



方东平 刘洪玉

主编

清华大学建设管理丛书

Construction Management Series

清华大学国际工程项目管理研究院组编

Institute of International Engineering Project Management

Tsinghua University

政府投资项目代建制

理论与实施

张伟 著

中国水利水电出版社

知识产权出版社



方东平 刘洪玉 主编

清华大学建设管理丛书

Construction Management Series

清华大学国际工程项目管理研究院组编

Institute of International Engineering Project Management

Tsinghua University

政府投资项目代建制

理论与实施

张伟 著

中国水利水电出版社
知识产权出版社

内容提要

本书是“清华大学建设管理丛书”之一，书中紧密结合国务院深化投资体制改革的政策背景，论证了政府投资领域多种项目管理模式并存，而代建制将成为非经营性项目管理目标模式的改革方向。

为使各方更准确地认识和理解代建制，本书明确地阐述了代建制的概念和理论依据，构建了由法律规定、合同约定、政府监管和市场调节四个制度层面组成的项目监管体系；为规范代建制的具体操作，研究了代建制适用范围、项目实施流程、招标方式、计价方式和风险分配等问题，构建了代建项目实施细则；为消除代建制的实施障碍，提出了完善法规体系、政府监管体系的建议，并提出了不同地区因地制宜推行代建制的具体方案。

本书内容系统、资料翔实，并附有调查数据统计和案例分析，提出了有针对性的立法和政策建议，既可为投资建设领域的各级领导、相关部门、企业人员借鉴，也可供相关专业的科研教学工作参考。

选题策划：阳 森 张宝林 E-mail: yangsanshui@vip.sina.com; z_baolin@263.net

责任编辑：阳 森 张宝林

文字编辑：张 永 莫 莉

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投资项目代建制理论与实施 / 张伟著. —北京：中国水利水电出版社：知识产权出版社，2008

(清华大学建设管理丛书 / 方东平，刘洪玉主编)

ISBN 978-7-5084-5568-6

I. 政… II. 张… III. 国家行政机关—投资—基本建设项目—项目管理 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 064949 号

中国水利水电出版社 出版发行 (北京市西城区三里河路 6 号；电话：010-68367658)

知识产权出版社 (北京市海淀区马甸南村 1 号；电话：010-82005070)

北京科水图书销售中心零售 (电话：010-88383994、63202643)

全国各地新华书店和相关出版物销售网点经售

中国水利水电出版社微机排版中心排版

北京市地矿印刷厂印刷

140mm×203mm 32 开本 14.25 印张 383 千字

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数：0001—3100 册

定价：27.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，可由中国水利水电出版社营销中心调换
(邮政编码 100044，电子邮件：sales@waterpub.com.cn)

总序

从人类文明发端直至今天，建设事业始终保持着社会发展的基础地位。建设活动在为人类提供了更好的生存、生活、进化和发展的同时，也不乏因认识肤浅和违背科学而造成决策失误、管理失策，导致建设质量低劣、经济损失、人员伤亡、事故惨重之例；更有对自然环境不可恢复的破坏，对宝贵资源无法复得的浪费之惨痛教训。数百年来，世界各国在对本国建设事业和建设活动的管理过程中积累了丰富而宝贵的成功经验和失败教训，并结合各自的经济社会、文化政治特点形成了各种独特的管理模式和知识体系。

当前，我国正在进行着有史以来最大规模的工程建设，其规模之大在世界上也属罕见；可以预计，至少到2020年，我国都将持续地进行世界上几乎是最大规模的工程建设。然而，在工程建设管理科学和技术领域，我国基础薄弱、经验不足，理论研究尚待进一步深入系统，学科建设尚在探索成型之中。大建设为我国工程建设管理科学和技术的发展提供了不可多得的良好机遇，同时对其发展也提出了不可回避的严峻挑战。机遇来自挑战，挑战即是机遇。

面对机遇和挑战，清华大学于2001年在原外经贸部和学校领导的支持下成立了清华大学国际工程项目管理研究院。本院秉持高水平、国际化、开放式的定

位，主要致力于建设管理领域的科研、咨询和培训
工作。在近年来工作的基础上，本院组织编写这套建设
管理丛书，基本立意为：立足国内，放眼世界，针对我国
建设管理的热点问题，借鉴发达国家和地区的建设管理
经验，从经济、管理、法律等多方位研究探讨我国建设
事业和工程建设活动的发展规律和趋势，以及与其相适
应的科学的管理模式，持续地为我国建设事业的发展提
供最新的研究成果和资讯，为工程建设管理学科的发展
构建一个高水平的学术交流论坛。

