

SHUILI GONGCHENG JIANSHE JIANLI
LILUN YU SHIJIAN

水利工程建设监理 理论与实践

郭唐义 吴瑞新 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

水利工程建设监理 理论与实践

郭唐义 吴瑞新 主编



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是水利工程建设监理员培训教材，全书共十八章，重点讲解了水利工程建设监理管理制度、水利工程施工监理招标投标管理、水利工程建设施工监理合同及取费标准，以及水利工程建设合同管理、施工质量控制、施工投资控制、施工进度控制和施工安全控制等内容。

本书既可作为水利工程建设监理人员和其他有关部门技术管理人员的培训教材，也可作为高职院校相关专业师生的参考用书。

图书在版编目（C I P）数据

水利工程建设监理理论与实践 / 郭唐义, 吴瑞新主
编. -- 北京 : 中国水利水电出版社, 2013.2
ISBN 978-7-5170-0631-2

I. ①水… II. ①郭… ②吴… III. ①水利工程—监
理工作—技术培训—教材 IV. ①TV523

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第022369号

书 名	水利工程建设监理理论与实践
作 者	郭唐义·吴瑞新 主编
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 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 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	北京市北中印刷厂
规 格	184mm×260mm 16开本 17印张 403千字
版 次	2013年2月第1版 2013年2月第1次印刷
印 数	0001—1000册
定 价	68.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究



前 言



《中共中央国务院关于加快水利改革发展的决定》中指出：水是生命之源、生产之要、生态之基。兴水利、除水害，事关人类生存、经济发展、社会进步，历来是治国安邦的大事。加快水利改革发展，不仅事关农业农村发展，而且事关经济社会发展全局；不仅关系到防洪安全、供水安全、粮食安全，而且关系到经济安全、生态安全、国家安全。促进经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定，夺取全面建设小康社会新胜利，必须下决心加快水利发展，切实增强水利支撑保障能力，实现水资源可持续利用。

在 2011 年中央水利工作会议精神指引下，全国正掀起新一轮水利建设热潮。建设好水利工程，造福人民，是当代水利工作者应肩负的光荣历史使命。水利工程建设是一项艰巨而复杂的系统工程，涉及方方面面，其中，做好水利工程建设监理工作是一项不可或缺的重要环节。

我国的水利工程建设监理经过近 20 多年的创新发展，已基本形成了完善的理论和制度体系，积累了丰富的实践经验，正在向规范化、制度化、科学化方向深入发展。为了满足水利工程建设监理人员工作和学习的需要，进一步提高监理人员队伍素质，我们组织编写了《水利工程建设监理理论与实践》一书。本书是在编者长期从事监理实践和培训工作基础上，结合当前水利工程建设监理人员的知识需要而编写成的。本书在内容安排上突出了以下特点。

(1) 理论是指导监理工作的重要思想武器。本书结合监理的职责任务，全面介绍了监理的基本理论，以为监理人员深入开展监理工作和创新发展监理实践奠定理论基础。

(2) 法律法规是开展监理工作的重要依据。本书结合近年来我国新颁布的建设管理、建设监理、招标投标、合同管理以及质量管理、安全生产管理和环境保护等方面的法律法规，系统介绍了在水利工程建设监理工作中应掌握的法律法规知识，以为监理人员严格遵守有关法律法规和依法开展监理工作提供依据。

(3) 标准规范是开展监理工作的重要指南。本书集合近年来水利部组织编写并颁发的一系列规范、规程、标准和示范文本，全面介绍了标准规范在

监理工作中的应用，以为规范监理行为、提高监理水平提供指导。

(4) 监理实践经验是历史的借鉴。本书结合我国监理实践经验，深入总结提炼了一些成熟的做法，以为促进水利工程建设监理整体服务水平的提高。

本书由郭唐义、吴瑞新主编，其中第一章至第四章由吴瑞新编写，第五章至第七章由郭唐义编写，第八章至第十章由霍小力编写，第十一章至第十二章由郭成立编写，第十三章至第十五章由李志军编写，第十六章至第十八章由张先员编写。

