

● 范道津 杜亚灵 主编
● 尹贻林 严玲 主审



政府投资项目企业型代建制实务

Practice of Enterprise-based Agent-building System

以市场运作的思维方法
构建项目管理组织的模式
投融资多元化、管理社会化、
经营市场化建立工程项目管理组织的总体构想
以严格、严密的合同管理为基础
建立统一的
工程建设质量管理和风险管理体系
运用市场运作的运作机制
实现工程建设项目的社会化管理
实现政府投资管理和管理职能的分离

政府投资项目企业型 代建制实务

范道津	杜亚灵	主编
尹贻林	严 玲	主审

 天津大学出版社
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书共分四大部分,18章。第一部分是国际公共工程建设管理制度,详细介绍了英国、日本、新加坡、中国香港的公共工程建设管理制度,并详细分析了各国(地区)制度的特点和优劣。第二部分是代建制基本模式中的关键问题,对我国已经开始了代建制试点与推进工作的45个副省级以上地区的代建制模式进行了分析整理,将其分为企业型代建和事业型代建两种基本模式,其中企业型代建又可分为以“北京模式”为代表的政府职能部门作为委托方通过市场选择专业项目管理公司的企业型代建式和以“上海模式”为代表的政府指定投资公司为委托方,再由投资公司选择工程管理公司的企业型代建模式。本书对上述模式进行了详细阐述,并总结出了代建人选择、代建制取费制订等制度设计中的关键问题。第三部分是代建制运行过程中的关键问题,结合我国的工程建设基本程序,对企业型代建项目在决策阶段、招投标阶段、施工阶段以及竣工验收阶段所面临的关键问题进行分析整理,并提出了相应的改进措施。第四部分是灾后恢复重建政府投资项目的代建实务,结合四川的实践对灾后恢复重建政府投资项目的代建制实施具体流程进行了介绍。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目企业型代建制实务/范道津,杜亚灵主编.
—天津:天津大学出版社,2010.1
ISBN 978-7-5618-3206-8

I. ①政… II. ①范…②杜… III. ①国家行政机关—
投资—基本建设项目—项目管理 IV. ①F284

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第191539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 邮购部:022-27402742
网 址 www.tjup.com
印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司
经 销 全国各地新华书店
开 本 210mm×297mm
印 张 21.75
字 数 753千
版 次 2010年1月第1版
印 次 2010年1月第1次
定 价 48.00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

序 言

我国传统的政府投资项目管理模式,如项目法人制、建设指挥部制等,对于调动各方积极性、保证基本建设任务的完成,发挥了积极的作用。但是,随着社会主义市场经济体制的不断建立和完善,上述项目管理模式中不能适应社会主义市场经济体制的弊端也越来越明显,主要表现在机构设置重复、管理水平低、决策缺乏科学性、政府监控不力等方面。这类政府投资项目管理模式大都以政府在项目的建设管理活动中既充当运动员,又充当裁判员为基本特征。

有鉴于此,我国开始着手针对政府投资项目管理模式进行改革。改革的思路之一,就是以市场经济的思维方法构思项目管理组织的模式,按投资多元化、管理社会化、经营市场化建立工程项目管理组织的总体构想,以严格、严密的合同管理为基础,建立统一的工程建设质量保证和风险管理体系,运用市场经济的运作机制实现工程建设项目的社会化管理,实现政府投资管理和项目管理职能的分离。

2004年7月,国务院正式颁布《关于投资体制改革的决定》,明确提出“对非经营性政府投资项目加快推行代建制”。这使得代建制的试点与实践全面推开,进入了探索与完善并进的关键阶段。由于我国各地区经济发展状况不同,代建制的具体运行模式也有所不同。目前基本形成了以深圳为代表的事业型代建和以北京、上海为代表的企业型代建两种主要模式。其中企业型代建应用更为广泛,也更为复杂。

