

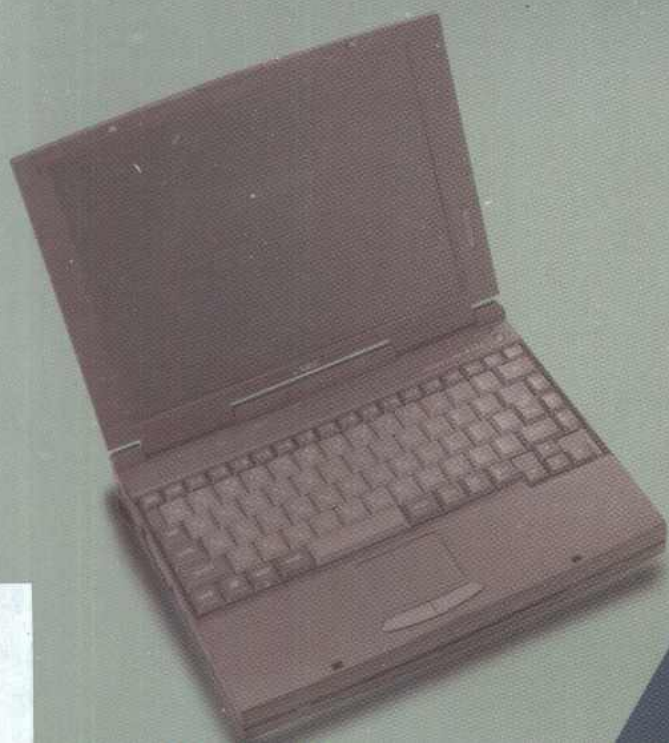
高等院校土木工程专业系列教材
GAODENG YUANXIAO TUMU GONGCHENG ZHUANYE XILIE JIAOCAI

建设

主 编：魏连雨
副主编：吕荣杰
主 审：苗长润

项目管理

j i a n s h e x i a n g m u g u a n l i



中国建材工业出版社

583

E284-42

U45

高等院校土木工程专业系列教材

建设项目管理

主 编 魏连雨
副主编 吕荣杰
主 审 苗长润

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设项目管理/魏连雨主编.-北京:中国建材工业出版社,
2000.7

ISBN 7-80159-015-5

I. 建… I. 魏… III. 建筑工程-项目管理 IV.F407.962

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 30741 号

内 容 提 要

本书根据土木工程专业教学的基本要求,并参考了大土木工程内各专业方向的特点而编写的试用教材。全书分土木工程建设项目工程技术经济和建设项目工程管理两大部分。主要内容有:工程技术经济部分,重点介绍工程经济学的基本理论与方法及其建设项目管理中的具体应用;工程管理部分重点介绍管理学的基本理论与方法及其建设项目管理中的应用。全书各章内容紧密关联,系统性强,并结合工程实例,通俗易懂。

本书可作为土木工程专业的必修或选修教材,也可作为有关专业师生教学参考用书,对土木工程技术人員更具有参考意义。

建 设 项 目 管 理

主 编 魏连雨

*

中国建材工业出版社出版 (北京海淀区三里河路 11 号)

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

北京丽源印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 16.25 字数: 373 千字

2000 年 7 月第一版 2001 年 3 月第二次印刷

印数: 3001—6000 册 定价: 25.00 元

ISBN 7-80159-015-5/TU·013

前 言

随着国家建设形势的发展和 21 世纪国家建设对专业人才的需求,我国近期对高等教育专业设置进行了较大幅度的调整,其中新设置的土木工程专业取代了过去的建筑工程、交通土建工程等四个相近专业。根据国家教育部门的安排,全国各高校从 1999 年起按新专业目录进行新生录取工作,建设部专业指导委员会也于 1999 年初下达了新土木工程专业的课程设置指导意见。比较而言,土木工程专业较过去各专业覆盖面要广泛得多,涵盖了原来近 8 个专业的内容,因此新专业的教学计划、课程内容调整以及新教材的编写就成为当前一项较为紧迫的任务。为适应这一形势的发展,河北工业大学、天津大学、天津城市建设学院等院校经过充分协商和研究,本着“探索、科学、先进”的原则和符合“大土木”的专业要求,联合编写了一套系列教材。由中国建材工业出版社向全国出版发行。

《建设项目管理》是在考虑到土木工程专业的学生及工程技术人员应该具有一定的技术经济和工程管理方面知识的基础上编写的。其中第二章到第七章,详细介绍了工程经济技术分析的基本内容,第八章到第十三章重点介绍工程管理的基本内容,第十四章简要介绍了有关信息管理系统的知识,其反映了现代化项目管理的内容和发展方向。具体编写分工为:第一、第二、第七章由河北工业大学管理学院张金锁编写,第三、第四、第五和第六章由河北工业大学管理学院吕荣杰编写,第八、第九、第十二和第十三章由河北工业大学土建学院姜方禄编写,第十、第十一和第十四章由河北工业大学土建学院魏连雨、李巧茹编写。全书由魏连雨、吕荣杰负责校核并统稿。在编写过程中,参阅了国内外众多学者的研究成果和著作,并得到部分兄弟院校和工程界专家的帮助,在此一并表示诚挚的感谢。

全书由河北工业大学苗长润教授主审。限于编者的理论水平和实践经验,书中不足之处在所难免,欢迎读者批评指正。

编 者

2000 年 5 月

第一章 绪 论

项目管理这一概念,产生于第二次世界大战期间,它是在投资项目日趋大型化、复杂化,项目管理的要求越来越高的这一背景下产生的。美国首先将这一理论应用到核武器和航空武器的研制项目中。直到20世纪50~60年代,才扩展到工业开发项目和工程建设项目的管理领域。

