



公共管理硕士(MPA)系列教材

公共项目管理与评估

齐中英 朱 彬 编著

MPA

科学出版社
武汉出版社



公共管理硕士(MPA)系列教材

公共项目管理与评估

MPA

齐中英 朱彬 编著

科学出版社
武汉出版社

内 容 简 介

本书是针对 MPA(公共管理硕士)教育而组织编写的系列教材之一。现代社会许多活动内容都是以项目的形式组织和实施的,本书从公共管理学科的观点出发,系统地介绍了公共项目的概念、基础理论与方法,公共项目需求预测与实施条件评估、投资估算与资金筹措方案评估,公共项目的合同管理、风险管理及公共项目的审计等内容,并结合实际案例进行了讨论。

除 MPA 学员之外,本书也可作为高等院校管理类专业的本专科生教材以及政府相关人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

公共项目管理与评估/齐中英,朱彬编著. —北京:科学出版社,2004
(公共管理硕士(MPA)系列教材/夏书章主编)
ISBN 978-7-03-013557-5

I. 公… II. ①齐…②朱… III. 公共管理:项目管理—研究生—教材
IV. F062.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 052255 号

责任编辑:陈亮 王伟娟 邱璐 李俊峰/责任校对:包志虹
责任印制:张克忠/封面设计:陈敬

科学出版社

北京东黄城根北街 16 号
邮政编码:100717

武汉出版社

武汉汉口新华下路 103 号
邮政编码:430015

出版

北京双青印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2004 年 7 月第 一 版 开本:720×1000 1/16
2007 年 4 月第三次印刷 印张:26 插页:2
印数:4 501—6 000 字数:496 000

定价:33.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

□ 主 编

夏书章 全国MPA教育指导委员会顾问 中山大学教授

□ 副主编

刘嘉林 全国MPA教育指导委员会副主任委员 人事部公务员管理司司长

□ 编 委 (以姓氏笔画为序)

尤建新 全国MPA教育指导委员会委员 同济大学教授

汤书昆 全国MPA教育指导委员会委员 中国科技大学教授

齐二石 全国MPA教育指导委员会委员 天津大学教授

齐中英 全国MPA教育指导委员会委员 哈尔滨工业大学教授

宋晓平 全国MPA教育指导委员会委员 西安交通大学教授

张 跃 全国MPA教育指导委员会委员 北京科技大学教授

沙基昌 全国MPA教育指导委员会委员 国防科学技术大学教授

汪继祥 科学出版社社长 编审

姚先国 全国MPA教育指导委员会委员 浙江大学教授

娄成武 全国MPA教育指导委员会委员 东北大学教授

郝晋珉 全国MPA教育指导委员会委员 中国农业大学教授

徐枋巍 全国MPA教育指导委员会委员 北京航空航天大学教授

徐晓林 全国MPA教育指导委员会委员 华中科技大学教授

顾建光 全国MPA教育指导委员会委员 上海交通大学教授

彭小华 武汉出版社社长 编审

MPA

作者简介

齐中英，男，1957年出生，现任哈尔滨工业大学管理学院副院长，教授，博士生导师。教育部公共管理硕士(MPA)教育指导委员会委员，黑龙江省科技经济顾问委员会宏观经济组副组长。主要研究领域技术经济理论与方法、风险分析与管理、可持续发展理论、创新管理，多次承担国家自然科学基金等研究项目。先后多次获省、部级科技进步奖多项。

朱彬，女，1959年出生，管理工程硕士学位，现任哈尔滨工业大学管理学院副教授。主要研究方向：技术创新与技术转移、风险投资、项目管理等方面的研究工作，参加并完成多项科研课题研究，在《数量经济技术经济研究》、《管理工程学报》等各种学术刊物，发表论文近三十篇。

总 序

提高公共管理水平是当务之急

发展经济，固然要重视提高经济领域的管理水平，但如果公共管理水平不能及时得到相应的提高，那就或迟或早地会产生这样或那样的消极影响，有时甚至非常严重。一个常见和简单的例子，如某些行政审批手续，在发达国家两三个小时可以办妥的事情，而在某些发展中国家和地区，却要两三天、两三周、两三个月，甚至两三年或更久。这就是公共管理方面存在的差距！究其原因，总少不了人员素质问题。

