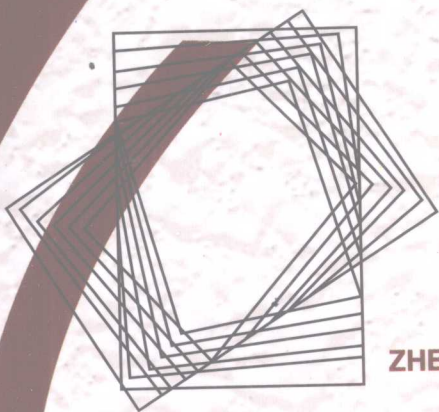




ZHENG FU TOUZI  
XIANG MU DE JIAN SHE  
SHI JIAN YU SI KAO

# 政府投资项目的建设 实践与思考

齐虹 著

中国建筑工业出版社

# 政府投资项目的建设 实践与思考

齐虹 著

中国建筑工业出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

政府投资项目的建设实践与思考/齐虹著. —北京: 中国  
建筑工业出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 112 - 10924 - 1

I. 政… II. 齐… III. 国家行政机关 - 投资 - 基本  
建设项目 - 项目管理 - 研究 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 058603 号

**政府投资项目的建设实践与思考**

齐虹 著

\*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

世界知识印刷厂印刷

\*

开本: 850 × 1168 毫米 1/32 印张: 8 插页: 4 字数: 238 千字

2009 年 6 月第一版 2009 年 6 月第一次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 10924 - 1

(18167)

**版权所有 翻印必究**

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本书详细地介绍了政府投资项目的建设特点，包括的主要内容有：项目的前期工作；工程勘察设计；工程监理与质量（安全）监督；施工组织管理；工程验收；工程投资控制；档案收集与管理；工程评优。文后还有 5 个案例，6 个附录。本书叙述准确，观点鲜明，文字简练。

本书适用于政府投资项目的建设单位、监理单位、设计单位、施工单位使用，也可供从事建设工程政策研究、教学科研、行业管理人员使用。

\*        \*        \*

责任编辑：胡明安 姚荣华

责任设计：赵明霞

责任校对：王金珠 孟楠

---

## 序

---

政府投资项目建设是近年来投资体制改革的一项热门话题。面临百年罕见的国际金融危机，党中央、国务院审时度势，出台了一系列增加投资、扩大内需的政策措施，果断决策，制定和实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策，保增长、保民生、保稳定。政府投资项目建设呈较快的增长势头。如何管好用好建设项目中的政府投资，使之发挥最大效益和最佳效果，是各级政府和相关部门当前需要认真研究的问题。

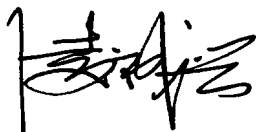
齐虹同志从事建设工作 20 多年，尤其是通过亲身经历移民建镇和江西省井冈山“一号工程”建设，对政府投资项目的建设实践进行了认真的总结，对相关的政策措施等问题进行了深入的思考。本书从建设项目的前期准备工作入手，到工程勘察设计、监理与质量监督、施工组织管理，再到工程验收、投资控制、档案管理、工程评优，贯穿了政府投资项目建设的全过程。通篇深入浅出，文字精练，通俗易懂，实用性、可操作性很强。既结合了国家相关法律法规，更注重了对实践经验的总结；既是一本从事政府投资项目建设的心得体会，又可作为一本政府投资项目建设的操作指南。

与其他建设工程相比，政府投资项目既有许多相同之处，也有不同之处。目前从全过程来研究政府投资项目建设的人不多，但这项工作又显得十分必要。齐虹同志能潜心下来研究工程建设过程中的相关问题，为今后诸多政府投资项目的建设提供有益的借鉴，这种精神是难能可贵的。但愿通过此书的出版发行，能让国家的有关法律法规在政府投资项目建设中得到更好的贯彻执行，能使政府投资项目的建设管理更加规范，确保取之于民的每

