

# 水利工程建设管理概述

湖北省水利厅建设处 彭学文

## 一、水利建设项目的分类

水利建设项目是指通过固定资产投资形成水利固定资产并发挥社会和经济效益的水利项目。

### （一）按工程的功能和作用分类

1、公益性项目：指具有防洪、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、蓄滞洪区安全建设、除涝、水土保持、生态建设、水资源保护、贫困地区人畜饮水、防汛通讯、水文等设施等。

2、准公益性项目：指既有社会效益，又有经济效益的水利项目其中大部分是以社会效益为主。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）根据对社会和国民经济发展的影响分类

1、中央项目：指跨省（自治区、直辖市）的大江大河的骨干治理工程项目和跨省（自治区、直辖市）、跨流域的引水及水资源综合利用等对国民经济全面有重大影响的项目，如正在组织建设

的南水北调工程。

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、中小型水电建设项目。

地方项目又分为：中央参与投资的地方项目、中央补助投资地方项目和一般地方项目。如长江干堤加固工程项目、分蓄洪区工程建设项目等属于中央参与投资的地方项目；重点病险水库除险加固工程、大型灌区续建配套与节水改造工程、大型排涝泵站更新改造工程、农村饮水安全工程、水利血防工程等属于中央补助投资地方项目。

一般地方项目又分为三类：省级全额投资或投资为主的项目、省级补助投资项目和市、县自筹资金建设项目

### （三）按照工程规模和投资额分类

1、大型项目：一级堤防和重要的二级堤防工程、总库容 1 亿立方米及以上水库工程、总装机容量 25 万千瓦及以上水电工程、灌溉面积 50 万亩及以上灌溉工程、过闸流量  $1000\text{m}^3/\text{s}$  及以上水闸工程、装机流量  $50\text{m}^3/\text{s}$  及以上或总装机功率为 1 万 kw 及以上泵站工程、总投资额超过国家有关规定的水利工程等。

2、中型项目：一般二级堤防工程、总库容 1 亿立方米以下 1000 万立方米及以上水库工程、总装机容量 25 万千瓦以下 5 万千瓦及以上水电工程、灌溉面积 50 万亩以下 5 万亩及以上灌溉工程、过闸流量  $1000\text{m}^3/\text{s}$  以下  $100\text{m}^3/\text{s}$  及以上水闸工程、装机流量  $50\text{m}^3/\text{s}$  以下  $10\text{m}^3/\text{s}$  及以上或总装机功率为 1 万 kw 以下 1000kw 及以上泵

站工程、总投资额 3000 万元及以上水利工程等。

3、小型项目：大中型项目以外的项目。

（四）我省水利工程建设管理分级管理规定

为合理划分水利水电工程建设管理事权，明确分级管理职责，加强和规范水利水电工程建设管理，省水利厅出台了《关于水利水电工程建设管理分级管理的实施意见》(鄂水利发〔2007〕6号)，省水利厅主要负责大型和重要中型项目的直接监管，其他项目由市州水行政主管部门负责监管。农村安全饮水、小型水库加固、中小河流治理、小型农田水利等中小水利工程均由市州负责监管，目前，部分市州也出台本行政区域内的分级管理规定。

