

· 环境规划与管理 ·

# 山水林田湖修复项目组织实施模式

——以青海祁连山生态修复为例

孙 宁, 彭小红, 张茜雯

(生态环境部环境规划院, 北京 100012)

**摘 要:** 青海祁连山山水林田湖生态保护与修复重大工程(以下简称“青海祁连山重大工程”)是我国重要生态环境保护专项资金支持的第一批国家重大示范工程项目。在分析青海祁连山重大工程项目类型和构成的基础上, 总结提出了重大项目4个方面的特点, 重点阐述了青海祁连山重大工程近3年实践里工程项目组织管理6个方面的具体措施和经验, 分析指出了存在的6个方面主要问题。在此基础上, 提出了5个方面的完善优化对策建议, 为后续继续开展二期重大项目组织实施和环保类重大项目组织管理提供决策上的借鉴。

**关键词:** 青海祁连山; 山水林田湖; 生态保护与修复; 重大工程项目; 组织实施

**中图分类号:** X32; X53

**文献标志码:** A

**DOI:** 10.16803/j.cnki.issn.1004-6216.2020.04.001

## Organizational and Implementation Mode for Mountain-River-Forest-Farmland-Lake Restoration Project

——A Case Study of Ecological Restoration of Qilian Mountains in Qinghai

SUN Ning, PENG Xiaohong, ZHANG Qianwen

(Chinese Academy of Environmental Planning, Beijing 100012, China)

**Abstract:** Mountain-River-Forest-Farmland-Lake Major Project of Ecological Protection and Restoration of Qilian Mountains in Qinghai (Major Project of Qilian Mountains in Qinghai for short) is one of the first major national demonstration projects supported by special funds of ecological environment protection in China. Based on the analysis of the type and composition of the Major Project of Qilian Mountains in Qinghai, this paper summarizes the characteristics with four major aspects, highlights the detailed measures and experience of the project organization and management with six aspects in the past three years, analyzes and points out six main issues. On this basis, five optimization countermeasures are proposed. This paper provides a reference for the follow-up major projects in the organization and implementation at the second phase environmental protection major projects.

**Keywords:** Qilian Mountains in Qinghai; Mountain-River-Forest-Farmland-Lake; Ecological Protection and Restoration; Major Projects; Organization and Implementation

**CLC number:** X32; X53

### 1 “山水林田湖草生命共同体”战略的提出

2013年习近平总书记在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“山水林田湖是一个生命共同体, 人的命脉在田, 田的命脉在水, 水的命脉在山, 山的命脉在土, 土的命脉在树。用途管制和生态修复必须遵循自然规律”。2018年全

国生态环境保护大会上正式确立习近平生态文明思想,《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》提出: 将坚持山水林田湖草是生命共同体的原则作为习近平生态文明思想的重要组成部分, 必须按照系统工程的思路, 构建生态环境治理体系, 全方位、全地域、全过程开展生态环境保护。

收稿日期: 2019-12-02

作者简介: 孙 宁(1973-), 女, 研究员。研究方向: 重金属污染防治及环境管理; 土壤污染防治咨询服务和土壤修复产业发展政策研究。E-mail: sunning@caep.org.cn

引用格式: 孙 宁, 彭小红, 张茜雯. 山水林田湖修复项目组织实施模式——以青海祁连山生态修复为例[J]. 环境保护科学, 2020, 46(4): 1-7.

2019 年 10 月 28 日召开了中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议,会上通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。《决定》提出“坚持和完善生态文明制度体系,促进人与自然和谐共生”。生态文明制度体系是我国中国特色社会主义制度体系的有机组成内容之一,其中重要制度之一即是“健全生态保护和修复制度”,明确要求统筹山水林田湖草一体化保护和修复,加强森林、草原、河流、湖泊、湿地和海洋等自然生态保护。

“山水林田湖草是一个生命共同体”的思想,着眼于大景观、大整体、大系统,构建一体化的自然生态修复与保护的制度体系,并与污染防治制度体系相衔接已经成为必要趋势和必然要求,这对于当前和未来生态环境保护工程项目的谋划设计和组织实施指明了方向<sup>[1]</sup>。

