

水利项目建设管理体制 与建设管理单位治理结构

栾维功 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

1009139

水利项目建设管理体制 与建设管理单位治理结构

栾维功 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

图书在版编目 (CIP) 数据

水利项目建设管理体制与建设管理单位治理结构/柴维功编著.

北京:中国水利水电出版社,2001.9

ISBN 7 5081-0817-9

I. 水… II. 柴… III. 水利工程-项目管理 研究-中国
IV. F426.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 066451 号

书 名	水利项目建设管理体制与建设管理单位治理结构
作 者	柴维功 编著
出版、发行	中国水利水电出版社 (北京市三里河路 6 号 100044) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sale@waterpub.com.cn 电话: (010) 63202266 (总机)、68331835 (发行部)
经 售	全国各地新华书店
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	水利电力出版社印刷厂
规 格	850×1168 毫米 32 开本 4 印张 107 千字
版 次	2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月北京第 1 次印刷
印 数	0001 - 2600 册
定 价	15.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发

版权所有·侵权必究

前 言

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，以及社会主义市场经济条件下的现代企业制度的逐步建立，改革工程建设领域与市场经济体系不相适应的管理制度和模式，已成为解决建设项目投资主体不明确、管理责任不落实、管理制度混乱、管理手段落后等一系列问题的根本出路。建设项目法人责任制是当前我国基本建设管理体制的核心内容，是在总结项目业主责任制实施经验的基础上，根据现代企业制度的理论和实践，重新构筑的建设项目责任制。它确立了现代公司企业为建设项目的投资主体和责任主体，对项目从筹划、筹资、设计、建设实施到生产经营、归还贷款和债务本息全面负责，并承担建设项目的投资风险。水利是国民经济和社会发展的基础产业和基础设施，如何在水利项目建设管理中推行项目法人责任制，已成为当前研究和改革的焦点问题。水利产业不同于其他基础产业，有它的特殊性，既有经营性产业，又有面广量大的社会公益性产业和有偿服务性产业。因此，水利项目要区别不同类型的项目，确立和推行与产业经济特性相适应的建设项目责任制。经营性水利项目以企业为投资主体，实行建设项目企业法人责任制；有偿服务性水利项目，近期应视同公益性项目，实行事业单位法人责任制，同时要积极创造条件，吸引企业投资，逐步过渡到项目企业法人责任制；具有公共产品特性的

公益性水利项目，应推行事业单位法人责任制，除项目投资和投产后的运行维修费用由各级政府拨款和受益者集资外，事业单位法人对项目设计、建设实施、运行维修等全面负责，并承担资产的保值责任。

在建设项目法人责任制体制下，如何根据现代企业制度的理论，建立适合水利项目建设管理单位的治理结构和运行机制，是当前水利项目建设管理中的又一焦点问题。典型的公司治理结构是所有者（股东）、公司的法定代表（董事会）和管理层之间形成的一定关系，这是决定公司发展方向、业绩的各参与方之间的关系。水利工程的项目法人分企业法人和事业单位法人，企业法人治理结构与典型的公司治理结构基本相同，而事业单位法人治理结构在实践中还处于探索阶段，现有的事业单位法人的治理结构以单一的建设单位为主。今后由政府各部门和投资方组成松散的管理委员会，下设建设管理单位（办事班子）的组织形式将是事业单位法人治理结构的主要形式。随着经济活动微观管理的法制化、科学化，水利项目建设管理单位的组织结构、运行机制也将逐步走向科学化、制度化，研究和探索与水利项目建设管理单位特点相适应的组织结构形式、运行机制同样是水利行业发展的客观要求。建设管理单位内部管理的规章制度是一种自我约束机制，它规定着自身的组织结构、活动程序及活动规则。建设管理单位管理功能的外部化，是在目前体制变革过程中的一个新的思考，是经济、快速实现管理目标的一个不可忽视的途径，因而也是建设管理单位运行机制的重要组成部分。对水利项目建设管理单位的监督

是政府实行宏观管理的需要，更是建设管理单位自身管理的需要，同样也是有效实现建设管理目标的重要机制。监督是约束和激励的有机结合，它独立于管理过程，作用于管理过程，甚至简化着管理过程。