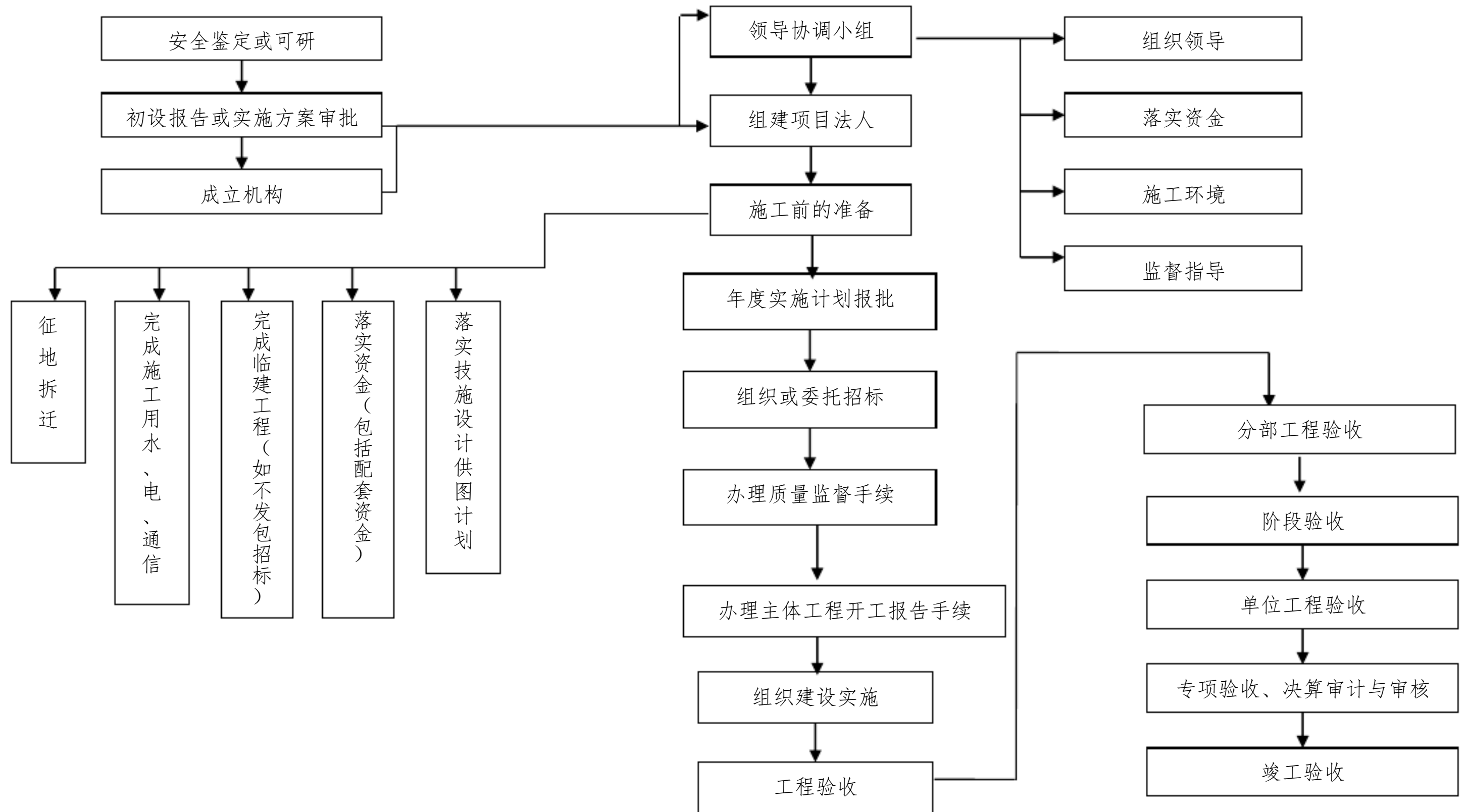
## 二、水利工程建设程序

建设程序是指法律、法规和规范性文件规定的进行工程建设各项工作的先后次序，反映了基本建设活动的客观规律。

水利项目基建程序一般分为 8 个阶段，即项目建议书、可行性研究、设计（初步设计）、施工准备、建设实施、生产准备、竣工验收、后评价阶段。

根据国家有关规定，中小型项目一般减化了相关程序，比如小型水库加固项目建议书以规划代替，同时减化了可研阶段，进入规划内的项目直接进行初步设计。

## 目前,我省水利工程建设实际工作程序



### 三、水利工程建设“四制”管理

#### (一) 项目法人责任制

##### 1、项目法人的基本概念

水利工程项目法人是指作为水利工程建设项目的责任主体，具有与水利工程项目建设管理或全过程管理有关的民事权利能力和民事行为能力，能在建设管理活动中独立享有有关民事权利和承担民事义务的组织。简而言之，水利工程项目法人是专门从事水利工程项目建设管理（公益性水利项目）或全过程管理（经营性水利项目）的法人。它是按照法定条件和程序组建，具备民事主体资格。

##### 2、规范组建项目法人

按照建设管理相关法规规章规定、省厅《贯彻落实中央和省两个 1 号文件加强水利建设管理工作的意见的通知》和分级管理原则，小型水利建设项目由县级水行政主管部门提出组建方案报县级人民政府批准，县级水行政主管部门主要负责人不得担任项目法人代表。

项目法人应具备的基本条件：1、法人代表应为专职人员。法人代表应熟悉有关水利工程建设方针、政策和法规，有丰富的建设管理经验和较强的组织协调能力；2、技术负责人应具有中高级专业技术职称，有丰富的技术管理经验和扎实的专业理论知识，能独立处理建设中的重大技术问题；3、人员结构合理，应包括满足工程建设需要的技术、经济、财务、招标、合同管理等方面的

