering construction and a crucial means of comprehensively considering the achievements of water conservancy engineering construction. For a long time, the completion acceptance work has not been given due attention, and the water administrative authorities and construction units have not effectively fulfilled their regulatory responsibilities and main responsibilities, resulting in the occurrence of projects that have been verified but not yet verified, seriously affecting the full play of the benefits of water conservancy engineering. The author, based on their own work experience, deeply analyzed the factors that constrain the completion acceptance, and provided work suggestions from the perspectives of ideological realm, policies and regulations, and specific measures, providing a new idea for accelerating the completion acceptance of water conservancy projects.

[Key words] water conservancy engineering; Completion acceptance; Restrictive factors; High quality development

引言

水利工程是民生工程、发展工程、安全工程,是构建抵御水旱灾害防线、提升水资源优化配置能力的重要基础设施。党的十八大以来,国家加快推进水利基础设施建设,昌吉州作为丝绸之路核心区,在党委政府的坚强领导下,陆续完成了一大批以加快推进外调水与输配水主通道建设、水系联通工程与水资源优化配置工程建设、重点流域关键控制性工程建设、提升信息化、数字化、智能化管理水平等为主的水利工程,为全面提升昌吉州水利基础设施完善水平,进一步推进州域经济社会高质量发展、聚力建设中国式现代化新疆实践的典范地州提供强有力支撑和坚强水保障。但部分工程竣工验收工作滞后,不仅造成了工程不能及时转入正常运行管理,也造成了工程不能及时形成固定资产,影响投资效益全面发挥^[1]。在近几年,国家对新疆维吾尔自

治区质量考核中均把水利工程竣工验收不及时进行了反馈,已成为新疆水利建设的短板^[2]。

1 基本情况

竣工验收是水利工程建设的重要程序,是全面考量水利工程建设成果的重要手段,是水利工程项目由建设实施转入正常运行管理的重要标志,也是保障工程正常运行和发挥效益的重要基础。做好水利工程竣工验收工作是各级水行政主管部门完整准确全面贯彻新发展理念的必然要求,也是推动新阶段水利高质量发展的应有之义^[3]。随着《水利部关于进一步加快水利工程竣工验收工作的通知》(水建设〔2022〕217号)文件的印发,我局制定采取有效措施,加快推进竣工验收工作,取得了较大成果,大幅度压减了应验未验项目数量,但制约竣工验收的因素未根本解决,仍需高度重视。

经全面梳理,2000-2022年度昌吉州建设实施中央及自治区补助资金项目603项,截至目前,完工601项,已验收583项,应验未验项目18项。按项目规模划分:大中型项目3个,占比16.7%;小型项目15个,占比83.3%。

按工程时间划分:2000-2019年13个,占比72.2%;2020-2023年5个,占比27.8%。

2 原因分析

根据《水利水电建设工程验收规程》(SL223-2008)要求,水利工程竣工验收需具备已按批复内容建设完成、重大设计变更符合程序、工程正常运行、历次验收发现问题已处理完毕、各专项、阶段验收已完成、工程资金全部落实到位、完成竣工财务决算报告编制及审核,运行管理机构及经费有保障、工程实体质量合格、竣工验收资料完备等10项必要前置条件,经逐项分析我州18个应验未验项目制约因素发现,竣工验收材料缺失的13个,占比72.2%,工程资金未全部落实到位的2个,占比11.1%;未完成专项验收的2个,占比11.1%,建设项目法人、运行管理单位不明确的1个,占比5.6%。发生以上问题的主要原因分析如下。

2.1 项目竣工验收不及时

据分析,15个未验小型水利工程中,13个因竣工验收材料缺失,占比86.7%;而我州2019年以前应验未验项目占未验总数的72.2%,占比相当大;材料的缺失、较大的遗留未验项目数量皆是由竣工验收不及时导致,这是昌吉州制约水利工程竣工验收的根本因素。竣工验收不及时不仅直接导致施工材料的丢失、短缺,同时还会引发其它一系列问题。例如:昌吉州某一座以防洪、灌溉为主的中型拦河水库,于2008年5月18日开工,2011年10月13日通过大坝安全鉴定,2012年1月9日通过蓄水验收。前期因监理、施工单位业务水平不高,未及时收集整理施工资料,建设管理单位也未充分认识,及时进行统筹协调,致使项目试运行十几年却未竣工验收。2022年新疆维吾尔自治区水利厅对昌吉州已建水库进行安全鉴定现场踏勘,发现该水库大坝存在坝后渗流和绕坝渗流,2023年自治区水利厅正式发文将该水库划分为二类坝。二类坝待除险加固后方能满足竣工验收工程正常运行的前置条件,但不是在册水库(完成竣工验收)中央及自治区均没有资金渠道进行除险加固,该项目已陷入“两难”境地。又如:某一中型灌区节水改造工程,2017年批复,2018年建设实施,同年变更建设单位,2019年完工,完工后又再次变更建设单位,因变更手续不齐全,相关建设单位改制重组,导致法人不明晰,无法开展完工验收及后续竣工验收。

