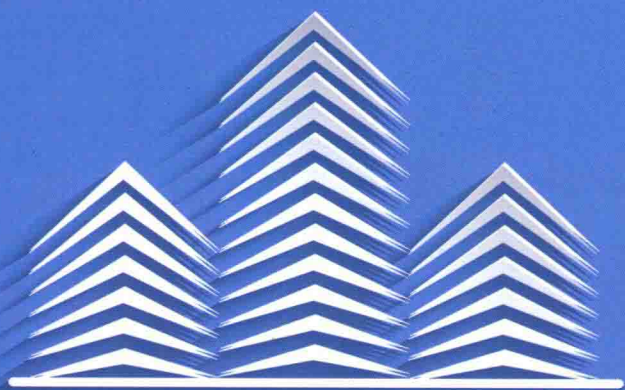




政府产业项目管理

GOVERNMENT-AID INDUSTRIAL
PROGRAM MANAGEMENT

《政府产业项目管理》编写组 | 编著



中国工信出版集团



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

政府产业项目管理

《政府产业项目管理》编写组 编著

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京 • BEIJING

内 容 简 介

本书重点探讨政府在产业项目管理中的职能和作用,回顾了中国产业结构的演进及产业项目管理和应用的发展历程,在梳理产业项目管理基础理论和基本原理的基础上,提出加强产业项目的全过程管理,包括项目决策与优先领域设定、项目启动与规划管理、项目执行与过程管理、项目评价与验收管理,最后是对政府产业项目管理借鉴与改革的展望。

本书可供各级政府领导干部和产业科技相关项目管理者,大学、科研院所、企业、行业及社会组织相关项目主管、研究人员、咨询人员和管理人员,以及对产业项目管理感兴趣的科技工作者和社会公众参考使用。

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

政府产业项目管理 / 《政府产业项目管理》编写组编著. —北京:电子工业出版社, 2016.3
ISBN 978-7-121-23595-5

I. ①政… II. ①政… III. ①产业—项目管理—研究 IV. ①F062.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 032858 号

责任编辑:徐蔷薇

特约编辑:赵树刚 彭 瑛

印 刷:三河市鑫金马印装有限公司

装 订:三河市鑫金马印装有限公司

出版发行:电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编:100036

开 本:720×1 000 1/16 印张:13.5 字数:215 千字

版 次:2016 年 3 月第 1 版

印 次:2016 年 3 月第 1 次印刷

定 价:59.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题,请向购买书店调换。若书店售缺,请与本社发行部联系,联系及邮购电话:(010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线:(010) 88258888。

编委会名单

主 任：朱师君

副主任：张春生 刘维锦

编 委（按姓氏笔画排序）：

万劲波 王 会 王桂侠 朱师君

刘维锦 张春生 封 颖 秦绪军

唐 静 徐蔷薇 薄 宇 魏巧云

Preface



前言

新世纪以来，全球化发展加强了创新在竞争中的重要性。主要大国都在积极强化创新部署，如美国再工业化战略、德国工业 4.0 战略、低碳经济发展战略、新成长战略、高技术战略等应运而生。主要国家都将科技创新提升为国家发展战略，纷纷大幅增加研发投入，强化核心关键技术的研发部署，都在重点推进产业技术创新和新兴产业发展，竞相争夺科技创新人才，抢占产业创新发展的先机和主动权。我国既面临赶超跨越的难得历史机遇，也面临差距进一步拉大的风险，只有努力在创新发展上进行新部署、实现新突破，提升政府项目管理水平，才能跟上世界创新发展大势，把握创新发展的主动权。政府推进创新的主要方式包括：支持产业创新，建设和维护产业创新发展的基础设施，制定和推进公共政策，特别是制定适宜的产业政策，完善相应的创新治理体系和管理措施。

受制于公共研发投入的有限性，为了激发企业和产业创新活力，同时应对竞争国政府协助产业科技发展带来的威胁，各国明显加大对产业技术创新和新兴产业发展的政府干预。政府为何要利用公共研发资源或公共政策工具去支持和介入企业研发活动和新兴产业发展？相关研究基本归因于市场失灵，政府有责任保护幼稚产业，保持动态比较优势。政府矫正研发活动市场



