

SHUILI GONGCHENG JIANSHE XIANGMU GUANLI

水利工程建设项目管理

彭立前 孙 忠 等 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

要 录 容 内

本书主要介绍水利工程建设项目的管理，包括项目管理的概念、项目管理的组织、项目管理的计划、项目管理的实施、项目管理的控制、项目管理的收尾等。本书可作为水利工程专业及相关专业的教材，也可供从事水利工程建设项目的管理人员参考。

水利工程项目管理

彭立前 孙 忠 等 编著

图例 (图 1-1) 图例 (图 1-2)

图例 (图 1-3) 图例 (图 1-4)

图例 (图 1-5) 图例 (图 1-6)

图例



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书根据我国近年来制定的有关水利水电工程建设的法律、法规,结合现代项目管理的理念、方法和水利工程建设实践,从项目法人、监理人、承包人等不同角度,全面介绍了水利工程建设管理过程中主要参建各方需要掌握和了解的管理体系及建设程序。全书共分七章,主要内容包括水利建设工程项目管理程序、管理体制与组织、招标投标管理、合同管理、施工管理、档案管理、工程验收等。

本书可供从事水利建设工程项目设计、施工、咨询和监理等工作的相关人员阅读,也可作为水利工程施工企业项目管理人员的培训教材,以及大专院校水利工程类专业师生的教学参考书。

图书在版编目(CIP)数据

水利建设工程项目管理 / 彭立前等编著. -- 北京 :
中国水利水电出版社, 2009. 11
ISBN 978-7-5084-6939-3

I. ①水… II. ①彭… III. ①水利工程—项目管理
IV. ①TV512

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第197442号

书 名	水利建设工程项目管理
作 者	彭立前 孙忠 等 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 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	北京市兴怀印刷厂
规 格	184mm×260mm 16开本 13.5印张 320千字
版 次	2009年10月第1版 2009年10月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	30.00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

水利工程是国民经济的基础设施，是水资源合理开发、有效利用和水旱灾害防治的主要工程措施。在解决我国水资源短缺、洪涝灾害、环境保护、水土流失等问题中，水利工程建设与实施起到了无可替代的重要作用。

新中国成立以来，我国水利建设事业取得了举世瞩目的成就，全国建成大中型水库 8.6 万多座，总库容 5000 多亿 m^3 ，累计修建加固堤防 26 万 km，初步控制了大江大河的常遇洪水；形成了 5800 亿 m^3 的年供水能力，人均综合用水量从不足 200 m^3 增加到 458 m^3 ，灌溉面积从 2.4 亿亩扩大到近 8 亿亩，为我国社会可持续发展创造了有利条件。

但水利事业面临的形势仍非常严峻，干旱缺水、洪涝灾害、水污染和水土流失四大问题相当突出。随着社会经济发展和人民生活水平的提高，对水资源的需求呈增长趋势，水资源短缺问题将不断加剧，而水资源的开发和江河治理的难度越来越大，投资越来越高。这就要求我们每一个从事水利工程决策、管理和建设的人员，要具备较高的专业知识和组织管理能力。

本书根据我国近年来制定的有关水利水电工程的建设管理、招标投标、合同管理、安全生产和工程验收等法律、法规，结合现代项目管理的理念、方法和水利工程建设的实践，从项目法人、监理人、承包人等不同角度，全面介绍了水利工程建设管理过程中主要参建各方需要掌握和了解的管理体系及建设程序。本书引用了我国近年来部分重点水利工程的组织结构管理模式及制度建设等案例，为从事水利工程建设管理的人员提供一些借鉴和启迪。

本书的写作基于作者长期以来对现代项目管理的学习和水利工程建设实践的积累，并参阅了有关水利工程建设和现代项目管理的大量文献。本书编著的人员有彭立前、孙忠、张大伟、孙勇、赵宏、张继真。在编写过程中，许多朋友为我们提供了丰富的实践数据和资料，使本书的内容更加充实，尤