本书编写中参考和引用了参考文献中的某些内容，谨向这些文献的作者致以衷心的感谢。

由于编者水平有限，书中谬误之处在所难免，恳请读者和行业同仁提出宝贵意见为感。

编者

2012年10月

于武汉

目 录

前言

第一章 水利工程项目管理概述	1
第一节 建设项目	1
第二节 建设项目管理	5
第三节 水利工程建设监理制度	9
第二章 水利工程监理单位和监理机构	16
第一节 水利工程建设监理单位	16
第二节 监理组织机构	24
第三章 水利工程施工监理合同	30
第一节 水利工程建设监理合同概述	30
第二节 水利工程施工监理合同示范文本	31
第四章 建设监理信息管理	37
第一节 建设监理信息管理概述	37
第二节 建设监理文档管理	41
第五章 水利工程施工合同	44
第一节 建设工程合同概述	44
第二节 水利工程施工合同文件	48
第六章 变更与索赔的管理	55
第一节 工程变更管理	55
第二节 施工索赔管理	58
第三节 监理人索赔管理	66
第七章 施工合同争议的解决	75
第一节 和解与调解	75
第二节 仲裁	77
第三节 诉讼	81
第四节 仲裁时效与诉讼时效	84
第八章 水利工程项目质量控制概述	88
第一节 基本概念	88
第二节 建设工程质量的形成过程及特点	92

第三节	工程质量的政府监督管理	95
第九章	施工阶段的质量控制	97
第一节	施工阶段的质量控制过程	97
第二节	质量控制的依据、方法及程序	99
第三节	单位工程开工条件的审查	102
第四节	施工过程中影响因素的质量控制	105
第五节	施工工序的质量控制	114
第十章	水利工程质量评定、验收和保修期的质量控制	120
第一节	工程质量评定	120
第二节	工程验收	145
第三节	保修期的质量控制	148
第十一章	水利工程质量事故的分析处理	150
第一节	工程质量事故及其分类	150
第二节	工程质量事故分析处理的程序与方法	152
第十二章	水利工程施工的安全控制	156
第一节	施工不安全因素分析	156
第二节	工程施工安全责任	160
第三节	施工安全技术措施审核和施工现场的安全控制	162
第十三章	水利工程建设投资绪论	166
第一节	投资与基本建设	166
第二节	建设项目投资与投资控制	170
第十四章	建设项目施工招标阶段的投资控制	174
第一节	施工合同价的分类	174
第二节	水利工程标底的编制	178
第三节	工程量清单	180
第十五章	施工阶段的投资控制	184
第一节	工程计量与计价控制	184
第二节	工程款支付控制	188
第三节	索赔费用控制	196
第十六章	水利工程建设进度控制绪论	204
第一节	建设项目进度控制概述	204
第二节	建设项目进度计划的表示方法	207
第十七章	网络计划技术基础知识	211
第一节	网络图	211
第二节	网络图的绘制	214

第三节	网络计划时间参数的计算	218
第四节	双代号时标网络计划及新横道图	224
第十八章	建设项目施工阶段的进度控制	230
第一节	建设项目施工进度控制的基本思想和目标系统	230
第二节	监理人施工进度控制的内容与权限	232
第三节	监理人施工进度计划的审批	238
第四节	施工进度的监督、分析与调整	239
第五节	实际进度与计划进度的比较方法	246
第六节	施工暂停管理	251
第七节	工期索赔	257
	参考文献	261

第一章 水利工程建设项目管理概述

第一节 建设项目

一、建设项目的概念

(一) 项目的含义及特性

项目是指在一定的约束条件下，具有特定的明确目标的一次性事业（或活动）。

项目所表示的事业或活动十分广泛，如技术更新改造项目、新产品开发项目、科研项目等。在工程领域，项目一般专指工程建设项目，如修建一座水电站、一栋大楼、一条公路等具有质量、工期和投资目标要求的一次性工程建设活动。

