文章类型：论文|刊号（ISSN）：2529-7821 /（中图刊号）：868GL002

中型灌区水利骨干工程建设项目合规管理与风险防控对策研究

王凯[1] 常春龙[2] 邹平静[1] 张春海[3] 宋明晓[3]
1 白城市引嫩入白工程建设管理局
2 吉林省水利水电勘测设计研究院
3 吉林省水利科学研究院
DOI:10.32629/hwr.v10i9.7119

[摘 要] 中型灌区水利骨干工程是保障国家粮食安全、促进农业可持续发展的重大工程。伴随着国家对大中型灌区改造及现代化建设投资不断加大,工程建设项目的合法性以及风险管理问题也逐渐成为项目管理者关注焦点。研究对中型灌区水利工程骨干工程项目合规管理目的进行阐述,在项目前期、建设实施、验收运营三个方面提出相应的合规性要求,并针对项目所涉及的风险类型进行了分析,即制度与程序风险、质量与安全风险、资金与合同风险以及廉政与履职风险,最后提出从加强法律法规建设、加大全过程质量和安全管理力度、健全资金及合同管理制度、建立廉政风险防范机制等方面采取有效措施来防范风险。研究发现,合规管理和风险管理是相辅相成的关系,在项目建设过程中把合规性要求融入到项目建设全过程,形成一套由制度、技术和监控等组成的防控机制,才能更好地促进中型灌区水利骨干工程依法建设和发挥长久作用。
[关键词] 中型灌区；水利骨干工程；合规管理；风险防控；建设管理
中图分类号：F284 **文献标识码**：A

Research on Compliance Management and Risk Prevention Strategies for Key Water Infrastructure Projects in Medium-Sized Irrigation Areas

Kai Wang[1] Chunlong Chang[2] Pingjing Zou[1] Chunhai Zhang[3] Mingxiao Song[3]
1 Baicheng City Talent Introduction Project Construction Management Bureau
2 Jilin Provincial Water Resources and Hydropower Survey and Design Institute
3 Jilin Provincial Institute of Water Resources Science

[Abstract] The key water conservancy project in medium-sized irrigation area is an important project to ensure national food security and promote the sustainable development of agriculture. With the country's increasing investment in the renovation and modernization of large and medium-sized irrigation areas, the legitimacy and risk management of engineering construction projects have gradually become the focus of project managers. This paper expounds the purpose of compliance management of key water conservancy projects in medium-sized irrigation areas, puts forward corresponding compliance requirements in three aspects: project prophase, construction implementation and acceptance operation, and analyzes the types of risks involved in the project, namely, system and procedure risks, quality and safety risks, capital and contract risks, and integrity and duty performance risks. Finally, it puts forward effective measures to prevent them from strengthening the construction of laws and regulations, strengthening the quality and safety management of the whole process, improving the capital and contract management system, and establishing an integrity risk prevention mechanism. It is found that compliance management and risk management are complementary. Only by integrating compliance requirements into the whole process of project construction and forming a set of prevention and control mechanism composed of system, technology and monitoring can we better promote the construction of key water conservancy projects in medium-sized irrigation areas according to law and play a long-term role.
[Key words] medium-sized irrigation area; Water conservancy backbone project; Compliance management; Risk prevention and control; Construction management

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

文章类型：论文|刊号（ISSN）：2529-7821 /（中图刊号）：868GL002

引言

水利乃农业之命脉,灌区是粮食生产的基础支撑。中型灌区是我国内陆地区重要的灌溉工程,对于保障当地农业生产和促进地方经济发展以及保护生态等方面都发挥着重要作用。水利部联合有关部门积极推进大中型灌区现代化建设和改造工作,“十四五”期间共投入中央财政资金近350亿元,用于支持黄河流域九省份500余处大中型灌区现代化改造。2025年,水利部会同财政部下发《全国中型灌区续建配套与现代化改造实施方案(2025—2026年)》,对今后一段时期内全国范围内中型灌区改造任务及所需经费作出具体要求。