其是松辽水利委员会的林淀翔副总工程师对本书稿进行了耐心和细致的指导和帮助，在此一并致以衷心的感谢。

由于编者水平和学识所限，不足之处恳请广大读者和专家学者批评指正。

作者

2009年6月

目 次

前言

第一章 水利工程建设项目管理程序	1
第一节 水利工程的分类	1
第二节 水利工程建设前期设计工作	3
第三节 水利工程施工的实施工作	4
第四节 水利工程施工收尾工作	5
第二章 水利工程建设管理体制与组织	8
第一节 水利工程建设项目的管理制度	8
第二节 项目法人的组织形式及主要职责	10
第三节 项目法人的建设管理制度	13
第四节 项目法人与建设各方的关系	34
第五节 水利水电施工企业资质等级和承包范围	36
第六节 水利工程监理单位资质等级及业务范围	38
第七节 工程勘察设计单位资质管理	40
第三章 水利工程建设招标投标管理	43
第一节 招标投标概述	43
第二节 水利工程项目招标投标的相关管理规定与要求	44
第三节 招标方式和主要程序	45
第四节 水利工程项目招标准备工作	51
第五节 投标人资格审查	58
第六节 水利工程招标与投标	62
第四章 水利工程建设合同管理	79
第一节 合同管理概述	79
第二节 监理人在合同管理中的作用和任务	80
第三节 合同管理的依据	82
第四节 施工准备阶段的合同管理	83
第五节 施工期的合同管理	84
第六节 合同验收与保修	104
第五章 水利工程建设施工管理	106
第一节 施工现场组织与管理	106

第二节 承包人施工前准备工作	113
第三节 施工成本管理	121
第四节 施工质量管理	131
第五节 施工进度管理	145
第六节 施工安全管理	158
第六章 水利工程项目档案管理	161
第一节 水利工程档案资料管理	161
第二节 水利工程档案资料立卷和整编	166
第七章 水利工程项目验收	172
第一节 水利工程验收的分类及工作内容	172
第二节 法人验收	173
第三节 阶段验收	176
第四节 专项验收	180
第五节 竣工验收	182
第六节 工程移交及遗留问题处理	185
附录 A 工程竣工验收有关报告编制大纲	188
附录 B 有关水利工程施工强制标准	191
参考文献	207

第一章 水利工程建设项目管理程序

水利工程是国民经济的基础设施，是水资源合理开发、有效利用和水旱灾害防治的主要工程措施。在解决我国水资源短缺、洪涝灾害、环境保护、水土流失等问题中，水利工程的建设和实施起到了无可替代的重要作用。为了对水利工程建设进行有效管理，国家制定了严格的水利工程建设程序。水利工程建设程序一般分为：项目建议书、可行性研究报告、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。

第一节 水利工程的分类

水利工程按照其功能、作用、投资渠道及规模不同有几种分类方法，根据 1997 年国家计划委员会发布的《水利产业政策》，水利工程按照功能和作用分为两类，甲类（公益性项目）和乙类（准公益性和经营性项目）；按照受益范围分为中央项目和地方项目；按照规模大小分为大中型项目和小型项目。2003 年水利部制定的《水利基本建设投资计划管理暂行办法》（水规计〔2003〕344 号），对水利基本建设项目类型划分作出了明确的规定，目前水利工程项目类型划分按照此办法执行。

一、按照功能和作用分类

水利工程项目按照其功能和作用分为甲类（公益性项目）、乙类（准公益性和经营性项目）。

（1）公益性项目。指防洪、排涝、抗旱和水资源管理等社会公益性管理和服务功能，自身无法得到相应经济回报的水利项目。如堤防工程、河道整治工程、蓄洪区安全建设、除涝、水土保持、生态建设、水资源保护、贫困地区人畜饮水、防汛通信、水文设施等。

