

本书从建设项目后评价的概念、产生和发展等内容入手，全面论述了水利建设项目后评价的地位、作用及其理论、方法和实践，并对水利建设项目后评价的方法、内容、指标体系、报告编制等具体事项进行了较为详尽的描述。本书分为两个部分：第一部分内容包括项目后评价概述、特点、方法、主要内容和组织实施；第二部分为案例，包括河北桃林口水库一期工程后评价、辽宁大洼三角洲水利综合开发项目后评价、湖南耒水江垌水利枢纽工程环境影响后评价和水土保持影响后评价。本书内容丰富，资料翔实，既有理论与方法，又有多种类型工程的实例，具有较强的实用性和可操作性，可供我国水利行业开展项目后评价工作人员和大专院校师生参考使用。

SHULI JIANSHE XIANGMUHOU PINGJIA 水利建设项目后评价

张文洁 安中仁 等著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

SHULI JIANSHE XIANGMUHOU PINGJIA

水利建设项目后评价

张文洁 安中仁 等著

江苏工业学院图书馆
藏书章



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书从建设项目后评价的概念、产生和发展等内容入手,全面论述了水利建设项目后评价的地位、作用及其理论、方法和实践,并对水利建设项目后评价的方法、内容、指标体系、报告编制等具体事项进行了较为详尽的描述。

本书分为两个部分:第一部分内容包括项目后评价概述、特点、方法、主要内容和组织实施;第二部分为案例,包括河北桃林口水库一期工程后评价、辽宁大洼三角洲水利综合开发项目后评价、湖南澧水江垭水利枢纽工程环境影响影响后评价和水土保持影响后评价。

本书内容丰富,资料翔实,既有理论与方法,又有多种类型工程的实例,具有较强的实用性和可操作性,可供我国水利行业开展项目后评价工作人员和大专院校师生参考使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

水利建设项目后评价/张文洁等著. —北京:中国水利
水电出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 5084 - 5594 - 5

I. 水… II. 张… III. 水利建设—项目评价 IV. F407.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 071788 号

书 名	水利建设项目后评价
作 者	张文洁 安中仁 等 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www. waterpub. com. cn E-mail: sales@waterpub. com. cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心 (零售) 电话: (010) 88383994、63202643 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京市地矿印刷厂
规 格	184mm×260mm 16 开本 14.75 印张 350 千字
版 次	2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷
印 数	0001—4000 册
定 价	45.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前言

建设项目后评价起源于20世纪30年代的美国,是国外较早采用的监督政府政策性投资的一种手段。到60年代末70年代初,各国政府和世界银行、亚洲开发银行等国际双边和多边金融组织,为了保证资金的合理运用和提高投资效益,纷纷建立和健全了建设项目的评估和后评价体系,创造和发展了后评价的理论和方法。

我国的建设项目后评价工作直到20世纪80年代中后期才陆续开展,但其发展速度较快,到90年代中期,建设项目后评价工作已在全国范围内得以推广。

新中国成立50多年以来,我国水利建设投资规模宏大,经济效益显著,为国民经济的发展奠定了坚实的基础。特别是1998大洪水以来,水利投资规模空前,许多建设项目已经竣工或即将竣工。在这些工程发挥着巨大的社会效益和经济效益的同时,也应该看到,由于项目建设周期短,工程技术难度大,水利工程的特点又决定其千差万别的特性,所以,在前期勘测设计工作和建设运营管理过程中,难免存在着一些问题,而目前业主单位相对独立的体制,又造成了建设运行管理过程中积累的宝贵经验和失败教训难以相互借鉴。出现不同时期、不同建设地点的项目发生同类问题的现象,造成较大的损失。

建设项目后评价因其特有的性质,可以较好地弥补这一方面的不足,作为水利投资管理的一项重要工作和手段,已经引起有关方面的重视。

后评价是水利建设项目基本程序之一,是水利建设项目管理的重要环节,为了推动水利建设项目后评价工作的开展,使水利工程的建设经验在更大的范围内得以推广和应用,为满足当前水利建设发展的需要,参阅了大量的国内外后评价的资料,在实践的基础上编写了这本书籍,并附有部分案例,希望对我国水利建设项目后评价工作的开展尽一点微薄之力。