2016 年,国家设立了重点生态保护修复治理专项资金,专项用于山水林田湖草生态保护修复工程项目实施的奖补,并确定了“逐步建立区域协调联动、资金统筹整合、部门协同推进、综合治理修复”工作格局的目标。2019 年财政部对该管理办法进行了修订,再次明确重点支持山水林田湖草生态保护修复工程和历史遗留废弃工矿土地整治工程项目。

## 2 青海祁连山重大项目的组织与管理

### 2.1 生态功能定位

地处青藏高原东北部,为我国著名的十二大山系之一,地跨青海、甘肃两省。青海祁连山的区域范围是:东和北至青海、甘肃两省省界,西到赛什腾山,接党金山口,南到祁连山支脉宗务隆山、青海南山和拉脊山,区域土壤总面积为 59 975.46 km<sup>2</sup>,其主体地貌是山地、沟谷和盆地,以山地为主。项目区域内的河流在东南侧属于外流水系,包括黄河的重要支流大通河;西北侧属于内陆水系,主要包括黑河、哈拉湖和青海湖等内陆水系,近 80 条大小河流发源于此地<sup>[1]</sup>。祁连山是我国西部重要生态安全屏障、黄河流域重要水源产流地(水源涵养区)、我国生物多样性保护优先区域,也是维系青藏高原东北部和河西走廊生态水系安全以及控制西部荒漠

化向东蔓延的天然屏障,更是一带一路经济发展战略中的生态保护核心区域之一,生态地位独特而举足轻重。

### 2.2 生态环境的突出问题

目前该区域内生态环境方面的主要问题以下 4 方面。

1)生态空间遭受挤占,景观破碎化明显<sup>[2]</sup>。水电资源开发、矿产资源勘探开采、过度旅游和基础设施建设等活动,对保护区土地和生物资源进行包围、蚕食和侵占,影响了生态系统的完整性和美观度,景观破碎化现象严重。

2)植被退化明显,水源涵养功能下降。由于 20 世纪人们对自然资源的无序利用,过度放牧、矿产资源开采等,导致大量的森林生态系统、草地生态系统退化。由于人类活动日渐加剧,开荒、放牧和砍伐木材等活动,造成了不同程度的植被退化,黑土滩和正在沙化的面积已接近 2%。

3)水电资源开发强度大,河道生态基流保证率低。依托区内丰富的水电资源,小型水电站建设较为迅猛,尤其是大通河流域小水电站呈“串”状分布。由于缺乏科学的水资源调配方案,部分河道形成脱水减水段,河道生态基流难以保证,使河流水文、地貌形态和生物栖息地等都发生了较大变化,导致河道水生态系统失衡,不仅造成了水生生物栖息地环境恶化和水环境质量的下降,而且使陆域生态系统受到影响,部分区段林地质量下降,水土流失加剧,水源涵养功能退化。

4)受气候等多重因素影响,区内冰川呈萎缩状态。区内八一、岗什卡和疏勒南山等冰川消融量呈增加趋势,雪线上升。近 30 年特别是近 10 多年来,冰川雪线的退缩更加明显。

### 2.3 生态保护与修复重大项目的设计

项目实施区域范围内按照水系分布特征和自然地形分为 4 个工程实施区,即黑河流域河源区、青海湖北岸汇水区、大通河流域(分河源区和干流区)与疏勒河—哈拉湖汇水区,对应于行政区域,覆盖青海省海北州的祁连县、门源县、海晏县和刚察县等 4 县,以及海西州天峻县,共计 5 个县。

2017 年青海省政府提出项目设计和实施要满足“三个全覆盖”的要求,即实现历史遗留无主矿山综合整治修复全覆盖、实现试点项目治理范围内农

村环境综合整治提升全覆盖和实现县、乡、村三级集中式饮用水源地环境整治和规范化建设全覆盖。一期工程包含河道整治、矿山修复、地质灾害防治、生态保护与修复(包括退化沙地和草地恢复、湿地保护与修复)、生活垃圾和生活污水处理设施建设和水源地规范化建设等 6 种主要类型项目,以及生态旅游、生态农业、科研等其他类型项目。各区县实现项目的数量和工程投资见表 1。