（2）准公益性项目。指既有社会效益，又有经济效益，并以社会效益为主的水利项目。如综合利用的水利枢纽（水库）工程、大型灌区节水改造工程等。

（3）经营性项目。指以经济效益为主的水利项目。如城市供水、水力发电、水库养殖、水上旅游及水利综合经营等。

二、按照受益范围分类

水利工程项目按其受益范围分为中央水利基本建设项目（简称中央项目）和地方水利基本建设项目（简称地方项目）。

（1）中央项目。指对国民经济全局、社会稳定和生态环境有重大影响的防洪、水资源

配置、水土保持、生态建设、水资源保护等项目，或中央认为负有直接建设责任的项目。中央项目在审批项目建议书或可行性研究报告时明确，由水利部（或流域机构）负责组织建设并承担相应责任。

（2）地方项目。指局部受益的防洪除涝、城市防洪、灌溉排水、河道整治、供水、水土保持、水资源保护、中小型水电建设等项目。地方项目在审批项目建议书或可行性研究报告时明确，由地方人民政府负责组织建设并承担相应责任。

三、按照规模大小分类

（一）按水利部的管理规定划分

水利基本建设项目根据其规模和投资额分为大中型项目和小型项目。

（1）大中型项目是指满足下列条件之一的项目：

- 1) 堤防工程：一、二级堤防。
- 2) 水库工程：总库容 1 亿 m^3 以上。
- 3) 水电工程：电站总装机容量 5 万 kW 以上。
- 4) 灌溉工程：灌溉面积 30 万亩以上。
- 5) 供水工程：日供水 10 万 t 以上。
- 6) 总投资在国家规定限额（3000 万元）以上的项目。

（2）小型项目是指上述规模标准以下的项目。

（二）按照水利行业标准划分

按照《水利水电工程等级划分及洪水标准》（SL 252—2000）的规定，水库工程项目总库容在 0.1 亿~1 亿 m^3 的为中型水库，总库容大于 1 亿 m^3 的为大型水库；灌区工程项目灌溉面积在 5 万~50 万亩的为中型灌区，灌溉面积大于 50 万亩的为大型灌区；供水工程项目工程规模以供水对象的重要性分类；拦河闸工程项目过闸流量在 100~1000 m^3/s 的为中型项目，过闸流量大于 1000 m^3/s 的为大型项目。

四、水利工程建设项目的资金筹集及资金用途

水利工程项目属于国民经济基础设施，根据项目类型，其建设投资应由中央、地方、受益地区和部门分别或共同承担。

1. 中央和地方项目的资金渠道

中央项目的投资以中央为主，受益地区按受益程度、受益范围、经济实力分担部分投资；地方项目的投资按照“谁受益、谁负担”的原则，主要由地方、受益区域和部门按照受益程度共同投资建设，中央视情况参与投资或给予适当补助。

2. 中央和地方水利资金用途

（1）中央水利投资主要用于公益性和准公益性水利建设项目，对于经营性的水利建设项目中央适度安排政策性引导资金，鼓励水利产业发展。

（2）地方水利投资主要用于地方水利建设和作为中央项目的地方配套资金。地方使用中央投资可以在项目立项阶段申请，由中央审批立项。

第二节 水利工程项目前期设计工作

水利工程项目根据国家总体规划以及流域综合规划,开展前期工作。根据《水利工程建设项目管理规定》(水建〔1995〕128号),水利工程项目前期设计工作包括提出项目建议书、可行性研究报告和初步设计(或扩大初步设计)。项目建议书和可行性研究报告由项目所属的行政主管部门组织编制,报上级政府主管部门审批。大中型及限额以上水利工程项目由水利部提出初审意见(水利部一般委托水利部水利水电规划设计总院或项目所属流域机构进行初审)报国家发展和改革委员会(以下简称国家发改委)(国家发改委一般委托中国工程投资咨询公司进行评估)审批。初步设计由项目法人委托具备相应资质的设计单位负责设计,报项目所属的行业主管部门审批。

一、项目建议书阶段

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建设投资方向,经过调查、预测,提出建设方案并经初步分析论证进行建议书的编制,是对拟进行建设项目的必要性和可能性提出的初步说明。

水利工程的项目建议书一般由项目主管单位委托具有相应资质的工程咨询或设计单位编制。编制要求按照《水利水电工程项目建议书编制暂行规定》(水规计〔1996〕608号)执行。