本书以企业型代建为主要研究对象,首先介绍了英国、日本、新加坡和我国香港地区公共项目建设管理的具体制度,其次从代建人选择、代建项目取费和代建制风险这三个企业型代建制管理模式的关键问题入手,对企业型代建管理制度进行了详细分析,然后结合我国目前与建设项目有关的最新具体规定,对从代建项目决策开始直至代建项目后评价为止的全生命周期代建制具体实施过程进行了详细介绍。最后结合四川的实践对灾后恢复重建政府投资项目的具体流程进行了介绍。

本书由天津理工大学管理学院院长、博士生导师尹贻林教授主审。另外,严敏、尹琳琳、万礼峰、李公祥、王垚、赵华、雷春燕、邓娇娇、韩洁等人为本书的完成进行了大量的基础性研究工作,严玲教授、柯洪副教授也为本书的最终成稿提供了宝贵意见,在此一并表示感谢。

由于代建制在我国具体使用的多样性,作者深感本书在系统性和严密性等方面还有进一步完善和推敲的必要,书中也难免存在问题或不足,敬请广大同行专家和读者批评指正。

编者

目 录

第一部分 国际公共工程建设管理制度

第1章 英国公共工程建设管理制度

- 1.1 公共工程与私人工程 (3)
- 1.2 英国公共工程管理制度设计 (3)
 - 一、英国公共工程管理制度的变迁 (3)
 - 二、政策法规体系 (5)
 - 三、英国公共工程管理部门 (5)
 - 四、英国政府工程采购框架 (6)
- 1.3 英国公共工程项目管理的具体做法 (7)
 - 一、投资决策 (7)
 - 二、规划管理 (7)
 - 三、工程招标 (8)
 - 四、建筑控制 (9)
 - 五、对承包商资质的管理 (11)

第2章 日本公共工程建设管理制度

- 2.1 日本公共工程的划分标准及概况 (12)
- 2.2 日本公共工程管理的制度设计 (13)
 - 一、公共工程管理部门的设置与分工 (13)
 - 二、日本的建筑法规体系 (14)
- 2.3 日本公共工程建设管理的基本做法 (15)
 - 一、日本公共工程的管理流程 (15)
 - 二、日本公共工程的招标投标制度 (15)
 - 三、日本公共工程的造价管理 (16)
 - 四、日本公共工程的合同管理 (17)

第3章 新加坡公共项目建设管理制度

- 3.1 新加坡公共项目概况 (18)
- 3.2 新加坡公共部门项目建设管理的制度设计 (19)
 - 一、公共部门项目建设管理主体 (19)
 - 二、宏观监管体系 (20)
- 3.3 新加坡公共部门项目管理基本做法 (21)
 - 一、招投标 (21)
 - 二、合同管理 (22)
 - 三、其他配套措施 (22)

第4章 香港公共工程项目建设管理制度

4.1 香港公共工程项目的划分标准和概况	(25)
一、公共工程项目	(25)
二、私人工程	(27)
4.2 香港工务工程建设管理制度设计	(27)
一、香港环境运输及工务局	(28)
二、房屋委员会与房屋署	(30)
三、屋宇署	(30)
4.3 香港工务工程项目管理的基本做法	(32)
一、项目决策阶段	(32)
二、项目招投标阶段	(33)
三、施工阶段的合约管理与质量管理	(34)

第二部分 我国代建制基本模式中的关键问题

第5章 我国代建制的基本模式

5.1 事业型代建模式——深圳模式	(39)
一、深圳模式的基本情况	(39)
二、各相关部门权利配置	(40)
三、项目管理基本程序	(41)
四、政府监督约束机制	(41)
五、深圳模式的优势与不足	(42)
5.2 企业型代建模式之北京模式	(43)
一、北京模式的基本情况	(43)
二、北京模式各参与方的权利与责任	(44)
三、北京模式的优势与不足	(45)
5.3 企业型代建模式之上海模式	(45)
一、上海模式的基本情况	(45)
二、上海模式各参与方的权利与责任	(46)
三、上海模式的优势与不足	(47)