本书第一章由安中仁编写;第二章由张文洁编写,第三章由张文洁、何长宽、谢海旗、费丽春、徐晓明、刘东、沈磊编写,其中水库移民部分由吴

宗法审定；第四章由安中仁、张文洁编写。本书中的案例由何长宽、谢海旗、张文洁、何楚良、孙融在已成报告的基础上整理而成。张三力同志对本书的编写工作给予了具体的指导和帮助，提出了宝贵的意见，本书在编写和出版过程中得到了有关方面的关心和支持，在此一并表示衷心的感谢。由于水平所限，本书中有不当之处欢迎赐教。

作者

2008年2月于北京

前言

第一部分 项目后评价概述、内容和方法

1 概述	3
1.1 项目周期与后评价	3
1.2 项目后评价的概念	10
1.3 项目后评价的基本理论与方法	12
1.4 项目后评价的基本内容	13
1.5 项目后评价在国内外的的发展	15
1.6 项目后评价的作用和意义	16
2 水利建设项目后评价特点	18
2.1 水利建设项目后评价的特点	18
2.2 水利建设项目后评价的基本方法	18
2.3 水利建设项目后评价的基本内容	19
2.4 水利建设项目后评价的指标体系	20
2.5 水利建设项目后评价的时机	22
3 水利建设项目后评价的主要内容与方法	24
3.1 水利建设项目后评价的过程评价	24
3.2 水利建设项目后评价的经济评价	36
3.3 水利建设项目后评价的移民安置评价	48
3.4 水利建设项目环境影响评价	58
3.5 水利建设项目水土保持影响评价	69
3.6 水利建设项目后评价的影响评价	75
3.7 水利建设项目后评价的目标与可持续性评价	78
3.8 水利建设项目的成功度评价	79
4 水利建设项目后评价的组织实施	80
4.1 水利建设项目后评价的组织实施程序	80
4.2 水利建设项目后评价的调查和分析	81
4.3 水利建设项目后评价报告的编制	82

4.4 水利建设项目后评价成果的使用和反馈	84
-----------------------------	----

第二部分 案 例

案例一 河北桃林口水库一期工程后评价	87
案例二 辽宁大洼三角洲水利综合开发项目后评价	116
案例三 湖南澧水江垭水利枢纽工程水土保持影响后评价	156
案例四 湖南澧水江垭水利枢纽工程环境影响影响后评价	179
参考文献	229

第一部分

项目后评价概述、内容和方法

- 1 概述
- 2 水利建设项目后评价特点
- 3 水利建设项目后评价的主要内容与方法
- 4 水利建设项目后评价的组织实施

1 概 述

1.1 项目周期与后评价

1.1.1 项目周期与项目建设程序

1.1.1.1 项目周期

项目周期是项目从提出到项目建成投产、直至项目寿命终止的全过程。一般按投资时间可划分为三个阶段，包括投资前期、投资时期和投资回收时期。

(1) 投资前期即项目准备阶段，包括投资机会研究、规划、可行性研究、项目评估，对项目是否实施作出最终决策。

(2) 投资时期即项目实施阶段，有时也是贷款执行阶段，它包括从项目开工（贷款承诺）到项目竣工（贷款账户关闭）阶段，主要工作包括：施工前期准备、设备采购、材料采购、施工全过程、生产准备、验收投产。

(3) 投资回收时期即从项目竣工到生产运营，直至经济寿命期结束之前（包括贷款偿还）阶段。主要工作包括：项目运行、维护、使用、项目总结评价、项目寿命终止。

1.1.1.2 建设程序

建设程序是指由行政性法规、规章所规定的，进行基本建设所必须遵循的阶段及其先后顺序。这个法则是人们在认识客观规律，科学地总结了建设工作实践经验的基础上，结合经济管理体制制定的。它反映了项目建设所固有的客观规律和经济规律，体现了现行建设管理体制的特点，是建设项目科学决策和顺利进行的重要保证。国家通过制定有关法规，把整个基本建设过程划分为若干个阶段，规定了每一阶段的工作内容、原则以及审批权限。