本书正是以当前水利行业经济体制转轨过程中出现和存在的体制与治理结构这两个焦点问题为研究对象，从历史、现状及国内外项目管理的实践入手，结合现代管理学理论，论述了水利项目的建设管理体制，尤其是项目法人责任制的实施方案问题。同时，从对水利项目建设管理单位的环境、使命分析入手，着重论述了建设管理单位的组织结构、运行管理机制等问题，尤其在建设管理单位职能部门的形成分析、各种组织结构形式的具体适用与选择、内部管理的规章制度、外部管理功能的实现途径、建设管理单位的监督机制等方面做了有益的探索。全书从宏观管理（体制）逐步向微观管理递进，层次分明、条理清晰。

贯穿全书有三条主线，一是现代管理学理论；二是现行政策法规；三是管理实践经验。这三条主线实质上也是进行水利行业管理体制改革的探索以及从事这方面研究的三块基石，三者相辅相成，缺一不可。首先，水利项目的建设管理研究是一门经济管理学科，在有其特殊性的同时，也具有一般管理学的共性，必须借鉴和吸收现代管理科学的观点、理论和方法。其次，水利对整个国民经济的重大影响程度决定了其基础产业和基础设施的地位，从而决定了水利项目必然是国家宏观调控与管理的重点。也就是说，水利项目的建设与管理与国民经济的协调发展关

系密切，既受国家有关经济法规的约束，又受行业与产业政策的约束。因而水利项目的建设管理是一个时期国家政策、法规以及经济发展的体现，现实的项目建设管理不能脱离现行的政策法规。最后，在我国，社会主义的实践在不断探索中，水利项目与其他经济领域一样，其建设管理也在不断探索之中，探索过程中新的体制、新的制度的更替不可能是突变或中断的，必然存在各种各样的联系、沿袭与影响，研究与探索新制度、新体制，必然要求我们总结过去的管理实践与经验。

作者长期从事水利项目的规划设计与建设管理工作，积累了一定的实际工作经验，结合实际工作学习了现代管理学理论知识，并有机会赴美国考察美国水利项目管理体制和参加加州大学水利项目建设管理培训班。在这种背景下，作者从基层工作者的角度，考察水利项目的建设管理活动，并结合工作实际和个人的切身体验与感受，写成本书。在本书写作过程中，河海大学杨建基教授提出了许多宝贵的意见和建议，在此深表感谢。由于作者水平和时间的限制，一定有不少缺点和漏误，敬请读者和专家批评指正，以便进一步修改。

作 者

2001年9月

内 容 提 要

本书根据水利项目建设管理体制的建立、现状和改革实际,从国内外项目管理实例的比较入手,结合现代管理学理论知识,针对当前水利行业中的管理体制和治理结构的相关问题,就水利项目法人责任制的实施和建设管理单位的组织结构设计、运行管理机制的建立等方面,进行了有益探索。

本书共六章,分别介绍了建设管理体制与项目建设管理单位的历史沿革与现状、国内外水利项目管理实践、水利项目建设管理制度与项目法人责任制、水利工程建设项目管理特点等,并对水利项目建设管理单位的环境与使命分析、组织结构分析与设计以及运行机制分析进行了阐述。

本书可供水利项目建设规划设计与建设管理单位管理人员、工作人员阅读参考。

目 录

前 言

第一章 建设管理体制与项目建设管理单位	1
第一节 建设管理体制的历史沿革与现状	1
第二节 项目建设管理单位的历史沿革与现状	4
第三节 水利项目建设管理单位向项目法人过渡与转变的 核心问题	6
第二章 国内外项目管理实践	9
第一节 美国水利工程建设管理体制	9
第二节 其他国家工程建设管理实践	16
第三节 国内水利工程项目建设管理实践	19
第三章 水利项目建设管理制度与项目法人责任制	26
第一节 现代企业制度的经济组织理论	26
第二节 产权及公共财产理论	31
第三节 水利工程建设项目及其管理的特点	35
第四节 水利工程建设项目管理	41
第五节 项目法人责任制	44
第六节 水利项目法人责任制的实施方案	49
第四章 水利项目建设管理单位的环境与使命分析	60
第一节 水利项目建设管理单位的环境分析	60
第二节 水利项目建设管理单位的使命、目标及战略	65
第三节 水利项目建设管理单位的具体任务分析	67
第五章 水利项目建设管理单位的组织结构分析与设计	70
第一节 组织结构理论	70