第6章 代建人的选择

6.1 我国目前代建单位准入的相关规定	(48)
6.2 代建人的声誉机制	(48)
一、声誉机制的理论发展	(48)
二、代建人市场的声誉模型分析	(49)
三、代建人声誉机制的建立与优化	(50)
6.3 代建人的市场选择机制	(52)
一、市场竞争与超产权理论	(52)
二、代建人市场选择机制的构建	(53)
6.4 应用声誉激励机制进行代建人选择	(54)
一、代建市场准入制度	(54)
二、代建人的选择方法	(55)
三、伙伴关系模式信任机制的建立	(59)

第7章 代建项目取费

7.1 各地代建制推广中的管理费取费现状及其分析	(61)
一、代建管理费取费及其相关问题现状	(61)
二、现状分析	(61)
7.2 代建费与建设单位管理费之比较	(63)
一、建设单位管理费的构成	(63)
二、代建管理费的构成	(63)
7.3 基于代建人项目所有权配置及风险偏好的取费模型	(65)
一、代建项目的监督、激励分析及其与代建取费的联系	(65)
二、代建人的风险偏好分析及最佳取费模型	(65)
7.4 代建取费机制——以代建人风险规避为例	(67)
一、代建人的报酬公式分析	(67)
二、报酬公式的分解	(68)
三、报酬公式的调整	(69)
7.5 以代建合同激励条款为载体的代建制取费	(69)
一、代建合同概述	(69)
二、现行代建合同模式分析	(70)
三、相关合同的分析与借鉴	(71)
四、代建取费合同激励条款的设计及改善	(76)

第8章 企业型代建项目的风险分担

8.1 工程项目风险分担概述	(78)
一、工程项目风险的概念及特征	(78)
二、工程项目风险分担的概念及方式	(79)
三、工程项目风险分担的程序	(82)
8.2 企业型代建项目的风险识别与评估	(82)
一、风险识别的基本方法	(82)
二、代建制项目的主要风险因素识别	(85)
三、风险评估的基本方法	(90)
8.3 企业型代建项目的风险分担原则	(91)
一、企业型代建项目的风险分担主体	(91)
二、工程项目风险分担的一般原则	(92)
三、考虑项目所有权配置的风险分担原则	(93)
四、代建项目风险分担的特殊原则	(94)
8.4 企业型代建项目的风险分担方法	(96)
一、案例分析法	(96)
二、风险分配矩阵法	(96)
三、数学模型法	(98)
四、风险分担方法的优化组合	(99)
8.5 企业型代建项目风险分担的方案	(100)
8.6 企业型代建项目风险分担方案的实现	(101)
一、风险分担方案的实现程序	(101)
二、风险分担方案的实现途径	(102)

第三部分 代建制建设过程中的关键问题

第9章 政府投资建设项目基本建设程序

9.1 建设项目基本建设程序	(107)
一、前期工作阶段	(107)
二、建设实施阶段	(108)
三、竣工验收阶段	(109)
四、后评价阶段	(110)
9.2 代建项目的具体流程	(110)
9.3 建设项目各阶段形式要件	(112)
一、投资决策阶段	(112)
二、建设实施阶段	(113)
三、竣工验收阶段	(113)

第10章 代建项目决策

10.1 代建项目决策要素	(115)
10.2 代建项目决策程序	(116)
10.3 代建项目决策的原则与机制	(116)
一、代建项目决策的原则	(116)
二、政府投资项目决策机制	(117)
10.4 代建人的工作范围	(119)
一、代建项目的阶段划分及工作内容	(119)
二、基于PMC的代建项目管理模式	(120)
三、确定代建项目管理模式时需要考虑的因素	(124)

第11章 代建项目前期管理

11.1 项目报批管理	(129)
一、建设程序与报批管理	(129)
二、报批流程	(129)
11.2 项目功能规划	(130)
一、项目功能规划报告	(130)
二、项目全过程的功能规划	(131)
11.3 项目融资和信用担保	(132)
一、投资结构对融资安排的影响	(132)
二、融资协议中的关键性条款	(133)
三、融资结构设计的要点	(133)
四、项目风险评估与信用担保	(134)
五、履约担保	(135)
11.4 项目可行性研究	(136)
一、项目投资估算	(136)
二、可行性研究	(140)
11.5 项目设计方案优选和限额设计	(142)
一、设计方案评价的原则与方法	(142)
二、利用价值工程进行方案优选	(145)

