

三峡库区地质灾害 防治工程管理工作案例

主编 王国耀 副主编 马霄汉

这是一本关于政府工程管理工作的书。

这是一本用生动具体的事例诠释管理工作的书。

本书作者均为工程管理人员，写的是亲历亲为的事情。



湖北科学技术出版社

序

长江三峡库区地质灾害防治工程，是我国历史上投资最多、工程量最大、时间最集中的一次地质灾害防治工程。像这样投入巨资对特定地域的地质灾害限时进行治理，在世界范围内也尚属首次。三峡库区地质灾害防治工程关系到千百万人民群众的生命财产安全，关系到库区地生态环境和三峡大坝的安全，是一项德政工程、民心工程，是以人为本、关心民生治国理念的生动体现。所以说，除了防治工程本身的意义外，还是一项严肃的政治任务。对三峡库区地质灾害进行大规模防治，是时任总理朱镕基同志在 2001 年 7 月 16 日一次会议上提出来的。因为三峡库区要提前一年蓄水到 135m，所以施工时间仅有一年多。时间紧迫、任务繁重是其突出特点。其次，地质灾害治理工程是典型的“非标准工程”，由于对地质科学认识上的局限，现在我们对“地下”的一些情况还难以完全说清楚。地质灾害防治还没有形成系统、规范、科学的技术标准，也没有成熟的经验可以借鉴。再者，这项工作的牵涉面较广，涉及多个政府部门的职责，因此需要大量的协调工作。就管理工作而言，面临不少困难，面临不少矛盾和问题。

湖北省经过艰苦的拼搏奋斗，克服了诸多困难，圆满地完成了预定的防治工作任务，保证了三峡工程提前蓄水。经国家验收，治理工程质量全部合格，优良率达到 92.06%。治理工程经过多次蓄水及水位波动的考验，没发生任何质量事故。经过多次审计、稽查和检查，资金的使用和管理符合有关规定，资金无沉淀现象，也没有发生截留、挪用、贪污这些违纪违法现象。湖北省的工作实现了两个安全：工程质量安全和资金安全，打了一个漂亮仗。

湖北省的工作有一个突出的特点，就是实事求是。当时要



求 2002 年 9 月底前所有工程治理项目全部开工。因为留出的准备时间很短，全部开工确实有不少困难。湖北汇报全部按时开工了，我多少还有些怀疑：来得及吗？做得到吗？所以我带队进行了一次检查，专门检查开工情况。在湖北省巴东县，检查完安排的项目以后，我坚持要过江再去看几个没有安排检查的项目。当时已是傍晚 6 点钟，还要找过江的渡船。在我的坚持下，湖北的同志陪我过了江，摸黑看了两个地处偏远的项目。这两个不在检查安排之内的项目也都开工了。事实说明，湖北的工作经得起检查。既经得起常规检查，也经得起突击检查。关于工程进度、工程质量、存在的困难和问题等等，湖北反映情况一是一、二是二，客观真实，从不“掺水”。这一点我在工作中有很深的体会。

我曾经说过，湖北省的管理工作有 6 条经验值得推广。第一，有一个好的体制和机制。三峡库区二期地质灾害防治是一项突击任务，不采取特殊措施很难如期完成任务。湖北省从有关职能部门抽调干部，组成了三峡库区地质灾害防治工作办公室，集中办公，实行“一站式”服务（在这一个办公室里完成若干个部门的审批程序）。这属于“特事特办”，既符合基本建设项目建设程序，又提高了效率，方便了基层。湖北省对这个办公室的职责定位是：规划、指导、监督、协调。很显然，这个办公室是“裁判”。“运动员”是七个业主单位。两者权力和责任划分得清清楚楚。湖北的管理体制和机制高效灵活，避免了“扯皮”现象，形成了合力，为保证工程的质量和进度发挥了重要作用。第二，重视建章立制，管理规范有序。湖北省组织专家编写了《湖北省三峡库区滑坡防治地质勘察与治理工程技术规定》，填补了地质灾害治理工程技术标准这个空白。《规定》为规范施工、避免施工中的随意性发挥了重要作用，也为后来国家出台技术标准提供了重要的依据和参考。

