

*Guideline of Agent Construction Management
in Government Investment Project*

代建项目 管理指南

王建中 主编
尹贻林 主审

*Guideline of Agent Construction Management
in Government Investment Project*

代建项目 管理指南

王建中 主编
尹贻林 主审

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

代建项目管理指南/王建中主编. —天津:天津大学出版社,2012.9

ISBN 978-7-5618-4478-6

I. ①代… II. ①王… III. ①建筑项目—项目管理—指南 IV. ①F407.9-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第221393号

出版发行 天津大学出版社
出 版 人 杨欢
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)
电 话 发行部:022-27403647
网 址 publish.tju.edu.cn
印 刷 北京华联印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 210mm×285mm
印 张 24.25
字 数 821千
版 次 2013年1月第1版
印 次 2013年1月第1次印刷
定 价 120.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

编审委员会

主 编:王建中

主 审:尹贻林

副主编:杨 搏 胡剑忠 杨蜀梅 鄢 楠

编 委:史杨华 张 斌 王卫东 周才波

王成惠

序

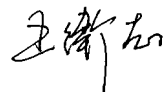
汉字中以“代”组词的很多,如代表、代理、代办、代赈、代课等。细辨其意,大凡有代替和委托两类。现在讨论的“代建制”,是个新事、新词,委托和代替当是对“代”字合适的诠释。

2004年7月16日颁发的《国务院关于投资体制改革的决定》明确规定,“对非经营性政府投资项目加快推行代建制”,代建由此而生。随后,各地奋力推进,专业化的项目管理公司也应运而生,代建制本身具有的优势使其呈现出很强的生命力。

相对于传统的“自建”,代建的核心优势在于用专业化的公司实行专业化的管理,一改以往“教书匠当泥瓦匠”、“用手术刀的拿砖瓦刀”等现象中瞎指挥、乱决策、交学费等弊端。过去,总结教训,无法改进,时过境迁;房子修起来,干部倒下去,屡见不鲜。如今,江河分流,细化分工,各理其政,各尽所能,这是政策规范的效力。

代建集成了项目法人制、总承包制等精髓,从总体上对整个项目进行把握和管理。代建制植根于建设的沃土,其根须汲取了建设行业多年来积淀的养分。生于斯,长于斯,在相关法律、法规、政策的框架内,代建制必将生长得枝繁叶茂。投资控制、工期控制、质量控制、安全控制、廉洁控制五大控制目标,标示出代建制精确的印记。这对于防止常见的“钓鱼工程”、“胡子工程”、“豆腐渣工程”、“腐败工程”等,无疑是政策和制度方面的进一步完善。

《代建项目管理指南》的写作过程与代建制的推行同步,作者当属思考者、拓荒者,边实践摸索,边总结提炼,书中既有理论探索,又有实战案例;既有国外经验推介,又有作者自身的体会总结。从立项审批到实施管理至最终的后评价,遵循项目的建设生命周期,有规律、有重点地阐述了代建制的理念和操作要点,是从事相关工作人员的实用手册。希望本书能成为引玉之砖,为阅读此书的群体积极推行代建制提供参考和帮助。



四川省住房与城乡建设厅副厅长
四川政府投资项目代建办公室副主任
2012年7月

◆ ◆ 前 言 ◆ ◆

中国政府投资项目推行代建制有两种选择,一种是由政府组建专门机构集中代建政府投资项目,另一种是通过市场选择项目管理公司代建政府投资项目。这两种代建模式均较好地避免了政府投资项目“投、建、管、用”不分所带来的同位一体及投资失控等弊端,明确了政府投资项目代建单位的投资控制职责和项目管理绩效改善的目标,是一种值得推广的项目管理方式。

谈到政府投资项目管理体制必须溯源到发达国家的公共项目管理制度。百余年来,发达国家政府投资项目管理经历了政府垄断、政府主导、公私合作、私人部门主导等四个阶段,其核心不外乎解决“公平与效率”的矛盾。为了解决这一矛盾发达国家信奉“为了公平宁愿牺牲效率”的民主原则,但这一原则导致公共部门及公共工程效率低下,引发民怨。以英国为代表的发达国家于20世纪70年代开始将私人资本引入公共部门及公共工程并取得了良好的效果,值得中国政府借鉴。

一、发达国家公共项目管理模式的发展阶段

1. 政府垄断阶段

(1) 主要特征:政府通过设置专门的建设管理部门,以项目业主的身份,负责所有政府投资项目的建设实施与管理。在这一阶段,政府同时担当了公共项目的提供者和生产者的角色。公共项目管理的社会化程度很低,私人部门的参与只限于执行具体的施工工作。

(2) 典型模式:政府垄断阶段的公共项目管理模式主要有自建/基建处模式、工程指挥部模式、中央集中采购模式等(如英国最初的由公共建筑及工务部负责的中央集中采购模式)。

