

新时期水利工程建设管理存在的主要问题及对策探讨

江宝萍

绩溪县农业农村水利局

摘要：水利工程是国家基础设施建设的重要组成部分，它在抗洪减灾、开发利用水资源、改善生态环境，保障人民生命财产安全和社会稳定等方面发挥了重要作用，随着经济的发展和改革的深化，水利工程建设面临的环境发生了重大变化，水利工程建设管理也出现了一些问题，本文对这些问题进行了梳理和分析，并针对性的提出了解决问题的策略，希望能为相关人员提供借鉴和参考。

关键词：水利工程建设管理；项目法人；招投标；质量监管；工程监理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.24.075

随着经济和技术的突飞猛进，我国的综合国力与日俱增，水利工程建设也取得了巨大成就，如：举世瞩目的三峡工程、南水北调工程等为我国的经济腾飞和社会发展奠定了坚实的基础，水利工程在社会发展中的重要性也日益突显，与之相随的工程质量问题已成公众关注的焦点，而水利工程建设管理的成效直接影响到工程质量。

经过长期不断的探索和实践，以“四制”（项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、合同管理制）为核心内容的水利工程建设管理体制已逐步形成。总体上看，目前这种体制是符合我国国情和发展需要的，对水利工程建设的发展具有积极的意义。但随着市场经济的不断发展和水利改革的持续深化，水利工程建设面临新的形势和变化，出现了新的情况和问题，本文将对水利工程建设管理的现实意义、存在问题及对策进行探讨，以促进水利工程建设管理科学健康发展。

一、水利工程建设管理的现实意义

（一）提高工程质量

强化水利工程建设管理能有效提高水利工程质量。水利工程是关系国计民生的民心工程和德政工程，工程质量的好坏直接影响到政府在公众心中的形象，更是事关人民生命财产安全的大事，水利工程质量必须得到保障。2023年，水利部令第52号发布的《水利工程质量管理规定》明确规定：“项目法人或者建设单位对水利工程质量承担首要责任。勘察、设计、施工、监理单位对水利工程质量承担主体责任，分别对工程的勘察质量、设计质量、施工质量和监理质量负责”，并且“实行工

程质量终身责任制”。目前，正在实行的“四制”管理体制正是有效执行这一规定的制度，各参建单位可通过先进的管理理念和科学的技术手段，全面加强质量管理，有效提高水利工程质量水平。

（二）降低施工成本

水利工程往往具有投资多、规模大、工期长等特点，施工单位可根据工程的实际情况制定科学的施工计划，合理调配施工人员、材料、机械等，最大限度地避免材料浪费和误工误时等情况的发生，采用先进的施工技术和工艺，优化施工方案，在保证工程质量和进度的前提下，有效降低施工成本。

（三）提高施工效率

水利工程建设因施工内容繁杂，受自然条件影响较大，容易导致整个工程建设时间紧张，要想保质保量完成工程建设任务，必须注重工程管理。一方面，管理者能够为其打造安全可靠的施工环境，促进施工人员之间的积极协作，减少因施工合作问题耽误进度。另一方面，管理者可对现场资源进行科学调度，使其在最优配置下得到合理使用，从而提高施工效率，避免因资源不足影响正常的工程建设进度，便于在强有力的团队合作中实现如期竣工的管理目标。

（四）降低施工风险

在水利工程建设期间进行有效管理，目的就是促进了水利工程的顺利竣工，工程如期竣工离不开安全生产，加强工程建设管理，可有效改善施工条件，消除现场安全隐患，降低安全事故发生率，确保现场作业始终在安全环境中完成。

二、新时期水利工程建设管理存在的主要问题

（一）项目法人责任制没有真正落实

项目法人责任制是“四制”管理体制的首要内容，在整个水利工程建设管理体制中具有举足轻重的地位，项目法人对工程建设的质量、安全、进度和资金使用负首要责任，依法享有实施项目建设管理工作的自主权。但在实际工作中，因专业人才缺乏，在组建项目法人时会从主管部门抽调人员兼任，抽调人员往往既承担项目建设管理职责又要履行水行政管理职责，项目法人与主管部门权责交叉界线不明，项目法人在行使管理权时易受干扰和牵制，无法独立运行，导致监管缺位，项目投资风险增大。

（二）招投标存在不规范行为

招投标是通过市场调节机制合理选择设计、施工、监理等单位的一种竞争手段，应坚持公开、公平、公正和诚实信用的原则。但在实际招投标过程中，依然存在许多不规范的行为，如：未按规定发布招标公告、招标代理单位无资质、低价中标等，其中最为突出的是围标串标，主要有两种形式：一是投标人之间串标。投标人事先约定投标报价，内定中标人，中标人对其他投标人予以经济补偿。二是投标人与招标人串标。比如：招标人提前将标底告知投标人，或为某个投标人量身定制招标文件，提高投标门槛，排斥其他投标人，造成部分企业为获投标资格不惜伪造业绩、挂靠资质等乱象。

