

Zhengfu Touzi Xiangmu Daijianzhi Lilun yu Shijian

政府投资项目

代建制理论与实践

王 霆◎主编



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

政府投资项目代建制 理论与实践

主编 王 霆

东南大学出版社

• 南京 •

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目代建制理论与实践 / 王霆主编. —
南京: 东南大学出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-5641-3872-1

I. ①政… II. ①王… III. ①政府投资—基本建设项目—项目管理—研究 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 267147 号

政府投资项目代建制理论与实践

出版发行 东南大学出版社
出版人 江建中
网 址 <http://www.seupress.com>
电子邮箱 press@seupress.com
社 址 南京市四牌楼 2 号 210096
电 话 025-83793191(发行) 025-57711295(传真)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 13
字 数 324 千字
版 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5641-3872-1
印 数 1—2000 册
定 价 48.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830。



苏州南环东延工程独墅湖隧道入口



苏州南环东延工程独墅湖隧道内景



苏州南环东延工程独墅湖隧道远景



苏州南环东延工程专家顾问聘请仪式

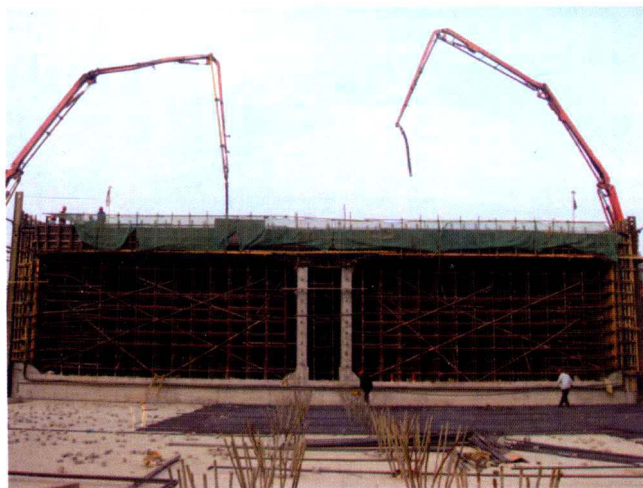
苏州南环东延
工程独墅湖隧
道地连墙围护
结构施工



苏州南环东延工程独墅湖围堰抽水

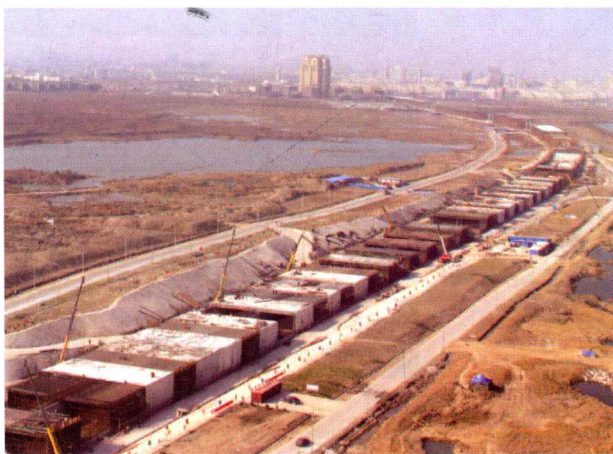


苏州南环东延工程独墅湖回水



苏州南环东延工程独墅湖隧道结构混凝土浇筑

苏州南环东延工程独墅湖隧道跳仓施工远景



苏州南环东延
工程高架桥主
体结构施工



钢筋绑扎 || 混凝土浇筑
成形桥梁 || 防撞墙

苏州南环东延
工程独墅湖隧
道主体结构施
工



隧道标准横断面 || 排水系统
老桥拓宽改造 || 路基土方施工



无锡蠡湖隧道入口
无锡蠡湖隧道结构断面



无锡青祁路和金城路隧道地下立交基坑施工



无锡青祁路隧道入口

无锡青祁路隧道基坑开挖垫层施工



苏州星海街地下空间屋面层竣工前鸟瞰



苏州星海街地下空间基坑开挖

《政府投资项目代建制理论与实践》

编写委员会

主 编 王 霆

副主编 陆惠民 周建良 徐玉桂 刘清忠

委 员 王 霆 陆惠民 周建良 徐玉桂

刘清忠 黄如宾 徐晓明 武 健

李少云 向华强 张婷婷 韦 勇

张砾华 崔光明 王全福 朱红新

序 言

2004年7月16日国务院正式颁布了《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”，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。自此，“代建制”取代了以往政府投资部门的“自建制”，改变了投资、建设、管理和使用四位一体的模式，实现了项目筹建主体向社会化、职业化、商业化的转换。招标选择的代建机构要对投资主体负责，不得扩大建设规模、提高建设标准，控制投资不得超出概算。同时对使用单位负责，按时、按质向使用单位交付项目。代建机构自身专业力量配置、职业工作道德、工程管理经验对完成好代建项目管理将起到重要作用。因此，要大力加强代建机构的专业化建设及代建制有关问题的研究。

目前，无论是国家政策层面，还是代建项目管理层面，都在探讨代建项目管理问题，但还没有统一的模式可以遵循。《政府投资项目代建制理论与实践》一书，从代建项目管理实际操作角度出发，结合具体的工程实践，从行政管理学和法学方面论证了政府投资项目代建制的运作机理；通过对代建制下的产权关系、委托代理关系分析，提出了代建合同框架体系下的工作流程设计和代建合同主要条款设计；总结了代建制下的各参与方相互关系、风险及防范、监管机制、约束机制与信息沟通；在政府投资项目管理方面，研

究了代建制的适用范围、项目实施流程、招标方式、代建费计取方式、组织结构、责权分配等具体问题。构建了某工程代建制管理模式下的合同体系、组织结构、界面划分、管理工作流程和代建合同主要条款。分析了完善代建制相关法规体系、政府监管体系和各地推行代建制的策略问题。目前,国内介绍代建制的书籍不多,专门介绍代建项目管理实践的书就更少。因此,本书的出版无疑是一件很有意义的事。希望本书有益于读者,也希望更多的人研究代建,探索代建,总结代建。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping 'J' shape followed by a smaller, more complex character.