(3) 代表性地区:目前,所采用的公共项目管理模式具有这一阶段特征的为中国香港地区。除具有赢利能力的公共工程引入商业运营模式外,香港特别行政区政府通过组建专门的政府机构——环境运输及工务局(Environment, Transport and Works Bureau),来负责所有特区政府工务工程的组织实施,而其他部门不再设立基建管理机构。公共项目的使用单位、建设单位、财政部门以及立法会等在工程建设过程中具有不同的法定职责,在工程的不同阶段发挥作用。这种模式也被称为工务局模式,具有高度集权的特点。这种模式下,香港特区政府通过设立专门机构进行集中建设管理,政府仍处于垄断地位,而私人参与程度和市场化程度较低。

2. 政府主导阶段

(1) 主要特征:政府主导阶段公共项目管理模式的特点是政府仍作为公共工程的业主和发起人,对公共工程具有决策权,负责投资、经营且拥有产权,而由专门的项目管理公司或机构接受政府委托负责具体的建设管理(勘察、设计、施工等活动)。承担公共项目建设管理主体角色的单位可以是先前的国有企业,也可以是社会化的私有企业或私人部门企业。

(2) 典型模式:这一阶段的管理模式有传统的DB(Design-Build)模式、英国PSA成立前期阶段的政府采购模式、中国内地实行的政府投资项目代建制模式等。

(3) 代表性国家:目前新加坡、日本政府所采用的公共项目管理模式处于政府主导的阶段。新加坡公共项目中的政府组屋项目由建屋发展局(HDB)作为行政管理部门,通过委托HDB Corp.或私有部门企

业进行具体的建设管理;基础设施项目由对应领域的政府部门负责,如公路、地铁由交通部(MOT)下属的陆路交通管理局(LTA)组织建设;公共建筑项目则由新加坡 CPG 集团负责,代替原来的公共工程局(PWD)。日本公共项目具体的建设管理在 2001 年的政府机构改革后,不再由政府相关部门负责,绝大部分基础设施项目通过成立公团的方式采取企业化的经营模式进行管理。日本的公团是由政府或地方公共团体出资组成的经营特定公共事业的“官办自营”式的特殊法人,担任公共项目的法人负责公共项目的建设、维护和管理,同时还负责筹集和利用民间的投资,使政府不直接参与经济事务。

3. 公私合作阶段

(1) 主要特征:公私合作阶段公共项目管理模式的主要特征是私人部门负责公共项目的投资、建设,并在特许期内经营,但公共项目的最终产权属于政府。在这一阶段,公共工程的管理模式包含公共工程所有权的转移以及私人资本的参与,是政府主导与私人主导的过渡阶段。

(2) 典型模式:具有公私合作特征的公共项目管理模式的形式比较灵活,有 BOT、BOOT、DBTO、特许经营等,另外西方国家采用一些变通的模式,如 BTO (Build-Transfer-Operate)、BLT (Build-Lease-Transfer) 等来实现私人部门规避“固定资产税”的目的。具有公私合作特征的管理模式适用于地铁、收费高速公路等商业价值较高,且具有一定赢利能力的公共项目。

(3) 代表性国家和地区:目前各国针对部分具有赢利能力的公共项目实行公私合作型管理模式的国家和地区较多。例如香港的地下铁路、海底隧道等公共项目均采用了 BOT 的建设管理模式。英国对准营利项目或投资回收期较长的项目所采取的合伙经营型(Joint Venture)。PFI 模式也属于这一阶段,如 1996 年耗资高达 40 亿英镑的英吉利海峡铁路隧道等。

4. 私人部门主导阶段

(1) 主要特征:这一阶段的政府投资项目的投资、建设、管理以及经营维护等工作均由私人部门完成,政府只负责对其进行监督和管理。政府通过购买服务、政府补贴等方式将项目交由私人部门进行融资建设和运营。这一模式下,政府所采购的不是项目的所有权,而是项目所提供的有效服务。在这一阶段公共项目的提供者与生产者实现了真正的分离。

(2) 典型模式:私人部门主导阶段公共项目管理模式的实现形式主要有 BOO (Build-Own-Operate)、DBFO (Design-Build-Finance-Operate) 等。

(3) 代表性国家:目前英国所实行的 PFI 模式中的独立核算型(Financially Free-standing Project)和购买公共服务型(Service Sold to Public Sector)中,政府通过支付补贴或服务费的方式向私人部门购买服务,私人部门便处于公共项目管理的主导地位,负责对收费公路、桥梁等营利项目以及监狱、学校等非营利项目进行建设和运营管理。

