

浅析政府投资项目档案监管

吕永伟

随着国民经济的飞速发展,众多新建、续建的基础设施建设和技术改造项目应运而生。如何管理好、使用好建设项目档案就成为广大档案工作者面临的一个重要课题。如何加强对政府投资项目档案的监管,有效遏制项目建设中的腐败现象,使其走上依法管理轨道的问题越来越突出。本文通过对全县政府投资项目档案管理现状的调研,就如何加强政府投资项目档案的监管提出建议。

一、政府投资项目档案管理存在的问题

1. 部分建设单位档案意识和档案法制意识仍然淡薄。重建设,轻管理,对项目档案工作没有给予应有的重视,没有建立应有的档案管理制度,没有把档案工作纳入项目有关领导、人员的岗位职责,纳入工程建设的各个阶段和环节。档案资料收集不齐全,整理不符合标准。没有按规范标准整理,没有集中统一管理。

2. 项目行业主管部门对项目档案没有引起足够的重视。认为档案资料就是简单的几张纸,放进资料盒,当事人知道就行。有的甚至所涉及的土地选址、规划、许可、竣工图等重要材料都没有。档案管理制度、立卷归档制度、登记制度、保密制度、查阅利用制度等制度没有落实到位或甚至没有建立。

3. 建设单位档案人员业务素质有待提高。县档案局每年组织开展一次重点建设项目档案业务培训。但有的单位档案员培训不久就调动岗位,有的单位干脆不参加培训。由于缺乏项目档案管理基本的专业知识,以致难以开展档案的收集、整理工作,更难以对项目建设勘察、设计、施工、监理等单位工程文件形成、积累、整理、归档的情况加以监督、检查与指导,等到综合竣工验收

时档案资料找不到,直接导致今后需要利用时没法查阅。

二、充分认识政府投资项目档案工作的重要性

(一)档案工作是一项十分重要的基础性工作

习近平总书记浙江工作期间考察浙江档案馆时强调,“档案工作是一项非常重要的工作,因为档案工作是一项基础性工作,通过档案工作,经验得以认识,规律得以认识,历史得以延续,各项事业的发展,都离不开档案。档案工作是当前国家事业发展不可缺少的方面,随着经济社会的发展,档案工作将越来越重要”。这一论述,深刻阐述了档案与档案工作的重要地位,准确把握了档案与档案工作的本质属性。档案是历史的记忆,文明的传承,它把往复不断的现象真实地记录下来,使瞬间变成永恒,成为人们进行反复观察和研究历史现象准确寻找事物发展规律的可靠依据。

(二)档案不仅是历史记录,而且是日后工作查考的依据

重点建设项目档案是指从重点建设项目的提出、立项、审批、勘察设计、施工到竣工验收的全过程中形成的具有利用和保存价值的各种文字、图表、声像等不同形式的文件资料。

重点建设项目档案既是重点建设项目的历史记录,也是项目投产运行、维修、管理、改扩建和技改等工作的重要依据。

(三)加强政府投资项目档案管理也是依法治档的需要

对于包括政府投资项目在内的重点建设项目的档案管理,国家目前已有完备的法规制度及管理制度的约束。

项目档案的重要性可以直接从相关的法律规章中体现:

2004年5月修改通过的浙江省实施《中华人民共和国档案法》办法

第十九条明确规定“县级以上人民政府确定的重点建设项目、重大科学技术研究成果的档案,应当按照国家和省有关规定建立档案登记制度。上述建设项目、科技研究成果在竣工验收或者鉴定以前,应当经同级档案行政管理部门和有关主管机关档案机构对其档案先行验收合格。”

《浙江省政府投资项目管理办法》第三十一条规定:“政府投资的重点建设项目的竣工验收,按照国务院《建设工程质量管理条例》和《浙江省政府投资项目管理办法》的有关规定执行。”“重点建设项目涉及规划、环境保护、水土保持、地质灾害防治、安全生产、消防、人防、档案等专项验收的,应当由有关行政主管部门在竣工验收之前依法组织验收;对有条件进行联合验收的,其专项验收应当联合进行。”