第二节	领导理论	74
第三节	项目建设管理单位组织结构设计的原则	78
第四节	现行的各种组织结构模式分析	85
第五节	项目法人责任制下的建设管理单位组织结构 研究	92
第六章	水利项目建设管理单位运行机制分析	101
第一节	建设管理单位内部管理及规章制度	101
第二节	外部管理职能的实现途径	106
第三节	水利项目建设管理单位的监督	111
参考文献		119

第一章 建设管理体制与项目 建设管理单位

第一节 建设管理体制的历史沿革与现状

从新中国成立到 20 世纪 80 年代初的 30 多年中,我国实行的是高度集中的计划经济体制。在这种体制下,国家可以集中有限的财力投资于与国计民生攸关的建设项目,为建国初期迅速恢复国民经济、建立较完善的国民经济体系发挥了重要作用。在计划经济体制下,政府是单一的投资主体,建设投资由政府行政部门按条条块块分层拨付,地方和企业无偿使用。建设管理以自营制为主要特征,实行设计——施工——运行分阶段分别负责管理,没有明确的单位对项目全过程负责。这种投资管理体制导致地方和企业争投资、上项目,设计、施工、运行互相脱节,投资效益无人负责,浪费、失误严重,建设项目效益低下,政府作为单一投资主体对工程建设项目承担无限责任。

1982 年,云南省鲁布革水电站引水系统世界银行贷款项目开工建设,为了适应世行贷款条件,我国开始引进了国际上通行的招标承包和以业主为中心的建设项目管理模式,并取得了投资省、工期短、质量好的效果。1984 年,第六届全国人大常委会第二次会议《政府工作报告》明确提出了投资包干责任制和招标责任制。同时,对有偿还能力的项目按照资金有偿使用的原则实行拨改贷,通过签订投资包干协议,由建设单位对国家全面负责项目建设。从基本建设改革的整个进程来看,招标承包、拨改贷和投资包干等改革措施,是建设项目责任制的初级形式,起到了一定的积极作用。但它还有很大的局限性,侧重于项目建设实施阶段,不能从根本上改变项目管理体制不顺、投资主体与责任主体割裂,产权

模糊、筹资建设与生产经营脱节、花钱的不管还贷，对项目投资效益无人负责的局面。

1988年，借鉴企业承包责任制的经验，国务院发布了《投资管理体制近期改革方案》（国发〔1988〕45号），明确规定了由建设项目投资方组成的董事会或管理委员会对建设项目投资全面承担责任，强化投资主体的自我约束机制。但是，由于缺少具体的制度和实施细则，这项改革方案一直没有得到落实。在其后的治理整顿期间，通过审计检查发现，建设项目管理状况混乱，挪用和浪费大量的国家重点建设资金，但却没有人对此负责。政府有关部门意识到，创建有效的项目投资体制和投资责任制已刻不容缓。

1990年12月，当时的国家计委主任邹家华在国家计委“第一期重点建设项目研讨班”开学典礼上，介绍了英国和法国政府隧道建设管理的情况，提出了业主责任制的最初设想，即借鉴公司企业负责项目的筹资、建设、经营和还贷的管理模式。1992年秋，国家计委在“全国基本建设项目管理座谈会”上，提出了实行项目业主责任制的改革方案。1992年11月，国家计委颁发了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》，明确指出：“项目业主是指由投资方派代表组成，从建设项目的筹划、筹资、设计、建设实施直至生产经营，归还贷款及债券本息等全面负责并承担投资风险的项目（企业）管理班子，其组织形式有：①原有企业投资建设的项目，业主就是原有企业的领导班子；②不同投资方以合资方式投资的新建、扩建项目成立董事会，董事会是业主；③单一由政府投资的新建项目，设立管理委员会，管委会是业主；④由投资各方协商组建的各类开发、联营公司的领导班子，也可以成为业主。”

项目业主责任制是在我国由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的条件下发布的一项重要改革措施，其目的是建立起一个高效的投资运行机制和项目管理机制，以使项目投资责任主体走上自主经营、自我决策、自担风险、追求效益的良性发展

道路，它比以往推行的投资包干责任制有了长足的进步。从理论上讲，项目业主责任制的设计思路和基本框架比较接近于现代企业制度的体制模式，《暂行规定》明确的领导班子的职能和职责与现代公司企业董事会的职能与职责基本相同；从实施的情况来看，一些认真贯彻执行《暂行规定》的试点单位，取得了良好的效果，初步解决了传统体制中项目割裂管理，无人负全责的长期困扰，增强了业主的经济观念、长期观念和责任感，项目的投资和工期得到了较好的控制。而且通过推行业主责任制，有助于形成以业主为中心，以设计咨询、投标承包和建设监理为服务体系的完善的建筑市场。