三、 限额设计	(146)
11.6 施工图设计	(148)
一、 中外工程设计安排对比	(148)
二、 组织施工图设计	(149)
三、 施工图审查	(149)
第12章 代建合同及其管理	
12.1 代建合同的签订	(151)
一、 中标通知书	(151)
二、 代建合同当事人	(152)
三、 代建合同条款	(154)
四、 代建合同范本	(155)
五、 代建合同谈判	(160)
12.2 代建合同的履行	(160)
一、 代建合同变更	(160)
二、 代建合同索赔	(161)
三、 代建合同终止	(161)
四、 违约责任	(161)
12.3 争端解决	(162)
第13章 代建项目招投标	
13.1 建设项目招标种类与方式	(164)
一、 建设工程招标的种类	(164)
二、 建设工程招标方式	(165)
13.2 建设项目施工招标的一般流程	(166)
一、 招标活动的准备工作	(166)
二、 资格预审公告或招标公告的编制与发布	(168)
三、 资格审查	(169)
四、 编制和发售招标文件	(171)
五、 踏勘现场与召开投标预备会	(173)
六、 开标、评标、定标、签订合同	(173)
13.3 建设工程施工合同类型及选择	(174)
一、 建设工程施工合同的类型	(174)
二、 建设工程施工合同类型的选择	(175)
13.4 工程量清单与招标控制价	(175)
一、 工程量清单计价模式	(175)
二、 招标控制价	(178)
第14章 代建项目的工程价款支付	
14.1 工程价款支付管理流程	(181)
14.2 工程预付款	(182)
一、 工程预付款支付的规定	(182)
二、 预付款扣回的规定	(183)
14.3 工程价款计量支付	(183)
一、 工程计量与进度款支付原则	(183)

二、工程进度款支付方式	(185)
三、工程进度款支付程序	(185)
14.4 工程签证与变更	(185)
一、现场签证流程	(186)
二、现场签证费用预算的编制依据及原则	(186)
三、工程变更的程序	(188)
四、工程变更后合同价款的调整	(189)
14.5 工程索赔	(190)
一、索赔事件起因	(190)
二、索赔应具备的条件	(191)
三、索赔的提出及处理程序	(193)
四、2008 版《计价规范》下承包商可索赔的费用	(196)
五、索赔费用及工期的计算方法	(198)
14.6 工程竣工结算	(199)
一、工程竣工结算的编制	(199)
二、工程竣工结算的审核	(206)
三、工程价款争议处理	(210)
第 15 章 代建项目施工进度与质量控制	
15.1 代建项目的进度控制	(213)
一、施工进度和工期	(213)
二、代建项目进度管理规划	(215)
三、代建项目施工阶段的进度管理	(217)
15.2 代建项目的质量控制	(220)
一、代建项目质量管理规划	(221)
二、代建项目施工阶段的质量管理	(221)
三、代建工程质量的注意事项	(223)
15.3 工程变更	(224)
一、工程变更的范围和内容	(224)
二、变更程序	(224)
三、变更估价	(225)
四、承包人的合理化建议	(225)
五、暂列金额与计日工	(225)
六、暂估价	(226)
15.4 工程索赔	(227)
一、索赔程序	(227)
二、索赔的依据	(227)
三、索赔报告的内容	(228)
15.5 代建项目施工阶段的健康、安全与环境管理	(229)
一、HSE 的基本概念	(229)
二、ISO14000 的作用	(230)
三、代建项目 HSE 管理的工作重点	(230)
第 16 章 代建项目竣工验收及决算	