公共项目管理模式发展的以上四个阶段,并不是严格依据各种模式产生的时间来进行划分的,还结合了各模式中私人部门参与的程度。公私合作阶段和私人部门主导阶段间并无严格的界限。这两个阶段的管理模式比较灵活,且各国和各地区在实践中根据公共项目的赢利能力、建设市场成熟程度等因素进行了调整和变通,但其核心理念是一致的。有些研究亦将这些模式归入 PFI 或者 PPP 的范畴。

二、发达国家公共项目管理模式的演进路径

1. 发展趋势

以英国为主线的公共项目管理模式的演进显示了公共项目管理模式发展的趋势,即私人部门在公共项目生产和公共服务提供中参与程度不断增加,逐步取代政府部门在公共项目管理中的主导地位。其他国家和地区的公共项目管理模式的改革也体现了这一趋势,例如:日本 2001 年改革后,除了公路、治山治水、城市道路等少数建设项目外的绝大部分基础设施,通过成立公团取代之前的建设省,负责公共项目的建设和管理,实现了由建设省集中建设的政府垄断型的管理模式向公团管理的演变过程。新加坡通过将政府组屋项目的建设管理主体建屋发展局(HDB)下的建筑及发展处(Building & Development Division)公



司化,实现政府具体项目管理职能和行政管理职能分离,并逐年增加私有部门参与政府组屋建设的比例。新加坡公共建筑项目的管理模式经历了同政府组屋相似的改革过程。1999年通过新加坡工程集团(2002年改称新加坡CPG集团)组建成立,取代了原来的公共工程局,负责公共建筑项目管理。改革后,日本和新加坡公共项目管理模式由政府垄断阶段发展到政府主导阶段。

2. 发展实质

公共项目管理模式的这一演进过程,是私人部门逐步参与公共项目的过程,是公共项目管理更加市场化、专业化的过程。从公共品供给的角度看,实现了公共项目的提供者与生产者的分离,由市场代替政府扮演公共项目生产者的角色,实现公共品供给的高效率。从经济体制的角度来看,实现了政府职能的转变,政府部门不再作为投资主体(或不再作为主要投资主体),其职能由直接参与投资、直接运营项目转变为法律制定、规则约束以及行业管制等宏观方面。从公共项目投融资的角度来看,为私人部门提供了向公共项目投资的机会,拓宽了公共项目的融资渠道。从项目管理的角度来看,公共项目管理模式的不断演进实现了公共项目的部分风险向私人部门的合理转移。

3. 影响因素

值得一提的是,在公共项目管理模式的演进过程中,随着私人部门参与的深入,公共项目建设管理的效率得到了提高。但同时,公共项目的公共品性质中的公平性则必须依靠政府部门的参与来保证与实现。当然,对不同阶段的管理模式,不能简单地以私人部门参与程度的深浅以及管理的专业化、市场化为标准衡量其优劣。对公共项目管理模式的选择,要考虑不同的历史时期,不同的政治环境、经济水平、市场成熟程度等客观因素影响以及公共项目性质的差异。

三、对中国政府投资项目管理模式改革的启示

中国正处于公共项目建设的鼎盛时期,自改革开放后对公共项目的管理模式进行了不断的探索和尝试。

(1)1996年原国家计委发布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》,明确政府投资范围划定在非竞争性、非营利性的基础设施和公益性项目范围内,将政府投资实施过程的管理真正变成了企业行为。

(2)2004年7月颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》中明确了“对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’”。各地方政府在公益性政府投资项目建设上试行了代建制管理,并分别出台了具体的代建制管理办法,并逐渐形成了三种代建制的管理模式:一是以北京、四川为代表的政府机构委托项目管理公司竞争代建模式,通过市场化方式解决专业化问题;二是以上海为代表的政府授权的投资公司委托项目管理公司竞争代建模式,将其投资管理职能和工程管理职能分别移交给投资公司和工程管理公司,与新加坡的政府投资项目管理模式类似;三是以深圳为代表的政府专业管理机构直接代建模式,将对政府投资工程的监督由分散的监督变为集中监督,是一种政府集中采购的形式,与香港地区的工务局模式相似。

(3)各地政府在具有经营性的公共项目中尝试引入私人部门的管理和运行机制,采用BT、BOT等模式。国家于2005年颁布了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营经济等非公有制经济发展的若干意见》、《市政公用事业特许经营管理办法》等,鼓励个体私营经济进入公用事业和基础设施领域的投资、建设与运营。

因此,中国公共项目的管理模式主要处于政府主导阶段,并在逐步扩大私人部门的参与程度。但无论是代建制还是BT、BOT等公私合作型的模式,还均处于试点和探索阶段,通过对英国公共项目管理模式的演进路径的分析,中国公共项目管理模式的改革方向无疑是进一步鼓励和增加私人部门对公共项目的参与,逐步向公私合作阶段发展。

