

# 水利工程建设管理模式创新 与政府职能转变

骆 涛

(水利部建设管理与质量安全中心,北京 100038)

**【摘要】** 本文论述了建设管理模式和政府职能的三次转变,揭示了建设管理和政府职能的内在关系,并根据新时代对水利工程建设管理模式和政府职能转变的总体要求,提出了当前的建设管理新模式需要政府职能转变的内容,以及政府在推行新模式时的意见和建议。

**【关键词】** 水利工程;建设管理;政府职能;模式;创新;转变

中图分类号: TV52

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2018)05-001-04

## Innovation of water conservancy project construction management mode and transformation of government functions

LUO Tao

(Ministry of Water Resources Construction Management and Quality Safety Center, Beijing 100038, China)

**Abstract:** Three transformations of construction management mode and government function are discussed in the paper. Internal relationship of construction management and government functions is revealed. Government function transformation contents for current construction management new mode, suggestions and advises of the government during implementation of new mode are proposed according to overall requirements on water conservancy project construction management mode and government function transformation in the new era.

**Key words:** water conservancy project; construction management; government functions; mode; innovation; transformation

中国特色社会主义建设进入新时代,要求水利工程建设管理模式创新和政府职能转变。水利工程建设管理涉及政府、水利工程、市场主体之间的关系,建设管理模式关系到水利工程建设成败。在新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求下,随着水利投资多元化、水利工程规模的中小化、建设管理的基层化,现有的以政府投资为主体地位的水利工程项目法人责任制的建设管理模式表现出很大的局现性和不适应性。水利工程建设管理模式必须创新,相应的政府职能必须转变。

## 1 水利工程建设管理模式和政府职能转变的发展历程

### 1.1 建设管理模式的三次转变

改革开放以来,伴随着中国经济体制改革,水利工程建设管理模式经历了三次转变。在1984年中共中央《关于经济体制改革的决定》的指引下,同时受到使用世界银行贷款的云南鲁布革水电站采用国际招标选择施工单位的影响,国内水利水电工程逐步改变过去的指挥部的建设管理模式,确定了水利工程项目管理的建设管理模式,明确了政府、水利工程项目的关系,

试行通过招标选择施工单位承建工程。在 1993 年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的指引下,确定了水利工程项目法人责任制的建设管理模式,明确了政府、水利工程项目法人、水利工程项目、市场主体之间的关系,引入了建设监理制度,推进了招标投标制度。在 2003 年中共中央《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》的指引下,在水利工程项目法人责任制的建设管理模式基础上,实行了政府投资为主体地位的水利工程项目法人的审批制度,进一步明确了中央政府、地方政府、水利工程项目法人、水利工程项目、市场主体之间的关系,《招标投标法》的颁布实施,建立了水利建设市场准入制度,进一步完善了水利工程项目法人责任制的建设管理模式。

## 1.2 政府职能的三次转变

转变之前的指挥部模式是中国计划经济体制下各行各业普遍采用的一种模式,该模式的最大特点是政府是工程项目的直接实施者,是高度指令性、行政化的管理体制,最大缺点是“权、责、利”不清、“政、事、企”不分,导致水利工程进度、投资、质量不能满足设计要求,投资效益不能及时发挥,与社会主义市场经济发展要求不相适应。政府职能的第一次转变,确定了水利工程项目管理的建设管理模式,明确了政府的职责,要求以项目管理为核心,水利工程进度、质量、投资都有了明确的目标要求,第一次将施工单位作为独立的市场主体看待,引进竞争机制,让政府通过招标选择水利工程的施工单位,倒逼施工单位进行改革,树立市场意识,水利建设市场开始建立。

政府职能的第二次转变,确定了水利工程项目法人责任制的建设管理模式,明确了政府与水利工程项目关系,政府不再是工程项目的直接实施者,而是由政府组建项目法人,由项目法人独立承担民事责任,同施工单位一样履行市场主体义务,这次转变引进了建设监理制度并把监理单位作为市场主体,让监理单位承担一些过去由政府承担的具体职责,明确了政府、水利工程项目法人、水利工程项目、市场主体之间的关系,水利建设市场开始逐步完善。

政府职能的第三次转变,实行了以政府投资为主体地位的水利工程项目法人的审批制度,明确了中央政府和地方政府组建项目法人的职责,国家以法律形式确立了招标投标制度,使市场准入制度更加完善,中央政府、地方政府、水利工程项目法人、水利工程项目、

市场主体之间的关系更加明确,职责更加清晰。

三次模式转变,三次政府职能转变,表明政府、市场主体按照社会主义市场经济发展要求不断调整 and 变化其在水利工程建设管理中的地位和作用。从三次政府职能转变的路径来看,政府从水利工程的直接实施者转变到水利工程项目组织管理者再转变到水利工程项目监督管理者,再转变到培育市场主体、制定市场规则、强化市场监管的角色。按照社会主义市场经济发展和“政、事、企”分开的要求,市场主体从无到有,从小到大,从弱到强,从 20 世纪 80 年代的只有施工单位这单一的市场主体,到 20 世纪 90 年代的建设监理单位的创立,再到现在的设计单位进入市场成为独立的市场主体,以及招标代理、造价咨询等中介机构的发展,使得水利建设市场主体更加健全、水利建设市场体系更加完善。