第一节 建设项目概念与分类

一、建设项目概念及特征

投资项目有广义与狭义之分。广义的投资项目是泛指在一定的约束条件下(如资金、技术、资源、时间、空间、政策等),投资主体为获得未来预期效益,将货币资本或实物资本投入盈利性或非盈利性事业,从事生产或服务经济活动,具有明确目标要求的一次性事业。在社会经济活动中,在不同的场合,投资项目有不同的含义。如在生产经营领域,有企业经营战略规划项目、新产品开发项目、技术引进项目、设备更新项目;在流通领域有以物资流通为内容的销售网络建设项目;在建设领域有以投资建设活动为内容的工程建设项目;在科研领域有以研究与开发为内容的高新技术、研究开发项目、中试项目等;在军事领域有各种军事项目等。有些投资项目只有投资行为而没有建设行为,如金融投资项目。

狭义的投资项目是指既有投资行为,又有建设行为的工程建设项目。

1. 建设项目概念

建设项目是投资行为与建设行为相结合的投资项目。投资是项目建设的起点,没有投资就没有建设;反过来,没有建设行为投资的目的就不可能实现,建设的过程就是投资的目的实现的过程,是把投入的货币转换成实物资产的过程(这是直接投资的特征)。

从项目管理的角度讲,应对工程建设项目的内涵和外延做出法律、政策规定。

建国以来,我国长期把“投资”限定为“基本建设投资”(如新建、扩建、改建、迁建、重建等工程),并将建设项目与建设单位混为一个概念,如曾把一个建设项目称为一个“建设单位”,而把建设项目内部的一个单项工程(如车间)称为项目。直到1967年国家科委和财政部设立了“更新改造投资”之后,才把基本建设投资与更新改造投资合称为“固定资产投资”,把相应的项目称为“建设项目”。这时仍把建设和投资看做是一回事,实际上,投资的内涵要比建设的内涵宽得多。

建设项目是投资项目中最重要的一类。一个建设项目就是一项固定资产投资项目,既有“基本建设项目(新建、扩建、改建、迁建、重建等工程)”,又有“更新改造项目”。什么是基本建设项目,目前理论界对此看法并不一致,多数认为基本建设项目是添置新固定资产的投资活动,包括固定资产的新建、扩建和改建等,属于固定资产外延扩大再生产的范畴。实际上,没有纯外延的基本建设项目。更新改造项目是以节约产品生产成本、提高

产品质量、增加新产品品种、治理“三废”和改善劳动安全条件为主要内容的投资项目，属于固定资产内涵扩大再生产范畴，但也有设备更新的简单再生产及包括部分扩大再生产的成分。

总之，建设项目是指需要投入一定量的资本、实物资产，有预期的经济社会目标，在一定约束条件下，经过研究决策和实施（设计和施工建设等）等一系列程序，形成固定资产的一次性事业。

从管理角度看，一个建设项目应是在一个总体设计及总概算范围内，由一个或若干个互有联系的单项工程组成的，建设中实行统一核算、统一管理的投资建设工程。

2. 建设项目的特征

建设项目一般应具有下列特征：

（1）具有明确的建设目标。建设目标既有宏观目标，又有微观目标。政府审核建设项目，主要审核建设项目的宏观经济效果和社会效果。企业则更多重视建设项目的盈利能力等微观的财务目标。

（2）是在众多约束条件下实现项目的建设目标。主要的约束条件有：①时间约束。即一项工程要有合理的建设工期时限；②资源约束。即一项工程要在一定的投资额度、物力、人力条件下来完成建设任务；③质量约束。即一项工程要有预期的生产能力、技术水平、产品质量或工程使用效益的要求。

（3）具有一次性和不可逆性。表现为投资建设地点一次性固定，建成后不可移动，设计的单一性，施工的单件性。工程建设与一般商品生产不同，不是批量生产。工程项目建设一旦完成，要想改变非常困难。

（4）投资巨大，建设周期长，投资回收期长，工程寿命周期长，其质量优劣，影响面大，作用时间长。

（5）风险大。由于工程项目建设是一次性的，建设过程中各种不确定性因素很多，因此投资风险性很大。

（6）项目的内部结构存在许多结合部，是项目管理的薄弱环节，给参加建设的各单位之间的沟通、协调造成许多困难，也是工程实施中易出现事故和质量问题的地方。

二、建设项目分类

按划分的标准不同，建设项目有不同的分类方法。

1. 按投资的再生产性质划分，可分为基本建设项目和更新改造项目，如新建、扩建、改建、迁建、重建（属于基本建设项目）；技术改造项目、技术引进项目、设备技术更新项目等（属于更新改造项目）。

（1）新建项目是指从无到有，“平地起家”的项目。即在原有固定资产为零的基础上投资建设的项目。按国家规定，若建设项目原有基础很小，扩大建设规模后，其新增固定资产的价值超过原有固定资产价值三倍以上的，也当做新建项目。

（2）扩建项目是指企、事业单位在原有的基础上，投资扩大建设的项目。如在企业原场地范围内或其它地点，为扩大原有产品的生产能力或增加新产品的生产能力而建设的主要生产车间、独立的生产线或总厂下的分厂；事业单位和行政单位增建的业务用房（办公楼、病房、门诊部等）。

（3）改建项目是指企、事业单位对原有设施、工艺条件进行改造的项目。我国规定：企

业为消除各工序或各车间之间生产能力的不平衡，增建或扩建的不直接增加本企业主要产品生产能力的车间为改建项目。现有企业、事业、行政单位增加或扩建部分辅助工程和生活福利设施（如职工宿舍、食堂、浴室等）并不增加本单位主要效益的，也为改建项目。

