



陕西省渭河流域

重点治理项目建设管理体制研究



SHANXISHENGWEIHELIOUYU
ZHONGDIANZHILIXIANGMUJIANSHEGUANLITIZHIYANJIU

蒋建军 刘建林等 著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

陕西省渭河流域重点治理项目 建设管理体制研究

SHANXISHENGWEIHELIUYUZHONGDIANZHILIXIANGMU
JIANSHEGUANLITIZHIYANJIU

蒋建军 刘建林 赵振武 著
朱记伟 聂 荣 李惠敏

西北大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

陕西省渭河流域重点治理项目建设管理体制研究/蒋建军,刘建林等著. —西安:西北大学出版社,2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2559 - 7

I. 陕… II. ①蒋…②刘… III. 渭河—流域—综合治理—项目管理—研究 IV. TV882. 841

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 162474 号

陕西省渭河流域重点治理项目建设管理体制研究

出版发行	西北大学出版社	地 址	西安市太白北路 229 号
电 话	029 - 88302590	邮 编	710069
经 销	新华书店经销	印 刷	陕西向阳印务有限公司
版 次	2008 年 10 月第 1 版	印 次	2008 年 10 月第 1 次印刷
开 本	889mm × 1194mm 1/32	印 张	8. 875
字 数	233 千字	印 数	1—1000
书 号	ISBN 978 - 7 - 5604 - 2559 - 7	定 价	28. 00

序

水利是国民经济的命脉,是国家粮食安全、水安全、生态与环境安全的保障,是维护社会稳定、实现经济发展和构建社会和谐的重要支撑和物质基础。“人与自然和谐是社会和谐的重要特征和基本保障,人水和谐则是人与自然和谐的核心”。党的十七大报告明确指出水利是构建和谐社会的重要组成部分,直接影响国计民生、社会进步和文明发展。

悠悠渭水,奔涌不息。渭河是黄河的第一大支流,是陕西人民的母亲河,它不仅在区域经济发展中具有重要作用,而且在西部大开发中也具有明显的区位优势和战略意义。当前,渭河面临的水资源短缺、水质污染加剧、泥沙淤积和水土流失严重等一系列问题,已严重制约流域经济社会的可持续发展。渭河面临的严峻形势已受到党中央、国务院,陕西省委、省政府的高度重视和社会各界的普遍关注。2005年12月国务院以国函[2005]99号批复了《渭河流域重点治理规划》,为治理渭河带来历史机遇。

工程建设管理体制是指工程项目建设管理的组织和运作的制度,科学高效的工程建设管理体制是工程建设项目得到有效实施的根本保证,对提高工程投资效益和建设管理水平至关重要。渭河流域重点治理是一项跨地区、跨部门、跨行业,涉及范围广、投资大、周期长的综合性系统工程,建设管理涉及技术、经济、环境、社会等诸多方面,工程项目包括公益性、准公益性、生产经营性多个类别,生产关系复杂,治理进程缓慢,深入研究和探讨工程的建设管理问题,对于推动和保障治理项目的顺利建设和实施,极其重要。

由蒋建军、刘建林等著的《陕西省渭河流域重点治理项目建设管理体制研究》一书,以陕西省渭河流域重点治理项目建设管理体

制为研究对象,在分析现行流域管理体制和水利工程建设管理体制的基础上,借鉴国内外流域治理和重点水利工程建设管理的经验和做法,结合当前渭河流域治理和流域管理的客观现实,坚持科学发展观,从改革的客观要求和工程建设管理的实际出发,提出了体制建设的总体思路和实施方案,最终建立了一套与社会主义市场经济体制相适应的决策科学化、建设市场化、资金多元化、管理专业化、行为规范化的建设管理体制。

本书所研究的建设管理体制涉及管理、社会、工程技术、经济、法律等多个学科和领域的知识,需要基本理论、现行政策和管理实践的科学依据和技术支撑。本书在具体研究中:以现代管理科学理论为基础,遵循国家现行政策方针,密切结合中国现实国情,依据国家相关法律法规,结合渭河治理管理现状,借鉴国内外流域及重点水利工程建设管理实践经验,最终得出体制建设总体思路和内容方案。全书理论紧密联系实际,内容丰富,概念清楚;理论分析严谨,逻辑性强;结构合理,层次分明,条理清晰。