表 1 青海祁连山山水林田湖综合整治 110 个项目的数量和投资统计表

| 项目类型           | 项目数量/个 |    |    |    |    | 项目投资额/万元   |             |             |           |           |
|----------------|--------|----|----|----|----|------------|-------------|-------------|-----------|-----------|
|                | 祁连     | 门源 | 海晏 | 刚察 | 天峻 | 祁连         | 门源          | 海晏          | 刚察        | 天峻        |
| 矿山修复           | 15     | 14 | 9  | 11 | 6  | 6 420.32   | 3 728.368 7 | 1 377.399 1 | 25 751.02 | 1 471.07  |
| 河道整治           | 8      | 2  | 1  | 1  | 1  | 30 908.21  | 36 141.914  | 2 714       | 10 435.19 | 876.10    |
| 地灾防治           | 7      | 5  | —  | —  | —  | 7 083.66   | 3 825.655 8 | —           | —         | —         |
| 饮用水源地规范化建设     | 1      | 1  | 1  | 1  | —  | 1 165.95   | 2 210       | 367         | 780       | —         |
| 生态保护与修复        | 2      | —  | 1  | 1  | 5  | 409.17     | —           | 309.38      | 500       | 15 313.6  |
| 生活污水(垃圾)收集处置项目 | 7      | 2  | —  | 1  | 3  | 11 561.49  | 12 262.11   | —           | 610.93    | 2 722.61  |
| 其他             | 2      | 1  | 1  | —  | —  | 2 420      | 2 200       | 647.70      | —         | —         |
| 小计             | 42     | 25 | 13 | 15 | 15 | 59 968.80  | 60 368.05   | 5 415.48    | 38 077.14 | 20 383.38 |
| 合计             | 110    |    |    |    |    | 184 212.85 |             |             |           |           |

2.4 重大项目的特点

青海祁连山山水林田湖综合整治重大工程项目具有 4 个方面的特点<sup>[3-5]</sup>。

1)综合性:主要体现在项目类型多,对应的工艺技术种类多,涉及的管理部门多(包括省级、州级、县级和乡镇级)。

2)广泛性:一方面项目实施点多,地域分布广,不同区县横向之间的影响和关系需要考虑;另一个方面项目建设单位多,管理好这些队伍并不引起社会群体事件是需要关注的。

3)联动性:山水林田湖工程项目不是孤立存在的,与脱贫致富、旅游业和农业畜牧业发展具有直接关联性,需要站在一个更高的经济社会全面统筹发展的高度审视项目的设计和项目经济社会综合效益的发挥。

4)社会影响性:项目实施过程和实施后会直接或间接影响百姓的生产生活方式,百姓关注度较高,实施过程既要充分尊重百姓意愿,同时又要注重引导百姓生产生活方式的不断进步,使百姓在山水林田湖项目实施过程中有真正的获得感。

3 重大项目组织管理的实践与经验

重大工程项目的组织管理涉及组织管理部门、制度建设、工程审批、建设模式、工程技术、资金管

理、宣传教育、绩效评价和监督检查等多个方面,是一项系统性、政策性、技术性很强的工作,工程项目能否按期保质保量完成与工程项目的组织管理是密不可分的<sup>[6]</sup>。青海祁连山山水林田湖生态保护与修复重大工程项目实施近 3 年时间里,各级管理部门非常重视重大工程项目的组织管理,实践过程中不断探索和总结,形成了一套较为有效的组织管理模式。

3.1 健全省-州-县三级项目组织管理机构

青海省确定“高位推动、分级负责”的总体原则,成立了由省政府分管领导为组长,省财政、国土和环保等 7 个部门和海西州、海北州政府为成员单位的青海省祁连山山水林田湖生态保护修复试点工作领导小组。省领导小组下设办公室,设在省生态环境主管部门,办公室主任由省生态环境主管部门主要负责人担任,省生态环境、自然资源和财政等主管部门相关负责同志任办公室副主任。海北、海西两州级人民政府作为辖区内项目的管理主体,设立以书记、州长为双组长的州试点工作领导小组,州领导小组下设办公室,海北州成立山水林田湖生态产业发展工作办公室,设置在州财政局内;海西州山水林田湖项目办公室设置在原天峻县水利畜牧局内,承担州领导小组日常工作。5 县人民政府作为本县项目实施的责任主体,设立了县级试点工作领导小组,下设项目管理办公室,承担县领