根据项目的内涵，项目一般具有如下特征。

1. 项目的目标性

任何一个项目，不论是大型项目、中型项目，还是小型项目，都必须有明确的特定目标。如建设工程项目的功能要求，即项目提供或增加一定的生产能力，或形成具有特定使用价值的固定资产和创造的效益。例如，修建一座水电站，其目标表现为形成一定的建设规模，建成后应具有发电供电能力，发挥社会、经济效益等。

2. 项目的一次性和单件性

所谓一次性，是指项目实施过程的一次性，它区别于周而复始的重复性活动。一个项目完成后，不会再安排实施与之具有完全相同开发目的、条件和最终成果的项目。项目作为一次性事业，其成果具有明显的单件性。它不同于现代工业化的大批量生产。因此，作为项目的决策者与管理者，只有认识到项目的一次性和单件性的特点，才能有针对性地根据项目的具体情况和条件，采取科学的管理方法和手段，实现预期目标。

3. 项目受人力、物力、时间及其他条件的制约性

任何项目的实施，均受到相关条件的制约。就一个工程项目建设而言，都有开工、竣工时间要求的限制，有劳动力、资金和其他物资供应的制约，以及受所在国家的法律、工程建设所在地的自然、社会环境等的影响。

(二) 建设项目的概念

建设项目（基本建设项目），是指按照一个总体设计进行施工，由若干个具有内在联系的单项工程组成，经济上实行统一核算，组织上实行统一管理的基本建设单位。

基本建设即固定资产的建设，包括建筑、安装和购置固定资产的活动及其与之相关的工作。

根据不同管理需要，项目划分的方式有所不同，按照《水利水电质量评定规程》（SL 176—2007）规定，大、中型水利水电工程划分为单位工程、分部工程、单元工程三级。

(三) 建设项目的特殊性

建设项目与其他项目相比，具有自己的特殊性。建设项目的特殊性主要从它的成

果——建设产品和它的活动过程——工程建设这两个方面来体现。主要体现在下列方面。

1. 建设产品的特殊性

(1) 总体性。

建设产品的总体性表现在：①它是由许多材料、半成品和产成品经加工装配而组成的综合物；②它是由许多个人和单位分工协作、共同劳动的总成果；③它是由许多具有不同功能的建筑物有机结合成的完整体系。例如一座水电站，它是由大坝、水轮发电机组等组成的；参与工程建设的单位除项目法人外，还有设计单位、施工单位、设备材料生产供应单位、咨询单位、监理单位等；整个工程不仅要有发电、输变电系统，而且要有水库、引水系统、泄水系统等有关建筑物，另外还要有相应的生活、后勤服务设施。

(2) 固定性。

一般的工农业产品可以流动，消费使用空间不受限制。而建设产品只能固定在建设场址使用，不能移动。

2. 工程建设的特殊性

(1) 生产的周期长。

由于建设产品体型庞大，工程量巨大，建设期间要耗用大量的资源，加之建设产品的生产环境复杂多变，受自然条件影响大，所以，其建设周期长，通常需要几年至十几年。一方面，在如此长的建设周期中，不能提供完整产品，不能发挥完全效益，造成了大量人力、物力和资金的长期占用；另一方面，由于建设周期长，受政治、社会与经济、自然等因素影响大。

(2) 建设过程的连续性和协作性。

工程建设的各阶段、各环节、各协作单位及各项工作，必须按照统一的建设计划有机地组织起来，在时间上不间断，在空间上不脱节，使建设工作有条不紊地顺利进行。如果某个环节的工作遭到破坏和中断，就会导致该工作停工，甚至波及其他工作，造成人力、物力、财力的积压，并可能导致工期拖延，不能按时投产使用。

(3) 施工的流动性。

这是由建设产品的固定性决定的。建设产品只能固定在使用地点，那么施工人员及机械就必然要随建设对象的不同而经常流动转移。一个项目建成后，建设者和施工机械就得转移到下一个项目的工地上去。

