

水利工程建设

项目法人工作实务

水利部建设与管理司 编



黄河水利出版社

责任编辑 裴 惠
封面设计 姜海洋
责任校对 贾会珍
责任监制 温红建

SHUILI GONGCHENG JIANSHE XIANGMU FAREN GONGZUO SHIWU

水利建设骨干工程,病险水库除险加固工程,城区供水改造工程,农村饮水安全工程,...

ISBN 978-7-80734-508-4



9 787807 345084 >

定价: 68.00 元

水利工程建设项目法人工作实务

水利部建设与管理司 编

黄河水利出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

水利工程项目法人工作实务 / 水利部建设与管理
司编. — 郑州: 黄河水利出版社, 2008.10

ISBN 978-7-80734-508-4

I. 水… II. 水… III. 水利工程 - 基本建设项目 -
法人 - 责任制 - 中国 IV. D922.66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 148150 号

出版社: 黄河水利出版社

地址: 河南省郑州市金水路 11 号

邮政编码: 450003

发行单位: 黄河水利出版社

发行部电话: 0371-66026940

传真: 0371-66022620

E-mail: hhsjcs@126.com

承印单位: 黄河水利委员会印刷厂

开本: 787 mm × 1 092 mm 1 / 16

印张: 26.25

字数: 662 千字

印数: 1-2 000

版次: 2008 年 8 月第 1 版

印次: 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

前 言

水利是国民经济的基础设施和基础产业，建立现代的水利工程建设管理体系是新形势下水利发展的必然要求，同时也是适应社会主义市场经济发展的必然要求。严格水利工程建设的基本程序，全面落实水利工程建设“三项制度”，是当前完善我国水利工程建设管理体制的重要内容，并对深化水利工程建设管理体制具有积极作用。

水利工程项目法人责任制是水利工程建设“三项制度”的核心和主体，它的推行解决了工程建设中责任主体缺位的问题，是建设管理体制改革的重大成果，对规范建设管理、明确责任主体、提高工程质量和保障资金安全等发挥了重要作用，是保证水利工程项目成败的关键。

随着我国构建社会主义和谐社会和推进民生水利的不断深入，国家在兴建大批骨干水利基础设施的同时，大力开展病险水库除险加固、农村饮水安全、灌区节水改造等民生水利建设。此类项目数量多、分布广；工程建设管理水平参差不齐，对水利工程建设管理提出了更高的要求。因此，明确水利工程建设责任主体和提高建设管理水平是当前水利建设管理的一项重要任务。

为了更好地贯彻好项目法人责任制，提高项目法人的水平和水利工程投资效益，根据1995年4月水利部《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）和《关于进一步做好病险水库除险加固工作的通知》（水建管[2008]49号）的文件精神，水利部建设与管理司组织专家，经过半年多时间，编写了《水利工程项目法人工作实务》一书，主要用于水利工程项目法人的培训工作，同时也可以作为实际工作的参考资料。

本书内容涉及水利的相关法规、项目法人责任制以及项目法人在建设管理过程中所要掌握的工作内容，强调在建设管理程序、招标投标、合同管理、监理、投资计划、基本建设资金使用和工程验收以及档案管理等方面的体系化建设。