失灵的主要手段包括直接资助科研机构进行产业技术研发或对从事相关研发活动的主体提供税收优惠或向企业提供研发资助，但政府资助可能产生挤出或替代效应。Fudenberg 与 Tirole 认为，当每个竞争对手都寻求创新竞争优势的时候，从社会的角度来讲可能存在创新的过度投入。Laursen 和 Salter 强调，创新来源不仅包括企业内部，还包括企业外部。特别是战略性新兴产业的发展，以高研发、高风险的复杂技术突破为基础，必然需要整合更多的外部创新资源。从优化全社会创新资源配置角度来看，政府优先领域决策和项目决策、项目启动与规划管理、项目执行与过程管理、项目评价与验收管理显得尤为重要，政府项目管理机制的研究应运而生。

理论方面。国内外对政府支持企业研发的相关研究已比较丰富，有关科学、技术优先领域决策机制及新兴产业的研究相对较多。国内侧重科技发展优先领域研究，一是基于技术系统自身演化来选择优先领域，如技术轨迹演化、技术成熟度等；二是基于技术需求演化来选择优先领域，如技术扩散、创新动力机制、产业发展阶段等。国外侧重科学优先领域决策和新兴产业研究，Porter 认为科技创新、相对成本结构改变、新的顾客需求，或者因为经济与社会上的改变，使得某项新产品或服务具备有开创新事业的机会，都可产生新兴产业；Calori 认为任何新兴产业有以下共同特性：高度的科技不确定性、先高后低的成本投入、众多新创公司与衍生产品、信息不完整的购买者与政府干预。政府创新资源组合配置能力与产业项目管理能力成为创新驱动发展的关键。

实践方面。20 世纪 70 年代以前，优先领域决策基本上是政府单一主体决策。多数国家优先领域的确定往往由政府相关部门决定，或者少数专家以头脑风暴、情景分析等传统方法决定，获得议会和公众认可。但随着政府绩效管理的兴起，科技政策评价被提上议事日程，各国都在不断采用新的方式和机制设定优先领域。只有提高公共研发投入的回报，才能说服公众和议会加大对产业技术创新优先领域的支持，因而优先领域决策日益重视把科技创新与市场需求紧密衔接起来，通过战略预见和路线图等来引导产业和企业技术创新、支撑创立新兴产业与提升产业竞争力，以夺取产业技术制高点。

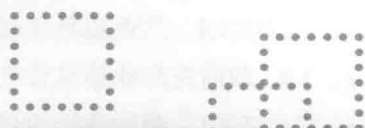


创新政策不同于科学政策和技术政策，它将重心从大学和技术研发部门转向了经济体中所有对创新过程有影响的主体。产业技术创新是技术、管理、金融、市场等各方面创新的有机结合，单个创新必须经过其他创新要素的催生和带动，才能实现其经济社会价值。产业政策的核心是通过政府适当干预来提升产业竞争力。不同产业或同一产业的不同发展阶段需要不同的政府干预模式和管理方式。基于产业技术研发多阶段性、整合性等特征，编写组认为，政府对于产业技术创新宜分类、分阶段给予连续支持，其优先领域决策和项目管理不能仅局限于创新链前端，相关决策机制应结合产业技术创新的特点、产业化与产业创新发展方向、产业布局、市场培育、人才培养、创新政策环境和公共研究治理体系等进行全过程系统设计，对产业项目进行全生命周期管理。

本书首先梳理了政府产业项目管理的相关基础概念，分析了中国产业结构的演进历程，提出政府产业项目管理是产业结构优化的必要保障，重点探讨政府在产业项目管理中的职能和作用，研究了政府产业项目管理的两种基本模式：政府产业投资项目管理和政府产业基金项目。在梳理产业项目管理基础理论和基本原理的基础上，提出加强产业项目的全过程管理，包括项目决策与优先领域设定、项目启动与规划管理、项目执行与过程管理、项目评价与验收管理，最后是对政府产业项目管理借鉴与改革的展望。

本书前言、第5章、第9章由万劲波编写；第1章、第2章由王会、薄宇编写；第3章、第4章由魏巧云、唐静编写；第6章、第7章、第8章由唐静、王桂侠编写。感谢电子工业出版社的支持。期待本书能够为政府和企业的产业项目管理实践提供参考。