（4）迁建项目是指原有企、事业单位，为改变生产力布局，迁移到另地建设的项目，不论其建设规模是否扩大，都属于迁建项目。

（5）重建项目是指原有企、事业单位，因自然灾害、战争等原因，使已建成的固定资产的全部或部分报废以后又投资重新建设的项目。但是尚未建成投产的项目，因自然灾害损坏再重建的，仍按原项目看待，不属于重建项目。

（6）技术改造项目是指企业采用先进的技术、工艺、设备和管理方法，为增加产品品种、提高产品质量、扩大生产能力、降低生产成本、改善劳动条件而投资建设的改造项目。

（7）技术引进项目是技术改造项目的一种，少数是新建项目，主要特点是由国外引进专利、技术许可证和先进设备，再配合国内投资建设的项目。

2. 按建设规模（设计生产能力或投资规模）划分，可分为大、中、小型项目。

（1）工业项目按设计生产能力规模或总投资额，确定大、中、小型项目。

生产单一产品的项目，按产品的设计能力划分；生产多种产品的项目，按主要产品的设计能力划分；生产品种繁多的项目，难以按生产能力划分者，按投资总额划分；对改扩建、改造项目，按改扩建增加的设计生产能力或所需投资额划分。

（2）非工业项目按项目的经济效益或总投资额划分，可分为大中型和小型两种。

3. 按建设阶段划分，可分为预备项目（投资前期项目）或筹建项目、新开工项目、施工项目、续建项目、投产项目、收尾项目、停建项目。

4. 按投资建设的用途划分，可分为生产性建设项目和非生产性建设项目。

（1）生产性建设项目，即用于物质产品生产的建设项目。如工业项目、运输项目、农田水利项目、能源项目。

（2）非生产性建设项目是指满足人们物质文化生活需要的项目。非生产性项目可分为经营性项目和非经营性项目。

5. 按资金来源划分，可分为国家预算拨款项目、国家拨改贷项目、银行贷款项目、企业联合投资项目、企业自筹资金项目、利用外资项目、外资项目。

三、建设项目的构成

为项目管理及编制工程造价的需要，通常把建设项目分解为若干个独立单元和若干层次。一般把建设项目细分为四个层次：即单项工程→单位工程→分部工程→分项工程。

1. 单项工程

单项工程是指在一个建设项目中具有独立的设计文件，可独立组织施工，建成竣工后可以独立发挥生产能力或工程效益的工程，它是建设项目的组成部分。单项工程的划分原则是：

（1）主要生产设施：即直接用于产品生产的工程，如生产车间、生产装置等；

（2）辅助生产设施：指为主要生产设施服务的工程，如集中控制室、机修电修车间、仪器仪表修理室以及原材料、半成品、产成品仓库等；

（3）公用工程：如给排水工程（水泵房、水池、给排水管网）、供热工程（锅炉房、水

处理系统、热力管网)、供电系统、通信系统、热电站、热力站、煤气站、空压站等;

(4) 环境保护工程;

(5) 总图运输工程: 如围墙大门、传达室、汽车库、厂区道路等;

(6) 厂区服务设施: 如厂部办公楼、食堂、医务室、浴室;

(7) 生活福利设施: 如职工宿舍、职工医院、俱乐部、托儿所、子弟学校、商业服务设施等;

(8) 厂外工程: 如水源工程、厂外输电、输水、排水、通信、输油的管线, 还有公路、铁路支线等。

一个单项工程是由若干个单位工程组成的。

2. 单位工程

单位工程是指具有独立的设计文件, 可独立组织施工, 但建成后不能独立发挥生产能力或工程效益的工程。一个单位工程可以是一个建筑工程或设备与安装工程, 故称建安工程。

(1) 建筑工程, 按组成的性质与作用又分为:

① 一般土建工程: 包括建筑物与构筑物的各种结构工程;

② 特殊构筑物工程: 包括各种设备的基础、烟囱、桥涵、引水等工程;

③ 工业管道工程: 如蒸汽、输油、压缩空气、煤气等的管道工程;

④ 电气照明工程: 包括室内外照明设备的安装、线路铺设、变电、配电设备的安装等工程。

(2) 设备安装工程: 如各种加工设备、动力设备的安装工程。

每一个单位工程可进一步划分为若干个分部工程。

3. 分部工程

分部工程是按单位工程(如建筑物)的工程部位、设备安装工程的种类或施工使用的材料和工种的不同划分的。如土建工程可分为基础、地面、墙体、楼板、门窗、屋面、装修等分部工程。为了计算“工料”方便和便于组织施工, 一般土建工程可分为土石方工程、桩基工程、砖石工程、混凝土工程、钢筋混凝土工程、钢结构工程、地面工程、屋面工程、装饰工程等分部工程。

4. 分项工程

分项工程是指通过较简单的施工方法和过程就能建造出来, 并可以用较简便的方法计算出工料消耗量的工程。由于在同一个分部工程中, 影响工料消耗的因素差异很大, 因此有必要按照施工方法或不同施工材料, 对分部工程作进一步的分解, 如土方工程可分解为挖沟、铺设垫层、回填等工程。

这种分项工程的工料消耗标准就是概算、预算的定额, 再加上施工工人工资、材料及机械台班的预算价格, 就能计算出建筑工程及安装工程的造价。

第二节 建设项目周期

一、项目周期 (Project Cycle) 概念

人们的长期工程实践发现, 虽然一个项目的实施是一次性的, 但在国民经济活动中, 项

目一方面表现为交错出现,另一方面又表现为一个项目的结束和另一个新项目的继起,即周期性。建设项目周期,又称寿命周期,是指一个建设项目由筹划立项开始,直到项目竣工投产,收回投资,达到预期投资目标的整个过程,这一过程的结束往往是另一个新项目的开始,是一个循环过程。