希望本书的出版不仅能为渭河流域治理项目的顺利实施提供决策支持和政策保障,进一步推动陕西省渭河流域综合治理和统一管理,促进流域社会经济和生态环境的可持续发展,而且能为我国流域治理项目的建设管理体制以及水利工程建设管理体制的建设、发展和改革提供依据和参考。

陕西省水利厅厅长 谭策吾

2008年6月

目 录

序	(1)
1 绪 论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.1.1 背景	(1)
1.1.2 意义	(5)
1.2 指导思想与方法依据	(7)
1.2.1 指导思想	(7)
1.2.2 研究方法	(8)
1.3 研究内容与技术路线	(9)
1.3.1 研究对象的界定	(9)
1.3.2 研究内容	(10)
1.3.3 技术路线	(12)
2 外部环境分析	(13)
2.1 我国现行水资源流域管理体制	(13)
2.1.1 水资源流域治理与流域管理	(13)
2.1.2 流域管理体制的发展历程	(16)
2.1.3 流域管理体制的法律制度	(20)
2.1.4 现行流域管理机构及其职能	(23)
2.2 我国现行水利工程建设管理体制	(25)
2.2.1 水利工程建设管理体制改革	(26)
2.2.2 现行水利工程建设管理体制	(28)
2.2.3 水利项目法人责任制及实施方案	(31)
2.3 水利工程建设管理法规建设	(38)
2.3.1 水法规体系	(38)

2.3.2	水利工程建设管理法规构成	(38)
2.3.3	相关建设管理法规	(46)
2.4	国内外流域治理与管理的经验	(50)
2.4.1	国外典型流域治理情况及启示	(50)
2.4.2	国内典型流域治理情况及经验	(56)
2.5	国内外水利工程建设管理实践	(68)
2.5.1	国外水利工程建设管理实践	(68)
2.5.2	国内水利工程建设管理实践	(70)
3	内部条件分析	(77)
3.1	渭河流域概况及开发利用现状	(77)
3.1.1	自然概况	(77)
3.1.2	经济社会概况	(85)
3.1.3	治理开发概况	(87)
3.2	渭河流域重点治理规划	(99)
3.2.1	《规划》批复过程	(99)
3.2.2	规划任务与指导思想	(101)
3.2.3	规划依据与主要目标	(101)
3.2.4	基本思路和总体布局	(103)
3.2.5	重点治理措施与投资规模	(105)
3.3	渭河流域现行管理体制	(107)
3.3.1	陕西省渭河流域现行管理体制	(108)
3.3.2	陕西省渭河流域管理局“十一五”发展战略规划	(111)
3.4	陕西省渭河流域治理项目建设管理现状	(121)
3.4.1	陕西省渭河流域重点治理项目	(121)
3.4.2	渭河治理项目建设管理现状	(123)
3.4.3	建设管理存在的问题	(129)
4	理论分析与思路架构	(132)
4.1	SWOT 分析理论	(132)
4.2	渭河治理项目建设管理 SWOT 分析	(136)

4.3	体制建设遵循原则	(139)
4.4	体制建设总体思路	(140)
4.5	体制建设主要内容	(141)
5	优化项目建设管理组织机构	(143)
5.1	优化依据	(143)
5.2	建设方案	(149)
5.2.1	方案一:领导小组下的部门管理	(149)
5.2.2	方案二:领导小组下的分级管理	(152)
5.2.3	方案三:流域管理下的统一管理	(154)
5.3	评价选择	(157)
5.3.1	评价方法原理	(157)
5.3.2	评判基础理论	(157)
5.3.3	建模评价选择	(161)
5.4	运行管理	(168)
5.4.1	运行机制	(168)
5.4.2	职能职责	(169)
6	建立健全工程建设保障制度	(178)
6.1	建立健全各项建设管理保障制度	(178)
6.2	加强渭河治理项目建设程序管理	(181)
6.2.1	工程建设程序及相关法规	(182)
6.2.2	渭河治理项目建设程序管理	(183)
7	拓宽项目建设资金筹措渠道	(205)
7.1	水利建设项目资金渠道分析	(205)
7.2	现行项目多元化投融资模式	(207)
7.2.1	BOT 模式	(208)
7.2.2	ABS 融资模式	(210)
7.2.3	PFI 模式	(210)
7.2.4	BT 模式	(211)
7.2.5	政府债券融资	(212)