Contents



目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 产业与产业结构	2
1.1.1 产业	2
1.1.2 产业结构	3
1.1.3 产业升级	5
1.1.4 产业结构调整	6
1.2 中国产业结构的演进	7
1.2.1 传统计划经济体制下产业结构的形成与发展 (1952—1978 年)	8
1.2.2 体制过渡期产业结构的调整 (1979—2000 年)	8
1.2.3 社会主义市场经济体制下产业结构的调整 (2001—2013 年)	9
1.2.4 市场发挥决定性作用下现代产业体系的构建 (2014 年至今)	11



1.3 产业项目管理及应用	13
1.3.1 项目管理在企业层面的广泛应用	13
1.3.2 项目管理在经济层面的广泛应用	14
1.3.3 项目管理是科学决策的根本依据	15
1.3.4 产业项目管理是产业结构优化的必要保障	16
1.4 政府在产业项目管理中的职能	17
1.4.1 我国政府项目管理概况	18
1.4.2 我国政府项目管理模式	19
1.4.3 我国政府产业项目管理概况	25
参考文献	29
第2章 项目管理基础理论	31
2.1 项目管理理论基础	32
2.1.1 项目的定义及类型	32
2.1.2 项目管理的定义	34
2.1.3 项目管理的理论渊源	35
2.2 项目管理发展历程	38
2.2.1 古典项目管理时期	38
2.2.2 项目管理萌芽阶段	38
2.2.3 传统项目管理阶段	39
2.2.4 现代项目管理阶段	40
2.2.5 创新项目管理阶段	41
2.3 国内外项目管理模式比较	43
2.3.1 C-PMBOK	43
2.3.2 PMBOK	44
2.3.3 ICB	44
2.3.4 PRINCE	45
2.3.5 哈佛模式项目管理	46
参考文献	47



第 3 章 项目管理基本原理	48
3.1 项目管理主要内容	49
3.2 项目生命周期与过程管理	52
3.2.1 项目生命周期	52
3.2.2 项目管理过程	54
3.3 项目管理方法	56
3.3.1 项目进度安排方法与技术	56
3.3.2 项目范围管理与 WBS	58
3.3.3 项目风险管理方法	59
参考文献	60
第 4 章 产业项目全过程管理	62
4.1 产业项目全生命周期管理	63
4.1.1 项目生命周期管理的现实意义	63
4.1.2 通用四阶段项目生命周期模型	66
4.1.3 产业项目生命周期的特征	70
4.1.4 产业项目阶段	74
4.2 产业项目管理过程组	76
4.2.1 起始过程组	77
4.2.2 计划过程组	77
4.2.3 实施过程组	78
4.2.4 控制过程组	78
4.2.5 结束过程组	79
4.3 通用产业项目管理模型	80
参考文献	84
第 5 章 项目决策与优先领域设定	86
5.1 项目决策与优先领域设定的社会需求	87
5.1.1 国际背景	87



5.1.2	外部需求	90
5.1.3	内部需求	93
5.2	优先领域设定的制度基础和政策工具	94
5.2.1	制度设计应兼顾科学性和民主参与	94
5.2.2	扩大并保障研究执行机构的自主权	96
5.2.3	优先领域设定的主要政策工具	99
5.3	优先领域设定面临的主要挑战及政策建议	101
5.3.1	专家和智库在优先领域设定决策中的参与机制	101
5.3.2	跨领域、跨部门产业支持对顶层协调提出挑战	104
5.3.3	优先领域设定如何响应新兴领域与社会需求	106
	参考文献	108
第6章	项目启动与规划管理	110
6.1	项目选择和立项论证	111
6.1.1	项目需求分析	111
6.1.2	项目指南	114
6.1.3	项目立项	118
6.1.4	招投标制度	119
6.1.5	项目储备	119
6.2	项目沟通管理	120
6.2.1	干系人分析	121
6.2.2	专家判断	122
6.2.3	会议	122
6.3	定义政府职能范围并评估风险	123
6.3.1	定义政府职能范围	123
6.3.2	评估项目风险	123
6.4	资助金额及方式	126
6.4.1	资助金额	126
6.4.2	资助方式	127