项目的起点是项目概念的提出,项目结束是项目目标的实现。

按照项目自身的运动规律,建设项目将顺序经过投资前期,然后进入投资建设期,最后进入生产运行期,每一个时期又分为若干阶段。不同时期,不同阶段需要投入不同的资源,有着不同的目标和任务,因此有不同的管理内容、要求和特性。

项目周期理论是由发达国家和世界经济组织总结出的一套科学的阶段划分理论和管理理论与方法,该理论的应用可大大减少投资决策的失误和风险。如世界银行对任何一个贷款项目都要经过项目选定、项目准备、项目评估、项目谈判、项目执行和项目评价等六个阶段,从而保证世界银行在各国的投资项目保持较高的成功率。

我国根据建设项目自身的运动规律和管理需要,将建设项目划分为三个时期:投资前期、投资建设期和生产运行期。其中投资前期分为四个阶段:投资机会研究——选择项目、项目建议书——立项、项目可行性研究和项目评估决策。投资建设期分为六个阶段:项目选址、项目设计、制定年度建设计划、施工准备与施工、生产准备和竣工验收交付使用。生产运行期可分为三个阶段:项目后评价、实现生产经营目标和资金回收与增值。

项目管理学仅研究前两个时期的管理理论和管理方法。

二、建设项目各个阶段的工作任务

(一)、投资前期

投资前期指从投资意向形成到项目评估决策所经历的时间。这一时期的中心任务是对建设项目进行科学论证和决策,是项目管理的关键时期。项目的成立与否,规模大小,产品的市场前景,资金来源和利用方式,技术与设备选择等重大问题,都要在这一阶段完成,它是项目的研究决策时期,该时期分为下列四个阶段:

1. 投资机会研究——项目选择

机会研究是对项目内容的预见性描述和概括,目的是为找准投资领域和方向。机会研究主要是市场需求研究和资源研究,要将投资意向构思成项目概念。

2. 项目建议书——立项

项目建议书是投资机会研究的具体化,它以书面形式申述项目建设的理由和依据。

3. 可行性研究——项目决策的依据

可行性研究是投资前的关键环节,它要对项目进行科学的、客观的、详细的研究论证,提出可行性研究报告,作为项目评估和决策的依据。

4. 项目评估与决策

项目评估是对可行性研究报告的真实性、可靠性进行的评价,是项目决策的最后依据。

(二)、投资建设期

投资建设期是指项目决策后,从项目选址到项目竣工验收交付使用所经历的时间。这一时期的主要任务是通过投资建设使项目成为现实,一般要形成固定资产。投资建设期包括下列六个阶段:

1. 项目选址

从宏观上看,要考虑国家、地区的发展规划,产业布局,产业之间的关联状况,地区产业的集聚程度以及城市建设规划和环境保护等因素;从项目自身需要看,要考虑厂址的自然状况,原材料供应,地质、水文、气候、交通运输条件,燃料动力供应,土地资源等条件。项目选址是否适宜对项目的建设和投产后的生产经营活动会产生重大影响。

2. 项目设计

建设项目一般要下达设计任务书,根据设计任务书进行初步设计和施工图设计。初步设计是项目可行性研究的继续和深化,施工图设计是建设施工的依据。

3. 制定年度建设计划

一般来说,建设项目要跨年度实施,因此,通常以年为单位制定建设计划。

4. 施工准备与施工

施工准备的主要内容有:设备和建筑材料的订货与采购,根据施工图纸、施工组织设计和施工图预算,组织建筑工程的招标以及征地、拆迁等工作。施工是把项目设计图纸变成实物的关键环节,为保证施工的顺利进行和施工质量,在正式开工之前要认真审查施工的准备工作和施工条件,然后提出开工报告,经主管部门批准,才能动工兴建。

5. 生产准备

为使建设项目建成投产后,能正常运转并达到设计水平,必须在竣工验收之前,做好各项生产准备工作。生产准备工作主要包括:按进度计划培训管理人员和生产工人,组织人员参加设备的安装、调试、熟悉生产工艺流程和操作。

6. 竣工验收,交付使用

竣工验收的目的是为了保证建设项目建成后能达到设计要求的各项技术经济指标。竣工验收一般是先进行单项工程交工验收,然后进行全部工程整体验收。验收合格后,办理固定资产交付使用和转帐手续。

(三)、生产运行期

项目交付使用之后,便进入生产运行期,经过生产运行可实现项目的生产经营目标,归还贷款,收回投资,并产生资金增值以便使再生产继续进行。这一时期包括下列三个阶段:

1. 项目后评价

项目后评价是在经过一段时间的生产运行之后,对项目的立项决策、设计、竣工、验收、生产运营全过程进行总结评价,以便总结经验,解决遗留问题,提高建设项目的决策水平和投资效果。