7.2.6	常用融资模式比较	(213)
7.3	渭河治理项目建设资金筹措	(214)
8	合理选择建设项目管理模式	(220)
8.1	现行工程项目管理模式分类	(220)
8.2	渭河治理项目管理模式选择	(223)
8.3	渭河治理项目管理模式分析	(225)
8.3.1	DBB(设计—招标—建造)模式	(225)
8.3.2	DB(设计—施工总包)模式	(227)
8.3.3	EPC(交钥匙)模式	(229)
8.3.4	代建制	(230)
9	构建 B/S 结构信息管理平台	(236)
9.1	开发背景	(236)
9.1.1	管理信息系统的含义	(236)
9.1.2	渭河治理项目 B/S 结构信息系统的提出	(237)
9.1.3	渭河治理项目建设信息管理的重要意义	(240)
9.1.4	与项目管理软件的区别	(241)
9.2	系统需求及目标	(243)
9.3	系统功能结构	(243)
9.3.1	信息服务模块	(245)
9.3.2	规划计划模块	(246)
9.3.3	建设管理模块	(246)
9.3.4	政务服务模块	(248)
9.4	系统网络架构	(248)
9.5	系统开发实例	(250)
10	实施保障措施	(252)
10.1	完善渭河流域水资源管理体制	(252)
10.2	出台工程建设管理实施办法	(253)
10.3	推进经营型项目市场运作进程	(254)
10.4	加强培养复合型工程管理人员	(255)

10.5	积极培育工程项目管理企业	(256)
10.6	确定具体项目投融资实施方案	(257)
10.7	推广应用信息化项目管理平台	(257)
	附录 1	(259)
	附录 2	(261)
	附录 3	(263)
	后 记	(265)
	参考文献	(268)

1 绪 论

1.1 问题的提出

1.1.1 背景

渭河是黄河第一大支流,是陕西人民的“母亲河”,是中国乃至世界的“第二大悬河”。她发源于甘肃鸟鼠山,流经陕西宝鸡、杨凌、咸阳、西安、渭南五市区,横贯“八百里秦川”,集中了陕西省近 61% 的人口和 80% 以上的国内生产总值,是全国重要的工业、国防和科研教育基地,在陕西乃至西部经济社会发展中占据着重要的战略地位。多年来,渭河流域上游来水量急剧减少、水资源严重短缺,中游水质污染加剧、生态环境遭到严重破坏,下游河段泥沙淤积严重、行洪不畅、防洪形势严峻。渭河存在的诸多问题,已成为制约陕西省经济社会可持续发展的重大问题。渭河流域面临的治理的严峻形势受到党中央、国务院的高度重视和有关专家及社会各界的普遍关注。2005 年 12 月 16 日国务院以国函[2005]99 号批复了《渭河流域重点治理规划》(简称《规划》),为治理渭河带来历史机遇。《规划》批复两年多来,陕西省也已做了大量实施前的准备工作,但由于种种原因,目前治理工作尚未全面开展,渭河流域重点治理仍然面临着巨大的挑战。