导小组日常工作。祁连县和刚察县在县财政局内成立统一的项目管理办公室,分别由一名县财政局副局级领导担任办公室主任,从不同管理部门抽调人员共同组建统一的项目管理办公室,人员实行集中办公,县项目管理办公室即成为各工程项目的业主单位。门源县、海晏县和天峻县领导小组办公室分别设置在县环保局、县畜牧科技管理局和原环境林业局内,办公室起到上情下达和沟通协调的作用,未采取集中办公方式,各工程项目的过程管理仍由相关各局分别管理。通过上述组织机构的建设基本形成了各级党委政府共同推动、多部门分工明确且协同配合、专业技术团队参与和项目区协同推进的试点工作格局,建立起纵项到底、横向到边的生态保护修复新机制。

从实施效果来看,祁连县和刚察县采取的统一组建项目管理办公室并实行集中办公的组织方式工作效率较好,便于及时沟通,及时发现项目实施中的问题并及时采取相应措施,有利于项目的监督管理,加快项目实施进展,而且更重要的是山水林田湖工程整治突出强调项目之间的统筹衔接,并与其他相关项目进行资金和项目上的统筹推进,县项目管理办公室采取统一办公、统一管理的方式,更能体现统筹性和整体性的要求。

### 3.2 实行分级分类的项目审批管理

青海省山水林田湖保护与修复项目管理办法中提出,形成由州级行业主管部门牵头、相关部门参与的“一门受理、抄告相关、联合办理、限时办结”的项目前期会审审批制度,财政、林业、水务、环保、住建和农牧等有关部门按照各自职责,加强项目实施过程中政策和技术方面的指导服务。分类管理上,州、县两级的水务部门牵头负责河道整治工程、国土部门牵头负责矿山环境综合整治、生态环境部门牵头负责饮用水源地工程和农村环境综合整治工程,城建部门牵头负责城乡污水管网和污水处理设施建设等。分级管理上,县级管理部门作为不同类型项目的业主单位,州级管理部门负责分别对不同类型项目的实施方案、初步设计文件进行审批。海北州各县均委托了青海省财政评审中心对初步设计概算进行审查,海西州天峻县未开展财政投资评审工作。

青海山水林田湖生态保护与修复不同类型的

工程项目专业性较强,采取分级管理和分类管理的组织管理方式有利于发挥各管理部门的管理经验,有利于工程项目监督管理中明确牵头部门的责任。

### 3.3 实施不同类型的工程项目组织实施模式

海北州工程项目采取设计-施工一体化的工程总承包 EPC 模式,并对全州工程监理实施统一招标,由一家单位实施全州所有项目的监理。2017 年 9 月海北州财政局作为招标单位,开展了海北州生态修复工程设计、施工 EPC 总承包招标工作。内蒙古金威路桥有限公司(牵头单位)会同 3 家施工、设计单位(联合体)中标,2017 年 11 月~2018 年初 4 县人民政府陆续与 4 家联合体签订了 EPC 工程总承包合同。2017 年 9 月海北藏族自治州财政局作为招标人,开展了海北州工程监理项目的招标工作。深圳市合创建设工程顾问有限公司中标,负责 4 县所有项目的工程监理。2017 年 12 月,4 县人民政府同时与深圳市合创建设工程顾问有限公司签订了监理合同。

海西州天峻县 15 个工程项目根据业主单位的不同分别开展施工单位和监理单位的公开招投标。

### 3.4 注重工程项目管理和资金管理的制度体系建设

2018 年 3 月省级项目管理办公室印发了试点工作领导小组及办公室工作规则,2019 年 3 月印发了包括项目管理办法、资金管理办法、验收项目管理、档案管理办法和绩效评价管理办法等 5 个省级项目管理办法。海北州人民政府从 2018 年 1 月 1 日起实施了 8 个管理办法,涵盖项目管理、资金管理、工程招标投标管理、工程监理、项目验收、档案管理和修复项目公示制管理和安全生产管理等在内。祁连县项目办制定了安全生产管理办法、项目档案、工作领导小组及办公室工作规则和专项资金管理办法等在内的管理细则。门源县项目办出台了项目管理、项目公示制管理、资金管理、安全生产管理、项目验收管理和档案管理等 6 项制度管理办法,2019 年 2 月印发了工程监督管理制度、试点项目推进工作领导小组、副组长联系督导重点项目的安排的通知。门源县项目办制定了项目办公室职责、项目办公室工作人员职责、工作人员廉政管理制度、专项财政资金支付流程图、工程文件管理流程图、项目会计档案管理流程图、项目照片档案归档流程图;县政府印发了关于明确项目建设主

