

山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理概述

何秉顺¹² 常清睿¹² 左吉昌³

(1. 中国水利水电科学研究院, 北京 100038; 2. 全国山洪灾害防治项目管理办公室, 北京 100038; 3. 国家防汛抗旱总指挥部办公室, 北京 100053)

摘要:山洪灾害防治县级非工程措施项目的建设有力提高了基层防汛信息化水平,减少了山洪灾害人员伤亡。山洪灾害防治县级非工程措施项目点多面广,而且主要在基层,涉及到社会管理、水文、气象、地质、通信等多个专业,对建设管理也有更高的要求。叙述了山洪灾害防治县级非工程措施项目中央和地方的建设管理措施,通过落实责任、建立制度、加强检查等方式,在项目建设的不同阶段采取不同的措施,确保项目建设进度与质量,使项目建设按照预定的方向稳步前进,充分发挥预期的防洪减灾效益。

关键词:山洪灾害;非工程措施建设;项目管理

中图法分类号:TV877 文献标识码:B 文章编号:1673-9264(2013)05-53-03

1 引言

根据国务院常务会议精神和国务院批复的《全国山洪灾害防治规划》为依据,2010年11月,水利部会同财政部等部、局启动了全国山洪灾害防治县级非工程措施项目建设,计划用3年时间,初步建成覆盖全国山洪灾害防治区2 058个非工程措施体系。2010~2012年,中央财政已累计安排补助资金79.38亿元,全国有山洪灾害防治任务的2 058个县中央补助资金已全部到位。各地切实加大地方建设资金投入,保障了项目建设顺利开展。截至2012年12月31日,各地共落实地方建设资金31.52亿元,中央和地方共落实资金110.9亿元。^[1]

全国山洪灾害防治县级非工程措施项目是目前我国水利建设已开展的最大规模的非工程措施建设项目,一方面,通过山洪灾害防治县级非工程措施项目建设,项目县已初步建立了覆盖山洪灾害防治区的监测预警系统和群测群防体系,有效解决了当前我国山洪灾害防御中存在的突出问题;另一方面,项目县初步构建了县级防汛指挥平台,强化了基层防汛指挥措施,提高了山洪灾害防治区的基层防汛指挥决策水平,使基层防汛向信息化、现代化加速迈进。从近两年山洪灾害防御工作实际来看,通过项目建设的山洪灾害监测预警系统和群测群防体系,基本实现预警及时、反应迅速、转移快捷、避险有效,发挥了很好的防灾减灾效益。2012年全国因山洪灾害死亡失踪625人,占全部洪涝灾害死亡失踪人数的76%,均大大低于2000年以来均值^[1]。这些

成绩的取得,得益于各级防汛部门的艰辛努力,也得益于强有力的建设管理措施,确保项目建设按照预定的方向稳步前进。

2 建设管理难度

2.1 点多面广,建设任务重

全国山洪灾害防治县级非工程措施项目涉及29省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团、305个地级市、2 058个县、30 014个乡镇、438 786个行政村、1 784 339个自然村、166 418个企事业单位、5.5亿人。防治区面积487万km²,包括约23万个小流域。在已基本建完2010年、2011年项目的1 100个项目县中,共划定危险区13万处,涉及人口约1亿人;新建雨量、水位自动监测站点27 375个;建设安装具有自动监测报警功能的简易雨量站111 389个,简易水位站18 177处;安装无线预警广播系统78 319套;购置分发简易报警设备(锣、鼓、号、口哨)408 467套(面)、手摇报警器142 934台;开发建设县级山洪灾害监测预警平台1 070个;编制完善了1 221个县级、15 907个乡镇和141 787个行政村山洪灾害防御预案;制作山洪灾害防御警示牌、宣传栏509 258块,发放明白卡3 405万张,组织培训、演练269万人次。2012年度还有958个县的建设任务需要完成,3年时间内完成如此大规模、大范围的建设内容,难度极大。

2.2 组织协调工作量大

按照《全国山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理暂行办法》要求,山洪灾害防治县级非工程措施建

收稿日期:2013-01-07

第一作者简介:何秉顺(1980-),男,工程师。

设,由所在县水利部门牵头,会同财政、国土资源、气象等部门,做好建设项目的具体组织、协调和建设管理工作。各级水利部门发挥了牵头作用,承担了大量组织协调工作,积极主动地与财政、国土资源、气象部门沟通,争取各方面的支持,切实做到信息共享,并形成防灾减灾合力。