湖北省还出台了 10 个地方性法规，对有关单位的责任、权力、奖惩措施等都作了规定。做到了事事有法可依，有章可循。第三，管理工作切实落实了国务院办公厅规定的“五制”。第四，十分重视发挥专家的作用，做到了科学决策、民主决策。第五，资金管理严格，监督到位。湖北二期包干资金 11 亿元人民币，按工程量讲是十分紧张的。如果没有科学的精打细算和认真负责的严格管理，很难“包”得下来。第六，严格按照规划办事，维护了规划的严肃性。湖北省视规划如法规，不折不扣地坚决执行。没有擅自增减项目，也没有擅自扩大或缩减治理范围和规模。

科学、规范、严谨、细致的管理工作，是湖北省三峡库区二期地质灾害治理工作取得成功的至关重要因素。

在我的理解中，失败应该是一个过程，而不应该是结果。把失败看作过程，就会有“屡败屡战”的勇气和决心，就会有取得成功的可能。同样，成功也应该是一个过程，而不是结果。只有把成功看作过程，才不会沉溺、陶醉其中不思进取，难以取得新的成功，甚至会走向失败。湖北省从事三峡库区二期地质灾害防治工作的同志们，正是把二期的成功视为一个过程，认真总结工作中的经验和需要改进之处，编撰了《三峡库区地质灾害防治工程管理工作案例》这本书。这本书虽然讲的是地质灾害防治工程的管理，但她和所有工程管理工作是相通的，对所有工程管理工作都会有启迪和参考的作用。我诚挚地祝贺这本书的出版发行！

国土资源部副部长

2008 年 6 月 9 日



序

长江三峡库区地质灾害防治工程，是伟大的三峡工程的重要组成部分。这项工程从起步、建设到完工，从规划、管理到体制，都始终伴随着实践、探索与创新。因此，写成一本书把工程建设过程记载下来、传承下去，无论从哪个角度讲，都是十分有意义的。

三峡库区地质灾害防治工程是在 2001 年 7 月份开始启动的，当时库区正在进行二期移民，为了和移民工程同步，这次地质灾害治理称为“长江三峡库区二期地质灾害防治工程”，简称“二期地灾防治工程”。根据国务院批准的《三峡库区地质灾害防治总体规划》，二期总投资共 40 亿元。国家对湖北省和重庆市实行资金任务“双包干”，由两省市具体负责防治工作。湖北省规划治理的崩滑体项目 56 个，库岸塌岸防护项目 22 段，巴东新县城房屋建设深基础和 34 处高切坡治理点，搬迁避让类崩滑体 52 处。我省三峡库区二期地灾治理工程于 2003 年 6 月全部完工，工程优良率为 92.06%。工程经受了多次蓄水及水位反复波动的考验，未发现任何质量事故。11 亿元资金的使用符合专项资金管理规定，资金无沉淀现象，也没有发生截留、挪用、贪污等违规违法现象。我省实现了两个安全：工程质量安全和资金安全。经过地灾治理，有效地增强了库区地质稳定性，改善了当地群众的生存环境；有效地保障了库区移民复建公路的畅通，保障了移民复建设施的安全，保障了长江航道的安全；同时也美化了库区环境，实现了安全效益、社会效益和环境效益的有机统一。

三峡库区地质灾害防治工程是一项德政工程、民心工程，是以人为本、关心民生治国理念的生动体现。二期地灾防治工作取得成功的因素很多，其中，规范、严谨、细致的管理工作为保证工程顺利进行发挥了十分重要的作用。概括起来，我省的管理

工作有以下特点：

一是严格科学地执行规划。在整个工程建设中，严格执行国务院批准的《总体规划》，没有擅自增减项目，没有擅自扩大或缩减治理范围和规模。自觉地把规划视为法规，不折不扣地坚决执行，维护了规划的严肃性。

二是严格按照规章制度办事。在工程建设中，坚持用制度管人，用制度管事。国务院办公厅规定，三峡库区地灾防治工作要实行“五制”，即项目法人制、招投标制、合同管理制、工程监理制、责任追究制。为了切实落实“五制”，我省先后出台了《湖北省地质灾害治理工程项目管理试行规定》等 10 个规范性文件。这些文件对管理部门、业主单位、勘察设计单位及施工单位的职责作了明确规定，使各有关部门和单位有章可循，保障了工作规范有序地进行。同时，二期地灾防治工作开始时，还没有一个系统、严谨、规范的技术标准。我省组织专家花费了大量的时间和精力，编写了《湖北省三峡库区滑坡防治地质勘察与治理工程技术规定》，就有关施工质量、操作规范、检测程序和标准等作出了明确规定。这为规范施工、避免施工中的随意性发挥了重要作用。

