

# 江苏省水利厅文件

苏水基〔2020〕6号

---

## 省水利厅关于印发《进一步加强水利工程建设管理的指导意见》的通知

各设区市水利（务）局，厅直各有关单位：

为进一步加强水利工程建设管理，高质量完成建设目标任务，提升建设管理水平，规范水利建设市场秩序，建设水利精品工程，确保质量安全、生产安全、资金安全、干部安全，我厅编制了《进一步加强水利工程建设管理的指导意见》，现予以印发，请贯彻执行。

江苏省水利厅

2020年3月18日

---

江苏省水利厅办公室

2020年3月18日印发

---

# 进一步加强水利工程建设管理的指导意见

为贯彻落实“水利工程补短板、水利行业强监管、系统治水提质效”的水利改革发展总基调，进一步落实项目法人制、招标投标制、建设监理制、合同管理制、竣工验收制，加强水利工程建设管理，规范建设行为，确保质量安全、生产安全、资金安全、干部安全，根据国家有关规定并结合我省实际，制订本指导意见。

## 一、进一步强化项目前期工作和建设进度管理

1.落实前期工作责任。各级水行政主管部门应建立健全规划体系，依据规划制定工作滚动推进计划，逐项明确责任部门、完成时限和工作要求。每年度拟开工项目要争取在当年汛前完成立项审批工作，年度储备项目要在当年年内争取完成可研报告批复。应从设计单位选择到设计成果报审全过程把关，设计文件上采取通报、约谈等方式督办，并与投资安排、立项审批挂钩。推行勘测设计单位履约考核，开展信用等级评定。强化施工图设计文件审查，落实省水利重点工程施工图审查咨询制度。设计单位应严格执行国家和行业标准、规范，积极贯彻安全、节约、生态等设计理念，强化实地调查研究，细化方案论证，按时提交设计成果，确保达到相应阶段深度要求，尽量避免重大设计变更，对工程设计质量终身负责。

2.推进建设进度管控。各级水行政主管部门要加强建设进度管理工作，明确分管责任人，落实承办部门和专人负责。项目法

人填报基础数据应及时准确，市、县水行政主管部门应严格审核把关。工程进度应符合年度计划，对落后于序时进度的，应抓紧采取措施，加快工程建设。项目法人应按照批复的初步设计工期控制建设总进度，制定年度实施方案和月进度计划。施工单位编制施工进度计划时应充分考虑关键环节及控制节点等工期要求，合同工程具备验收条件时，及时向项目法人提出验收申请。监理单位负责对施工进度计划进行审核，督促施工单位采取有效措施保证合同工期。

## 二、进一步夯实项目法人责任制

3.压实项目法人责任。各级水行政主管部门应当进一步落实项目法人责任制，项目法人是建设项目的责任主体，对工程建设负总责。项目法人要积极参与工程规划、设计，重点抓好项目的质量、安全、资金、党风廉政等工作，统筹协调和监管参建各方，系统谋划实施过程，贯彻执行各项管理制度，推动落实各类阶段验收、专项验收、竣工验收，直至工程全面完成合格交付使用。项目法人应建立重大事项集体决策等内部管理制度，对招标代理机构选择、承包单位选择、合同签订、设计变更、大额资金使用、结果评定等均应集体决策。

4.建立法人自查制度。项目法人在工程开工后，应会同各参建单位，结合工程实际制定自查自纠制度，自查范围涵盖工程建设管理全方位工作，自查工作应随着工程建设进度保持一定频率，并做到立查立改。要充分运用经济、合同和信用等手段和方法，对存在问题较多、拒不整改、整改不到位、屡查屡犯等情况的市场主体，按照有关规定和合同约定实施惩戒和处罚。对发生

质量、安全、廉政等方面较大问题造成不良社会影响的项目或地区，省厅将暂停该地区资金计划安排。

5.开展项目法人考核。各级水行政主管部门应强化项目法人机构设置和人员配备，并根据省厅印发的建设单位管理办法，对所属项目法人及其主要负责人、技术负责人、财务负责人建立考核机制，进行考核管理，推动项目法人述职述廉、评比选优。项目法人应当建立内部人员考核机制，对工程、安全、质量、资金等重要岗位人员进行考核，推动组成人员各司其职、各负其责。