根据国家档案局、国家发改委联合发布的《重大建设项目档案验收办法》规定:“项目档案验收是项目竣工验收的重要组成部分,未经项目档案验收或项目档案验收不合格的建设项目,不得进行或通过整个建设项目的竣工验收。”由此可以看出,项目档案验收对整个工程项目的竣工验收具有一票否决权,充分体现了项目档案在建设竣工验收中的重要性。

三、加强政府投资项目档案管理的建议

(一)组建政府投资项目档案监管联席会议制度

建设项目档案工作涉及部门多、时间跨度长、覆盖领域广,档案不重视,容易留下灰色地带,纪检、监察、发改、规划、财政、环保、档案、审计、消防等部门要紧密配合。建议由纪检监察部门牵头,成立政府投资项目档案监管联席会议制度。明确相关部门的监管职责范围,建

立必要的问责制度,在哪个环节出问题,追究哪个部门的责任。

(二)加大项目档案法律法规制度的宣传贯彻力度

1. 加强档案法制宣传,营造良好法制环境。要把宣传贯彻执行《档案法》《档案法实施办法》《浙江省实施办法》《浙江省档案登记备份管理办法》《重大建设项目档案验收办法》《浙江省重点建设项目档案管理办法》等档案工作法律法规纳入重要议事日程,制定全面系统、切实可行的宣传教育规划,并认真加以贯彻实施,以深入推进档案部门依法治档,全面提高我县档案事业法治化管理水平。着重要在以下三方面抓好宣传:

一抓档案宣传周和全国法制宣传日教育活动,做到全面发动,全员参与。通过下发文件、召开座谈会、广场咨询活动、张挂横幅和大型网架,在各个显眼的大型电子显示屏上滚动播出档案宣传标语,下发档案宣传资料,印发档案政策法规等多种方式,形成具有行业特色的档案法制宣传工作新格局,提高广大干部群众的档案意识和档案法制观念。

二抓重点领域重点人员的档案法制宣传。把各级部门的领导、档案专兼职人员、文秘人员作为档案普法宣传的重点对象;把档案意识不强、不重视档案工作的单位作为难点,把档案工作中存在着的、急需解决的问题作为热点,通过档案法制宣传教育促进各级各部门切实解决档案工作面临的具体问题。

三抓档案行政执法监督检查的档案法制宣传。在理念上坚持寓“普”于“治”,以“普”带“治”,以“治”促“普”,通过开展各种形式的执法检查,通过对重点工程建设项目档案、重点单位、重大活动、社会综治档案管理、档案安全保护等专项执法检

查,以及社保档案、低保、新型农村医保档案等民生档案的行政执法工作,落实档案行政执法责任制,推进档案依法管理,促进档案行政执法与监督工作的有序进行,确保档案法制宣传教育活动落到实处、收到实效。

2. 加强档案新闻宣传工作,促进党政领导对档案事业的了解。各新闻媒体要加强档案宣传报道,提高社会认知度。档案部门要重视档案宣传队伍建设,提供强有力的组织保障。

3. 加强项目档案业务宣传教育,推进项目档案规范化管理。在大力开展法制宣传教育的同时,针对项目档案人员变动频繁、业务素质不高、业务技能缺乏的实际情况,有计划、有组织地开展档案业务知识、业务规范的学习宣传和贯彻,进一步加大上岗资格培训和继续教育培训,让每一个档案人员既是档案业务工作者又是档案工作宣传员。

(三)开展联合监管,惩防并举筑牢项目档案违纪违法行为的发生

1. 联席会议每年年初召开一次政府投资项目档案管理通报会,年中开展一次执法检查,年终进行一次梳理总结。联席会各成员单位要对项目的前期、招标、施工、监理、竣工进行全程指导监督跟踪。对发生违反档案法律法规行为的,按相关条文进行处理。

2. 政府要建立政府投资项目建设工程施工企业信誉档案库。把有没有信誉档案作为企业是否准入政府投资项目的前置条件。这将有利于投资责任约束、竣工决算或验收评价制约机制的建立,是政府主管部门对辖区内政府投资项目依法实施监督管理的有效手段,也是监察局行使对政府部门及其工作人员履行职责监督的重要方式。

(作者系县委办副主任,县档案局局长,县档案馆党组书记、馆长)

