

政府工程怎么管

——深圳的实践与创新研究

丁士昭 杨胜军 主编



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

政府工程怎么管

——深圳的实践与创新研究

丁士昭 杨胜军 主编



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书是《深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新研究》课题组的研究成果,共分为课题总报告、课题子报告、附录。本书主要通过深圳市政府公共工程现有体制和机制存在问题的深入分析,以及对香港与几个典型的工业发达国家(美国、英国、德国和日本等)政府公共工程管理体制和机制方面值得借鉴的管理思想、管理组织、管理方法和管理手段的研究分析,对深圳市政府公共工程管理体制和机制改革与创新提出一些建议。

本书面向读者为:工程管理人员、相关行业从业者,以及相关学术领域的研究人员,也可供国家和地方各省市政府公共工程管理改革与创新参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府工程怎么管:深圳的实践与创新研究 / 丁士昭,杨胜军主编. — 上海:同济大学出版社,2015.7
ISBN 978-7-5608-5898-2

I. ①政… II. ①丁… ②杨… III. ①公共工程—工程管理—研究—深圳市 IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 157455 号

政府工程怎么管——深圳的实践与创新研究

丁士昭 杨胜军 主编

责任编辑 赵泽毓

助理编辑 张富荣

责任校对 徐春莲

装帧设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 常熟华顺印刷有限公司

开 本 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 19.75

字 数 492 000

版 次 2015 年 7 月第 1 版 2015 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5608-5898-2

定 价 86.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

课题组

组 长:

丁士昭 杨胜军

子课题负责人(按姓氏笔画排序):

王予红 邓晓梅 古阪秀三(日) 刘志达 孙继德

余立佐 张礼卫 张 谦 陈建国 高 欣

成员(按姓氏笔画排序):

丁士昭 王予红 王立里 王海鸥 冈崎佑树(日) 片田匡贵(日) 邓晓梅
古阪秀三(日) 田宏伟 仙新民 邢云梁 朱苗苗 华 枫 刘志达 许云兴
孙继德 杨胜军 李 玥 李 卓 李 森 余立佐 沈鹤芳 张少柠 张礼卫
张富荣 张 谦 陈广言 陈 旭 陈杰标 陈建国 范情楠 岩松准(日)
周冬江 周 泓 周晓红 周 清 赵泽毓 钟炼亮 聂 琪 钱小光
高 欣 斋藤隆司(日) 唐建伟 崔 丹

主要研究单位

深圳市建筑工务署

同济大学

研究成员所在单位(按课题顺序排序)

深圳市建筑工务署

同济大学

深圳大学

清华大学

香港理工大学

中国港湾工程有限责任公司(香港)

京都大学(日)

日本建筑成本管理体系研究所(日)

日本邮政不动产企划部(日)

日建设计(日)

深圳市机构编制委员会办公室

中港建设项目管理研究中心

前言

本书是《深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新研究》课题组的科研成果。本课题工作于2014年1月启动,由深圳市建筑工务署和同济大学共同负责,由同济大学丁士昭教授和深圳市建筑工务署杨胜军署长担任课题组组长,集合了同济大学、深圳大学、香港理工大学、清华大学、京都大学、中国港湾工程有限责任公司等国内外工程管理领域的学者,国家发展和改革委员会、住房和城乡建设部、上海法制办公室等相关部门的专家,深圳市建筑工务署人员共同开展本课题的研究工作。

本课题主要通过深圳市政府公共工程现有体制和机制存在问题的深入分析,以及对香港与几个典型的工业发达国家(美国、英国、德国和日本等)政府公共工程管理体制和机制方面值得借鉴的管理思想、管理组织、管理方法和管理手段的研究分析,对深圳市政府公共工程管理体制和机制改革与创新提出一些建议。