### 三、进一步规范工程招标投标

6.明确招标人负责制。招标投标工作实行招标人负责制，招标人法定代表人是招标投标活动的第一责任人，招标人依法依规对招标过程、招标结果负有主体责任，是招标代理择优选择、招标文件编制及技术咨询、开标、评标、中标过程和结果确认、异议处理等招标投标工作的责任主体。招标人要着力关键节点管控：在招标代理选择方面，应引入竞争机制，择优选择；在招标文件编制方面，应执行技术咨询制度，邀请专家提供技术服务；在招标结果确认方面，应当在评标结束后及时复核评标报告；对咨询、监理、检测等服务类标的以及中小型水利工程原则上按批准概算进行招投标，工程项目最高投标限价与批准概算偏差超过5%的，应按规定履行报备手续。严禁故意压低造价、设置不合理门槛、设置无理由的特殊条款。

7.加强招标行政监督。各级水行政主管部门应对所管理的项目招标投标活动进行监督，按照“谁组建项目法人，谁负责监督”的原则，指派行政监督人员监督招标文件技术咨询、开标、评标

等招标投标活动。全省水利工程全面实行电子招标投标，推动招标投标活动信息全程公开，活动过程全程记录，采用大数据分析、信息化管理等手段，提升监督效能。坚持进场交易“应进必进”“场外无交易”。水利工程建设项目招标投标应当在设区市（含）以上公共资源交易中心集中进场交易，其中省重点水利工程基本建设项目应当在省公共资源交易中心进行交易，采用省水利工程建设项目电子招标投标系统进行交易活动，抽取的评标委员会专家成员均应在省综合评标（评审）专家库中产生，各地不得另行设置评标专家库。

#### **四、进一步突出建设质量管理**

8.严格质量管理责任。严格落实“项目法人负责、施工单位保证、监理单位控制、政府部门监督”的质量管理体制，项目法人是工程质量责任主体，水行政主管部门是质量监管责任主体。进一步推动质量终身责任制落实，确保相关单位主体责任落实到岗位、量化到个人。

9.完善设计变更管理。各级水行政主管部门要规范设计变更管理，合理区分重大设计变更和一般设计变更，确保所有设计变更理由充分、资料齐全、过程透明、决策合规，并按有关规定及时履行设计变更分级审批手续，坚决杜绝未批先建、擅自变更现象，其中一般设计变更应报项目主管部门核备。对于未批先建、擅自变更的建设项目，不得参加文明工地、优质工程等评选。

10.开展质量工作考核。质量是水利工程的命脉。要开展质量工作考核，严格落实责任，促进质量提升。对各级水行政主管部门在质量管理工作中的责任落实、管理制度的制定和执行、监

监督检查等工作开展考核，要加大平时质量监督检查、暗访、稽察以及水利部各类检查发现问题的成果应用，并结合建设项目现场和工程实体质量检测等多种手段，综合评判地区质量管理工作。

11.提升质量监督效能。更加突出目标导向、问题导向、效果导向。坚持“四不两直”飞检与常规质监并重，重点工程推行“四不两直”飞检。开展实体质量抽检，全面推广应用质量监督移动工作平台，强化监督信息化监管。采取多种培训方式，持续加强质量监督队伍能力建设。引入大数据对工程建设质量状况进行统计、分析、研判，对多发性、频发性、苗头性质量问题，及时采取措施，有序推动全省水利工程建设质量优良率的提升。

12.强化质量检测管理。根据项目管理权限，各级水行政主管部门应当开展对检测单位资格条件、检测行为、检测成果的监督检查，要采取“双随机一公开”方式对存在问题进行通报公示。检测单位检测专业必须与工程性质相一致、资质等级必须与工程等级相对应、检测类别必须与检测内容相符合。研究推动水利工程检测在线监控系统，实时掌握工程一线检测数据，促进检测数据的真实性和公开性。各项目法人要严格落实第三方检测制度，有条件的地区和项目，可以参照区域集中监理方法，试行集中打捆招标投标，择优选取检测单位。按规范开展隐蔽工程检测，检测资料应当齐备完整，并附有一定的影像资料。

## **五、进一步推进安全生产监管**

13.落实安全生产责任。按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，落实安全生产行业监管责任和生产经营单位主体责任，确保工程建设安全。项目

法人负总体责任，勘察、设计单位对其设计成果负责，监理单位承担监控责任。施工单位主要负责人对项目安全生产工作负领导责任，项目负责人负直接责任。

14.执行安全生产制度。贯彻项目法人负责、设计和施工单位保证、监理单位监控、政府部门监督的安全生产管理体制和工作机制。执行项目法人牵头成立安全生产领导小组、参建单位建立健全安全生产机构、安全设施“三同时”、施工单位三类人员资格管理、安全生产监督、危险性较大工程编制专项施工方案、安全文明措施费使用管理等相关制度。加强水利工程建设导流度汛安全管理和安全生产应急管理，组织开展应急演练。按照厅制定的安全文明措施费用使用标准，项目法人应单独建账管理，规范使用。