(4) 受自然和社会条件的制约性强。

一方面，由于建设产品的固定性，工程施工多为露天作业；另一方面，在建设过程中，需要投入大量的人力和物资。因此，工程建设受地形、地质、水文、气象等自然因素以及材料、水电、交通、生活等社会条件的影响很大。

二、建设项目的分类

为了管理和统计分析的需要，建设项目可从不同角度进行分类。水利部 1995 年印发的《水利建设工程项目实行项目法人责任制的若干意见》指出：“根据水利行业特点和建设项目不同的社会效益、经济效益和市场需求等情况，将建设项目划分为生产经营性、有偿服务性和社会公益性三类项目。”

生产经营性项目包括城镇、乡镇供水和水电项目。这类项目要按社会主义市场经济的

需求,以受益地区或部门为投资主体,使用资金以贷款、债券和自筹等各项资金为主。国家在贷款和发行债券方面通过政策性银行给予相应的优惠政策。

有偿服务性项目包括灌溉、水运、机电排灌等项工程。这类项目应以地方政府和受益部门、集体和农户为投资主体,使用资金以部分拨款、拨改贷(低息)、贴息贷款和农业开发基金有偿部分为主。大型重点工程也可争取利用外资。

社会公益性项目包括防洪、防潮、治涝、水土保持等工程项目。这类工程应以国家(包括中央和地方)为投资主体,使用资金以财政拨款(包括国家预算内投资、国家农发基金、以工代赈等无偿使用资金)为主。对有条件的经济发达地区亦可使用有偿资金和贷款进行建设。

三、水利工程建设程序

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的实践经验的基础上,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,规定每一阶段的工作内容、原则以及审批权限,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。

水利部《水利工程建设项目管理规定(试行)》(水建 128 号)文件规定,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。

水利工程项目建设程序中,通常将项目建议书、可行性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,初步设计以后作为另一大阶段,称为项目实施阶段,最后是生产阶段。

(一) 项目建议书

项目建议书是要求建设某一具体工程项目的建议文件,是基本建设程序中最初阶段的工作,是投资决策前对拟建项目的轮廓设想。项目建议书应根据国民经济和社会长远规划、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。

水利工程的项目建议书按照《水利水电工程项目建议书编制暂行规定》(水利部水规计[1996] 608 号)进行编制。项目建议书编制一般由政府委托有相应资格的设计单位承担;并按国家现行规定权限向主管部门申报审批。编制完成后,按照建设总规模和限额的划分审批权限报批。

(二) 可行性研究报告

可行性研究在批准的项目建议书基础上进行,应对项目方案进行比较,按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。我国从 20 世纪 80 年代初将可行性研究正式纳入基本建设程序,规定大中型项目、利用外资项目、引进技术和设备进口项目都要进行可行性研究,其他项目有条件的也要进行可行性研究。

可行性研究报告由项目法人(或筹备机构)组织,按照《水利水电工程可行性研究报告

告编制规程》(电力部、水利部电办[1993] 112号)编制,承担可行性研究工作的单位应是经过资格审定的规划、设计和工程咨询单位。

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。

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。经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。

项目可行性报告批准后,应正式成立项目法人,并按项目法人责任制实行项目管理。

(三) 初步设计

设计是对拟建工程的实施在技术上和经济上所进行的全面而详细的安排,是基本建设计划的具体化,是整个工程的决定环节,是组织施工的依据。它直接关系到工程质量和将来的使用效果。

根据建设项目的不同情况,设计过程一般划分为两个阶段,即初步设计和施工图设计。重大项目和技术复杂项目,可根据不同行业的特点和需要,增加技术设计阶段。从水利工程项目建设程序角度讲,初步设计是建设程序的一个阶段,技术设计一般属于施工准备阶段的工作,施工图设计在项目建设实施阶段进行。

