

新时期水利工程代建制管理模式运行机制研究

潘炜元 王宜君

黄河勘测规划设计研究院有限公司 河南 郑州 450000

摘要：水利工程建设管理模式正经历从传统自管向专业化代建的深层转型，本文围绕新时期代建制的运行逻辑展开系统探讨。委托方、代建方与实施方三方主体的权责架构构成运行的组织基础，全流程管控贯穿项目前期引入、实施阶段动态管理与收尾移交三个时段，资金激励与风险分担机制为管理行为提供经济驱动力，从业资质准入与监督制衡机制则从制度层面保障运行秩序。四个维度相互嵌套、协同作用，共同塑造了代建制在水利工程领域的运转形态，为管理模式的持续优化提供了结构性参照。

关键词：水利工程；代建制；运行机制；权责架构；全流程管控

引言：水利工程投资规模大、建设周期长、技术环节多，传统自管模式下非专业主体直接管控建设过程，容易引发管理效能不足与责任边界模糊等问题。代建制以专业化管理团队替代投资主体行使建设实施职能，从组织结构上实现了管理权与使用权的分离。这一模式在实践中已积累相当经验，但其运行机制尚未形成清晰的理论框架。围绕主体关系、流程管控、资金约束与制度保障四个层面剖析代建制的内在运转逻辑，对于提升水利工程建设管理水平具有现实意义。

1 代建制运行的主体关系与权责架构

1.1 委托方的职能定位与权责边界

委托方在代建制体系中扮演投资方与项目管理单位的双重角色，承担资金筹措与外部环境协调的基础性职能。建设资金能否按计划足额到位直接决定工程能否推进，委托方须在代建合同签订前完成资金来源的确认，并在施工过程中保障资金拨付节奏与工程进度相匹配。征地移民、用地审批、管线迁改等外部事务往往涉及多个行政部门，委托方凭借投资主体身份出面协调，为代建方扫清施工障碍^[1]。在监督层面，委托方保留对代建方管理行为的检查权，有义务配合政府稽察与审计部门开展专项检查，提供完整的项目档案与财务资料。这种监督权不同于日常管理权，委托方不应以监督之名行管理之实，不能越过代建方直接向实施方发号施令。当工程遭遇重大设计变更或概算需要调整时，委托方作为投资决策主体承担最终审批责任，但在变更论证与方案比选阶段应充分听取代建方的专业意见，扮演好协调者而非决策者的角色。

1.2 代建方的角色定位与管理权限

代建方受委托方正式委托，从项目前期准备阶段一直到竣工验收交付，全程行使建设实施管理职能。这一

职责范围覆盖勘察设计管理、招标采购组织、施工现场管控、竣工结算编制等各个环节，代建方以专业化管理团队替代委托方完成原本由非专业人员承担的管理工作。在权限配置上，代建方拥有独立组织招投标活动的权力，能够依据工程需求编制招标文件、组建评标委员会并确定中标单位。代建方与各参建方签订的合同均由代建方统一管理，合同履行过程中的变更、索赔与争议处理也由代建方负责。质量、安全、进度与资金构成代建方管理责任的四个维度，质量管控贯穿设计审查到验收全链条，安全管理覆盖施工现场的每个作业面，进度管控以总进度计划为纲进行动态跟踪，资金管控则要求严格执行概算约束与支付审批流程。四项责任相互嵌套，任何一项失控都会引发连锁反应，代建方须在四者之间寻求动态平衡。

1.3 实施方的协作关系

勘察、设计、施工、监理与材料供应商等实施方均通过市场化竞争机制被选定，各方与代建方之间以正式合同为纽带建立协作关系，合同条款对工作范围、交付标准、违约责任作出明确约定。这种基于合同的约束机制使各方行为具有可预期性，降低了协作过程中的摩擦成本。代建方作为项目唯一的管理出口，与所有实施方形成一元合作结构。过去传统管理模式下，委托方与代建方各自向实施方下达指令，导致施工现场出现两套指挥系统，实施方无所适从。代建制通过将管理权限集中于代建方一身，从制度上消除了多头管理的根源。实施方只需服从代建方的统一调度，不再面对来自不同主体的矛盾指令，这一路径从组织结构层面解决了指令冲突问题，使现场管理保持清晰的指挥链条与执行逻辑。