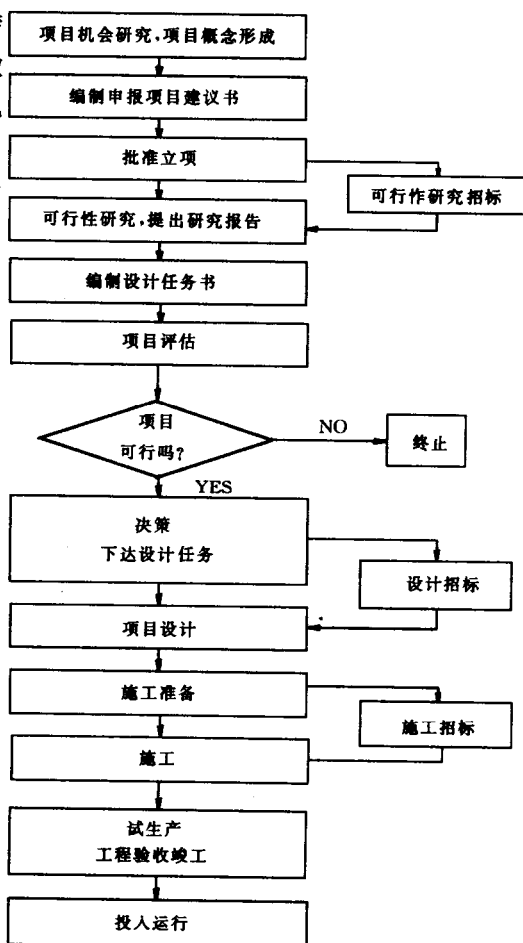


图 1-1 我国基本建设项目管理程序图

2. 实现生产经营目标

包括尽快生产出合格的产品, 并达到设计所规定的生产能力(通常称为达产), 按计划实现年度利润指标。这里最重要的是做好产品的市场开发。

3. 资金回收与增值

项目能否按计划归还贷款, 收回投资并达到资金增值的目的, 这是项目建设的根本出发点。

我国现行的基本建设项目管理程序如图 1-1 所示。

第三节 世界银行项目贷款周期

本节介绍世界银行贷款项目的管理程序, 其管理程序具有很强的科学性和典型性, 很有借鉴意义。

一、世界银行的项目贷款

1. 世界银行集团(World Bank Group)

世界银行集团是联合国组织中经营国际金融业务的机构, 由国际复兴开发银行(简称世界银行, 英文缩写 IRRB)、国际开发协会和国际金融公司三个机构组成。世界银行主要向发展中国家提供中、长期生产性贷款; 国际开发协会只向低收入的发展中国家提供长期无息优惠贷款; 国际金融公司则负责向发展中国家和私人企业提供贷款或参与投资。

世界银行是一个政府间的机构, 由联合国的会员国以认股的方式组成, 世界银行的最有权力机构是理事会, 由执行董事会负责世界银行的日常业务。

2. 世界银行的项目贷款

世界银行向发展中国家提供的贷款具有下列特点:

第一, 只贷给会员中低收入国家的政府和由会员国政府担保的公、私机构。

第二, 贷款与特定的建设项目相联系, 称为“项目贷款”。项目贷款占世界银行贷款总额的 90%。贷款项目需经世界银行精心挑选, 认真估算, 严密监督和系统分析。而且世界银行一般只提供项目所需资金的 30%, 项目费用中的当地开支部分应由借款国政府自己准备足额的配套资金。

第三, 贷款期限较长。少则数年, 多则 30 年~35 年, 并给予 4 年的宽限期。贷款利率较低, 一般低于资本市场利率, 甚至利率为零, 一般参照国际金融市场利率浮动。

第四, 借款国要承担汇价变动的风险。世界银行的贷款以它持有的货币按当时汇价折合为美元计价付给借款国, 借款国必须以同样的货币还本付息。这样, 借款国要承担因汇价变动而带来的风险。

第五, 贷款必须如期归还, 不能拖欠或改变还款日期。

第六, 贷款手续严密, 耗时较长。从提出项目, 到取得贷款, 要经过许多阶段, 一般要经过一年半到两年的时间。

二、世界银行“项目贷款周期”

借款国为顺利取得世界银行的项目贷款, 首先要了解世界银行的贷款政策和贷款计划。其次要熟悉世界银行对贷款项目的管理程序和要求, 以使本国提出的项目清单尽可能与世界银行的计划相一致, 并尽量符合世界银行的行动规则。借款国应根据本国经济发展的长

期规划，把适宜列入世界银行贷款的项目拟定一个较长期的贷款项目清单，再成立一个专门与世界银行打交道的机构（如中国投资银行）。

世界银行为确保其贷款有助于借款国的经济发展，项目获得成功并能如期收回本息，建立了一套严格的工作程序——项目贷款周期。该周期分为项目鉴别（又叫项目选定）、项目准备、项目评估、项目谈判、项目执行和项目评价六个阶段。

1. 项目鉴别（项目选定）

世界银行的项目贷款周期是从对项目意向的鉴别开始的，对项目意向的鉴别和初步筛选是这个过程的关键。在这个阶段，主要由申请借款国选定那些需要优先考虑并符合世界银行贷款原则的项目。它们必须是有助于实现国家地区的发展计划，而且按世界银行标准被认为是可行的项目。在过去，项目鉴别大都是由世界银行应申请借款国的要求负责进行。近年来，世界银行鼓励并帮助申请借款国自己进行项目鉴别。项目鉴别开始时应尽可能地考虑多个可供选择的方案，以便世界银行从中选优。

项目鉴别需要收集准确、完整的数据及其他各种资料，并从技术上、经济上进行综合分析，在认真比选的基础上编制详细的项目文件，送交世界银行备查。

项目鉴别中，申请借款国可编制“项目鉴别简报”，其中应明确规定项目的目标，列出项目的概要，说明完成项目的关键问题，安排好项目执行时间表，然后送交世界银行筛选。银行同意后就编入贷款计划，成为拟议项目。

2. 项目准备

申请借款国选定的项目取得世界银行初步同意之后即进入项目准备阶段。

项目准备工作主要是对项目进行可行性研究，可行性研究须由具备一定经验和水平的项目计划人员担任，借款国聘请咨询人员，其咨询工作要由世界银行加以管理和监督。进行可行性研究时，要充分估计和预测有关数据资料可能发生的错误，更要考虑完成项目目标可能遇到的障碍，并事先采取措施予以清除，这样，就可以减少项目执行的盲目性。

