

项目代建制的 制度、管理与实践

辽宁立杰咨询有限公司 组编



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



项目代建制的制度、 管理与实践

辽宁立杰咨询有限公司 组编



机械工业出版社

全书分为四篇，第一篇：代建制思路与制度设计，在介绍了代建制的产生背景、意义和理论基础内容后，系统阐述代建制的宏观管理框架和微观运行模式。第二、三篇分别阐述了业主的项目管理和代建企业的项目管理。第四篇介绍国内外的项目管理实践的案例。

本书供政府投资项目管理有关人员阅读。

图书在版编目(CIP)数据

项目代建制的制度，管理与实践/辽宁立杰咨询有限公司组编. —北京：机械工业出版社，2007.1
ISBN 7-111-20222-8

I. 项... II. 辽... III. 项目管理 IV. F224.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第126975号

机械工业出版社(北京市百万庄大街22号 邮政编码100037)

责任编辑：何文军 版式设计：冉晓华 责任校对：申春香

封面设计：鞠 杨 责任印制：李 妍

北京铭成印刷有限公司印刷

2007年1月第1版第1次印刷

169mm×239mm · 24.875印张 · 3插页 · 970千字

定价：78.00元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

本社购书热线电话(010)68326294

编辑热线电话(010)88379510

封面无防伪标均为盗版

《项目代建制的制度、管理与实践》

编写人员

(按姓氏笔画排序)

丁文勇	王怀斗	王 茜	王莉芬
王 进	王 滨	代立伟	白雅君
冯晓莹	成长青	关莉莉	刘 立
刘 辉	吕 莉	孙广愉	闫景连
朱 亮	迟文秋	何绘敏	李玉善
李光灿	李哈汀	邵淑娟	杨德礼
张 彤	范晓磊	林 琳	周慧敏
姜 敏	姚 妮	郭 威	高金城
高秀兰	贾玉杰	徐英辉	梁 品
曹际梅	温晓杰		

前 言

政府投资,尤其是非经营性政府项目投资,作为经济发展的重要推动力量,一直受到各国政府和经济学界的高度重视。特别是在中国加入 WTO,中国经济已经融入世界经济之中的背景下,对中外政府投资项目管理的体制、方法等进行比较研究,借鉴发达国家在政府投资方面的先进经验,无疑具有十分重要的现实意义。

随着我国经济的日益发展和改革开放的深入,原有的政府投资项目管理体制日益显出与市场经济发展的不适应。由于法律、规章制度尚不够完善,投资主体、使用单位、建设单位之间缺乏有效的激励和约束机制,政府投资项目效率低下,代建制就是在这种背景下产生的。近几年,各地纷纷开展了政府投资管理体制改革工作,代建制的尝试也取得了可喜的成果,积累了丰富的经验。2004年,以国务院出台的《投资体制改革的决定》为标志,代建制作为我国政府投资项目管理体制的创新,正式纳入国家投资体制改革的日程。理论界也围绕这一主题进行了大量的研究,酝酿中的国家法规呼之欲出。围绕代建制的推行,各地的政府投资项目管理部門、各类项目管理公司、工程咨询公司、造价咨询公司、工程监理公司、设计院所等等,纷纷加入到这一新兴事业的研讨和实践中。关于项目管理行业的资质管理,体现在国家发改委新修订的《工程咨询机构管理办法》中;有关投资项目管理师的资质管理也体现在国家发改委和人事部的最新文件中。

本书产生于上述背景下,其创新点表现在如下两个方面:

(1) 明确的逻辑起点。代建制,是国家投资体制改革的一项重要举措,是投资建设管理领域的一个创新。其主要思想和精髓就是基于建设体制中的投资、建设、运营和监管“四分开”的思想,把原来建设管理中的行政管理关系,转变成基于委托人、代建人、使用人三者之间的契约关系。这种委托代理关系构成了代建制运行和管理的逻辑起点和依据。以委托代理理论为基石,借鉴博弈论、公司治理等相关理论,阐述了代建制的激励机制、监督机制和管理架构,全书的脉络得以展开。

(2) 层次清晰,注重实务操作。本书从宏观管理框架和微观管理模式两个层次清晰、系统地说明了代建制如何运用于实践。业主的项目管理主要站在委托人和使用人的角度对制度建设和实际管理中的问题逐一进行了分析;代建企业的项目管理则主要运用现代项目管理理论和方法,结合代建制的具体框架,阐述代

