

如何当好甲方代表

# 建设单位工程 项目管理要览

编 著 徐 梅 葛忠梁 史国瑞

参编人员 (以姓氏笔画为序)

孔南航 李伟钧 余郭平

张忠良 郑荣全 夏鸣伟

上海科学技术文献出版社

# 序



现代生活和工作节奏很快,需要做的事情很多。珍惜时间,追求效率,摒弃繁文絮节,把最需要的东西奉献给读者,就是本书编撰的目标。

建设工程项目管理是一项综合性的管理科学,它涉及的门类很多,政策性、规范性、技术性、科学性都是很强的,如果把每个类别展开来,其包含的内容是难以穷尽的。对于从事工程项目管理的个人来说,一般是在特定的时间段负责某个方面;对于一个工程项目部或工程项目组来说,虽然涉及的内容更多,范围更大,但仍然是众多项目类别中的一个。我们需要了解、需要掌握的东西很多,知识又在不断更新,如何在浩瀚的大海中,汲取自己需要的东西呢?有没有捷径可走?最便捷的方法就是把需要的东西从浩瀚的文献中,精选出来,从而迅速获取希望了解的内容。

建设单位是建设领域中各参与建设的主体单位中重要的一方,通常被称为业主或甲方。长期以来,由于管理体制的关系,建设单位对如何管理好自己的建

设工程项目,研究不多,系统读物很少。过去很多人都有感受,搞建设项目,当好甲方是如此之难:程序复杂,关系众多,要走多少门槛,要盖多少图章,既要有管理知识,又要有专业知识,都是在摸索中前进。客观上建设单位对建设工程项目管理有着自己的特点和规律。

现在有关工程项目管理的书很多,涉及建设工程项目管理书也很多,但是针对建设单位如何进行工程项目管理的书却很少。据统计,上海目前在建工程项目有2万多个,每年的固定资产投资3000多亿元,建设单位的管理是一个很大的空间,建设单位的管理人员,是一个很大的队伍,建设的前期工作和管理工作是一个很复杂的工作系统。他们需要针对建设单位如何进行工程项目管理的操作方面的书。

本书采取无章无节的编辑方法,不过分追求系统,只有大体的分类,主要是方便查阅。每个问题都可以成为相对独立的单元。内容都是经过了去粗存精的加工,对知识进行了缩水处理,当你进入某个问题时,就直奔主题,即刻就可以捕捉到最需要的东西,不需要大海捞针了,不必翻那洋洋万言的大部头,效率、效益都在其中。这就是快餐式的学习方法。

建设工程项目包括有很广的范围和复杂的内容,比如有房屋建筑、市政设施、园林绿化、公路、铁路、机场、港口、水利水电、电力等等,就其中房屋建筑又有工业建筑、民用建筑、公共建筑等等。虽然每个类别的建设工程项目有各自的特点和不同规定,但基本要求又是一致的,所涉及的内容相近的,可以说是大同小异。因此,我们选择接触比较多具有代表性的房屋建筑为对象,其他的可以触类旁通,举一反三,这样就可以减少叙述的层次,比较通畅浏览一个建设项目的全过程。

但是建设工程项目管理,也有多种类别的划分,比如主管部门、施工单位、设计单位、监理单位都有工程项目管理问题。我们这里把叙述的范围限定在建设单位对工程项目的管理上,站在建设单位的角度,以房屋建筑工程为对象,用解剖麻雀的方法,对建设过程可能遇到的各种问题,进行最精练的解释。

基本建设是一个复杂的系统和复杂的过程,有许多问题是要通过学习才能掌握的。虽然阅读本书的不少是行家里手,但是也有不少人是熟悉某一方面而对另一方面可能缺乏了解的,也有的是进入工程项目管理不久的新兵。我们从照顾多数的原则出发,把我们应当了解和应当知道的事情,以提要的形式,深入浅出的笔法,简单明了的解释,展现给大家。尽可能用通俗的语言,即使是工程项目管理工作的“新手”也可以轻松、便捷的登上建设工程项目管理的殿堂。

本书以国家现行有效的法律、法规、政策和有关的规定、规范、标准为依据编著的,内容针对工作需要,不求全而求精,注重实用性,凡是基建工程项目过程中遇到的主要事项和基建工作的主要环节,在这里都可以找到答案,或者是有益的提示或引导。