(1) 当前渭河流域综合治理工作刻不容缓

渭河是黄河的第一大支流,是陕西人民的母亲河、生命河,不仅在区域经济发展中具有重要作用,而且在西部大开发中也具有明显

的区位优势 and 战略意义。但渭河流域当前面临着水资源极为短缺,供需矛盾日益尖锐、渭河下游泥沙淤积日趋严重,防洪形势十分严峻、水土流失严重,治理进展缓慢、水质污染严重,且有不断加剧的趋势等四大问题。其问题相互作用,导致区域环境严重恶化,严重程度和影响之大,在全国罕见,已成为制约流域经济社会可持续发展和生态环境改善的关键因素。继 2003 年发生严重洪水灾害之后,2005 年渭河下游又出现二十多年来最大的洪水,渭河下游防洪形势对两岸发展环境已构成了日益严重的威胁。此外,水资源短缺对陕西关中经济社会发展带来的影响也更加明显,陕西省急切盼望尽快启动实施《渭河流域重点治理规划》。因而,采取综合措施治理渭河不仅十分必要,而且极为紧迫,刻不容缓。

(2) 实现渭河流域重点治理任务艰巨

渭河流域重点治理规划实施的项目,治理范围广、措施多、时间紧,涉及水利、环保、城建、计划、财政等多个部门,具体项目需要由发改委会同各部门以具体项目向国家相关部门报批。而且治理项目大部分为中央财政投资项目,项目的报批取决于国家对全国基本项目的总决算,资金到位缓慢,地方财政配套面临着紧张的局面。自 2006 年,在资金仍未到位的情况下,陕西省政府已将渭河治理资金配套预算列入财政预算中,安排部门紧张有序地进行前期项目论证和报审工作。然而,地方财政仅仅是杯水车薪,渭河综合治理可谓任重而道远,任务非常艰巨。加之渭河治理项目现行建设管理体制没有完全理顺,以至于《渭河流域重点治理规划》难以推动,不能按进度安排实施。当前治理项目管理应切实贯彻《规划》的基本思路,核实治理现状,落实治理任务;分解治理目标,落实治理项目;区分轻重缓急,确定项目排序;测算项目投资,提出筹资方案;不断改革完善建设管理体制和投资融资体制,以利于规划项目的顺利实施。

(3) 流域社会经济可持续发展的迫切需求

渭河流域在陕西境内共涉及六市一区 59 个县(市、区),集中了全省 61% 的人口、56% 的耕地、72% 的灌溉面积和 81% 的工业总产

值,是陕西经济的主要支柱区。流域核心部位的关中地区具有沟通东西、连接南北的优越区位,自然条件优越,工业具有相当基础,科技力量雄厚,对大西北经济发展具有带动、辐射和基地作用,在西部大开发战略中,被列为国家重点建设区,是新世纪国家新的经济增长区,近二十年内将以高于全国平均发展速度跨越式发展。然而,当前渭河的严重问题已经严重制约了流域社会经济的可持续发展。据统计,仅2003年8月下旬至10月上旬发生的大洪水,就发生决口11处,造成56.25万人受灾,137.8万亩农田被淹,121.96万亩农田绝收,18.72万间房屋倒塌,直接经济损失高达28亿元,给库区人民带来了深重的灾难和巨大损失,严重制约着关中地区的经济社会的发展。如果继续延续目前社会经济的发展模式,渭河流域出现的问题不能得以有效解决,水污染、水资源将对流域社会经济可持续发展构成障碍。

(4) 水资源流域与区域结合管理体制的要求

2002年新修订的《中华人民共和国水法》规定,国家对水资源实行流域管理和行政区域管理相结合的管理体制,并明确了流域管理机构的法律地位。黄委、长委、淮委、太湖局等部属流域管理机构,加强了水资源规划、配置、保护、管理等工作,流域管理的权威性进一步加强,流域与区域相结合的水资源管理体制初步形成。同时,黑河、新疆塔里木河等流域管理实践也取得初步成功经验。这些给渭河流域综合治理和统一管理提供了有力的政策支持和经验借鉴。2006年,陕西省成立陕西省渭河流域管理局,与陕西省江河水库管理局、陕西省三门峡库区管理局合署办公,对渭河的管理扩大为陕西境内整个渭河流域,并肩负着维护全省江河健康生命的神圣职责。无疑,渭河流域管理局的成立,为推进渭河流域综合治理和统一管理初步奠定了组织基础保障。《规划》的实施是一项跨地区、跨部门的系统工程,涉及经济、社会、环境、资源等各个方面,在水资源流域管理与区域管理相结合的管理体制下进行。只有明晰流域与区域之间的事权,流域机构同各级政府统一组织实施,健全机制、法