本书目录是建立在原课题框架的基础之上,首先在课题总报告(即对深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新的建议),对课题研究成果作了综合分析;在课题子报告1—课题子报告5,系统全面地介绍了深圳市政府公共工程管理体制与机制的现状分析,香港政府公共工程管理的综合分析,英国、美国、德国和日本政府公共工程管理体制和机制分析,深圳市政府公共工程管理体制改革与创新研究,深圳市政府公共工程管理体制改革与创新研究;附录A—附录D,分别介绍了英国、美国、德国、日本政府公共工程管理的有关情况。

各章主要负责人如下:

课题总报告:丁士昭(同济大学)、杨胜军(深圳市建筑工务署)

子报告1:张谦(深圳大学)、邓晓梅(清华大学)、刘志达(深圳市建筑工务署)

子报告2:余立佐(中国港湾工程有限责任公司)、王予红(香港理工大学)、张礼卫(深圳市建筑工务署)

子报告3:陈建国(同济大学)、邓晓梅(清华大学)、高欣(同济大学)、古阪秀三(京都大学)

子报告4:孙继德(同济大学)、张礼卫(深圳市建筑工务署)

子报告5:陈建国(同济大学)、刘志达(深圳市建筑工务署)

附录A:陈建国(同济大学)

附录B:邓晓梅(清华大学)

附录C:高欣(同济大学)

附录D:古阪秀三(京都大学)

本书面向读者为:工程管理人员、相关行业从业者,以及相关学术领域的研究人员,也可供国家和地方各省市政府公共工程管理改革与创新参考。

本课题的研究工作中,得到了住房和城乡建设部政策研究中心副主任李德全,国家发展和改革委员会投资研究所体制政策室主任、研究员吴亚平,上海法制办公室的王峰等专家的指导和帮助;同时得到了同济大学兼职教授、中国人民大学硕士生导师、人民日报社高级编辑吕鸿的关注和支持;同济大学出版社为本书出版做了大量协调和组织工作,保障了本书顺利出版。在此,对以上个人和机构表示感谢。

由于课题组水平所限,本书研究成果和结论难免有不完善之处,恳切希望同行批评指正。

《深圳市政府公共工程管理体制与
机制改革和创新研究》课题组

2015年6月

目 录

第一篇 课题总报告

0 对深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新的建议	3
0.1 课题概述	3
0.1.1 政府公共工程的界定	3
0.1.2 课题研究路线	4
0.1.3 课题研究报告的组成	4
0.2 组建深圳市政府公共工程管理局	4
0.2.1 我国国家和地方政府缺失政府公共工程主持和管理部门	4
0.2.2 按政府工程政府管的原则,组建深圳市政府公共工程管理局	5
0.2.3 确立工程管理新理念	6
0.2.4 深圳市政府公共工程管理局的组织结构和人员构成分析	7
0.2.5 组建深圳市政府公共工程管理局的支持机构	9
0.3 开创深圳市政府公共工程全生命周期管理试点实践	9
0.4 积极推进深圳市政府公共工程项目投资决策科学化和民主化进程	10
0.4.1 成立投资决策委员会,提升政府公共工程投资决策科学化水平	11
0.4.2 建立开放透明的政府公共工程投资决策流程	11
0.4.3 建立严格规范的审批程序和决策规则	12
0.4.4 建立政府公共工程决策过程的工程升级制度	13
0.4.5 改革政府公共工程审批制度	14
0.5 健全深圳市政府公共工程管理的监督机制	14
0.6 大力推进工程管理信息化和 BIM 技术的应用	16
0.6.1 工程管理信息化平台建设	16
0.6.2 推广应用 BIM 技术	16
0.7 积极开展政府公共工程质量与投资控制机制的改革与创新	17
0.7.1 质量控制机制的改革与创新	17
0.7.2 投资控制机制的改革与创新	18
0.7.3 引入健康、安全 and 环境(HSE)管理体系	18