参考文献	128
第 7 章 项目执行与过程管理	129
7.1 指导与管理项目工作	130
7.1.1 管理项目团队	130
7.1.2 管理干系人参与	132
7.2 项目实施组织的典型结构	132
7.2.1 直线职能型组织	133
7.2.2 模块式项目型组织	134
7.2.3 矩阵型组织	134
7.2.4 系统组合型组织	136
7.3 项目过程管理	137
7.3.1 人员管理	138
7.3.2 质量管理	140
7.3.3 资金管理	144
7.3.4 进度管理	145
参考文献	147
第 8 章 项目评价与验收管理	148
8.1 项目成果管理	149
8.2 项目绩效考核	151
8.3 项目审计管理	153
8.3.1 组织形式：下放+开放	153
8.3.2 重点内容：决算+方法	154
8.3.3 标准：真实+经济+合规	156
8.3.4 监管：自我约束+标准控制	157
8.3.5 启示与借鉴	157
8.4 项目总结和扩散应用	158
参考文献	160



第9章 项目管理借鉴与改革	162
9.1 国内外重大项目组织管理模式	163
9.1.1 立项背景	163
9.1.2 项目申报与遴选办法	164
9.1.3 项目管理机构及管理模式	166
9.1.4 项目经费来源与支持模式	171
9.1.5 项目参与机构和人员	173
9.1.6 项目评估管理	174
9.2 典型国家产业项目管理模式	175
9.2.1 美国	175
9.2.2 欧盟	179
9.2.3 日本	183
9.2.4 韩国	186
9.3 产业项目管理进入全面深化改革新时期	188
9.3.1 国家创新调查制度	190
9.3.2 国家科技报告制度	191
9.3.3 联席会议制度	193
9.3.4 战略咨询和综合评审制度	193
9.3.5 专业机构管理制度	193
9.3.6 动态调整和终止机制	194
9.4 完善产业项目管理的政策建议	196
9.4.1 对现行产业基金项目和产业资金管理办法进行全面梳理 和修订完善	196
9.4.2 构建统一的国家产业项目管理服务平台, 扩大信息公开	197
9.4.3 通过专业化资本运作和项目管理提升政府产业投资的 引导效应	199
9.4.4 建立与产业项目管理绩效评价结果挂钩的资源配置方式	200
参考文献	201

Chapter 1



第 1 章

绪 论

改革开放以来，特别是近十几年来，我国国民经济飞速发展，取得了举世瞩目的成就，经济总量已经跃居世界第二，中国研发投入总量、科技论文数量及发明专利申请量等指标相继跃居世界第二，甚至第一。虽然中国经济总量追赶美国还需要一定时间，但成为最大经济体指日可待。我国已成为名副其实的“世界工厂”，政府产业发展项目发挥着重要的支撑引领作用。同时我们也应该看到，我国的产业发展在结构、质量、效益、品牌、自主创新等方面与世界先进水平还存在较大差距，需要在国家层面对产业发展进行科学的宏观调控，合理布局产业发展项目，重点扶持，规范管理，引导产业结构调整。



1.1 产业与产业结构

1.1.1 产业

在传统社会主义经济学理论中，产业主要指经济社会的物质生产部门，一般而言，每个部门都专门生产和制造某种独立的生产品和消费品。作为一个经济单位，产业必须满足质和量的规定性：产业处于宏观经济与微观经济之间，从事同类物质生产或相同服务的独立经济整体；产业是一个多层次的经济系统，是与社会生产力发展水平相适应的社会分工形式的表现；产业间存在着直接或间接的经济联系，整个产业构成一个具有函数关系的经济系统；产业是有投入和产出效益的活动经济单位。在产业组织经济学研究中，产业是指生产同一类产品（或提供同一类服务）的生产者（厂商）的集合。所谓“同一类产品（或服务）”，是指具有可替代性的产品（或服务）。

产业分类是对组成国民经济的各项生产经营活动，按一定的标准进行分解和组合，划分为多层次的产业门类。产业分类从 18 世纪 60 年代法国重农学派的代表魁奈试图从结构的角度研究国民经济的运动起，随着人们对产业结构认识的不断深化，生产力的发展所提出要求的不断增加，产业的分类也在不断地发展变化。关于产业分类也经历了一系列发展过程，如 20 世纪 20 年代，国际劳工局最早对产业做了比较系统的划分，即把一个国家的所有产业分为初级生产部门、次级生产部门和服务部门。但是关于产业分类影响最大的方法是三次产业分类法。该分类法最早是由英国经济学家费希尔教授于 1935 年提出的，他以社会生产发展阶段和资本流向为主要标准，把整个国民经济按照三大产业的标志划分为第一产业、第二产业和第三产业。第二次世界大战后，西方国家大多采用了三次产业分类法。