敬请读者在阅读本书时一是注意时效性。本书的内容虽然依据现行有效的法律、法规、政策、标准,具有相对的稳定性,但是在有些具体内容,特别是政策规定上,随着时间的推移,发生变化是正常的,因此要及时掌握新的信息。留意新情况、新动态。二是注意参考性。书中有些问题,目前尚处在发展过程中,自然有各种做法和观点,本书选取了较为流行的,但并非是唯一的和一定正确的,所以有些地方的内容是参考性的意见,不是定论。当然有许多内容都是法律、法规、规范和政策的规定,那是要按照执行的,不属于参考范围。三是注意摘要性。本书不可能把建设工程项目管理的所有问题,事无巨细,都罗列出来,不可能穷尽建设单位的全部工作,而是摘其主要的和具有代表性的东西,故曰“要览”。

本书在编写过程中得到了政府各有关部门的大力支持,同时得到了相关专家学者和领导的关心和帮助,在此一并致谢!

不足之处敬请批评指正。

编 者

2007年4月18日

# 目 录

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| 序 .....                        | 1  |
| 1. 建设工程项目管理概述 .....            | 1  |
| 2. 建设工程项目管理的新宠——工程代建制<br>..... | 10 |
| 3. 政府投资项目的政府采购 .....           | 21 |
| 4. 基本建设程序 .....                | 31 |
| 5. 建设项目的前期工作 .....             | 36 |
| 6. 建设项目的立项 .....               | 40 |
| 7. 投资体制改革 .....                | 48 |
| 8. 建设项目的可行性研究 .....            | 57 |
| 9. 建设工程项目配套征询 .....            | 63 |
| 10. 工程建设项目初步设计 .....           | 70 |
| 11. 建设项目用地审批 .....             | 79 |
| 12. 建设工程规划审核 .....             | 88 |

|                                    |         |
|------------------------------------|---------|
| 13. 建设工程测绘管理 .....                 | 100     |
| 14. 建设项目环境影响评价审批 .....             | 102     |
| 15. 配套建设的环卫设施审核 .....              | 110     |
| 16. 建筑工程消防设计的审核 .....              | 117     |
| 17. 建设项目绿化审批 .....                 | 130     |
| 18. 建设工程报建 .....                   | 140     |
| 19. 建设工程质量安全报监 .....               | 144     |
| 20. 建筑工程施工图审查 .....                | 149     |
| 21. 建设工程项目发包模式与合同形式 .....          | 154     |
| 22. 建设工程招标投标概述 .....               | 161     |
| 23. 工程量清单招标 .....                  | 176     |
| 24. 建筑工程施工许可证 .....                | 184     |
| 25. 房屋拆迁与安置 .....                  | 189     |
| 26. 建设工程质量安全控制与监理 .....            | 196     |
| 27. 建设工程造价与价格 .....                | 207     |
| 28. 建设工程材料与设备 .....                | 214     |
| 29. 上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑的<br>保护 ..... | 231     |
| 30. 建设工程档案的管理 .....                | 240     |
| 31. 建设工程竣工验收与备案 .....              | 248     |
| <br>参考文献 .....                     | <br>255 |

# 1

## 建设工程项目管理概述

### 什么是项目管理

项目管理实际上是一个泛化的概念,凡是有个事项就可以称为一个项目,有了项目就要去运作、去经营、去实施,这就产生了项目管理。项目管理已经成为现代管理技术的重要内容,被广泛地运用到各行各业。小到一次研讨会、大到一场春节联欢晚会,简似一段人行道的铺设、繁若火箭飞船制造,事虽有巨细繁简,但“项目管理知识”这套“如意棒法”却能四处显现。实际上任何具有的一次性和独特性的有确定目标的事项都可以称为项目。对这些项目活动的管理就是项目管理。

由于这些任务的共同特征,人们日益认识到采用常规的管理是难

以应付的,必须组成专门的项目班子,采用项目管理方法。

现代项目管理通常被认为开始于 20 世纪 40 年代,比较典型的案例是美国军方研制原子弹的曼哈顿计划。但直到 20 世纪 80 年代,项目管理主要还限于建筑、国防、航天等少数行业。我国和世界其他国家历史上都有许多成功的项目管理范例。

进入 20 世纪 70 年代,各类项目日益复杂,建设规模日趋庞大,项目外部环境变化频繁,项目管理已应用到各个行业,项目管理成为政府和大企业日常管理的重要工具;同时,随着信息技术的飞速发展,现代项目的知识体系和职业逐渐成形。