建设程序既是基本建设应遵循的准则，也是国家对基本建设进行监督管理的手段之一。它是国家计划管理、宏观资源配置的需要，是主管部门对项目各阶段监督管理的需要。

1.1.1.3 项目建设周期与建设程序

项目建设周期反映了工程项目整个的生命历程，建设程序主要反映了项目投产前的生命历程；项目建设周期从项目的全过程中，将建设阶段和生产运营阶段即工程实体的形成过程和运营中经济活动作为一个有机整体，建设程序侧重于建设阶段即资金的投放和工程实体的形成。

1.1.2 国内外组织的典型项目建设周期

1.1.2.1 世界银行项目建设周期

世界银行的主要业务包括向成员国提供贷款，为成员国从其他机构或其他渠道取得贷

款提供担保，以及向成员国提供经济金融技术咨询服务。1980年5月世界银行恢复了我国的合法席位，我国已从世界银行贷款数百亿美元用于发展经济。世界银行贷款是一种中长期贷款，主要用于大、中型基础设施建设，如水利类项目的防洪与排涝、灌溉、跨流域调水、发电、交通、污水处理等。

世界银行对贷款项目的管理有一套完整的、严密的程序和制度，对其贷款的项目，从开始到完成投产，必须经过选定、准备、评估、谈判、实施与监督和总结评价等阶段，称之为“世界银行项目建设周期”。

(1) 项目选定。项目选定主要考察由借款国提出需要优先考虑并符合世界银行贷款原则的项目。在项目选定阶段，首先由借款国对诸多项目进行初选，被选项目必须提供准确、完善的原始资料，初步分析项目建设的必要性、建设规模以及技术上和经济上的可行性。项目初选确定后，借款国便可着手编制“项目选定报告”（相当于国内项目的项目建议书）。报告中应明确项目的建设目标（规模）、建设条件、建设计划，说明完成项目的关键性问题、项目的初步经济评价。项目选定报告送交世界银行进行筛选，经世界银行选定后，即列入其贷款计划。

(2) 项目准备。项目准备阶段的主要工作是对项目做可行性研究。这是世界银行确定项目贷款的关键性步骤，由借款国在世界银行专家密切配合下进行。

在可行性研究中，应对项目建设的必要性、产品和原材料市场情况、建设条件、工程技术、实施计划和组织机构等作出估计；进行财务和经济评价，作出风险估计；还要对其环境影响和社会效益进行分析。在可行性研究基础上，提出几个可供选择的方案进行比较和分析，推荐最佳方案。最后，编制一份详细的“项目报告”，即可行性研究报告。

(3) 项目评估。借款国提出“项目报告”后，世界银行派出由各种技术、经济专家组成的工作组进行实地考察，全面系统地检查项目准备工作情况和各种原始资料，并与借款国有关部门和设计、咨询机构进行讨论和核实。从技术、组织、财务和经济等几个方面，对可行性研究报告中提出的资源条件、市场预测、规模、工程技术以及财务、经济分析进行全面评价。

(4) 项目谈判。项目评估通过以后，世界银行与借款国派代表就贷款协定进行谈判。谈判内容不但包括贷款数额和分配比例、费率、支付办法、还贷方式和期限、采购方式、咨询服务等，更重要的是确定借款国保证项目顺利实施的措施和执行机构。

谈判达成协议后，由借款国政府（我国为财政部）出面，签订正式贷款协定，并签署担保协议书（我国由中国银行担保），然后再由世界银行主管地区项目的副行长签署后报送执行董事会或行长批准，经登记备案后正式生效，则可以开始提款，进入实施阶段。