本书在编写过程中得到了国内建设管理专家的大力支持和指导。

由于时间仓促，水平有限，书中内容难免有疏漏和谬误之处，敬请批评指正。

编 者
2008年8月

目 录

第一章 水利工程建设管理法规	(1)
第一节 法律基础知识.....	(1)
第二节 水利工程建设管理法规体系.....	(7)
第二章 水利工程项目法人责任制	(15)
第一节 水利工程建设管理体制.....	(15)
第二节 水利工程项目法人.....	(20)
第三节 水利工程项目法人责任制.....	(26)
第三章 水利工程项目建设程序和前期工作管理	(32)
第一节 项目建设程序管理.....	(32)
第二节 水利工程项目前期工作管理.....	(37)
第四章 招标投标管理	(42)
第一节 招标投标应遵循的基本原则.....	(42)
第二节 招 标.....	(42)
第三节 投 标.....	(52)
第四节 开标、评标、中标和合同签订.....	(56)
第五节 转包和分包.....	(65)
第六节 行政监督和审计.....	(66)
第七节 《标准施工招标文件》简介.....	(68)
第五章 建设实施阶段管理	(73)
第一节 概 述.....	(73)
第二节 施工准备.....	(74)
第三节 工程技术管理.....	(77)
第四节 工程建设进度管理.....	(84)
第五节 投资管理.....	(89)
第六节 施工单位的管理.....	(93)
第七节 组织协调管理.....	(97)
第八节 病险水库除险加固工程实施管理特点.....	(103)
第六章 建设监理管理	(106)
第一节 监理工作的委托与承接.....	(106)
第二节 监理工作的实施.....	(108)
第三节 项目法人对监理工作的管理.....	(128)
第四节 病险水库除险加固工程的建设监理.....	(128)
第七章 质量与安全生产管理	(130)
第一节 质量管理.....	(130)
第二节 水利建设工程项目划分和质量评定.....	(143)

第三节 安全生产管理	(149)
第四节 工程施工安全度汛与应急预案	(157)
第八章 合同管理	(162)
第一节 合同的概述	(162)
第二节 项目法人的施工合同管理	(165)
第九章 计划管理	(193)
第一节 年度投资计划申请和下达	(193)
第二节 年度工程实施计划管理的基本要求	(199)
第三节 地方配套资金计划落实和安排	(202)
第四节 计划调整、动用预备费	(203)
第五节 统计分析和统计报表	(204)
第十章 基本建设资金使用与管理	(214)
第一节 水利基本建设财务管理	(214)
第二节 水利基本建设工程投资构成和资金来源	(218)
第三节 水利基本建设工程款的管理	(221)
第四节 建设单位管理费的使用与管理	(223)
第五节 水利基本建设工程竣工财务决算编制	(224)
第六节 水利基本建设工程审计	(226)
第七节 水利基本建设资金管理使用中易出现的问题	(230)
第十一章 水利工程验收	(233)
第一节 水利工程项目验收概述	(233)
第二节 项目法人验收	(236)
第三节 项目法人在政府验收中的主要职责	(241)
第五节 病险水库除险加固项目验收	(262)
第十二章 档案信息管理	(267)
第一节 信息管理	(267)
第二节 档案管理	(276)
附录 重要法规和文件选编	(285)
一、法律	(286)
二、行政法规、部门规章及部委文件	(310)

第一章 水利工程建设管理法规

《中华人民共和国水法》的颁布施行，标志着我国水利工作已进入了依法治水的新时期。随着我国水法规体系的逐步建立和完善，规范水利工程建设管理的法规体系也已初步形成。依法进行水利工程建设管理，已成为依法治水的重要方面。

市场经济在一定意义上讲就是法制经济。每一个公民、每一个水利工作者都应具备一定的法律素质，具有一定的法律知识。项目法人是水利工程建设项目的责任主体，其法定代表人和全体工作人员都应掌握与水利工程建设直接有关的法律基础知识，并熟悉水利工程建设管理法规和有关政策规定，这样才能逐步提高依法管理的能力，使水利工程建设依法有序地进行，在保证质量的前提下，提高投资效益，确保工期，使水利工程建设项目获得预期的、良好的社会效益和经济效益。

第一节 法律基础知识

一、法律的概念和本质

（一）法律的概念

法律的产生经历了一个漫长的、复杂的过程，法律产生的标志是：国家的产生、诉讼与审判的出现、权利与义务的分离。马克思主义从唯物史观出发，深刻解释了法律的本质，从而把法律定义为：法律是国家制定、认可并依据国家强制力保证实施的，以权利和义务为调整机制，以人的行为及行为关系为调整对象，反映特定物质生活条件所决定的统治阶级或广大人民群众（指在社会主义社会）意志，以确认、保护和发展统治阶级或广大人民群众所期望的社会关系和价值目标为目的的行为规范体系。

简而言之，法律的概念可概括为四个基本特征，即：①法律是调节人们行为的规范；②法律是由国家制定、认可的一种特殊的行为规范；③法律是以规定的权利和义务的方式来运作的行为规范；④法律是由国家强制力保证实施的社会行为规范。