本套丛书尝试突出三个特色：一是兼收并蓄，欢迎
国内、国外的学者和专家用汉语或英语将自己相关的研
究成果和工程经验撰写成著；二是与时俱进，拟伴随着
我国建设小康社会的历程，在较长一段时期内每年出版
若干册，收揽各个阶段国内、国外建设管理的重要思想
和成果；三是实用创新，鼓励出版反映热点、贴近实际
的新理论、新方法和新观点。

殷切希望在广大作者和读者的大力支持下，本套丛
书能够在我国建设管理领域中成为——

汇集百家精华之文库，收藏时代印记之史鉴。

全国人民代表大会常务委员会委员

清华大学国际工程项目管理研究院院长 袁驷

清华大学土木水利学院院长

2004 年 11 月于清华园

前言

2004年7月,《国务院关于投资体制改革的决定》提出对非经营性政府投资项目推行代建制。虽经近4年的试点和探索,但代建制的概念仍不够明确,理论依据不够充分,监管制度尚未建立,项目管理细则还不健全,法规体系还不配套,各地的推行策略也欠合理。鉴于此,本书从理论和实施两方面系统地研究了代建制,将为相关的政策制定者和执行者提供有价值的建议。

1. 本书的理论研究

本书的理论研究包括以下方面:

(1) 明确地界定了代建制的概念,阐述了其运作机理,论证了其在行政管理学和法学方面的理论依据。

(2) 在制度层面,分析了代建制下的产权关系、委托代理关系和信息失灵问题,提出了对代建制组织方式的建议,总结了代建制下的监管机制和信息沟通与约束机制。

2. 本书的实施研究

本书的实施研究包括以下方面:

(1) 在项目管理层面,研究了代建制的适用范围、项目实施流程、招标方式、计价方式、组织结构、责权分配和成功要素等具体问题。

(2) 分析了完善代建制相关法规体系、政府监管体制和各地推行策略的问题,还利用问卷调查和案例分析

等实证方法，提出了代建项目实施的成功要素和风险分配方案，并验证了理论研究的部分结论。

3. 本书的主要结论

本书依据系统的理论研究和实施研究，得出了以下主要结论：

(1) 在分析我国政府投资项目管理模式变迁的历程，比较不同模式的机理、优点、不足和发展趋势的基础上，论证了政府投资项目管理模式改革的方向，尤其是论证了代建制将成为非经营性项目实施的主要方式。

(2) 在明确代建单位类型、委托单位类型、项目类型和属性的基础上，明确界定了代建制的概念。

(3) 论证了代建制在行政管理学上是公共服务民营化中合同承包方式的应用，代建合同在法学上是一种行政合同。

(4) 提出了改进代建制组织方式和政府监管体制的建议，例如由投资主管部门授权专门机构作为委托单位。

(5) 构建了代建制下的监管体系，将监管机制和信息沟通与约束机制从法律规定和合同约定等四个制度层面予以实现。

(6) 辨析了代建制项目管理模式的特点和相关概念的内涵。

(7) 构建了代建项目管理细则，包括提出了综合考虑多方面因素，决定是否采用代建制的程序和机制；明确了代建合同宜由委托单位、使用单位和代建单位三方签订等。

(8) 提出了完善代建制相关法规体系的立法建议,包括颁布《政府投资法》、修订《中华人民共和国建筑法》等。

(9) 提出根据各地建筑市场和项目管理的客观情况,合理制定代建制的推行策略。

本书是在我的博士学位论文基础上修改完成的。在此,首先要感谢我的博士生导师——清华大学建设管理系的朱宏亮教授。朱老师在承担建筑法修订研究、水利工程建设管理体制研究等政策研究型课题基础上,将我的博士课题定为“政府投资项目代建制理论与实施研究”,并指导我成功申请了北京市科技委员会博士生论文专项资助课题(编号ZZ0615)。论文从研究思路、提纲、方法、调研方案、写作到定稿,都倾注了朱老师的大量心血。在本书的修改和出版过程中,还得到了清华大学建设管理系方东平教授和王守清教授等的鼓励和支持,在此表示由衷的感谢。

在研究过程中,作者查阅和参考了大量的文献和资料,并尽量保证资料的翔实和新颖,借鉴了大量国内外政府官员、企业人员、专家和学者的科研成果,在此对他们表示衷心感谢。

在研究过程中,作者曾赴一些地区进行了代建制实施情况的实地调研,访问了一些专家和学者,调研了几个实施中的代建项目,获取了宝贵的第一手资料。在此,衷心感谢国家发展与改革委员会、国务院机关事务管理局、中国残疾人联合会、北京市发展与改革委员会、北京市朝阳区发展与改革委员会、北京市大兴区发