1 中型灌区水利骨干工程建设项目合规管理的目的

合规管理是将法律法规、政策规定、技术标准以及合同要求等转化为项目管理行为准则的过程,在中型灌区水利骨干工程项目中进行合规管理具有重要意义和必要性。

1.1保障工程建设合法合规,防范法律风险

中型灌区水利骨干工程建设涉及到立项审批、用地手续、环境影响评价、水土保持方案审批、洪水影响评价等多项法定程序,在每一个环节上如果缺少或者违反相关规定,都会给项目建设带来严重的处罚风险,甚至是停止建设或者拆除工程的风险。合规管理就是对每个步骤的合法合规性进行控制,保证整个项目的建设和运营都依法依规进行。

1.2确保工程质量与安全,维护公共利益

水利工程涉及广大人民群众的生命财产安全以及农业生产安全,工程质量与安全是不能触碰的底线。合规管理实行工程招标投标制、合同管理制、工程监理制等基本建设制度,加强现场质量管理与隐患排查,设置必要的安全警示标志,保证工程质量和施工安全。此外,合规管理还要做好工程建设过程中的灌区灌溉季节供水方案以及施工度汛方案,采取必要手段保障灌区正常灌溉用水以及工程度汛安全,这都是对公众利益和灌区人民切身利益的保护。

1.3促进灌区可持续发展,实现长效运行

中型灌区项目建设的目标是建成“节水高效、设施完善、管理科学、生态良好”的现代化灌区,合规管理是对项目建设过程进行规范化管理,注重工程建成后能够长期有效发挥效益。把灌区骨干工程纳入河长制管理范围,实行分段管理及安全责任制,加强工程设施运行调度和维护保养,合规管理有利于灌区长久稳定运行发展。到2030年,灌区工程维修养护经费、人员经费落实率要达到95%以上,标准化管理实现全覆盖,这都有赖于合规管理支持。

2 中型灌区水利骨干工程建设项目合规管理的措施

中型灌区水利骨干工程建设项目合规管理工作应覆盖项目建设全过程,在项目前期工作、项目建设以及项目竣工验收投产等各个时期做到闭环管理。

2.1项目前期阶段的合规管理措施

前期工作是合规管理的基础性工作,对整个项目建设合规起到至关重要的作用。首先,要严格项目立项审批程序。中型灌区项目前期工作一般分为项目立项建议书以及项目实施方案编制两部分,项目立项建议书应该达到可行性研究报告深度要求;项目实施方案应由具有相应水利行业设计资质的设计单位进行编制并达到初步设计深度要求。其次,要依法取得相关行政审批手续。主要包括环境影响评价文件审批、水土保持方案审批、洪水影响评价审批、用地审批等。现实中存在部分项目由于未能按时办理好环评及水保手续而受到审计部门批评指正的情况,可见前期合规手续办理非常重要。最后,要搞好规划对接和部门配合工作。水利部门需与农业农村部门沟通协商,就规划制定、项目确定、数据交流等方面进行合作,使灌区改造与高标准农田建设同步进行。同时还要加强招标管理工作,在施工、监理以及与工程密切相关的重大设备、物资采购等方面都必须采用公开招标的形式来进行招标投标活动。