现代化、国际化的项目建设必须用科学的方法进行管理,我国已经开始实行的政府采购制度、招投标制度、工程项目监理制度、政府审批制度等等都是国家加大监管力度、杜绝暗箱操作、确保工程项目建设质量的具体措施。现在,传统大型企业、高新技术企业、政府机关、社会团体都开始把项目管理模式作为解决问题一个重要的工具和方法,项目管理的人才和应用热潮已经扑面而来。

在建设领域工程项目管理早已经很普遍,特别是在施工管理上已经形成了完整和规范的运作和管理方法。其次在勘察设计、工程监理、投资控制等方面也都不同程度地运用了工程项目管理技术。但是建设单位在建设工程项目管理中,运用的项目管理方法和技术,尚存在较大的差距。

## 建设工程项目管理

一个工程项目,参与建设的主体单位是很多的,可以从不同角度

定义工程项目管理。比如施工单位是承包项目的管理,设计单位是设计项目的管理,监理单位是监理项目的管理,但是对于建设单位就是建设项目的管理。这些不同的管理主体,有着不同的管理内容和重点,不能笼统地混为一谈。

本书讲的建设工程项目管理,是指建设单位或建设单位的代理单位对所承担的建设工程项目实施管理,行使建设单位的管理职权,实现建设单位预定的管理目标,承担建设单位的管理责任、义务和相应的法律责任。

国家建设部颁发的《建设工程项目管理试行办法》对建设工程项目管理的含义,是针对工程项目管理企业的,它是指从事工程项目管理的企业,受工程项目业主方委托,对工程建设全过程或分阶段进行专业化管理和服务活动。不论是建设单位自行管理还是委托管理,其管理性质和管理内容是一致的。

但是在工程项目管理中所遇到的情况是多种多样的,有新建项目、改建项目、扩建项目、大修项目、装饰项目等,有的一个建设项目仅有一个单位工程,有的已经具有独立使用功能,仅仅是进行装饰。因此在确认建设项目时,最主要的是看立项情况,凡是有独立批准文件的建设工程,都可以称为一个建设项目。

因此根据建设项目的特点和具体情况,项目管理的内容和深度将有很大的区别;管理大纲的编制方法不同,采取的管理手段不同。

## 建设工程项目管理的基本模式

从目前情况看,大体上存在 3 种管理模式:

1. 传统的管理模式 就是由建设单位自己组建管理班子,通常叫做基建组、基建处、筹建办等不同的名称,代表建设单位组进行项目管理。这种管理模式存在很多弊端,在政府投资项目中,将逐步推行工程代建制,取代传统的管理模式,成为投资体制改革的重要内容。

2. 专业化的管理模式 就是建设单位委托专业化的建设项目管理公司进行管理。按照合同对建设项目进行全过程或某些阶段的管理,代表建设单位行使管理职责。建设单位与代理单位是委托与被委托的法律关系。建设项目管理实现专业化和社会化,这是国际上通行的做法,是国家提倡的管理模式。

3. 工程总承包管理模式 这也是国际上通行的做法。工程总承包是在通常施工总承包的基础上的扩大化,比如把勘察、设计、施工、采购都包括进去,解除了建设单位许多建设管理负担,这就是我们通常说的“交钥匙”工程,但与建设单位仍然是发包与承包的关系。按照我国的国情和法律、法规规定,工程总承包方还不能完全取代甲方的职责。在工程总承包的模式下,虽然甲方的某些工作被承包方代替了,但是许多基本的环节仍需要甲方出面。

## 建设工程项目管理的基本内容

根据《建设工程项目管理试行办法》第六条规定,工程项目管理业务范围包括:

(1) 协助业主方进行工程项目前期策划、经济分析、专项评估与投资确定;

(2) 协助业主方办理土地征用、规划许可等有关手续;

(3) 协助业主方提出工程设计要求、组织评审工程设计方案、组织工程勘察设计招标、签订勘察设计合同并监督实施,组织设计单位进行工程设计优化、技术经济方案比选并进行投资控制;

(4) 协助业主方组织工程监理、施工、设备材料采购招标;

(5) 协助业主方与工程项目总承包企业或施工企业及建筑材料、设备、构配件供应等企业签订合同并监督实施;

(6) 协助业主方提出工程实施用款计划,进行工程竣工结算和工程决算,处理工程索赔,组织建设工程竣工验收,向业主方移交建设工程竣工档案资料;

(7) 生产试运行及工程保修期管理,组织工程项目后评估;