16.1	项目验收的内容	(232)
一、	项目验收的具体工作	(232)
二、	项目竣工验收的条件	(232)
三、	项目竣工验收工作管理	(233)
四、	工程竣工验收的申请材料	(233)
五、	工程竣工验收备案	(234)
16.2	项目竣工验收的程序	(234)
一、	代建项目竣工验收程序	(234)
二、	代建项目竣工验收形式要件	(234)
三、	竣工验收的组织	(235)
16.3	项目竣工决算	(235)
一、	项目竣工决算编制的依据	(235)
二、	项目竣工结算的内容	(236)
三、	竣工结算编制的步骤	(236)
第 17 章	代建项目后评价	
17.1	项目后评价的内容及步骤	(237)
一、	项目后评价的依据	(237)
二、	项目后评价的内容	(238)
三、	项目后评价的程序	(238)
17.2	项目后评价的常用方法	(239)
一、	调查收资法	(239)
二、	分析研究法	(240)
17.3	项目后评价与项目监督管理	(241)
 第四部分 灾后恢复重建政府投资项目的代建实务		
第 18 章	灾后恢复重建政府投资项目的代建实务	
18.1	我国政府关于灾后恢复重建的相关文件	(245)
一、	综合性政策	(245)
二、	工程项目管理相关的具体政策	(245)
18.2	灾后恢复重建政府投资项目的划分及相关文件	(246)
一、	房屋建筑工程	(246)
二、	市政公用基础设施	(247)
三、	一般基础设施	(247)
四、	学校、医院等公共服务设施	(247)
五、	生态环境	(248)
18.3	灾后恢复重建工作的进展	(248)
18.4	代建制在灾后恢复重建保障性公共项目中的应用设想	(249)
一、	灾后恢复重建保障性公共项目及其管理	(249)
二、	基于绩效规划的灾后恢复重建保障性公共项目决策系统	(251)
三、	基于绩效控制的灾后恢复重建保障性公共项目的建设管理系统	(252)
四、	灾后恢复重建保障性公共项目 CM 型代建人绩效考评系统	(254)
18.5	灾后重建政府投资项目代建管理的具体措施——以阿坝州为例	(257)

一、 代建制管理办法 (257)

二、 项目审批流程 (261)

附录

附录1 灾后重建有关文件 (264)

附录2 各地代建制文件 (268)

参考文献 (334)

第一部分 国际公共工程 建设管理制度

随着市场经济体制的逐步完善,传统的政府投资项目建设管理方式越来越不适合市场经济的发展现状,且存在诸多弊端。为了提高政府投资项目管理效率,完善管理制度,我国1993年颁布了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,首次将投资项目划分为“公益性、基础性和经营性”三类,要求对不同类型项目采取不同的管理方式:公益性项目由政府投资建设;基础性项目以政府投资为主,广泛吸引企业和外资参与;竞争性项目由企业投资建设。但现实情况依然是十分严峻的,建设部市场管理司有关领导指出,经统计,中国政府投资项目在预算内完成的极少,多数都超过预算,可以说这是制度上的缺陷。

“代建制”含有“代建”和“制度”两重含义:“代建”是指投资人或投资主体将建设项目委托给专业化工程项目管理公司代为建设直至交付使用;“制”是制度,规定在政府投资的公益性建设项目中采用这种项目管理模式。代建制是结合我国国情的一项政府管理创新,是深化投资体制改革、优化政府投资项目管理的重要举措。“代建制”产生于中国国内政府投资项目管理方式改革的实践。一般认为,中国内地的政府投资项目代建制起源于福建省厦门市。从1993年开始,厦门市在深化工程建设管理体制改革的进程中,针对市级财政性投融资社会事业建设项目管理中“建设、监管、使用”多位一体的弊端以及由此导致的工程项目难以依法建设、工程建设管理水平低下和贪污腐败等问题,通过采用招标或直接委托等方式,将一些基础设施和社会公益性的政府投资项目委托给一些有实力的专业公司,由这些公司代替业主对项目实施建设,并在改革中不断对这种方法加以完善,逐步发展成为现在的项目代建制度。2001年7月,厦门市开始在重点建设项目上全面实施代建制,其他很多地方也在积极探索,改革政府投资工程项目的管理方式。随后各地陆续开始改革、探索、实践,尽管各地做法不尽相同,但是改革目标主要都是针对改善政府投资项目中“建、管、用”一体化的委托代理关系带来的种种弊端,而解决一体化委托代理问题是解决专业化问题的前提和基础。随后各地提出了在名称上具有中国特色的政府投资项目“代建制”管理模式。

