

# 水利工程代建制管理模式 在基层的实践与探索

——以张家港市太字圩港闸站改建工程为例

王凤娥<sup>1</sup>, 邓彬彬<sup>2</sup>, 余凯<sup>3</sup>

(1. 张家港市水资源管理处, 江苏苏州 215600; 2. 张家港市长江防洪工程管理处, 江苏苏州 215600;  
3. 张家港市供排水管理处, 江苏苏州 215600)

**摘要:**介绍了张家港市水利工程建设管理体制演变,以张家港市太字圩港闸站改建工程引入代建制管理模式后的实施情况和效果为例,围绕实践中通过指定地方国企作为固定代建单位的建管模式,重点从项目法人与代建单位权责不清,项目代建费用偏低及代建单位综合能力不强3方面讲述了代建制应用中的问题与难点,并对下一步完善代建制在基层水行政主管部门的应用中提出针对性建议。

**关键词:**水利工程; 代建制; 建设管理; 代建费用

**中图分类号:**TV523 **文献标识码:**A **文章编号:**1007-7839(2024)05-0059-0003

## Practice and exploration of the management mode of water conservancy project agent construction system at the grassroots level: taking the reconstruction project of Taiziweigang Gate Station in Zhangjiagang City as an example

WANG Feng'e<sup>1</sup>, DENG Bingbing<sup>2</sup>, YU Kai<sup>3</sup>

(1. Zhangjiagang City Water Resources Management Office, Suzhou 215600, China;

2. Zhangjiagang City Flood Control Project Management Office, Suzhou 215600, China;

3. Zhangjiagang City Water Supply and Drainage Management Office, Suzhou 215600, China)

**Abstract:** The evolution of the construction management system of the water conservancy project construction of Zhangjiagang City is introduced. Taking the implementation and effect of the agent construction management mode introduced into the reconstruction project of Taiziweigang Gate Station in Zhangjiagang City as an example, focusing on the construction management mode of appointing local state-owned enterprises as the fixed agent construction unit in practice, the paper describes the problems and difficulties in the application of the agent construction system from three aspects: unclear rights and responsibilities of the project legal person and the agent construction unit, low project construction cost and the weak comprehensive ability of the agent construction unit. And the targeted suggestions are put forward to improve the application of agent construction system in grassroots water administrative departments.

**Key words:** water conservancy project; agent construction system; construction management; agent construction cost

近年来,国家持续加大对水利工程的投资,大规模开展的水利工程建设和基层水利部门专业队伍配备不足的现状,使水利建设项目法人组建

不规范、技术管理力量薄弱的问题日益突出,代建制作为建设管理的补充一定程度上能充实基层管理的建管力量,也是政府转变职能的有效途径。自

收稿日期: 2024-01-19

作者简介: 王凤娥(1986—),女,工程师,本科,主要从事水利工程基本建设管理方面的工作。E-mail:396181206@qq.com

2020年起,张家港市先后在常沙河闸站改建工程、太字圩港闸站改建工程等重点项目上开始代建制的实践与探索。

## 1 张家港市水利工程建设管理体制演变

项目法人作为工程建设管理机构,需要对项目建设进行全方位的管控,项目法人就必须具备与项目规模和技术复杂程度相对应的业务能力。张家港市水务局核定的行政编制仅有21人,在未实体化运转项目法人机构前,工程建设管理模式以成立临时建设处或指挥部为主,通过抽调行政单位或各事业单位的工作人员作为项目法人负责项目建设与管理工作。随着水利工程向复杂化、专业化、规模化方向发展,项目法人责任制不断加强,项目建设管理水平和项目管理需求之间矛盾,建管一体带来的问题日益突出,推动专职化项目法人管理的问题亟待解决。

2020年,张家港市水务局明确张家港市长江防洪工程管理在原有职能的基础上增设市政府投资水利工程项目法人职能,履行项目法人相关职责。但受限于县级部门编制数量控制,项目法人仅明确了5名工作人员,远不能满足大中型基建项目对项目管理的要求。