管理人员。4、有适应工程需要的组织机构，并建立完善的规章制度。

鉴于县级建设任务重、建管人才相对缺乏的特点，应积极推行集中建设管理，以县（市）为单元组建一个项目法人，承担本地区各类中小型水利工程的建设管理职责，不同类型的多个小型项目可按类别组建多个项目部，分别承担不同类型中小型水利工程的建设管理职责。

项目法人不具备项目建设管理能力的，可以实行代建制，按照《湖北省水利工程项目实施代建制暂行办法》的要求，选择具备资格的单位实施代建。

### 3、项目法人组建的一般原则

新建项目，根据工程建设的需要，可按照建管一体的模式或建管分离的模式组建项目法人。按照建管一体模式建设的项目，项目法人在工程竣工验收后则成为工程管理机构；按照建管分离模式建设的项目，工程竣工验收后由项目法人移交给工程管理机构。

除险加固、续建配套、改建扩建等建设项目，一般由原工程管理机构作为项目法人，如原工程管理机构不具备项目法人条件的，可以其为基础充实力量组建项目法人或重新组建项目法人。

### 4、项目法人职责

项目法人是项目建设的责任主体，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。

其主要职责是：1、组织项目前期工作；2、按照批准的建设规模、内容、标准组织工程建设；3、负责办理工程质量监督、工程报建和主体工程开工报告报批手续；4、负责与项目所在地的乡镇及有关部门协调解决好工程建设外部条件；5、依法对工程项目的监理、施工和材料及设备等组织招标，并签订有关合同；6、组织编制、审核、上报项目年度建设计划，落实年度工程建设资金，严格按照概算控制工程投资，用好、管好建设资金；7、负责监督检查工程建设管理情况，包括工程工期、质量、生产安全情况等；8、负责组织制订、上报在建工程度汛计划、相应的安全度汛措施，并对在建工程安全度汛负责；9、负责组织编制竣工决算；10、负责按照有关验收规程组织或参与验收工作；11、负责工程档案资料的管理，包括对各参建单位所形成档案资料的收集、整理、归档工作进行监督、检查。

## 5、项目法人与参建各方的关系

1、项目法人与勘察设计单位的关系是通过双方签订的委托合同体现的。设计委托合同确定了项目法人与勘察设计单位之间的民事法律关系，双方作为合同主体，在法律上是平等的。双方应按约定的权利义务履行合同。2、项目法人与承包人（施工单位、设备材料供应单位等）的关系也是平等主体之间的民事法律关系，双方的权利义务通过承包合同约定。在实行建设监理制的情况下，形成了项目法人、承包人、监理人“三方”管理体制，监理作为第三方，其管理行为更加有力和客观。在建设过程中发生问题，项

目法人不再直接找承包人，而是通过监理与承包人联系解决。项目法人与承包人之间相互提出的工作要求，均应由监理负责送达，不得绕开监理由双方直接处置。3、项目法人与监理单位的关系也是平等主体之间的民事法律关系。项目法人将合同约定的一些事项委托给监理单位，监理单位必须按照“公正、独立、自主”的原则开展工作，不受项目法人意志支配。

## 6、对项目法人的考核管理

①项目主管部门负责对项目法人及其法定代表人和技术、经济负责人的考核管理工作。

②项目主管部门要根据项目法定代表人、技术负责人和经济负责人等岗位的特点，确定考核内容、考核指标和考察标准，对其实行年度考核和任期考核，重点考核工作业绩，并建立业绩档案。

### ③考核的主要内容包括：

a 遵守国家颁布的固定资产投资、资金管理与建设管理的法律、法规和规章的情况。

b 年度建设计划和批准的设计文件的执行情况。

c 建设工期、工程质量和生产安全情况。

d 概算控制、资金使用和工程组织管理情况。

e 生产能力和国有资产形成及投资效益情况。

f 土地、环境保护和国有资源利用情况。

g 精神文件建设情况。



h 信息管理、工程档案资料管理情况。

i 其他需考核的事项。

④建立奖惩制度。根据项目建设的考核情况，项目主管部门可在工程造价、工期和生产安全得到有效控制，工程质量优良或合格的前提下，对为建设项目做出突出成绩的项目法定代表人及有关人员进行奖励，资金可在工程建设结余中列支；对在项目建设中出现较大工程质量和生产安全事故的项目法定代表人及有关人员进行处罚。

