

DOI :10.3969/j.issn.1003-9511.2010.06.012

# 公益性水利工程项目法人能力建设和考核管理探讨

高山<sup>1</sup>, 黄海田<sup>2,3</sup>

(1. 江苏省水利厅, 江苏 南京 210029; 2. 江苏省水利工程质量监督站, 江苏 南京 210029;  
3. 扬州大学能源与动力工程学院, 江苏 扬州 225009)

**摘要** :分析了公益性水利工程项目法人责任制及制度执行中存在的问题和不足。针对这些问题和不足, 提出要提高公益性水利工程项目法人的素质和能力, 建立公益性水利工程项目法人考核管理体系, 以提高其管理水平, 更好地发挥项目法人责任制的作用, 保证公益性水利工程建设规范和工程的质量。

**关键词** :水利工程; 工程管理; 公益性; 项目法人责任制

**中图分类号** :F428, TV512      **文献标识码** :A      **文章编号** :1003-9511(2010)06-0040-04

在公益性水利工程建设中实行项目法人责任制是公益性水利工程建设管理的常规做法。通过实行以项目法人责任制为核心的公益性水利工程建设管理体制, 促进了公益性水利工程建设管理的规范化, 较好地保证了公益性水利工程的质量安全。但项目法人责任制本身存在缺陷, 加之在项目法人能力建设方面以及水行政主管部门对项目法人的考核方面存在一些不足, 使得当前项目法人责任制在预定目标的实现和潜在功效的发挥方面, 还存在明显的不足和缺憾。在尚无更好的制度设计以取代项目法人责任制的前提下, 优化项目法人责任制的架构和运作方式就很有必要。笔者认为, 加强项目法人的能力建设, 建立对项目法人的考核管理制度, 是最优的路径选择。

## 1 项目法人责任制介绍

### 1.1 项目法人责任制的历史沿革

1982 年, 世界银行贷款建设的云南鲁布革水电站引进了招标承包和以业主为中心的项目管理模式, 从此拉开了水利建设管理体制改革的序幕。1992 年, 国家计划委员会出台计建设[1992]2006 号《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》, 要求所有新建项目实行业主责任制。1995 年, 水利部颁发水建[1995]129 号《水利工程项目实行项目法人责任制的若干意见》, 要求水利工程生产经营性建设项目原则上都要实行项目法人责任制。1996 年,

国家计划委员会下发计建设[1996]673 号《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》, 要求国有经营性基本建设大中型项目必须组建项目法人。1997 年, 国务院出台国发[1997]35 号《水利产业政策》, 要求使用财政性资金的项目必须明确具体的政府机构或社会公益机构作为其责任主体, 对项目建设的全过程负责并承担投资风险。1999 年, 国务院办公厅发布国办发[1999]16 号《关于加强基础设施工程质量管理的通知》, 规定基础设施项目都要按政企分开的原则组建项目法人, 实行建设项目法人责任制。2000 年, 国务院批转国家计划委员会等部委国发[2000]20 号《关于加强公益性水利工程建设管理的若干意见》, 明确公益性水利工程建设要建立健全项目法人责任制<sup>[1]</sup>。2001 年, 水利部在水建管[2001]74 号《关于贯彻落实加强公益性水利工程建设管理若干意见的实施意见的通知》中对公益性水利工程建设实行项目法人责任制作出了明确的规定: ①公益性水利工程建设必须实行项目法人责任制; ②由中央或地方负责组建项目法人、任命法人代表; ③项目法人一般只对项目建设阶段负责。

### 1.2 项目法人责任制取得的成效

如何解决公益性工程项目法人缺位的问题, 是个世界性的难题<sup>[2]</sup>。市场经济条件下, 政府以“指挥部”的身份充当项目法人显然已不合适, 而让极具逐利性的企业法人承担项目法人角色, 则需要政府花费更多的经济成本和管理成本。国际上常见的非盈

作者简介: 高山(1978—), 女, 黑龙江哈尔滨人, 工程师, 硕士, 主要从事水利工程建设管理研究。

利专门机构负责工程建设管理的做法,目前在我国还不具备充分的实行条件,因此,项目法人责任制是我国公益性水利工程项目中当前及今后一段时间内必须执行的制度。公益性工程项目法人的“即位”,初步解决了项目法人由政府担任则“越位”,企业因无利而“缺位”,非盈利的专门机构不发达而难以“到位”的问题。