为保障工程建设投资、进度、质量与安全问题,解决项目管理人员供需之间的矛盾,张家港市以水利部、江苏省水利厅印发的《关于水利工程项目代建制管理的指导意见》(水建管〔2015〕91号)、《关于水利工程项目代建制管理的指导意见》(水建管〔2015〕91号)为政策保障,开始对基层水利工程建设代建制实践模式进行积极探索。张家港市委、市政府以成立张家港市水务集团为契机,明确由其对市级水利建设工程实施统一代建。水务集团成立的二级公司张家港市张水项目管理有限公司,承担具体代建业务,并经申报进入张家港市政府投资项目代建名录库,该名录库由张家港市住建和城乡建设局牵头审查,首批名单中共有2类7家单位,但水利工程专项类仅1家。

至此,张家港市初步完成了以项目法人为牵头,代建单位具体管理的水利工程建设管理体制的构建。

## 2 太字圩港闸站改建工程建设内容与实施情况

张家港市太字圩港闸站改建工程主要建设

内容包括新建排涝泵站1座。泵站设计流量为 $30\text{ m}^3/\text{s}$ ,泵站设计净扬程为 $3.14\text{ m}$ ,安装2台2200ZGB15-3.14竖井式贯流泵,单台配套800 kW电机,总装机功率为1600 kW。拆除老闸并改建为3孔节制闸(中孔 $16\text{ m}$ ,两个边孔各 $6\text{ m}$ ),两边控均为 $6\text{ m}$ ,中孔为 $16\text{ m}$ 。工程等别为II等,主要建筑物工程级别为2级,次要建筑物工程级别为3级,临时工程级别为4级。防洪标准为100年一遇高潮位设计,300年一遇高潮位校核。排涝标准为20年一遇24 h降雨雨后24 h排除。项目概算总投资为14820.69万元,资金由张家港市财政出资。该工程于2021年12月15日开工,计划工期为20个月(589天)。受疫情等影响,工期有所滞后,实际于2022年12月通过水下验收工作,目前已完成合同建设内容。

## 3 代建制管理模式的实施效果

### 3.1 补充技术力量,提升管理能力

根据《江苏省水利工程基本建设项目建设单位管理办法(试行)》(苏水规〔2015〕2号)第九、十、十一条规定,张家港市太字圩港闸站改建工程等级为中型,该项目建设管理人员配备至少需15人。该项目结合实际情况,组建了由项目法人和代建单位联合的现场建设管理机构,其中项目法人配备人员5名,涵盖主要负责人(法定代表人)、技术、质量、安全、财务负责人,项目法人对代建单位的工作开展指导与监督,规范水利工程建设秩序;代建单位配备人员10名,充实强化建设单位技术力量。另外代建单位设立了项目现场管理机构,工程组、安全组、经济财务组、综合组、前期组,进一步明确了内部机构设置、职责及管理人员情况。

### 3.2 加强现场控制,提升管理效率

在项目建设过程中,代建单位配合项目法人切实督促各参建单位严格落实建设责任,不断加强现场施工组织管理,以保建设管理体制机制健全、工程质量管理到位、工程安全施工规范、施工现场环境文明。代建单位每周向项目法人报告工程建设管理情况,核定施工组织设计、重大技术问题、编制落实度汛方案及各类应对预案,组织分部工程、单位工程验收等,积极配合项目法人完成各级水行政主管部门开展的质量、安全监督及稽察,并承办第三届“姑苏杯”苏州市水利水务建设质量安全管理技能竞赛,先后获得了2022年度江苏省、苏州市水利工程建设文明工地。

