

Government Extension to the
PMBOK® Guide Third Edition

项目管理知识体系指南： 政府分册

(美) 项目管理协会 著

黄晞焯 邓晓梅 译

 **Global STANDARD**

Government Extension to the PMBOK® Guide Third Edition

项目管理知识体系指南： 政府分册

(美) 项目管理协会 著

黄晞焯 邓晓梅 译

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry

北京·BEIJING

Copyright Notice

"This publication is a translation of the English Language publication, the Standard for Portfolio Management which is copyrighted material of and owned by the Project Management Institute, Inc. (PMI). © Copyright 2006 Project Management Institute, Inc. All rights reserved. This publication has been published with the permission of PMI. Unauthorized reproduction of this material is strictly prohibited.

Notice to Readers

This publication is a translation of the English Language publication, the Standard for Portfolio Management which is published in the United States of America by the Project Management Institute, Inc. (PMI) and is protected by all applicable copyright laws in the United States and Internationally. This publication includes the text of the Standard for Portfolio Management in its entirety, and Publishing House of Electronics Industry, with the permission of PMI, has reproduced it. Any unauthorized reproduction of this material is strictly prohibited. All such information, content and related graphics, which are provided herein are being provided to the reader in an "as is" condition. Further, PMI makes no warranty, guarantee or representation, implied or expressed, as to the accuracy or content of the translation. Anyone using the information contained in this translation does so at his/her own risk and shall be deemed to indemnify Publishing House of Electronics Industry, its board, affiliates, successors, employees, agents, representatives, and members from any and all injury of any kind arising from such use.

Trademark Notice

"PMI Project Management Institute" and logo and "PMI" and the PMI logo are service and trademarks registered in the United States and other nations; "CAPM," "PMP" and the PMP logo are certification marks registered in the United States and other nations; "PMBOK," "PM Network" and "PMI Today" are trademarks registered in the United States and other nations; and "Project Management Journal" and "...building professionalism in project management..." are trade, service and/or certification marks of the Project Management Institute, Inc. and are registered in the United States and other nations. For a complete list contact PMI's Legal Department.

本书是《项目管理知识体系指南：政府分册》英文版的中文简体字翻译版，由电子工业出版社出版。未经美国项目管理协会和电子工业出版社的预先书面许可，不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

版权贸易合同登记号 图字：01-2007-3696

图书在版编目 (CIP) 数据

项目管理知识体系指南：政府分册 / (美) 项目管理协会著；黄晞焯，邓晓梅译。—北京：电子工业出版社，2008.6

书名原文：Government Extension to the PMBOK® Guide Third Edition

ISBN 978-7-121-06631-3

I. 项… II. ①美…②黄…③邓… III. 项目管理 IV. F224.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 063565 号

责任编辑：屠媛媛

印刷：北京智力达印刷有限公司

装订：北京中新伟业印刷有限公司

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：880×1230 1/16 印张：8.75 字数：110 千字

印次：2008 年 6 月第 1 次印刷

定价：45.00 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 zltts@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：(010) 88258888。

声 明

作为项目管理协会（PMI）的标准和指南性出版物，本书是通过一个自发的以协商为基础的标准开发过程而编写的。此过程把志愿者聚在一起，同时也获得一些对此书内容感兴趣的人的观点。PMI 在实施此过程时，确立了相应规则，以便在达成一致意见的过程中提高公正性。协会不会写这样的文件，也不独立测试、评估或证明任何信息的准确性、完整性和任何此学会的标准性和指南性出版物中有关判断的正确性。

PMI 对任何无论是特殊的、直接的或间接的个人伤害，以及财产或其他性质的损失，或者是因使用本出版物或相信本书内容而引起的直接的、间接的赔偿都不负责任，同时也不确保本书中的信息将完成读者任何特殊目的和需求。PMI 也不为因使用此标准或指南的任何个人、生产商或销售商的产品和服务做担保。

在出版和发行此书的过程中，PMI 不会给任何人或团体提供专业的或其他服务，PMI 也不会对任何人或团体履行责任和义务。任何使用此书的人应依据自己的独立判断为己所用，寻求有能力的专业人士来确定任何既定环境中的合理时间。本书所含的信息和其他标准也许可从别处获得，使用者可以咨询以获得本书未包含的观点和信息。

