

# 水利工程建设项目法人管理指导意见

项目法人责任制作为水利工程建设项目管理的基本制度之一，对保障水利工程建设有序实施发挥了重要作用。但是，随着水利工程建设规模的持续扩大，部分工程建设项目出现了项目法人能力不足、履职不到位等突出问题，影响了项目法人责任制效能的有效发挥。同时，随着水利改革发展不断深化，项目法人责任制也面临着一些新形势和新要求。为进一步加强水利工程建设管理，加快建立与新时代水利工程建设管理高质量发展相适应的项目法人管理制度，现就加强项目法人管理工作提出以下指导意见。

## 一、指导思想和基本原则

（一）指导思想。深入贯彻落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”的治水思路，按照“水利工程补短板、水利行业强监管”水利改革发展总基调要求，以压实项目法人责任为根本，以提高项目法人履职能力为核心，以推动建设管理规范化、专业化为抓手，以加强行业监督管理为保障，不断提升水利工程建设管理现代化水平。

（二）基本原则。

——坚持问题导向。深入总结分析督查、稽察、暗访发现的项目法人管理中存在的问题和原因，针对项目法人履职不到位、

考核评价机制不健全、管理能力不足、管理不规范等突出问题，进一步健全体制机制，完善制度、强化措施，更好发挥项目法人在水利工程建设管理中的核心作用。

——坚持权责一致。进一步明确项目法人职责，落实项目法人权利，建立权利责任统一、管理规范高效的项目法人运行机制。

——坚持改革创新。明确项目法人组建条件，提升履职能力；推进建设管理专业化，积极引入社会建设管理力量；建立健全激励约束机制，激发创新活力；强化政府监管，提高监管效能。

## 二、规范项目法人组建

（三）政府出资的水利工程建设项目，应由县级以上人民政府或其授权的水行政主管部门或者其他部门（以下简称政府或其授权部门）负责组建项目法人。政府与社会资本方共同出资的水利工程建设项目，由政府或其授权部门和社会资本方协商组建项目法人。社会资本方出资的水利工程建设项目，由社会资本方组建项目法人，但组建方案需按照国家关于投资管理的法律法规及相关规定经工程所在地县级以上人民政府或其授权部门同意。

水利工程项目可行性研究报告中应明确项目法人组建主体，提出建设期项目法人机构设置方案。

（四）在国家确定的重要江河、湖泊建设的流域控制性工程及中央直属水利工程，原则上由水利部或流域管理机构负责组建项目法人。

其他项目的项目法人组建层级，由省级人民政府或其授权部门结合本地实际，根据项目类型、建设规模、技术难度、影响范围等因素确定。其中，新建库容 10 亿立方米以上或坝高大于 70 米的水库、跨地级市的大型引调水工程，应由省级人民政府或其授权部门组建项目法人，或由省级人民政府授权工程所在地市级人民政府组建项目法人。

跨行政区域的水利工程建设项目，一般应由工程所在地共同的上一级政府或其授权部门组建项目法人，也可分区域由所在地政府或其授权部门分别组建项目法人。分区域组建项目法人的，工程所在地共同的上一级政府或其授权部门应加强对各区域项目法人的组织协调。