我国是社会主义国家，我国的法律属于社会主义法律范畴。我国的社会主义法律除了具备法律的一般特征外，本质上还具有与其他社会制度国家的法律不同的特征。首先，我国的社会主义法律是工人阶级和广大人民群众意志的表现。在深化改革和社会主义现代化建设中形成的以工人阶级为领导的广大人民群众的共同意志就是协调推进中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设，全面建设小康社会。具体而言，就是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。我国社会主义法律充分体现了阶级性与人民性的高度统一，也保证了其科学性和进步性。其次，我国社会主义法律虽然也是由国家强制力保证实施的行为规则，但是我国社会主义法律锋芒是指向一小撮敌视和破坏社会主义革命和建设的阶级敌人的，强制的目的是为了保护社会主义经济基础，维护工人阶级和广大人民群众根本利益。我国社会主义法律对人民也具有一定的强制性，人民违法也要受到制裁，但与阶级敌人相比，其强制性有着本质的不同。

综上所述,我国社会主义法律是工人阶级和广大人民群众意志和根本利益的体现,它是由社会主义国家制定或认可并以社会主义国家强制力保证实施的行为规则的总和,目的在于维护广大人民群众的社会关系和社会秩序,是实现广大人民群众根本利益的工具。

(二) 法律的本质

根据法律的概念,再分析法律与经济基础、法律与政策、法律与道德的关系,就可以清楚地揭示法律的本质。

1. 法律与经济基础的关系

(1) 法律是由社会经济基础决定并为其服务的。法律是建立在一定经济基础之上的上层建筑的组成部分,其性质是由经济基础的性质决定的,在同一社会形态里,当经济基础发生局部变化时,法律也应相应地发生一定的变化,否则作为上层建筑的法律就不能与经济基础相适应,并不能做到为其服务。

(2) 法律反作用于产生它的经济基础,起着积极的能动作用。要么促进其发展,要么阻碍其发展。

2. 法律与政策的关系

(1) 政策是统治阶级政治的集中体现。政策是统治阶级或广大人民群众为了自己的根本利益而制定的路线、方针和原则。

(2) 政策是法律依据。政策在实行中确为切实可行,达到了预期目标时,按照立法程序将政策条文化、定型化、法制化,即成为具有普遍约束力的法律规范,因此政策是法律依据和基础。

3. 法律与道德的关系

(1) 法律和道德都是社会行为规范。

(2) 法律与道德存在重大区别。首先,法律是阶级社会特有的,而道德规范存在于人类社会发展的每一个历史阶段;其次,法律是通过国家制定和认可的并由国家强制力保证施行的,而道德是人们在社会生活中,经过长期实践自然形成的,通常靠社会舆论、传统的习惯力量和人们的信念来维持;此外,道德调整的范围更广泛,不是任何道德上的义务都是法律上的义务,受到道德谴责的行为并非都要受到法律的制裁。

(3) 法律与道德是相辅相成、相互作用的。法律以其特有的强制性推行和保护道德,道德则以舆论的力量动员人们守法,也是对现行法律的重要补充。

二、我国法律规范的形式

我国社会主义法律规范的主要形式是规范性文件。规范性文件是相对于非规范性文件而言的。规范性文件是指国家机关在其权限范围内,按照法定程序制定和颁布的含有一定的具有普遍约束力的行为规则的文件。非规范性文件是指国家机关在其权限范围内发布的只对个别人或个别事有效而不包含具有普遍约束力的行为规则的文件,如判决书、任免令、公证书、逮捕证、结婚证等。

我国的国家机关分为以下五类,即:①权力机关。包括全国人民代表大会及其常务委员会以及地方各级人民代表大会及其常务委员会。②行政机关。包括国务院和地方各级人民政府及其所属部门和具有行政管理职能的直属机构。③军事机关。指中华人民共和国中央军事委员会。④司法机关。包括最高人民法院及地方各级人民法院。⑤检察机关。包括

最高人民检察院和地方各级人民检察院。

在我国，由于制定规范性文件的国家机关不同，其名称和法律效力也不同，根据《中华人民共和国立法法》的规定，依法律效力的由高至低，我国法律规范依次分为：

（一）宪法

宪法以法律的形式确认了中国各族人民奋斗的成果，规定了国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务，以及国家机构等，是我国的根本法，具有最高的法律效力。宪法的修改，必须由全国人大常委会或者五分之一以上的全国人大代表提议，并由全国人民代表大会全体代表的三分之二以上的多数通过。