PMI 无权也不会监督或强迫他人遵守本书的内容，PMI 也不会因安全或健康原因对产品、设计或安装进行认证、测试或审查。任何有关要求他人遵守的健康或安全相关信息的证明或声明都不应归咎于 PMI，那只是证明者或声明者的责任。

序

《项目管理知识体系指南：政府分册》是对《项目管理知识体系指南》（《PMBOK®指南》）的特别扩充。它提供了管理公共部门的独特环境下项目的相关知识。“公共部门”（Public Sector）一词指的是国家、地区和地方政府。这一更新将过去版本中的范围进行了扩充，包括了所有形式的政府。它取代了本书的上一版本，而同《PMBOK®指南（第3版）》相呼应，并一起使用。这种呼应使在每一文本中参考相应章节变得更加容易。项目过程的名称也为匹配新版本的《PMBOK®指南（第3版）》进行了更新，以保持一致和清晰。

《PMBOK®指南（第3版）》描述了“被普遍公认的良好做法”及适用于“多数项目、多数时候”，并且其价值和有效性得到广泛认同的知识和实践。本书基于《PMBOK®指南（第3版）》，并通过描述附加知识和实践，以及对其进行一些修改而进一步完善。

本书使用了与项目管理协会相同的简明易用的目录编码体系，并且对《PMBOK®指南（第3版）》没有改动的内容直接用相同的目录编码。附录A中记录了针对该体系改动的讨论过程。

反侵权盗版声明

电子工业出版社依法对本作品享有专有出版权。任何未经权利人书面许可，复制、销售或通过信息网络传播本作品的行为；歪曲、篡改、剽窃本作品的行为，均违反《中华人民共和国著作权法》，其行为人应承担相应的民事责任和行政责任，构成犯罪的，将被依法追究刑事责任。

为了维护市场秩序，保护权利人的合法权益，我社将依法查处和打击侵权盗版的单位和个人。欢迎社会各界人士积极举报侵权盗版行为，本社将奖励举报有功人员，并保证举报人的信息不被泄露。

举报电话：(010) 88254396；(010) 88258888

传 真：(010) 88254397

E-mail: dbqq@phei.com.cn

通信地址：北京市万寿路 173 信箱

电子工业出版社总编办公室

邮 编：100036

目 录

第1部分 项目管理框架	1
第1章 绪论	3
1.1 制定《项目管理知识体系指南：政府分册》 的目的	4
1.2 什么是项目	5
1.3 在政府背景下的项目管理	7
1.4 《项目管理知识体系指南：政府分册》的 结构	8
1.5 专业知识领域	10
1.6 项目管理环境	10
1.7 对《项目管理知识体系指南：政府分册》 更新过程的说明：依据、工具与技术、 成果	12
第2章 项目生命期和组织	13
2.1 项目生命期	13
2.2 项目利害关系者	14
2.3 组织的影响	15
第2部分 项目管理标准	19
第3章 项目管理过程	21
第3部分 项目管理知识领域	23
第4章 项目整体管理	25
4.1 制定项目章程	26
4.2 确定项目初步范围说明书	27
4.3 制定项目管理计划	27
4.4 指导和管理项目执行	27
4.5 监控项目工作	28
4.6 整体变更控制	28
4.7 项目收尾	28
第5章 项目范围管理	29
5.1 范围规划	30
5.2 范围定义	31
5.3 制定工作分解结构	32
5.4 范围核实	33
5.5 范围控制	34
第6章 项目时间管理	35
6.1 活动定义	37
6.2 活动排序	37
6.3 活动资源估算	37
6.4 活动持续时间估算	37
6.5 制定进度表	37
6.6 进度控制	39