15.健全双重预防机制。项目法人要组织参建单位建立健全危险源辨识和安全风险分级管控制度。按照水利部《水利水电工程施工危险源辨识与风险评价导则（试行）》，全方位、全过程动态开展危险源辨识、风险等级评价，严格落实分级管控责任，建立安全风险数据库，绘制“红橙黄蓝”四色空间分布图，重大危险源和风险等级为重大的一般危险源，要按照规定进行备案。要建立健全隐患排查治理体系，及时发现和消除隐患。各级水行政主管部门要加大对“零隐患”和同一隐患重复出现频次较高的地区和单位的飞行检查力度，强化安全检查在履约考核、年度考核和标准化创建中的成果应用。

16.强化数据信息管理。项目法人要把危险源辨识和隐患排查治理情况及时上报安全生产信息系统。各级水行政主管部门应



以信息化为支撑，加快建设安全生产监管大数据平台，动态分析工程建设存在的安全隐患，有针对性的开展安全监督活动。

17.推进标准化规范化。大力推动施工单位安全生产标准化等级创建，积极推进项目法人安全生产标准化建设。推广应用《江苏省水利工程建设安全生产标准化及常见隐患图集》《江苏省水利安全生产标准化指导手册》。要加快推进一、二、三级达标创建工作，贯彻落实施工招标安全生产标准化达标单位信用等级赋分制度。推进施工现场标准化、规范化管理，在全省大中型水利工程建设工地宣贯并推广《大中型水利枢纽工程现场建设标准化指南》。

## **六、进一步加强建设资金和征地移民管理**

18.及时落实地方资金。市县水利建设资金必须与省以上补助投资同步安排并足额到位，保证工程建设需要。进一步强化地方资金到位考核，对于因地方建设资金到位率低，不能满足工程建设、拖欠施工单位进度款而影响工程进度的市县，考虑暂停省级对该市县项目的审批和资金安排。

19.规范资金使用监管。项目法人要严格执行相关财经法规，规范有序开展相应工作。严禁大额现金支付工程款、白条抵库、虚假票据凭证入账，严禁违规拖欠工程款或设置不符合国家规定的农民工工资、质量、履约等保证金扣留制度，严禁以虚增工程量和申报虚假项目等方式套取资金，严禁截留、挤占、挪用水利资金。各级水行政主管部门要加强对水利建设项目的审计、稽察和日常监督检查。要把农民工工资专用账户、工资保证金、农民工实名制管理等制度建立落实情况纳入审计检查范围。对民生项

目的实施和管理要逐步引入群众监督员制度。

20.扎实开展征迁移民。项目法人或项目主管部门要严格按照《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》，组织编制工程建设征地补偿和移民安置规划大纲和规划，移民安置规划批准后，应及时编制移民安置实施方案，经工程所在地县级人民政府审核同意，可作为移民安置工作实施的依据。工程初设批复后，应及时开展用地报批工作，并取得合法用地手续，未取得合法用地手续的项目，不得开工建设。移民安置应采取招投标等方式确定具有相应资质的监督评估单位，对移民安置情况开展全过程监督评估，编制移民安置监督评估报告。对移民安置监督评估中发现的问题，有关单位要及时整改，移民安置监督评估工作未开展的，不得安排移民安置验收。

## 七、进一步严格工程验收管理

21.规范工程验收程序。工程验收各项准备工作，由项目法人牵头负责。要按照水利部规范规程要求，分阶段、分批次扎实开展各项验收工作。项目法人应当及时上报验收计划以及备案法人验收成果。验收主持单位应当对照验收前置条件，详细查验工程建设相关资料和实地查看工地现场，对各项验收条件一一对照，严禁验收流于形式。对项目规模较大、技术较复杂的项目，要开展技术预验收，验收组成人员和技术专家应执行回避制度。对于有度汛要求的施工项目，汛前需要通水的，应倒排工期，确保如期完成通水验收；跨汛期施工的，要确保施工围堰等度汛工程和措施安全，施工围堰和导流工程等要进行专项设计、专项验收，要制定度汛专项预案和应急抢险预案，按规定报相应的防汛