一分钱都能够有效地用之于民。

江西省井冈山“一号工程”，是在中央有关领导的亲切关怀下，在中央有关部委的大力支持下新建的全国爱国主义教育示范基地。井冈山革命博物馆新馆是井冈山“一号工程”的主体工程，该工程建设工期紧、技术要求高、施工难度大。齐虹和他的团队不辱使命，以高度的政治责任感和使命感、一丝不苟的工作态度，按时完成了光荣而艰巨的建设任务，荣获了国家颁发的“鲁班奖”，这本身就是科学管理、依法管理、规范管理的结晶。

加强政府投资项目的建设管理是一个永恒的课题，需要我们共同努力研究和探索。希望有更多的同志能够积极投入到工程建设领域的研究和探索中来，群策群力，共同促进我省工程建设事业又好又快发展。



（中共江西省委常委、常务副省长）

2009年3月1日

---

## 自序

---

20 世纪 80 年代初，刚跨出大学校门的我被分配到省级建设主管部门，从事城市建设工作，后又从事村镇建设、移民建镇和建筑业管理工作。20 多年来，我参与了数十个城市煤气工程、供水工程、市政工程、环卫工程的筹建和管理；1998 年开始又参加了总规模 22.1 万户、总投资 36.7 亿元的大型移民建镇工程项目的建设和管理，探索和积累了一些工程建设方面的相关经验。2002 年经过严格的考试，本人获得了国家注册城市规划师资格。

自 2004 年 12 月起，本人有幸参加了全国爱国主义教育示范基地——江西省井冈山“一号工程”的建设，并被任命为江西省井冈山“一号工程”协调领导小组办公室副主任，兼江西省井冈山革命博物馆建设项目办公室主任，成为名副其实的项目法人代表。在这 4 年多里，我全过程参加了总投资达 1.6 亿元、总建筑面积 20030m<sup>2</sup> 的井冈山革命博物馆新馆项目的建设。在中共江西省委、江西省人民政府、江西省井冈山“一号工程”协调领导小组的领导下，在中央、省、市有关部门的大力支持下，通过各参建单位的共同努力，该工程于 2005 年 9 月 29 日破土动工，按计划于 2007 年 10 月 27 日井冈山革命根据地创建 80 周年之际建成开馆。2008 年 12 月，江西省井冈山革命博物馆新馆建设项目被住房和城乡建设部、中国建筑业协会授予中国建设工程质量的最高奖项——鲁班奖。2008 年 12 月 26 日，在纪念毛泽东同志诞辰 115 周年之际，本人荣幸地参加了在国家游泳中心“水立方”举行的 2008 年度中国建设工程鲁班奖（国家优质工程）颁奖大会。

回顾4年多来直接参加政府投资项目的建设实践，可以说是“酸甜苦辣千般味”。好在有上级领导的重视和支持、专家同事们的指点和帮助以及设计、施工、监理、质量监督等单位的共同努力，我们克服了重重困难，圆满完成了这一光荣而艰巨的政治任务。本人通过工程实践学到了不少东西，也有过一些教训。在一次参加全国性的专业会议上，萌发了将参加工程建设的实践整理成一本书的想法，并得到了有关领导、出版单位和同事们的大力支持。经过近半年的努力耕耘，本书才得以脱稿。

近年来随着我国经济社会的快速发展，尤其是党中央、国务院为应对国际金融危机而出台的一系列扩大内需政策的执行，数万亿元建设资金的投入，将使政府投资项目建设不断增多。政府投资项目范围较广，大到“鸟巢”、“水立方”、T3航站楼、京沪高速铁路，小到乡镇政府办公楼、中小学、敬老院，工程虽有大有小，但基本建设程序大同小异，许多参建人员对工程建设也是“大姑娘上轿——头一回”。为提高政府投资项目建设的科学性、经济性和安全性，少走弯路，确保按计划高质量建成，总结江西省井冈山革命博物馆等项目的建设实践，对政府投资项目建设的若干问题进行深入思考，或许对项目建设单位、监理单位、设计施工单位和参建人员具有一定的启发作用，也可为从事建设工程政策研究、教学科研、行业管理人员提供参考。