初步设计文件报批前,一般须由项目法人委托有相应资格的工程咨询机构或组织行业各方面(包括管理、设计、施工、咨询等方面)的专家,对初步设计进行补充、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。

(四) 施工准备

项目法人向主管部门提出主体工程开工申请报告前,必须进行准备工作,主要包括:

- (1) 建设项目已列入国家或地方年度计划,落实年度建设资金。
- (2) 施工现场的征地、拆迁。
- (3) 完成施工用水、电、通信、路和场地平整等工程。
- (4) 完成必需的生产、生活临时建筑工程。
- (5) 组织招标设计、咨询、设备和物资采购等服务。
- (6) 选择设计单位并落实初期主体工程施工详图设计。
- (7) 组织项目监理、设备采购、施工等招标。

在《水利工程建设程序管理暂行规定》(水利部水建[1998] 16号)中,要求进行施工准备前必须办理报建手续。之后,在水利部2005年4月28日发布的《关于水利行政审批项目目录的公告》中,水利工程项目报建审批列入《国务院决定取消的水利行政审批项目目录》中而被取消。

(五) 建设实施

建设实施阶段是指主体工程的建设实施。建设项目经批准开工后,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。项目法人按照批准的建设文件,发挥项目管理的主导地位,组织工程建设,协调有关建设各方的关系和建设外部环境。保证项目建设目标的实现;参与项目建设的各方,依照项目法人与设计、监理、工程承包单位以及材料与设备采购等有关各方签订的合同,行使各方的合同权利,并

严格履行各自的合同义务；对于重要建设项目，须设立质量监督项目站，行使政府对项目建设的监督职能。

（六）生产准备

生产准备是为使建设项目顺利投产运行在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。根据建设项目或主要单项工程的生产技术特点，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。主要内容包括：生产组织准备、招收和培训人员、生产技术准备、生产物资准备、正常的生活福利设施准备、签订产品销售合同等。

（七）竣工验收

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。

水利建设工程项目的验收应严格执行《水利建设工程项目验收管理规定》（水利部令[2006]第30号）和《水利水电建设工程验收规程》（SL 223—2008）。

（八）后评价

项目后评价是固定资产投资管理工作的重要内容。在项目建成投产后（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：①影响评价；②经济效益评价；③过程评价。

项目后评价一般按三个层次组织实施，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。

第二节 建设项目管理

一、建设项目管理的概念

建设项目管理是指在建设项目生命周期内所进行的有效计划、组织、协调、控制等管理活动，其目的是在一定的约束条件下最优地实现项目建设的预定目标。

建设项目管理的内容十分广泛，即通过一定的组织形式，采取各种措施、方法，对投资建设的工程项目的全部工作，包括从项目建议书、可行性研究、项目的决策、设计、施工、设备询价、竣工验收等系统的过程，进行计划、组织、协调、控制，以达到保证建设项目的质量，缩短建设工期，提高投资效益的目的。

建设项目管理者应当是建设活动的所有参与组织，包括项目法人、设计单位、监理单位、施工单位等。在一般情况下，由项目法人进行建设项目的全过程管理，即从项目立项直至项目竣工验收的全过程。由项目法人委托监理单位开展的项目管理称之为建设监理。由设计单位进行的项目管理，一般限于设计阶段，我们把它称之为设计项目管理。由施工单位进行的项目管理限于施工阶段，我们把它称之为施工项目管理。

二、建设项目管理的基本职能

管理的职能是指管理者在管理过程中所从事的工作。有关管理职能的划分目前还不够统一，如“计划、组织、协调、控制”，“计划、组织、指挥、协调和控制”，“计划、组织和控制”，“计划、组织、指挥、协调、控制、人事和通讯联系”，“计划、组织、控制和激

励”等不同划分。从项目管理的特点出发,项目管理的基本职能一般包括以下4种职能。

(一) 计划职能

计划是全部管理职能中最基本的一个职能,也是管理各职能中的首要职能。项目的计划管理,就是把项目目标、全过程和全部活动纳入计划轨道,用一个动态的计划系统来协调控制整个项目的进程,随时发现问题,解决问题,使建设项目协调有序地达到预期的目标,即质量目标、工期目标和投资目标。