综上所述,建设管理模式和政府职能关系是密不可分,相互联系的。建设管理模式的转变需要政府职能转变,建设管理模式的完善需要政府职能的完善。

## 2 新时代对水利工程建设管理模式和政府职能转变的总体要求

党的十九大提出建设现代化经济体系,加强水利等九大领域基础设施网络建设,同时提出,深化供给侧结构性改革,深化投融资体制改革。水利工程是公共产品,属于国家公共服务、资源环境、生态建设、基础设施等重点领域,建设管理模式涉及到投资体制、政府职能和当前水利工程建设特点,模式创新必须考虑这些因素。

### 2.1 投融资体制改革的要求

党的十九大提出深化投融资体制改革,发挥投资对优化供给结构的关键作用,《中共中央关于全面深化改革的若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出“深化投资体制改革,确定企业投资主体地位”,2014 年 3 月习近平总书记提出“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水方针(两手指政府和市场),2014 年 11 月国务院发布的《国务院关于创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》提出“培育水利工程多元化投资主体。支持农民专业合作社、家庭农场、专业大户、农业企业等新型经营主体投资建设农田水利和水土保持设施。允许财政补助形成的小型农田水利和水土保持资产由农业用水合作组织持有和管

护。鼓励社会资本以特许经营、参股控股等多种形式参与具有一定收益的节水供水重大水利工程建设运营。社会资本愿意投入的重大水利工程,要积极鼓励社会资本投资建设”。水利部也在抓紧研究出台鼓励和引导社会资本参与水利建设的政策措施,将适时向社会推出鼓励社会资本参与的水利工程项目名单。

水利投资的多元化尤其是社会资本的参与,对现在的以政府投资为主体地位的水利工程项目法人责任制的建设管理模式提出了挑战,同时也对水行政主管部门的职能转变提出了新的要求。

## 2.2 当前水利工程建设特点对建设管理模式转变的要求

近年来,水利部门按照“以人为本、服务民生、统筹发展”的原则,积极争取政府投资,资金使用方向上既考虑重大水利工程建设需要,又考虑服务民生的中小水利工程,水利工程建设特点表现出新的特点:④项目种类多。既有大江大河大湖综合治理的重大水利工程,又有农村饮水安全、中小病险水库除险加固、中小河流治理、大型灌区续建配套与节水改造、山洪灾害治理非工程措施等大量点多面广线长的中小项目;⑤实施靠基层、管理难度大。现在80%的资金、90%的项目由县一级地方政府组织实施,基层单位人才缺乏,技术力量薄弱,制度不健全,管理不规范。

当前水利工程建设管理模式是以政府投资为主体地位的项目法人责任制的模式。该传统模式与新时代要求已经表现出很大的局限性和不适应性。

④该传统模式的项目法人的组建,门槛高,要求多。在基层受到编制、专业限制的影响,由政府负责组建的项目法人多由行政人员兼职,造成政府与项目法人职责不清;

⑤一个水利工程项目组建一个项目法人,造成人力资源浪费、管理成本增加,不利于水利工程建设管理专业化发展;

⑥政府监管链条长,易发腐败现象。按照现行法规的要求,水行政主管部门对水利工程的监管分为四级,分别是水利部、省级、市级和县级水利部门,监管链条长,监管难度大,容易造成监管漏洞,近年来已出现多起基层水利部门腐败现象;

⑦与水利投资的多元化要求不相适应。项目法人责任制的本质是要求水利工程项目是独立法人,具有独立承担民事责任的能力,这是针对以政府投资为主

的工程项目,以明确政府和项目法人的职责。社会资本的所有者本身具有独立法人资格,参与的水利工程项目没有必要再组建独立的项目法人,可以直接承担相应的建设管理职责;

⑧传统模式要求施工单位与设计单位不能同体,与现在的国企改革发展方向和国际通行的工程项目设计、施工总承包模式不相适应;

⑨中央政府和地方政府事权划分不清。当前水利工程项目法人的组建、审批的权限是明确的,但在工程建设的质量、安全等具体事务方面,中央政府和地方政府的事权责不明确;在相关的市场准入方面,中央政府和地方政府都有立法权,导致水利建设市场的行政区划分割,不利于市场主体的竞争,影响甚至破坏了市场秩序。

## 2.3 政府职能转变的要求

党的十九大提出,转变政府职能,深化减政放权,创新监管方式。《决定》提出“必须切实转变政府职能,深化行政体制改革,创新行政管理方式”。政府职能转变的价值取向是公平正义,路径是依法行政、科学行政、民主行政,目标是建设法治政府和服务型政府。同时明确,政府要加强发展战略、规划、政策、标准等的制定和实施,加强中央政府宏观调控职责和能力,加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。这不仅为水行政主管部门对水利工程建设管理的政府职能转变明确了目标,也为中央水行政主管部门和地方政府水行政主管部门的责权划分指明了方向。