我国近10年项目法人责任制的实行,使得工程建设有了明确的责任主体。由项目法人对建设全过程和工程安全、进度、投资控制负总责,从而有效保证了工程质量,控制了工程投资,推进了工程建设,推动了科技创新,最终保证了国家投资效益和公共利益。项目法人责任制的实行,提升了工程建设管理水平,提高了工程建设效率与投资效益,完善了相关规章制度,培养了工程建设管理队伍,也为工程建设管理体制的进一步改革积累了实践经验和理论基础。总体来说,项目法人责任制的确立,顺应了我国社会主义市场经济这一宏观环境,是公益性水利工程建设管理中一项具有战略意义的改革。

## 2 项目法人责任制存在的问题

### 2.1 项目法人责任制的制度性缺陷

公益性工程项目法人责任制与传统的“指挥部制”相比,不同之处在于政府由“指挥部制”时的前台,退到了公益性工程项目法人责任制时的后台,相同之处在于两者都由政府组建,都是临时机构,都只对工程建设阶段负责。公益性工程项目法人责任制与经营性工程项目法人责任制相比,不同之处在于经营性工程项目法人是法律意义上的“法人”,而公益性工程项目法人只是行政意义上的“法人”,相同之处在于两者都需要对工程建设负责。

由于公益性工程项目法人由政府组建和任命法人代表,其组成人员大都是公务人员或事业单位人员,这种形式虽然便于运用政府公共资源以有效推进工程建设,但因其是临时机构,工程建设质量终身责任制难以落实到有法律地位、有长久寿命的实体上,而只能临时地、部分地兑现到项目法人及其组成人员身上。项目法人个体的技术、能力和道德水平成为这种制度成效好坏的关键因素。

公益性工程项目法人只对工程建设阶段负责,完成建设任务是其最大甚至是唯一的任务和目标,他们可以较少考虑或者不考虑筹资、运行管理和投资回报<sup>[2]</sup>。同时,由于公益性工程项目法人由政府组建和任命法人代表,所以存在项目法人更多对政府负责的倾向,而有可能对建设项目本身及项目参建各方的利益造成伤害。

临时性、阶段性是公益性工程项目法人责任制本身的制度性缺陷,使公益性工程项目法人责任制存在一定的风险。

### 2.2 项目法人本身的素质和能力缺失

公益性水利工程项目法人通常从水行政主管部门等单位抽调人员组建。一个新项目成立一个新机构,项目管理人员往往缺乏建设管理经验,而当工程建设渐近尾声时,积累了经验的项目管理人员又回到原单位,导致普遍存在工程建设初期管理水平低、整体管理水平难以提高的问题。

当前江苏省项目法人组建方面突出的问题是,合格的建设管理人员不足,高素质的建设管理人员更加短缺。特别是近几年建设规模的扩大和“省管县”体制的实行,更加凸显了这种不足。工程建设管理中发生的问题,许多是因为建设管理人员不熟悉建设程序、不了解法规规章、不掌握技术规范造成的。

作为工程参建各方核心的项目法人,承担着管理工程质量、安全、投资、进度、合同、验收的重任,其协调、控制、驾驭其他参建各方和诸多建设管理资源的能力,直接影响到工程建设的推进和工程建设的水平。当项目法人的技术水平低于监理单位和施工单位时,这种协调、控制、驾驭便难以有效实现。此时项目法人如果任性地使用行政力量去博弈技术力量,就会伤害其他参建方的合法利益,甚至会侵害到工程本身。

有的项目法人在招标投标工作中,违背了择优、公平、竞争的原则,规避招标,分标过小,压低标底,使一些不具备相应施工能力、技术水平、设施装备的承包商承揽到建设项目,给工程埋下了先天性隐患;有的项目法人评标不规范,甚至流于形式,扰乱了建设市场秩序,使公平、公正的信念和原则岌岌可危;有的项目法人随意变更合同,或不按合同约定支付进度款,不按时组织验收,有的项目法人任意干涉设计、施工、监理的工作,甚至随意变更降低工程等级和标准,这种擅自的越位,不仅造成建设有关各方责任界限不清,更会违反法规规章。

### 2.3 项目法人外部的培育和考核缺位

公益性工程项目法人由政府部门批准组建并任命法人代表,因此,政府部门需要承担相应的用人责任,但是,目前水利行业还缺少项目法人组建的相关规定,使得项目法人组建还不够规范。相对于监理工程师、项目经理的持证上岗要求而言,处于更重要地位的项目法人却缺少职业资格要求,因此,在组建项目法人时,一定程度上埋下了潜在的甚至显然的风险。而项目法人组建后,又缺少规定性的培训和学习机制,使得项目法人处于相关知识营养不良的状态。