（五）鼓励各级政府或其授权部门组建常设专职机构，履行项目法人职责，集中承担辖区内政府出资的水利工程建设。

（六）积极推行按照建设运行管理一体化原则组建项目法人。对已有工程实施改、扩建或除险加固的项目，可以以已有的运行管理单位为基础组建项目法人。

（七）各级政府及其组成部门不得直接履行项目法人职责；政府部门工作人员在项目法人单位任职期间不得同时履行水利建设管理相关行政职责。

### **三、明确项目法人职责**

（八）项目法人对工程建设的质量、安全、进度和资金使用

负首要责任，应承担以下主要职责：

1. 组织开展或协助水行政主管部门开展初步设计编制、报批等相关工作。

2. 按照基本建设程序和批准的建设规模、内容，依据有关法律法规和技术标准组织工程建设。

3. 根据工程建设需要组建现场管理机构，任免其管理、技术及财务等重要岗位负责人。

4. 负责办理工程质量、安全监督及开工备案手续。

5. 参与做好征地拆迁、移民安置工作，配合地方政府做好工程建设其他外部条件落实等工作。

6. 依法对工程项目的勘察、设计、监理、施工、咨询和材料、设备等组织招标或采购，签订并严格履行有关合同。

7. 组织施工图设计审查，按照有关规定履行设计变更的审查或审核与报批工作。

8. 负责监督检查现场管理机构和参建单位建设管理情况，包括工程质量、安全生产、工期进度、资金支付、合同履行、农民工工资保障以及水土保持和环境保护措施落实等情况。

9. 负责组织设计交底工作，组织解决工程建设中的重大技术问题。

10. 组织编制、审核、上报项目年度建设计划和资金预算，配合有关部门落实年度工程建设资金，按时完成年度建设任务和

投资计划，依法依规管理和使用建设资金。

11. 负责组织编制、审核、上报在建工程度汛方案和应急预案，落实安全度汛措施，组织应急预案演练，对在建工程安全度汛负责。

12. 组织或参与工程及有关专项验收工作。

13. 负责组织编制竣工财务决算，做好资产移交相关工作。

14. 负责工程档案资料的管理，包括对各参建单位相关档案资料的收集、整理、归档工作进行监督、检查。

15. 负责开展项目信息管理和参建各方信用信息管理相关工作。

16. 接受并配合有关部门开展的审计、稽察、巡查等各类监督检查，组织落实整改要求。

17. 法律法规规定的职责及应当履行的其他职责。

（九）项目法人组建单位应按照权责一致的原则，在项目法人组建文件中明确项目法人的职责和权限，对项目法人履行职责予以充分授权，保障项目法人依法实施建设管理工作的自主权。地方政府及有关部门不得干预项目法人通过招投标程序择优选择参建单位，不得干预项目法人依据合同约定支付工程款，不得干预项目法人依据法律法规、技术标准对工程质量、安全和资金进行管理。

（十）县级以上人民政府可根据工作需要建立工程建设工作

协调机制，加强对水利工程建设组织领导，协调落实工程建设地方资金和征地拆迁、移民安置等工程建设相关的重要事项，为项目法人履职创造良好的外部条件。

#### 四、保障项目法人履职能力

(十一) 水利工程项目法人应具备以下基本条件：

1. 具有独立法人资格，能够承担与其职责相适应的法律责任。

2. 具备与工程规模和技术复杂程度相适应的组织机构，一般可设置工程技术、计划合同、质量安全、财务、综合等内设机构。

3. 总人数应满足工程建设管理需要，大、中、小型工程人数一般按照不少于 30、12、6 人配备，其中工程专业技术人员原则上不少于总人数的 50%。

4. 项目法人的主要负责人、技术负责人和财务负责人应具备相应的管理能力和工程建设管理经验。其中，技术负责人应为专职人员，有从事类似水利工程建设管理的工作经历和经验，能够独立处理工程建设中的专业问题，并具备与工程建设相适应的专业技术职称。大型水利工程和坝高大于 70 米的水库工程项目法人技术负责人应具备水利或相关专业高级职称或执业资格，其他水利工程项目法人技术负责人应具备水利或相关专业中级以上职称或执业资格。

5. 水利工程建设期间，项目法人主要管理人员应保持相对稳

定。

（十二）水利工程项目可行性研究报告批准后，项目法人组建单位应尽快按照第十一条要求完成项目法人组建。

不能按照第十一条要求的条件组建项目法人的，应通过委托代建、项目管理总承包、全过程咨询等方式，引入符合相关要求的社会专业技术力量，协助项目法人履行相应管理职责。代建、项目管理总承包和全过程咨询单位，如具备相应监理资质和能力，可依法承担监理业务。

（十三）代建、项目管理总承包和全过程咨询单位，按照合同约定承担相应职责，不替代项目法人的责任和义务。

## **五、切实履行项目法人职责**

（十四）项目法人必须严格遵守国家有关法律法规，结合建设项目实际，依法完善项目法人治理结构，制定质量、安全、计划执行、设计、财务、合同、档案等各项管理制度，定期开展制度执行情况自查，加强对参建单位的管理。