## （二）招标投标制

### 1、依据的法律、法规和部门规章制度

#### （1）法律法规

《招标投标法》；

《关于国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工的意见》（国办发〔2000〕34号）。

#### （2）部门规章

联合颁发：《评标委员会和评标方法暂行规定》（2001年）

《工程建设项目施工招标投标办法》（2003年）

《工程建设项目勘察设计招标投标办法》（2003年）

《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》（2004年）

《〈标准施工招标资格预审文件〉和〈标准施工招标文件〉试行规定》（九部委56号令，2007年）

水利部：《水利工程建设项目招标投标管理规定》（2001年）

(2004 年)

《水利工程项目重要设备材料采购招标投标管理办法》(2002 年)

《水利工程项目监理招标投标管理办法》(2002 年)

### 3) 省政府文件

《省人民政府关于进一步规范省级招标投标工作的通知》  
(2005 年)

《湖北省招标投标管理办法》(省政府 306 号令, 2007 年)

### (4) 省水利厅的规范性文件

《湖北省水利工程项目招标投标管理办法(修订稿)》  
(2009 年)

《湖北省水利水电工程招标代理机构遴选实施办法》  
(2010 年)

《湖北省重点水利工程项目招标评标办法》(2010 年)

《湖北省水利工程评标专家管理实施办法》(2004 年)

《湖北省水利工程项目招标代理管理办法(试行)》(2006 年)

## 2、依法要求招标的具体范围和标准

### ①具体范围:

关系社会公共利益、公共安全的防洪、排涝、灌溉、水力发电、引(供)水、滩涂治理、水土保持、水资源保护等水利工程项目;

——使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的水利工程建设项目。

## ②规模标准

——施工单项合同估算价在 200 万元人民币以上的；

——重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在 100 万元人民币以上的；

——勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在 50 万元人民币以上的；

——单项合同估算价低于上述规定的标准，但项目总投资额在 3000 万元人民币以上的。

《招标投标法》规定，招标分公开招标和邀请招标两种方式。公开招标指招标人以招标公告的方式邀请不特定的法人或者其他组织投标。招标公告必须在国家有关部门指定的媒体上发布。邀请招标指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。采用邀请招标的应向三个以上具备资格条件、资信良好的法人或者其他组织发出投标邀请书。采用邀请招标，必须符合有关条件并按规定报批。

## 4、招标组织形式

分为自行招标和委托招标。项目法人具备编制招标文件和组织评标能力的，可以自行办理招标事宜，自行招标须经有关部门

组织 招标代理机构负责。根据《湖北省水利水电工程招标代理机构遴选实施办法》，招标代理机构的遴选由项目法人负责组织实施。负责组建项目法人的水行政主管部门可将具备招标条件的项目相对集中打捆遴选招标代理机构。原则上一个县级行政区域项目选择一个招标代理机构。投资不超过 3000 万元的小型项目，应采用随机抽取的方式确定招标代理机构，招标代理机构遴选范围由各市州根据实际情况确定。

#### ①行政管理依据

国务院办公厅印发的《关于国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工的意见》（国办发〔2000〕34号）中明确规定，水利工程建设项目的招标投标活动的行政监督执法，由水行政主管部门负责。

#### ②行政监督分级管理规定

水利部印发的《水利工程项目招标投标管理规定》、《水利工程项目行政监督暂行规定》、《水利工程项目行政监察暂行规定》明确了水利部、流域机构和省水行政主管部门的行政监督职责。

省水利厅印发的《湖北省水利工程项目招标投标管理办法》、《关于水利水电工程建设管理分级管理的实施意见》，进一步明确了省、市（州）水行政主管部门的行政监督职责。

#### ④行政监督的主管内容

- 接受并审核招标人招标前提交备案的招标报告；
- 组建和管理评标专家库，监督评标专家的抽取并派员监督资格审查、开标、评标和定标活动；
- 接受并审核招标人提交备案的招投标情况书面总结报告；
- 受理招投标活动的投诉，并依法查处违法违规行为。

需要说明的是，依据《湖北省重点水利工程项目招标评标办法》中的资格审查规定，由省水利厅负责招标投标监督管理的水利工程项目，一般情况下，资格审查采取资格后审的方式；特殊情况经厅招标办同意，可采取资格预审方式。资格审查标准分为合格制和有限数量制，采用有限数量制时，可用综合评估法或随机抽取法确定投标人。各市州监管的小型水利工程项目可参照执行。

根据《湖北省招标投标管理办法》，所有水利建设项目按照分级管理的原则进入各级综合招投标中心进行开标评标，接受各级招标办的综合监督和管理。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/696120013112010045>