## 4 代建制应用中存在的问题及难点

### 4.1 法人与代建权责不清

根据太字圩港闸站改建工程代建协议书,项目代建方式为全过程代建,代建工作贯穿建设实施准备、实施、竣工验收及保修4个阶段。工作范围与内容包括组织与办理可研、初设报告与批复,开工前各类手续报批,工程合同签订与履约监督管理,编制工程建设投资、进度计划、用款申请、竣工财务决算,组织工程阶段验收、竣工验收准备,资产和档案移交等<sup>[1]</sup>。虽然协议书中对双方的权利、义务、责任进行了明确,但在工程实施过程中,因为工作中的众多交叉,一定程度上还存在着“权责空化、责任虚位”问题。以苏州市水务局在2022年8月5-6日对该项目开展的稽察为例,该次稽察中发现问题25个,由于项目法人与代建单位权责不清导致的问题有8个,如“管理制度缺乏针对性(一般)”“未编制检测工程量清单,检测计划不完善(一般)”“施工上下通道、施工区域安全措施不规范(较重)”等,项目法人都是这些问题的责任单位,这与项目法人是第一责任人是一致的,也可从政府投资的大中型公益性水利项目涉及防洪度汛等安全问题责任重大的角度去理解,但对代建单位而言,它的定位变成服务项目法人,对工程质量安全、进度、成本的风险不承担本质上的第一责任,这些因素对代建单位主动推进工作落实、承担责任上带来不利影响。

### 4.2 项目代建费用偏低

当前代建费没有针对水利工程代建的性质特点,总体收费标准偏低,代建费的计列、奖罚也缺乏依据<sup>[2]</sup>。现行江苏省水利工程设计概(估)算编制规定(2017年修订版),未单独列支代建费,代建单位必须支出的工资、税金以及合理利润等内容只能从项目建设管理费中列支。目前代建费的收取参照的是财政部《基本建设项目建设成本管理规定》(财建[2016]504号文),代建费率区间为0.4%~2%。根据张家港市太字圩港闸站改建工程代建协议书,代建费折算费率仅为1.23%,代建费根据最终竣工财务决算结算。该费率较建设监理费率都要低很多,而代建费的偏低直接影响代建人员的配备和监督管理的质效。

### 4.3 代建单位综合能力不强

代建单位的工作贯穿了施工准备、建设实施、

竣工验收及移交、缺陷责任期和档案资料归档等全过程,代建人员除了专业知识技能之外,还需要沟通交流能力、法律知识、协调能力等综合素养。张家港市水利工程代建单位并没有通过市场竞争的方式择优选定,而采用指定国企单位的方式,优势是国企单位有制度的约束,没有市场主体完全逐利的特性,缺点是单位水利技术人员配备不足,人员专业性不强,对现行的水利基本建设程序了解不透彻,对解决工程实际问题缺少经验,项目管理水平及从业人员的专业素养有待提高。

## 5 关于完善代建制的几点思考

### 5.1 政策层面明确代建单位的法律地位

代建制作为一种新的项目管理模式,需要确立代建机构在建设中的法律地位,通过完善相关的法律法规,明确界定代建的概念、管理标准,把建设管理责任转移给代建单位,切实解决责任权利不对等的问题。同时为了顺利推行“代建制”模式,还必须完善相关的法律法规,以保证各参与方的权利、责任和利益,规范和优化推行代建制的社会环境。

### 5.2 将代建费列入水利工程费用构成

建议结合代建制的实际情况,综合考虑代建费用的收取标准,保障建设与管理的统一。代建费标准,可以考虑基本取费与绩效奖励相结合的思路。其中基本取费以建设概算投资为基数,根据不同的工程规模适当分类确定相应费率,以现行定额中建设管理费的70%~80%为参考<sup>[3]</sup>;绩效奖励以投资结余激励机制为基础,可以基本取费的10%为参考。

### 5.3 提升代建单位人员综合素质

代建单位应专注于自身素质的提高,合理调整组织结构,加强全员的教育和培训,培养经验丰富和信誉良好的项目管理者,建立掌握水利建设领域政策法规、专业素质强、作风过硬的代建队伍,从而提升代建单位业务信誉,全面综合提高代建制的实施效率。

#### 参考文献:

- [1] 朱榭楹,唐蒙,沈阳. 水利建设工程项目代建制的管理初探[J]. 江苏水利,2019(12):45-47.
- [2] 郑建根. 浙江省水利工程代建制的实践与思考[J]. 浙江水利科技,2013(7):72-73.
- [3] 季钰. 水利工程代建制及代建管理费[J]. 水利科技与经济,2013(7):66.