(5) 项目实施。在项目实施阶段，借款国负责项目的执行和经营，世界银行负责对项目的监督。项目实施时间从决定投资开始到投产为止，借款国应严格执行贷款协议，并制定项目执行计划和时间安排方案，包括进行项目的设计、采购、施工和试运行工作。如果计划不妥善，就会拖延进度，延长工期，以致影响项目可能得到的盈利。

世界银行一般根据借款国报送的项目进度报告，掌握项目发展情况及借款国对贷款协议各项保证的履行情况，了解项目的实际执行是否违反协议规定及其原因，以便与借款国商讨解决方法，或者在适当情况下同意借款国变更项目的具体内容。

除通过进度报告掌握项目进展情况外，世界银行还不断派出各种高级专家到借款国视察，随时向借款国提出有关施工、调整贷款数额和付款方法的意见，并逐年提出“监督项目执行情况报告书”

(6) 项目的总结评价。在贷款全部发放完毕，项目开始投产后 1 年左右，世界银行要对项目进行全面总结，并作出初步评价。这个工作由世界银行执行董事会指定专职董事领导的“业务评价局”负责，它是一个独立机构，直接对执行董事会或行长负责。世界银行对完建项目进行总结评价的目的，在于吸取经验教训，为今后执行同类项目积累经验，同时，也是对借款国在实施项目中成绩优劣的评价和使用世界银行贷款能力的考核。

1.1.2.2 亚洲开发银行项目建设周期

亚洲开发银行（以下简称亚行），是政府间的区域性国际金融组织。我国自 1986 年加入亚行以来，与亚行的合作关系不断加强，在亚行中发挥积极的作用。我国是亚行的第三大股东国也是亚行的第三大借款国。

亚行项目建设周期通常包括：选项、立项；项目准备性技术援助；实施考察；项目评估；项目谈判；贷款批准与签字生效；项目执行；项目竣工和后评价等 8 个阶段。

(1) 选项与立项。亚行选项的标准有两条：一是被选项目应该是申请借款成员国优先发展的项目；二是被选项目应符合亚行的贷款原则。

项目初步选定后，申请借款成员国的政府和项目单位应组织对项目进行可行性研究。中国政府与亚行现已建立有序的规划磋商机制，政府与亚行一般是一年举行两次规划磋商，以确定亚行对中国贷款与技术援助项目 3 年滚动计划。只有列入亚行对中国贷款和技术援助 3 年滚动计划的项目，才算正式立项。

列入该计划的项目必须是既符合国家优先发展政策，又符合亚行的贷款原则。因此，在选项阶段，地方应充分考虑国家的经济政策、产业政策、国家优先发展领域和地方优先发展领域，同时，还需了解和研究亚行的政策，诸如行业政策、地区政策、国别业务战略、亚行工作重点和关注领域，保证所选项目符合上述政策的要求。

(2) 项目准备性技术援助。项目准备性技术援助主要是亚行聘请咨询专家全面审查项目，对亚行关注的一些文件如环境影响评价、移民安置计划等在现有的基础上进行整理，以满足亚行的要求。项目准备性技术援助是亚行审查贷款项目不可分割的一部分，在项目列入贷款规划之后，亚行将安排相应的项目准备性技术援助。

对已经立项的项目，亚行要派项目准备性技援考察团的专家到项目所在地收集项目的有关资料，包括项目区的社会经济资料，确定咨询专家工作大纲。亚行为咨询专家设计的工作大纲通常要求咨询专家对项目的技术、经济可行性、财务可行性、环境、移民安置计划、社会影响、融资安排、机构设置等进行全面审查。亚行考察团将把考察结果以备忘录的形式提供给政府，备忘录须得到政府的认可。

在亚行得到政府对项目准备性技援考察备忘录的确认之后，亚行将履行内部审批程序，并开始选聘国际咨询专家的工作。

咨询专家在现场工作的时间至少需 3~6 个月之后将形成最终报告草本。咨询专家将就最终报告草本征求亚行、政府和项目单位的意见，并将根据三方的意见修改最终报告草本，形成最终报告。至此，项目准备性技术援助阶段结束。