2004年颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》规定,应在非经营性政府投资项目中推行代建制。文件指出,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。代建期间,代建单位按照合同约定履行项目建设期间项目业主职能,有关行政部门对代建项目的审批程序不变。“代建制”是我国的专有名词,国际上并无“代建制”的说法。根据相关概念,我国代建制主要应用于非经营性政府投资项目,而非经营性政府投资项目与国际上公共工程(公共项目)的范围和内容类似,所以首先对国际公共工程建设管理制度进行介绍。

第1章

英国公共工程建设管理制度

1.1 公共工程与私人工程

英国的建筑工程项目按投资主体的不同可分为两类:公共工程和私人工程。

私人工程是为私人业主或组织或私人开发商建设的工程,也包括由公司自己发起实施的工程。政府通过签发建筑项目规划许可、设计许可以及建筑质量安全标准等形式对他们进行管理和控制。

英国的公共工程又称政府工程(government project),是英国中央各部、地方各级政府等公共部门(public sector)投资建设的,以提供公共服务为目的的各类政府用房、基础设施等公用工程项目。类型主要包括:国防项目、公共办公楼(如法院、国会、监狱、税务、政府办公楼等)、公共基础设施(如道路、桥梁、铁路、隧道、港口等)、医院、学校等。随着私人主动融资(Private Finance Initiative, PFI)方式的普遍采用,英国的公共工程越来越多地引入了私人部门(private sector)资金。这些公共工程由英国中央政府各部和地方政府以政府采购的方式提供。其中,中央政府各部门负责为其所属领域提供所需的房屋建筑及其他建筑物,主要提供部门有国防部(Defence Office, DO)、交通部(Department for Transport, DFT)、教育及就业部、社区与地方政府部(Department of Communities and Local Government, DCLG)、卫生部(Department of Health, DH)、社会保险与公益事业代理部及全国卫生服务机构、内务部等;英国的地方政府主要负责教育、住房、社会福利及治安消防等的服务和工程的提供。

1.2 英国公共工程管理制度设计

一、英国公共工程管理制度的变迁

英国公共工程的建设和管理是基于政府采购制度进行的。随着英国政府不断改革和机构调整,公共工程的采购模式经历了由大集中采购模式到部门自主采购的分散模式的发展变迁。过去政府采购要求通过各种采购中心进行,而现在各部门的权力逐步扩大,可以自由决定是否通过采购中心为各部门和其他公共机构签订采购初步协议。英国公共工程管理制度的变化是随着英国政府改革而进行的。从1979年撒切尔夫人上台以来,英国大致经历了一个从化公为私到打破垄断,再到促进竞争直至提倡合作的改革过程,而英国公共工程的管理模式相应也经历了由大集中到部门分散管理的过程。

起初,英国对公共工程项目实行中央集中采购模式,其传统做法是由财政公共预算出资,由公共建筑及公务部(Ministry of Public Building and Works)^①负责所有政府建筑工程的建设和管理。公共建筑及公务部通过向社会公开招标,选择私人公司进行公共工程的施工建设,同时还负责公共工程建成后的维护管理工作。在这种中央政府集中采购的模式下,公共建筑及公务部承担了公共工程的建设管理职能,而政府各职能部门不参与固定资产的管理。

^① 公共建筑及公务部的前身是公务处(Office of Works),主要负责英国皇室固定资产的管理,二战期间更名为公务部(Ministry of Works),1962年更名为公共建筑及公务部(Ministry of Public Building and Works),负责政府建筑工程。

公共建筑及公务部并入环境部后,1972 年成立了财产服务代理机构(Property Service Agency, PSA),接管公共建筑及公务部大部分的公务管理职能。PSA 是英国中央政府的一个独立机构,在公共工程的管理中扮演政府代理人的角色。PSA 的主要职责是“提供、管理、维护和配置政府用建筑,包括国防设施、办公用房、法院、研究实验室、培训中心和土地等”^①。PSA 的总部设有建筑处(Directorate of Architectural Services, DAS)、土木工程处(Directorate of Civil Engineering Services, DCES)以及建筑和工程测量处(Directorate of Building and Quantity Surveying Services, DBQSS)等部门和办公室,主要负责制订和起草建筑技术标准,并对一些重大典型项目(如伊丽莎白二世在伦敦的会议中心)进行直接管理。同时,PSA 在英国各个区设有覆盖整个国家的办事处。