由于项目法人的临时性,项目法人存在动力缺失的问题,而目前还没有建立对项目法人的考核制度,使得项目法人既缺乏有效的约束,又缺乏有效的激励。

### 3 提高项目法人的素质和能力

#### 3.1 规范项目法人的组建程序和方法

一些国家投资为主、省负责实施的公益性水利工程的法人组建方案在国家批准设计文件时已明确:由省级以上部门投资为主、县(市)组织建设的公益性水利工程项目,其项目法人组建方案要由县(市)水行政主管部门提出,报经市级水行政主管部门同意后,再报请省级水行政主管部门批准。应该说,这种靠行政管理手段来把关的程序是严格的,但目前对项目法人组建还缺少明确的要求,特别是对项目法人从业人员资格没有明确的规定。因此,要抓紧制定项目法人组建的具体规则,以尽可能保证项目法人组建的质量。①明确项目法人从业人员的经历、资历、培训要求。不符合条件的人员,不得从事项目法人相关工作,更不得担任法人代表。②对项目法人的人员调整也要有明确的规定,以保持项目法人队伍的稳定。建设过程中,对经考核不合格的人员特别是法人代表要及时更换,必要时重新组建。水行政主管部门要对项目法人进行常态化培训,以保证项目法人的素质。鼓励采取“建管合一”的项目法人组建方式,对于扩建、改建、加固的水利工程,要充分利用管理单位的资源组建项目法人,以便于工程建设和后期的运行管理,也利于人才的稳定。

当前,水利行业应研究建立项目法人从业人员准入制度,设立项目法人从业人员国家考试和注册制度,鼓励公务人员、事业单位人员,甚至企业人员和社会人员获得项目法人从业人员资格。

#### 3.2 加强项目法人制度建设和制度执行力建设

要建立健全行政、技术、质量、安全、资金、廉政等各个方面的项目法人管理制度,保证工程建议内部管理制度与上级的各项制度相衔接,同时要切实改变管理制度针对性不强的现象,保证制度的规范性、可操作性。

工程建设中发生的问题,绝大部分是制度执行力不够导致的。制度执行力建设,就是要培养项目法人对制度尊重和坚持的素养,保证各项制度,特别是法律法规、技术规程得到不折不扣的贯彻执行。如果保证开工审批、招标投标、施工图审查、设计变更管理、质量管理、合同与分包管理、验收管理等制度能够得到有效执行,那么工程的质量安全和建设

管理的规范就能得到基本保障。

#### 3.3 提高项目法人的素养和自律能力

尽管项目法人责任制存在临时性、阶段性等缺陷,但是这种缺陷未必都会转化为现实的缺点,这在很大程度上取决于项目法人这个团队的素养和自律能力。对于既缺乏利益追求这一自生动力,又缺乏有效激励这一外生动力的项目法人而言,素养和自律能力显得尤为重要。项目法人应努力提高其自身团队素养,提高自律能力,主管部门要建立评比表彰等激励机制,使得项目法人能够自觉弘扬温家宝总理提出的“献身、求实、负责”的水利行业精神。项目法人从业人员要努力学习工程管理知识和技术,提高把握工程建设和创新创优的能力。自律能力突出表现在廉政方面。近几年来,公益性水利工程建设领域腐败案件呈多发性趋势,需引起高度重视。

### 4 建立对项目法人的考核评价体系

#### 4.1 对项目法人考核的必要性

公益性水利工程的项目法人是政府的代理人<sup>[3]</sup>。国务院办公厅在国办发[1999]16号《关于加强基础设施工程质量管理的通知》中明确提出要实行基础设施项目工程质量行业主管部门、主管地区行政领导责任制。公益性水利工程项目法人实际上是政府及部门责任的延展和具体化,是政府及部门的代责人和履职者<sup>[4]</sup>,这是对公益性水利工程项目法人进行考核评价的法理依据和基础。

政府对公益性水利工程项目法人的考核,主要对其能力与行为、履行职责情况做出评价,以建立起有效的约束和激励机制。对项目法人实施考核管理,可以进一步规范项目法人建设管理行为,提高建设管理水平,减少违法违纪违规行为的发生。从更深层次上讲,通过考核和评价,可以提高工程建设水平、工程质量和投资效益,减少腐败,增强政府公信力。通过考核和评价,还可以积累项目法人代表及其他工作人员的考核数据,以建立项目法人从业人员信用档案,为后续项目法人的组建提供参考。

尽管考核不能解决所有的问题,但通过有效的考核,可以强化对项目法人的管理和约束,最大程度地促进项目法人责任制的落实。

#### 4.2 项目法人考核评价的原则和方式

项目法人一般为非常设机构,对其考核应坚持注重实绩、客观公正、适当激励的原则,建立以提高项目法人建设管理水平为目标,以提高工程质量、规范项目法人建设管理行为为核心,以质量、安全、资金、进度等管理要素为重点,以廉政建设为重要内容的项目法人考核和评价机制,采取分级考核和重点