建企业的运作和项目管理的过程、方法，具有较强的实践指导意义。

全书分为四篇，第一篇：代建制思路与制度设计是全书的统领，在介绍了代建制的产生背景、意义和理论基础等内容后，系统地阐述了代建制的宏观管理框架和微观运行模式。宏观管理框架具有较强的探索性和建议性，针对政府层面，具体实践中可以根据各地区的实践情况进行调整。微观运行模式，在运营层面构建了过程、激励与约束机制于一体的运行机制。全书其他章节都紧紧围绕其展开。第二、三篇分别阐述了业主的项目管理和代建企业的项目管理。为了突出实务操作，对业主、代建人的项目管理方法、手段、过程等进行了系统的分析阐述，并穿插了许多案例。最后第四篇通过国内外的项目管理实践的案例使得宏观体制和机制部分的分析更加充实。

辽宁立杰咨询有限公司^①是国家发展和改革委员会授予的甲级工程咨询机构，伴随着现代项目管理理念在国内的引入，公司发起成立了大连市项目管理委员会，培养了一大批取得美国项目管理专家(PMP)。同时伴随着代建制工作的推动，投资成立了专门的项目管理公司开展这项工作，取得了一些经验，本书就是这些经验的汇集。

本书在写作过程中，借鉴了大量的国内外文献和学术界的成果，应该说很多观点，也是在与诸多观点的讨论和争鸣中形成的。实践部分大量采用了各地的实际案例。可以说，正是有了这些实践中的大量创新，也才有了本书的理论总结和讨论。

成书匆匆，错误难免，敬请读者批评。

编者
2006年8月

① 辽宁立杰咨询有限公司是由国家发展和改革委员会颁发甲级工程咨询资质，专业从事投资项目可行性研究、产业分析和研究、区域规划、战略咨询、项目管理咨询的综合性咨询机构。

公司创建于1999年，是大连市项目管理协会的发起单位和秘书长单位。公司总经理刘立，管理学博士，2005年参加全国首届代建制理论与实践研讨会并演讲。2005年公司与国家建设部干部学院联合举办“投资体制改革与政府投资工程管理模式、代建制项目管理模式研讨班”。2006年与大连市建设工程招标投标协会联合举办《代建制——制度、管理与实践高级研讨班》。

目 录

前言

第一篇 代建制——思想与制度设计

1 代建制产生的背景及其必要性	1
1.1 国外及香港特区实践与经验分析	1
1.1.1 国外项目管理模式分析	1
1.1.2 英国对政府投资项目的投资管理	2
1.1.3 美国对政府投资项目的投资管理	4
1.1.4 香港特区的情况介绍	6
1.2 我国政府投资项目管理的问题与改革目标和思路	7
1.2.1 现行的工程管理方式存在的问题	7
1.2.2 政府投资项目工程管理的传统模式及其弊端	9
1.2.3 政府投资项目工程管理的改革目标和思路	9
1.3 投资项目对全程管理的需求	11
1.3.1 全过程管理的产生背景	12
1.3.2 国内工程建设项目管理方式的演变	13
1.3.3 建设项目委托全过程管理的发展趋势	14
1.4 代建制的产生	15
1.4.1 代建制的提出	15
1.4.2 代建制的试点与实施情况	15
1.4.3 代建制的确定	16
2 代建制的概念界定及其理论基础	19
2.1 代建制的含义	19
2.2 代建制的理论基础	21
2.2.1 委托代理理论	21
2.2.2 分权与授权理论	24

2.3 与传统管理模式的区别	25
2.3.1 传统政府投资项目管理模式的特征	25
2.3.2 传统政府投资项目管理的主要弊端	27
2.3.3 代建制的产生及其特点	30
2.4 代建制的试点与实施情况	32
3 代建制的制度框架	34
3.1 现代工程建设的项目管理模式概述	34
3.1.1 国际工程项目管理常用模式	34
3.1.2 我国工程建设中的管理模式	41
3.1.3 广义与狭义的项目管理及建设实施方式	43
3.1.4 代建的过程方式	45
3.2 代建制中的三方关系	46
3.2.1 代建制中的三个主体	46
3.2.2 三个主体的相互关系	47
3.2.3 三元管理主体的统一性	47
3.3 代建制的运行机制	48
3.3.1 过程机制	49
3.3.2 激励机制	51
3.3.3 约束机制	53
3.4 代建制的宏观管理框架	54
3.4.1 政府的角色与管理职责	54
3.4.2 代建制的宏观管理框架	55
3.4.3 政府投资项目代建范围的管理	58
3.4.4 中央财政投资项目代建范围的规定	59