堤防加高、加固工程,病险水库除险加固工程,拟列入国家基本建设投资年度计划的大型灌区改造工程,节水示范工程,水土保持、生态建设工程以及小型省际边界工程可简化立项程序,直接编制项目可行性研究报告申请立项。

报批程序为:大中型项目、中央项目、中央全部投资或参与投资的项目,由国家发展改革委审批。小型或限额以下工程项目,按隶属关系,由各主管部门或省、自治区、直辖市和计划单列市发展改革委员会审批。

二、可行性研究报告阶段

根据批准的项目建议书,可行性研究报告应对项目进行方案比较,对技术是否可行和经济上是否合理进行充分的科学分析和论证。可行性研究是项目前期工作最重要的内容,它从项目建设和运行的全过程分析项目的可行性。其结论为投资者最终决策提供直接的依据。经过批准的可行性研究报告,是初步设计的重要依据。

水利工程的可行性研究报告一般由项目主管部门委托具有相应资格的设计单位或咨询单位编制,其编制要求按照《水利水电工程可行性研究报告编制规程》(DL 5020—93)执行。可行性研究报告报批时,应将项目法人组建机构设置方案和经环境保护主管部门审批通过的项目环境影响评价报告同时上报。

对于总投资2亿元以下的病险水库除险加固,可直接编制初步设计报告。

可行性研究报告审批程序与项目建议书一致,可行性研究报告审批通过后,项目即立项。

三、初步设计阶段

根据批准的可行性研究报告开展的初步设计是在满足设计要求的地质勘察工作及资料的基础上,对设计对象进行的通盘研究,进一步详细论证拟建项目工程方案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参数,编制项目的总概算。其中概算静态总投资原则上不得突破已批准的可行性研究报告估算的静态总投资。由于工程项目基本条件发生变化,引起工程规模、工程标准、设计方案、工程量的改变,其静态总投资超过可行性研究报告相应估算静态总投资15%以下时,要对工程变化内容和增加投资提出专题分析报告。超过15%以上时,必须重新编制可行性研究报告并按原程序报批。

初步设计报告按照《水利水电工程初步设计报告编制规程》(DL 5021—93)编制,同时上报项目建设及建成投入使用后的管理机构的批复文件和管理维护经费承诺文件。经批准后的初步设计主要内容不得修改或变更,并作为项目建设实施的技术文件基础。在工程项目建设标准和概算投资范围内,依据批准的初步设计原则,一般非重大设计变更、生产性子项目之间的调整,由主管部门批准。在主要内容上有重要变动或修改(包括工程项目设计变更、子项目调整、概算调整)等,应按程序上报原批准机关复审同意。

第三节 水利工程建设的实施工作

一、施工准备阶段

水利工程项目初步设计文件已批准,项目投资来源基本落实,可以进行主体工程招标投标设计、组织招标工作以及现场施工准备等工作。

施工准备阶段任务主要包括工程项目的招投标(监理招投标、施工招投标)、征地移民、施工临建和“四通一平”(即通水、通电、通信、通路、场地平整)工作等。同时项目法人需向主管部门办理质量监督手续和办理开工报告等。

项目法人或建设单位向主管部门提出主体工程开工申请报告,按审批权限,经批准后,方能正式开工。

主体工程开工,必须具备以下条件:

- (1) 前期工程各阶段文件已按规定批准。
- (2) 建设项目已列入国家或地方的年度建议计划,年度建设资金已落实。
- (3) 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。
- (4) 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。
- (5) 施工详图设计可以满足初期主体工程施工需要。

二、建设实施阶段

建设工程项目的主体工程开工报告经批准后,监理工程师应对承包人的施工准备情况进行检查,经检查确认能够满足主体工程开工的要求,总监理工程师即可签发主体工程开工令,标志着工程正式开工,工程建设由施工准备阶段进入建设实施阶段。

项目建设单位要按批准的建设文件，充分发挥管理的主导作用，协调设计、监理、施工以及地方等各方面的关系，实行目标管理。建设单位应与设计、监理、工程承包等单位签订合同，各方应按照合同，严格履行。