科普研学游助推全域旅游发展的思考

王桂芳

研学游是我国“读万卷书,行万里路”传统游学精神的继承和发展,是培育和践行社会主义核心价值观,推动全面实施素质教育的新内容和方式。科普研学游是指科普与研学、旅游“联姻”,是集“科普+教育+旅游”为一体的特色研学方式。对学生来说,这是一次增加见识、用脚步丈量世界、用眼睛记录发展的机会。对致力于打造全域旅游示范区的新昌来说,研学游是旅游产业新蓝海,将全面助推新昌旅游产业发展,成为新昌全域旅游新的增长点。

一、目前科普研学游总体情况

(一)政策大力推动。国家高度重视中小学生研学旅行工作,2016年,教育部等11部委发布《教育部等11部门关于推进中小学生研学旅行的意见》,要求将研学旅行纳入中小学教育教学计划,“开发一批育人效果突出的研学旅行活动课程,建设一批具有良好示范带动作用的研学旅行基地,打造一批具有影响力的研学旅行精品线路”。研学旅行已由促进旅游业发展的单一角度,上升到全面提高中小学生综合素质的国家战略高度。2019年3月,浙江省教育厅、浙江省旅游局等10部门出台《关于推进中小学生研学旅行的实施意见》,要求研学游“从2019年秋季学期开始,各设区市应至少有一个县(区)整体推行。2020年秋季学期开始,在全省所有市、县(市、区)铺开”。

(二)市场空间巨大。新一代的“80”“90”后家长对孩子的教育理念有着不同的主张,他们更加注重互动教育方式,提倡素质教育,对新的教育产品接受度也普遍较高,教育理念的转变为研学旅游带来发展动力。而目前,我国研学旅行

的学校渗透率仅为5%左右,与发达国家如日本98%的学校渗透率相去甚远,发展潜力与空间巨大。据中国旅游研究院2017年发布的《中国研学旅行发展报告》显示,未来3-5年,研学旅行的学校渗透率将迅速提升,研学旅行市场总体规模将超千亿元,成为旅游业市场新蓝海。

(三)我县开展情况。根据国家旅游局发布的《研学旅行服务规范》,研学旅行产品按照资源类型分为知识科普型、自然观赏型、体验考察型、励志拓展型、文化康乐型。近年来,我县结合实际,厚植文化旅游资源优势,依托浙东唐诗之路精华地,扶持科普研学旅游体验基地,积极打造科普研学旅游品牌,成效显著。目前,我县拥有科普天文知识的天文科技馆、科普海洋知识的海洋乐园、科普地质知识的硅木化石林、科普中医知识的中医博物馆和世家中医药基地、科普桑蚕丝绢的达利丝绸园、科普航空知识的航空小镇等20余个市级以上基层特色科普教育基地、专业科普场馆,各基地特色明显,亮点纷呈。各科普基地之间串珠成线,已打造2-4天游的线路4条,带动了城乡,联动了商企文旅,带动了新昌全域旅游经济新的增长,仅2019年,各主要科普基地已接待15万人次。可喜的是,今年11月召开的全县文化旅游发展大会上,科普研学游线路也已列入新昌十大主题游线之一。

二、科普研学游存在的问题

(一)部门融合度有待加强。发展科普研学游是个全新领域的探索,还没有可借鉴、可复制的成功经验。科普研学旅行是一项需要多部门协同的项目,涉及教育、公安、交通运输、财政、旅游等多个部门,需

要建立多元化经费筹措机制、票价优惠政策,还要提供优质旅游服务,开发保险产品等,这些外部条件是开展科普研学旅行的基础和保障,需要一套完善的部门联动准则来协调各单位分工,才能确保活动的顺利实施。如浙江省教育厅、浙江省旅游局等10部门出台《关于推进中小学生研学旅行的实施意见》指出:省教育厅主要统筹安排中小学生研学旅行工作政策制定、营地基地认定、研学课程开发指导、研学活动安排等;省旅游局主要统筹指导研学旅行的服务规范、线路组织和相关认定。交通运输部门要加强对取得经营许可证的车船服务提供者的监督;完善研学旅行基地周边的公路标志标识设施,为研学旅行提供安全畅通的道路环境等。从目前来看,各部门各行业对发展科普研学游的意识不强,部门之间的共建、统筹、规划、联动有待加强。