0.7.4 引入价值工程机制 18

0.8 结束语 19

第二篇 课题子报告

子报告1 深圳市政府公共工程管理体制与机制的现状分析 23

1.1 深圳市政府公共工程建设管理概述 23

1.1.1 深圳市政府公共工程的构成和特点 23

1.1.2 深圳市政府公共工程建设管理模式的演进 24

1.1.3 深圳市工务部门集中管理的历年工作成效与社会评价 26

1.2 深圳市政府公共工程建设管理体制存在的问题 27

1.2.1 深圳市政府公共工程的管理体制架构 27

1.2.2 工务部门的角色与存在的问题 28

1.2.3 项目使用(设施管理)单位的角色与存在的问题 29

1.2.4 主要行政部门的角色及存在的问题 30

1.3 深圳市政府公共工程建设管理机制存在的问题 35

1.3.1 项目投资决策管理机制存在的问题 35

1.3.2 项目实施阶段管理机制存在的问题 39

1.3.3 政府设施管理机制存在问题 46

1.3.4 推进创新机制的问题 47

1.4 结语 48

1.4.1 确立政府投资公共工程建设管理的指导准则 48

1.4.2 深化政府投资公共工程建设管理体制改革的 49

1.4.3 健全政府投资公共工程建设管理的廉政监督和约束 49

1.4.4 加强政府投资公共工程建设管理新体制下的理论和实务研究和创新 49

子报告2 香港政府公共工程管理的综合分析 51

2.1 香港政府公共工程管理概况 51

2.1.1 香港政府公共工程管理的现状 51

2.1.2 香港工程建设的管理机构 52

2.1.3 香港政府公共工程建设的需求管理机构 55

2.1.4 小结 56

2.2 香港政府公共工程各阶段的管理流程 56

2.2.1 决策阶段 57

2.2.2 实施阶段 58

2.2.3 运营维护阶段 59

2.2.4 质量检验 60

2.2.5	建设流程中的相关制度和做法	61
2.3	香港政府投资建设项目的管理机制借鉴	64
2.3.1	政府工程的认可承包商制度	64
2.3.2	政府公共工程的顾问公司制度	65
2.3.3	政府公共工程的招标投标制度	65
2.3.4	私营工程认可人士制度与工程建设监管	66
2.3.5	政府工程合约管理及工程款支付制度	67
2.3.6	香港建造业劳务工的培训教育制度	67
2.3.7	工程项目合同管理制度	68
2.3.8	进度控制管理制度	69
2.3.9	建造业长远发展制度	69
2.4	香港政府公共工程项目的先进经验、挑战和问题	71
2.4.1	政府公共工程项目管理的成功经验	71
2.4.2	政府投资建设项目管理存在的问题	73
2.4.3	政府公共工程项目管理问题的改革方向和解决路径	74
子报告 3	英国、美国、德国和日本政府公共工程管理体制和机制分析	77
3.1	政府公共工程管理组织架构	77
3.1.1	英国政府公共工程管理组织架构的主要特征	78
3.1.2	美国政府公共工程管理组织架构的主要特征	79
3.1.3	德国政府公共工程管理组织架构的主要特征	80
3.1.4	日本政府公共工程管理组织架构的主要特征	82
3.1.5	政府公共工程管理组织架构的分析	84
3.2	政府公共工程管理执行机构	85
3.2.1	英国政府公共工程管理执行机构的主要特征	85
3.2.2	美国政府公共工程管理执行机构的主要特征	87
3.2.3	德国政府公共工程管理执行机构的主要特征	88
3.2.4	日本政府公共工程管理执行机构的主要特征	90
3.2.5	政府公共工程管理执行机构的分析	90
3.3	政府公共工程管理实施机制	91
3.3.1	英国政府公共工程管理实施机制的主要特点	91
3.3.2	美国政府公共工程管理实施机制的主要特点	96
3.3.3	德国政府公共工程管理实施机制的主要特点	97
3.3.4	日本政府公共工程管理实施机制的主要特点	101
3.4	政府公共工程管理执行机制	101
3.4.1	英国政府公共工程管理执行机制的主要特点	102