考核、平时考核和年度考核相结合的方式,按项目管理权限对项目法人进行考核和评价,考核结果向上一级水行政主管部门报告、备案。上一级水行政主管部门抽取重点和有代表性的项目进行考核。平时考核主要结合对项目的检查、稽查、验收、质量监督进行,年度进行一次全面的考核和评价,考核和评价结果通过适当的方式公布,并逐步建立项目法人及法人代表、主要技术和财务负责人的考核档案。对考核优秀者,要表扬、奖励;对考核发现问题的,要按照管理权限及时予以处置;对考核有重大问题的要追究其责任。

#### 4.3 项目法人考核评价的主要内容和要求

项目法人的工作内容繁杂,因此项目法人的考核与评价既要全面,也要突出重点,要重点考核项目法人在建设程序管理、招标投标管理、建设过程管理、质量与安全管理、计划与资金管理方面的情况。具体说来,项目法人考核评价的主要内容和要求为:机构设置健全,规章制度完善,人员配备合理,岗位职责明确;工程开工审批规范,投资计划和概算执行严格,工程设计变更手续齐全,按批准的招标方案组织招投标,应招标项目全部招标,分标合理,过程规范,合同签订规范,与招标内容相一致,无转包和违法分包行为,合同履行严格,人员和设备按投标承诺及时到位,按照合同控制工程进度,按期完成工程建设任务,投资控制合理,按照合同价款结算,资金使用规范,及时编制竣工财务决算并报请审计,按计划完成建设征地、房屋拆迁赔偿、确权划界等工作,对参建单位实行有效的监督和管理,履约率高;及时协调解决工程建设过程中出现的问题,与相关部门沟通协调有力,工程建设环境良好,质量检查、

监督、检测到位,工程质量符合设计和规范要求,无等级质量事故,质量缺陷少;工程设计变更报批和质量缺陷备案手续齐全;安全生产检查、监督到位,文明施工和劳动保护条件良好,无安全事故;廉洁自律,无贪污腐败事件;档案资料真实完整,验收管理规范。这些对项目法人的考核内容和要求,实际上也是项目法人自身目标管理的内容和要求<sup>[5]</sup>。

## 5 结 语

项目法人责任制存在一定缺陷,但又是现阶段较为合理、性价比较高的一种制度设计。进一步提高公益性水利工程项目法人的素质和能力,建立公益性水利工程项目法人考核与评价体系,可以一定程度上弥补项目法人责任制的制度性缺陷,从而更好地发挥公益性水利工程项目法人责任制的作用,保证公益性水利工程建设的质量和安全性。但从长远看,应改革现行的项目法人责任制,从根本上实行工程质量终身负责制。

### 参考文献:

- [1] 王晶华,乔建华.深化水利工程项目法人责任制改革研究[J].水利发展研究,2006(3):36-38.
- [2] 梁刚毅.用招标方式确定公益性建设项目法人的思考[J].建筑经济,2005(5):27-29.
- [3] 简迎辉.公益性水利工程项目法人责任制实施中的博弈研究[J].水利发展研究,2005(9):40-43.
- [4] 黄海田,顾文菊.当前江苏水利工程建设质量管理需要注重的若干问题[J].工程建设与设计,2009(11):121-124.
- [5] 付强,王晓莉.水利工程项目法人目标管理工作要点探讨[J].治淮,2007(8):31-33.

(收稿日期 2010-04-22 编辑 彭桃英)

---

## 《水利水电科技进展》征订启事

( 邮发代号 28-244 , CN32-1439/TV ,  
ISSN1006-7647 , 双月刊 , A4 开本 )

《水利水电科技进展》由河海大学主办,是全国中文核心期刊,中国科技核心期刊,全国水利系统优秀期刊,华东地区优秀期刊,江苏省优秀期刊。主要刊登水科学、水工程、水资源、水环境、水管理方面的科技论文,主要栏目有水问题论坛、研究探讨、工程技术、水管理、专题综述、国外动态等,适合与水利、水电、水科学、水工程、水资源、水环境有关的科研、工程、管理人员以及大专院校师生阅读。

本刊由邮局发行,邮发代号 28-244,2011 年每期定价 10 元,全年 6 期共计 60 元。可在全国各地邮局订阅,也可直接向编辑部订阅。

编辑部地址:南京市西康路 1 号 《水利水电科技进展》编辑部

邮政编码 210098 电话/传真 025-83786335 E-mail jz@hhu.edu.cn

http://kkb.hhu.edu.cn/web/indexjz.asp?id\_id=5