2.3 基层技术力量薄弱

山洪灾害具有突发性、局部性的特点,成灾极快,难以预测,需要在很短的时间内完成人员转移避险工作,发生较大山洪灾害时,交通、通信往往中断。因此,山洪灾害防御要以县、乡、村等基层组织为单元组织完成,有时甚至由群众自发完成。本次的山洪灾害防治非工程措施建设以县、乡、村基层为重心,重视基层监测预警系统建设和群测群防体系建立,主要建设内容在基层实施完成。但是,部分基层技术和管理人员不足、水平不高,一部分县负责项目建设管理的同志对项目建设的技术要求把握不准,影响了项目建设质量和进度。

2.4 涉及多个专业、技术水平要求高

目前正在建设的县级非工程措施项目主要包括以下8个方面的建设内容:(1)开展防治区内的山洪灾害普查;(2)划定防治区内的山洪灾害危险区;(3)确定乡镇和小流域的临界雨量、水位等预警指标;(4)建设覆盖防治区的雨水情监测站点;(5)建设山洪灾害预警系统;(6)建设县级监测预警平台;(7)编制县级及防治区内的基层乡村预案;(8)建立基层山洪灾害防御责任制体系、开展宣传培训演练。非工程措施项目涉及社会管理、水文、气象、地质、通信、计算机网络、GIS技术、数据库等多个专业的技术整合和集成,如雨水情站点布设涉及水文信息采集、传输,编制县、乡、村3级山洪灾害防御预案又涉及行政管理和社会管理,整个项目既有专业化的水文情报监测预警,又有群众主导的群测群防,还有与中国行政管理层级紧密结合的责任制体系,最终形成群专结合的山洪灾害防御体系。项目涉及多个专业,技术水平要求很高。

3 建设管理措施

为了把山洪灾害防治非工程措施项目建设好、管理好,切实发挥防灾减灾效益,减少人员伤亡,项目管理者通过定责任、建制度、发通知、开会议、勤检查、发通报等措施,抓质量、抓进度、抓信息共享,确保项目建设按照预定方向和目标开展,有力的保障项目建设顺利进行。

3.1 定责任

《全国山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理暂行办法》明确了各级部门的责任,并要求各省(自治区、直辖市)成立相应管理机构。全国山洪灾害防治县级非工程措施建设实行项目管理,由省级人民政府负总责,县级人民政府负责本行政区域内的项目建设。省级

水利部门会同同级财政、国土资源和气象部门成立项目建设领导小组,根据实际情况在省级或县级成立项目建设管理办公室,负责项目建设管理。水利部成立了山洪灾害防治工作领导小组,全国有山洪灾害防治任务的29省(自治区、直辖市)和新疆生产建设兵团也都成立了项目管理办公室或领导小组。

3.2 建制度

水利部会同财政部等部门在项目启动阶段,制定了《全国山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理暂行办法》《中央财政山洪灾害防治县级非工程措施建设补助资金管理暂行办法》等文件,从职责分工、前期工作、建设管理、项目验收与运行管理、经费支出等方面,对各地正在开展的山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理全过程提出了具体的要求,各地也相应制定了符合本地实际情况的项目和资金管理办法。

3.3 发通知

山洪灾害防治县级非工程措施项目各类通知是随着项目进展到不同阶段、针对项目建设中发现的问题和新情况而印发的。在项目启动时,水利部会同其他部局印发了《关于开展山洪灾害防治县级非工程措施建设工作的通知》;在编制实施方案阶段,印发了《关于抓紧开展山洪灾害防治县级非工程措施实施方案编制的紧急通知》《关于抓紧上报2010年度山洪灾害防治非工程措施省级汇总方案的通知》;在招投标阶段,为了规范招标投标工作,建立准入制度,印发了《关于切实解决山洪灾害防治县级非工程措施建设管理有关问题 加快推进项目实施的通知》;在年度项目进入验收阶段,国家防办印发了《关于做好全国山洪灾害防治非工程措施项目验收的通知》;为了确保山洪灾害无线预警广播安全防范,印发了《关于加强山洪灾害预警信息安全管理工作的通知》。通过一系列文件、通知,有效指导了各地开展项目建设工作,纠正了项目建设中可能出现的偏差,确保项目建设沿着预定方向进行。

3.4 开会议

涉及项目管理的会议主要有两类,一类是工作会议,一类是培训会议。2011年11月上旬国家防办在河南栾川县召开了全国山洪灾害防治县级非工程措施建设现场会,总结交流项目建设管理经验,研究解决项目建设中存在的突出问题。2011年11月18日,国家防办秘书长、水利部副部长刘宁在国家防总指挥中心主持召开全国山洪灾害防治县级非工程措施项目建设管理工作视频会议,2012年6月,刘宁副部长又主持召开了项目建设工作会议,安排部署项目建设工作。