2 代建制运行的全流程管控机制

2.1 项目前期的代建引入机制

代建制的引入须在项目可行性研究阶段便完成方案论证与行政审批。投资主体在编制可行性研究报告时,需将代建制作为建设管理模式写入方案文本,经主管部门审查后正式批复,这一批复构成后续代建单位选定与合同签订的制度前提^[2]。方案未获批复前,代建制不得进入实施环节,这一程序设定保障了管理模式转换的严肃性与规范性。代建单位的选定须依托公开招标完成,招标文件对投标单位的资质等级、类似项目业绩、管理团队配置等提出量化门槛,评标过程侧重考察投标方在水利工程领域的全过程管理经验与资源调配能力。中标结果经公示无异议后,委托方与代建单位进入合同谈判阶段,合同文本须对建设规模、投资控制目标、工期节点、质量标准等核心指标作出刚性约定,奖惩条款须与管理绩效直接挂钩,形成“奖优罚劣”的合同约束框架,为后续全流程管理奠定制度基础。

2.2 项目实施阶段的动态管理机制

代建单位在实施阶段独立行使招投标组织权,依据工程需要编制勘察、设计、施工、监理及材料采购的招标文件,组建评标委员会并完成评标定标工作。各参建合同签订后,代建单位对合同履行实施全过程跟踪管理,涵盖进度控制、质量监督、安全检查、费用支付等各个环节,合同变更与索赔事宜均由代建方统一处理。代建单位须在每年度初编制年度实施计划与资金使用计划,两项计划经委托方审批后成为当年管理工作的执行依据。工程进度以总进度计划为框架进行动态跟踪与偏差纠偏,质量管控贯穿施工全过程并延伸至材料进场检测与工序验收,安全管理覆盖每个作业面与关键工序,资金使用严格执行概算约束与支付审批流程。四个维度的监控相互嵌套、彼此制约,任何单一维度出现失控都会对整体管理目标形成冲击。当工程遭遇设计变更或概算需作调整时,代建单位须编制专项论证报告,按照规定程序逐级报批,未经批准不得擅自实施变更。

2.3 项目收尾阶段的移交与决算机制

工程完工后,代建单位须按照分部工程、单位工程、合同工程三个层级依次组织验收,各层级验收均须邀请委托方、使用单位及政府质量监督部门到场参加,验收结论作为资产移交的前置条件。任何一个层级验收不合格,均不得进入下一阶段,这一层层递进的验收组织方式保障了工程交付质量。全部工程验收合格后,代建单位编制竣工财务决算报告,对建设资金的收支情况进行全面清理与核算,经审计部门审核并报主管部门批准后完成财务关账。资产移交环节中,代建单位须将工程实体、配套设施及全部档案资料向使用单位完整交

接,档案资料涵盖设计图纸、施工记录、检测报告、验收文件、合同文本等,使用单位接收后应能独立掌握工程全部信息并顺利开展后续运营管理工作,交接过程须签署书面确认文件,确保责任界面清晰无遗漏。

3 代建制运行的资金与激励约束机制

3.1 资金管理与拨付机制

代建制下资金管理的核心原则在于专款专用与独立建账核算。建设资金须进入专用账户封闭运行,与代建单位日常经营资金完全隔离,每一笔支出都须对应明确的合同条款或工程节点,财务人员按月编制资金使用报表,确保账目清晰、流向可追溯^[3]。代建管理费作为代建方开展管理工作的报酬来源,计取标准通常以批准概算中列明的管理费额度为上限,由委托方在合同中约定具体比例。管理费并非一次性支付,而是随工程进度分期拨付,每期拨付前须经委托方对代建方的管理绩效进行审核,只有当期管理目标达到约定标准方可触发支付流程。建设资金能否足额及时到位是整个项目推进的物质基础,这一保障路径依赖委托方在代建合同中作出的资金到位承诺,资金拨付计划须与年度实施计划紧密衔接,任何一期资金出现延迟都可能导致施工停摆,因此合同中须设定资金到位的时间节点与违约后果。

3.2 绩效挂钩的奖惩机制

奖惩机制的设计逻辑在于将代建方的经济收益与项目最终的投资控制成果绑定。竣工决算完成后,若实际投资低于批准概算且工程质量与工期均满足合同约定,结余资金可按约定比例提取奖励,这一安排使代建方从被动执行转变为主动控费,管理行为由此获得正向激励。与奖励相对应的是惩罚条款,代建方若在未经批准的情况下擅自扩大建设内容、提高装修标准或变更关键技术方案的,由此产生的超支部分由代建方自行承担,委托方有权从代建管理费或履约保证金中扣减等额款项。履约保证金在项目竣工验收合格后按约定程序退还,但代建方若存在严重违约行为,委托方可依据合同条款扣减部分乃至全部保证金,代建管理费也可根据违约严重程度进行梯度扣减,扣减幅度与违约情节相匹配。