第一,完善相关的法律体系及监管体系,改善公共项目管理模式改革的宏观环境。通过法律法规等



手段明确代建制作为政府投资项目建设管基本制度的法律地位,形成规范系统的实施管理体系,并明晰政府各部门的分工,构建职责明确、主体清晰的有效监管体系。

第二,合理配置公共项目的责权分配和风险分担,构建合理的公共项目管理模式的治理结构。对公共项目模式的改革实质上改变了公共项目的产权模式和风险分配模式。通过重新界定项目中政府部门、私人部门的责任关系,来提高公共物品或服务的供应效率。改革公共项目管理模式,吸引私人资本主动参与公共项目,其关键的机制创新在于如何平衡私人部门参与公共项目的收益与风险。因此,必须重点研究公共项目管理模式的风险、收益共担的合理性治理结构和契约设计。

第三,规范公共项目管理操作,提高公共项目管理单位的管理能力,实现公共项目管理微观管理的优化。

本书由王建中主编,尹贻林教授主审,严玲教授统稿,天津理工大学公共项目与工程造价研究所的研究生与本书编委会成员一起参与了本书的研究与撰写。具体安排如下:第一章由王建中和白洁编写;第二章和第三章由张斌、周才波、孙彤、李贺编写;第四章由杨蜀梅、李莹编写;第五章由杨搏、杨松编写;第六章由王卫东、闫金芹编写;第七章由史杨华、鄢楠、张晓丽、贺星红编写;第八章由杨蜀梅、唐海荣编写;第九章由王建中、安姣姣编写。

实践是检验真理的唯一标准,理论也应来自于实践,并能指导实践。王建中主编的这本《代建项目管理指南》就是对国内代建项目管理实践进行全面总结和梳理的一部实践指南。该书全面介绍了代建项目全过程的项目管理流程,突出了代建企业作为代业主的职责和主要项目管理业务。全书构架完整、逻辑清楚、操作性强,是一本难得的全面介绍代建企业项目管理业务的指导书。相信本书的研究成果一定会推动国内政府投资项目代建制不断完善,促进代建项目管理市场不断走向成熟。

尹贻林 博士、教授
天津理工大学公共项目与工程造价研究所所长
2012年9月



目 录

第一章 代建项目管理概述

- 第一节 政府投资项目概述 (1)
- 第二节 我国政府投资项目管理模式的沿革 (3)
- 第三节 代建制管理模式 (8)
- 第四节 代建项目管理工作内容 (19)

第二章 代建项目的决策管理

- 第一节 代建项目的决策管理概述 (25)
- 第二节 项目建议书编制管理 (29)
- 第三节 项目选址意见书编制管理 (30)
- 第四节 环境影响评价报告编制管理 (31)
- 第五节 节能评估报告编制管理 (32)
- 第六节 可行性研究报告编制管理 (34)

第三章 代建项目的报批管理

- 第一节 代建项目报批管理概述 (38)
- 第二节 发展改革部门的报批管理 (43)
- 第三节 规划部门的报批管理 (49)
- 第四节 国土部门的报批管理 (59)
- 第五节 建设部门的报批及备案管理 (68)
- 第六节 其他主要相关部门的报批管理 (85)

第四章 代建项目的勘察设计管理

- 第一节 代建项目的勘察设计管理概述 (93)
- 第二节 代建项目勘察设计目标管理 (97)
- 第三节 代建项目勘察设计过程管理 (104)
- 第四节 代建项目勘察设计沟通管理 (138)

第五章 代建项目招投标管理

- 第一节 代建项目招投标管理概述 (143)
- 第二节 代建项目招标策划 (145)
- 第三节 代建项目招投标过程管理 (154)
- 第四节 代建项目资格预审文件编制及管理 (167)
- 第五节 代建项目建设工程施工招标文件编制及管理 (174)
- 第六节 代建项目建设工程服务招标文件编制及管理 (182)
- 第七节 与工程建设相关的设备材料采购招标文件编制管理 (189)
- 附录 招投标相关法律法规、规范及标准文件汇总 (192)

第六章 代建项目的合同管理	
第一节 代建项目的合同管理概述	(195)
第二节 代建项目招标阶段的合同管理	(199)
第三节 代建项目合同的备案管理	(210)
第四节 代建项目实施阶段的合同管理	(215)
第五节 代建项目合同后评估	(222)
第六节 代建项目合同争议处理及风险防范	(224)
第七节 代建项目合同的档案管理	(229)
第七章 代建项目的施工管理	
第一节 代建项目的施工管理概述	(232)
第二节 代建项目施工阶段的投资管理	(236)
第三节 代建项目施工阶段的进度管理	(261)
第四节 代建项目施工阶段的质量管理	(272)
第五节 代建项目施工阶段的职业健康安全及环境管理	(289)
第八章 代建项目的竣工管理	
第一节 代建项目竣工管理概述	(295)
第二节 代建项目竣工验收管理	(298)
第三节 代建项目竣工结算管理	(308)
第四节 代建项目竣工资料管理	(316)
第五节 代建项目竣工移交管理	(321)
第六节 代建项目竣工决算管理	(337)
第七节 代建项目工程保修期管理	(342)
第九章 代建项目的后评价管理	
第一节 代建项目后评价管理概述	(347)
第二节 代建项目后评价内容	(350)
第三节 代建项目后评价依据及方法	(362)
第四节 代建项目自我评价成果	(366)
附录 各省市及政府、行业部门后评价管理办法及细则	(372)