三次产业分类是国民经济中最基础的分类方法。在中国,1985年首次规定三次产业的划分范围。随着国民经济的不断发展和经济行业的变化,为了及时、准确地反映中国三次产业的发展状况和更好地进行国际比较,中国国家统计局在2002年修订的《国民经济行业分类》国家标准的基础上,于2003年对原三次产业的划分范围进行了调整,制定了新的《三次产业划分规定》,对三次产业分类进行了具体规定和分类,以满足对中国产业结构调整研究目的的需要。其具体规定如下:第一产业为农业,包括农、林、牧、渔各业。第二产业为工业,包括采掘、制造、自来水、电力、蒸汽、热水、煤气和建筑业。第三产业包括除第一、二产业以外的其他行业,分流通和服务两部分,共4个层次:①流通部门,包括交通运输、邮电通信、商业、饮食、物资供销和仓储等业;②为生产和生活服务的部门,包括金融、保险、地质普查、房地产、公用事业、居民服务、旅游、咨询信息服务和各类技术服务等业;③为提高科学文化水平和居民素质服务的部门,包括教育、文化、广播、电视、科学研究、卫生、体育和社会福利等业;④为社会公共需要服务的部门,包括国家机关、政党机关、社会团体及军队和警察等。

1.1.2 产业结构

20世纪40年代,人们将“产业结构”概念开始运用在经济领域中,并开始用这一概念分析经济问题。在最初利用“产业结构”这一概念分析经济问题时,其含义还不规范,它既可以用来解释产业内部之间的关系和产业与产业之间的关系,也可以用来解释产业内部的企业关系结构和产业的地区分布。

现在,产业结构是指产业间的技术经济联系与联系方式。可以从两个角度来考察:从“质”的角度来看,产业结构可以动态地解释产业间技术经济联系与联系方式不断变化发展的趋势,揭示国民经济中的主导产业部门不断替代的规律及其相应的“结构”效益;从“量”的角度来看,产业结构可以静态地研究和分析一定时期内产业间联系与联系方式的技术经济数量比例



关系,即产业间“投入”与“产出”的量的比例关系。按照产业结构研究内涵和外延不同,对产业结构研究有广义和狭义之分。广义产业结构除了狭义产业结构的内容之外,还包括产业之间在数量比例上的关系、在空间上的分布结构等。狭义产业结构的内容主要包括:构成产业总体的产业类型、组合方式,各产业之间的本质联系,各产业的技术基础、发展程度及其在国民经济中的地位 and 作用,即指国民经济各个产业之间及产业内部的比例关系和结合状况。本文以狭义产业结构为基础深入讨论。

作为一个独立的系统,产业结构是由许多相互联系的要素组成的一个有机结合的整体。组成产业结构的各个要素具有一定的系统性、层次性、有序性和相对性,这就是产业结构的特性。

(1) 系统性。作为一国社会经济系统的一个重要的子系统,其组成的要素之间必定存在着某种相互依赖和相互作用的关系,这种关系体现在结构内产业间的技术经济联系上。依据这种联系,各产业组成一个整体功能大于各产业功能之和的结构系统。

(2) 层次性。第一层次是第一、二、三次产业结构;第二层次是各产业的内部结构;第三层次是产业部门结构,如工业中的轻、重工业结构等。产业结构的层次性特征要求各产业的发展应当在一国经济发展的总目标下,不断追求整个产业结构的合理化和高级化。

(3) 有序性。产业结构系统内各要素的关联能够束缚子系统的运行,使系统在总体上呈现出一定的规律性,即产业结构内各产业的发展及整个结构的演进应遵循一定的经济发展规律。例如,各产业的发展过程要经历孕育起步、高速增长、成熟及衰退等阶段,而整个产业结构的演进就是在经济发展的不同阶段以相应的产业作为主导产业,影响和带动其他产业的发展,从而使整个产业结构的演进表现出规律性。

(4) 相对性。合理产业结构的形成是一个动态而不是静态的发展过程,它随着社会生产条件、生产水平的提高和社会需求的变化而变化,因而就要求对产业结构适时地加以调整,但这并不否认产业结构在一定时期的稳定性。

产业结构的特性说明各个产业之间是相互关联的,这也从侧面体现了政