3.4.2	美国政府公共工程管理执行机制的主要特点	104
3.4.3	德国政府公共工程管理执行机制的主要特点	108
3.4.4	日本政府公共工程管理执行机制的主要特点	109
3.4.5	政府公共工程管理机制的分析	109
3.5	政府公共工程管理体制和机制借鉴	110
3.5.1	政府公共工程管理体制借鉴	110
3.5.2	政府公共工程管理机制借鉴	111
子报告 4	深圳市政府公共工程管理体制改革创新研究	115
4.1	指导思想和原则	115
4.2	组建政府公共工程管理局	116
4.2.1	政府公共工程管理局的属性	116
4.2.2	政府公共工程管理局的主要管理职能	118
4.2.3	政府公共工程管理局的组织机构	120
4.2.4	政府公共工程管理局的管理对象	121
4.2.5	政府公共工程管理局的人员组成	122
4.2.6	政府公共工程管理局与其他相关管理部门的业务关系	123
4.3	政府公共工程管理局在项目决策阶段的主要职能和任务分析	127
4.3.1	政府公共工程管理局在项目决策阶段的主要职能	128
4.3.2	政府公共工程管理局在项目决策阶段的主要任务	129
4.4	政府公共工程管理局在项目实施阶段的主要职能和任务分析	131
4.4.1	政府公共工程管理局在项目实施阶段的主要职能	131
4.4.2	政府公共工程管理局在项目实施阶段的任务	133
4.5	政府公共工程专门临时管理机构的组建和主要职能	135
4.5.1	政府公共工程专门临时管理机构组建的必要性分析	136
4.5.2	政府公共工程专门临时管理机构的职能和责任分析	137
4.5.3	政府公共工程专门临时管理机构的组建	138
子报告 5	深圳市政府公共工程管理机制改革创新研究	140
5.1	问题综合分析	140
5.1.1	决策与监督问题及其机制综合分析	141
5.1.2	工程质量问题及其机制综合分析	142
5.1.3	建设超投资问题及其机制综合分析	144
5.2	政府公共工程管理机制研究指导思想	146
5.3	政府公共工程决策机制的建议	148
5.3.1	建立基于区分“两类”项目进行管理的机制	149

5.3.2	建立开放透明的政府公共工程决策流程	150
5.3.3	建立严格规范的审批程序和决策规则	151
5.3.4	政府公共工程投资决策的分级分权和授权	152
5.3.5	建立政府公共工程决策过程的工程升级制度	152
5.3.6	政府公共工程前期工作研究费用专项列支	153
5.4	政府公共工程监督机制的建议	153
5.4.1	实施部门承担项目行政性审查监管的机制建议	153
5.4.2	建立公共工程事后审计为主的政府监督机制	154
5.4.3	建立多方位的政府公共工程监督体系	155
5.4.4	设置政府公共工程实施的关键评审节点	155
5.5	政府公共工程执行机制的建议	155
5.5.1	政府公共工程管理的规范化、专业化和市场化	156
5.5.2	建立以初步设计为核心的项目实施机制	156
5.5.3	项目质量保障机制的建议	158
5.5.4	项目投资控制机制的建议	163
5.5.5	项目管理信息化的制度建议	166
5.6	结语	168

附 录

附录 A	英国政府公共工程管理简介	173
A.1	政府机构设置	173
A.1.1	中央政府机构设置	173
A.1.2	地方政府机构设置	178
A.2	政府公共工程管理的政府机构及其职责	179
A.2.1	中央政府公共工程管理的政府机构及其职责	179
A.2.2	地方政府公共工程管理的政府机构及其职责	185
A.3	政府公共工程管理的相关法规	188
A.3.1	建设法律法规体系	188
A.3.2	政府公共工程管理的相关法律法规	189
A.4	政府公共工程的管理	190
A.4.1	政府公共工程的管理制度	190
A.4.2	政府公共工程的管理过程	190
A.4.3	政府公共工程的前期策划与需求管理	191
A.4.4	政府公共工程的实施管理	191
A.4.5	政府公共工程管理的信息化	192
A.5	结语	193