(1) 项目建设单位要建立严格的现场协调或调度制度。及时研究解决设计、施工的关键技术问题。从整体效益出发，认真履行合同，积极处理好工程建设各方的关系，为施工创造良好的外部条件。

(2) 监理单位受项目建设单位委托，按合同规定，在现场从事组织、管理、协调、监督工作。同时，监理单位要站在独立公正的立场上，协调建设单位与施工等单位之间的关系。

(3) 设计单位应按合同和施工计划及时提供施工详图，并确保设计质量。按工程规模，派出设计代表组进驻施工现场，解决施工中出现的与设计有关的问题。施工详图经监理单位审核后交承包人施工。设计单位应对施工过程中提出的合理化建议认真分析、研究并迅速回复，并及时修改设计，如不能采纳应予以说明原因，若有意见分歧，由建设单位组织设计、监理、施工有关各方共同分析研究，形成结论意见备案。如涉及初步设计重大变更问题，应由原初步设计批准部门审定。

(4) 施工企业要切实加强管理，认真履行签订的承包合同。在每一子项目实施前，要将所编制的施工计划、技术措施及组织管理情况报项目建设单位或监理人审批。

第四节 水利工程建设收尾工作

一、生产准备阶段

生产准备是为保证工程竣工投产后能够有效发挥工程效益而进行的机构设置、管理制度制定、人员培训、技术准备、管理设施建设等工作。

近年来，由于国家积极推行项目法人责任制，项目的筹建、实施、运行管理全部由项目法人负责，项目法人在筹建、实施中就项目未来的运行管理等方面做出了规划和准备，建设管理人员基本都参与到未来项目的运行管理中，为项目的有效运行提前做好了准备。项目法人制的推行，使得项目建设与运行管理脱节问题得到了有效解决。

二、工程验收阶段

水利工程验收是全面考核建设项目成果的主要程序，要严格按国家和水利部颁布的验收规程进行。

(一) 阶段验收

阶段验收是工程竣工验收的基础和重要内容，凡能独立发挥作用的单项工程均应进行阶段验收，如截流（包括分期导流）、下闸蓄水、机组启动、通水等，都是重要的阶段验收。

(二) 专项验收

专项验收是对服务于主体工程建设的专项工程进行的验收，包括征地移民专项验收、

环境保护工程专项验收、水土保持工程专项验收和工程档案专项验收。专项验收的程序和要求按照水利行业有关部门的要求进行，专项工程不进行验收的项目，不得进行工程竣工验收。

（三）工程竣工验收

（1）工程基本竣工时，项目建设单位应按验收标准要求组织监理、设计、施工等单位提出有关报告，并按规定将施工过程中的有关资料、文件、图纸造册归档。

（2）在正式竣工验收之前，应根据工程规模由主管部门或由主管部门委托项目建设单位组织初步验收，对初验查出的问题应在正式验收前解决。

（3）质量监督机构要对工程质量提出评价意见。

（4）验收主持部门根据初验情况和项目建设单位的申请验收报告，决定竣工验收具体有关事宜。

国家重点水利建设项目由国家发展和改革委员会会同水利部主持验收。

部属重点水利建设项目由水利部主持验收。部属其他水利建设项目由流域机构主持验收，水利部进行指导。

中央参与投资的地方重点水利建设项目由省（自治区、直辖市）政府会同水利部或流域机构主持验收。

地方水利建设项目由地方水利主管部门主持验收。其中，大型建设项目验收，水利部或流域机构派员参加；重要中型建设项目验收，流域机构派员参加。

三、后评价阶段

水利工程项目后评价是水利工程基本建设程序中的一个重要阶段，是对项目的立项决策、设计施工、竣工生产、生产运营等全过程的工作及其变化的原因，进行全面系统的调查和客观的对比分析所作的综合评价。其目的是通过工程项目的后评价，总结经验，汲取教训，不断提高项目决策、工程实施和运营管理水平，为合理利用资金、提高投资效益、改进管理、制定相关政策等提供科学依据。