（二）法律

法律分为基本法律和基本法律以外的其他法律。基本法律是指由全国人民代表大会制定和修改的刑事、民事、国家机构的和其他的法律。全国人民代表大会闭会期间，全国人民代表大会常务委员会可对基本法律进行部分补充和修改，但不得与该法律的基本原则相抵触。如 1999 年 12 月 2 日第九届全国人大常委会第十三次会议审议通过并公布了《中华人民共和国刑法修正案》，自公布之日起施行。

基本法以外的其他法律，是指由全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律。如现行的《中华人民共和国水法》经第九届全国人大常委会第二十九次会议于 2002 年 8 月 29 日修订通过，以江泽民主席签发的主席令第 74 号公布，自 2002 年 10 月 1 日起施行。

基本法律由全国人民代表大会主席团提请大会全体会议表决，由全体代表的过半数通过；其他法律一般应当经三次常务委员会会议审议后由委员长会议提请常委会全体会议表决，由常委会全体组成人员的过半数通过。全国人民代表大会或其常委会通过的法律由国家主席签署主席令予以公布。

法律解释权属于全国人大常委会，法律解释与法律具有同等效力。

（三）行政法规

行政法规指国务院根据宪法和法律而制定的规范性文件。行政法规由国务院组织起草，其决定程序依照中华人民共和国国务院组织法的有关规定办理，一般经国务院常务会议审议通过，由国务院总理签署国务院令发布、施行。如《建设工程质量管理条例》经 2000 年 1 月 10 日国务院第二次常务会议通过，以朱镕基总理 2000 年 1 月 30 日签发的国务院令 第 279 号发布、施行。

按《中华人民共和国立法法》（以下简称立法法）的规定，行政法规应当在公布后的 30 日内由国务院办公厅报全国人大常委会备案。

（四）地方性法规、自治条例和单行条例

1. 地方性法规

地方性法规包括省级地方性法规和较大的市地方性法规。较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市、经济特区所在的市和经国务院批准的较大的市。

省级地方性法规是指省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的情况下制定的规范性文件。由省级人民代表大会及其常委会制定的地方性法规，分别由大会主席团和常委会发布公告予以公布，并应于公布的 30 日内报全国人大常委会和国务院备案。

较大的市的地方性法规是指较大的市的人民代表大会及其常委会根据本市的具体情况 and 实际需要,在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下制定的规范性文件,但需报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后,由较大的市的人民代表大会常务委员会发布公告予以公布,并应于公布的 30 日内,由省、自治区人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

2. 自治条例和单行条例

民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化特点,制定自治条例和单行条例,对法律和行政法规的规定可以作出变通规定,但不得违背法律和行政法规的基本原则,不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。自治区的自治条例和单行条例,报全国人大常委会批准后生效;自治州、自治县制定的自治条例和单行条例,报省、自治区、直辖市人大常委会批准后生效。自治条例和单行条例经批准后,分别由自治区、自治州、自治县的人大常委会发布公告予以公布,自治区、自治州、自治县制定的自治条例和单行条例,由省、自治区、直辖市的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。

(五) 规章

规章包括部门规章和地方政府规章。

1. 部门规章

部门规章是指由国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定的规范性文件。部门规章应经部务会议或者委员会会议决定,由部门首长签署命令予以公布,并应于公布后的 30 日内报国务院备案。如《水利工程项目招标投标管理规定》于 2001 年 10 月 29 日由汪恕诚部长签署的水利部令第 14 号公布,自 2002 年 1 月 1 日起施行。

2. 地方政府规章

地方政府规章是指由省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定的规范性文件。地方政府规章应当经政府常务会议或者全体会议决定,由省长或自治区主席或者市长签署命令予以公布。在公布后的 30 日内,报国务院和本级人大常委会备案。较大的市的人民政府制定的规章应当同时报省、自治区的人大常委会和人民政府备案。

此外,我国习惯将“法规”赋予广泛的含义,泛指宪法、法律、行政法规、地方性法规、规章等法律规范的总称。

三、我国法律的效力体系

由于法律规范的权威和强制力的来源不同,各种法律规范之间存在着不同的效力等级,或称法律的位阶。不同位阶的法律规范构成了一个高低有序、效力不同的效力体系。对此,《中华人民共和国立法法》作了明确规定:

(1) 宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

(2) 法律的效力高于行政法规、地方性法规和规章。行政法规的效力高于地方性法

规和规章。

(3) 地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内较大的市的人民政府制定的规章。

(4) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

(5) 同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定；新的规定与旧的规定不一致的适用新的规定。

(6) 法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人大常委会裁决。行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。

(7) 地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照下列规定的权限作出裁决：
①同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决；②地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见：国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定，认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决；③部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时，由国务院裁决。

(8) 根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。

(9) 法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的，由有关机关依照《立法法》第八十八条规定的权限予以改变或者撤销：①超越权限的；②下位法违反上位法规定的；③规章之间对同一事项的规定不一致，经裁决应当改变或者撤销一方的规定的；④规章的规定被认为不适当，应当予以改变或者撤销的；⑤违背法定程序的。

四、我国社会主义法律关系

为了依法进行水利工程建设，作为建设活动主体的参建各方，应时刻明确自己处于何种法律关系之中，这样才能在建设活动中充分行使法律赋予的权利，并承担相应的法律责任和义务。

(一) 法律关系的概念

公民、法人和其他组织在社会生活的各个领域里结成了广泛的社会关系，社会主义法律关系是由社会主义法律规范所调整的社会关系。并不是所有的社会关系都能形成法律关系，只有当社会关系被某一（或某些）法律规范调整，并在这一关系的参加者之间形成一定的权利义务关系时，才能构成法律关系。换言之，法律关系是在法律规范调整一定社会关系的过程中所形成的权利义务关系。例如在工程建设中，项目法人和施工企业，他们之间存在一定的社会关系，当他们受《招标投标法》的调整，通过施工招投标，项目法人与中标施工企业双方根据各种法律、法规签订了施工合同，形成了权利义务关系后，即构成了法律关系。

(二) 我国社会主义法律关系的主体和客体

法律关系的参与者，是法律关系的主体，即法律关系中权利的享有者和义务的承担者。

任何一种法律关系，没有主体参加，都不可能成立。在我国，可以成为社会主义法律关系主体的有公民、国家、国家机关、企事业单位、集体经济组织、其他社会组织等。外国人、无国籍人也可以成为我国某些法律关系的主体。法律关系的客体是法律关系主体的权利义务所指向的对象。在我国，社会主义法律关系的客体包括：

(1) 财：一般指资金及各种有价证券。

(2) 物：法律意义上的物指可为人们控制的并具有经济价值的生产资料 and 消费资料。

(3) 行为：法律意义上的行为是指人的有意识的活动。如比赛、选举、演出、运输等。

(4) 非物质财富：法律意义上的非物质财富指人们脑力劳动的成果或智力方面的创作，也称为智力成果。

仅有法律规范并不能形成法律关系，要形成、变更、消灭法律关系必须有法律事实。法律事实分为事件（与个人意志无关）和行为（人的活动）两大类。

（三）我国的法律关系

各种不同的社会关系需要各种不同的法律规范去调整，从而形成各种不同的法律关系。我国的法律关系主要包括行政法律关系、民事法律关系、刑事法律关系。

任何一种法律关系都是靠主体的权利的行使和义务的履行来实现的。权利和义务构成法律关系的具体内容。

1. 民事法律关系

民事法律关系是指由民法调整的平等主体的公民之间、法人之间、公民与法人之间形成的权利义务关系。属于平权型法律关系，即法律关系的主体之间地位在法律上是平等的，相互间没有隶属关系。如在水利工程建设中，项目法人与施工、设计、监理、设备材料供应等单位签订的承包合同、委托合同、采购供应合同等，都构成了民事法律关系，双方享有各自的权利，也履行相应的义务。

2. 行政法律关系

行政法律关系是指由行政法调整的，在行政管理者和行政管理相对人之间形成的权利义务关系。属于隶属型法律关系，即法律关系主体之间存在隶属关系，一方应服从另一方。如一方为国家主管机关，具有依法行使国家管理的职权，在其管辖范围内，作为另一方的公民、法人和其他组织必须服从。如在水利工程建设中，由项目法人与质量监督机构代表上级主管部门签订的“质量监督书”，就是典型的行政法律关系。有些项目法人将其纳入合同的范畴是不对的。此外，水利工程建设项目的前期工作审批、计划和投资下达文件等均构成行政法律关系。