第一章

代建项目管理概述

第一节 政府投资项目概述

一、政府投资项目的概念界定

“政府投资项目”这一概念源于我国特殊的国情,是在我国经济体制由计划经济向市场经济转变的过程中形成的。对于政府投资项目的定义,目前还没有达成统一的结果。政府投资项目又被称为财政性投资项目,其中财政性基本建设资金包括财政预算内基本建设资金、财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金、纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金、财政预算外资金中用于基本建设项目的资金和其他财政性基本建设资金。

国务院2004年出台的《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号)中指出,政府投资项目一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,咨询评估要引入竞争机制,并制定合理的竞争规则;特别重大的项目还应实行专家评议制度;逐步实行政府投资项目公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

学术界对于政府投资项目的定义一直处于争论中,以下是一些具有代表性的观点。

尹贻林、阎孝砚^①提出,政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,为了满足社会的文化、生活需要,以及出于政治、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券,利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

荣延舫、荣浩^②则认为,政府投资项目是指各级政府使用本级财政性资金所进行的固定资产投资建设的项目,其目标是为了提高社会的整体利益,为社会提供公共产品或劳务服务,为市场经济主体创造一个适宜的经营环境,降低生产单位的成本,以获得社会利益的最大化。

这些表述虽然不尽相同,但其表达的内涵是一致的。

(1)政府主导着政府投资项目的建设。在政府投资项目的运作过程中,其涉及的主体有建设主体、投资主体、设计主体、施工主体等。很明显,在政府投资项目中,政府是投资主体和建设主体,所以政府部门决定并引导着项目的发展方向。即便是现在某些项目中吸纳了民间资本,使得投资主体或建设主体不再是单一的政府部门,但政府部门仍在项目建设中发挥主导作用。

(2)满足公共需求是政府投资项目建设的最目的。政府的职能之一就是满足社会的公共需求,这使得政府必须充分考虑到公众的需求,最大限度地扩大社会正外部性,减弱社会负外部性,使每个社会成员的个人福利都达到最大化。因此,满足公共需求必然成为政府投资项目建设的最目的。

(3)政府投资项目是由政府以国有资产投资或者融资的方式建设的。在上述政府投资项目定义中

① 尹贻林,阎孝砚:《政府投资项目代建制理论与实务》,天津,天津大学出版社,2006。

② 荣延舫,荣浩:《浅谈人大对政府投资项目的审查和监督》,载《人大研究》,2005(9),9~12页。



将“资”定义为“资金”，认为政府投“资”就是指政府直接投入财政性资金。在计划经济时代可以这样理解，但是发展至目前出现的 BOT、ABS 等政府投资项目融资方式下，政府不再直接投入财政性资金，而是通过在一定条件下出让建设项目的使用权和收益权，吸收社会资金进行项目建设，也就是说政府从投入有形资产转变成投入无形资产。

二、政府投资项目的特性

（一）以效率和公平为目标

在社会的某些投资领域，无法靠市场机制对其资源进行有效配置。政府在这些领域进行投资，从而弥补市场机制的缺陷，提高全社会资源的配置效率，同时使社会福利公平分配，普遍提高人们福利水平。

（二）成本与收益具有不可计量性

政府投资项目是为全社会服务，所以其收益与成本也必然从全社会的角度来考虑，即其收益与成本是社会收益与社会成本。除了项目产生的直接经济成本与直接经济收益外，还包括项目对外部社会环境发生的间接影响。由于涉及面较广，很多重要的外部影响很难用货币衡量，从而使政府投资项目比一般的项目更复杂。

（三）产品具有非私有品性

产品的非私有品性，即其在使用时不具有明显的竞争性和排他性，该物品的消费权利并不局限于个人或集体，而且是免费消费。比如，城市的一条收费公路可以集体使用，也并不把不交费者排除在外。政府投资项目所提供的产品或服务往往具有较强的公共产品特性，这是此类项目的显著特点之一。

（四）风险因素复杂且较多

政府投资项目一般要投入巨额资金，建设周期长，而且其风险和影响面也比其他工程项目大得多，甚至有的项目基本上没有直接的经济收益或是经济收益无法补偿经济成本，所以民间企业一般不愿涉足，也没有足够的力量涉足。但这些项目又是社会运作所必需的基础设施，因此只有政府资金介入，才能承受如此大量的投资和如此多的风险。