近现代对管理的研究，是从工商界开始的，并将管理学作为一门新兴学科来建立和发展，一直保持着最积极、最活跃以及不断创新的研究状态和势头。其理论观点和学派之多，有“理论丛林”之称。新的管理理论、方法、体制，很多首先在经济领域提出、试行和实施，然后推广、普及到其他领域。值得注意和必须指出的是：在企业管理研究的带动下，研究管理之风逐渐形成和进入其他管理领域。在时间顺序上，公共管理学科的问世，正是紧随其后之事。

本来，社会经济要发展，各级政府和所有公共部门的工作，都必须予以密切配合和大力支持，而不能有所妨碍。否则，社会便难以顺利向前发展，更不用说加速发展了。可见，发展和繁荣经济必须提高公共管理水平是大势所趋。

我国在实行以经济建设为中心的改革开放过程中，为了提高管理人员素质，继引进MBA教育之后，又让MPA教育“登陆”，是非常及时的。首批开办MPA教育的24所高校面临的共同困难之一，是缺乏能够理论结合实际、学以致用，既有中国特色，又同国际接轨的教材。经过认真讨论，决定采取分头编写的办法，以便发挥优势，共同提高。

这套系列教材是13所高校（由北到南为哈尔滨工业大学、东北大学、北京航空航天大学、北京科技大学、中国农业大学、天津大学、西安交通大学、中国科学技术大学、上海交通大学、同济大学、浙江大学、华中科技大学、国防科学技术大学）通力合作的成果，受到各校领导的高度重视和武汉出版社、科学出版社的热情帮助。尽管通常“第一个火车头”是不会很完善的，但是从无到有，难能可贵。而且据我了解，编写者们原有基础较好，研究有素，态度积极，他们努力使这套教材实现预期目标。相信经过试用，再进行修订、补充、加工，必将更加符合要求。提高公共管理水平毕竟是当务之急，我们有理由对中国的MPA教育寄予厚望。

夏书章

2001年8月于广州

前 言

公共投资项目是经济系统和社会生活系统的重要组成部分，为整个社会运转提供基础条件。许多公共投资项目投资大、风险大、影响大，一旦项目成功，马上将形成巨大的生产力，并影响着相关的诸多产业、部门，影响着区域经济的发展与产业结构的再造。如果项目失败，那么会给国家带来沉重的负担，如资源环境的破坏和污染，甚至是整个生态系统的严重失衡。公共投资项目大多数集中于为社会发展服务的公益性项目，这些项目非赢利、难以赢利或投资回收期较长，又往往是国家或区域经济发展必不可少的基础设施，它们关系到改善投资环境、改善人民生活、加强国防安全等问题，所以政府投资项目所占比例相对较大。

近年来，在我国采取加大固定资产投资拉动经济发展，以及加入世界贸易组织（WTO）不断加大对外开放的环境下，公共投资项目的数量、投资规模急剧增长，公共项目资金的来源及管理的复杂程度发生了巨大的变化。虽然我国公共项目的管理水平有了很大的提高，但从目前公共投资项目中出现的一些问题看，一些公共项目在管理上也存在较大的缺陷和漏洞。例如，出现了许多“豆腐渣”工程、“三超”工程、“胡子”工程；一些单位和个人挤占、挪用建设投资；一些项目的招标投标制、工程监理制、合同制等存在诸多问题。所有这些使得公共投资项目管理与评估日益受到社会与公众的密切关注。

近年来，我国面向政府公务员和非政府组织管理人员的培养需要，开始试办了公共管理硕士（MPA）教育。公共项目管理是MPA知识结构和培养方案中不可缺少的内容。本教材即根据MPA的课程体系设置，充分考虑MPA的教学需要来组织内容。针对公共投资项目的特点，本教材将公共投资项目管理划分为项目实施前评估、项目实施中管理与项目完工后