(3) 实地考察。项目准备性技术援助结束之后，亚行将组织人员对项目进行实地考察。考察团一般由经济分析人员、工程师、财务分析人员、环保专家和社会专家组成。亚行考察团到项目所在地，实地考察项目的各个方面，包括项目的经济、技术、财务、环境、机构设置等，搜集项目所在地的经济发展数据，了解行业政策和行业背景，与政府进行政策性对话，初步设计项目的组成部分和分配贷款资金，初步确定项目的目标、范围、招标与采购方式、转贷关系和条件、项目实施进度等。

(4) 项目评估。项目评估是亚行实地审查项目过程中的最后一环，也是最重要的一环。评估实际是更深入、更全面地审查项目的必要性和可行性。亚行派出的评估团由各类专家组成，人数视项目的需要而定，通常包括经济分析人员、工程师、财务分析人员、规划局官员和律师，时间需要 2~3 周。评估团到申请借款国后，将与该国政府的有关部门和项目执行机构就项目的经济、技术、组织、财务、生产、销售、管理以及人员培训、国际招标、设备采购等一系列问题进行进一步商讨并达成一致意见，进一步确认项目的目标、范围、组成部分、资金分配、亚行融资比例、政策条件、转贷条件、项目实施进度、生效条件等。

(5) 项目谈判。在进行项目谈判之前，亚行将准备一系列文件，其中包括亚行拟向董事会提交的《项目建议报告》、《贷款协定》和《项目协议》草本。经亚行内部有关机构审阅后，这些文件将以快邮方式寄送给申请借款成员国政府和项目执行机构。

经过双方充分准备，在项目评估结束 2~3 个月 after，亚行将正式邀请申请借款的成员国政府派代表团赴亚行总部与亚行进行谈判。谈判内容包括《贷款协定》条款、《项目协议》条款和行长写给董事会的《建议报告》。贷款谈判一般需要 1 周左右。

(6) 贷款批准与签字生效。项目贷款谈判结束之后，亚行管理层将把项目有关文件，包括行长给董事会的报告、草签的《贷款协定》和《项目协议》发放给董事会成员，供董事会审阅。在文件发放 21 天之后，亚行董事会将召开会议审议项目。董事会对项目进行表决，批准后，亚行将据此通知有关借款成员国政府。

经董事会批准的贷款文件，即《贷款协定》和《项目协议》还需借款人授权代表和项目执行机构授权代表与亚行的授权代表正式签署。

(7) 项目执行。使用亚行贷款资金支付的合同必须进行招标，而且土建合同和复杂的设备合同还须对承包商进行资格预审。在亚行审批贷款阶段，一般会批准提前采购行为，虽然亚行并不承诺一定会对该项目贷款，项目单位可进行土建工程承包商的资格预审，并编制标书、发标、评标、开标和合同谈判，亚行也可据此审批各有关环节。贷款生效后，项目单位就可签署合同，向亚行提款。

项目进入执行阶段后，项目单位负责项目的实施和管理，亚行将对项目的执行进行监督。

在项目执行阶段，最重要的是招标采购。在项目执行期间，亚行将不定期地派团对项目进行指导和检查。包括项目执行启动团向项目单位提供亚行的招标采购准则、聘请咨询专家指南、招标文件样本、合同样本、拨付指南以及项目管理备忘录等。在项目执行启动团之后，亚行派遣最频繁的团就是项目检查团，几乎每年都进行一次检查。

(8) 项目竣工和后评估。在项目完成之后，亚行将派项目竣工团，根据项目单位准备

的项目竣工报告，与项目单位一道对项目进行全面总结和验收。

在项目竣工之后，亚行仍然将不定期地派团，跟踪项目的运营情况和履约情况，直至贷款全部还清为止。对于已经竣工的项目，亚行的项目后评价办公室将根据项目竣工报告，对项目进行抽样后评估。

