

典型小型农田水利工程建设项目管理模式的适用条件和运作方式探讨

周晓花，王志

(水利部发展研究中心，北京 100038)

摘要：组模式、民组织模式、社会参与模
式、代模式四种小田工程较典模式适条件、式
，选择模式、小田工程长久
参考。

关键词：小田工程；

doi：10.13928/j.cnki.wrdr.2018.01.003

中图分类号：S27

文献标识码：B

文章编号：1671-1408(2018)01-0008-04

小型农田水利工程面广量大、规模小、投资主体多元、群众参与性强的特征，决定其工程建设施工难以严格实行“四制”管理。实践中，各地结合当地实际采用不同的建设管理模式，有以政府为建设主体的，也有以农民为建设主体的，还有社会资本参与建设的模式等，各种建设管理模式的适用

件、运作方式等不明确，管理不规范，一定程度上影响到工程建设质量。本文尝试对小型农田水利工程建设管理中较典型的四种模式的适用条件、运作方式进行分析，为合理选择建设管理模式，确保小型农田水利工程建设质量和效益长久发挥提供参考。

1 政府组建项目法人模式

小型农田水利工程作为服务于“三农”的公共基础设施，具有基础性、公益性的特征，盈利能力非常有限，这也决定政府必须在其投入和建设中发挥主体作用。而且，随着我国经济社会的快速发展，粮食问题、生态问题、水资源问题将越来越突出，政府在发展小型农田水利中的作用也更加重要。该模式注重发挥政府在小型农田水利工程建设中的主体作用，在建设过程中严格执行项目法人

制、招标投标制、工程监理制、合同管理制的“四制”管理模式。

1.1 适用条件

在国家不断加大“惠农强农”的大背景下，各级财政对小型农田水利设施投入不断增长，政府组建项目法人模式，对确保项目建设进度、质量和资金安全，吸引社会资本投资等具有较强的示范效应，具有其他模式所不具备的优势。但是，由于各级政府财力所限，覆盖面较小，不能解决全国面上各类小型农田水利工程建设所需，实践中也存在着影响农民参与积极性的问题。因此，政府组建项目法人模式比较适合于经济发达、劳动力少、规模经营好的地区，以政府直接投入为主、集中连片、跨行政区的项目，或施工难度较大、涉及公共安全的项目，如小型水库工程、跨村的灌区骨干工程、施工难度较大的机井、泵站等水源工程。

1.2 运作方式

1.2.1 组织形式职责

根据农田水利工程的规模和受益范围等，按照

收稿日期：2017-08-23

作者简介：周晓花(1964—)，女，授级高级工程师。

精简、高效、统一、规范和专业化管理的原则，实行集中建设管理的政府投资项目，县级人民政府或其委托的水利部或具备项目建设管理能力的乡镇政府，统一组建一专职的项目法人，负责本县或本乡镇小型农田水利工程的建设管理。工程竣工验收后移交给产权主体或受益主体承担工程运营和维护责任。项目法人对项目建设的全过程负责，对项目的工程质量、工程进度和资金管理负总责。其主要职责为：负责组建项目法人在现场的建设管理机构；负责落实工程建设计划和资金；负责对工程质量、进度、资金等进行管理、检查和监；负责协调项目的外部关系等。

1.2.2 建设管理方式

该模式必须推行以项目法人责任制为核心的“四制”管理，按规划先行、竞争立项、规范管理的要求，确保工程建设质量和资金用安全。一是实行竞争立项。遵循农民自愿、直接受益、量力行、合理负担的原则，按“一事一议”有关规定，农民群众自主决策建设项目建设。对群众议事同意的建设项目，统一乡村向县市申报。县市采用竞争立项、公开评选等方式，筛选符合农田水利建设规划的建设项目。二是实行工程招投标制及合同管理制。按政府采购的有关规定实行招投标制，主要材料设备实行政府集中采购。通过招投标方式确定工程施工单位后，项目法人与施工单位签订工程施工合同，双方的责任、权利和义务以合同方式约定。三是实行工程建设监理制。项目法人通过公开招标确定工程建设监理单位，负责工程建设监理。四是建立农民参与机制，农民参与到工程建设的全过程。邀请农民群众参与工程布局和设计，并作为监理员，全程参与工程监；采取“一事一议”等方式，组织农民群众进行投工投劳；及时公示建设方案和建设标准等，接受农民群众日常监。

2 农民合作组织作为项目法人模式

该模式注重发挥农民在小型农田水利工程建设中的主体作用，农民合作组织如农民用水户协会、农民专业合作社、农业大户或其他新型农业经营主体作为小型农田水利工程建设的项目法人，承担工程建设管理责任。模式下，“四制”模式不搞一刀切，对用政府投资规模大、建设难度大、