3.3 风险分担与责任追溯机制

代建单位与项目管理单位之间的风险划分以合同条款为基本依据。投资超概算、政策调整、不可抗力等源自外部环境的风险由委托方承担,管理失职、组织混乱、违规操作等源于代建方自身的风险则由代建方兜底,两类风险的边界在合同中须清晰标注。质量终身责任制在代建制中的落实要求代建方对工程质量承担长期管理责任,即便代建方在项目竣工后已经退出管理序

列,一旦工程在设计使用年限内出现因管理疏忽引发的质量缺陷,代建方仍须依照合同约定承担相应责任,这一安排将质量管理的时间维度从建设期延伸至运营期。违约责任的认定须以合同条款与客观事实为双重依据,处理方式涵盖扣减费用、赔偿损失、解除合同等,每一种处理方式均须在合同签订阶段预先约定,使争议发生后的处置有章可循,避免事后推诿。

4 代建制运行的制度保障与能力支撑机制

4.1 从业资质与准入管理机制

代建单位能否承担水利工程管理任务,须以资质等级与过往业绩为硬性门槛。主管部门在设定准入条件时,要求代建单位具备相应等级的工程管理资质,并提供近三年内承担过同类水利工程的完整业绩清单,业绩的规模与技术难度应与拟代建项目相匹配^[4]。近三年内发生过较大及以上安全事故或存在严重不良行为记录的单位,一律不得进入代建市场,这一限制条件从源头上过滤掉管理能力不足或信用存在污点的参与者。人员配置方面,代建单位须在投标文件中列明项目负责人及各专业管理人员的姓名、资质与执业经历,项目负责人须持有注册执业资格证书,各专业工程师的数量须满足工程管理的实际需要,专业技术能力的硬性标准使人员配置不再是一纸空文,而成为可量化、可核查的准入要素。

4.2 从业人员素质提升机制

代建从业人员面对的是涵盖工程技术、法律法规、经济管理、商务谈判等多个领域的复合型工作场景,单一专业背景难以胜任全过程管理的要求。代建单位须构建专业技术与综合管理能力并重的培养体系,鼓励管理人员在精通本专业的基础上拓展法律、经济、商务等方面的知识储备,形成跨领域的知识结构。考核评价与培训体系应保持常态化运行,定期组织业务考核与继续教育培训,将考核结果与岗位晋升、薪酬调整挂钩,使能力提升从被动要求转化为主动追求。代建单位可与高等院校或行业协会合作开展定向培训,提升管理团队在水利工程全过程管理中的专业判断力与风险识别能力。

4.3 监督制衡与市场竞争机制

代建制的健康运行离不开有效的监督制衡与充分的市场竞争。行政性委托与市场性委托应实现分离,政府投资项目中属于公共管理范畴的事项由行政手段保障,而代建单位的选择与管理绩效评价则交由市场机制完成,两种委托方式各守边界、互不越位。横向监督来自政府审计与质量监管部门,双向监督则体现为委托方对代建方的过程监督与代建方对实施方的合同监督,两条监督线路交叉运行,形成闭环管理。信用评价体系将代建单位的履约表现、工程质量、资金使用等信息纳入统一平台,失信单位在后续项目中受到限制,市场约束由此发挥淘汰劣质参与者的功能。政企分开要求代建单位建立现代企业制度,以独立法人身份参与市场竞争,管理决策不受行政干预,经营行为接受市场检验,这一制度安排为代建制的长期运行提供了结构性支撑。

结束语

代建制在水利工程领域的运行依赖于主体权责的清晰划分、全流程管控的有序衔接、资金激励的刚性约束以及制度保障的持续支撑。四个层面并非孤立运转,而是彼此嵌套、相互制约,任何单一环节的缺失都会削弱整体管理效能。当前代建制仍面临市场竞争不充分、信用约束偏弱、人员能力参差等现实挑战,需要在实践中不断打磨权责边界与激励规则,使制度设计更加贴合水利工程建设复杂性,推动管理模式走向成熟与稳定。

参考文献

- [1]莫骞.水利工程代建制管理模式优化研究[J].治淮,2025(5):62-63,66.
- [2]华金伟.代建制在基层水利工程建设管理中运用初探[J].中国水能及电气化,2023(1):67-70.
- [3]贺鹏.关于在县级农业水利工程中推行代建制的路径探析[J].今日农业,2026(3):118.
- [4]王凤娥,邓彬彬,余凯.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[J].江苏水利,2024,(05):59-61.