评估三大部分。首先,本教材的第一至第七章,系统地论述了公共项目实施前有关项目评估的基础知识、原理与方法,较为详细地介绍了公共项目公众需求分析、实施技术条件评估、投资估算与资金筹措方案评估、公共项目的经济评价、公共项目的社会评价及公共项目的风险评估。然后,第八至第十一章着重对公共项目的采购与合同管理、公共建设项目的监督管理、公共投资项目审计的有关理论、方法与实际操作应用,结合我国公共项目管理的实际现状与问题等内容,进行了详细的介绍。最后,第十二章对公共项目后评估的基本内容、程序与方法等进行了论述。本教材注重理论与实际相结合,运用了大量的实际案例,实用性强;注重原理与方法的可操作性,便于读者运用所学的理论与方法,解决实际问题;内容选择重点突出,系统性较强;每章后面附有练习题,供读者学习理解与巩固之用。

本教材可作为高等院校公共管理硕士(MPA)专业课程的教学用书和培训机构的培训教材,也可以作为广大公共项目管理人员及行政人员的实用参考书。同时,也可供建设和监理单位参考。

本教材编写的分工情况如下:第一、六、七章由齐中英编写;第二、五、八、九、十、十一章由朱彬编写;第三章由梁大鹏编写;第四、十二章由李向阳编写。全书由齐中英、朱彬统稿。本书在编写和出版的过程中,得到了科学出版社的大力支持和协助,编者对此表示诚挚的谢意。由于时间仓促和作者水平所限,书中难免有缺点和不足之处,恳请读者批评指正。

编者

2004年7月于西安

目 录

第一章 绪论	1
第一节 公共项目的概述	1
第二节 公共项目的特征	7
第三节 公共项目评价的概念与方法	12
第四节 公共项目管理体系与实践	21
思考题	30
第二章 基础理论与方法	31
第一节 资金的时间价值	31
第二节 经济效果评价指标	41
第三节 投资方案结构与评价方法	52
思考题	63
第三章 公共项目需求预测与实施技术条件评估 ...	64
第一节 公共项目需求预测	64
第二节 项目生产建设条件评估	90
第三节 项目技术方案评估	94
思考题	99

第四章	投资估算与资金筹措方案评估	101
第一节	公共项目投资的构成与估算	101
第二节	公共项目融资的选择	112
第三节	公共项目融资方案分析	116
第四节	投资估算案例分析	118
思考题		122
第五章	公共项目经济评价	124
第一节	公共项目经济评价方法概述	124
第二节	公共项目成本与收益分析	126
第三节	公共项目的财务评价	132
第四节	公共项目国民经济评价	148
第五节	公共项目的成本-收益评价	162
第六节	公共项目的成本-效用评价	166
思考题		173
第六章	公共项目的社会评价	175
第一节	公共项目社会评价的目的和意义	175
第二节	公共项目社会评价的主要内容	180
第三节	公共项目社会评价指标设置	188
第四节	公共项目社会评价的基本方法	197
思考题		201
第七章	公共项目的风险评估	202
第一节	公共项目风险概述	202

第二节	公共项目的风险识别与评价	206
第三节	公共项目的风险管理	216
思考题	225
第八章	公共项目采购管理	227
第一节	公共项目采购的特征、内容与方式	227
第二节	公共项目的招标采购	236
第三节	我国政府投资项目采购资金拨付管理	260
思考题	267
第九章	公共项目的合同管理	269
第一节	项目合同特点、分类与内容	269
第二节	项目合同的签约与履行	281
第三节	项目合同纠纷的处置	290
第四节	公共建设项目施工合同管理	296
思考题	302
第十章	公共建设项目的监督管理	303
第一节	工程建设监理概念、性质与任务	303
第二节	公共建设项目监督管理模式	308
第三节	监理单位的选择与管理	316
第四节	监理案例分析	326
思考题	335

第十一章 公共项目审计	336
第一节 项目审计的含义及其目的	336
第二节 项目审计的范围、深度和频率	342
第三节 项目审计内容	344
第四节 项目审计的程序	349
第五节 审计案例分析	351
思考题	372
第十二章 公共项目后评估	373
第一节 公共项目后评估的概念和作用	373
第二节 公共项目后评估的阶段程序	379
第三节 公共项目后评估的基本内容	381
第四节 公共项目后评估的方法	385
第五节 综合后评估结论与后评估报告	396
思考题	403
参考文献	404