三是全心全意依靠专家决策。我省成立了“湖北省三峡库区地质灾害防治工作专家组”，聘请资深地质专家、中国工程院院士刘广润先生任专家组组长。并明确规定，一项方案经专家研究、专家组组长签字之后，行政领导可以提出修改意见，但不能自行修改。充分发挥专家作用，科学决策，民主决策，使我们的决策切实可行、行之有效。

四是探索建立科学的管理体制。在管理体制上，把“裁判”和“运动员”严格分开，互不兼职。在实际工作中，我省把省三峡库区地质灾害防治工作办公室的职责归纳为八个字：规划、指导、监督、协调。省办不具体管项目，项目由七个业主单位负责；也不具体管资金，资金由省财政厅管理。很显然，这个办公



室是“裁判”而不是“运动员”，“运动员”是七个业主单位。“裁判”和“运动员”各司其职，各负其责，互不兼职，不准越位。这些年，办公室很好地履行了“裁判”的职责，十分尊重“运动员”——业主单位的权力，赢得了业主单位广泛的尊重，在工作中建立了威信。

五是实行严格的检查督办。通过检查督办，“盯紧”施工中的每一个环节。我省每月组织专家进行一次检查，检查内容主要有三项：质量、进度和施工安全。一般问题由专家当场提出来，业主和施工单位现场整改。重要问题由省办发书面整改通知，并要求书面答复，限时整改。另外，还不定期进行抽查和专项检查。对工程隐蔽部分，每次验收时都进行了开挖检测。虽然这样做费时费力，但对工程质量做到了心中有“底”，起到了严格把关的作用。

六是实行宽严相济的人性化管理。只要有管理行为，就有管理者和被管理者。对管理者，始终强调一个“严”字。制度规定要严，检查整改要严，丝毫不能放松。正是如此，湖北省没有一个管理干部因为工程质量问题被追究责任，没有一个管理干部因为工程资金犯错误。而对于普通技术人员和工人，特别是对于农民工，则强调一个“宽”字——以宽厚关爱之心相待。在工程建设的全过程中，对他们就像对待自己的兄弟姐妹一样，千方百计予以关心关爱。

《三峡库区地质灾害防治工程管理工作案例》这本书，是我省管理工作的真实记录。它记录了一件件事情的处理过程和结果，也有当事人的体会和经验。对于地质灾害治理工作，乃至于所有建设工程项目的工作，都会有启迪和借鉴意义。本书作者都是自始至终参加了三峡库区二期地灾防治的同志，因为是亲历亲为的事情，所以文章都比较实在、生动，可读性也比较强。因此，我十分乐意为本书作序。我衷心地祝贺这本书的出版发行！

湖北省人民政府副省长
2008年元月6日

万立群

| 目录 |

序(寿嘉华)/ I

序(李春明)/ IV

最重要的是执行制度

——关于湖北省三峡库区二期地质灾害防治工程的管理工作

(王国耀 胡立山 吴智勇)/1

首先是保证安全

——我们选择地质灾害治理方式的原则(王国耀)/14

激励诱发潜能 激励产生动力

——谈谈湖北省三峡库区二期地质灾害防治工作中的激励机制

(马霄汉)/27

“双 赢”

——关于湖北省三峡库区二期地质灾害治理中农民工的管理工作

(王国耀)/36

沟通营造和谐

——湖北省三峡库区二期地质灾害防治中的沟通工作(王国耀)/48

“功夫在诗外”

——秭归县是如何营造良好施工环境的(张明星 谭爱平)/56

不以规矩 不成方圆

——地质灾害治理工程的合同管理(谭 宏 马霄汉)/64

防患于“隐蔽”之处

——我们是如何保证地质灾害隐蔽工程施工质量的(马霄汉)/76

安全重于泰山

——秭归县聚集坊桥头崩塌危岩体治理工程施工中的安全管理

(贾恒旭)/87

“对症下药”

——关于塌岸防护方法的选择(马霄汉)/99

“谋一域需谋全局”