规、政策,才能有计划的落实《规划》提出的各项治理任务。

(5) 与黄河流域的综合治理开发密切关联

渭河流域综合治理是黄河流域治理开发的重要组成部分。渭河是黄河流域面积最大、来水量和来沙量最多的一级支流,流域面积、年径流量和来沙量分别占黄河流域的 17.0%、17.3% 和 35.0%, 现状渭河流域废污水排放量已占黄河流域废污水排放总量的 1/4。可见,渭河流域综合治理与黄河治理紧密相关,关系到治黄的总体思路、布局和治理效果。渭河流域重点治理要服从于黄河流域综合治理的总体部署,在黄河流域综合治理的总体框架下进行。渭河流域治理开发中出现的防洪形势严峻、水资源短缺、水污染严重、水土流失治理进展缓慢等问题成为黄河问题的一个缩影,渭河流域重点治理必须充分考虑防洪减淤、水资源开发利用、水资源保护和治污、水土保持与生态环境建设等各个方面与黄河流域综合治理开发的关联性,统筹兼顾流域上中下游、干流与支流的关系,把流域的自然条件、生态环境状况与经济社会发展视为一个相互影响和制约的整体,统一规划、统一管理,发挥资源的综合效益。

(6) 陕西省可持续发展的水资源战略要求

“十一五”期间,水资源的开发利用和保护将成为陕西经济发展的重大战略问题。期间,陕西省经济发展集中表现为关中率先发展、陕北跨越发展、陕南突破发展的“三驾马车”并进。陕北能源工业的迅猛发展,直接带动陕北区域经济跨越式发展;关中将推进“关中一线两带”和“西安、咸阳的一体化建设”,最终形成“西安带动咸阳,咸阳壮大西安,西咸领跑关中,关中辐射全省”的蓝图;陕南将以现代中药、生态旅游、绿色食品、水电开发为重点,加快陕南绿色产业基地建设。水资源的开发利用和保护则成为经济发展的重大战略问题,只有解决陕北用水不足、关中节水和水污染治理、陕南水源地保护和水资源输出、全省防汛等方面存在的突出问题,才能为全省经济社会持续发展提供可靠的支撑。其中,渭河流域的综合治理是解决陕西水资源问题的关键和重中之重,又是实现水资源支撑陕

西省社会经济可持续发展的战略第一步。战略通过重点治理解决当前渭河存在的突出问题,维护渭河健康生命,将渭河生态建设与南北山连接起来,形成关中经济生态圈,以推动陕西经济社会和生态环境的可持续发展。

1.1.2 意义

渭河流域重点治理是一项跨地区、跨部门、跨行业,涉及范围广、投资大、周期长的综合性系统工程,建设管理涉及技术、经济、环境、社会等诸多方面,工程项目包括公益性、准公益性、生产经营性多个类别,生产关系复杂,需要在管理体制、投入保障、运行机制、工程管理等方进行统筹,全面推进,建立科学完善的保障措施,确保渭河流域重点治理项目的顺利实施。

(1) 水利工程建设管理体制建设与改革

工程建设管理体制是基本建设得到有效实施的根本保证。现阶段我国的建设管理体制是以国家宏观监督和调控为指导,以项目法人责任制为核心,以招标投标制、建设监理制、合同管理制为服务体系的建设项目管理体制^[1]。国家对建设项目的宏观监督、调控主要是从政策和管理制度上对项目的立项、审批进行指导、调控和监督。项目法人或业主对项目的实施、资金使用负责。通过招投标在项目建设中引入竞争机制,选择信誉好、有实力的承包人实施项目。实行建设监理制使项目建设管理趋于专业化、规范化和科学化的良性循环。实施合同管理制度是项目法人依照国家法律规定,以合同的方式将建设管理目标与责任关系分解并延伸到施工承包商、工程监理、设计单位,形成了设计、施工、监理等项目法人负责、项目法人对国家负责的工程建设管理机制。