体的通知,县项目办印发了工程责任分工清单的通知。上述管理制度全面覆盖工程建设项目全过程的管理,切实保障各个程序都有充分依据。

省、州、县三级分别制定了资金管理办法。2019年3月发布了省级资金管理办法,2018年1月1日海北州人民政府制定实施了州级资金管理办法,祁连县人民政府先后制定了专项资金管理办法、项目建设资金监督管理办法、办公室财务管理制度、项目资金审批拨付制度、资金下达及审批流程图等。通过上述省、州、县三级资金管理办法,突出针对性和操作性,形成一套较为健全的专项资金使用管理体系。

### 3.5 加大与咨询服务团队的合作

针对青海省技术力量薄弱、管理经验缺乏的实际,试点过程中注重加强科技支撑作用。加强高素质专家的引入,按照生态修复、环境监测、地理信息、卫星遥感、数据集成、工程管理和资金预算等不同专业技术领域,组建了由12位中国工程院院士和3位中国科学院院士及107位省内外相关专家构成的项目咨询专家库,在项目设计、方案优化、规范标准和政策制定等工作中发挥了很好的“智库”作用。为强化试点工作绩效目标管理,积极探索引入“项目管家”参与试点项目管理,邀请国内生态环境规划领域单位牵头组成专业技术团队参与试点工作的全过程管理与技术支撑,解决工作中存在的实际问题。为避免出现“伪生态”“真破坏”等问题,聘请国内知名专家赴现场进行指导,重点对门源大通河上游流域、小八宝河流域、祁连阿咪东索等重点区内试点项目的设计方案进行完善和优化。处理好“两个生态”(生态畜牧、生态环保)关系的基础上,积极探索生态环境保护和生态畜牧业融合发展经验,谋划了门源生态牧场、刚察“鱼鸟水草”社区共管模式等综合示范项目设计方案。

### 3.6 不断加强监督检查工作

海北州委、州政府领导多次督导检查,先后30多次召开全州项目推进会解决问题,州委督查室牵头组织专项督查2次。2018年5月~11月期间,海北州不同管理部门分别牵头对海北4县的工程项目施工建设情况和资金使用情况进行监督检查。2018年6月,海北州项目办下发了关于山水林田湖项目建设工作实行联席会议制度的通知。

2018年8月,海北州委办公室下发督办通知,对全州项目建设情况进行专项督查,重点检查“一周一研判、半月一督查、一月一汇报”以及工程项目建设等情况。

2019年3月祁连县项目办组织相关单位对全部工程项目开展了为期一个月的专项检查,形成了不同类型项目的专项检查报告。刚察县项目领导办组织开展专项检查150多次,落实工作措施,加快项目实施,督促项目责任单位严格按照相关要求开展项目实施建设,不定期开展项目现场巡检制度,从进度、质量、资金和安全等方面全面督促工程项目实施。

### 3.7 注重社会宣传和公众参与

围绕习近平生态文明思想贯彻落实、山水林田湖草系统治理路径与方法、生态保护与修复先进技术模式、“青海经验、祁连模式”打造等主题,2018年8月成功举办了首届“天地人和·和谐共生·生命共同体”为主题的祁连山山水林田湖草生命共同体高峰论坛,发布“绿色润兴,我本自然,祁连永泰,屹立中华”的《祁连宣言》,扩大了试点项目的社会影响面和公众知晓度。通过报刊、电视、“两微”新媒体开设专题专栏,州县媒体刊播发宣传报道稿件50余篇(条),州及以上媒体刊播发20余篇(条),网络媒体刊发60余篇。同时利用省级期刊、社会广告宣传牌和项目现场宣传牌等不同方式开展“山水林田湖草是一个生命共同体”理念以及项目实施的重大意义、给群众带来的实惠等的广泛宣传,使得“山水林田湖草是一个生命共同体”和“绿水青山就是金山银山”的生态文明思想更加深入人心,对当地农牧民开展生活污水垃圾处理、畜禽养殖废弃物资源化利用、生态环境和生物多样性保护等方面的知识和设施应用进行培训,鼓励当地农牧民积极参与到试点工作中。