指挥机构批准和备案，按规定落实度汛物资等保障措施。

22.推进项目验收进度。项目完成后，应及时按照规程规范完成相应验收程序，确保工程效益如期发挥。对于尚存的历史遗留水利工程建设项目，省厅已专题部署开展验收清理工作，截至目前尚存 20 个项目未完成清理，有关水行政主管部门或项目法人要采取分类处理办法完善相关手续，尽快完成清理工作。

23.按时完成专项验收。按照行业管理规定，扎实开展移民安置、水土保持、环境保护、消防设施、工程档案等专项验收。项目法人要准确把握相关专项验收要求，落实每项验收准备工作，确保专项验收顺利通过，为工程整体竣工验收创造条件。对已实行承诺和备案管理制度的水土保持、环境保护专项验收，要切实履行承诺，保障措施到位。

## **八、进一步健全和创新监管机制**

24.建立分级稽察制度。各市县水行政主管部门要参照水利部和省厅的稽察机制，建立市县分级稽察制度，落实稽察机构、人员和专家经费，负责本行政区域水利稽察。从今年起，市县级稽察制度的建立和工作开展情况纳入质量工作考核中，未建立制度或开展不力的，质量考核为不合格。要运用“四不两直、双随机一公开、飞检、暗访”等多种方式，重点开展质量、安全、农民工工资等专项稽察。要建立稽察问题责任追究机制，凡省级以上督查检查发现存在严重问题的项目，省厅将依据有关规定严肃追究项目主管部门和项目法人等从业单位责任。稽察发现问题要实行闭环管理，逐条落实整改责任、整改期限，建立问题台账和销号制度。市县稽察项目应有一定的覆盖率，保持各类项目全覆

盖，每个市、县每年分别稽察标段原则上不少于5个，总项目（标段）数5个以下的应全部稽察。

25.突出行业信用管理。进一步细化明确“信用提醒、约谈、黑名单”等信用约束手段，加强对设计、施工、监理等市场主体的征信管理。各地应建立健全信用管理制度，充分运用履约考核评分手段，对市场主体进行客观公正评价，按照相关规定进行标后监管。对各类违约行为，自动对标运用“信用提醒、约谈、黑名单”等信用约束手段，加大对严重失信主体惩戒力度。履约考核要集体赋分，并在一定范围内进行公示。

26.运用智慧监管手段。推广应用“江苏省水利建设项目现场视频管理平台”，实时监管水利建设工地。研发项目管理信息化平台，推进全省水利建设项目管理标准化、信息化。广泛应用质量和安全监督系统，强化在线监督。应用省政务办“e路阳光”信息系统。实行监督检查存在问题清单化管理，并进行大数据分析，直观准确发现问题，切实加以解决，提升监督效能，及时公布存在问题，督促整改到位。

27.鼓励建管机制创新。鼓励各级水行政主管部门根据本地实际，针对建设管理过程中存在的突出问题，出台相应政策，先行先试。进一步探索完善政府购买服务、代建制、设计施工总承包等新模式。推行“一地一法人”管理机制，鼓励组建相对固定的建管机构，履行项目法人职责。省重点基本建设项目管理权限不得下放至乡镇，县级管理力量薄弱的，可选择代建制。

28.优化监理资源配置。贯彻落实国家、省有关建设监理规定，加强对监理工作的监督管理。针对监理工作存在的突出问题，

进一步建立健全监理监督检查机制，对监理单位进行量化打分、综合考评，提高监理水平，发挥监理效能。鼓励推广集中监理制，对区域相近、工程类别相似的工程进行打捆招标，实行集中监理，优化监理资源配置。

## 九、进一步加强党风廉政建设

29.压紧压实主体责任。始终把政治建设摆在首位，按照新时期全面加强党的建设总要求，切实提高政治站位，全面推进水利工程建设领域党风廉政建设。按照管行业就要管党风廉政建设的要求，各级党组织要切实履行党风廉政建设主体责任，主要负责同志要切实履行主要责任，班子成员要切实履行“一岗双责”，加强行业监管，真正把反腐倡廉纳入水利工程建设管理工作全过程。

30.强化廉政风险防控。加强廉政教育，特别是对参与工程建设管理相关人员进行专题教育，讲清要求、讲清程序、讲清制度、讲清责任，筑牢思想防线。紧盯工程建设领域风险点，对设计变更、工程计量、工程验收、资金结算等关键环节，研究制定防控措施，织密制度笼子。对长期在审批、建设、管理等关键岗位人员要进行交流轮岗，负责水利工程建设部门的主要负责人原则上五年内要实行轮岗交流。