第一章 绪论

第一节 公共项目的概述

现代社会许多活动内容都是以项目的形式组织和实施的。世界银行根据其经营贷款业务的需要把项目解释为：“所谓项目，一般系指同一性质的投资（如设有发电厂和输电线路的水坝），或同一部门内一系列有关或相同的投资，或不同部门内的一系列投资（如城市项目中市区内的住房、交通和供水等）。项目还可以包括向中间金融机构贷款，为它的一般业务活动提供资金，或向某些部门的发展计划发放贷款。项目通常既包括有形的，如土木工程的建设 and 设备的提供；也包括无形的，如社会制度的改进、政策的调整和管理人员的培训等。”

人们还可以从更为一般的意义上来理解项目的含义，即项目是要在一定时间里，在预算规定范围内需达到预定质量水平的一项一次性任务。站在不同角度，对项目概念的理解虽然不尽相同，但现代项目的共性是指那些作为管理对象，按限定时间、预算和质量标准完成的一次性任务。其主要特征如下：

(1) 项目实施的一次性。这是项目的最主要特征。项目没有完全相同的两项任务，其不同点表现在任务本身与最终成果上。只有认识项目的一次性，才能有针对性地根据项目的特殊性进行管理。

(2) 项目有明确的目标。项目的目标有成果性目标和约束性目标。成果性目标是指项目的功能要求，即设计规定的生产产品的规格、品种、生产能力目标。约束性目标是指限制条件，如工程质量标准、竣工验收投产

使用、工期、投资目标、效益指标等。

(3) 项目作为管理对象的整体性。一个项目是一个整体，在按其需要配置生产要素时，必须追求高的费用效益，做到数量、质量、结构的总体优化。

(4) 项目与环境之间的相互制约性。项目总是在一定的环境下立项、实施、交付使用，要受环境的制约；项目在其寿命全过程中又对环境造成正负两方面的影响，从而对周围环境造成制约。

一、项目的一般分类

(一) 竞争性项目和非竞争性项目

投资主体的特定目的往往是通过投资项目所提供的产品或劳务来实现的。根据项目自身在市场环境下的运行机制的特点，投资项目可分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目。

竞争性投资项目是指那些产品投资收益比较高、产品供求与价格由市场自发调节、竞争性比较强、垄断程度低、个别厂商的投资行为不对该产品的总供求产生明显影响的项目。竞争性项目的投资目的在于追求项目的投资利润率。因此，这类投资项目只需根据其投资效益高低进行决策。这类项目的投资主体一般是企业和私人。

基础性投资项目主要是指那些具有自然垄断性、建设周期长、投资额大而收益低的基础设施建设项目。基础性投资项目是为全社会或其中一些部门运行提供共同需要的产品或劳务的项目（一般为准公共产品投资项目），如交通、电力、通信、供水、市政建设等部门。这类项目大多具有较强的垄断性，因此，许多国家也将垄断性强、项目经营过程中不能完全按市场经济规律运行的一些行业的项目归为基础性投资项目。基础性投资项目具有投资规模大、建设周期长、垄断性强，及产品或劳务价格变化对国民经济其他部门影响大等特点。这些特点决定了其投资运行过程具有特殊性，不少国家的政府都对这些产业及其投资进行适当的管理或直接经营。这类项目通常属于政策性投融资范围，由政府集中必要的财力、物力，通过经济实体担当投资主体。政府作为投资者直接参与经营，效果往往不尽如人意。主要表现在：国家财政资金紧张，政府为了保证其他部门的活力，又有意识地维持基础性产品的低价格，导致基础产品供给不足，