第7章 项目费用管理	41
7.1 费用估算	42
7.2 费用预算	42
7.3 费用控制	45
第8章 项目质量管理	47
8.1 质量规划	48
8.2 实施质量保证	52
8.3 实施质量控制	54
第9章 项目人力资源管理	55
9.1 人力资源规划	57
9.2 项目团队组建	59
9.3 项目团队建设	60
9.4 项目团队管理	60
第10章 项目沟通管理	61
10.1 沟通规划	62
10.2 信息发布	65
10.3 绩效报告	66
10.4 利害关系者管理	66
第11章 项目风险管理	69
11.1 风险管理规划	70
11.2 风险识别	72
11.3 定性风险分析	73
11.4 定量风险分析	74
11.5 风险应对规划	75
11.6 风险监控	75
第12章 项目采购管理	77
12.1 采购规划	80
12.2 发包规划	85
12.3 征求卖方响应	86
12.4 评标	88
12.5 合同管理	90
12.6 合同收尾	93
第4部分 附录	95
附录A 第3版修改之处	97
附录B 项目管理协会《项目管理知识体系指南：政府分册》的演变	103
附录C 《项目管理知识体系指南：政府分册》撰稿人与审阅人	107
附录D 应用领域扩展	113
附录E 项目管理资料其他来源	117
附录F 项目管理知识领域摘要	119
第5部分 术语表和关键词索引	125
术语表	127
关键词索引	131

第 1 部分

项目管理框架

第 1 章 绪论

第 2 章 项目生命期和组织

第 1 章

绪论

项目管理协会 (Project Management Institute, PMI) 的《PMBOK®指南 (第 3 版)》把项目管理知识体系描述为“项目管理专业知识的总和”，它依托于使用和推动该领域知识的从业者和学院派。而《PMBOK®指南 (第 3 版)》为公共部门和私人部门的项目管理提供了一般性的基础，政府项目管理知识体系则专注于在公共部门工程中的特殊实践。本书取代了上一版本——《项目管理知识体系指南：政府分册》(2000 年版)。

本书提供了对项目管理关键特征的概览，这些特征适用于多数公共部门组织，“通常被视为良好实践……多数时候适用于多数项目，”并且其价值和有效性得到广泛认同。它建立了一个框架，以确保公共部门项目的效率和有效管理。但它并不提供适用于所有项目的实践或指南。项目管理团队最终负责决定什么是适合项目的内容。

读者应当注意到，尽管本书的许多参考书目来自《PMBOK®指南 (第 3 版)》，但其内容是为适应政府部门项目的特点而专门设计的。项目管理专业人员在执行其职责时应做好配合使用这两个体系的准备。最后，本章包含的下列内容可以反映出《PMBOK®指南 (第 3 版)》的结构。

- 1.1 制定《项目管理知识体系指南：政府分册》的目的
- 1.2 什么是项目
- 1.3 在政府背景下的项目管理
- 1.4 《项目管理知识体系指南：政府分册》的结构
- 1.5 专门知识领域
- 1.6 项目管理环境
- 1.7 对《项目管理知识体系指南：政府分册》更新过程的说明：依据

(Inputs)、工具与技术、成果 (Outputs)。

1.1 制定《项目管理知识体系指南：政府分册》的目的

《PMBOK®指南（第3版）》阐明了项目管理知识体系中通常被认为是良好实践的部分。它提供了已经取得普遍共识的、适用于多数时候和多数项目的实践和概览。良好实践的概念意味着正确运用技能、工具与技术不仅能够增加项目成功的机会，而且能够扩展到许多不同的适用领域。

《项目管理知识体系指南：政府分册》解释和补充了《PMBOK®指南（第3版）》建立的专业项目管理规则，使它们适用于公共部门机构。公共部门项目的关键特征在本章的1.3中列出。

《PMBOK®指南（第3版）》的附录D描述了适用领域的范围。适用领域范围是非常必要的，特别是对于当适用于同一类项目的公认常识和实践在所有项目类型多数领域的范围并不被广泛接受的情况。

适用领域反映了：

- 项目环境的独特或不寻常的方面，项目管理团队应对此知情以使项目管理有效并有力。
- 如果遵循常识上的规律和实践，将提高项目的效率和效力（如标准工作分解结构）。

政府机构执行的项目是由公民投资，并主要服务于公民的福祉，而不是为了财务成果。在这一意义上，政府项目管理知识体系指南的焦点主要集中在两个对于公共部门机构非常特殊并能影响到项目治理的因素，这些因素包括：

- 执行和落实受托的、管理者的和兼具社会、政治责任的精确条文的法律。
- 项目团队作为公共利益的服务者的责任。

本书提供了改进公共部门项目管理的框架。这里给出的建议专注于对政府项目特有的复杂性提供指导，以确保项目控制的效率和效力，并确保国家的公民能对其进行问责，正如公共法律所要求的那样。