可行性研究包括技术可行性、组织体制的可行性、财务可行性、经济可行性和社会可行性的研究，然后由项目小组编制详细的项目报告或可行性研究报告，综合以上五个方面的情况作出全面的成本——效益分析，并具体确定借款国与世界银行在执行过程中的分工。

对大多数项目来说，在资金供应落实之前，具体工程设计应该完成，成本估算应该比较可靠，机构安排应该具体落实，财务计划应该制定。这样，可以保证项目的及时执行及其效果。

3. 项目评估

项目评估是项目周期中的重要阶段。一方面，世界银行直接参加这一阶段的工作，另一方面要对项目的各个方面进行全面检查，从而为项目执行奠定基础。

在技术评估中，关键是审查费用的估算和这种估算的依据，审查是否为意外情况做好准备。财务分析应审查项目的资金来源是否充足，项目收入能否偿还债务并获得相应的收益。此外，财务审查还包括项目所需原材料、电力、劳动力及劳务的来源、产品或劳务的成本与销售情况等内容。而经济分析则要审查项目对国家开发目标的贡献，一个项目如果对这个国家经济发展没有贡献，世界银行便不会提供贷款。

世界银行在深入调查和详细评估后，若认为该项目符合银行的贷款标准，就提出一份可行性研究的“绿皮报告书”，随后再提出一份“灰皮报告书”，作为同意贷款的通知。

4. 项目谈判

世界银行提出上述报告书后，就邀请申请借款国派出代表团到华盛顿就贷款协议进行谈判。谈判内容不仅包括贷款金额、期限、偿还贷款的方式，还包括为保证项目顺利执行所应采取的措施。在谈判中，世界银行与借款国还须订立一份财务合约，载明所有的财务目标，规定必要的收益率及其增长幅度。

谈判成功后，申请借款国与世界银行共同签署谈判协议，另由申请借款国的财政部，代表申请借款国签署担保协议。这两个协议报经世界银行执行董事会批准，批准后协议完成法定手续，并送联合国注册登记。

5. 项目执行

在项目执行阶段，借款国负责项目执行和经营，世界银行负责对项目监督。

在项目执行过程中，世界银行将不断派遣各种专家到借款国视察，并逐年提出“监督项目执行情况报告书”，而借款国则要编写项目进度报告，使世界银行据以掌握项目进展及贷款协议的执行情况。进度报告由专职机构审查，如果发现问题，世界银行可书面通知借款国或由世界银行派出工作组到实地调查解决。

6. 项目评价

世界银行在项目贷款发放完毕后一年左右，要对其资助的项目进行总结，此阶段称为项目总结评价或项目评价。

一般，先由该项目的银行主管人员准备一份“项目完成报告”，送世界银行“业务评议局”进行审查。世界银行对其资助的项目作出总结评价后，还要征求借款国对“业务评议局”审查的意见，并建议借款国编制自己的“项目完成报告”，其主要内容是：投资项目是否达到预计的收益效果？差距何在？如果没有，原因何在？投资项目是否已达到增产增收的目标？该项目预计受益者是否均已受益？如果没有，是什么原因？在项目执行过程中，由哪些经验教训应吸取？对于许多项目，大部分收益还有待将来实现，因此，在若干年后再进行第二次评价更为有利，这样能使人们获得更为深刻的认识。

世界银行经过长期的项目管理实践，为了适应时代的变迁，改革的需要和观念的变化，正在探索一种新的项目周期：即倾听、试验、示范、综合。将新的项目周期与原项目周期结合起来，可进一步提高项目评估的质量。

第四节 我国建设项目投资管理体制

前面两节分析了建设项目投资环境的各种因素，以及对投资环境的评价方法，本节在回顾我国投资管理体制沿革的基础上，重点介绍改革开放以来建设项目投资管理体制改革的状况，这既是投资环境的重要内容，又是对建设项目进行管理的政策指南。

我国建设项目投资管理体制的形成和发展，大体经历了四大阶段：

一、投资管理体制开创阶段（1949年～1957年）

这一阶段我国正处于国民经济恢复和第一个五年计划（1953年～1957年）时期，我国进行了以156项重点建设项目和694个限额以上建设项目为中心的经济建设。在经济体制和投资管理体制上效仿苏联，建立了高度集中统一的管理体制，建设项目由国家统一确定，建设投资由国家财政无偿拨给，建设物资由国家统一分配，设计、施工由行政部门统一指

派，对项目实施采取行政管理办法。企业没有投资决策权，也就谈不上承担投资责任。

二、投资管理体制反复调整阶段（1958年～1978年）

在这20年中，又可分为四个小阶段：

1958年～1960年“大跃进”时期。为适应经济的快速发展，调动地方的积极性，中央决定改革投资管理体制，改革的内容有：

（1）投资审批权限下放，扩大了地方项目的审批权限和基本建设投资计划的范围。中央除负责重大建设项目和主要产品新增生产能力的决策和管理外，各地方的建设规模、建设项目和投资使用方向均由地方统筹安排，企业自有资金投资也基本上由企业自己安排使用。由于权利下放过急，加上“左”的思潮冲击，造成了投资规模严重膨胀失控，比例关系严重失调。

（2）推行投资包干制。国家规定年度国民经济计划和预算确定的基本建设投资，对建设规模、竣工日期、工程质量和投资总额实行包干。这一规定由于“左”的干扰，造成了投资的严重损失和浪费。