成为国民经济发展的瓶颈。国家直接经营，财产主体虚置，导致经营效率低下。近年来，随着我国投资体制改革的不断深化，越来越多的大型骨干企业、外商资金进入这一领域，国家在基础性项目的投资中所占的比例逐步减少，减轻了国家的财政负担，同时增加了基础性产品的供给，提高了基础设施的运营效率。不过由于基础性投资具有投资规模大、建设周期长、自然垄断性强、社会影响大等特点，政府必须对其实施管制。否则，自然垄断性将会导致该行业的高利润，这会给其他部门带来不利影响。因此，政府对基础性投资及其运营价格都应进行管制。

公益性投资项目是指那些不以赢利为目的，为实现一定的社会职能或满足社会的公共需要及人民福利而进行的投资项目，包括科技、文教、卫生、体育和环保等事业的投资，公、检、法等政权机关的建设投资，以及政府机关、社会团体办公设施、国防建设等投资。这类项目由于不以赢利为目的，所以其产品或劳务是以低价或免费方式向社会各阶层提供的。这类产品或劳务经常处于短缺或相对短缺状态。这类投资项目主要由政府财政资金安排，并由政府担任项目的直接经营主体。政府进行的公益性投资的大小，来自于其短缺程度所引起的社会政治压力的大小。

（二）政府投资项目和非政府投资项目

按投资主体和资金来源划分，可分为政府投资项目和非政府投资项目。

政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展，从满足社会的政治、文化、国防和日常生活需要出发，由政府通过财政投资，发行国债或地方财政债券，利用行政事业性收入或外国政府赠款，或利用政府的信誉和财政担保，向在证券市场、资本市场融资的国内外金融组织贷款来建设的固定资产投资项目。按照资金来源可以分为财政性资金项目（包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目）、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。在政府投资项目中，资金来源往往包含政策性贷款和债券，如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券等，甚至涉及来自商业性银行或金融机构的贷款，同时，也不排除来自事业收入、捐款、赠款和国内外贷款等。

非政府投资项目，是指项目的投资来源与国家财政投入无直接联系或在项目资金筹集中无直接、间接利用政府信誉的项目。非政府项目的投资

主体可以是国有企业、集体单位、外商和私人投资人等。

(三) 投资项目和非投资项目

投资项目是将一定数量的资金或有形、无形的资产投放于某种对象形成实物资产，以取得一定的经济收益或社会效益的活动。投资项目种类繁多，根据国家的有关标准对投资项目的分类为：按管理需要分类，可分为基本建设项目和技术改造项目；按行业投资用途分类，可分为生产性项目和非生产性项目；按投资性质分类，可分为新建项目、扩建项目、改建项目、恢复项目和迁建项目；按建设规模分类，可分为大型、中型、小型基本建设项目和限额以上（以下）更新改造项目；按工作阶段分类，可分为预备项目、筹建项目、建成投产项目和收尾项目；按投资资金来源分类，可分为国家预算拨款项目、银行贷款项目、自筹资金项目和利用外资项目等。

非投资项目是指非实物资产形成的项目，但并非意味着没有资金的投入，而是指投资完成后一般不直接形成经营性实体。这类活动更偏重于较强的智力因素的作用，具有特定的经济效果和社会效益的活动。诸如政府采购项目、资产评估项目，软件开发项目，管理咨询项目，审计项目，科技研究项目等都属于非投资项目的范畴。随着全球经济的高速发展和改革的不断深化，第三产业的蓬勃发展以及信息技术的广泛应用，非投资项目的运用将越来越广泛地受到人们的重视。

二、公共项目的概念

社会经济活动的目的，是不断地满足人们日益增长的物质文化需要。一般地说，人们的生活消费是社会的最终消费。基本建设和生产系统消耗的是投资品，属于中间消费。居民生活消费可以分为两大类：一类是直接的个人消费品，如用于吃、穿、用、住（住宅）、行（汽车、摩托车）等；另一类是公共消费品。提高人们的生活水平，不仅需要注意满足对个人消费品的需求，同时，公共消费品，如交通、通信、供水、供电、供热、休闲、旅游等公共设施是否发达、完善、便捷、廉价，阳光、大气、水资源等生存环境是否优质、充足，也是提高人民生活水平和生活质量十分重要甚至是必不可少的组成部分。

公共项目是指直接或间接向社会提供公共消费品。它以促进国民经济