第二篇 业主对代建项目的管理

4 战略规划与项目决策	60
4.1 业主的战略与战略规划	60
4.1.1 战略规划编制的依据与要求	60
4.1.2 项目战略管理的基本过程	61
4.1.3 项目的策划	62
4.1.4 业主对代建制方式的选择	64

4.2	项目评估与决策	65
4.2.1	项目评估	65
4.2.2	项目决策	74
4.3	项目融资	79
4.3.1	常见的项目融资模式简介	79
4.3.2	国内项目融资模式的实践与发展	84
4.3.3	代建制管理模式中的项目融资	87
4.3.4	项目融资的组织形式	88
5	业主代建项目管理的制度措施	89
5.1	代建制下项目法人责任制	89
5.2	代建项目的招标投标管理	93
5.2.1	代建人的认定和选择	93
5.2.2	项目招标投标制的实质	111
5.2.3	招标代理服务费	111
5.2.4	代建招标各地不同规定	111
5.2.5	项目招标投标制的作用	112
5.2.6	项目招标投标制现存的问题	114
5.2.7	改进措施及对策	115
5.3	代建项目的合同制	117
5.3.1	代建制中当事人的民事法律关系	118
5.3.2	代建合同的内容	118
5.3.3	建筑合同管理	122
5.3.4	建立合同管理为核心的项目管理体系	123
5.3.5	代建合同范本	125
5.4	代建项目的监理制	127
5.4.1	建设工程监理制的实质	128
5.4.2	建设监理的主要内容	128
5.4.3	建设监理单位的产生和监理合同	128
5.4.4	工程建设监理程序	129
5.4.5	投资体制改革对项目监理制的要求	129
5.5	代建项目的工程质量终身负责制	130
6	项目验收与后评价	134
6.1	项目验收	134

6.1.1 项目验收的概述	134
6.1.2 项目竣工验收规定	134
6.1.3 项目验收的工作内容	135
6.1.4 项目竣工验收程序	136
6.1.5 项目竣工验收工作管理	138
6.1.6 项目竣工验收的依据	139
6.1.7 项目竣工验收标准	139
6.1.8 竣工验收组织	139
6.1.9 竣工验收组织的职责	139
6.1.10 竣工验收的作用	140
6.1.11 项目竣工决算	140
6.1.12 建设项目竣工验收备案	141
6.1.13 建设项目档案验收办法	141
6.2 项目后评价	142
6.2.1 工程项目的后评价	142
6.2.2 项目后评价的内容	149
6.2.3 项目后评价的常用方法	159
6.2.4 项目后评价与项目监督管理	161
附录 项目后评价清单	161
7 政府非经营项目的管理	166
7.1 政府非经营项目的特点	166
7.1.1 政府非经营性投资项目的特点	166
7.1.2 我国政府非经营性项目的投资控制	167
7.1.3 政府投资项目的投资控制	169
7.1.4 建立投资项目的听证制度	171
7.2 项目审计	172
7.2.1 项目的审计概述	172
7.2.2 项目审计与工程结算审核的关系	174
7.2.3 政府投资项目实行全程跟踪审计	175
7.3 项目稽察	178
7.3.1 开展项目稽察、加强项目监管	178
7.3.2 重大项目稽察工作重点	181
7.3.3 国家重大项目稽察办法	182

第三篇 代建企业的项目管理

8 代建企业的管理模式	184
8.1 现代建设工程项目管理的特点与要求	184
8.1.1 现代建设工程项目的特点	184
8.1.2 现代建设工程项目管理的要求	185
8.2 代建企业组织模式设计的原则	185
8.2.1 代建企业组织机构设置的原则	185
8.2.2 代建企业的组织机构和职能	186
8.3 代建企业三层次项目管理模式设计	190
8.3.1 代建制项目管理模式产生的背景	190
8.3.2 代建制项目管理模式	192
8.3.3 代建制项目管理模式的优越性	194
9 代建企业的服务内容与收费	195
9.1 代建人义务	195
9.2 服务内容	196
9.2.1 建设工程项目前期管理	196
9.2.2 建设工程项目准备和设计阶段的管理	196
9.2.3 建设工程项目招标投标管理	196
9.2.4 建设工程项目建设实施管理	196
9.2.5 建设工程项目竣工验收管理	197
9.2.6 建设工程项目质量保证期的管理	197
9.3 代建企业的报价体系	197
9.3.1 代建企业报价工作的重要性	197
9.3.2 代建企业报价体系的建立	198
9.3.3 报价文件的组成	199
9.3.4 报价费用的编制	201
9.4 代建管理费用	202
9.4.1 代建管理费概述	202
9.4.2 获得代建管理费的方式	202
9.4.3 代建项目费用的支付方式	204
9.4.4 代建管理费现存问题	204