(8) 工程项目管理合同约定的其他工作。

这些是对一个专业化的工程项目管理企业来讲的,但是对任何建设单位的工程项目管理机构来说,同样也是这些内容。

## 对建设工程项目管理人才的要求

长期以来对建设单位工程项目管理人员没有很明确的标准,随意性很大,对工程项目管理人员的资格没有规定,更没有实行注册管理。这与施工单位工程项目经理的管理,以及监理单位工程项目总监和监理师的管理,就相差甚远,是建设管理中的薄弱环节。

政府有关部门正在研究强化对建设方人员管理的办法,已经提出了建设工程项目管理人员的认定和注册的要求。《建设工程项目管理试行办法》规定,从事工程项目管理的专业技术人员,应当具有城市规划师、建筑师、工程师、建造师、监理工程师、造价工程师等一项或者多

项执业资格。

取得城市规划师、建筑师、工程师、建造师、监理工程师、造价工程师等执业资格的专业技术人员,可在工程勘察、设计、施工、监理、造价咨询、招标代理等任何一家企业申请注册并执业。

取得上述多项执业资格的专业技术人员,可以在同一企业分别注册并执业。

我国工程项目管理尚处于初级阶段,工程项目管理水平落后,工程项目管理科学、管理技术和对工程项目进行规划、实施、控制的合格人才匮乏。引进最新的工程项目管理知识和方法,推行工程项目管理专业人员资格认证制度,是我国经济发展的需要,也是在世界市场对外承包工程项目和对国内企业管理的迫切要求。可以预见未来我国的工程项目管理行业,工程项目管理人员持证上岗是发展的必然趋势。

席卷全球的项目管理热潮代表着现代管理学的最新发展趋势。项目管理被《时代》杂志评为最具前景的“黄金职业”。项目管理不仅是管理技术和方法,也是项目操作流程标准和团队工作语言,它从根本上改善了管理人员的工作流程和思维方式,达到了节约时间、降低成本、明确责任、合理利用资源、有效控制各类风险的目的。为了使管理教育能逐步走向实践性、走向管理的微观层面,“项目管理”硕士课程在国内各大高校逐渐发展起来。

2004年12月,国家人事部、国家发展和改革委员会联合发出关于印发《投资建设项目管理师职业水平认证制度暂行规定》和《投资建设项目管理师职业水平考试实施办法》的通知(国人部发[2004]110号,以下简称两部委110号文),对实行认证制度作了规定。实行该项认证制度的目的是:规范投资建设项目管理,提高投资建设项目质量和投资效益,增强投资建设项目高层专业管理人员素质。该项认证制

度,由国家人事部、国家发展和改革委员会共同指导、监督实施,由中国投资协会具体组织实施。投资建设项目管理师职业水平考试,实行全国统一考试大纲、统一命题、统一组织,同全国统一举行的评聘专业技术职务相关的考试、职业准入资格考试一起,同属于国家职业资格证书。通过考试,取得投资建设项目管理师证书的人员,可受聘承担投资建设项目高层专业管理工作。

作为投资建设工程项目的高层管理人员,必须是具备跨学科、全过程管理的知识和能力的高级专业人才,才能组织好、决策好、实施好投资项目建设。

## 对建设工程项目管理机构的要求

工程项目管理机构,其名称各不相同:建设单位自行管理的,其管理班子通常叫做筹建组、基建办、指挥部等;而委托管理的,工程项目管理企业派出的项目班子,通常叫做某某工程项目部或项目组。这些机构应当怎样组成,具备哪些条件,由谁来审查核准,尚无统一的标准和规定。

根据《建设工程项目管理试行办法》对工程项目管理企业的要求是,应当根据委托工程项目管理合同约定,选派具有相应执业资格的专业人员担任工程项目经理,组建工程项目管理机构,建立与管理业务相适应的管理体系;配备满足工程项目管理需要的专业技术管理人员,制定各专业工程项目管理人员的岗位职责,履行委托工程项目管理合同。

工程项目管理实行工程项目经理责任制。项目经理不得同时在

两个及以上工程项目中从事工程项目管理工作。

这些规定只是原则的规定。有待于细化。建设单位自行管理的也应当参照这些要求。

上海市从加强建设工程的承发包管理出发,制定了《上海市建设单位配备工程专业技术人员和管理人员的规定》,对建设单位管理机构的组成有了具体规定。这些规定在执行中虽仍有局限性,但方向是肯定的,建设单位的管理班子不可以随意组合。