2.2建设实施阶段的合规管理措施

建设实施阶段是合规管理的关键环节,覆盖面大、环节多、风险高。一是要严格遵守基本建设的相关规定。全面执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制以及合同管理制。项目法人应当承担主要责任,监理人应加强监管并加大检查频次尤其是对隐蔽工程进行重点检查以避免质量问题的发生。二是要加强施工现场的质量及安全管理。加强对施工现场质量监督检查以及安全隐患排查并设置相应的安全提示标志牌等。三是要加大对工程变更的管控力度。设计变更要尽快完成相关手续,以免因变更滞后造成不合理浪费现象发生;四是要加强资金管控。加强对工程进度款审查工作,严格按照合同规定以及工程实际情况拨付款项,杜绝突破范围列支工程费用、挪用建设资金行为发生;五是要运用现代化管理模式。积极推广项目法人实行项目代建制、设计施工总承包或者全过程咨询服务模式,提升项目法人自主能力。部分地方已经试行“每周例会、每十天一次检查、每月督查”,针对设计、招标、实施、支付等方面问题进行全程把控、严格把关。

2.3验收与运营阶段的合规管理措施

验收及运行期是合规管理的终结点同时也是一切工作的开始,在验收期间要严格执行竣工验收要求,明确项目竣工验收的标准及程序,注重隐蔽工程、重点部位以及主要原材料的质量检查工作以保证工程质量满足设计标准,在运行期间要完善工程运营管理、维护保养、水环境治理、防汛抗旱、突发事件应对等方面的规定,灌区专门管理机构需建立和完善工程巡查、检查、监测和维护保养的相关规定并编制年度维护计划并对工程设施进行经常性、规范化维护工作。同时,要落实各方管护责任——县级政府为责任主体,水利、农业农村部门为监管部门,骨干工程灌区管理单位为运行主体。还要加强灌区信息化建设,完善供水计量设施,推进数字灌区建设,提高灌区管理水平。

3 中型灌区水利骨干工程建设项目风险防控对策

3.1完善规章制度建设,夯实依法依规基础

制度是防范风险的第一道屏障。一是要健全灌区管理制度。各地区要依照《中华人民共和国水法》《水利工程管理条例》等

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.

文章类型：论文|刊号（ISSN）：2529-7821 /（中图刊号）：868GL002

相关法律法规的要求，结合当地实际情况制定适合本地区的中型灌区管理办法。如四川省内江市东兴区、贵州省紫云自治县、湖南省衡南县等都制定了相应的中型灌区运行管护办法等。这都为灌区依法依规奠定了良好基础。二是要建立完善的工程巡查、检查、监测及维修养护等各项规章制度，并编写标准化工作指南，实现“有法可依，按章办事”。其次，要建立风险预警以及应对措施。部分灌区已经尝试采用“红黄蓝”三色预警方式来监控项目建设进展；还有一些灌区使用数字化手段进行风险预警、提醒、处置、反馈等。这些都是可以学习的经验教训。最后，要加强对制度落实情况进行检查监督工作，防止制度形同虚设或者沦为一纸空文。

3.2加强全过程质量安全监管，消除工程建设隐患

质量安全是工程生命线，在施工用地方面，要保障用地，提前完成用地报批以及征地拆迁等前期工作，以免出现用地问题影响施工进度，在质量管理上，要严格把控规划设计变更审批，对项目前期建设程序不完善、设计变更滞后等问题进行集中整顿；监理、质监部门要加强检查、加大抽查频次，特别是对于隐蔽工程要特别注意，在安全方面，要实行灌区骨干工程分段管理及安全责任制，加大安全隐患排查和整改力度。要以水利安全生产风险管控“六项机制”提质增效为载体，在全灌区内对渠道、渡槽等重点水工建筑物进行全面细致的安全隐患排查与等级划分，及时完善相关记录，使隐患排查工作从凭经验到有标准、专业进行转变。另外，还要制定好建设过程中的灌溉供水方案以及施工期防洪度汛方案，保证灌区正常灌溉及工程建设顺利度过洪水期。