亚行项目建设周期的不同阶段都很重要，但最重要的应该是项目的评估和执行阶段。对我国的大多数项目而言，项目执行机构都显示出较强的执行能力，项目实施结果比较好，但经营与管理还需进一步提高。

1.1.2.3 我国水利项目基本建设程序

我国现行水利项目基本建设工作程序包括：项目建议书（立项）、可行性研究、初步设计、技施设计、项目实施准备及开工、施工、竣工验收等阶段。国家水行政主管部门根据水利基本建设项目实际情况，将水利工程建设程序分为：项目建议书、可行性研究、初步设计、施工准备（包括招标设计）、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价等阶段。通常将项目建议书、可行性研究和初步设计作为一个大阶段，称为项目建设前期阶段或项目决策阶段，初步设计以后的建设活动作为另一大阶段，称为项目实施阶段，最后是后评价阶段。

（1）项目建议书阶段。项目建议书阶段的主要任务是完成项目建议书的编制，经过评估并由主管部门批准立项。

项目建议书应根据国民经济和社会发展规划、流域综合规划、区域综合规划、专业规划，按照国家产业政策和国家有关投资建设方针进行编制，主要是对拟建设项目的必要性和可行性做出评价，重点是论述建设项目的必要性、主要建设条件和获利的可能性，亦即项目立项依据。

项目建议书应按照《水利水电工程项目建议书编制暂行规定》编制。项目建议书编制一般由政府委托有相应资质的设计单位或咨询服务机构承担，并按国家现行规定权限向主管部门申报审批。项目建议书批准后，由政府向社会公布，若有投资建设意向，应及时组建项目法人筹备机构，开展下一个建设程序工作。

（2）可行性研究阶段。可行性研究阶段是项目可行性分析评价阶段，其主要任务是编制项目可行性研究报告，重点是论证项目的技术可行性、经济上的合理性，同时，也要对社会和环境影响进行科学分析和论证。可行性研究报告经过评估，由主管部门批准。

可行性研究应对项目进行方案比较，对项目在技术上是否可行和经济上是否合理进行科学的分析和论证。经过批准的可行性研究报告，是项目决策和进行初步设计的依据。

可行性研究报告应按照《水利水电工程可行性研究报告编制规程》（DL5020—93）由项目法人（或筹备机构）组织编制。

可行性研究报告，按国家现行规定的审批权限报批。申报项目可行性研究报告，必须同时提出项目法人组建方案及运行机制、资金筹措方案、资金结构及回收资金的办法，并依照有关规定附具有管辖权的水行政主管部门或流域机构签署的规划同意书，对取水许可预申请的书面审查意见。审批部门要委托有项目相应资格的工程咨询机构对可行性研究报告进行评估，并综合行业归口主管部门、投资机构（公司）、项目法人（或项目法人筹备机构）等方面的意见进行审批。

可行性研究报告经批准后，不得随意修改和变更，在主要内容上有重要变动，应经原批准机关复审同意。项目可行性研究报告批准后，应正式成立项目法人，并按项目法人责任制实行项目管理。

(3) 初步设计阶段。初步设计是根据批准的可行性研究报告和必要而准确的设计资料，对设计对象进行通盘研究，阐明拟建工程在技术上的可行性和经济上的合理性，确定项目的各项基本技术参数，编制项目的总概算。

初步设计任务应择优选择有相应资质的设计单位承担，依照《水利水电工程初步设计报告编制规程》(DL5021—93)规定进行编制。

初步设计文件报批前，一般须由项目法人委托有相应资质的工程咨询机构或组织有关专家，对初步设计中的重大问题进行咨询论证。设计单位根据咨询论证意见，对初步设计文件进行补充、修改、优化。初步设计由项目法人组织审查后，按国家现行规定权限向主管部门申报审批。

设计单位必须严格保证设计质量，承担初步设计的合同责任。初步设计文件经批准后，主要内容不得随意修改、变更，并作为项目建设实施的技术文件基础。如有重要修改、变更，须经原审批机关复审同意。