水利工程建设管理的政府职能转变应当符合维护水利建设市场的公平正义和维护水利工程的公共安全利益的价值取向。中央水行政主管部门(水利部)应从具体的水利工程建设管理事务中彻底解放出来,转变为水利建设市场秩序和水利工程公共安全利益的维护者,以加强宏观调控,职能应转变为:①制订全国统一的维护水利建设市场秩序的规则;②建立全国统一的水利建设市场信用体系;③制订确保水利工程公共安全利益的技术标准。

地方水行政主管部门应尽可能减少对水利工程的参与程度,降低责任风险,为水利工程筹措资金,推进征地拆迁移民安置,维护良好的工程建设外部环境。职能应转变为:④根据流域或区域内满足经济社会发展要求的水利规划,定期向社会提供水利工程名录;⑤组建以政府投资为主体地位的水利工程的项目法

人,或根据市场规则公开选择多元化投资的水利工程的建设管理单位(项目管理机构);③对水利工程的实施进行监督,尤其是涉及公共安全利益的工程质量、安全的监督;④负责监督水利工程在建成验收后投入使用,维护公共安全;⑤负责创造良好的建设外部环境。

### 3 当前的新模式需要政府职能的转变

近年来,水利工程建设提出了代建制、设计施工总承包、政府与社会资本合作(PPP)三种新模式。各地根据水利部的总体要求,陆续开展了一系列试点工作,总体效果不理想。这和政府职能转变没有完全到位有一定关系。

#### 3.1 代建制模式

代建制模式适用于中小型水利工程且技术力量薄弱、管理水平不足的基层,既适应水利非经营性政府投资项目,又符合当前水利工程建设特点。该模式开展的最大困难是代建单位(项目管理机构)得到的建管费用低,没有积极性,又难以承担筹措工程建设资金、协调地方政府推进征地拆迁移民安置、维护工程建设外部环境等方面工作。

该模式要求政府职能和项目法人职责转变,地方政府应当确保建设资金到位,落实水利工程建设征地、移民等外部条件。项目法人应该从具体的项目管理工作中脱离出来,着力做好项目前期工作,积极筹措建设资金,真正放权,让代建单位招标选择设计、施工、监理等市场主体承担工程建设,把招标节余留给代建单位。

#### 3.2 设计施工总承包模式

设计施工总承包模式符合国际通行做法,也符合当前水利工程建设特点。该模式开展的最大困难是地方政府、项目法人担心总承包商能否承担建设期间的责任和风险,总承包商担心建设资金的到位以及征地拆迁移民安置、维护工程建设外部环境等方面工作。

该模式合同关系简单,各方责任与义务明确,可以有效控制工程质量、安全和造价,缩短建设周期,强化设计责任,提高项目整体管理水平,降低管理成本。水利部和地方政府应当大力推行此模式,水利部应当尽快出台水利工程设计施工总承包以及防范总承包单位的管理或财务风险方面的规章制度,地方政府、项目法人应当确保建设资金到位,落实水利工程建设征地、移民等外部条件。

#### 3.3 政府与社会资本合作(PPP)模式

政府与社会资本合作模式在中国是新生事物,当前最关注的问题是如何引导社会资本参与,如何让社会资本有利可图又不让政府兜底所有风险,避免各方出现暴利或损失,保证社会资本利润在合理区间,实现政府资本和社会资本双赢。水利工程的政府与社会资本合作模式适用于有一定经济效益的供水、发电等项目,该模式的关键是根据水利工程建设成本科学合理划分政府资金和社会资金的比例。需要强调的是,无论政府资金和社会资金如何划分,水利工程作为公共产品必须保证工程全部功能的发挥和公共利益的实现。

该模式的建设管理完全由社会资本供给者或由政府、社会资本供给者协商的第三方负责,地方政府、项目法人应当确保建设资金到位,落实水利工程建设征地、移民等外部条件。

### 4 意见与建议

#### 4.1 大力推行新模式

在社会资本参与下,三种新模式必将如雨后春笋般出现。在今后一段时期内,虽然政府投资仍在水利工程中处于主体地位,传统模式仍将发挥一定作用,但代建制模式、设计施工总承包模式的优势必将显现,越来越多的水利工程将会应用。当前在管理能力不足的基层单位应用代建制模式、设计施工总承包模式显得更加必要和迫切。各级政府应当积极支持,大力推行新模式。

#### 4.2 注意防范运用新模式的风险

不能借新模式的“外壳”而选择性运用新模式的“内涵”。如:一个水利工程项目选择了一家项目管理公司实行了代建制,而这家项目管理公司转手对项目实行设计施工总承包,这家项目管理公司实现了利润最大化,却导致建设管理链条拉长、责任不清,建设成本增加、风险加大。

#### 4.3 加强对实行新模式水利工程的监管

水利部要建立健全新模式管理的配套规章制度,地方政府要科学选择项目实行新模式。各级政府除了为应用新模式创造良好的落实建设资金、推进征地移民等外部环境外,应当维护水利工程公共安全价值取向,加强水利工程质量和安全的监管。◆