在成立后的最初 10 年,PSA 是一个中央组织,控制着政府各职能部门及其相关服务的所有建筑和土地的管理工作。PSA 及其在各地的分支机构控制着这些工程的中央预算,并且以政府部门代理人的身份向私人建筑企业发包,对项目进行管理。因此,PSA 处于一种垄断地位,而政府各部门对其不动产的管理很少。

在这一阶段,英国公共工程的管理模式仍是中央政府的集中采购,但其执行主体已由原来的政府部门变为非政府职能部门。PSA 模式的优点在于减轻政府负担,实现了政府投资公共项目的专业化管理,降低了项目的组织成本和运作成本;但是 PSA 在寻找承包商的环节中也极易产生寻租行为,滋生贪污腐败问题。

20 世纪 80 年代,PSA 在各地区的代理机构逐步暴露出腐败问题。同时,由于英国保守党政府推行公共部门私有化改革,1988 年英国政府开始对 PSA 进行改革,将 PSA 推向市场,要求 PSA 通过招投标的方式与私人企业进行竞争。1990 年,PSA 被拆分为两个组织:一是 Property Holdings,它仍作为政府机构管理民用资产(civil estates)^②;二是 PSA Services,它作为经济实体通过竞标参与公共部门工程的建设管理工作。

2000 年 4 月 1 日,财政部将中央政府电脑与通讯代理中心(Central Computer and Telecommunications Agency, CCTA)、政府不动产咨询机构(Property Advisers to the Civil Estate, PACE)和采购署(The Buying Agency, TBA)这三个前内阁办公室机构合并,成立了政府商务办公室(Office of Government Commerce, OGC)。OGC 隶属于英国财政部(HM Treasury),其主要职能是制订采购标准和规范,为中央和地方政府部门提供采购指导和专家建议,监管采购活动及效能等。同时,OGC 也是政府采购的管理机构,是“一站式”服务的中央政府采购机构,在全国按行业或部门设立了几十个采购机构,应各政府部门的需要执行具体的采购业务。

英国政府撤销 PSA 后,各政府职能部门收回了资产管理职责,纷纷组建了各自的资产管理机构,对各部的资产进行管理,其中最大的组织是国防部下设的防御基础设施处(Defence Estates),它主要负责对军事用地和设施进行管理。英国政府各职能部门对公共工程等资产的采购具有管理自主权,可以选择通过本部门的采购小组或非政府部门公共组织(Non-Departmental Public Bodies, NDPBs)或采购代理机构进行公共工程的采购。英国公共工程管理模式转变为各部门的分散采购模式。

1992 年英国政府提出了私人主动融资,吸引私人资本投资建设公共工程项目,政府授予私人部门委托特许经营权,政府和项目的其他各参与方之间通过特许协议来分担建设和运作风险,从而达到减少政府公共预算开支、提高工程质量和 Service 管理水平的目的。英国政府通过购买服务、政府补贴等方式将公共工程交由私人部门融资、建设和运营。对于学校、医院、体育设施、公园和博物馆等一般的公益性项目,通过自由竞争的方式由私人部门进行投资、建设和运营管理,建成后通过向社会收取服务费回收投资,政府只是承担项目初始计划或按照法定程序帮助项目公司开展前期工作和按照法律进行管理;对于一些市政服务设施如地铁,政府通过财政补贴的方式对私人部门的建设和运营进行适当资助;对于纯粹为社会

① Property Services Agency (1988). Annual report 1987-1988, HMSO.