（一）项目后评价组织

水利工程建设项目的后评价组织层次一般分为3个：项目法人的自我评价、本行业主管部门的评价和项目立项审批单位组织的评价。

（二）项目后评价的方法和依据

1. 后评价的方法

（1）统计分析法。包括项目已经发生事实的总结，以及对项目未来发展的预测。因此，在后评价中，只有具有统计意义的数据才是可比的。后评价时点的统计数据是评价对比的基础，后评价时点的数据是对比的对象，后评价时点以后的数据是预测分析的依据。根据这些数据，采用统计分析的方法，进行评价预测，然后得出结论。

（2）有无对比法。后评价方法的一条基本原则是对比原则，包括前后对比，预测和实际发生值的对比，有无项目的对比法是通过对比找出变化和差距，为分析问题找出原因。

（3）逻辑框架法。这是一种概念化论述项目的方法，即用一张简单的框图来分析一个复杂项目的内涵和关系，将几个内容相关、必须同步考虑的动态因素组合起来，通过分析

其中的关系，从设计、策划、目的、目标等角度来评价一项活动或工作。它是事物的因果逻辑关系，即“如果”提供了某种条件，“那么”就会产生某种结果；这些条件包括事物内在的因素和事物所需要的外部因素。此方法为项目计划者或者评价者提供一种分析框架，用来确定工作的范围和任务，为达到目标进行逻辑关系的分析。

2. 后评价的依据

项目后评价的依据为项目各阶段的正式文件，主要包括项目建议书、可行性研究报告、初步设计报告、施工图设计及其审查意见、批复文件，概算调整报告，施工阶段重大问题的请示及批复，工程竣工报告，工程验收报告和审计后的工程竣工决算及主要图纸等。

（三）项目后评价成果

项目后评价报告是评价结果的汇总，应真实反映情况，客观分析问题，认真总结经验。同时后评价报告也是反馈经验教训的主要文件形式，必须满足信息反馈的需要。

1. 后评价报告的编写要求

报告文字准确清晰，尽可能不用过分专业化的词汇，包括摘要、项目概况、评价内容、主要变化和问题、原因分析、经验教训、结论和建议、评价方法说明等。

2. 后评价报告的内容

（1）项目背景。包括项目的目标和目的、建设内容、项目工期、资金来源与安排、后评价的任务要求以及方法和依据等。

（2）项目实施评价。包括项目设计、合同情况，组织实施管理情况，投资和融资、项目进度情况。

（3）效果评价。包括项目运营和管理评价、财务状况分析、财务和经济效益评价、环境和社会效果评价、项目的可持续发展状况。

（4）结论和经验教训。包括项目的综合评价、结论、经验教训、建议对策等。

3. 项目后评价报告格式

报告的基本格式包括报告的封面（包括编号、密级、后评价者名称、日期等）、封面内页（世行、亚行要求说明的汇率、英文缩写及其他需要说明的问题）、项目基础数据、地图、报告摘要、报告正文（包括项目背景、项目实施评价、效果评价、结论和经验教训）、附件（包括项目的自我评价报告、项目后评价专家组意见、其他附件）、附表（图）（包括项目主要效益指标对比表、项目财务现金流量表、项目经济效益费用流量表、企业效益指标有无对比表、项目后评价逻辑框架图、项目成功度综合评价表）。

第二章 水利工程建设项目管理 体制与组织

第一节 水利工程建设项目的管理制度

1995 年水利部《水利工程建设项目管理暂行规定》(水建〔1995〕128 号)明确规定,水利工程项目实行项目法人责任制、招标投标制和建设监理制,简称“三项”制度。该制度的实行彻底改变中华人民共和国成立以来有关水利工程项目“花钱无底洞,工期马拉松,效益无人问”的局面。到 2000 年我国新开工的大中型水利工程项目全部按照“三项”制度的要求执行,明确了责任主体,工程进度、质量和投资得到了较好的控制,工程投资效益显著提高。