动笔前本人阅读了大量有关工程建设的法律法规和政策文件，并结合工程建设实际进行了消化吸收，旨在严格遵守国家政策法规的前提下，对工程建设的全过程进行较全面的叙述，对一些值得注意的问题进行特别提示。为了少占用读者的宝贵时间，本书叙述力求准确，观点力求鲜明，文字力求简练，例子力求翔实。但由于本人水平有限，不妥之处敬请读者批评指正。

齐虹

# 目 录

## 序 自 序

|     |                     |    |
|-----|---------------------|----|
| 1   | 项目的前期工作 .....       | 1  |
| 1.1 | 项目的前期调研 .....       | 1  |
| 1.2 | 组建项目筹建班子 .....      | 3  |
| 1.3 | 编制项目建议书 .....       | 6  |
| 1.4 | 组织环境影响评价 .....      | 8  |
| 1.5 | 项目的选址 .....         | 9  |
| 1.6 | 编制可行性研究报告 .....     | 11 |
| 1.7 | 项目的立项审批 .....       | 13 |
| 1.8 | 办理规划及建设用地审批手续 ..... | 14 |
| 1.9 | 项目开工的基本条件 .....     | 17 |
| 2   | 工程勘察设计 .....        | 20 |
| 2.1 | 工程测绘和地质勘察 .....     | 20 |
| 2.2 | 工程设计单位的选定 .....     | 21 |
| 2.3 | 方案设计 .....          | 24 |
| 2.4 | 设计控制 .....          | 26 |
| 2.5 | 初步设计 .....          | 28 |
| 2.6 | 施工图设计 .....         | 30 |
| 2.7 | 施工图审查 .....         | 32 |
| 2.8 | 设计变更 .....          | 34 |
| 2.9 | 勘察设计评优 .....        | 36 |

|      |                     |    |
|------|---------------------|----|
| 3    | 工程监理与质量（安全）监督 ..... | 39 |
| 3.1  | 实行监理制度的必要性 .....    | 39 |
| 3.2  | 监理单位的选定 .....       | 41 |
| 3.3  | 对监理工作的要求 .....      | 44 |
| 3.4  | 监理工作任务 .....        | 46 |
| 3.5  | 工程质量监督 .....        | 49 |
| 3.6  | 工程安全监督 .....        | 52 |
| 4    | 施工组织管理 .....        | 56 |
| 4.1  | 标段的合理划分 .....       | 56 |
| 4.2  | 施工招标组织 .....        | 58 |
| 4.3  | 施工合同的管理 .....       | 65 |
| 4.4  | 对项目经理的要求 .....      | 67 |
| 4.5  | 项目管理规划 .....        | 70 |
| 4.6  | 施工组织 .....          | 71 |
| 4.7  | 主要材料设备的选定 .....     | 74 |
| 4.8  | 施工质量与安全 .....       | 76 |
| 4.9  | 施工进度控制 .....        | 80 |
| 4.10 | 施工造价控制 .....        | 82 |
| 4.11 | 施工现场管理 .....        | 84 |
| 4.12 | 与地方政府、部门的关系协调 ..... | 85 |
| 5    | 工程验收 .....          | 88 |
| 5.1  | 基桩和复合地基检测 .....     | 88 |
| 5.2  | 分部分项工程的验收 .....     | 90 |
| 5.3  | 单项工程验收 .....        | 91 |
| 5.4  | 消防、环保等专项验收 .....    | 92 |
| 5.5  | 竣工验收 .....          | 94 |
| 5.6  | 工程保修与交付使用 .....     | 97 |
| 6    | 工程投资控制 .....        | 99 |
| 6.1  | 投资估算 .....          | 99 |