（三）质量监管体系不完善

质量是水利工程建设管理的核心和灵魂，如果没有完善的质量监管体系，工程质量将难以保证。一方面质量监管机制不健全，工程质量无法保证。因中标的施工企业多为外地的，往往只有项目经理和少量的技术员和质检员派驻现场，考勤打卡率时常不达标，项目部名不副实，没有相应的质量监管制度和运行机制，不能完全落实主体责任。再加上，一线施工的多为没有专业技能的当地民工，质量意识差，随意性大，常常不按设计文件和技术规范操作，甚至擅自变更设计，偷工减料，以次充好，留下严重的质量隐患，致使工程质量监管实处空缺状态。另一方面质量责任追究机制不健全，助长侥幸心理。对出现质量问题的工程，惩戒力度不够，违规成本低，没有强烈的震慑作用，使违规者心存侥幸。

（四）监理职能弱化

监理单位应当依照法律、法规及有关技术标准、批准的设计文件和合同，对水利工程质量承担监理责任，采取旁站、巡视、平行检验和见证取样检测等形式，复核原材料、中间产品、设备和单元工程（工序）质量，但实际上，监理单位在项目管理中很难成为独立的第三方履行上述职责，项目法人认为监理应听其安排充当施工单位的技术员和质检员，使监理力不从心，而施工单位认为监理代表业主的利益，带有偏见，履职不公，不愿配合，监理工作难以正常开展，使工程质量控制处于混乱状态。另外，由于竞争激烈，彼此压价，费用有限，施工地点偏远，工作环境较差，监理单位派驻现场的常是水平低、经验少的当地人，检测仪器也不完备，满足不了工程监理需求。

三、新时期加强水利工程建设管理的对策

（一）规范组建项目法人，切实落实责任

要提高项目法人履职能力，发挥其在水利工程建设管理中的“龙头”作用，必须严格按照要求规范组建项目

法人，压实项目法人责任。

1. 按要求组建项目法人，避免“同体监管”

按照《水利部关于印发水利工程建设项目法人管理指导意见的通知》（水建设[2020]258号）文件要求规范组建项目法人，建立健全各项规章制度，配备满足工程建设需要的管理团队和专业技术人员，确保其具有独立法人资格，能够依法实施建设管理工作的自主权，避免水行政主管部门工作人员参与其中同时承担建设管理职责和水行政管理职责，出现“同体监管”现象。

2. 对确不具备条件的，可引入社会力量协管

对确实不具备项目法人组建条件的，可通过委托代建、项目管理总承包、全过程咨询等方式，引入符合相关要求的社会专业技术力量，协助项目法人履行相应管理职责。

3. 建立考核管理机制，规范行为落实责任

项目法人是水利工程建设管理的“龙头”，对工程项目负有首要责任和总体责任，应当建立对项目法人的考核管理机制，设定考核指标，明确奖惩措施，加强对项目法人的管理，规范和约束其管理行为，切实落实项目法人责任，确保水利工程建设顺利完成。

（二）严格执行招投标制，杜绝腐败问题

招投标制的落实，事关整个水利工程的质量和安安全，所以要严格执行招投标的各项制度，杜绝腐败问题的发生。

1. 提高招投标信息的公开程度

建议对资格预审文件和招标文件的重要内容、中标候选人关键信息、评标信息等进行公开。监督部门应向社会公布投诉举报的联系方式，按规定严肃处理不法行为，并公开投诉处理决定，接受社会监督。

2. 严格把控招投标入围资格

通过查询水利建设市场主体信用信息，了解市场主体信用状况，严格把控招标代理机构和投标人入围资格，筛选优质主体参加招投标，为建设优质水利工程奠定基础。

3. 加大对不法行为的惩处力度

把招投标及建设项目过程中出现的违规违法行为在全国水利建设市场信用信息平台上进行曝光，对多次违规的坚决清除，不得参加招投标，强化警示震慑效应，让“不敢腐”“不能腐”的思想扎根心底，自觉约束企业行为，有效落实主体责任。

（三）完善质量监管体系，严控工程质量

1. 健全质量监管机制，明确质量责任

牢固树立“百年大计，质量第一”的理念，严格按照水利部今年出台的《水利工程质量管理规定》，建立

健全水利工程质量监管机制，明确参建各方的质量责任，加强制度管理和施工过程中的质量监管，健全岗位责任制，将所有环节和施工部位责任到人，使工程质量具有可追溯性。

2. 健全教育培训机制，提高质量管理水平

建立健全教育培训机制，加强对职工进行质量管理培训和职业道德教育，开展上岗作业考核，树立良好的职业道德，强化质量底线意识，严格按照强制性标准和设计文件要求做好施工质量检验和评定工作，及时发现质量隐患并整改，不断提高质量管理水平。