(4) 施工准备阶段。项目在主体工程开工之前，必须完成各项施工准备工作，其主要内容包括：施工现场的征地、拆迁；完成施工用水、电、通信、路和场地平整等工程；必须的生产、生活临时建筑工程；组织招标设计、咨询、设备和物资采购等服务；组织建设监理和主体工程招标投标，择优选定建设监理单位和施工承包队伍。

施工准备工作开始前，项目法人或其代理机构，须按分级管理权限，向水行政主管部门办理报建手续，项目报建须交验工程建设项目的有关批准文件。工程项目进行项目报建登记后，方可组织施工准备工作。

除某些不适应招标的特殊工程项目外（须经水行政主管部门批准），工程建设项目施工均须实行招标投标。

水利工程项目必须满足如下条件施工准备方可进行：初步设计已经批准、项目法人已建立、项目已列入国家或地方水利建设投资计划、筹资方案已经确定、有关土地使用权已经批准、已办理报建手续等。

(5) 建设实施阶段。建设实施阶段是指主体工程的建设实施，项目法人负责按照批准的建设文件，组织工程建设，保证项目建设目标的实现。

项目法人或其代理机构必须按审批权限，向主管部门提出主体工程开工申请报告，经批准后，主体工程方能正式开工。主体工程开工须具备的条件：项目前期工作各阶段文件已按规定批准、施工详图设计可以满足初期主体工程施工需要、建设项目已列入国家或地方水利建设投资年度计划、年度建设资金已落实、主体工程招标已经决标、工程承包合同已经签订并得到主管部门同意、现场施工准备和征地移民等建设外部条件能够满足主体工程开工需要。

实行项目法人责任制的工程在主体工程开工前还须具备以下条件：建设管理模式已经确定、投资主体与项目主体的管理关系已经理顺、项目建设所需全部投资来源已经明确，且投资结构合理、项目产品的销售、已有用户承诺，并确定了定价原则。

项目法人要充分发挥建设管理的主导作用，为施工创造良好的建设条件。项目法人要充分授权工程监理，使之能独立行使对项目的建设工期、质量、投资的控制和现场施工的组织协调。监理单位的选择必须符合《水利工程建设监理规定》的要求。

建设实施要按照“政府监督、项目法人负责、社会监理、企业保证”的要求，建立健全质量管理体系，重要建设项目须设立质量监督项目站，行使政府对项目建设的监督职能。

(6) 生产准备阶段。生产准备是项目投产前所要进行的一项重要工作，是建设阶段转入生产经营的必要条件。项目法人应按照建管结合和项目法人责任制的要求，适时做好有关生产准备工作。

生产准备应根据不同类型的工程要求来确定，一般应包括以下主要内容：生产组织准备；生产技术准备；生产的物资准备；正常的生活福利设施准备等。同时，还要及时具体落实产品销售合同协议的签订，提高生产经营效益，为偿还债务和资产的保值增值创造条件。

(7) 竣工验收阶段。竣工验收是工程完成建设目标的标志，是全面考核基本建设成果、检验设计和工程质量的重要步骤。竣工验收合格的项目即从基本建设转入生产或使用阶段。

当建设项目的建设内容全部完成，经过单位工程验收，符合设计要求并按《水利基本建设项目（工程）档案资料管理暂行规定》要求完成了档案资料的整理工作，完成竣工报告、竣工决算等必须文件的编制后，项目法人向验收主管部门提出申请，根据国家和部颁验收规程组织验收。

竣工决算编制完成后，须由审计机关组织竣工审计，其审计报告作为竣工验收的基本资料。

工程规模较大、技术较复杂的建设项目可先进行初步验收。不合格的工程不予验收；有遗留问题的项目，对遗留问题必须有具体处理意见，且有限期处理的明确要求并落实责任人。

(8) 后评价阶段。建设项目竣工投产后，一般经过1~2年生产运营后，要进行一次系统的项目后评价。项目后评价的主要内容包括：过程评价——对项目的立项、设计施工、建设管理、竣工投产、生产运营等全过程进行评价；经济评价——项目投资、国民经济效益、财务效益、技术进步和规模效益等进行评价；影响评价——项目投产后对各方面的影响进行评价。