——秭归县凤凰山库岸防护设计思路的形成过程

(彭书林 马霄汉)/114

一项限时完成的突击任务

——黄土坡滑坡治理工程(杨传文 廖声银)/123

管好工程的历史记录

——谈谈地质灾害治理工程的档案管理(程丽 鲁晓敏 陈钰)/139

当浩劫突然降临时

——湖北省秭归县千将坪大滑坡救灾记实(王国耀)/149

关键是要有预案

——处置“12·8”黄土坡施工现场滑坡的启示(孙仁先 钟荫乾)/168

重在预防

——关于三峡库区地质灾害监测预警工作(孙仁先 王恩锐)/175

我的管理工作体会

——代后记(王国耀)/184



最重要的是执行制度

——关于湖北省三峡库区二期地质灾害防治工程的管理工作

王国耀 胡立山 吴智勇

三峡库区移民是根据枢纽工程进度和蓄水高程分期进行的。2001年7月启动库区地质灾害防治工作时，正在进行二期移民，为了和移民工程同步，这次地灾治理称为“长江三峡库区二期地质灾害防治工程”，简称“二期地灾防治工程”。这是我国历史上一次性投资最多、工程量最大、时间最集中的一次地质灾害防治工程。在全世界范围内也是规模最大的一次地质灾害防治工程。因为三峡库区到2003年6月份要蓄水到135m，除地质调查、勘察设计工作外，施工时间实际只有10个月左右。时间紧迫，任务繁重，是二期地灾防治工程的突出特点。其次，这是一项典型的“非标准工程”。由于对地质科学认识上的局限性，现在对“地下”的一些情况还难以说清楚。就湖北省来说，自1949年建国到2001年这50多年，一共治理了16个地质灾害点，而且规模都比较小。所以，地质灾害治理还没有形成系统、规范、科学的技术标准，没有有关的制度和规范，也没有成熟的经验可以借鉴。再者，这项工作的牵涉面比较广，涉及多个政府部门的职责，因此需要大量的协调工作。就管理工作而言，面临很多困难，面临很多矛盾和问题。针对当时的情况，湖北省政府主要领导决定，由省政府办公厅、省发改委、省国土资源厅、省地质矿产局、省三峡办、省移民局等部门抽调干部，组织成立湖北省三峡库区地质灾害防治工作办公室，集中办公，采取特殊措施完成这项特殊任务。

地质灾害防治属于公益事业，是政府工程。三峡库区二期地质灾害防治工程必须在限定的时间内完成，是一项突击任务。如何管理这样很具特点的工程，湖北省三峡库区地质灾害防治办公室做了一些尝试和探索。概括起来有以下几点：

- 用制度管人，用制度管事；
- 依靠专家决策；
- “裁判”和“运动员”互不兼职；
- “盯紧”每一个环节；
- 辩证地理解和实行人性化管理。

>>>

用制度管人，用制度管事

“没有规矩不成方圆”，这是中国流传了千百年的古话。这说明我们的祖先很早就意识到了制度建设的重要性。

根据世界银行估计，如果一个管理最糟的国家迈进管理最佳者的行列，其年经济增长率会提高 2.2 个百分点。这是现代社会人们对制度和管理重要性的认识。

制度作为一种意识形态，既是一个软环境，同时也是一个硬环境。如果有好的制度，而且制度又得到很好的贯彻执行，必然会产生好的结果。反之，其结果必然不佳。

三峡库区二期地质灾害防治工作开始时，我们组织专家花费了大量的时间和精力，编写了《湖北省三峡库区滑坡防治地质勘察与治理工程技术规定》(以下简称《规定》)。《规定》对勘察、设计、施工、质量检测以及档案资料管理等都提出了明确的标准，对程序也作了明确规定。由于可参考的资料有限，加之时间仓促，今天看来这个《规定》还有一些需要修改、补充之处。但在当时，它为规范施工发挥了重要作用。同时，它也为后来国家制定有关技术标准提供了重要的依据和参考。

国务院办公厅规定，三峡库区地质灾害防治要实行“五制”。这应该是管理工作的最高原则。为了切实落实“五制”，我们先后制定了一系列规范性文件。这些文件包括：

- 《湖北省三峡库区地质灾害治理工程项目管理试行规定》
- 《湖北省三峡库区地质灾害治理工程质量安全管理试行规定》
- 《湖北省三峡库区地质灾害防治资金管理规定》（以后又根据情况发了一份《补充规定》）
- 《湖北省三峡库区巴东新县城高边坡治理工程管理试行规定》
- 《湖北省三峡库区地质灾害防治工程治理项目评审专家组职责》