项目业主责任制与工业企业承包经营责任制一样，是在我国以国家投资为主的多元投资体制初步形成，切合中国国情的产权理论和产权制度尚不明确，计划经济的强大惯性继续发生作用的历史条件下提出并实施的。虽然它较之传统体制有许多优点，但在理论和实践上，都还存在着一些问题。

按照建立社会主义市场经济体制的要求，1993年11月党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出实行企业法人投资责任制。为了适应发展社会主义市场经济，转换项目建设与经营体制，提高投资效益，实现我国建设管理模式与国际接轨，在项目建设与经营全过程中运用现代企业制度进行管理的需要，水利部于1995年颁发了《水利工程项目实行项目法人责任制的若干意见》，对实行项目法人责任制的范围与项目法人的主要管理职责作出了规定。国家计委于1996年颁发了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》，主要依据《中华人民共和国公司法》（以下称《公司法》），对实行建设项目法人责任制有关的项目法人的设立、组织形式和职责、任职条件和任免程序、考核和奖励等方面都作出了具体的规定。

水利工程项目法人责任制作为“三项制度”改革的核心内容，在全国范围进行了积极的探索，已积累了不少经验，也暴露出了许多亟待解决的问题。

第二节 项目建设管理单位的历史沿革与现状

项目的建设管理体制决定着项目建设管理单位的形式，随着建设管理体制的演变，建设管理单位的形式也在发生着变化。事实上，建设管理单位的形式反映了建设管理体制本质与核心的东西，这种形式的每一次调整与变化，都体现了建设管理体制的调整与变化。但是，建设管理单位的形式调整与变化往往滞后于产业政策和建设管理体制的调整与变化。在以政府为单一投资主体的计划经济体制下，政府管理一切，没有明确的建设管理单位。

项目的建设管理单位是项目管理的组织体系，对项目的建设进度、质量、资金使用等实施控制与管理，以促进项目获得最大的投资效益。新中国成立 50 多年来，项目建设管理单位的形式经过不断改革与发展，大体上有以下几种。

1. 由生产企业自己组织力量建设

这种形式在国民经济恢复时期比较多。那时，项目建设主要是为恢复原有企业的生产，建设与生产相结合，同时各部门还没有建立专门的设计施工机构。因此，当时采用的办法是各企业抽调人员自行设计、自行组织施工。小部分工程量较大且有旧中国留下私人营造商的地方，则采用部分发包、委托施工的办法。

2. 独立筹建处

进入“一五”计划期间，国家开始大规模经济建设，采用自营的办法已不能适应需要，投资项目的组织机构开始与企业生产指挥系统相脱离，独立成立筹建处。那时，凡列入计划建设的新项目一般在上级主管部门的领导下，设立一个独立的筹建处，作为项目的建设单位。改、扩建项目的筹建处，也同企业指挥生产的机构分开。小型项目的筹建处，由原有企业领导，大型项目的筹建处直接由上级主管部门领导。这种组织形式对保证大规模建设任务的完成起了重要作用。为加强宏观调控，中央各部都设立了专门的投资项目管理机构（基建司、局），地方各级政府也如法

效仿。

3. 建设指挥部

1958 年大跃进开始,建设投资规模急剧膨胀,设计、施工、设备材料供应全面紧张,建设单位、施工单位、设计单位间互相扯皮现象日益增多。筹建处难以协调上述三方矛盾,开始由上级派人到重点建设施工现场协调三方关系。后来为保证重点项目建设进度,上级领导机关指派负责人到现场坐阵指挥,成立建设指挥部。这种组织形式后来还被应用到区域建设上。如 1964 年开始的“三线建设”就采取的是这种形式。

上述几种投资项目组织形式和管理制度,是在政府作为单一投资主体的计划经济体制下形成的,虽然在不同时期在组织项目建设上发挥过重大作用,但其共同的缺陷:第一是对投资项目的管理偏重行政手段,不注意经营管理,不注意经济核算,经济开支实报实销,吃“大锅饭”;第二是建设单位人员来自四面八方,在建设中刚刚取得经验,项目建成了,筹建处或建设指挥部也就撤销了,等到新的项目上马,又重新组建,重新学起,形成“只有一次教训,没有二次经验”的局面。