项目后评价一般按3个层次组织实施，即项目法人的自我评价、项目行业的评价、计划部门（或主要投资方）的评价。

建设项目后评价工作必须遵循客观、公正、科学的原则，做到分析合理、评价公正。通过建设项目的后评价以达到肯定成绩、总结经验、研究问题、吸取教训、提出建议、改进工作，不断提高项目决策水平和投资效果的目的。

通过后评价既可以分析本项目预期目标是否达到，找出成败原因，总结经验教训；又可以通过及时有效的信息反馈，为未来新项目的决策和提高管理水平提供借鉴；同时也可针对后评价项目实施运营中出现的问题，提出改进建议，从而达到提高投资效果的目的。

分析国内外建设项目周期和建设管理程序，可以看出，项目后评价是项目周期和项目管理中不可缺少的重要环节，是项目决策管理不可缺少的重要手段。通过进行项目后评价，对项目进行全面的总结评价，汲取经验教训，改进和完善项目决策水平，达到提高投资效果的目的。

1.2 项目后评价的概念

国内外学者和实际工作者从不同的角度对项目后评价曾提出过许多定义，但究竟什么是后评价？根据我国的实际情况，其是指对已经完成的项目或规划的目的、执行过程、效益、作用和影响所进行的系统的客观的综合分析评价。通过对投资活动实践的检查总结，确定投资预期的目标是否达到，项目或规划是否合理有效，项目的主要效益指标是否实现，通过分析评价找出成败的原因，总结经验教训，并通过及时有效的信息反馈，为被评项目实施运营中出现的实际问题，提出切实可行的措施和改进建议，改善经营管理，从而达到提高投资效益的目的和同类项目再决策的科学化水平。

1.2.1 项目后评价的定义

项目后评价是指对已经完成的项目或规划的目的、执行过程、效益、作用和影响所进行的系统的客观的综合分析评价。

项目后评价是在项目已经完成并运行一段时间后，对项目的立项决策、设计、采购、施工、验收、运营等各个阶段的工作，进行系统评价的一种技术、经济活动。

项目后评价一般应对项目执行全过程每个阶段的实施和管理进行定量和定性的分析，重点包括法律法规（政策、合同等）、执行程序、工程三大控制（质量、进度、造价）、技术经济指标、社会环境影响、工程咨询质量（可研、评估、设计等）、宏观和微观管理等。

项目后评价一般由项目投资决策者、主要投资者提出并组织，项目法人根据需要也可组织进行项目后评价。项目后评价应由独立的咨询机构或专家来完成，也可由投资评价决策者组织独立专家共同完成，“独立”是指从事项目后评价的机构和专家应是没有参加项目前期和工程实施咨询业务或管理服务的机构和个人。

项目后评价是项目监督管理的重要手段，也是投资决策周期性管理的重要组成部分，是为项目决策服务的一项主要的咨询服务工作。项目后评价以项目法人对日常的监测资料和项目绩效管理数据库、项目中间评价、项目稽查报告、项目竣工验收的信息为基础，以调查研究的结果为依据进行分析评价，通常应由独立的咨询机构来完成。广义的项目事后评价包括项目后评价、项目影响评价、规划评价、地区或行业评价、宏观投资政策研究等。

项目正式的后评价，应该是在项目完工以后，贷款项目还需在账户关闭之后，生产运营达到设计能力之际进行。然而，在实际工作中，评价的时点是可以选择的。一般来讲，从项目开工之后由监督部门所进行的各种评价，都属于后评价的范畴，这种后评价可以延伸到项目寿命期末。根据评价时点不同，后评价又可以分为跟踪评价、实施效果评价和影响评价等。