3.3完善资金及合同管理，预防经济风险

资金以及合同管理是风险管理的重要内容。从资金的角度看，应实行水利专项资金专户储存、专账核算、分级审批的办法，建立全过程、全方位、全链条的硬约束内部控制机制。对工程价款进行结算，认真审查工程进度付款凭证，避免过多支付、超额支付或者假支付的行为发生。重视工程变更，在变更过程中必须经过必要的批准手续，保证变更的正当性和合法性。而在合同上，则要加强合同执行监督，审查合同内容是否合法完整，检查重要人员是否到位，工程保险、履约担保等情况是否落实到位。项目法人认真履行合同义务，对于违约行为要追究其责任；要做好专项资金审计工作，在灌区专项资金管理中出现的拖欠款、挤占挪用、损失浪费等现象都要严肃查处。

3.4建立健全廉政风险防控机制，打造阳光工程

廉政风险防控是保障工程建设和干部队伍“双安全”。一方面，在项目建设、质量管理、安全生产、竣工验收等方面加强廉政风险防控工作。重点针对项目管理、资金拨付、施工质量、工程进度等方面进行廉政风险防控；另一方面，实行“专家评审、集体研究、社会公示”的立项及决策方式，实行水利专项资金专户存储、专账核算、分级审批制度。严格控制工程管理、资金使用、廉洁交往三个方面，做到让权力在阳光下运行、让资金在监督下流动、让工程在规范中推进。再次，要强化纪检监察嵌入式监督，以“全周期管理”的要求进行监督工作。建立联合监督机制，实行清单制管理、项目化推进、动态销号方式。最后，要加强警示教育和廉洁文化建设，以招投标、工程变更、合同管理等方面具体事例为切入点，教育引导参建人员树立正确思想认识。

4 结束语

中型灌区水利骨干工程是保障国家粮食安全及实施乡村振兴战略的重要支撑力量，在国家不断加大对灌区建设投资的同时，对工程建设管理以及风险管理也提出更高标准、更高要求。合规管理的目的是保证工程本身合法合规，保证工程质量与安全、节约项目成本、使资金发挥最大效用以及促进灌区长期发展。而要达到上述目的，把合规融入工程项目前期准备阶段、施工过程、竣工验收及运行维护整个过程中去，并形成一个由制度、技术和监管形成全方位防范机制。

未来，在数字孪生、人工智能等新技术应用于灌区管理过程中，合规管理和风险管理方式也将越来越智能化、精准化。各地要大胆探索适合自身特点的新模式、新办法，在项目建设中积极推行项目代建制、设计施工总承包、全过程咨询服务等新型建设模式，进一步提高中型灌区水利骨干工程建设项目合规管理能力和风险防范水平，实现灌区管理工作由粗放型到精细化、法治化、智能化转变。

[参考文献]

[1]王丽君.水利安全生产风险监测技术在惠农渠灌区中的应用与成效分析[J].城市建设理论研究(电子版),2026,(23):190-192.

[2]李琼,朱志远,王静影.灌区水利工程堤防技术及管理措施[J].城市建设理论研究(电子版),2026,(20):217-219.

[3]周姿余.大型线性水利工程移民安置三维动态管理模式研究——以亭子口灌区一期工程为例[J].四川水利,2026,47(3):77-81.

[4]刘芳,高莎.水利工程灌区改造项目建设管理实践研究[J].水上安全,2026,(3):34-36.

[5]黄启胜.丁庄灌区水利工程运行管理智能化实践探析[J].农业工程技术,2026,46(2):27-28.

作者简介：

王凯(1970--),男,汉族,黑龙江泰来人,省委党校在职研究生,研究员,研究方向：水利水电工程运行管理。

常春龙(1990--),男,汉族,吉林省九台市人,硕士研究生,高级工程师,研究方向：农业水利工程设计。

邹平静(1986--),女,汉族,吉林省农安县人,大学本科,高级工程师,研究方向：水利水电工程。

张春海(1978--),男,汉族,吉林省白山市人,大学本科,正高级工程师,研究方向：水土保持。

宋明晓(1991--),女,汉族,吉林省公主岭市人,硕士研究生,工程师,研究方向：水土保持。

Copyright © This work is licensed under a Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License.