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 6.2 | 工程概算 .....             | 100 |
| 6.3 | 工程预算 .....             | 101 |
| 6.4 | 工程结算 .....             | 103 |
| 6.5 | 终结审计 .....             | 105 |
| 7   | 档案收集与管理 .....          | 107 |
| 7.1 | 工程建设档案管理基本要求 .....     | 107 |
| 7.2 | 档案的收集整理 .....          | 109 |
| 7.3 | 档案的管理和移交 .....         | 113 |
| 8   | 工程评优 .....             | 116 |
| 8.1 | 市级优良工程的评选 .....        | 116 |
| 8.2 | 省（市、区）优良工程的评选 .....    | 118 |
| 8.3 | 中国建设工程鲁班奖的评选 .....     | 122 |
| 8.4 | 工程创优体会 .....           | 126 |
| 案例一 | 某建设工程设计招标文件 .....      | 133 |
| 案例二 | 某建设工程项目建议书基本框架 .....   | 144 |
| 案例三 | 某建设项目环境影响报告表基本内容 ..... | 148 |
| 案例四 | 某装修工程施工组织设计（纲要） .....  | 153 |
| 案例五 | 某建设工程创鲁班奖工作情况 .....    | 160 |
| 附 录 | .....                  | 167 |
| 一、  | 中华人民共和国建筑法 .....       | 167 |
| 二、  | 中华人民共和国招标投标法 .....     | 181 |
| 三、  | 建设工程质量管理条例 .....       | 193 |
| 四、  | 建设工程安全生产管理条例 .....     | 207 |
| 五、  | 建设工程勘察设计管理条例 .....     | 223 |
| 六、  | 国务院关于投资体制改革的决定 .....   | 230 |
| 后 记 | .....                  | 244 |

政府投资项目是指使用各类政府投资资金，包括预算内资金、各类专项建设基金、国际金融组织和外国政府贷款的国家主权外债资金建设的项目。

政府投资项目的种类较多，规模有大有小，建设资金主要由各级政府安排。为提高政府投资项目决策的科学化、民主化和效益最佳化，必须认真做好建设项目的period前期工作。

### 1.1 项目的前期调研

政府投资项目的建设，前期调研与项目策划工作十分重要。建设项目设想的提出，往往都有其特定的政治、经济或社会生活背景。从简单而抽象的建设意图到具体复杂的工程建成，离不开项目策划，而前期调研又是项目策划的基础性工作。

首先，政府投资项目必须符合国民经济和社会发展规划。随着经济的发展，各级政府的财政收入增长迅速，政府投资也逐年增多。但由于我国仍处于社会主义初级阶段，基础设施较为薄弱，急需建设的项目较多。为把有限的建设资金用在刀刃上，必须认真分析研究拟建项目的必要性、可行性，主要应看项目是否符合国民经济和社会发展规划，是否属于与经济和社会发展密切相关的项目和国计民生工程。

其次，政府投资项目必须有足额的建设资金保障。政府投资项目的建设资金以政府投入为主，建设资金若无计划保障，项目很可能成为“马拉松”工程。过去，许多政府投资项目由于建

设资金准备不充分，有的甚至要求建筑施工企业以带资承包的方式进行建设，严重干扰了国家对固定资产投资的宏观调控，扰乱了建筑市场秩序，造成了拖欠工程款和农民工工资现象。2006年1月，建设部、国家发展和改革委员会、财政部联合下发了《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》，这种做法才得以全面纠正。

第三，政府投资项目必须具备最基本的建设条件。工程项目的建设涉及方方面面，光有必要性还不够，还必须具备可行性，也就是说最基本的建设条件必须满足。如选址必须恰当，必须符合城乡规划、土地利用规划和节能、环保要求，必须就近能解决水、电、路、气、通信等问题。

第四，政府投资项目前期必须进行深入细致的调查研究。政府投资项目一般由党政领导或有关部门根据上级指示精神、根据经济社会发展的形势与要求提出，起初只是设想，只有项目的大致轮廓。此时有关部门应该按照领导的意图深入项目拟建地点进行调查研究，探讨项目的必要性与可行性。如拟兴建大中型公共建筑，是否有必要，是否符合国家有关政策，建设规模多大恰当，建设用地是否能落实，建设资金是否有保障等等，必须逐一进行研究，然后将调研结果向有关领导汇报。必要时，有关领导也将参加项目的前期调查研究工作。通过调查研究和召开专家论证会、领导碰头会、办公会等会议反复讨论，项目的建设轮廓进一步清楚，必要性和可行性进一步明确，为项目的科学决策提供了依据。