一、项目法人责任制

项目法人责任制是为了建立建设项目的投资约束机制,规范项目法人的有关建设行为,明确项目法人的责、权、利,提高投资效益,保证工程建设质量和建设工期。对于经营性水利工程项目,由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值,实行全过程负责。

1994 年在长江三峡工程开工典礼大会上,李鹏总理提出“建设项目要实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制”的要求。1995 年《中共中央关于国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》,以正式文件写入了建设项目实行项目法人责任制。水利工程项目法人责任制是水利部《水利工程项目实行项目法人责任制的若干意见》(水建〔1995〕129 号)提出的,其主要依据是《中华人民共和国公司法》、《有限责任公司规范意见》。因此水利部提出的水利工程实行项目法人责任制是主要针对经营性建设项目。

1999 年国务院办公厅《关于加强基础设施工程质量管理的通知》(国办发〔1999〕16 号)中指出:“基础设施项目,除军事工程等特殊情况下,都要按政企分开的原则组建项目法人,实行建设项目法人责任制,由项目法定代表人对工程质量负总责。”水利工程属于基础设施,不论是经营性还是公益性水利工程项目,都须实行项目法人责任制。2000 年《国务院批转国家计委、财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利工程建设管理的若干意见》(国发〔2000〕20 号)指出,公益性水利工程项目法人对项目建设的整个过程负责,对项目的工程质量、工程进度和资金管理负总责,并对项目法人的主要职责作出了规定。2001 年水利部《印发关于贯彻落实加强公益性水利工程建设管理若干意见的实施意见》(水建管〔2001〕74 号)指出,项目法人是项目建设活动的主体,对项目建设

的工程质量、工程进度、资金管理和生产安全负总责，并对项目主管部门负责，同时对项目法人在建设各阶段的职责作出了明确的规定。

二、招标投标制

水利工程建设是我国建设领域最早推广建设工程招标投标方式的行业，1984年4月，在云南省鲁布革水电站开工3年后，水电部决定利用世界银行贷款进行鲁布革水电站建设。根据与世行贷款协议，引水隧洞必须进行国际招标。日本大成公司以8643万元中标（标底为14958万元），低于标底43%。日本大成公司派30名管理人员，雇用水电十四局424名工人，开挖23个月，月平均进尺222.5m。于1986年10月30日，隧洞全线贯通，工程质量优良，比计划工期提前了5个月。而后1986年板桥水库重建工程中采用了施工招标投标，在当时引起了强烈的反响。后来在二滩水电站、引大入秦、小浪底水利枢纽等国际贷款建设项目的推动下，逐步在国内建设项目中推行施工招标投标制。

水利部在20世纪80年代曾制定了《水利工程施工招标投标工作管理规定》，1995年制定了《水利工程项目施工招标投标管理规定》，1998年对此规定进行修改后重新发布。这些规定仅限于工程施工，对于勘测、设计、监理没有规定。在1999年国家颁布的《中华人民共和国招标投标法》，以法律的形式对我国建设项目招投标作出明确规定。水利部对水利工程建设中招标范围、招投标发布、施工、监理、材料设备采购、勘察设计、评标办法、招投标监督等作出了详细明确规定，水利工程建设项目招投标工作走向法制化的轨道。

三、建设监理制

建设工程监理是伴随着招投标制而产生的，是为了适应国际贷款项目运行规则而建立的一种国内建设管理制度。利用世界银行和亚洲银行贷款建设的项目，必须按照世行和亚行的要求执行其合同条件。FIDIC（国际咨询工程师联合会）编写的《业主与咨询工程师标准服务协议书》（白皮书）、《土木工程施工合同条件》（红皮书）、《电气与机械工程合同条件》（黄皮书）、《工程总承包合同条件》（桔黄皮书）是国际贷款机构所采用的合同条件，简称《FIDIC合同条件》。