3. 引入社会服务机构，提供质量检测服务

质量监督机构要切实履行其对水利工程质量监督的职责，除了通过传统的方式进行质量监督外，还可以通过购买服务或招标委托相关社会机构提供第三方检测服务的方式加强质量监督，用更客观、公正、科学的检测数据引导和约束参建各方的市场行为，为保障水利工程质量提供强有力的支撑。

4. 严格执行质量终身责任制，促使主体加强自律

项目在合理使用年限内发生工程质量事故或严重质量问题的，对涉及违法违规行为的责任单位和责任人要依法严肃查处，追究其相应责任，形成警示效应，促使水利建设市场主体加强自律。

（四）明确监理职责定位，发挥监理作用

监理单位是水利建设市场四大主体之一，是一个由多学科、多专业构成的技术密集的智能型组织，要求从业人员具有较高的职业道德水准，监理工作到位与否直接关系到水利工程质量的优劣，由此可见其重要性，要充分发挥监理的作用，可从以下三方面着手：

1. 明确监理职责，理顺参建各方关系

监理单位应当遵循守法、诚信、公正、科学的准则，按照监理合同和施工合同的约定，独立自主地开展监理工作，精准控制水利工程的施工质量、进度和资金，监督安全文明施工，处理好参建各方的关系。一方面严格按合同履行，维护委托方的合法权益；另一方面委托方要对监理单位充分授权，确保其在项目建设中能独立公正地开展监理工作，促使双方建立良好的合作关系。相对施工单位而言，监理单位是占据主导地位的，这就要求监理单位要有全局意识，发挥专业特长，通过科学、合理的指令、要求和建议，积极主动地做好事前、事中、事后控制，尽可能地避免误工、返工、安全事故、污染环境等情况的发生，同时又能施工单位降低施工成本、缩短工期、提高效益，从而获得施工单位的尊重和支持，顺利开展监理工作，达到按质按量如期或提前竣工的目标，实现多方共赢的局面。

2. 提高监理素质，切实履行监理职责

“打铁还需自身硬”，监理人员要强化继续教育意识，不仅要积极参加工程监理业务和职业道德的培训，还要加强经济管理、合同管理和有关法律法规等知识的学习，不断给自己“充电”，力争成为一专多能的复合型人才，以满足新时期水利工程建设对监理工作提出的新要求。监理要有强烈的责任感和敬业精神，切实履行“三控制，三管理，一协调”（即：质量控制、进度控制、投资控制，安全管理、合同管理、信息管理和现场协调）的监理职责，杜绝无证上岗、监理行为不规范、监理工作不到位等情况的发生，不辱使命，为水利工程建设保驾护航。

3. 运用新兴技术，提高监理服务水平

改变传统的监理工作模式，创新思路，运用互联网、物联网和无损检测等新兴技术对项目施工质量进行全过程实时动态监管，实现监理工作科学化、规范化和程序化，提高监理的工作效率和服务水平，同时迫使各参建单位自觉规范自己的市场行为，筑牢水利工程质量屏障。

四、结语

综上所述，“四制”管理体制对水利工程建设的发展具有重要作用，但新时期也出现了新问题，本文着重从项目法人、招标投标、质量监管和工程监理四个方面进行了剖析，并提出了相应的对策，强化水利工程建设管理，提高水利工程建设质量。然而，我国是一个水利大国，水利工程建设管理工作任重而道远，新的机遇和挑战也会随时出现，本文旨在抛砖引玉，希望能激发水利工程建设管理者拓宽思路，与时俱进，利用新设备、新技术、新手段、新理念来创新管理模式，加快推进水利工程建设管理高质量发展。

参考文献

- [1] 庞秩泽. 新时期农村水利工程建设管理问题与对策[J]. 新农业, 2021, (01): 94-95.
- [2] 张鑫鑫, 宁荣杰. 水利工程建设管理中存在的问题与对策研究[J]. 中国设备工程, 2021, (20): 222-223.
- [3] 赵庆营. 农村水利工程建设管理中存在的问题及对策研究[J]. 内蒙古水利, 2021, (03): 54-55.
- [4] 任伟. 对水利工程质量监督工作的思考[J]. 四川水利, 2020, 41(05): 94-97.
- [5] 王媛. 浅析新形势下如何做好水利工程建设管理工作[J]. 陕西水利, 2018, (04): 253-254.

作者简介：江宝萍（1974-），女，工程师，从事水利水电工程建设管理工作。