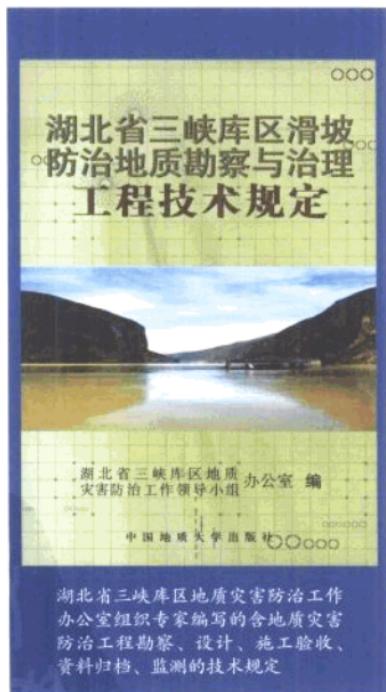


- 《湖北省三峡库区地质灾害防治工作奖惩办法》
- 《湖北省三峡库区地质灾害治理工程维护与监测管理暂行规定》
- 《湖北省三峡库区滑坡防治地质勘察与治理工程技术规定》
- 《湖北省三峡库区地质灾害治理工程项目竣工验收实施细则》（试行）
- 《湖北省三峡库区地质灾害防治工作办公室工作职责》

为了使这 10 个文件不至于同现行法规相抵触，在正式下发之前，我们专门请湖北省法制办公室的专家对文件逐一进行了审查。这些规范性文件的出台，使各有关部门和单位有章可循，保障了工作规范有序地进行。

关于人性“善”或人性“恶”的话题，在中国已经争论了两千多年。在世界上，东西方也有不同的见解。坦白地说，我们制定规章制度时，考虑更多的是人性“恶”的一面。“规矩”定得清清楚楚，明明白白，没有歧义，不可能有多种解释。不按“规矩”办就要受到惩罚。

制度是由人制定的，同时也是由人来执行的。制度是管“事”的，但归根结底是管人的。再好的制度，如果没有很好地得到执行，就不可能发挥作用。在三峡库区二期地质灾害防治工程施工过程中，我们对规章制度执行情况进行了多次检查，把制度执行情况列入了监督的重要内容，做到了用制度管人，用制度管事。



依靠专家决策

为了做到科学决策，我们专门成立了“湖北省三峡库区地质灾害防治工程专家组”。聘请中国工程院院士、资深地质专家刘广润先生为专家组组长，并规定入选专家要符合下列条件：

1. 责任心强，有高度的敬业精神；
2. 业务水平高，有高工以上职称。学有专长，在本专业领域有一定知名度；
3. 熟悉三峡库区地质情况。

开始，专家组共 16 位专家，后来根据需要陆续增加到 25 位。既有工程地质方面的专家，也有概预算方面的专家。这些专家大部分来自中国地质大学和长江水利委员会，他们都是该行业的精英。

关于专家组的职责，作了如下规定：

1. 负责评审勘查报告、可研报告、初步设计和投资概算，并对所作的审查意见负责；
 2. 对有关技术文件提出咨询意见；
 3. 对防治工作中的技术问题进行调查研究，提出技术咨询和决策建议；
 4. 参与项目的检查、设计变更的认定、工程质量事故调查、项目验收等工作。
-

我们特别强调，要保证专家组独立自主地开展工作。现在“三拍”（事前拍脑袋、事中拍胸脯、事后拍屁股）现象虽然还没有绝迹，但已经少见，设立专家咨询机构的越来越多。但行政领导“预设立场”，明示或暗示专家按照自己的意见进行“论证”的现象时有发生。我们规定：一项方案研究之前，行政领导不能“打招呼”，明示或暗示自己的意见和态度；一项方案经专家研究、专家组长签字



之后，行政领导可以提出修改意见，可以建议专家组重新研究，但不可自行修改。这些年，我们十分尊重专家的劳动，专家的作用得到充分发挥。行政领导没有擅自更改过任何一项施工方案，也没有擅自更改过任何一个项目的投资概算。一些专家说，在这里当专家，真正感受到了专家的尊严，更深切地感受到了专家的责任。专家们感于这种信任，回报以高度的工作热情和高度负责的工作精神。他们常年累月奔走在施工现场，不计较生活和工作条件，不计较待遇，兢兢业业、一丝不苟地履行自己的责任。充分发挥专家作用，科学决策，民主决策，为保证工程质量发挥了重要作用。

