

这是一本用生动具体的事例诠释管理工作的书

作者长期从事政府工程管理工作

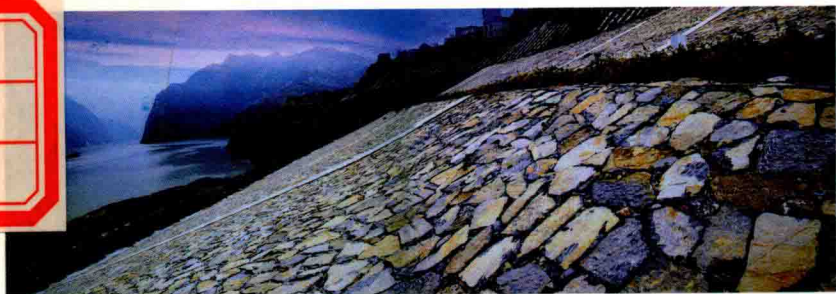
写的是亲历亲为的事情

本书的显著特点是“实用”

政府工程管理

—— 地质灾害篇 ——

王国耀◎主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

政府工程管理

—— 地质灾害篇 ——

王国耀◎主编



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

政府工程管理. 地质灾害篇 / 王国耀主编. —北京: 中国发展出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-5177-0275-7

I. ①政… II. ①王… III. ①基本建设项目—工程管理 ②三峡水利工程—地质灾害—灾害防治 IV. ①F284 ②P694

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第060513号

书 名: 政府工程管理. 地质灾害篇

著作责任者: 王国耀

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0275-7

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京明恒达印务有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 160千字

版 次: 2015年5月第1版

印 次: 2015年5月第1次印刷

定 价: 35.00元

联系电话: (010) 68990646 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 68990639 88333349

本社网址: <http://www.develpress.com.cn>

电子邮件: cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

主 编 王国耀

顾 问 侯金武

副主编 胡立山 黄学斌 马霄汉

编 委 王国耀 侯金武 胡立山 黄学斌

马霄汉 吴智勇 肖 波 陈 钰

长江三峡库区二、三期地质灾害防治工程，涉及湖北省和重庆市26个县（区），面积26650平方公里，总投资120多亿元，2001年7月份开始启动，2013年11月份完成验收，历时10年多。工程治理崩塌、滑坡570处，库岸防护446段总计253.35公里，搬迁避让646处，7万多人，建立专业监测点255处，群测群防点3193处。这样投入巨资对特定地域的地质灾害限时进行治理，在我国乃至全世界都是第一次，也是规模最大的一次。

三峡库区地质灾害防治工程的首要任务，是保障库区人民群众生命财产安全。因此它是一项民生工程、德政工程，是以人为本、关心民生治国理念的生动体现。所以说，除了工程本身的意义之外，还是一项严肃的政治任务。

三峡水库于2003年6月蓄水至135米，比原规划提前一

年。为了保障蓄水安全，地质灾害防治工程任务一再压缩工期，时间紧迫、任务繁重是这项工作的突出特点。湖北省和重庆市经过艰苦的拼搏奋斗，克服了许多困难，圆满地完成了预期任务。

防治工程实现了规划的目标，为保障库区安全发挥了重要作用：

一是提高了库区地质稳定性，改善了当地群众的生存环境。经过工程治理后，一大批地质灾害体“转危为安”，为周围居民解除了安全隐患。

二是保障了库区移民复建公路的畅通，保障了移民城镇村落及复建设施的安全。

三是保障了三峡大坝和长江航道的安全。历史上长江三峡水域曾多次因为崩塌、滑坡造成航运中断，最长的一次竟然达82年。经过工程治理，再也没有出现类似情况。

四是改善了库区生态环境，增加了库区可利用土地面积。库区生态环境十分脆弱，土地是稀缺资源。在地质灾害防治工作中，我们特别强调保护土地，保护农田，保护环境。据统计，湖北和重庆利用削方弃土填谷造地9500多亩，通过边坡治理，保护和改善耕作条件土地数万亩。在寸土寸金的库区，新增的这9500多亩土地十分宝贵。湖北省三峡

