

建设项目法人责任制

主编 张道军 副主编 董黎光 甘伍

黄河水利出版社

内容提要

本书根据我国基本建设管理体制改革的最新资料,系统地分析了项目法人责任制的内涵、项目法人的设立、项目寿命周期不同阶段项目法人的职责及履行等问题,特别注重密切联系国内外项目管理的实际,深入分析实际工作中的难点问题,具有较强的操作性。

全书共分七章,内容包括:项目法人责任制概论;项目法人的设立及项目法人职责的履行;建设前期、设计阶段、施工招标阶段、施工阶段、生产经营和淘汰阶段项目法人的职责及履行。

本书可供建设单位、监理单位、施工单位、设计单位、基本建设主管部门、计划部门、金融机构的广大管理和技术人员参阅,也可供高等院校经济管理、建筑、施工等专业的师生参考。

序

自中共十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制以来，我国基本建设管理体制改革的步伐逐渐加快。1994年12月14日，李鹏总理在长江三峡工程开工典礼大会上讲话时明确提出：“要按照社会主义市场经济的原则和现代企业制度进行工程管理，实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。”1995年9月28日，中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》也明确指出，未来15年在制定国家中长期计划中，要“全面推行建设项目法人责任制和招标投标制度，把市场竞争机制引入投资领域。”

项目法人责任制的核心是明确了由项目法人承担投资风险，项目法人对项目的立项、筹资、建设和生产经营、还本付息以及资产的保值增值的全过程负责。项目法人与有关各方的关系是一种新型的适应社会主义市场经济机制运行的关系。实行项目法人责任制后，项目法人要向国家和各投资方负责，咨询、设计、监理、施工、物资供应等单位通过经济合同为项目法人提供建设服务。政府部门要依法对项目进行监督，并为项目建设和生产经营创造良好的外部环境。

实行项目法人责任制的意义重大。通过明确由项目法人承担投资风险，可以强化项目法人及各投资方的自我约束机制，对控制工程投资、质量和进度能起到积极

的作用；同时，由于项目法人不但负责筹建，而且要负责建成后的生产经营和还贷，对项目生命周期的各个过程实行一条龙管理，全面负责，从而能把建设的责任和经营的责任密切地结合起来，克服了建设与生产经营相互脱节的弊端。实行项目法人责任制，对于提高投资效益，实现我国建设管理模式与国际接轨，进而按照社会主义市场经济原则和现代企业制度的要求重构我国工程管理模式，不啻具有重要的现实意义。

《建设项目法人责任制》一书，对项目法人责任制的内涵、项目法人的设立、项目法人与有关各方面的关系，以及项目法人在建设前期、设计阶段、施工招标阶段、施工阶段、生产经营及淘汰阶段的具体职责及如何履行等，作了一些有益的探索。希望本书能对我国基本建设管理体制的改革起到积极的作用，也希望作者能对本书中提到的一些重要问题和看法进一步加以研究，不断完善和丰富项目法人责任制的理论体系。

是为序。



1996年3月8日

前 言

实行项目法人责任制，由项目法人对建设项目的立项、筹资、建设和生产经营、还本付息以及资产的保值增值的全过程负责并承担投资风险，既是国际惯例，也是我国基本建设管理体制改革的必然趋势。在我国投资管理领域中全面推行建设项目法人责任制，已于1995年9月明确写入《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》。

项目法人责任制的前身是项目业主责任制。1992年8月，邹家华同志在全国基本建设项目管理座谈会上的讲话指出：建设项目要实行业主责任制。随后，国家计委做了具体安排，并发布了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》。社会主义市场经济体制确立后，为了按照“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度进行工程管理，李鹏总理于1994年12月4日在长江三峡工程开工典礼大会上提出：“建设项目要实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制”，标志着项目法人责任制在我国基本建设领域逐渐推行开来。

作为重构我国基本建设管理体制一个重要组成部分的项目法人责任制，目前刚刚起步，有大量的问题需要理论上的研究和实践中的探索。但是，实行项目法人责任制的工作需要，使得我们不能在有了丰富的实践经验和成熟的理论之后，再来编写这方面的材料。结合近年来国内外项目管理的最新资料，我们在这方面作了尝试。