1. 总投资额在 6 000 万元以上的建设工程,建设单位配备工程专业技术人员和管理人员,应当符合下列条件:

(1) 具有从事建筑安装、设备材料、工艺、暖通等工程类和经济类专业技术职称人员 12 人,其中在职高级工程师 2 人,高级经济师 1 人,工程师、经济师 6 人,并具有较强的审查设计、审核概(预)算的能力;

(2) 工程主要负责人熟悉建设程序和与建设有关的政策、法规,参加过一个总投资额为 6 000 万元以上的建设工程发包管理工作,有建设工程发包管理的经验;

(3) 工程技术负责人由在职的高级工程师担任。

2. 总投资额在 2 000 万元以上至 6 000 万元的建设工程,建设单位配备工程专业技术人员和管理人员,应当符合下列条件:

(1) 具有从事建筑安装、设备材料、工艺、暖通等工程类和经济类专业技术职称人员 10 人,其中在职高级工程师 1 人,工程师、经济师 4 人,并具有审查设计、审核概(预)算的能力;

(2) 工程主要负责人熟悉建设程序和与建设有关的政策、法规,参加过一个总投资额为 2 000 万元以上的建设工程发包管理工作,有建设工程发包管理的经验;

(3) 工程技术负责人由在职的高级工程师担任。

3. 总投资额在 100 万元至 2 000 万元的建设工程,建设单位配备工程专业技术人员和管理人员,应当符合下列条件:

(1) 具有从事建筑安装、设备材料、工艺、暖通等工程类和经济类专业技术职称人员 8 人,其中在职高级工程师 1 人,工程师、经济师 2 人,并具有一定的审查设计、审核概(预)算的能力;

(2) 工程主要负责人熟悉建设程序和与建设有关的政策、法规,参加过 一个总投资额为 1 000 万元以上或者两个总投资额分别为 500 万元以上的建设工程发包管理工作,有建设工程发包管理的经验;

(3) 工程技术负责人由在职的高级工程师担任。

# 2

## 建设工程项目管理的新宠——工程代建制

---

### 何谓工程代建制

在建设领域里,现在把推行工程项目管理公司的制度称为工程代建制,就是通过委托和被委托的合同关系,由工程项目管理公司代理建设单位进行工程项目管理的制度。也就是我们通常所说的“代甲方”。现在用“工程代建制”这个词来概括它。

“工程代建制”这一用语的引入,使我们对推行工程项目管理公司制度有了一个简洁明了的概念。它概括了工程项目管理公司与建设单位的关系,成为一种新的管理体制。工程代建制是政府从加强政府投资项目管理、改革政府投资管理体制出发,而产生和发展起来的。实际

上有的已经跨越了这个界限,成为被更多建设主体所接受的管理方式。

上海早在 2001 年就在政府投资领域开始进行工程代建制的研究,之后又在全市选择了十几个单位进行试点,揭开了推行工程代建制的序幕。

工程项目管理公司作为代建单位,它是独立于建设单位之外的专业化、社会化的工程咨询企业。这类企业应当具有相应的资质,划分为不同的等级和专业,是独立的企业法人,具有承担民事责任的能力,以接受建设单位的委托、承担工程项目管理为主要业务。

既然它不隶属于某个建设单位或某个系统,因此它承接任务不是通过行政渠道和行政手段,而是通过市场,以自己的信誉、服务和水平,取得建设单位的认可。建设单位可以在众多的工程项目管理公司中,进行比质比价,确定自己的工程项目管理的代理单位。2003 年 2 月建设部发出的《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》中的“工程项目管理企业”,指的就是这一类工程咨询企业。2005 年 7 月,国务院颁布的《关于投资体制改革的决定》明确指出:“继续深化政府投资体制改革,大力推行政府投资工程代建制”,这预示着随着我国经济市场化程度的逐步加深,政府将逐步退出微观经济管理领域,转向宏观的政策研究和指导,采用工程代建制将是今后政府投资工程的主要实施方式。这些文件为工程代建制的发展提供了政策依据。

国家鼓励具有工程勘察、设计、施工、监理资质的企业,通过建立与工程项目管理业务相适应的组织机构、工程项目管理体系,充实工程项目管理专业人员,按照有关资质管理规定在其资质等级许可的工程项目范围内开展相应的工程项目管理业务。

国家提倡具备条件的建设工程项目,采用工程项目管理方式组织实施。