(二) 组织职能

组织是项目建设计划 and 目标得以实现的基本保证。管理的组织职能包括两个方面:其一是组织的结构,即根据项目的管理目标和内容,通过项目各有关部门的分工与协作、权力与责任,建立项目实施的组织结构;其二是组织行为,通过制度、秩序、纪律、指挥、协调、公平、利益与报酬、奖励与惩罚等组织职能,建制团结与和谐团队精神,充分发挥个人与集体的能动作用,激励个人与集体的创新精神。

(三) 协调职能

项目的不同阶段、不同部门、不同层次之间存在大量的结合部,这些结合部之间的协商与沟通是项目的重要职能。协调的前提在于不同阶段、部门或层次之间存在利益联系与利益冲突,协调的依据是国家有关工程建设的法律、法规、规章,建设项目的批准文件 and 设计文件以及规定这种不同主题之间利益联系 of 合同,协调的目的是正确处理项目建设过程中总目标与阶段目标、全局利益与局部利益之间的关系,保证项目建设的顺利进行。

(四) 控制职能

在项目建设过程中,通过计划、决策、反馈、调整对项目实行有效的控制,是项目管理的重要职能。项目控制的方式一般是通过对项目进行目标的分解,确定阶段性控制性目标和子目标,在项目计划实施过程中,通过预测、预控和检查、监督项目目标的实现情况,并将其与计划目标值对比。若实际与计划目标之间出现偏差,则应分析其产生的原因,及时采取措施纠正偏差,力争使实际执行情况与计划目标值之间的差距减小到最低程度,确保项目目标的圆满实现。建设项目的 main 控制目标一般包括质量控制、工期控制和投资控制。

三、建设项目的管理体制

1978年冬改革开放以来,我国在基本建设领域进行了一系列的改革,通过推行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制等三项制度改革,形成了以国家宏观监督调控为指导,项目法人责任制为核心,招标投标制和建设监理制为服务体系的建设项目管理体制基本格局。出现了以项目法人为主体的工程招标发包体系,以设计、施工和材料设备供应为主体的投标承包体系,以及建设监理单位为主体的技术服务体系等市场三元主体。三者之间以经济为纽带,以合同为依据,相互监督,相互制约,形成建设项目组织管理体制的新模式。

(一) 项目法人责任制

1949年新中国成立后的几十年,由于我国长期实行计划经济,建设项目的投资和决策都是国家或地方政府,建设项目的任务用行政手段分配,投资靠国家拨款,其投资建设 of 责任主体不具体。改革开放以后,随着我国社会主义市场经济体制的深入,工程项目的建设也纳入了市场经济的轨道,项目投资体制发生了重大变化,出现了多元化的投资格

局，项目投资者由过去单一的国家或地方政府为主，变成了国家（中央）、地方政府、企业、个人、外商和其他法人团体的多种形式。

1992 年，国家计委颁发了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》[计建设(1992)2006 号文件]，1996 年进一步颁发了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》[计建设(1996)637 号文件]，推出了投资体制改革新举措，实行项目法人责任制。实行项目法人责任制，是适应发展社会主义市场经济，转换项目建设与经营体制，提高投资效益，实现我国建设管理模式与国际接轨，在项目建设与经营全过程中应用现代企业制度进行管理的一项具有战略意义的重大举措。实行项目法人责任制的目的，是要使各类投资主体形成自我发展、自主决策、自担风险和讲求效益的建设和运营机制，使各类投资主体成为从项目建设到生产经营均独立享有民事权利和承担民事义务的法人。

1. 实行项目法人责任制范围

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）文件规定，根据水利行业特点和建设项目不同的社会效益、经济效益和市场需求等情况，将建设项目划分为生产经营性、有偿服务性和社会公益性三类项目。生产经营性项目原则上都要实行项目法人责任制，其他类型的项目应积极创造条件，实行项目法人责任制。