3. 刑事法律关系

刑事法律关系属于保护性法律关系。这种法律关系是在主体的权利与义务不能正常实现的情况下通过法律制裁而形成的，它是在违法行为的基础上产生的，是法律实施的非正常形式。刑事法律关系的主体一方是国家，另一方是违法者，国家拥有实现法律制裁的权利，而违法者具有承担由于实施违法行为所招致的法律责任的义务。在水利工程建设中，由于领导干部或工作人员渎职、玩忽职守或不廉政，造成重大工程质量事故、人身安全事故、环境污染事故或经济案件，给人民生命财产安全和社会安定造成重大损失，触犯刑律，必须追究刑事责任，就构成了刑事法律责任。

第二节 水利工程建设管理法规体系

一、水利工程建设管理法规与技术标准

水利工程建设管理的法规文件与水利工程建设技术标准，其性质是不同的：

法规文件是法律规范的形式，是指国家机关（包括权力机关、行政机关、军事机关、司法审判机关、检察机关等）在其权限范围内，按照法定程序制定和颁布的具有普遍约束力的，并以其强制力保证实施的行为规则的文件。具有法律效力，如不遵守或违反，就要承担法律责任。

技术标准是国家质量技术监督主管机关和行业主管部门审批和发布的，从技术控制的角度来规范和约束科学技术和生产建设等活动的文件，包括国家标准、行业标准和地方标准等。技术标准与法律规范（规范性文件）在制定机关、制定程序和颁布等方面有明显的不同，且技术标准中均未明确设定法律责任，加之很多现行的技术标准中的强制性条款与执行者视具体情况选择采用或推荐采用的技术要求混合在一起，其强制性和约束力大大削弱。因此，技术标准一般均不作为法律规范而纳入法律体系范畴，水利工程建设技术标准一般也未纳入“水利工程建设管理法规体系”中。

水利工程建设管理法规与水利工程建设技术标准的性质虽然不同，但二者又有密切的联系和统一性。首先，二者虽然其规范建设活动的角度和内容不同，但都是从事水利工程建设管理的重要依据。其次，二者的目标指向是一致的，都是为了满足建设项目的质量、工期、投资等约束条件，使其获得应有的社会效益和经济效益。二者相互联系，相辅相成，才能保证水利工程建设活动正常有序地进行，从而使项目建设达到预期的目标。例如水利工程建设项目的验收，其依据包括：有关法律、法规、规章和技术标准；经批准的立项文件、建设文件及相应的设计变更、修改文件、调概文件；施工图纸及主要设备技术说明书；施工合同文件等。现行水利工程项目验收的规章是《水利工程项目验收管理规定》（水利部令第30号，2006年12月18日），主要技术标准是《水利水电建设工程验收规程》（SL223—2008）。《水利工程项目验收管理规定》主要是为了规范验收管理，明确验收责任，规范验收行为而制定的规章，其中规定验收分为法人验收和政府验收两类，对每类验收的内容和组织作了规定，并设定了罚则，若违反规定将追究法律责任。而《水利水电建设工程验收规程》则从技术控制角度规定了验收应具备的条件、验收组织和程序、验收的主要工作以及有关验收资料和成果性文件等具体要求。因此，要搞好水利工程项目验收，上述规章和技术标准都要认真执行。

二、水利工程建设管理法规体系

（一）概述

1988年1月，《中华人民共和国水法》（以下简称《水法》）颁布伊始，水利部就提出要把水利法制建设作为水利的一项重要基础性工作来抓，全面贯彻实施《水法》。各级水行政主管部门坚持以《水法》宣传为先导，以水法规体系建设、水管理体系建设和水行政执法体系建设为重点，大力加强水利法制建设。