（3）实行以地方为主的计划管理体制。

（4）取消了一些行之有效的管理程序。如无视建设程序，违反“先勘察后设计，先设计后施工”的原则，提倡“边勘察、边设计、边施工、边生产”，造成大量工程事故和投资的浪费。

1961年～1965年国民经济调整时期。从1961年开始贯彻“调整、巩固、充实、提高”八字方针，又把基本建设投资管理权集中到中央、中央局和省委三级，规定大中型项目一律由国务院和国家计委批准，一切基本建设项目都必须按审批权限报请批准，所有建设项目的设计要经过批准后才能列入年度计划，所有建设项目要在设计文件经过批准和各种建设条件落实后才能动工，各项基本建设工作都必须纳入计划，按基本建设程序办事。

1966年～1976年文化大革命时期。这一时期投资管理工作受到严重冲击，投资管理处于无政府状态，到1974年在邓小平同志坚持调整整顿方针指导下，实行了“四、三、三”比例分配投资的办法，即40%的投资由中央主管部门直接安排，30%由中央主管部门与地方协商安排，30%由地方统筹安排。

1976年～1978年新的“跃进”时期。这一时期投资体制基本上是恢复和整顿被破坏了的投资建设程序，一方面抓紧缩开支和整顿基本建设管理程序，另一方面大力整顿投资管理，总结建国以来基本建设的经验，但这一时期，经济工作仍继承了“左”的思想，不切实际地追求高指标，高速度，导致了新的投资膨胀。

综上所述从1949年～1978年三十年中，我国的固定资产投资管理体制虽经过多次变革，但其思想是限定在调整中央和地方的权责划分，很少触及国家和企业之间的关系，没有跳出行政管理的圈子。这一时期的投资管理体制是一种高度集中，统一计划的管理体制。

三、投资管理体制初步改革阶段（1979年～1990年）

自1978年党的十一届三中全会以来，我国在固定资产投资领域进行了计划、资金、物资、设计、项目实施等多方面的初步改革和探索。

1. 在投资计划管理方面

（1）除编制年度投资计划之外，开始着手编制中长期投资计划，使中、长、短期计划相结合，全国计划与地区、部门计划相结合，逐步形成新的投资计划体系。

(2) 缩小国家直接管理的指令性计划的范围,对多种投资分别采取指令性计划、指导性计划和估算指标加以控制、指导和管理。

(3) 建立建设项目前期工作计划制度。从1982年起,对拟在“七五”计划期间开工建设的279个重大项目,列入“六五”建设前期工作计划,开展可行性研究,编制计划任务书,做好建设前期准备工作。

(4) 从1982年,国家计委正式要求编制投资效益考核指标,指标中有固定资产交付使用率、新增生产能力交付使用率、大中型项目建成投产率、平均建设周期、单位生产能力平均投资、达到设计能力的时间等指标。

2. 在投资资金管理方面

(1) 改变了单一由国家预算拨款的无偿使用制度。自1985年以来实行“拨改贷”(对国家计划内投资项目实行拨款改为银行低息贷款,由无偿使用变为有偿使用)和银行贷款制度。

(2) 开拓投资资金市场,开辟多种融资渠道。企业投资除利用“拨改贷”之外,还可利用银行的信用贷款、外国政府和外国金融机构的借入资金、与外商合资、合作经营资金以及发行企业债券筹资等方式。

投资正在由单一的国家投资主体,向多元投资主体和多种资金渠道的格局转化。

(3) 建立国家基本建设基金制,成立国家专业投资公司。在中央一级成立了能源、交通、原材料、机电轻纺、农业、林业六个国家专业投资公司,负责管理和经营本行业中央投资的经营性项目。

3. 在项目决策管理方面

(1) 放宽建设项目的审批权限,简化审批手续。1984年以前,对限额以上的建设项目,国家计委要审批项目建议书、可行性研究报告、设计任务书、初步设计和开工报告五个文件。1985年以后,对生产性项目,按生产规模划分的大中型项目,国家计委只审批项目建议书和设计任务书。按资金限额划分的大中型项目,包括地方、部门利用外资的项目,由国家计委审批的限额做了较大幅度的提高。项目经批准后,即可进行设计、招标。其他各项,如可行性研究报告、初步设计、开工报告由各部门、各地方自行审批。与此同时,扩大了企业投资决策权,企业的技术改造项目 and 必要的福利设施,企业有权进行投资决策。非生产性建设项目,凡建设条件,部门、地方能自己解决的,原则上由部门、地方自行审批。1984年5月国务院“关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定”,扩大了企业安排技术改造项目的权力,对经批准进行总体改造规划的大型骨干企业,其单项工程不再报批,由企业自己安排。

(2) 建立项目可行性和项目经济评价制度。为了改进建设项目管理,做好建设前期的准备工作,避免和减少投资决策失误,提高投资的经济效果,国家计委于1983颁布了《关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法》,规定大型工业交通项目、重大技术改造项目、利用外资项目、技术引进和设备进口项目都要进行可行性研究,其它项目有条件时,也应进行可行性研究。1987年9月国家计委颁布了《关于建设项目经济评价工作的暂行规定》,规定各个投资主体、各种投资来源、各种筹资方式兴办的大中型基本建设项目、限额以上技术改造项目,均应按国家计委颁布的《建设项目经济评价方法》和相应的评价参数进行评价。

4. 在勘察设计管理方面

(1) 设计单位由事业单位转为企业单位,由国家拨给事业费开支,改为从基本建设投资中提取设计费;

(2) 打破部门、地区限制,开展设计招标竞争;

(3) 组建工程咨询公司和工程承包公司;