展与改革委员会、北京职工体育服务中心、北京市科技馆、湖北省发展与改革委员会、湖北省建设厅、武汉市发展与改革委员会、武汉市建设委员会、深圳市龙岗区建筑工务署、鹤壁市建设局、北京首都开发控股（集团）有限公司、达华工程管理（集团）有限公司的有关专家对我调研工作的大力支持。

本课题承蒙北京市科技委员会博士生论文专项资助（编号 ZZ0615），特致殷切谢意！

最后，特别感谢我的妻子张咏芬女士多年来的理解和默默支持，使我一直能全身心投入学习和研究之中。

由于资料和作者水平所限，书中不足之处在所难免，敬请读者不吝批评和指正。

张 伟

2008 年 4 月 20 日

目 录

总 序

前 言

第一章 绪论 1

第一节 研究背景和意义 / 1

第二节 研究对象和范围 / 7

第三节 国内外相关研究现状 / 9

第四节 研究方法和技术路线 / 45

第五节 主要内容和结构安排 / 47

第二章 政府投资项目管理模式的改革 方向 50

第一节 基本概念 / 50

第二节 政府投资项目管理模式改革的背景 / 52

第三节 我国政府投资项目管理模式的改革
方向 / 62

第四节 本章小结 / 78

第三章 代建制概念及机理分析 79

第一节 代建制的概念分析 / 79

第二节 代建制的机理分析 / 86

第三节 代建制的理论依据 / 110

第四节 本章小结 / 122

第四章 代建制组织方式及监管制度 124

第一节 代建制下的产权分析 / 125

第二节 代建制下的委托代理分析 / 135

	第三节	代建制下克服信息失灵的分析	/ 178
	第四节	代建制下的监管制度	/ 197
	第五节	本章小结	/ 226
第五章		代建制项目管理细则	228
	第一节	代建制项目管理模式辨析	/ 229
	第二节	代建项目的实施流程	/ 247
	第三节	代建制的适用范围与选择机制	/ 257
	第四节	代建单位的招标方式	/ 265
	第五节	代建合同的计价方式	/ 276
	第六节	代建项目的组织结构	/ 277
	第七节	代建项目的责权及风险分配	/ 283
	第八节	代建项目的责任追究	/ 293
	第九节	代建项目的成功要素	/ 298
	第十节	本章小结	/ 302
第六章		代建制制度环境及推行策略	304
	第一节	代建制相关法规体系的分析	/ 305
	第二节	代建制下政府监管体制的分析	/ 330
	第三节	代建制推行策略的分析	/ 336
	第四节	本章小结	/ 349
第七章		实证分析	351
	第一节	代建制实施的问卷调查	/ 351
	第二节	案例分析	/ 368
	第三节	代建制实施问题的专家访谈	/ 387
	第四节	本章小结	/ 395
第八章		结论	397
	第一节	主要结论	/ 397
	第二节	进一步研究计划	/ 405
附录 A		有关表格	407

附录 B 代建制实施的调查问卷	412
附录 C 代建制的相关法律法规	422
参考文献	427
作者简介	442

绪 论

第一节 研究背景和意义

一、研究背景

本书的研究背景包括以下几方面的内容:

(1) 随着经济体制和投资体制改革的深入,对公益性项目、准公益性项目(又称为基础性项目)和经营性项目采用不同项目管理模式的局面已经清晰。

在改革开放之前,我国对投资项目实行由政府统管、以行政方式实施的模式。改革开放之后,国家把投资体制改革作为重点,在1979~2004年的20多年间颁布了40多项与投资体制相关的法规和文件^[1]。其中1993年颁布的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次将投资项目划分为“公益性、基础性和经营性”三类,要求对不同类型项目采用不同的管理方式:公益性项目由政府投资建设;基础性项目以政府投资为主,广泛吸引企业和外资参与;经营性项目由企业投资建设^[2]。该决定更合理地将政府投资的范围界定为关系国家安全以及市场不能有效配置资源的经济和社会

领域。

随着投资体制改革的深入,政府投资的方式也有所扩展。起初,政府投资的方式主要为直接投资和资本金注入两种,政府投资项目与财政性基本建设资金投资项目的范围可等同。依据财政部《财政性基本建设资金投资项目工程预、决算审查操作规程》,政府投资项目是指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目^[3]。2004年,《国务院关于投资体制改革的决定》又补充了投资补助、转贷和贴息等政府投资方式^[4],并提出“要针对不同的资金类型和资金运用方式,确定相应的管理办法”,体现了对不同类型项目采用不同管理模式的清晰思路。

(2) 政府投资领域项目管理的不良状况,引发了中央和地方对政府投资项目管理模式改革的探索。

我国政府投资管理项目的不足有多种表现,如投资失控、管理专业化水平低、管理成本高和腐败滋生等。为了消除这些问题,我国在不断完善政府投资决策和监管机制的同时,也在不断探索更有效的政府投资项目管理模式。