显然，文中的疏漏之处在所难免。

本书共分七章，第一章介绍项目法人和项目法人责任制有关的基本问题，详细分析了目前国内推行的、与项目法人责任制有关的各项基建管理制度；第二章分析了项目法人的设立及项目法人职责履行的问题，详细研究了项目法人与有关建设各方的关系，以及不同投资方联营建设项目时各方的民事法律关系；第三章至第七章，按照项目寿命周期时间历程的先后顺序，分别研究了建设前期、设计阶段、施工招标阶段、施工阶段、生产经营和淘汰阶段项目法人的职责及如何履行。对于一些容易混淆的问题，如业主、项目法人、建设单位、企业、公司等区别和联系，本书也作出了明确的回答。

编写人员的具体分工如下：

第一章：董黎光；第二章：程开峡；第三章：苏茂林、谷慧林；第五、六章：张道军；第四章：甘伍、张爱民；第七章：归帆、周海燕；最后统稿工作由张道军、董黎光负责。

感谢建设部侯捷部长在百忙中为本书提笔作序。建设部建筑业司张鲁风副司长和黄河水利出版社朱兰琴社长对本书的出版给予了许多帮助，并对本书的修改提出了宝贵的意见；陈同善、郑春宝同志为本书的出版给予了大力支持，作者在此致以真挚的谢意。

本书参考和引用了“参考文献”中的一些内容，谨向这些文献的作者致谢。

作 者

1996年4月8日于郑州

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 建设项目及其建设程序和寿命周期	(3)
一、项目及项目管理	(3)
二、建设程序	(7)
三、项目寿命周期	(8)
第二节 项目法人和项目法人责任制	(9)
一、项目法人	(9)
二、项目法人责任制	(19)
第三节 与项目法人责任制有关的管理制度	(23)
一、工程咨询、企业管理咨询等咨询服务制度	(23)
二、招标投标制	(39)
三、合同管理制	(42)
四、项目法施工	(46)
五、项目资本金制度	(48)
六、现代企业制度	(50)
第二章 项目法人的设立及项目法人职责的履行	(52)
第一节 项目法人的设立	(52)
一、不同投资主体联营建设项目时各方的民事责任	(52)
二、项目法人的设立	(55)
三、项目法人的组织机构	(60)
第二节 建设项目寿命周期不同阶段项目法人职责的具体内容	(73)
第三节 项目法人职责的履行	(76)
一、项目法人与有关各方的关系	(76)
二、项目法人职责的履行方式	(80)
第三章 建设前期项目法人的职责及履行	(85)
第一节 建设前期概述	(85)

一、建设前期的工作内容	(86)
二、建设前期项目法人职责的履行	(90)
第二节 编制项目建议书	(91)
一、项目建议书的基本内容和深度	(91)
二、行业项目建议书的具体内容	(92)
第三节 项目可行性研究	(94)
一、可行性研究的内容	(94)
二、国外的可行性研究	(96)
第四节 项目建设资金的筹措	(98)
一、项目投资来源	(98)
二、投资估算	(106)
第四章 设计阶段项目法人的职责及履行	(108)
第一节 设计阶段概述	(108)
一、工程项目设计	(108)
二、设计阶段项目法人职责的履行	(111)
第二节 选择设计单位	(113)
一、设计方案竞赛	(113)
二、工程设计招标	(116)
第三节 工程设计合同管理	(117)
一、签订工程设计合同	(117)
二、违反工程设计合同的经济责任	(119)
三、设计概(预)算的审核	(121)
第五章 施工招标阶段项目法人的职责及履行	(124)
第一节 施工招标阶段概述	(124)
一、施工招标的方式	(125)
二、施工招标阶段项目法人职责的履行	(126)
第二节 施工招标管理	(127)
一、准备阶段	(128)
二、招标阶段	(130)
三、决标签订合同阶段	(133)
第三节 国际竞争性招标	(138)