10 代建项目前期管理	206
10.1 项目建设周期	206
10.1.1 项目建设周期的阶段划分	206
10.1.2 项目管理服务范围	207
10.1.3 项目各阶段管理工作量的对比	207
10.2 项目报批管理	208
10.2.1 建设程序	208
10.2.2 报批管理	209
10.2.3 基本建设程序	211
10.3 项目功能策划	211
10.3.1 项目功能策划报告	211
10.3.2 项目全过程的功能策划	212
10.4 项目可行性研究	213
10.4.1 项目可行性研究的依据	215
10.4.2 项目可行性研究的内容	215
10.4.3 可行性研究报告的评价内容	219
11 代建企业的项目管理体系	221
11.1 代建企业项目管理的重要性	221
11.2 代建企业项目管理体系的建立	222
11.2.1 代建企业建立项目管理体系的理论根据	222
11.2.2 建设项目管理体系结构	223
11.2.3 建设项目管理体系各要素的作用	223
11.2.4 项目管理体系文件	225
11.2.5 代建企业项目管理组织	226
11.3 代建企业项目管理的程序和方法	230
11.3.1 项目的确立	230
11.3.2 项目的组织	232
11.3.3 项目的执行策划	238
11.3.4 项目执行与控制	241
11.3.5 项目的关闭和收尾	250
12 代建项目的设计管理	253
12.1 设计管理总则	253

12.1.1 代建项目设计管理的原则	253
12.1.2 设计管理工作范围	254
12.2 基础工程初步设计管理	255
12.2.1 基础工程设计	255
12.2.2 初步设计	256
12.3 实施阶段的详细设计管理	257
12.3.1 设计管理的组织与职责	257
12.3.2 详细设计开展的前提	259
12.3.3 详细设计管理内容	259
12.3.4 详细设计的审核	261
12.4 设计的确认和评审	261
12.4.1 一般设计评审	262
12.4.2 自执行项目的设计评审	262
13 代建项目的控制系统	265
13.1 代建项目的进度控制	265
13.1.1 代建项目的进度控制概述	265
13.1.2 实际进度与计划进度的表达和比较	267
13.1.3 进度拖延原因分析及解决措施	269
13.2 代建项目的成本控制	271
13.2.1 建设项目的投资控制	271
13.2.2 施工项目成本控制	273
13.2.3 成本核算	276
13.2.4 成本状况分析	280
13.3 代建项目的质量控制	283
13.3.1 项目质量控制	283
13.3.2 设计质量的控制	287
13.3.3 施工质量的控制	290
14 代建项目的沟通管理	295
14.1 沟通在管理中的作用	295
14.2 有效沟通的障碍	297
14.2.1 组织的沟通障碍	297
14.2.2 个人的沟通障碍	297
14.3 有效沟通的管理	298

14.3.1 沟通的方法	298
14.3.2 沟通渠道	300
14.4 沟通制度的改革	303
15 代建项目的采购与合同管理	306
15.1 项目的采购管理	306
15.1.1 项目的采购工作计划内容	306
15.1.2 询价和招标	307
15.1.3 采购成本分析	307
15.1.4 卖方选择	308
15.1.5 合同管理	308
15.2 项目合同管理	309
15.2.1 合同的基本概念	309
15.2.2 合同管理的概念	309
15.2.3 我国合同管理的提出	310
15.2.4 合同类型	310
15.2.5 合同计价方法的确定	311
15.2.6 国际承包工程的合同收付比率	314
15.2.7 合同管理的现状分析	315
15.2.8 合同执行中常遇见的问题	317
15.2.9 加强建设项目合同管理应关注的工作内容	318
15.3 项目招标投标管理	320
15.3.1 招标投标的基本内容	320
15.3.2 行政监督下的招标投标活动	321
15.3.3 完善项目招标投标制的几点建议	322
16 代建项目的风险管理	323
16.1 项目风险管理概述	323
16.1.1 工程项目风险的概念及其类型	323
16.1.2 工程项目风险管理的概念、目标和内容	324
16.2 工程项目风险识别	326
16.2.1 风险的识别过程	326
16.2.2 风险识别方法	327
16.2.3 风险衡量	328
16.3 工程项目风险分析与评价	328