库区共搬迁了秭归、兴山、巴东三座县城，现在秭归、兴山县城最大最美的公园、巴东县城面积最大的广场，都是削方弃土、填谷造地而成的。总体计算，三峡库区地质灾害防治工程不但实现了土地占补平衡，还扩大了库区可利用土地面积，一部分农田的耕作条件也得到了改善。

已建水库统计表明，水库蓄水会使部分老崩塌、滑坡体复活，并产生新的塌岸、滑坡，一般会在蓄水1~3年内集中发生。这样的例子国际、国内都有。全世界知名的意大利瓦依昂水库大滑坡，就是在水库开始蓄水后的第三年（1963年）发生的。约2.7亿立方米的泥土石块滑向水库，溢出的洪水淹没了下游的一座城市和多个村庄，造成2000多人丧生，大批市民和村民无家可归。三峡水库蓄水后，水位迅速抬升几十米，每年蓄水退水水位都要周期性涨落，这些都会剧烈地改变岸坡地质条件，对岸坡的稳定产生不利影响。在达到新的平衡稳定之前，必然有一个较长时间的库岸再造过程。三峡水库蓄水已经十多年，在蓄水的前三年发生了一些滑坡和库岸崩塌，但都在可控范围之内，成灾甚少。这些年地质灾害的发生越来越少，基本实现了零伤亡。三峡水库的库容量世界第一，地质情况复杂，在历史上就是地质灾害多发区、频发区。然而蓄水后库区祥和、平安，并没有像一些西

方所谓专家预言的那样诱发大规模地质灾害。这些都得益于未雨绸缪、及时地进行了地质灾害防治工作。事实证明，三峡库区二、三期地质灾害防治工作效果显著，取得了巨大的成功，充分说明党中央、国务院治理库区地质灾害的决定是完全正确、十分及时的。

除了保障库区安全，三峡库区二、三期地质灾害防治工程还是一次大规模的练兵实践，具有重要的开拓意义。“防治并重，以防为主”，这是三峡库区地质灾害防治工作一开始就确定的原则。根据这个原则，库区建立了专业监测和群测群防相结合的监测预警制度，形成了遍布库区各个角落的严密的安全预警网络，为地质灾害早发现、早预警发挥了重要作用。库区发生的一些崩塌滑坡之所以没有造成人员伤亡，关键在于预警及时，撤离及时。专业监测与群测群防相结合的预警模式，值得全面推广。

三峡库区地质灾害防治工作起步时，这项工作还没有自己的技术标准，也没有相关制度规定，加之科学技术的局限性，对“地下”的情况还不能完全说清楚，因此地质灾害防治当时是典型的“非标准”工程。经过十年探索和不断总结，现在已经有了比较系统、完整的技术标准，也有了一整套关于工程管理的制度规定。这些为实现地质灾害防治工作

的科学化、规范化奠定了基础。

“筚路蓝缕，以启山林”。在三峡库区二、三期地质灾害防治工作中，湖北省和重庆市的同志们付出了辛勤的劳动，付出了心血和汗水。他们对国家、对事业、对库区人民高度负责的精神，应该予以充分肯定。

这里要特别指出，卓有成效的管理工作，为圆满完成三峡库区二、三期地质灾害防治任务发挥了重要作用。当时地质灾害防治没有成熟的经验可以借鉴，只能边干、边学、边总结提高。总体来说，湖北省和重庆市的管理工作是成功的，采取的措施切合实际、有用有效。两地结合各自实际情况，做了大量管理工作的创新和改革。

以湖北省为例，在管理体制上，变多头管理为一家负责，实行“一站式”服务，减少管理层次、减少审批程序，同时加强了管理、监督和服务，称之为“两减三加强”。把“裁判”（管理部门）和“运动员”（业主单位等）彻底分开，不允许裁判兼职运动员，解决了工程管理中比较普遍存在的职责不清、权责不明的问题。在管理机制方面，建立了依靠专家决策，依靠专家发现问题、解决问题的科学决策，民主决策机制；建立了一套完整的协调机制，为施工创造了宽松和谐的环境；建立了审计监察全程介入的监督机制；建