1.1.1 《项目管理知识体系指南：政府分册》的读者对象

本书作为基础性的参考标准，服务于任何参与项目管理或从事该行业，为公共部门机构工作或与其有生意来往的人。它包括但不限于：

- 政治领导人。
- 高级执行官。
- 项目集经理以及项目经理的管理者。
- 项目经理和项目团队的其他成员。
- 项目管理办公室成员。
- 客户和其他利害关系者。
- 拥有分配给项目团队雇员的职能经理。
- 内外部审计师、定义和评估项目控制的项目职员。
- 教授项目管理和其他相关课程的教育者。
- 项目管理和相关领域的咨询师及其他专家。
- 开发项目管理教育项目的培训师。
- 分析项目管理的研究人员。

1.2 什么是项目

请参见《PMBOK®指南（第3版）》1.2。

1.2.1 项目特征

请参见《PMBOK®指南（第3版）》1.2.1。

1.2.2 项目和执行工作

请参见《PMBOK®指南（第3版）》1.2.2。

1.2.3 项目和战略规划

请参见《PMBOK®指南（第3版）》1.2.3。

1.2.4 为什么政府项目是独特的

政府项目通常被认为同私人部门项目相比具有一些独有的特征。项目管理团队必须意识到下列特征以对项目进行有效和有利的管理：

- 对政府项目的法律约束。
- 公众问责。
- 公共资源的使用。

1. 对政府项目的法律约束

尽管私人部门项目可能受特定法律法规的约束，政府项目通常受到能对其产生显著影响的额外法律法规的约束。政府建立了许多法律法规，对政府、行政领导层和部委、派出机构和各级部门设定了明确的限制。为超越这些限制，政府官员通常必须从政府或拥有相应权限的行政机构处获得许可。如果获得准许，该许可可能表现为一种法律上的改变或者是某些法律要求的废除。

2. 公众问责

在私人部门的项目中，项目经理只接受直接客户和股东、雇员等数量有限的利害关系者的问责。但是，在政府项目中，项目经理要接受许多利害关系者的问责，而不仅仅是直接客户。在公共部门中，问责过程的参与者来自政府的内部和外部。内部参与者可包含大量成员，包括行政领导层和部委、派出机构和各级部门的代表，以及一般雇员。外部参与者则包含公众、特殊利益团体、媒体和其他各级政府。所有这些问责过程的参与者都可能有权质疑和抗议公共部门的项目经理的决定。

3. 公共资源的使用

政府预算由公共资源来负担，这些资源来自强制性税收、公债和其他收费，因此要求预算机关对这些资金负责，并按规定支出。预算机关的执行过程通常包括以下三个步骤：

- 资金承诺基于预算决议案，该决议案反映的是立法机构的共识。
- 资金责任基于采购行为而发生。
- 资金支付基于商品的交付或服务的完成。

项目经理有责任使用公共资金去实现政府既定的目标。审批和预算过

程，以及财务和范围控制机制，帮助确保来自强制性税收、公债和收费的资金支出遵守适用的法律法规，并且资金被很好地利用以为公民提供更好的公共服务。尽管成本效益分析（Benefits Cost Analysis,BCA）和投资回报分析（Return on Investment,ROI）有时也用于公共部门来评估政府项目，但项目成功的标准更多是以公众的受益而不是政府的收入或成本节约来衡量的。

项目决策应由与公共利益和信任相协调的专业判断来指导。政府官员、项目经理和审计师被委托以确保公共资源被有效和有力地使用的责任。

1.3 在政府背景下的项目管理

《PMBOK®指南（第3版）》将项目集管理描绘为“对一组项目的集中、协同管理，以达到项目集的战略目标和利益。”它们对战略计划的强烈关注将此类项目同更战术性的项目区分开来。

在私人部门，项目与战略计划、公司的目标相结合，它也可能是项目集或投资组合的组成部分。在大型公司，此类项目层级多数时候是定型的，尽管在小型或中型组织中，项目可能只具有隐含的相互影响。