水法规体系是指由调整水事活动中社会经济关系、规范水事行为、管理全社会水事活动的法律规范组成的有机整体。为了有计划、有组织地开展水行政立法工作，逐步建立科学严谨、结构合理、相互配套、符合我国国情的水法规体系，水利部于 1988 年制定了《水法规体系总体规划》并于 1994 年进行了修订。至 2006 年 11 月，已颁布水法律 4 件、水行政法规和法规性文件 30 余件、部门水规章 80 余件、地方性水法规和地方政府水规章 800 余件，使各项水事活动基本上做到了有法可依，从而为依法行政和依法治水奠定了坚实的基础，为可持续发展水利提供了法律保障。

为了充分体现建设法治政府和中央治水方针及新时期水利发展思路，全面贯彻实施 2002 年修订《水法》确定的基本原则和水管理体制和制度，水利部于 2006 年 11 月又重新修订了《水法规体系总体规划》。确定水法规体系建设的总体思路是：按照落实科学发展观、深化体制改革、建设法治政府、构建和谐社会的要求，深入贯彻中央水利工作方针和可持续发展水利的工作思路，统筹经济社会与水利发展、统筹各项水利事业发展，以涉水事务社会管理、公共服务和水利改革方面的法规建设为重点，进一步健全、完善水法规体系，适应全面推进水利依法行政和可持续发展水利的需要。目标是：至 2010 年，初步建立适合我国国情的比较完备的水法规体系，使各项涉水事务有法可依，基本满足水利社会管理、公共服务和可持续发展的需要。到 2020 年，建立内容完整、配套协调、层级完善的水法规体系，满足全面推进水利依法行政和可持续发展水利的需要。

水法规按照制定机关和效力等级不同，包括水法律（全国人大及其常委会制定）、水行政法规（国务院制定）、部门水行政规章（水利部及联合有关部门制定），以及地方制定的地方性水法规和地方政府规章。按照调整的内容不同，水法规分为九类，即：①水资源管理；②防洪与抗旱管理；③水域与水工程管理；④水土保持管理；⑤流域管理；⑥水利投资与资产管理；⑦水利工程建设管理；⑧水行政许可与执法监督管理；⑨其他。

目前正在起草或论证，拟在“十一五”期间争取完成论证或争取颁行的立法项目，包括法律 4 件、行政法规 21 件、部门规章 48 件。

水利工程建设管理法规体系是水法规体系的组成部分，是其子体系之一。水利工程建设管理法规体系，是指由调整水利工程建设中的各种社会关系（含行政管理关系、经济协作关系及其相关的民事关系）、规范水利工程建设行为、监督管理水利工程建设活动的法律规范组成的有机整体。

（二）水利工程建设管理法规体系框图

水利工程建设管理法规体系包括与水利工程建设管理有关的法律、行政法规（含法规性文件）和部门规章。省级以下地方国家机关制定的地方性法规、地方政府规章及其他规范性文件也应纳入，但因数量较多，难以一一列出。由于法规文件的法律效力不同，现将水利工程建设管理法规体系以框图（图 1-1）表示。

（三）水利工程建设管理常用法规和政策明细

1. 法律

中华人民共和国民法通则

第六届全国人大第四次会议于 1986 年 4 月 12 日通过，以主席令第 37 号公布，自 1987 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国水法

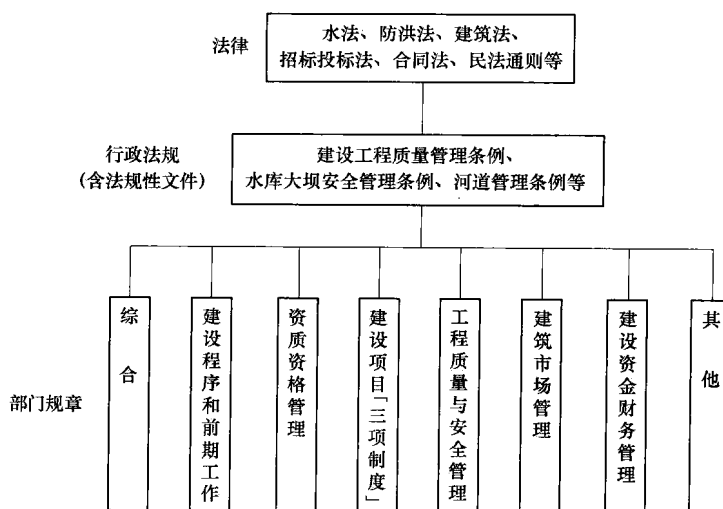


图 1-1 水利工程建设管理法规体系

第九届全国人大常委会第二十九次会议于 2002 年 8 月 29 日修订通过，以主席令第 74 号公布，自 2002 年 10 月 1 日起施行。内容共分 8 章 82 条，其中 33 条涉及工程建设与管理的内容。