(4) 对设计程序进行修改补充,项目的设计程序要经过以下阶段:根据国民经济长远规划和地区布局的要求,编制计划任务书(设计任务书),经批准后进行勘察设计,初步设计经过批准列入国家年度计划后,组织施工图设计,然后再组织施工。

5. 在项目施工管理方面

(1) 全面推广基本建设投资包干责任制。1984年9月国家颁布了《基本建设项目投资包干责任制办法》,规定建设项目的总承包单位应在五个方面进行包干:

① 包投资。以国家批准的设计概算所确定的投资额为基础,结合项目的具体情况,分别采取按概算包干,按施工图预算加系数包干,按新增单位生产能力造价包干。

② 包工期。以国家计划或主管部门批准的合理工期为准。

③ 包质量。以有关的技术标准、规范以及设计要求的工程质量标准为准。

④ 包主要材料用量。

⑤ 包形成综合生产能力。工业项目要按设计规定,把主体工程、配套工程和“三废”治理工程同时建成,按规定的建设规模形成综合生产能力。非工业项目要包建成合格交付使用。

⑥ 在六个主要部门(石油、化工、煤炭、冶金、有色金属、铁道)实行投入产出包干制,对少数大中型项目实行决策招标制。

(2) 实行建设工程招标承包制。1984年11月,国家计委和建设部颁布了《建设工程招标投标暂行规定》,这一规定打破了长期存在的按行政隶属关系层层分配施工任务,指派施工单位的作法,在建筑业引入了竞争机制。

6. 在项目组织管理方面

除原有的建设单位自营、建设单位向承包单位发包及工程指挥部三种方式外,1984年11月,国家计委和建设部联合颁发了《工程承包公司暂行办法》,规定“工程承包公司是组织工程项目建设的企事业单位,是具有法人地位的经济实体”。工程承包公司的主要任务是在国家计划指导下,接受建设项目主管部门或建设单位的委托,对建设项目的可行性研究、勘察设计、设备询价与选购、材料订货、工程施工和竣工投产实行全过程承包或部分承包,并负责对各项分包任务进行综合协调管理和监督工作。

从上述投资领域各个主要方面的改革可看出,改革开放十一年中(1979年~1990年),传统的投资管理体制已发生了很大变化,以各种经济成份、多元投资主体、多种投资渠道、多种投资方式以及多层次投资决策为特征的投资格局正在形成中,并已开始探索运用经济、法律和行政相结合的调控手段,对建设活动进行间接管理,为我国的建设事业注入了新的活力。

尽管投资管理体制进行了多方面的改革,投资建设也取得了巨大成就,但改革中避开了投资经济关系中深层次的矛盾(投资产权界定问题),又由于旧体制尚未彻底打破,故对投资活动的影响仍较大。投资领域中长期存在的投资需求“饥渴症”引发的投资规模失控、

盲目投资、重复建设、投资结构不合理以及投资效益不高等一系列根本性问题并没有得到实质性的解决，改革还很不彻底，投资管理体制深化改革需要继续深化。

四、投资管理体制深化改革创新阶段（1991 年至今）

改革进入 90 年代以后，投资管理体制面临着许多深层次的问题需要解决。这些问题主要有：

1. 投资的风险约束机制还没有建立起来

从投资决策到实施全过程，严格的责任约束和法律约束机制始终没有真正建立起来，已经颁布的投资包干责任制、招标投标制、合同制和项目责任制并没有全面贯彻落实，国有单位投资吃国家大锅饭的体制还没有打破，国有企业内在的自我投资约束、自担风险、自求发展的运行机制还远未建立起来。

2. 从投资资金渠道来看

多渠道筹资格局仅仅是刚刚开始，企业筹集资金的渠道和环境仍很狭窄，在资金使用上仍程度不同地受政府的直接控制。

3. 从投资主体看

形式上多元化的投资主体形成了，但由于政企分离不彻底，实质上企业仍未脱离政府部门的附属地位，尤其是国有企业，因缺乏自我积累能力和受行政隶属关系的制约，企业还没有成为实际上的投资主体，还不能自主地参加市场竞争。

4. 从投资管理角度看

投资的宏观管理多头，政令不统一，行政手段仍在投资管理中占主导地位。

5. 从投资决策角度看

项目决策基本上还是中央与地方、部门与部门之间的行政性分权，审批的程序和手续虽有简化，但未根本改变行政性项目审批制度。

要从根本上解决项目管理领域存在的上述问题，必须深化改革，建立与社会主义市场经济体制相适应的投资管理体制，以实现由市场对资源配置起基础性作用。自党的十四届三中全会以来，与建立社会主义市场经济体制相适应，投资体制改革正在深化，改革的主要方面有：

1. 明确各类投资主体的投资范围，主要靠市场配置建设资金。为此要根据投资活动的性质及市场竞争状况，将建设项目分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目。竞争性投资项目以企业为基本的投资主体，并通过市场融资。基础性投资项目以中央政府政策性投融资为主，并取得社会资金、企业资金和外资参与投资。公益性投资项目由各地方政府运用财政资金投资。

2. 进一步明确投资主体，界定投资产权。对国家投资项目，国务院将通过授权的办法，明确一批具有法人地位的国家投资主体（不同层次的投资公司），代表国家行使国有资产投资者的职权，并承担相应的风险。地方政府也要明确地方投资主体。企业法人是企业投资的主体。

3. 开始落实企业的投资决策权。1992 年 7 月国务院颁布了《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，明确规定企业遵照国家的产业政策进行经营性建设，能够自行解决建设和生产条件的，由企业自主决定立项，政府有关部门备案。条例还对企业的投资范围决策权限、责任约束作了具体规定。尽管落实得不尽理想，但规定由企业自主决策，毕竟是投融