## 4 组织实施中的问题分析

青海山水林田湖生态保护与修复工程项目组织实施过程中,仍存在着有一些问题和障碍。主要表现在以下几点。

### 4.1 对山水林田湖生态保护与修复的难度和困难认识不足

山水林田湖项目实施方案中计划工程项目总

体用一年时间完成工程建设内容,但事实上施工前各项工作耗时较长,工程勘查设计不充分、技术路线不充分导致工程返工、工程计价依据和标准缺乏、建设人员经验不足、工程施工参与方多、不同单位之间沟通配合不够等问题,都明显制约了工程建设进展。青海地处高海拔地区,高寒、高旱和工程施工有效期短,都是当地工程项目建设的突出特点。当前国家尚未发布针对生态保护与修复方面的针对性技术标准和规范,设计单位大多参考一些普适性的、规模较大工程的工程规范,直接导致工程在针对性、操作性和成效性方面存在先天不足和缺陷。

#### 4.2 “点-线-面”工程项目成效体系实现的组织管理支撑不足

青海祁连山山水林田湖工程项目,尤其是矿山整治类和地质灾害防治类型的项目数量较多,工程实施地点分散,工程规模不大。工程项目组织实施过程中对实施成效的“点-线-面”关系考虑不足,即工程点上的微观成效,如何构建出一条“线”串联起来,然后若干条“线”上的成效如何构建成为一个“面”,即表现为区域性生态环境状况的整体改善和生态环境功能的提升考虑不够,由此在工程项目组织实施方式上也没有足够的认识、管理和技术等方面的支撑。2017 年综合整治实施方案中提出要着力构建五大示范区域,但实施过程中没有相应部门、没有投入足够人力和落实具体责任专门负责五大示范区域的构建,五大示范区域的内涵、特点缺乏深入研究,工程项目实施结束后成效上的合力表现不足。

#### 4.3 地方管理办法的针对性有待提高

2019 年 3 月青海省级层面上发布了山水林田湖项目的 5 个管理办法,但发布时间滞后,一些规定难以对前期已经开展的工作进行约束和规定,如绩效管理办法中明确提出每个项目实施前应按相关程序要求申报和批复绩效目标指标,但现实中工程项目在 2017 年、2018 年实施方案编制和设计阶段均为开展绩效目标指标的申报和批复。县级层面上制定的项目管理办法和州级层面制定的制度大同小异,针对性和操作性较差,且与实际操作脱节。例如县级管理办法中提出工程项目实施过程中重要材料的采购活动均由项目业主单位组织实

施,但 2017 年签订的 EPC 总承包合同中明确提出均由总承包单位负责采购。

#### 4.4 合同管理力度不足

海北州工程项目的实施采取了 EPC 总承包方式进行,海北州 4 县人民政府与总承包单位之间签署了工程设计与施工合同。但从合同内容来看,比较空泛和套路化,缺乏对具体工程项目实施足够的针对性和约束性,总承包方在工程项目实施过程中的职责分工等基本问题在合同中没有涉及,导致 EPC 单位之间相互推诿,合同的约束管理作为不能有效发挥。

#### 4.5 项目实施过程中的培训力度明显不足

山水林田湖项目组织实施过程中对项目建设单位、工程施工单位和工程监理单位等相关方的培训力度不够,相关方的认识不统一,基层组织管理人力、能力和经验较弱;对财务管理的重视程度不够,财务管理上缺乏对资金安全性的监控制度,财务管理的专业能力滞后。

#### 4.6 项目成效可持续性保障条件不足

各项目建设方对工程建设过程较为重视,但工程建设结束后,项目成效持续性保持和发挥所需要的制度建设、机构建设、人员保障和经费保障等往往考虑不足。如绿化项目、草籽播撒、草场恢复和沙地绿化等类型项目,项目实施期内的出苗率或者绿化覆盖度不同程度的存在问题,成效能否持续发挥的不确定性大<sup>[7]</sup>。