一、世界银行贷款项目国际招标的类型	(139)
二、世界银行贷款项目国际招标的主要方式	(139)
三、世界银行贷款项目的国际招标程序	(140)
第六章 施工阶段项目法人的职责及履行	(143)
第一节 施工阶段概述	(143)
一、施工阶段的工作内容	(143)
二、施工阶段项目法人职责的履行	(144)
第二节 施工阶段项目法人的管理工作	(145)
一、施工阶段投资目标的控制	(145)
二、施工阶段质量目标的控制	(148)
三、施工阶段进度目标的控制	(149)
四、施工阶段的合同管理	(151)
五、施工阶段的信息管理	(158)
六、施工阶段的协调工作	(159)
第三节 保修期项目法人的职责及履行	(161)
第七章 生产经营和淘汰阶段项目法人的职责及履行	(164)
第一节 生产经营阶段概述	(164)
一、生产经营阶段的管理工作	(164)
二、生产经营阶段项目法人职责的履行	(171)
第二节 投资回收管理	(172)
一、按时回收投资的意义	(172)
二、经营收入	(174)
三、决定投资回收期的因素	(174)
第三节 还本付息管理	(176)
一、还本付息管理的内容	(176)
二、还本付息的方式	(177)
三、还本付息的资金来源	(178)
四、固定资产折旧	(179)
第四节 淘汰阶段项目法人的职责及履行	(181)
一、如何进行项目淘汰	(181)
二、项目法人的解散、破产和清算	(183)

附件一 关于建设项目实行业主责任制的暂行规定	(185)
附件二 水利工程建设项目实行项目法人责任制的若干意见	(189)
参考文献	(192)

第一章 绪 论

1980年世界银行(The World Bank)理事会通过决议,恢复了我国的合法席位。从1981年开始,我国同世界银行建立了贷款关系。在首批利用世界银行贷款建设的项目中,云南鲁布革水电站获世界银行承诺资金1.454亿美元。为使这笔资金“用于可靠的、生产性的项目,能对借款国家的经济发展并增加偿还贷款能力有所贡献”,世界银行对鲁布革水电站项目管理提出了三点要求:

(1) 采用国际竞争性招标(ICB)选择施工单位和设备材料供应单位,让世界银行会员国和瑞士的所有合格的预期投标人充分了解项目要求,并为所有的此类投标人提供均等的机会,以便于他们参加投标。

(2) 按照国际惯例,明确建立项目业主单位,成立代表项目业主的项目管理班子——工程师单位,由工程师单位代表业主进行科学的项目管理。

(3) 必须由世界银行派出特别咨询组,并推荐世界知名的挪威AGN咨询专家组和澳大利亚SMEC咨询专家组,负责工程技术和管理咨询。

世界银行对鲁布革水电站项目管理提出的第(2)点要求,使我国基本建设领域中首次出现了符合国际惯例、具有现代项目管理意义上的“项目业主(Owner)”。由于该项目采用了国外先进技术和科学管理方法,创造了当时隧洞掘进的世界最新进尺,获得了良好的经济效益。随后,伴随着我国建设项目管理体制的改革,在一些大型项目(特别是涉外工程)的建设过程中,由项目业主全面负责筹款、建设、建成后的生产经营和归还贷款本息的管理

方式逐渐试行起来。

1992年8月，邹家华同志在全国基本建设项目管理座谈会上的讲话指出：建设项目应实行业主责任制。座谈会上，广州抽水蓄能电站、安徽铜陵水泥厂和河南永夏矿区三个项目业主介绍了他们实行业主责任制的经验做法。会后，国家计委重点建设司、固定资产投资司对全国1991年和1992年新开工的大中型项目如何实行业主责任制提出了安排意见：在这两年新开工的171个大中型项目中，除了已实行董事会或管委会的21个项目外，经与有关部门或公司、地方研究，从中又选择了74个项目，其中有34个项目，如四川太平驿水电站、四川二滩水电站，当时已基本具备条件，要求在1992年内实行项目业主责任制；其余40个项目，如甘肃大峡水电站、岩滩水电站50万伏输变电工程、四川东西关水电站，要求努力创造条件，尽快实行项目业主责任制。

为了保证项目业主责任制的顺利实施，国家计委于1992年11月9日以“计建设[1992]2006号”文件发布了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》。同年12月15日，水利部计划司以“水计[1992]109号”文件转发了国家计委的该暂行规定，并在通知中明确指出：“从1993年起，凡申请水利部投资的新开工和进行前期工作的基本建设项目，不论是直属直供还是补助地方项目，均应实行业主责任制，由项目业主从建设项目的筹划、资金筹措、工程设计、工程施工直至建成后的经营管理、归还贷款等全面负责。对于在建项目也要积极创造条件，实行项目业主责任制，做到责、权、利全面挂钩。”

社会主义市场经济体制确立后，为充分使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，必须建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度，建设项目也应运用现代企业制度来管理。1994年12月14日，李鹏总理在长江三峡工程开工典礼大会上讲话时明确提出：“要按照社会主义市场经济的原