2012年5月

前言

2004年7月,《国务院关于投资体制改革的决定》提出对非经营性政府投资项目推行代建制。虽经多年的试点和探索,但代建制的概念仍不够明确,理论依据不够充分,监管制度尚未建立,项目管理细则还不健全,法规体系还不配套,各地的推行策略也欠合理。鉴于此,本研究课题从理论和实践两方面系统地研究了代建制,旨在为相关的政策制定者和执行者提供有价值的建议。

1. 本书的理论研究

本书的理论研究包括以下方面:

(1) 对我国政府投资项目管理体制和管理模式的发展历程、形式及特点进行了系统回顾和剖析,提出了政府投资非经营性项目推行代建制的组织方式的建议。

(2) 明确界定了政府投资项目和代建制的概念,从行政管理学和法学方面论证了政府投资项目代建制的运作机理。

(3) 在制度层面,分析了代建制下的产权关系、委托代理关系,提出了代建合同框架体系下的工作流程设计和代建合同主要条款设计。

(4) 总结了代建制下的各参与方相互关系、风险及防范、监管机制、约束机制与信息沟通。

2. 本书的实践研究

本书的实践研究包括以下方面:

(1) 在政府投资项目管理方面,研究了代建制的适用范围、项目实施流程、招标方式、代建费计取方式、组织结构、责权分配等具体问题。

(2) 构建了苏州工业园区南环路东延工程代建制管理模式下的合同体系、组织结构、界面划分、管理工作流程和代建合同主要条款。

(3) 分析了完善代建制相关法规体系、政府监管体系和各地推行代建制的策略问题。

3. 本书的主要结论

本研究课题依据系统的理论研究和实践研究,得出了以下主要结论:

(1) 在分析我国政府投资项目管理模式变迁的历程,比较不同模式的机理、优缺点和发展趋势的基础上,论证了政府投资项目管理模式改革的方向,尤其是论证了代建制将成为我国政府投资非经营性项目实施的主要方式。

(2) 在明确代建单位类型、委托单位类型、项目类型和属性的基础上,明确界定了代建制的概念。

(3) 委托单位和代建单位签订代建合同,并将双方的职责进行明确的界定。代建合同是明确双方职责、权利和义务的主要依据,是代建项目顺利实施的基础。由于代建合同涉及的是双方的关系,合同订立有不同的方式,效果也不一样,因此选择一种既能明确各方职责,又能促进相互沟通的合同签订方式是必要的。

(4) 针对苏州工业园区南环路东延工程,提出了在代建合同框架体系下的工作流程、参与各方的工作界面划分和工作职责。

(5) 针对苏州工业园区南环路东延工程,设计了代建合同的主要条款。

(6) 提出根据各地建设市场和项目管理的客观情况,合理选择代建制的实施方式——PM式代建制或PMC式代建制。

在本书的写作过程中,编写人员查阅和参考了大量的文献和资料,并尽量保证资料的翔实和新鲜,借鉴了大量国内外政府官员、企业人员、专家和学者的研究成果,在此对他们表示衷心感谢。

在研究过程中,研究小组曾赴一些地区进行了代建制实施情况的实地调研,访问了一些专家和学者,以及在代建制项目管理第一线的工程技术与工程管理人员,调研了几个实施中的代建制项目,获得了宝贵的第一手资料。研究小组成员还深入苏州工业园区南环路东延工程独墅湖隧道工程建设管理第一线,跟踪该项目代建制的具体运作过程,为课题研究提供了丰富的素材。在此,衷心感谢苏州工业园区规划建设局、苏州工业园区地产经营管理公司、苏州工业园区南环路东延工程指挥部、东南大学土木工程学院建设与房地产系、东南大学工程项目管理研究所、东南大学建设监理研究所、江苏建科监理有限公司、江苏华宁交通监理咨询有限公司的领导和有关专家对我们调研工作的大力支持。

由于水平和资料有限,本书不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编写委员会

2012年5月

目 录

第1章 政府投资项目管理历史回顾	1
1.1 概述	1
1.1.1 政府投资项目的内涵	1
1.1.2 政府投资项目的特征	3
1.1.3 政府投资项目的分类	5
1.1.4 政府投资项目的范围	6
1.2 我国政府投资管理体制的历史回顾	8
1.2.1 政府投资管理体制的界定	8
1.2.2 我国政府投资管理体制的发展历程	8
1.3 我国政府投资项目管理模式的演化	12
1.3.1 政府投资项目管理模式的内涵	12
1.3.2 第一阶段的政府投资项目管理模式	13
1.3.3 第二阶段的政府投资项目管理模式	15
第2章 国内外政府投资项目管理模式	16
2.1 我国政府投资管理现状	16
2.1.1 我国政府投资项目管理现状	16
2.1.2 我国传统的政府投资项目管理模式的弊端	18
2.2 美国政府投资项目管理	24
2.2.1 美国政府采购制度	25
2.2.2 美国政府投资项目的管理机构	28
2.2.3 美国政府投资项目的配套机制	29
2.3 英国政府投资项目管理	34
2.3.1 英国的政府采购制度	34
2.3.2 英国政府投资项目的管理机构	37
2.3.3 英国政府投资项目的配套机制	38
2.4 德国政府投资项目管理	40
2.4.1 德国政府采购制度	40