附录 B 美国政府公共工程管理简介	194
B.1 政府机构设置	194
B.1.1 政府的组织机构	194
B.1.2 建设管理的组织机构	195
B.1.3 建设管理的方式	197
B.2 政府公共工程管理的政府机构及其职责	198
B.2.1 政府公共工程的管理组织架构	198
B.2.2 政府公共工程的政府管理职能	199
B.2.3 政府公共工程管理的机构设置	199
B.2.4 政府公共工程管理机构的职责	201
B.3 政府公共工程管理的相关法规	201
B.3.1 建设法律法规体系	201
B.3.2 政府公共工程管理的相关法律法规	202
B.4 政府公共工程的管理机制	202
B.4.1 政府公共工程的管理制度一览表	202
B.4.2 政府公共工程的管理制度与过程	204
B.4.3 政府公共工程的需求管理	216
B.4.4 政府公共工程的采购与合同管理	217
B.4.5 政府公共工程的全寿命管理	220
B.4.6 政府公共工程管理的信息化——BIM 技术	223
B.4.7 政府公共工程的可持续管理	224
B.5 可借鉴的经验	226
B.5.1 政府公共工程管理体制可借鉴的经验	226
B.5.2 组织、管理、经济、技术方面的启示和可借鉴的经验	226
附录 C 德国政府公共工程管理简介	230
C.1 政府机构设置	230
C.1.1 政府的组织机构	230
C.1.2 建设管理的组织机构	232
C.1.3 建设管理的方式	234
C.2 政府公共工程管理的政府机构及其职责	235
C.2.1 政府公共工程的管理组织架构及职能	235
C.2.2 政府公共工程管理的机构设置	236
C.2.3 政府公共工程管理机构的职责	240
C.3 政府公共工程管理的相关法规	241
C.3.1 建设法律法规体系	241

C.3.2 政府公共工程管理的相关法律法规	241
C.4 政府公共工程的管理机制	242
C.4.1 政府公共工程的管理制度	242
C.4.2 政府公共工程的管理过程	242
C.4.3 政府公共工程的前期策划与需求管理	242
C.4.4 政府公共工程的运营管理	246
C.5 政府公共工程管理的借鉴	248
C.5.1 政府公共工程管理机构 and 职责的借鉴	248
C.5.2 政府公共工程管理的法规借鉴	249
C.5.3 政府公共工程管理机制的借鉴	250
附录 D 日本政府公共工程管理简介	251
D.1 概述	251
D.2 政府机构与建筑业管理	252
D.2.1 建筑业管理机构的定位	252
D.2.2 建筑业法与建筑行业相关制度	253
D.2.3 建筑基准法及建造师法	259
D.3 发包机构的建设项目及其管理	260
D.3.1 京都市发包相关机构及其各自职能	260
D.3.2 京都市建筑项目业务流程	263
D.3.3 京都市建筑项目业务要点	268
D.3.4 具体项目中 PM 业务的实际开展情况	272
D.4 四家发包机构建设项目的推进业务比较	275
D.4.1 四家发包机构的特点和主要区别	275
D.4.2 建设项目的发包·合同模式	277
D.4.3 建设项目质量保证体系	282
D.4.4 建设项目的成本管理	287
D.4.5 设施的维护管理	292
D.4.6 建设项目中的劳动安全管理	295
D.4.7 建设项目推进过程中具有全局性重要作用的发包方业务	297

第一篇 课题总报告

0 对深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新的建议

0 对深圳市政府公共工程管理体制与机制改革和创新的建议

0.1 课题概述

0.1.1 政府公共工程的界定

政府投资是指政府为了实现其职能,满足社会公共需要,实现经济和社会发展战略,投入资金用以转化为实物资产的行为和过程。政府投资的项目称为政府投资项目,或政府投资建设项目。

参考香港和欧美工业发达国家国家的经验和做法,可根据工程投资建设的主体和建设目的之不同,将建设工程大体区分为公共工程与私人工程两大类。公共工程的主要特点如下:

(1) 政府是工程的投资主体或者投资主体之一,其资金来源主要是政府财政资金;

(2) 工程建设的目的是满足公众对于公共设施和公共服务的需要,如由政府投资建设并拥有产权的学校、医院、道路、码头等供公众使用和享用的工程设施。

而私人投资工程,一般是指由私人发展商投资建设的工程,其资金主体是私人,在满足社会需求的同时,营利也是其重要目的之一。

公共工程可以进一步细分为主要由政府投资,而不以营利为目的的公共工程和政府与私人共同投资、兼具营利性的公共工程。本课题主要侧重于对由政府投资的非营利性公共工程(以下简称政府公共工程)的研究,如图 0-1 所示。

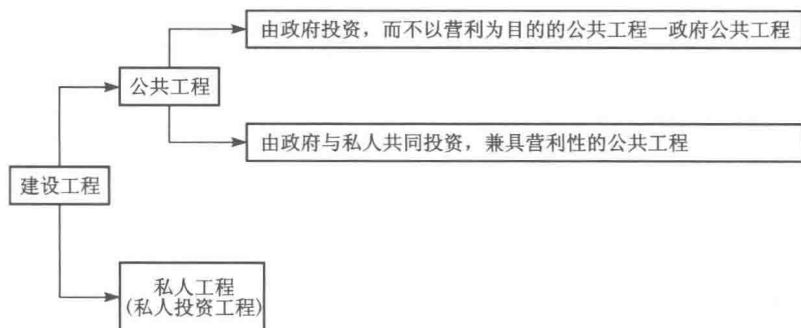


图 0-1 建设工程的分类

由于机场和轨道交通工程等具有可营利性,通常由民间资本参与投资建设,因此许多国家不将其列入政府公共工程。

借鉴许多工业发达国家的经验,政府对政府公共工程和私人工程的管理依据、监督体系、政府介入程度和管理政策等有明显的区别。政府对政府公共工程进行全生命周期全方位管理,而对私人工程主要关注工程的安全和质量。

0.1.2 课题研究路线

本课题拟通过深圳市政府公共工程现有体制和机制存在问题的深入分析,以及对香港与几个典型的工业发达国家(美国、英国、德国和日本等)政府公共工程管理体制和机制方面值得借鉴的管理思想、管理组织、管理方法和管理手段的研究分析,对深圳市政府公共工程管理体制和机制改革与创新提出一些建议。

0.1.3 课题研究报告的组成

本课题的研究成果包括一份课题研究总报告和以下五个子课题研究报告,以及研究报告附件:

- ☐ 子课题 1 深圳市政府公共工程管理体制与机制的现状分析;
- ☐ 子课题 2 香港政府公共工程管理的综合分析;
- ☐ 子课题 3 英国、美国、德国和日本政府公共工程管理体制和机制分析;
- ☐ 子课题 4 深圳市政府公共工程管理体制改革创新的研究;
- ☐ 子课题 5 深圳市政府公共工程管理机制改革创新的研究。

0.2 组建深圳市政府公共工程管理局

0.2.1 我国国家和地方政府缺失政府公共工程主持和管理部门

自新中国成立以来,我国基本建设和建筑业的管理体制几经变化,国家和地方政府的建设行政管理部门的名称和管理职能也变化多次。

1979年3月12日,成立“国家城市建设总局”,直属国务院,由国家基本建设委员会代管。

1982年5月4日,“国家城市建设总局”、“国家建筑工程总局”、“国家测绘总局”、“国家基本建设委员会”的部分机构和“国务院环境保护领导小组办公室”合并,成立城乡建设环境保护部。

1988年5月,撤销“城乡建设环境保护部”,设立“建设部”,并把国家计委主管的基本建设方面的勘察设计、建筑施工、标准定额工作及其机构划归“建设部”。

2008年3月15日,“建设部”改为“住房和城乡建设部”,它是负责建设行政管理的国务