及公共安全、技术要求高的工程可实行“四制”管理模式；对农民合作组织可以依靠自能力开展的项目，在水行政主管部的指导下，农民合作组织可以根据政府的有关规划、技术标准等自主建设、自主管理、自主验收，接受政府有关部的监督检查。

2.1 适用条件

该模式能充分发挥受益农民的主体作用和建设的积极性，但较政府组建项目法人模式而言，资金保障、建设质量、进度保障程度相对较弱。该模式适用于经济欠发达、劳动力足、土地和工程较分散的地区，以政府补助为主、农民集体受益的小型农田水利工程建设项目，包括塘坝、机井、站等水源工程，灌区末级渠系工程等。外，依据有关规定成立的相应农民合作组织应具有承担工程建设管理的能力。

2.2 运作方式

2.2.1 农民合作组织组建方式

按农民自愿的原则，以流域边界或行政区划为单元，组建农民用水户协会或农民专业合作社等农民合作组织，并依法进行。

2.2.2 建设管理方式

推广该模式应在大力推广定型设计的基础上，积极探索以奖代补、先建后补、定额补助等建设管理模式，充分发挥农民在小型农田水利工程建设管理中的主体作用。

2.2.2.1 群众点菜、政府买单方式

小型农田水利工程建设项目农民合作组织向乡镇提出建设申请，乡镇经过筛选后上报县（市、区）水行政主管部。县（市、区）水行政主管部根据规划和实际情况决定是否实施该项目。如果同意实施，水行政主管部将委派专业技术人员到建设地点进行调研勘测，确定建设方案并核定工程量，农民合作组织组织实施。工程竣工后，先由乡镇进行初步验收，由县（市、区）水利和财政部进行综合验收。最后，对通过验收的项目给予财政补助。“群众点菜，政府买单”这种方式，既充分体现了群众意愿，保证了工程方案的可行性和科学性，节约了资金。同时，财政补助政策能得到很好落实，有效激发了群众参与农田水利建设的积极性。

2.2.2 竞争立项、以奖代补、先建后补方式

以竞争立项为核心，将竞争机制引入小型农田水利工程建设，对农民群众积极性高的项目优先支持、用水户协会等农民合作组织健全的优先支持，让农民全过程参与到工程建设中，成为小型农田水利工程建设的主体。政府按照不同工程类型、规格等，制订工程质量标准和工程补助标准。通过以奖代补的方式开展工程建设，按照“先建设、再验收、后补助”的方式，工程通过竣工验收后将政府补助资金补助给农民合作组织。该模式充分发挥财政资金的引导作用和激励作用，有效调动了农民全过程参与农田水利工程建设的积极性。

2.2.3 政府与农民合作组织责任划分

政府工作重点放在规划编制、政策制定、监督检查、后期服务等方面。应及时编制小型农田水利建设规划和实施方案；完善建设标准体系，编制本地区各类小农水工程的定型设计、建设技术标准、施工队伍条件等，作为工程建设、监督、验收、补助的主要依据；及时发布小型农田水利建设项目实施情况、施工监理队伍及其信用评级情况，为农民自主建设、自主监督、自主管理提供服务。农民合作组织作为小型农田水利工程建设管理的业主，承担工程建设管理的全部责任。可以采用“四制”管理模式，也可以在水利部门的指导与监督下，实行自主建设、自主管理。

3

根据农田水利基础性、公益性、收益能力差的实际情况，一般采用政府和社会资本合作模式，即PPP模式。该模式通过引入社会资本，减轻政府投资压力，同时通过发挥社会资本的专业管理和创新能力等优势，能够提高建设效率和服务质量。社会资本可通过使用者付费、政府股权收益让渡、政府补助、政府赋予相关的其他开发经营权等方式实现收益。

3.1 适用条件

该模式通过政府广泛动员，强力推动，能够在较短时间内筹集较多资金，对于推动小型农田水利建设效果明显。但较政府组建项目法人模式而言，政府资金保障程度低，较农民合作组织作为项目法人模式而言，农民自愿投工投劳吸引力不足。因

此，该建设管理模式比较适合于市场发育基础良好的地区，工程产权清晰，不涉及公共安全，且通过水价调整或政府补助等措施能够实现合理收益的建设项目，主要是具备一定规模的灌区工程。该模式在建设过程中应以项目投资人负责为主，但必须接受受益农户的监督。