立了奖罚分明的激励机制；建立了完成突击任务的“倒逼机制”，等等。在管理理念上，强调了一些必须遵守的原则。如严格执行制度、用制度管人管事的原则；在地质灾害突发事件抢险救灾中人第一、物第二的原则；要有全局观念、努力追求综合效益（保护土地和生态环境）的原则，等等。这些在实际工作中总结出来的经验，对地质灾害防治工程的管理具有重要的借鉴意义。

《政府工程管理（地质灾害篇）》，对这十年的管理工作进行了回顾和总结，我对这本书的出版表示祝贺！

国土资源部副部长 汪 民

2015年2月

湖北省三峡库区地质灾害防治工程，自2001年起，在十年时间里，完成工程治理项目226个、搬迁避让项目192个、监测预警项目644个，共计完成项目1062个。我在湖北省政府任副省长期间，曾经分管过三峡库区地灾防治工作，对这项工作有着亲身经历和比较深入的了解。尤其是对从事这项工作的团队所体现的求真务实、开拓创新精神有着非常深刻的感受，对完成这项任务的同志们的勤奋敬业、无私奉献的优良作风感到由衷的敬佩。经国耀同志的盛情邀请，我乐意将自己所知所思写出来，权作为本书之序言。



在国土资源部等国家部委办的高度重视和大力支持下，

在湖北省委、省政府的正确领导下，湖北省三峡库区地质灾害防治工程被相关方面人士赞誉为“三个安全”工程。

一是质量安全。工程治理项目优良率92.06%。按照规定，工程水下部分浸泡一年没有发生质量问题即为合格。我省项目已远远超过这个标准，没有发生任何质量问题。三峡水库每年都要周期性蓄水退水，落差几十米；三峡库区每年夏天都会有暴雨山洪，我省的工程治理项目经受住了一次次蓄退水和极端天气的考验，事实证明工程质量是过硬的。2013年12月16日，巴东县发生了5.1级地震，之后又接连发生多次4级以上余震，震中在该县东壤口一带。面对地震的考验，那里的地灾治理工程都很“坚强”，没有一个项目垮塌损坏。中央电视台在报道地震发生情况时，还专门为此事点赞。

二是资金安全。在实施地灾防治工程的整个过程及各个环节，坚持依法依规依照程序，严格执行有关资金管理的规定。经过多次审计、稽查和检查，没有发现截留、挪用资金等违规违纪现象。

三是管理干部安全。在地灾防治工作推进过程中，没有一个管理干部失职、渎职，也没有一个干部贪污受贿。绝大部分管理干部先后受到各级政府及有关部门的表彰和奖励。

可以说，湖北省圆满完成了国务院规划的三峡库区地灾防治工作任务。防治工程为保障三峡大坝安全、保障长江航道安全、保障库区人民群众生命财产安全，发挥了十分重要的作用。

在地灾防治工作中，管理团队还始终坚持一个理念，即努力追求综合效益，力争效益最大化。通过治理地质灾害，共造地4100多亩，使耕作条件得到保护和改善的土地也有5000多亩，在寸土寸金的三峡库区，这几千亩土地是十分宝贵的。湖北三峡库区共搬迁了三座县城，现在这三座县城里最大最美的景观，都是地灾治理工程的“副产品”——用削方减载的弃土造地绿化而成的。库区老百姓的生存环境因此得到改善，他们由衷地称赞地灾防治工程是惠及民生的德政工程。

湖北省三峡库区地灾防治工作得到国家有关部委办、湖北省委省政府的充分肯定，在社会上也得到广泛认同。

——国土资源部对湖北省三峡库区地灾防治工作的评价是：“湖北省管理工作的突出特点，一是实事求是，二是严格执行规划，有六条经验值得推广。”

——国家重大项目稽查办在稽查结束通报稽查情况时说，稽查了这么多年、这么多项目，就资金管理和工程管理

而言，这是很规范的一个。

——2007年4月1日，中共中央政治局常委、全国政协主席（时任中共中央政治局委员、湖北省委书记）俞正声同志批示：“我省的三峡地质灾害防治工作，在时间紧、任务重的情况下，精心组织，严格责任，对国家负责，对人民负责，取得了显著成绩，这是贯彻中央方针的结果，也是和有关同志的辛勤劳动分不开的。请向王国耀等同志转达我们的谢意。”