“裁判”和“运动员”互不兼职

湖北省政府办公厅专门行文，对省三峡库区地质灾害防治工作办公室的职责做了规定，概括为以下几项：

1. 督促检查相关部门和单位全面落实“五制”；
 2. 制定防治项目实施的管理办法；
 3. 组织对工程治理项目的地质勘查报告、可行性研究报告、初步设计及投资概算进行审查和批复；
 4. 根据项目投资计划和建设进度，提出项目建设资金安排及拨付意见；
 5. 负责防治项目质量、进度、施工安全的检查、督办；
 6. 负责省直有关部门的协调工作。
-

省三峡库区地质灾害防治工作办公室不管理具体项目，所有的项目归七个业主单位负责。办公室也不参与资金的具体管理，资金由省财政厅管理。我们把办公室的职责归纳为八个字：规划、指导、监督、协调。很显然，这个办公室是“裁判”而不是“运动员”。“运动员”是七个业主单位。“裁判”就是“裁判”，“运动员”就

是“运动员”，不允许越位兼职。首先是“裁判”不能越位，不能去当“运动员”。要充分尊重“运动员”的权利，七个业主单位日常的管理工作，省办不予干涉。例如项目招投标工作，由业主自己选择招标代理公司，由业主自定标底，省办既不干预，更不参与。办公室的工作经费是由省财政出的，和地质灾害治理经费“不沾边”。这些年，省办十分尊重业主的权利，从来没有去兼职当“运动员”。这样，赢得了业主单位的尊重，在工作中建立了威信。

“盯紧”每一个环节

“盯紧”防治工程中每一个环节，是我们为保证工程质量采取的重要措施。

1. 每月组织专家进行一次检查督办。检查主要有三项内容：质量、进度、施工安全。一般问题由专家当场提出来，业主和施工单位现场整改。重要问题发书面整改通知，并要求书面答复，限时整改。

2. 不定期进行抽查。组织若干专家小组，不预发通知，直接到施工现场进行检查。

3. 专项检查。对规划执行情况、施工方案执行情况都进行了专项检查。对原材料送检情况、监理到位情况、监理日志等也都作了专项检查。

4. 特别注意对工程隐蔽部分的检查。地质灾害治理工程有相当一部分是被埋在地下或被淹在水中的。我省验收时对隐蔽部分进行了开挖检查。虽然费时费力，但开挖检查后心里有底了，踏实了。

业主和施工单位普遍反映，总感到后面有人盯着，马虎不得。“盯紧”虽然是个“笨”办法，但在现实中是行之有效的措施。我们也注意了在“紧盯”的过程中尽量不“扰民”——不影响业主和施工单位的正常工作。



辩证地理解和实行“人性化管理”

毛泽东主席说：“人的因素第一。”离开人这“第一因素”，一切都无从谈起。所谓管理，首先是管人。现代管理理论主张“人性化管理”。在实际工作中，我们辩证地理解并实践了“人性化管理”。

按照传统的管理理论，只有管理阶层（业主、项目经理等）才是“行为主体”。然而按照现代管理理论，所有工程参与者都应该是“行为主体”。所谓“行为主体”，可以理解为“主人”。以前我们天天讲“工人是工厂的主人”，要以“主人翁”的态度对待工作，等等，但不管怎么说，只要有管理行为，就有管理者和被管理者。管理者一般又有两重身份：对下级而言他是管理者，对上级而言他又是被管理者。对管理者，我们强调一个“严”字。严格而频繁的检查、督办等，对象主要是管理阶层。所谓“盯紧”，对象也主要是管理阶层。一开始，曾经有人反映制度太严太细。我们强调，不干涉他们正常的管理行为，但对规章制度执行情况的检查监督就是要又严又细，丝毫不能放松。后来大家也都习惯了。这里面有“习惯成自然”的成分，但更主要的是大家在实际中感受到严格要求也是一种爱护。“工程上马，干部下马”的现象在现实中屡见不鲜。一些人犯错误乃至触犯刑律，除了自身不硬以外，规章制度执行不严、给了这些人可乘之机也是重要原因。湖北省三峡库区二期地质灾害防治工程，没有一个管理人员因为工程质量问题或者资金问题犯错误，这本身就是对他们的最大关怀爱护。夷陵区一个兼管地质灾害治理工程的干部因为受贿被追究刑事责任，最后查明，他在地质灾害治理工程方面没有问题，没有受贿，也没有违规使用资金，负责的工程质量也比较好。这从另一个方面说明我们的管理工作是严格有效的，使之无可乘之机。可以说，对管理层的“严”，是“人性化管理”的一种特殊体现形式。我们还十分重视管理层的培训，给他