在计划经济阶段,政府投资项目管理所采用的两种主要模式——自建模式和工程指挥部模式,都存在权利过于集中、资金易被浪费或挪用以及超支责任难以追究的投资预算软约束问题。

在体制转轨阶段,国家出台了一系列改革措施,旨在强化政府投资项目中的责任机制,改善项目管理效果。其中,国家计划委员会(以下简称国家计委,后于2003年改组为国家发展与改革委员会)于1992年颁布

了《关于建设项目实行业主责任制的暂行规定》，要求建设项目的业主单位对项目实施的全过程负责^[5]；并于1996年颁布了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》，要求国有单位经营性基本建设大中型项目在建设阶段必须按《中华人民共和国公司法》组建项目法人^[6]。然而，项目法人责任制（以下简称项目法人制）这种市场化运作方式虽在经营性项目中建立了有效的激励和约束机制，却不能解决非经营性项目中管理专业化水平不高和投资预算软约束等问题。

随着市场经济体制改革的深入，国家计委、建设部和财政部一直积极进行非经营性政府投资项目管理模式改革的探索。财政部主张借鉴国外的政府采购做法，对政府工程项目实行适度集中的政府采购模式，2002年颁布的《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）就将工程纳入了政府采购的范围^[7]。建设部在经过一些课题研究和国内外考察之后^[8~12]，也支持政府集中采购模式，并主张由建设行政主管部门作为政府投资工程集中管理的主管部门^[13]。但是国家计委作为由国务院“三定”（定职能、定机构、定编制）方案明确的政府投资主管部门，反对组建集中机构管理的方式^[14]，而主张采用厦门市、北京市和上海市等地从1993年开始探索的市场化的代建制方式。

(3) 2004年，《国务院关于投资体制改革的决定》明确提出对经营性政府投资项目加快推行“代建制”。

《国务院关于投资体制改革的决定》规定：“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。”

在中央政策推动下，代建制的发展由在部分地区小规模试点变成了在全国范围内大规模推行。大部分地方已经开始实行代建制。截至 2006 年 1 月，在 47 个省、自治区、直辖市、计划单列市和副省级省会城市中，已有 32 个开始了代建制工作，占 68%；2 个省、市拟开展代建制工作，占 4%；13 个省、区、市尚未开展，占 28%。此外，一些地级市也开展了代建制工作，如贵州省的贵阳市和安顺市、云南省的玉溪市和昆明市以及广西壮族自治区的柳州市等^[15]。

(4) 代建制的理论和实施研究有明显不足。代建制在有关政府部门的推动下，发展势头迅猛，但其理论依据却不明晰，受到一些政府部门和社会人士的抵触；在实施中碰到的一些问题，如代建单位法律地位不明确、监管机制不完善、代建费取费不合理以及政府与代建单位权责不均衡等，使得代建制的推行也遇到不少阻力。这些都是代建制推行中急需解决的问题。

代建制在理论方面有待研究的问题主要包括以下几方面：

1) 探索在国家政策规定并不明确和各地实际操作各不相同的情况下，如何更准确地界定代建制的概念，阐述代建制的机理，把握代建制的特点。

2) 论证在代建制下，政府将公共工程项目管理权和资金使用权委托给市场上公司的做法在行政管理学和法学层面是否有理论依据。

3) 根据代建制下的产权关系、委托代理关系和信息流通关系，进行代建制实施监管的制度研究。

代建制在实施方面有待研究的问题主要包括以下几方面：

- 1) 完善政府投资管理的法规体系，以便明确代建单位的法律地位，为代建制推行创造良好的法律环境。
- 2) 代建制的适用范围。
- 3) 代建单位的招标方式。
- 4) 代建合同的计价方式。
- 5) 代建项目的组织机构。
- 6) 代建合同的签订方式。
- 7) 代建合同各方的职责、权利、义务和风险分配。
- 8) 代建合同的违约责任追究机制。
- 9) 代建项目的成功要素。
- 10) 在全国范围内推行代建制的策略。

二、研究目的

本书的研究目的在于从理论和实践层面研究政府投资项目代建制的概念、理论依据、监管制度、项目管理细则、配套法规和推行策略等，从而从法律规定、合同约定、政府监管和市场调节等层面，构建政府投资项目代建制实施的制度框架。

(1) 明确代建制的概念，进而阐述代建制的机理，分析代建制在行政管理学和法学层面的理论依据。

(2) 构建代建制下政府投资项目的监管体系，并从法律规定、合同约定、政府监管和市场调节四个制度层面予以实现。

(3) 研究代建项目管理细则，为制定代建制管理办法和合同范本提供建议。