以上两个工程是由于竣工验收不及时导致的典型,但其实也是13个历史遗留未验项目的缩影,随着时间的推移,竣工验收难度只会逐年增大,直至无法验收。

2.2 工程资金未全部落实

影响我州竣工验收第二大主要因素为工程资金未全部落实。资金未落实主要表现为两个方面,一是财政紧张,地方配套资金未到位。二是设计概算与实际投资相差较大,无需地方配套资金落实即可完工。如:某一大型灌区,总投资2.8亿元,批复要

求地方配套5600万元,截至完工,地方配套资金落实1400万元,到位率仅为24.6%,但项目批复建设内容已全部完成。按照相关规定,投资超过10%的降幅,需经原批复单位进行重大变更批复,但该项目建设过程中未及时处理设计变更。现如今,原批复单位明确拒绝出变更批复。现如今,能否验,怎么验就摆在竣工验收主持单位面前。

通过对竣工验收专题调研及结合昌吉州实际,经分析研究发生以上问题的主要原因如下:

2.2.1 项目建设各方主体责任履职不到位。项目法人首要责任落实不到位,未发挥统筹协调各方作用,未提前制定切实可行的验收工作计划,造成竣工验收无计划、无准备、无资料;施工监理单位主体责任落实不到位,专业技术和运行管理水平不高,资料管理人员责任心不够,往往造成资料的缺失和丢失;水行政主管部门监管责任不到位。根据《水利水电建设工程验收规程》(SL223-2008)8.1.1条规定,“竣工验收应在工程建设项目全部完成并满足一定运行条件后1年内进行。不能按期进行竣工验收的,经竣工验收主持单位同意,可适当延长期限,但最长不得超过6个月”。建设单位未按时提交竣工验收申请或延期申请的,监管部门未采取有效措施、进行有效督促,久而久之规程形同虚设。

2.2.2 项目各方思想认识不到位。建设各方未从思想上认识到竣工验收的重要性。“重建轻管”观念未根本转变,认为项目完工代表着项目建设的结束,特别是施工单位此观念尤为突出,施工单位本就业务水平不高,对竣工验收工作不熟悉,建设过程不注意资料的收集保管,资料丢失或不全时有发生;到竣工验收阶段,思想上不重视,配合度不高,补充完善的资料质量往往没有保障,无法准确反映施工建设过程,阻碍了竣工验收顺利推进。

2.2.3 行业相关法规标准修订滞后。2019年出台的《政府投资条例》(国务院令712号)第二十五条规定“政府投资项目建成后,应当按照国家有关规定进行竣工验收,并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算”。财政、审计部门已改革到位,明确要求不得将竣工财务决算审计作为验收前置条件。而水利部2008年出台的《水利水电建设工程验收规程》规定“编制完成的竣工财务决算经主管部门(财政部门)审核、审批”仍是竣工验收的前置条件之一,至今未修订。竣工财务决算的编制本就耗费时间,如在审计中又发现一些问题,整改也耗费大量时间,因而将竣工财务决算作为竣工验收前置条件,严重延缓了竣工验收进度。

2.2.4 行业主管部门监管力量不足。随着机构改革,水利部门部分人员调整至农业农村局,水利技术力量削弱;同时,局内部机构编制的设置,科室人员本就有限,水利工程建设专业人员更缺乏。随着经济社会高质量发展,昌吉州作为建设中国式现代化新疆实践的典范地州,近几年水利项目数量逐年剧增,工程建设监管专业人员数量与项目建设数量严重不匹配,导致项目建设过程及竣工验收阶段受管、受控程度大打折扣。