② 该部门已于 1996 年撤销。

服务的建设项目如监狱等,政府采用购买服务的方式。

PFI 模式下,政府向私人部门采购的是有效的服务,而并非最终的不动产所有权。PFI 不仅仅是一种融资方式,从政府提供公共服务的角度看,PFI 模式中政府通过直接向私人部门采购服务,向社会公众提供公共服务。而传统的政府采购模式中,政府作为公共工程的建设者和生产者提供公共服务。PFI 模式使政府摆脱了公共工程的融资、建设、运营等具体的管理事务,同时减轻了政府的财政负担,并且有利于加强管理、控制成本,并引进先进的设计理念和技术设备。这种管理模式大大改变了英国公共工程的管理方式。英国政府还专门设立了机构,对 PFI 的有关政策和措施进行研究。现在,PFI 模式实施几乎涉及英国所有公共领域。从 1996~2002 年完成 220 亿英镑的工程合同;2003~2004 年度政府在公共领域的总投资额是 417 亿英镑,PFI 投资约为 46 亿英镑,占总投资的比重为 11%。目前英国政府要求公共工程项目在计划阶段必须首先考虑采用 PFI 方式,只有在政府的评估部门认定该项目不宜或不能或没有私人部门参与的情况下,才能采用传统的政府财政投资兴建的办法。

二、政策法规体系

英国公共工程的建设与管理是基于政府的采购制度,是英国政府采购的一部分。因此,英国公共工程建设受英国建筑市场法规体系和政府采购法规体系的双重约束。

英国法规体系共分三个层次:法(acts)、法规(regulations)以及技术准则(guidance)和标准(standard)。其中最主要的法有《建筑法》(*Building Act*)、《住宅法》(*Housing Act*)等。

英国公共工程的政府采购行为还要受到欧盟和英国政府采购法规的约束。欧盟规定除货物、服务和工程规模分别低于 162 000 欧元(个别项目门限值为 249 000 欧元)、162 000 欧元(个别项目门限值为 249 000 欧元)、6 242 000 欧元的项目外,政府采购必须遵守《政府工程、货物、服务项目承包条例》(DIRECTIVE 2004/18/EC,2004.3.31)等规定。英国的法规主要包括《政府项目承包法规 2006》(英格兰、威尔士、北爱尔兰)(*The Public Contracts Regulations 2006*,2006.1.31)、《公用事业工程承包法规 2006》(英格兰、威尔士、北爱尔兰)(*The Utility Contracts Regulations 2006*,2006.1.31)、《政府项目承包法规 2006》(苏格兰)(*The Public Contracts (Scotland) Regulations 2006*,2006.1.31)、《公用事业工程承包法规 2006》(苏格兰)(*The Utility Contracts (Scotland) Regulations 2006*,2006.1.31)。

三、英国公共工程管理部门

英国公共工程的管理部门比较分散,各项目根据其建设领域的不同由各政府职能部门分别进行管理。英国中央政府各部门大都设有负责政府采购的执行机构^①,并有非政府部门公共组织(Non-Departmental Public Bodies,NDPBs)或采购代理机构。

1. 公共房屋

2008 年 12 月 1 日之前,英国的公共房屋由 Housing Corporation 负责管理,由“住房协会”(Housing Association)负责具体的建设和管理。住宅协会是以私人项目方式来实现的,它们在 Housing Corporation 进行登记注册,并由 Housing Corporation 拨款(provides grants)。Housing Corporation 是一个非部门公共机构(non-departmental public body)。之后英国进行改革,将 Housing Corporation 的管理和投资职能分开,分别成立了 Tenant Services Authority 负责公共房屋的管理工作,其投资职能则与 English Partnerships 合并,成立了 Homes and Communities Agency^②,作为公共房屋的投资主体(investment body)。

2. 基础设施及公共建筑项目

英国的基础设施及公共建筑项目由相应的政府职能部门分别负责提供和管理。例如国防部下设的

① 1988 年英国推动政府公共服务改革,在政府内部设立执行机构,即:原来统一的部门被分为核心司(即决策机构)和执行机构两个部分。决策机构履行政策分析、制订和评估职能;执行机构负责执行政策,提供服务。

② 最初命名为 Communities England,之后改名为 Homes and Communities Agency。