——湖北省政府明确表示，三峡地灾防治工作“打了一个漂亮仗”“卓有成效的工作应予以充分肯定”……

二

湖北省三峡库区地灾防治工程能够如期圆满完成，卓有成效的管理工作发挥了重要作用。管理工作有改革、有创新，切合实际，有效可行。在管理体制上，由“湖北省三峡库区地质灾害防治工作领导小组办公室”（简称“省办”）一家负责这项工作，实行“一站式”服务，减少了审批程序，加强了管理和监督。这项改革有其自身特色和独特优势，受到基层的普遍欢迎。

其一，有利于清晰明确责任主体，有效防止多头管理、无人负责的现象。与此相联系，“扯皮拉筋”的事情少了，甚至没有了，精力和时间集中在研究问题和解决问题上。不像以前在“程序”上纠缠不清，工作效率随之明显提高，以前一些“议而不决，决而不行”的事情很快得到了解决。同时，这种管理体制有利于基层办事方便，不需要“拜”那么多的“衙门”，不需要专人“跑手续”了。

其二，有利于实事求是解决问题，确保工程质量。地质灾害防治工程有其特殊性。工程都要涉及“地下”，施工中揭露出来的地质情况，往往与勘察结论有差别，需要变更设计的不少。施工单位反映，在外地，轻易不会去变更设计，能马虎就马虎过去了。因为变更设计要层层上报，不知何年何月才能批下来，既延长了工期，又增加了成本。除了有重大情况之外，一般不会“自找麻烦”、费时费力去变更。而在这里，坚持“设计围绕质量转”，发现设计中的问题，立即实事求是地加以解决，从而严把工程质量关。

其三，有利于把“裁判”和“运动员”彻底分开，有效防止“裁判”兼职“运动员”。“省办”的职责定位归纳为八个字：规划、指导、监督、协调。既不管理具体项目，也不参与资金的具体管理（资金由省财政厅管理）。很显然，

“省办”是“裁判”，而建设单位（业主）、施工单位等是“运动员”。在我国传统的计划经济条件下，就工程建设项目来说，其特点之一就是主管部门、建设单位、甚至施工单位、勘察设计单位都是“一家人”。有的人既是“裁判”又是“运动员”，利益相通，一损俱损，一荣俱荣。裁判越位兼职运动员，造成事实上的裁判“缺位”，管理和监督形同虚设。长期以来，“裁判”和“运动员”相互兼职的现象一直没有绝迹。我省使之明确清晰地彻底分开，各单位职责明确，权责明确，各安其位，各司其职，使管理工作高效而有序。

其四，有利于节约人力成本和管理费用，努力提高资金使用效益。在地灾防治工程推进过程中，办公室的工作人员是从省直各部门抽调的，总体上并没有增加行政人员编制。据估算，一站式服务可以节约三分之一以上的管理力量，从而大大节省了管理费用，降低了管理成本，进而有效降低工程造价。

三

在实施三峡库区地质灾害防治工程的过程中，湖北省的

管理工作，还有如下几个突出特点。

第一，坚持充分依靠专家决策。为了做到科学决策、民主决策，湖北省成立了以工程院院士刘广润先生为组长的专家组，实行了专家会审制度和专家巡视制度。为了切实做到依靠专家决策，“省办”专门立了几项“规矩”：①由组长负责，专家组独立自主开展工作。②充分信任和依靠各位专家，尊重专家的劳动成果。所有项目的治理方式、治理方案、治理资金的确定，首先由专家组论证，专家组的论证结论就是决策依据。③一项方案研究之前，行政领导不准“打招呼”，不准明示或暗示自己的意见和态度，不准“预设立场”。④一项方案经专家组研究、专家组组长签字之后，行政领导可以根据全局情况提出修改意见，可以建议专家组重新研究，但决不可自行定稿。没有特殊情况，专家组重新研究后的结论即为最后结论。从这几项“规矩”中可以看出，整个决策过程都特别强调程序，因为决策程序往往会影响决策结果。

专家们感于信任和关心，回报以高度的工作热情 and 高度负责的工作精神。各位专家不计较生活待遇和工作条件，兢兢业业、勤勤恳恳、一丝不苟地履行自己的职责，往往因为图纸上的一个数据、一条线争得面红耳赤，节假日及晚上加