2.2.5验收制度执行缺乏有力抓手。国家、水利部、自治区出台了一系列关于项目验收的规章制度,大到验收程序,小到参建单位工作报告的格式均有详细要求,但对如何能让各方遵守制度规章缺少有力处罚措施,缺乏有效有力抓手。如:《水利水电建设工程验收规程》规定,“竣工验收应在工程建设项目全部完成并满足一定运行条件后1年内进行。不能按期进行竣工验收的,经竣工验收主持单位同意,可适当延长期限,但最长不得超过6个月。”这里明确了竣工验收时限,但如果建设单位未按要求提请竣工或延期申请,竣工验收主持单位或水行政主管部门该如何处理,相关制度未有明确说明。目前工程建设领域,高度重视施工进度与资金支付问题,要求资金支付与施工进度同步,项目完工后工程款也已基本支付完毕。因此,对于拒不配合竣工验收的施工、监理单位更没有约束力。

3 相关建议

3.1提高政治站位,压实主体责任

在工程建设阶段,加强竣工验收制度法规的宣传学习,进一步提高政治站位,把工程竣工验收作为落实国家、自治区重要决策部署的具体行动体现。项目法人要压实竣工验收准备工作的主体责任,做好组织管理工作,协调解决影响工程竣工验收的问题,切实将竣工验收准备工作做好、做足;水行政主管部门要压实监督管理的主体责任,要强化对法人验收和竣工验收准备工作的监督管理,督促验收工作有序开展,指导项目法人解决影响工程竣工验收的重大问题。水利工程竣工验收主持单位要根据工程竣工验收准备工作进展情况,及时组织专业人员,按照程序开展竣工验收工作,并及时印发竣工验收鉴定书。

3.2开展购买服务,强化监督监管

针对水行政主管部门监管人员少、专业技术力量不足的困境,根据《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》相关规定,探索综合监管和专业监管新模式,采用政府购买服务方式,引入第三方竣工验收技术服务机构,聘请专业化力量,加强对对应项目竣工验收工作监督检查,以清单化方式列出问题,强化责任落实和问题整改,实现从“被动盯”到“主动管”的转变,实现“监管+技术”的融合。弥补目前监管部门人员不足短板。

3.3改革创新,完善竣工验收地方制度

针对水利建设工程竣工验收相关法规标准修订滞后问题,将问题反馈自治区水利厅,积极推动法规标准的修订;同时,结合实际,研究制定州本级《小型水利工程竣工验收管理办法》,依托《行政处罚法》,在《小型水利工程竣工验收管理办法》适当增设处罚措施;另一方面,从工程合同着手,把竣工验收相关要求列入合同内,加大履约检查处理力度,双管齐下,从根本上解决不按规定、不按时限进行竣工验收的问题,加快我州水利工程竣工验收进度。

3.4强化建设管理,打好竣工验收基础

各级水行政主管部门强化工程全链条全过程全周期管理和指导,采取有效措施,提升工程建设质量水平,做到建、管、验并举。督促参建单位认真落实主体责任,将水利工程建设全生命周期质量管理贯穿勘察、设计、施工、监理各环节各方面,推进水利工程建设精细化、标准化、规范化。在施工过程规范设计变更程序、施工资料的编制和收集、资金到位使用,杜绝因为变更、资金、资料的问题致使无法竣工验收,切实打牢水利竣工验收基础。

4 结束语

工程竣工验收是工程建设程序重要一环,是工程由实施转入运行的标志,通过深度分析影响竣工验收制约条件,制定切实可行措施,就能从根本上解决竣工验收难,竣工验收不及时等问题,彻底扭转现如今面临的竣工验收被动局面,让竣工验收工作成为参建各方行动自觉,真正让水利工程基建程序规范开展,为水利的高质量发展提供根本保障。

[参考文献]

[1]水利部.关于进一步加快水利工程竣工验收的通知[Z].北京:水利部,2022.

[2]新疆维吾尔自治区水利厅.关于进一步加快水利工程建设项目竣工验收管理工作的通知[Z].乌鲁木齐:新疆维吾尔自治区水利厅,2022.

[3]李艳丽,桂单明,叶国平.浙江省水利工程竣工验收现状调查研究[J].水利发展研究,2024,24(7):47-51.

作者简介:

张静(1990—),女,汉族,四川安岳人,研究生,中级职称,研究方向:水利运行与管理。