《FIDIC合同条件》的执行是以“工程师”为主来实现合同管理，承包人的所有指令都只能从“工程师”获得，业主不直接参与合同的管理。为适应国际贷款的要求，必须组建相应的机构进行工程施工合同管理。当时水电部首先在鲁布革组建了咨询公司，后来在二滩水电站、小浪底水利枢纽建设中，业主分别组建了二滩建设咨询公司、小浪底工程咨询公司进行施工合同管理。在当时的情况下，这些咨询公司就是业主单位负责合同管理、工程施工管理等部门分离出来组建的，实质上 and 业主是一个单位，并不是《FIDIC合同条件》要求的第三方。但这种模式为我国实行工程建设监理制起到积极作用。

1999年水利部在总结了水利工程多年来实行建设监理的经验，结合我国水利工程实际情况，制定《水利工程建设监理规定》（水建管〔1999〕637号）、《水利工程建设监理单位管理办法》（水建管〔1999〕637号）、《水利工程建设监理人员管理办法》（水建管〔1999〕637号），2001年又制定《水利工程设备制造监理规定》（水建管〔2001〕217号），形成了比较系统的水利工程建设监理管理模式。

“三项”制度的实行,改变了我国水利工程建设“自营制”模式,适应市场经济条件下水利工程建设的要求,提高了投资效益。

第二节 项目法人的组织形式及主要职责

项目法人责任制是水利工程建设管理体制的核心制度,项目法人是工程建设的主体,承担工程建设管理运营的第一责任。《水利工程建设管理暂行规定》(水建管〔1995〕128号)和《国务院批转国家计委、财政部、水利部、建设部关于加强公益性水利建设的若干意见》(国务院国发〔2000〕20号)以下简称《若干意见》以及《水利部贯彻〈若干意见〉实施方案》规定了所有水利工程项目必须实行项目法人制。

一、项目法人的组织形式

近年来开工的水利工程项目基本都实行了项目法人制度,在实践中,由于项目性质的不同,项目法人的类型和模式也有不同的形式。目前主要有建设管理局、董事会(有限责任公司)、项目建设办公室以及已有项目法人单位的项目办等模式。

(一) 建设管理局制

目前公益性和准公益性项目中最普遍的项目法人模式,单一建设主体的水利工程项目法人一般都采用这种模式。比如水利部小浪底水利枢纽建设管理局就是由水利部负责组建的项目法人单位,负责小浪底水利枢纽工程的筹资、建设、竣工后的运营、还贷等。淮河最大的控制性工程——临淮岗控制性工程就是由淮河水利委员会负责组建的项目法人,即淮河水利委员会临淮岗控制性工程建设管理局,负责该工程建设及竣工后管理运行。长江重要堤防隐蔽工程建设管理局、嫩江右岸省界堤防工程建设管理局,只负责工程建设,建成后交归地方运行管理。地方项目如辽宁省白石水库建设管理局等,都属于这种建设管理体制。

(二) 董事会制(下设有限责任公司负责工程建设和运营管理)

多个投资主体共同投资建设的准公益性水利工程项目,一般采用这种体制组建项目法人。第一个采用这种体制的大型水利枢纽工程是黄河万家寨水利枢纽工程,由水利部、山西省政府、内蒙古自治区政府共同投资建设,三方通过各自出资代表——水利部新华水利水电投资公司,山西省万家寨引黄工程总公司和内蒙古自治区电力(集团)总公司共同出资组建黄河万家寨水利枢纽有限公司,公司实行董事会领导下的总经理负责制,负责工程的筹资、建设、运营管理、还贷工作,形成了万家寨建设管理模式,见图2-1。后来又采用同样的模式建设嫩江尼尔基水利枢纽工程(水利部、黑龙江省政府、内蒙古自治区政府共同出资组建嫩江尼尔基水利枢纽有限公司)、广西百色水利枢纽工程(水利部和广西壮族自治区政府组建广西右江水利开发有限公司)。

(三) 项目建设办公室制

这种建设体制一般很少采用,是近年来利用外资进行公益性水利工程项目建设而采取的一种模式。如利用亚行贷款松花江防洪工程建设项目,利用亚行贷款黄河防洪项目,项目本身无法产生直接经济效益和承担还贷任务,必须由国家财政担保,统一向亚行贷款,