水利工程项目建设管理体制是水利工程项目建设管理的组织和运作的制度。依据1995年4月21日水利部颁布的《水利工程建设项目管理规定》(试行)(水建[1995]128号)的规定,水利工程建设项目管理实行统一管理、分级管理和目标管理,逐步建立水利部、

流域机构和地方行政主管部门以及建设项目法人分级、分层次管理的管理体系。水利工程项目建设管理体制关系到水利工程建设运作和建设效益,针对水利工程的特点,建立一套符合实际且高效的水利项目建设管理体制对提高水利工程投资效益、提高水利工程建设管理水平至关重要。探索和逐步完善水利工程项目建设管理体制,针对不同的投资方式、不同的工程类型,采用不同的管理模式和运行机制,以提高水利工程项目建设管理水平,保证水利工程项目建设质量,提高投资效益。

水利建设项目管理体制改革工作不断推进。随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善以及社会主义市场经济条件下的现代企业制度的逐步建立,改革工程建设领域与市场经济体系不相适应的管理制度和模式,已成为解决建设项目投资主体不明确、管理责任不落实、管理制度混乱、管理手段落后、管理水平低等一系列问题的根本出路。在当前渭河流域重点治理形势紧迫,任务艰巨的情况下,如何结合当前陕西省渭河流域治理和流域管理的客观现实,借鉴国内外流域先进经验和做法,从建设管理体制改革的客观要求和工程建设管理的实际出发,理顺渭河治理项目的建设管理体制,明确项目法人和建设单位,建立健全建设管理体系,对提高工程投资效益、提高工程建设管理水平,推动和保障渭河流域重点治理项目的实施至关重要。

(2) 本书研究的理论价值和实践意义

新的时期,探索和逐步完善水利工程项目建设管理体制,针对不同的投资方式、不同的工程类型,明确项目法人,采用不同的管理模式和运行机制,以提高水利工程项目建设管理水平,提高投资效益,是当前水利工程建设管理体制改革的的方向。本书以陕西省渭河流域重点治理项目为研究对象,在理论分析和借鉴实践的基础上,提出了渭河治理项目建设管理体制建设思路、具体方案和措施,为我国流域治理项目建设管理体制以及水利工程建设管理体制的建设、发展和改革提供基础性的理论参考。

本书研究的实践意义在于,通过对以公益性和准公益性水利工程为主的陕西省渭河流域重点治理项目的建设管理体制进行研究和论证,建立与社会主义市场经济体制相适应的决策科学化、建设市场化、资金多元化、管理专业化、行为规范化的建设管理体制。以确立项目法人和建设单位,明晰产权责任,切实转变政府职能,实现政府行为与市场行为的真正分离;根据工程特点和环境,选择科学实际的项目管理模式,适应工程建设管理市场,推进专业化项目管理,提高建设和管理水平;拓宽建设资金筹措渠道,最大可能地发挥投资效率,为项目实施提供资金保障;为渭河流域重点治理规划项目的实施提供体制和政策的保障,有效地推动治理项目实施;推动渭河流域管理局全面履行流域管理职能,为渭河水资源实行流域管理与行政区域管理相结合的管理体制奠定基础。因此,研究渭河流域重点治理规划项目建设管理体制与模式对推进国家水利建设管理体制改革的,推动渭河流域综合治理和统一管理,促进陕西省社会、经济的可持续发展具有重大的现实意义。

1.2 指导思想与方法依据

1.2.1 指导思想

“思想”——也称为“观念”,是指思维活动的结果,即理性认识。人们在社会实践活动中对客观事物的认识,开始是感性认识,感性认识积累多了,就会产生一个飞跃,变成了理性认识,这就是思想。一切根据和符合于客观事实的思想都是正确的思想,对客观事物的发展起促进作用,不根据和符合于客观事实的思想是错误的思想,它对客观事物的发展起阻碍作用^[2]。“指导思想”是具有指导性、建设性的正确的理性认识,是各项行为准则的依据,对客观事物的发展起推动作用。本书研究的指导思想是:

以科学的发展观为指导,遵循国家大政方针,依据现行法律法