三、政府投资项目的分类

（一）按照资金来源划分

1. 财政性资金投资的政府投资项目

财政性资金投资的政府投资项目包括财政预算内、预算外基本建设资金投资建设的项目，也包括使用纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金投资建设的项目。

2. 财政担保银行贷款投资的政府投资项目

财政担保银行贷款投资的政府投资项目是指由国家或地方财政承诺担保的银行贷款投资项目。

3. 国际援助投资的政府投资项目

国际援助投资的政府投资项目，一般侧重于对受援国的基础设施建设和公共项目建设，受援国政府是项目资金的接受者，并负责项目资金的运用。

(二) 按照建设项目性质划分

1. 经营性政府投资项目

经营性政府投资项目指项目具有可营利性,属于经营性政府投资项目范畴的基础设施项目,可以通过项目自身的融资能力吸收社会资本的投入,如高速公路、港口、电厂、地铁等。

2. 非经营性政府投资项目

非经营性政府投资项目是指项目不具备营利性,追求社会效益最大化,如政府办公楼、学校、城市道路和桥梁等。这类项目具有3个特征:

- (1) 资金来源基本是财政收入;
- (2) 投资不能直接产生微观的财务效益;
- (3) 投资所形成的固定资产在使用上是无偿的。

(三) 按照管理权限划分

1. 中央政府投资项目

中央政府投资项目是指中央政府投资资金投资的建设项目,按照项目性质、资金来源和建设规模,分别由国务院、中央政府投资主管部门或行业主管部门按建设程序进行审批,比如西气东输工程、南水北调工程、三峡工程等。

2. 地方政府投资项目

地方政府投资项目是指地方政府投资资金投资的建设项目,除国家有特殊规定外,均由地方政府相关主管部门按建设程序进行审批。

第二节 我国政府投资项目管理模式的沿革

一、计划经济投资管理体制阶段

(一) 建设单位自建自营模式

这一模式主要于新中国成立初期所采用。当时设计、施工力量十分薄弱和分散,自营方式是指建设单位自己组织设计人员、施工人员,自己招募工人和购置施工机械、采购材料,自行组织工程项目建设。由使用单位根据其自身的需要,在自行充分论证的基础上完成项目的建设前期论证工作,并就此向政府投资主管部门申请相应的财政投资,待政府财政投资部门审查批准后,由申请单位自行管理、支配、使用该项投资用于公益性项目的全部建设实施过程并承担相应责任。这一投资管理模式充分体现了使用单位的利益与权利,满足了公益性项目适用性的要求。如图1-2-1所示。

(二) 以建设单位为主的承发包制

学习苏联模式,实行甲方(使用单位)由政府主管部门负责组建,乙方(设计单位)和丙方(施工单位)分别由各自的主管部门进行管理。建设单位自行负责建设项目全过程的具体管理。设计、制造、施工任务分别由各自的政府主管部门下达,项目实施过程中的许多技术、经济问题,由政府有关部门直接协调和负责解决。这种方式下,虽采取合同的方式明确了甲乙双方的经济关系,但甲方(使用单位)的资金、物资供应由主管部门统一管理,同时乙方(设计单位和施工单位)也由主管部门采取行政指令的方式指定。如图1-2-2所示。