江西省井冈山“一号工程”的建设是根据《中共中央国务院关于进一步加强和改进未成年人思想道德建设的若干意见》，由有关领导提出，经反复调研论证后确定的。

井冈山是中国革命的摇篮。1927年，毛泽东、朱德等老一辈无产阶级革命家在这里开创了第一个农村革命根据地，开辟了中国新民主主义革命走向胜利的道路，并孕育了伟大的井冈山精神。井冈山由此被誉为“中华人民共和国的奠基石”，成为全国

爱国主义教育和革命传统教育的重要基地。井冈山革命博物馆和其他旧居旧址是宣传井冈山革命斗争史的重要阵地，被中宣部命名为“全国爱国主义教育示范基地”。原井冈山革命博物馆是1959年建成开馆的，总建筑面积仅有2000m<sup>2</sup>。由于已建成时间比较长、规模较小，难以接待来自全国各地络绎不绝的参观者，亟待新建、维修和改造。

井冈山“一号工程”是以新建井冈山革命博物馆为主、以维修改造黄洋界、大井、小井等11处革命旧居旧址为辅的大型公共建筑工程，是一项完全由政府投资的建设项目。该项目自2004年初开始调研，先是井冈山革命博物馆组织人员调研，并逐级向上汇报，然后是中央宣传部、江西省委宣传部派员深入井冈山调研，在此基础上向中宣部、江西省委省政府领导汇报，得到了有关领导的重视和支持后才开始筹建的。前期调研期间对建设规模、投资、地点、方式等均作了深入的研究，形成了项目的基本轮廓。

**【特别提示】** 建设项目前期调查研究工作是项目建设的基础，基础好则项目建设顺。深入细致的调查研究，对于建设项目的科学决策有着重要的、不可替代的作用。好的政府投资项目如三峡工程等，都是在充分调查研究、广泛征求意见的基础上科学决策的。有的政府投资项目由于前期调查研究工作不够深入，对项目的必要性、可行性研究不够透彻，盲目建设、重复建设，不仅浪费了大量的政府投资，而且在群众中造成不良影响。

## 1.2 组建项目筹建班子

项目的前期调研工作告一段落且项目有一定眉目之后，为进一步做好项目的筹建工作，必须尽快组建项目的筹建班子，推行项目法人责任制，或“代建制”。

由于政府投资项目在当地有一定的政治影响，一般会成立以分管领导挂帅、有关部门的负责同志组成的领导小组，领导小组

下设办公室，或成立建设项目指挥部，具体负责该政府投资项目的建设。

建设项目指挥部或办公室承担该政府投资项目的业主职能，具有项目法人地位，在领导小组的领导下具体承担项目的筹建工作，责任重、权力大，选好人、用好人至关重要。

一是要选好项目法人代表，即项目总指挥或办公室主任。可从项目主管部门内部选调，也可从相关单位借调。要选政治素质高、组织能力强、廉政建设好、工作经验足、有一定威望的同志担任，着重考虑选具有较强的专业知识、具备项目建设系统管理工作实践经验的同志。项目法人代表还应掌握建设市场运作，会应用招标投标方法选择合格的建设企业（包括工程勘察、工程设计、工程施工或工程承包单位）和工程咨询与监理单位；能掌握和运用合同管理建设工程项目。项目法人代表选定后，上级领导或有关部门的领导要及时找该同志谈心，从工程建设的政治性、必要性、紧迫性等方面提出具体要求，并在廉洁自律方面提前打招呼。由于政府投资项目投资数量较大且大多为国有资金，加上目前工程施工承包管理体制上存在不少漏洞，若不加强廉政建设，很容易在经济方面出问题。

二是要选好项目筹建单位的一班人。根据项目的大小、类别和实际情况，本着“少而精”的原则选调相关专业技术人员和管理人员，同样要求选政治素质高、业务能力强、作风正派、敢于坚持原则的同志。从专业角度考虑应选建筑、结构、水电、暖通、材料、财会、预决算、档案管理等相关专业的同志。筹建人员选定后，有关单位的领导或项目法人代表要及时找这些同志谈心，讲清楚项目建设的目的意义并对具体工作提出要求，充分调动他们的积极性，使这一班人均能以饱满的热情投入项目建设中。