2. 项目法人设立

国家计委颁发的《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》文件规定：国有单位经营性基本建设大中型项目在建设阶段必须组建项目法人。

新上项目在项目建议书被批准后，应及时组建项目法人筹备组，具体负责项目法人的筹建工作。项目法人筹备组应主要由项目的投资方派代表组成。有关单位在申报项目可行性研究报告时，须同时提出项目法人的组建方案，在项目可行性研究报告经批准后，正式成立项目法人。

2000 年 7 月，国发[2000] 20 号文件批准转发了国家计委、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》。文件明确规定：根据作用和受益范围，水利工程项目划分为中央项目和地方项目。中央项目由水利部（或流域机构）负责组织建设并承担相应责任，地方项目由地方人民政府组织建设并承担相应责任。项目的类别在审批项目建议书或可行性研究报告时确定。中央项目由水利部（或流域机构）负责组建项目法人，任命法人代表。地方项目由项目所在地的县级以上地方人民政府组建项目法人，任命法人代表，其中总投资在 2 亿元以上的地方大型水利工程项目，由项目所在地的省（自治区、直辖市及计划单列市）人民政府负责或委托组建项目法人，任命人民代表。

由原有企业负责建设的基建大中型项目，需新设立子公司的，要重新设立项目法人，并按上述规定的程序办理；只设分公司或分厂的，原企业法人即是项目法人。对这类项目，原企业法人应向分公司或分厂派遣专职管理人员，并实行专项考核。

3. 项目法人职责

项目法人的主要职责为：

（1）负责组建项目法人在现场的建设管理机构；

- (2) 负责落实工程建设计划和资金；
- (3) 负责对工程质量、进度、资金等进行管理、检查和监督；
- (4) 负责协调项目的外部关系。

项目法人应当按照《合同法》和《建设工程质量管理条例》的有关规定，与勘察设计单位、施工单位、工程监理单位签订合同，并明确项目法人、勘察设计单位、施工单位、工程监理单位质量终身责任人及其应负的责任。

(二) 招标投标制

招标是商品经济高度发展的产物。商品经济的发展，带来了大宗商品交易，交易市场的竞争便产生了招标采购方式。招标是最富有竞争性的采购方式。招标采购能给招标者带来最佳的经济利益。在世界市场经济体制的国家和世界银行、亚洲开发银行、欧盟组织等国际组织的采购中，招标采购已成为一项事业，不断发展和完善，现在已经形成一套较成熟的可供借鉴的管理制度。

早在1984年11月20日，国家计划委员会、原城乡建设环境保护部就颁发了《建设工程招标投标暂行规定》。1992年11月6日，建设部又以23号令发布了《工程建设施工招标投标管理办法》。各省、市、自治区及有关部门也相继出台了一系列适合本地区、本部门具体情况的招标投标管理规定和实施细则。水利部于1989年4月29日颁发了《水利工程施工招标投标工作的管理规定（试行）》。1995年4月21日，水利部根据近年来的具体情况对1989年颁布的试行规定进行修改和补充，制定并颁发了现行的《水利工程项目施工招标投标的管理规定》。根据国务院产业政策的有关规定，国家计委于1997年8月18日进一步颁布了《国家基本建设大中型项目实行招标投标的暂行规定》，明确规定了招标投标的范围包括：“建设项目主体工程的设计、建筑安装、监理和主要设备、材料供应、工程总承包单位以及招标代理机构，除保密上有特殊要求或国务院另有规定外，必须通过招标确定。其中，设计招标可按行业特点和专业性质，采取不同阶段的招标。”

招标投标制是市场经济体制下建设市场买卖双方的一种主要的竞争性交易方式。我国在工程建设领域推行招标投标制，是为了适应社会主义市场经济的需要，在建设领域引进竞争机制，形成公开、公正、公平和诚实信用的市场交易方式，择优选择承包单位，促使设计、施工、材料设备生产供应等企业不断提高技术和管理水平，以确保建设项目质量和建设工期，提高投资效益。