（十五）项目法人应根据项目特点，依法依规选择工程承发包方式。合理划分标段，避免标段划分过细过小。禁止唯最低价中标等不合理的招标采购行为，择优选择综合实力强、信誉良好、满足工程建设要求的参建单位。对具备条件的建设项目，推行采用工程总承包方式，精简管理环节。对于实行工程总承包方式的，要加强施工图设计审查及设计变更管理，强化合同管理和风险管

控，确保质量安全标准不降低，确保工程进度和资金安全。

（十六）项目法人应加强对勘察、设计、施工、监理、监测、咨询、质量检测和材料、设备制造供应等参建单位的合同履约管理。要以工程质量和安全为核心，定期检查以下内容：

1. 检查参建单位管理和作业人员按照合同到位情况，防范转包、违法分包行为。

2. 督促参建单位严格按照合同组织进行进度、质量和安全管理，确保按初步设计、技术标准和施工图纸要求实施工程建设。

3. 对勘察、设计单位，重点检查设计成果是否满足要求，设计现场服务是否到位、设计变更是否符合程序等。

4. 对施工单位，加强工程施工过程关键环节的监督检查，重点检查现场质量安全管理是否符合设计和强制性标准要求、是否严格按照技术标准和施工图纸施工、是否及时规范开展工程质量检验和验收、是否及时足额发放劳务工资等。

5. 对监理单位，重点检查监理制度是否健全，监理人员到位是否符合合同要求，监理平行检测、专项施工方案审核、关键部位旁站监督等监理职责履行是否到位等。

6. 对监测单位，重点检查安全监测管理制度制定和人员配备情况，监测系统运行情况，监测资料整编分析情况，监测系统管理保障情况等。

7. 对质量检测单位，重点检查是否按合同要求建立工地现场

实验室,人员资格和检测能力情况,质量检测相关标准执行情况,是否存在转包、违法分包检测业务等。

代建、项目管理总承包、全过程咨询单位应依据合同约定,协助项目法人开展对其他参建单位的合同履约管理,项目法人应定期对其履约行为开展检查。

(十七)项目法人应建立对参建单位合同履约情况的监督检查台账,实行闭环管理。对检查发现的问题,要严格按照合同进行处罚。问题严重的,对有关责任单位采取责令整改、约谈、停工整改、追究经济责任、解除合同、提请相关主管部门予以通报批评或降低资质等级等措施进行追责问责。

(十八)项目法人应切实履行廉政建设主体责任,针对设计变更、工程计量、工程验收、资金结算等关键环节,研究制定廉政风险防控手册,落实防控措施,加强工程建设管理全过程廉政风险防控。

## **六、加强项目法人监督管理**

(十九)项目法人组建单位应建立对项目法人的考核机制,设定主要考核指标,明确奖惩措施。考核内容应涵盖项目法人和主要负责人的管理行为和项目建设的质量、安全、进度、资金管理等情况。

(二十)项目法人组建单位应根据工程实际定期对项目法人及其主要负责人、技术负责人、财务负责人开展考核评价。

（二十一）鼓励各地结合本地实际，建立与项目法人履职绩效相挂钩的薪酬体系和奖惩机制。

（二十二）县级以上人民政府水行政主管部门应通过督查、稽察、暗访等方式，对项目法人履职情况进行监督检查。对监督检查发现的问题，按照水利部相关监督检查办法，采取责令整改、约谈、停工整改、通报批评等措施进行追责问责。

对因项目法人履职不到位，造成工程发生违法违规行为或质量、安全生产等严重问题的，严格按照《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规，对项目法人及相关人员予以处理。

项目法人一年之内因工程建设管理问题出现 2 次被省级以上水行政主管部门通报批评以上（含通报批评）责任追究的，除依照相关规定追责问责外，项目法人组建单位应对项目法人主要负责人或相关主要管理人员及直接责任人给予更换处理。

（二十三）县级以上人民政府水行政主管部门应将项目法人及其主要管理人员纳入水利行业统一的信用监管，其信用信息在全国水利建设市场监管平台进行公开，实施信用动态监管和联合惩戒。