党的十一届三中全会以后,普遍希望解决上述几种建设管理体系和项目建设管理单位形式所存在的问题,于是在 1979 年以后出现了经营管理型的独立核算、自负盈亏的工程承包公司。工程承包公司的出现,使得建设单位与其他同项目建设有关的单位在法律关系、经济责任方面真正独立出来,并形成了“建筑市场”的雏形,为以后推行的项目业主及项目法人责任制创造了条件。

4. 建设项目业主责任制

从 20 世纪 80 年代初开始,随着改革开放的深入,管理体制的改革也不断加深,我国开始试行项目业主责任制。项目业主从建设项目的筹划、筹资、设计、建设实施直至生产经营、归还贷款本息以及国有资产的保值、增值实行全过程负责,并承担风险。在试点取得经验的基础上,国家计委于 1992 年颁布了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》,作出了业主责任制 6 个方面

19 条规定。这 6 个方面是：

- (1) 实行行业责任制项目的范围。
- (2) 项目业主和业主组织形式。
- (3) 项目业主的组成。
- (4) 项目业主的主要职责。
- (5) 项目业主与有关方面的关系。
- (6) 其他。

5. 项目法人责任制

随着改革的进一步深入，按照建立社会主义市场经济体制要求，在总结前几年实行项目业主责任制经验并借鉴国外做法的基础上，1993 年下半年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出推行企业法人投资责任制。实行项目法人责任制，首先要明确投资责任主体，必须先有法人后进行投资项目建设，由法人对投资项目的筹划、筹资、人事任免、招标投标、建设实施直至生产经营管理、债务偿还以及资产的保值和增值，实行全过程负责，并按照国家有关规定享有充分的自主权。

第三节 水利项目建设和管理单位向项目法人过渡 与转变的核心问题

建设项目法人责任制是我国经济体制改革的必然产物，与传统的投资项目管理体制在管理上最大的不同之处在于：传统体制下独立建设的项目是先有项目后有法人，即只有项目建成投产时才到工商局登记，取得法人资格；而建设项目法人投资责任制是指建设项目由法人筹建和管理，因面对任何项目都先有法人，后有建设项目。建设项目法人责任制与传统管理体制相对比，还有许多特点或优点：①法人投资责任制是以现代企业制度为依据的，产权所有者与管理者的职责范围明确；②法人责任制是先有法人，后有投资项目。法人对项目建设全过程负责，从而能彻底改变在

建设项目不具备法人地位而依附主管部门的被动局面，使法人的合法权益直接受到法律保护；③法人责任制有利于建立责、权、利相一致的约束机制；④有利于保证建设项目实行资本金制度，使之成为自负盈亏、自担风险、自我发展、自我约束的法人；⑤有利于投资项目的建设运营统一管理。

建设项目法人责任制作为我国经济体制改革的一项重要内容，受到从中央到地方的各级政府的重视，近十年来，通过在全国的试验和推广积累了许多宝贵经验，也取得了极好的效果。

水利工程项目把推行项目法人责任制作为“三项制度”改革的核心内容，同样也积累了经验，取得了成效。但是，由于项目法人责任制的改革配套措施不落实、不到位，由于水利工程项目本身的复杂性、特殊性，也由于项目建设管理单位自身在组织结构、治理结构、运行机制及管理行为等方面的改革和建设不及时、不科学、不规范，导致水利建设项目法人责任制的推广比较缓慢，有名无实，不符合现代企业制度的要求。

建设项目法人责任制的改革配套措施不落实，主要表现在以下几方面：

(1) 政府职能的转变不够，政企不分，监督和制约机制缺乏科学界定。

(2) 投资体制不完善，缺乏健全的间接投资市场，项目建设的信贷资金来源与风险责任联系不紧密。

(3) 相关的市场服务体系不完善，需大力发展咨询服务机构和建立信息发布制度。

(4) 经济立法和执法工作不完善，一方面作为项目法人的权力得不到依法保护，另一方面，其责任乃至失职、渎职行为往往也难于依法追究和罚处。

水利工程项目本身的复杂性、特殊性，主要表现在以下几方面：

(1) 水利是国民经济的基础产业和基础设施，投资主体单一，对国家现行政策敏感，经营操作难度大。