### 5 建议

重大工程项目组织管理方式、手段和方法等直接影响重大工程项目实施进展和实施效果。现实工作中,重大工程项目组织管理的设计、实施和评估往往容易受到忽视,或者采取常规的套路化方式进行推动,难以结合工程项目的特点和实施中的难点加以有针对性的设计和落地。结合青海祁连山山水林田湖工程项目组织实施的实践经验和问题分析,对重大工程项目的组织实施提出如下完善和优化有如下建议。

#### 5.1 高度重视工程项目组织实施的全过程管理

重大工程项目组织实施的设计、落实和评估应该贯穿于工程项目实施的全过程,尤其是前端的设计工作,应该跟随工程项目的设计同步开展<sup>[8]</sup>。对

于重大的工程项目,建议开展组织实施的专题研究,针对工程项目的特点,有重点、有特色的开展研究工作,提出一套完整的组织实施方案,在工程项目实施方案中一并进行论证,一并进行批复。实施过程中,对组织实施方案的落实情况和发挥的实效进行评估,根据工程项目实施需要,随时调整和优化。最后工程项目竣工验收阶段,必须对项目组织实施的有效性和问题、建议等一并进行验收,不断总结经验。

### 5.2 高度重视制度建设的针对性和操作性

全方面开展制度建设,注意结合工程项目组织实施的具体方式和地方基层管理现状与现实条件,开展针对性设计,避免提出的制度要求难以落实,或者要求过高、程序复杂等造成难以落实。重视容易忽略的资金管理、宣传推广、教育培训、经验交流和绩效管理等方面的制度建设。同时还要避免“上下一般粗”的现实问题,越是基层的制度建设,越应该注重针对性、操作性,避免直接抄袭。

### 5.3 注重组织管理队伍的一体化建设

按照传统的项目管控方式,重大工程项目往往会涉及多个层级的多个部门,各自为政、分散管理势必造成效率低下。因此,重大工程项目的组织管理一定要有一个独立的、权利集中的、管理层级相对简单的管理团队,这个团队要将过去分散的、破碎的管理职能和项目审批职能实现集中化,在内部项目管理流程中做到最大程度的精简,且这个管理团队应直接接受多层级领导的直接指挥,最大程度

降低管理上的“内耗”。

### 5.4 切实引进有经验的工程建设队伍和工程监理队伍

要高度重视工程建设队伍和监理队伍的引入,结合工程项目特点和程序特点,针对引入高水平的施工队伍和监理队伍上下功夫。EPC 模式、PPP 模式等都要结合具体情况和具体特点,分析各种模式的优缺点,确定好某种项目管理模式后,对该模式存在的缺点要有相应的对策。

### 参考文献

- [1] 邹长新,王燕,王文林. 统筹设计 科学分区 强化管理——青海祁连山山水林田湖草生态保护与修复探索实践[J]. 中国生态文明, 2019(1): 74-75.
- [2] 王波,王夏晖. 推动山水林田湖生态保护修复示范工程落地出成效——以河北围场县为例[J]. 环境与可持续发展, 2017, 42(4): 11-14.
- [3] 吴兵,刘艳君,李贺. 吉林省长白山区山水林田湖草生态保护修复思路探讨[J]. 环境与发展, 2019, 31(9): 217-218.
- [4] 吴运连,谢国华. 赣州山水林田湖草生态保护修复试点的实践与创新[J]. 环境保护, 2018, 46(13): 80-83.
- [5] 李春华,叶春,刘燕,等. 山水林田湖草思想的理论内涵及生态保护修复实践——以广西左右江流域工程试点为例[J]. 环境工程技术学报, 2019, 9(5): 499-506.
- [6] 唐夫凯,单楠,华菁,等. 南岭山地生态保护修复的理论与实践——以崇义县为例[J]. 环境保护科学, 2019, 45(5): 14-19.
- [7] 郭利刚. 构建“山水林田湖草”生态保护与修复的内生机制[J]. 中国资源综合利用, 2019, 37(11): 133-135.
- [8] 王波,何军,王夏晖. 拟自然,为什么更亲近自然?——山水林田湖草生态保护修复的技术选择[J]. 中国生态文明, 2019(1): 70-73.