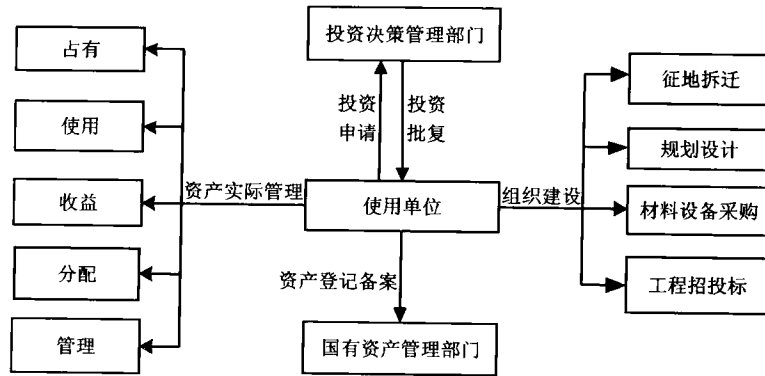


图 1-2-1 建设单位自建自营模式

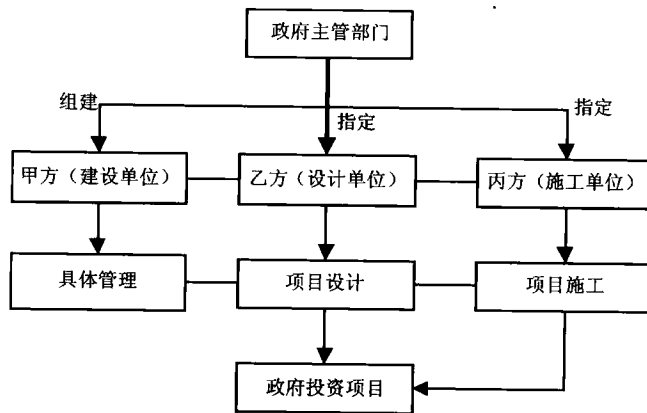


图 1-2-2 以建设单位为主的承发包制

（三）工程指挥部方式

工程指挥部方式是指由政府主管部门牵头，组织使用单位、设计单位、施工单位针对具体项目成立项目指挥部、筹建处、办公室等，把管理建设的职能与管理生产的职能分开，工程指挥部负责建设期间设计、采购、施工的管理。项目建成后移交给生产管理机构负责运营，工程指挥部即完成历史使命而被解散。如图 1-2-3 所示。

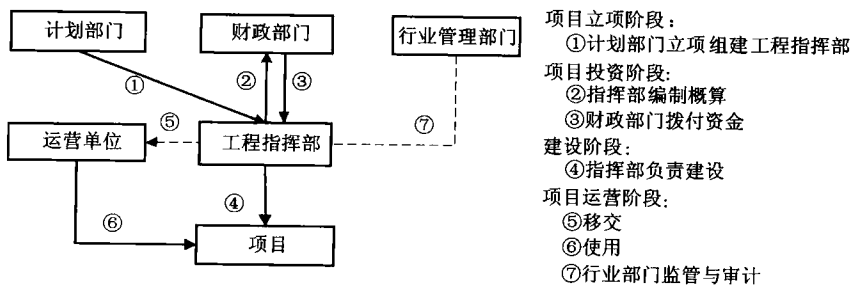


图 1-2-3 工程指挥部方式

总起来看，在政府作为单一投资主体的情况下，对投资项目的利益诉求主要是作为最终业主的政府本身，这也就决定了上述政府投资项目管理模式基本上处于粗放式管理的阶段，随着投资主体多元化局面的形成，项目利益诉求主体的增加，项目管理方式必然会走向集约化。

二、投资管理体制初步改革阶段

党的十一届三中全会,掀开了我国经济改革的序幕,政府对投资项目的管理也开始了一系列的改革。

1979—1983年,集中计划管理模式开始裂变。国家建委提出在基本建设中推行合同制,将建筑施工企业从接受指令施工,变为与政府部门签订合同;国有施工企业开始推行经济责任制;建筑企业从实行利润留成到利改税;开始试行国际通行的建筑工程招标制度;工程设计单位实行设计取费制度。这样,曾经是政府事业单位的建筑施工企业、设计单位开始按照市场规则行事。政府开始从唯一的投资者和投资活动的直接操纵指挥者,向凌驾于各投资主体之上的社会投资活动的综合管理者转变。

1984—1992年,市场经济投资管理体制萌芽。随着经济体制改革的深入进行,政府对投资的管理也需与市场化的步伐合拍。实行多种计划管理形式,逐步缩小指令性计划范围,固定资产投资项目的决定权逐步分散,建立投资项目评估审议制度,投资建设领域推行招标投标制,政府进一步实现了由投资活动的直接控制者向社会投资活动的宏观管理者的转变。

改革开放以后,特别是在20世纪80年代,我国政府投资项目的工程建设组织方式也进行了改革的探索。1979年,工程项目建设方式结束了长达20年的工程指挥部制,恢复了“一五”时期的承发包制度。1984年开始基本建设和建筑业体制改革,实行建设工程招标承包制和项目投资包干责任制,成立建筑工程承包公司和城市综合开发公司,改革工程项目所需资源(人、财、物)的供应方式,实行设计单位企业化和建设工程质量监理制度,使我国的工程项目建设方式开始与国际惯例接轨。

三、投资管理体制深度改革阶段

(一) 项目法人制模式

这是指对于经营性基础设施项目,由使用单位(包括政府和私人投资者)共同组建项目公司,对项目筹划、准备、建设、运营的全过程负责,如图1-2-4所示。1995年国家水利部颁布了《水利工程项目实行项目法人责任制的若干意见》,1996年国家计委又颁布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》。随后,项目法人责任制在水利、交通、铁路等建设领域广泛推行,成为基础设施建设遵守的基本管理制度之一。