1999年8月30日，《中华人民共和国招标投标法》经九届全国人大常委会第十一次会议通过。该法的颁布实施，对规范招标投标行为，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，提高经济效益，保证项目质量，具有重要的意义。水利部相继颁发了《水利工程项目招标投标管理规定》、《水利工程建设监理招标投标管理办法》、《水利工程建设材料设备招标投标管理办法》等一系列文件。

(三) 建设监理制

1988年7月，建设部颁发了“关于开展建设监理工作的通知”，水利部于1990年11月颁布了《水利工程建设监理规定（试行）》；1999年11月颁布了《水利工程建设监理规定》（水利部水建管[1999]637号）；2006年12月18日，水利部又以第28号部长令，颁布了《水利工程建设监理规定》（2007年2月1日起施行），它标志着我国水利工程建



设管理体制的改革进入了一个崭新的阶段。建设监理制是我国建设项目组织管理的新模式。它是以专门从事工程建设管理服务的建设监理单位，受项目法人的委托，对工程建设实施的管理。我国的建设监理制度，是为了适应我国社会主义市场经济的发展，改革旧的建设项目管理体制，以提高建设管理水平和投资效益；结合我国国情，借鉴国际工程项目管理先进经验与模式，建立具有中国特色的一种新的建设项目管理制度。

目前，在水利水电建设中，招标投标制在施工与设备采购方面已全面推行，建设监理制也已经历了试点阶段而进入全面推行阶段；项目法人责任制已有良好的开端并迅速全面发展。实践证明，三项建设管理制度改革措施的实行，必将并已经进一步提高我国建设管理水平，促进我国水利水电建设事业的发展。

第三节 水利工程建设监理制度

一、建设监理的概念

建设监理是指具有相应资质的监理单位受工程建设项目法人的委托，依据国家有关工程建设的法律、法规，以及经建设主管部门批准的工程项目建设文件、建设工程监理合同和建设工程合同，对工程建设实施的专业化管理。

建设监理活动的实现，应当有明确的执行者，即监理组织；应当有明确的行为准则，它是监理的工作依据；应当有明确的被监理行为和被监理的“行为主体”，它是监理的对象；应当有明确的监理目标和行之有效的监理方法和手段。

二、建设监理的特点

（一）建设监理是针对工程建设所实施的监督管理活动

建设监理活动是围绕工程项目来进行的，其对象为新建、改建和扩建的各种工程项目。这里所说的工程项目实际上是指建设项目。建设监理是直接为建设项目提供管理服务的行业，监理单位是受项目法人委托为建设项目提供管理服务的主体。

（二）建设监理的行为主体是监理单位

建设监理的行为主体是监理单位。监理单位是具有独立法人资格，并依法取得建设监理单位资质证书专门从事工程建设监理的社会中介组织。只有监理单位才能按照独立、自主的原则，以“公正的第三方”的身份开展工程建设监理活动。非监理单位所进行的监督管理活动一律不能称为工程建设监理。例如，政府有关部门所实施的监督管理活动就不属于工程建设监理范畴；项目法人进行的所谓“自行监理”，以及不具备监理单位资格的其它单位所进行的所谓“监理”都不能纳入工程建设监理范畴。

项目法人能否“监理”？在市场经济条件下，项目法人作为建设项目管理主体，他应当拥有监督管理权。也就是说，项目法人实施自行管理并非不可以。但是，自行管理既不是社会化、专业化的监督管理活动，也不是“第三方”的监督管理活动。因此，不能将它称之为建设监理。

（三）建设监理被监理的对象涉及多个方面

建设监理的对象是与项目法人签订工程建设合同的设计、施工或设备材料生产供应单位。监理单位与设计、施工或设备材料生产供应单位的关系不是合同关系，他们之间不得