1.3.1 政府层级

本标准适用于三种公认的政府层级。下面是对这些全球公认层级的典型描述，但并不是世界上所有层级政府的完整描述。

- **国家政府。**它是指国际认可的国家政府。通常国家是地区政府的联邦或联盟，或者一个单一国家。
- **地区政府。**它是指具有国家政府的大国中一个部分的政府。小国可能没有任何地区政府而只有国家政府和地方政府。地区政府有许多不同的叫法，包括但不限于：州、省、陆、部、行政区、公国、共和国和领地等。
- **地方政府。**它是指国家或地区的一小部分的政府。地方政府有许多不同的叫法，如县、市、镇、自治市、辖区、自治镇和郡等。

1.3.2 项目和利害关系者相互依赖

政府项目由政府议程决定，而且必须预先获得批准并编入预算。对

较大的政府机构（例如国家和地区政府）而言，政府项目通常不是在个案基础上进行分析，而是在预算和控制蓝图上将项目打包成项目集。漫长的审批和预算编制期要求政府项目必须比私人部门项目更具有战略导向。

在公共部门的项目中，同私人部门相比有更高百分比的项目是项目集的组成部分，而且项目的相互依赖关系也被更明确地定义并文档化。项目的治理和管理是自上而下地从政治议程条目逐级传达到执行层面的（以项目为代表）。

在多数情况下，参与每一层面的利害关系者所代表的是上一政府层级的利害关系者，或者是从其获得授权的相关人员。例如，如果政府议程条目要求两个机构在项目集层面合作，那么每一机构内的特定分支及其利害关系者也将参与其中。

实际上，在较低层级上还会有另外的利害关系者，他们并不代表上一层级政府，如项目执行中的特殊利益公民团体或第三方。但是几乎每个项目都会有核心利害关系者代表更高层级。这保证了项目的稳定性，并同项目集和更高层级保持协调，但同时也带来了由外部因素产生的意想不到的影响，如政府或政治决策的改变。

1.4 《项目管理知识体系指南：政府分册》的结构

本书分为三个部分：

- 项目管理框架。
- 项目管理标准。
- 项目管理知识领域。

1.4.1 第1部分：项目管理框架

第1部分，项目管理框架，提供了理解政府部门项目管理的基本结构。

第1章，绪论，定义关键术语并提供其他部分的概览。

第2章，项目生命期和组织，描述政府项目操作的环境。项目管理团队应该理解这一广泛背景。管理项目的日常行为是必要，但并不足以确保成功。

1.4.2 第2部分：项目管理标准

第2部分，项目管理标准，详细说明了项目团队管理一个政府项目时的所有项目管理过程。

第3章，项目管理过程，描述了5个任何项目都必需的项目管理过程组，以及它们包含的项目管理过程。这一章描述了项目的多维属性。

1.4.3 第3部分：项目管理知识领域

第3部分，项目管理知识领域，将来自第3章项目管理过程组的44个项目管理过程分为9个知识领域。第3部分的绪论描述了在每一知识领域中使用的流程图图例，并提供了适用于这些知识领域的介绍材料。

第4章，项目整体管理，描述了综合项目管理多种要素的过程和活动，这些要素在项目管理过程组内被识别、定义、结合、统一和协调。它包含制定项目章程、制定项目初步范围说明书、制定项目管理计划、指导和管理工作执行、监督和控制项目工作、综合变更控制，以及结束项目的项目管理过程。

第5章，项目范围管理，描述确保成功完成项目所需的全部工作，但又只包括必须完成的工作的各个过程。它主要关心的是确定与控制哪些内容应该或不该包括在项目之内。它包含范围规划、范围定义、制作工作分解结构、范围核实和范围控制的项目管理过程。

第6章，项目时间管理，描述涉及适时完成项目的过程。包含活动定义、活动排序、活动资源估算、活动持续时间估算、制定进度表和进度控制的项目管理过程。

第7章，项目费用管理，描述涉及计划、评估、预算编制和控制成本，使项目在批准的预算内完成的过程。包含成本预期、成本预算编制和成本控制等项目管理过程。

第8章，项目质量管理，描述执行组织为了满足项目需要而确定质量方针、目标和责任的过程与活动。它包含质量规划、实施质量保证和实施质量控制的项目管理过程。

第9章，项目人力资源管理，描述组织与管理项目团队的各个过程。它包含人力资源规划、项目团队组建、项目团队建设和项目团队管理等项