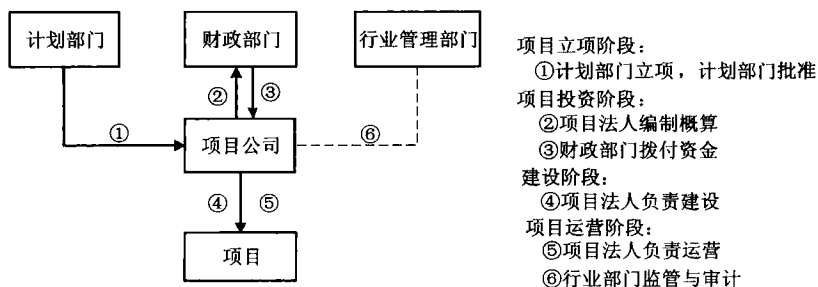


图 1-2-4 项目法人制模式

(二) 政府采购模式

政府采购模式即由政府设立统一的集中采购机构,对公共房屋或中、小型基础设施项目负责建设,建成后移交给国有机构使用或移交给运营单位运营,如图1-2-5所示。在这种模式中,集中采购机构发挥核心作用,负责编制预算、建设等阶段的管理,是典型的集中管理模式。与计划阶段的分散管理模式相比,

它具有一些明显的优点,如:便于节约管理成本;便于促进经验的积累和管理水平的提高;由于普遍实行了招投标制度,工程采购的价格普遍降低等。

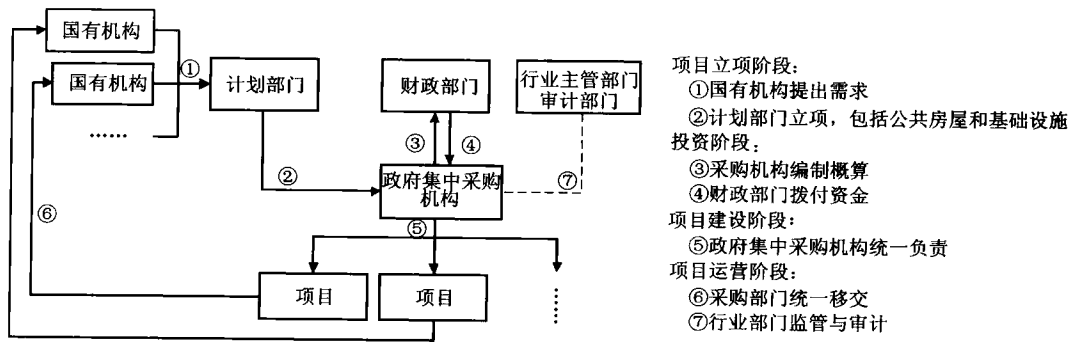


图 1-2-5 政府采购模式

(三) 代建制模式

代建制是政府投资项目实施项目管理的一种制度。《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号)提出“加强政府投资管理,改进建设实施方式。对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位”。当前,代建制按代建范围不同分为两种方式:一种是分阶段代建,另一种是全过程代建。分阶段代建根据项目的建设周期可以分为项目前期代建和项目实施代建两部分。对于一些专业性较强的项目,使用单位可以分阶段选择不同的代建单位,以充分发挥代建单位的专业优势。全过程代建是代建单位负责从项目前期、实施直至竣工验收的全过程管理。一般来说,只有大型的综合性项目管理公司具备全过程管理的能力。一般代建项目的模式流程如图 1-2-6 所示。

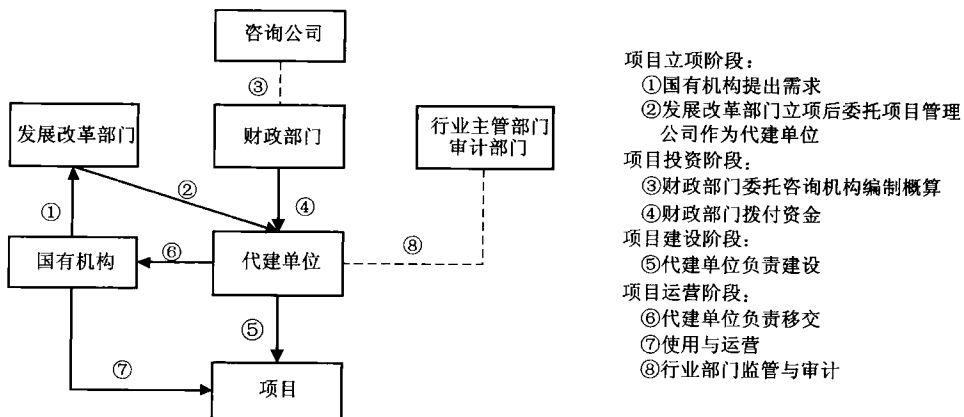


图 1-2-6 代建制管理模式

四、发达国家和地区公共工程项目管理模式的特点及启示

(一) 发达国家和地区公共工程项目管理模式的特点

在发达国家和地区,政府投资工程是政府采购的一部分,一般基于政府采购制度管理政府投资项目,其政府投资项目管理和监督上的共同点可以总结如下。