3.2 运作方式

3.2.1 政府与社会资本合作方式

按照政府和社会资本之间的合作方式可将PPP模式分为三类：（1）政府和企业共同出资。由政府或代表政府的机构与社会资本共同出资成立项目公司，拥有项目所有权，并负责项目的融资、建设、运营等。（2）政府授权社会资本单独出资并拥有项目所有权。主要操作方式为BOO（建设—拥有一运营）。经政府授权，社会资本投资、建设并拥有和运营工程，在政府同社会资本所签订的合同中明确保证公益性的约束条款，运营过程中受政府监管。（3）政府授权社会资本出资但不拥有项目所有权。主要操作方式为BOT（建设—运营—转让）、TOT（转让—运营—转让）等。政府赋予社会资本特许经营权，负责工程融资、建设、运营等，项目公司依靠所提供公共服务的收费及相关政府补贴等取得收益，特许经营期满后将设施移交给政府。

3.2.2 政府与社会资本职责划分

政府的角色是决策者、监管者和合作者，主要负责项目评估、项目实施方案编制、社会资本选择、市场监管、项目绩效评估，以及按照约定提供必要的政府补贴，履行各项政府承诺，为项目建设运营提供良好的外部环境，确保项目建设质量和公共利益等。社会资本主要负责项目的设计、融资、建设、运营、管理和维护，并接受政府监管，保证工程建设质量和公益性功能发挥，维护公共利益。

4

代建制是指在建设项目实施阶段，项目法人通过招标或委托等方式，选择专业化的项目管理单位（即代建单位），负责工程建设项目的实施，严格控制项目投资、质量和工期，保证施工安全，项目竣工验收合格后移交给使用单位的一种建设管理模式。

4.1 适用条件

代建制主要用于政府投资的建设项目，政府组建的项目法不具备项目建设管理能力的条件下采用。代建制作为一种尚有完善的建设模式，水利工程采用此模式仍不普遍。代建单位必须具有独立的企业法人资格、相应的资金、建设项目建设能力和经验，以及良好的信誉。代建，代建单位照同定代建项目建设的投资主体责任，有关政府部门对实行代建制的建设项目的审批程序不变。

4.2 运作方式

4.2.1 建设管理方式

级政府(项目法)采取公开招标委托方式选定代建单位；级政府(项目法)与代建单位签订代建合同；代建单位照同要求责实施项目建设和竣工验收；项目验收合格后，代建单位工程移交给使用单位。

4.2.2 县级政府(项目法人)与代建单位责任划分

4.2.2.1 县级政府(项目法人)职责

提出项目建设方案和代建方案、使用能配置及标准，提供工程建设需要的资料；协调项目建设用地的征地、拆迁；协助代建单位办理有关手续；筹措项目建设资金；责选定代建单位，与代建单位签订项目代建合同依法履

同；与工程验；对工程设计变更的理性提出意见；与代建过程中发生的违规行为的理；接代建单位交付的资产办理交接手续。

4.2.2.2 代建单位职责

照批复的初步设计实施方案组织工程建设，对项目建设的工程、工程、资金管理和生产全责；组织项目实施阶段的工监理、工及设备、材料采购招标；与中标签订相关合同，责所签同履行的管理；办理开工审批、监督申报工程建设手续；严格执行财务会计制度，接相关水政主管门的监督和管理；责工中出现的工程设计变更的报批手续，严格同制项目概算；照代建同定组织工程验；编制项目竣工结算报告；向使用单位办理资产交付手续。

我国辽阔，各地自然条件和经济社会发展水平存差异，田水利工程及其建设发育程也不同，分不同工程类型，因地制宜选择

各类工程点的建设管理模式，加强型田水利工程管理，为保证工程建设，实现田水利可持续发展提供保障。

(责任编辑 尹美娥)

《水利水电技术》(月刊)征订

刊号：ISSN 1000-0860
CN11-1757/TV 邮发代号：2-426

《水利水》是由水利部主管，水利部发展研究中心主办的我国水利水工业的综合性期刊，1959年创刊，对国公开发。它以介绍我国水利水工程的勘测、设计、工、管理和科学研究方面的经验为主，同时也报道国的各项先。目，刊发遍及全国，是我国水利水科刊物中影响较大、发行较广的刊物。刊物主要栏目有：水、水资源、水工建筑、工程、工程基础、水力学、机、泥沙研究、水环境与水生态、管理、试验研究、工程地、金、结构、水利经、水利规划、抗旱、建设管理、能源、水利、水

利、水、保持、水、移、水利现代化、国、水利。刊为大16开，每定价16元，全年12期共计192元。凡需订阅者请到各地邮局(所)订阅，也可直接与刊系。

欢迎踊跃投稿、订阅，提出宝贵意见。

地址：北京海淀玉渊潭3号C座

邮编：100038

话：010-63205499

传真：010-63205987

投稿：http://www.slsdjs.com