中华人民共和国防洪法

第八届全国人大常委会第二十七次会议于 1997 年 8 月 29 日通过，以主席令第 88 号公布，自 1998 年 1 月 1 日起施行。内容共分 8 章 66 条，其中约 30 条涉及工程建设与管理的内容。

中华人民共和国水土保持法

第七届全国人大常委会第二十次会议于 1991 年 6 月 29 日通过，以主席令第 49 号公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国建筑法

第八届全国人大常委会第二十八次会议于 1997 年 11 月 1 日通过，以主席令第 91 号公布，自公布之日起施行。

中华人民共和国合同法

第九届全国人大常委会第二次会议于 1999 年 3 月 1 日通过，以主席令第 15 号公布，自 1999 年 10 月 1 日起施行。

中华人民共和国招标投标法

第九届全国人大常委会第十一次会议于 1999 年 8 月 30 日通过，以主席令第 21 号公布，自 2000 年 1 月 1 日起施行。

中华人民共和国安全生产法

第九届全国人大常委会第二十八次会议于 2002 年 6 月 29 日通过，以主席令第 70 号公布，自 2002 年 11 月 1 日起施行。

中华人民共和国行政许可法

第十届全国人大常委会第四次会议于 2003 年 8 月 27 日通过，以主席令第 7 号公布，

自 2004 年 7 月 1 日起施行。

2. 行政法规（含法规性文件）

河道管理条例（国务院令第 3 号，1988 年 6 月 10 日）

水库大坝安全管理条例（国务院令第 78 号，1991 年 3 月 22 日）

建设项目环境保护管理条例（国务院令第 253 号，1998 年 11 月 29 日）

建设工程质量管理条例（国务院令第 279 号，2000 年 1 月 30 日）

建设工程安全生产管理条例（国务院令第 393 号，2003 年 11 月 24 日）

中华人民共和国防汛条例（国务院令第 441 号修订，2005 年 7 月 15 日）

取水许可和水资源费征收管理条例（国务院令第 460 号，2006 年 2 月 21 日）

大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例（国务院令第 471 号修订，2006 年 7 月 7 日）

水利产业政策（国务院国发[1997]35 号，1997 年 10 月 28 日）

国务院关于整顿和规范市场经济秩序的通知（国发[2001]11 号，2001 年 4 月 27 日）

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，2000 年 7 月 15 日）

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，1999 年 2 月 13 日）

国家重大建设项目稽察办法（国务院办公厅国办发[2000]4 号，2000 年 7 月 21 日）

国务院办公厅关于进一步整顿和规范建筑市场秩序的通知（国办发[2001]81 号，2001 年 10 月 31 日）

国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见（国办发[2004]56 号，2004 年 7 月 12 日）

3. 部门规章及部委文件

综合

堤防工程建设管理暂行办法（水利部水建管[1999]78 号，1999 年 2 月 14 日）

关于贯彻落实《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若干意见的通知》的实施意见（水利部水建管[2001]74 号，2001 年 3 月 9 日）

病险水库除险加固工程项目建设管理办法（国家发改委办公厅、水利部办公厅“关于进一步加强病险水库除险加固工程管理有关部门的通知”之附件一，发改办农经[2005]806 号，2005 年 4 月 26 日）

水土保持工程建设管理办法（国家发改委、水利部关于下达 2007 年水土保持工程项目中央预算内专项资金（国债）投资计划的通知之附件三，发改委投资[2007]1686 号，2007 年 7 月 17 日）

重点小型病险水库除险加固项目管理办法（财政部、水利部财建[2007]1025 号，2007 年 12 月 29 日）

项目前期工作和建设程序管理

水库降等与报废管理办法（试行）（水利部令第 18 号，2003 年 5 月 26 日）

水利工程建设项目管理暂行规定（水利部水建[1995]128 号，1995 年 4 月 21 日）

水利工程建设程序管理暂行规定（水利部水建[1998]16 号，1998 年 1 月 7 日）