针对各地技术人员水平参差不齐,尤其是基层项目管理人员缺乏的实际情况,国家防办在北京、广西、河南等地组织召开了技术交流培训会,派出专家组赴新疆生产建设兵团、西藏等地开展技术帮扶。组织了山洪灾

害防治及信息化专业技术培训班,对各省(自治区、直辖市)及新疆生产建设兵团的项目管理和技术人员进行了多次培训,取得了良好的效果。

3.5 勤检查

督促检查是项目管理的重要手段,水利部先后派出了24个由司局级领导带队的督察检查组,赴各地检查督导项目建设工作。2012年4月,水利部稽查办组织8个稽查工作组对8个省(直辖市)的项目进行了专项稽查。根据项目建设进展情况,国家防办及时采取多种形式全力督导项目建设,同时约谈了7个建设进度较慢省的水利部门主管领导,2012年8月,分两批次召集部分建设进展慢、信息共享达不到要求的省召开了项目建设进展汇报会,9月组织专家赴8个重点省开展了现场督导。各地根据实际情况组织了不同形式、多批次的督查检查,有力推动了项目建设进度。

3.6 发通报

项目通报可快速全面反映各地建设进度、宣传先进建管经验和建设效益,是项目管理的重要抓手。2012年,国家防办共编写了18期项目建设进展情况通报,及时反映各地建设进展、资金到位和建设中的问题,指导各地加强项目管理工作。编发《防汛抗旱信息》山洪灾

害防治专题31期,及时总结、交流各地好的经验、做法及项目发挥的防洪减灾效益。云南、山东、山西等省也开辟专题,编制印发本地区的山洪灾害防治项目简报或通报。

4 结 语

山洪灾害防治县级非工程措施项目是目前我国已开展的最大规模的非工程措施建设项目,项目建设进展顺利,防灾减灾效益显著。但是山洪灾害防治县级非工程措施项目也存在着点多面广、时间紧、任务重、基层技术力量薄弱等困难。项目管理者通过定责任、建制度、发通知、开会议、勤检查、发通报等措施,在项目建设不同阶段采取不同的措施,针对项目建设出现的新情况、新问题采用有效的应对措施,确保项目建设按照预定方向和目标开展,有力地保障项目建设顺利进行。

参考文献

- [1] 国家防汛抗旱总指挥部办公室.2012年山洪灾害防治工作总结[R].2012.
- [2] 国家防汛抗旱总指挥部办公室.2011年山洪灾害防治工作总结[R].2011.

(上接第45页)

4 结 论

改进后的过滤器有以下优势:

(1)与传统滴灌系统中的过滤罐相比,结构更为简洁,易于安装和拆卸。

(2)半自动反冲洗功能设计简单,技术要求低,便于操作。

(3)在过滤器内部选材方面,综合了各种过滤材料的优劣势,并进行合理搭配,形成多层过滤,与以往的过滤器相比,在满足过滤粗砂细砂的同时,通过加入活性炭纤维膜,实现了对有机物以及藻类的过滤,达到了过滤目的,提高了出水水质。

(4)管式回路取代过滤罐,使过滤装置造价低廉,经济效益明显。

过滤装置经此改进,解决了传统过滤装置功能不足弊端,既可实现物理、生化过滤,达到过滤效果,从根本上解决滴头处堵塞的问题,又因其只有简单的机械操

作,降低了技术要求门槛,方便农户的自主管理。管式回路取代了过滤罐,大大降低了系统造价,减少了建设和养护投资,实现了过滤功能完备、便于操作、价格低廉的目标,适合大范围推广应用。

参考文献

- [1] 王伟.低水头滴灌系统研究[D].北京:中国农业大学,1998.
- [2] 秦永果.低水头滴灌过滤器的研制与应用[J].排灌机械,2007,25(4):20-23.
- [3] 董文楚.微灌过滤器研究报告[R].武汉:武汉水利电力学院,1988.
- [4] 陈水扶,罗颖,董国华,等.活性炭纤维的结构修饰及其吸附性能的研究[J].离子交换与吸附,2004(6):481-493.
- [5] 丁国强.设施滴灌系统堵塞及其解决方法探讨[J].长江蔬菜,2004(6):25-26.
- [6] 韩洪云,赵连阁.中国灌溉农业发展——问题与挑战[J].水利经济,2004,22(1):54-58.