(二)资金整合度有待提升。根据实际,我县很多科普基地既是景区,也是科普基地,有的还是训练场所、文化场馆、种植基地等,涉及领域方方面面,涉及部门多头多个。因此,在标准建设、基础设施建设投入、软硬件配套补助、奖励补助等方面也各不相同,需要部门牵头整合,对资金整合优化使用,发挥集中效力,打造“科普基地景区化、景区基地科普化”的样本。

(三)资源共享度有待优化。相对于较为成熟的旅游产品而言,研学游目前的市场体系还不成熟。科普研学游产业尚处于起步阶段,缺乏成熟的市场体系和完善的市场机制,资源挖潜有待优化。在政策制订、宣传推广上也需要完善。科普研学游作为新型旅游产品,尚未纳入旅游奖补

政策体系中;在宣传推广上,也有待加大推介力度。同时,在线路、活动的共享度上也有待优化。目前,我县科普研学游还只有4条线路,在线路开发上、活动组织上还需进一步细化完善。

(四)研学行业人才紧缺。在政策的推动下,各类研学游活动得以顺利开展,但活动开展还是具有碎片化、零散性的特点,严重缺乏系统性的规划设计,这极大制约了研学游的教育效果。科普研学游作为跨界行业,涉及多个行业,需要知识涉及面广的综合性人才及专业性人才,尤其是科普方面,专业化要求很高。而目前研学游的导师团队大多都是半路出家,有的来自学校的教师,有的则是旅行社或基地、营地的导游人员。同时,目前我县还缺少相关的专业化培训和工作经验,限制了研学机构和行业的快速发展。

三、发展我县科普研学游的建议

(一)做好“专”字文章。新昌目前有天文、海洋、航空、中医、地质、农业、工业等科普基地及内涵丰富的文化基地若干个,特色鲜明。因此,各基地要串点成线,打造精品线路,做精、做深、做特、做专各研学游基地和研学游线路。同时,有针对性地开发自然类、历史类、地理类、科技类、人文类、体验类等多种类型的课程,将各类研学游融入活动课程之中,丰富研学游资源储备。

(二)做好“融”字文章。一是资源要融合。把科普资源与旅游融合,把文化与旅游融合,把教育研学与乡村振兴融合,将科普基地、爱国主义教育基地、革命纪念馆遗址、优秀传统文化教育基地、文物保护单位、博物馆、生态保护区、自然景区、美丽乡村、特色小镇、科技创新

基地、示范性农业基地、知名企业、各类青少年校外活动场所、大型公共设施、重大工程基地等资源进行融合;由文旅部门牵头,整合新昌本地研学游基地与县外的研学游基地合作,打造一批具有新昌特色的研学游精品路线,逐步形成布局合理、互联互通的研学旅行网络。二是资金要融合。在旅游奖补政策上,将研学游纳入奖补范围,特别是对私人的或免费的研学游基地,根据接待情况实行奖励补助,以鼓励研学游基地的积极性,确保其持久性;对研学游基地、场馆、线路等基础设施建设及软硬件配套上资金投入进行融合,通过集中资金投入,建设高标准、高水准的景区化研学游基地。

(三)做好“合”字文章。一是加强部门“联合,形成共识。发展科普研学游,是推进全域旅游发展的重大实践,也是助推美丽新昌、乡村振兴的重要支撑,需要各部门协同推进、社会积极参与、企业主动融入,切实形成齐抓共管、协同作战、合力兴旅的意识氛围。二是建立联动工作机制,由文旅部门牵头,教育、公安、交通运输、财政、科协等多个部门参与的工作机制,建立定期会商机制,加大统筹规划和管理指导,及时研制相关政策,协调解决问题。三是加强宣传引导,营造良好的社会环境和舆论氛围。将研学游纳入全县中小学教育教学计划,与综合实践活动课程统筹考虑,精心设计和开发研学旅行活动课程;充分挖掘浙东唐诗之路精华地旅游资源和文化内涵,加强对研学游工作的品牌打造和宣传推广,喊响“浙江研学游”首游新昌的口号,打响研学游这张旅游新名片。(作者系县科学技术协会党组书记、主席)