则和现代企业制度进行工程管理，实行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。”1995年4月21日，水利部以“水建[1995]129号”文件印发了《水利工程项目实行项目法人责任的若干意见》。1995年9月28日，中共十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议》指出：“完成国民经济建设的主要任务，在制定国家中长期计划中，必须切实体现的一项要求是：要明确投资主体，建立严格的投资决策责任制，强化投资风险约束机制，谁投资谁决策谁承担风险。全面推行建设项目法人责任制和招标投标制度，把市场竞争机制引入投资领域。”标志着建设项目法人责任制作为一项重要制度，即将在我国投资领域中全面推行。

第一节 建设项目及其建设程序和寿命周期

要研究项目法人责任制，首先必须解释清楚项目、项目建设程序和项目寿命周期等基本概念。

一、项目及项目管理

（一）项目

项目（Project）泛指各类事物的款项。日常生活中的项目包括建设项目、科研项目、教育项目、体育项目等。我们在本书里研究的是建设项目。

作为管理对象的建设项目，是指在一定资源、工期和规定的质量标准约束下，具有特定目标的一次性事业。项目必须具备的条件，目前有不同的认识。同济大学丁士昭认为，从项目管理的角度看，必须具备六个条件：第一，要有明确的建设目的，主要是指为什么要投资；第二，建设任务量是明确的，如宾馆有多少

床位，什么标准等；第三，投资条件要明确，总投资是多少，每年投资多少；第四，进度目标要明确；第五，建设项目各组成部分之间有明确的组织联系；第六，项目的一次性。Sidwell 和 Nicholas 定义项目具有如下特征：第一，包含有独立的、具有一定用途的终端产品（End-item）；第二，使用多种专业和组织的技能及人才；第三，人们所从事的工作对象与以前有所不同；第四，多少有点不相似；第五，活动行为带有临时性；第六，具有为达到某一目标的工作程序。

通常地认为，建设项目必须具备三个不可分割的条件。

1. 项目的一次性

项目的一次性，习惯上称为单件性，是就任务本身及其最终成果与其他任务不同而言的。没有两个建设项目是完全一样的，即使是图纸完全一样的两个项目，因建设时间、建设地点、施工人员不一样，项目管理的任务也不一样。

只有认识项目的一次性，才能有针对性地根据项目的情况和要求实行项目管理，对任务的工作内容进行纵向（时间阶段）分解和横向（工作总任务）分解，根据工作内容配置资源，处理项目管理过程中具有特殊性的一系列关系，以实现项目目标。

2. 项目目标的明确性

项目目标包括成果性目标和约束性目标。对于一个建设项目而言，成果性目标一般表达为该建设项目的功能性要求，例如发电厂的供电能力和与此相应的一系列技术经济指标。项目的约束性目标也称约束条件，一般是指投资、进度及质量三个目标。约束性目标与成果性目标是密不可分的。脱离约束条件，成果性目标就难以确定，所以项目管理要同时把约束条件作为它必须实现的目标。此外，约束性目标的三个方面，即投资、进度和质量之间是对立统一的关系。加快进度，则投资可能增加；进度加快，提前使用可能增加经济效益。过快的进度可能会使质量下降；严格

控制质量，避免返工，总进度可能加快。质量目标过高，会增加投资；质量好，减少使用期维修费用，也可提高投资效益。因此，在处理投资、进度、质量目标的关系时，要进行多方面的分析、比较，充分考虑相互间的影响，做到目标系统可行并力求最优。

项目目标的明确性要求成果性目标和约束性目标必须有充分明确的完整说明。以约束性目标的质量为例，不能使用含混不清的说明。丁士昭在《建设监理导论》中曾举例说，国内某大厦建设，是使用日本贷款兴建的，建设单位派人到日本考察时，跟日本总承包商说：“我们要建的大厦跟日本×××大楼差不多。”在没有一张图纸的情况下就谈判承包了。外墙、内墙要求是什么都不清楚。由于建设单位没有项目管理经验，就像写散文诗一样描写项目的质量要求。如“窗帘是竖向的”，结果日方就给挂上竖向的塑料皮，而在国外则会明确要求“窗帘是符合某种质量标准的麻织品”；又如要求“大厦大厅用意大利大理石”，验收时发现大理石表面无光泽，不像心目中的意大利大理石，经询问对方，回答是“这绝对是意大利的大理石。意大利有几十种甚至上百种大理石，你们并没有说要哪一种意大利大理石。”该高级大厦的地面踏脚线日方也用10厘米左右宽的塑料皮，而且这种塑料皮的耐久性保护得好也只有15年左右。问他们有无做防火试验，回答说“你们没有要求做防火试验”。很显然，这样的项目质量目标是不明确的，根本不能实施科学管理。