三是要建立健全管理规章制度。邓小平同志说过：要用制度管人。好的制度能催人奋进，坏的制度能使好人变坏。要高效率、高质量建设好政府投资项目，没有切实可行的规章制度作保

障不行。江西省井冈山“一号工程”办公室在成立之初，就制定了《办公室工作规范》、《公章管理使用制度》、《收发文管理制度》、《廉政制度》、《档案管理办法》、《公务接待制度》、《合同管理制度》、《设计变更及现场签证管理规定》、《施工相关要素管理规定》、《有关项目的采购管理规定》、《财务管理办法》等相关规章制度，并认真抓好制度的执行，从而确保了工程建设的顺利进行。

组建项目筹建班子的另一种做法是推行“代建制”。2004年《国务院关于投资体制改革的决定》中明确提出：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。国家发展和改革委员会、建设部、财政部也对推行“代建制”出台了相关管理办法。自1993年起，厦门市率先开展建设项目代建制试点，此后，上海、北京、江苏、浙江、重庆、贵州、安徽等省（市）相继以不同的方式推行代建制。深圳市自2002年起成立了市建筑工务局，政府投资项目统一由建筑工务局代建，竣工验收后移交给使用单位。江西省的一些政府投资项目也委托专业化的项目管理单位代建，如江西省档案馆新馆委托省工程咨询中心代建，赣州市博物馆委托专业代建公司代建，探索了不少经验。推行“代建制”，由代建单位组建项目的筹建班子，同样能实行建设项目法人责任制。推行“代建制”，有利于明确职责，将政府投资建设项目的管理职能委托给代建单位，可严格控制建设规模、建设内容、建设标准和项目预算，保障投资计划的贯彻执行；有利于项目管理，由专业公司全面负责建设项目的进度、质量、安全和现场施工管理，使项目管理更具有专业性；有利于遏制腐败现象，工程由代建公司代建，有效地防止了个别领导和使用单位插手工程的行为，主管部门可从繁重的具体事务中腾出手来为代建项目把好关，从源头上防止腐败；有利于降低工程投资，投资者可以通过合同管理的方式对项目投资进行全过程严格的控制，千方百计减

少浪费和不必要的开支，同时还可降低建设单位的管理费用。推行“代建制”有许多优点，当然也有需要完善的地方，值得认真总结、研究和推广。

**【特别提示】** 政府投资项目筹建班子的组建关系到该项目能否高质量按期建成，选好人、用好人是关键。项目筹建班子人员不宜过多，要精干务实、公道正派、不计较个人得失。若职责不明、人浮于事、贪图小利、不敢承担责任，是难以完成筹建任务的。筹建班子作为项目的具体组织者、实施者，还必须具有较强的组织纪律性，重大问题如设计方案的确定，设计、施工、监理单位的选定，总投资概算的调整等都必须经集体讨论后向领导小组或上级报告，切不可超越权限自作主张。当然，有关领导也应对项目筹建班子充分信任，放手让他们开展工作。推行“代建制”的政府投资项目，选好项目的代建单位，要求代建单位组建较强的项目筹建班子也非常重要。

### 1.3 编制项目建议书

《项目建议书》的编制是政府投资项目建设前期的一项重要工作，是建设项目能否获得批准的重要依据。《项目建议书》是对项目形成的具体设想，是向国家有关部门提出申请建设某一项目的建议文件。《项目建议书》的作用主要表现为：《项目建议书》批准即为项目立项，作为国家选择建设工程项目的依据，成为进一步进行可行性研究的依据。《项目建议书》应在项目前期调查研究的基础上，委托具有相应资质的规划设计单位或工程咨询机构编制。

《项目建议书》包含的主要内容有：

1. 项目背景。拟定项目名称、承建单位，列出项目编制依据，阐述项目提出的理由与过程，简述项目概况。
2. 项目建设的必要性与建设规模。根据项目提出的背景叙述项目建设的必要性，初步确定项目建设规模并陈述理由。