16.3.1	风险分析	328
16.3.2	风险分析方法	330
16.4	工程项目风险处理	333
16.4.1	项目风险的控制	333
16.4.2	财务措施	334
17	代建项目的人力资源管理	337
17.1	代建项目的绩效管理	337
17.1.1	绩效管理概述	337
17.1.2	绩效管理考核指标的选定	337
17.1.3	绩效管理考核的通用法则	338
17.1.4	绩效管理的作用	339
17.2	代建项目的薪酬激励	340
17.2.1	基于职位的薪酬体系	341
17.2.2	基于宽带思想设计的薪酬体系	342
17.2.3	几种薪酬制度的比较	343
17.3	代建项目的团队建设	344
17.3.1	项目团队的概念	344
17.3.2	项目团队的特征分析	344
17.3.3	建设高效项目团队的举措	345
18	项目管理软件的应用	347
18.1	项目管理与软件概述	347
18.1.1	一些常用的项目管理技术	347
18.1.2	Microsoft Project 与项目管理	347
18.1.3	用 Microsoft Project 管理项目基本过程	348
18.2	项目计划	349
18.2.1	项目计划的预先设置	349
18.2.2	制定项目时间计划	349
18.2.3	制定项目资源计划	350
18.2.4	查询并优化项目计划信息	351
18.2.5	优化项目工期	351
18.3	项目控制	352
18.3.1	项目跟踪与控制	352
18.3.2	项目沟通管理	352

18.3.3 项目结束管理	353
---------------------	-----

第四篇 代建制的实践

19 国内代建制模式的实践	354
19.1 北京市政府投资项目管理代建制模式的实践	354
19.1.1 代建项目内容	354
19.1.2 代建项目的实施模式	355
19.1.3 代建项目组织实施程序	356
19.1.4 资金拨付、管理与监督	357
19.1.5 政府出台的相关政策	358
19.1.6 代建制实施现状	358
19.2 上海市政府投资项目管理代建制模式的实践	361
19.2.1 代建项目内容	362
19.2.2 代建项目的实施模式	362
19.2.3 代建项目组织实施程序	363
19.2.4 资金拨付、管理与监督	365
19.2.5 政府出台的相关政策	365
19.2.6 代建制实施现状	365
19.3 重庆市政府投资项目管理代建制模式的实践	371
19.3.1 代建项目内容	372
19.3.2 代建项目的实施模式	372
19.3.3 代建项目的组织实施程序	372
19.3.4 资金拨付、管理与监督	373
19.3.5 政府出台的相关政策	374
19.3.6 代建制实施现状	374
19.4 其他城市政府投资项目管理代建制模式的实践	377
19.5 国内各地代建制模式的经验与启示	385
19.5.1 项目实施代建制的优势	385
19.5.2 各地实行代建制管理的经验与启示	386
19.5.3 存在的问题	387
19.5.4 政府投资项目代建制的发展和完善	390
20 香港及国外政府投资项目管理模式探讨	394
20.1 香港特别行政区政府投资项目的管理模式	394

20.1.1	香港特别行政区的政府采购制度	394
20.1.2	政府工程采购管理	396
20.1.3	政府投资项目的监管	398
20.2	德国政府投资项目的管理模式	406
20.2.1	政府投资项目管理的主要内容	407
20.2.2	德国政府投资项目的管理机构	408
20.2.3	政府对非政府投资项目及建设市场的监管	410
20.2.4	政府工程采购管理	412
20.2.5	政府投资项目的监管	413
20.3	美国对于政府投资建设项目的管理模式	414
20.3.1	政府工程采购管理	415
20.3.2	政府投资项目的监管	417
20.4	英国政府投资建设项目的管理模式	421
20.4.1	英国的政府采购制度	422
20.4.2	政府工程采购管理	423
20.4.3	政府投资项目的监管	426
20.5	日本政府投资项目的管理模式	433
20.5.1	政府投资项目管理模式概述	433
20.5.2	建设主管部门及政府投资项目建设相关制度	436
20.5.3	政府投资项目采购——招标投标制度	438
20.6	各国经验的启示和建议	440
20.6.1	可供借鉴的经验	440
20.6.2	改革的建议	441
20.6.3	结束语	442

附 录

附录 A	代建制相关的法律法规	443
A.1	国务院关于投资体制改革的决定	443
A.2	财政部关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有关问题的指导意见	453
A.3	中华人民共和国建筑法	455
A.4	中华人民共和国招标投标法	464
A.5	中华人民共和国政府采购法	472
A.6	建设工程项目管理试行办法	482
A.7	建设部建设工程勘察设计公司资质管理规定	485