3. 项目作为管理对象的整体性

项目是一个管理对象，具有整体性。在按项目的需要配置时间、空间、资金、机械、设备、物资、人员等生产诸要素时，应统筹安排，运用系统方法，以总体效益的提高为标准。这种配置应该是数量、质量和结构的总体优化。而在配置过程中，内外条件也会有变化，所以管理及各项要素的配置又是动态的。

关于建设项目的分类，目前全国尚未统一。如1995年初国务

院办公厅转发的《关于深化投资体制改革的决定》，把建设项目分为三类：

(1) 竞争性项目。凡是投资效益比较好，市场调节比较好，具有市场竞争力的项目都是竞争性项目。

(2) 基础性项目。主要包括建设周期长、投资大而收益较低、需要政府扶植的基础设施和一部分基础工业项目，以及增强国力的符合经济规模的支柱产业项目等。水利、林业、农业项目属基础性项目。

(3) 公益性项目。主要包括科、教、文、卫以及政府机关、社会团体办公设施，国防设施建设项目等。

现行的水利工程项目分为社会公益型、有偿服务型 and 生产经营型三类。按 1994 年 4 月水利部办公厅印发的《建立水利五大体系^①实施意见》，对三类项目作了原则性的解释：

(1) 社会公益性项目包括防洪、防潮、治涝、水土保持等工程。这类工程项目应以国家（包括中央和地方）为投资主体，使用资金以财政拨款（包括国家预算内投资、国家农发基金、以工代赈等无偿使用资金）为主。对有条件的经济发达地区亦可使用有偿资金和贷款进行建设。

(2) 有偿服务性项目包括灌溉、水运、机电排灌等项工程。这类工程项目应以地方政府和受益部门、集体和农户为投资主体，使用资金以部分拨款、拨改贷（低息）、贴息贷款和农业开发基金有偿部分为主。大型重点工程也可争取利用外资。

(3) 生产经营性项目包括城镇、乡镇供水和水电项目。这类工程要按社会主义市场经济的要求，以受益地区或部门为投资主体，使用资金以贷款、债券和自筹等各项资金为主。国家在贷款

^① 建立水利五大体系是近年来水利改革的核心。五大体系是指：多元化、多渠道、多层次的投资体系，水利资产经营管理体系，水利价格收费体系，水利法制体系和优质高效的水利服务体系。

和发行债券方面通过政策性银行给予相应的优惠政策。

国家计委和水利部的规定不完全一致，有待统一。

（二）项目管理

项目管理是指系统地进行项目的计划、决策、组织、协调与控制的活动的。项目管理分为宏观管理、中观管理和微观管理三个层次。宏观管理是国家一级的项目管理，包括国家投资战略、投资政策和投资计划的制定，项目的规划、安排和审批等。中观管理是部门一级的项目管理，包括制定部门的投资战略和投资计划、项目优先顺序，以及支持这些战略顺序的政策，项目的安排、审批和验收等。微观管理是项目一级管理，即涉及到项目的鉴别、决策、准备和实施等。

微观一级项目管理的定义，各家说法不一。熊景铸、张道军的《建设监理》介绍了美国著名的项目管理专家 Harold Kerzher 博士对项目管理的定义：“项目管理是为限期实现的一次性特定目标，对有限资源进行计划、组织、指导、控制的系统管理方法。”较有代表性。也有人认为，“项目管理就是费用目标控制、时间目标控制和质量目标控制，其核心是控制项目的目标。”

项目管理可以指项目法人进行的项目管理，也可以指设计、施工等承包商对所承包工程进行的项目管理，甚至可包括社会监理单位对监理工程进行的项目管理。当然，管理主体不同，项目管理目标也迥异。我们研究的是项目法人的项目管理。

二、建设程序

项目建设程序是建设活动必须遵循的先后次序。90年代以来，我国项目建设程序有了较大的变化。例如，为了规范建设程序，国家计委以“计投资[1991]1969号”文件颁发了统一把以前内资项目设计任务书改称为可行性研究报告的通知，取消了设计任务书的名称。1995年4月22日，水利部以“水建[1995]128