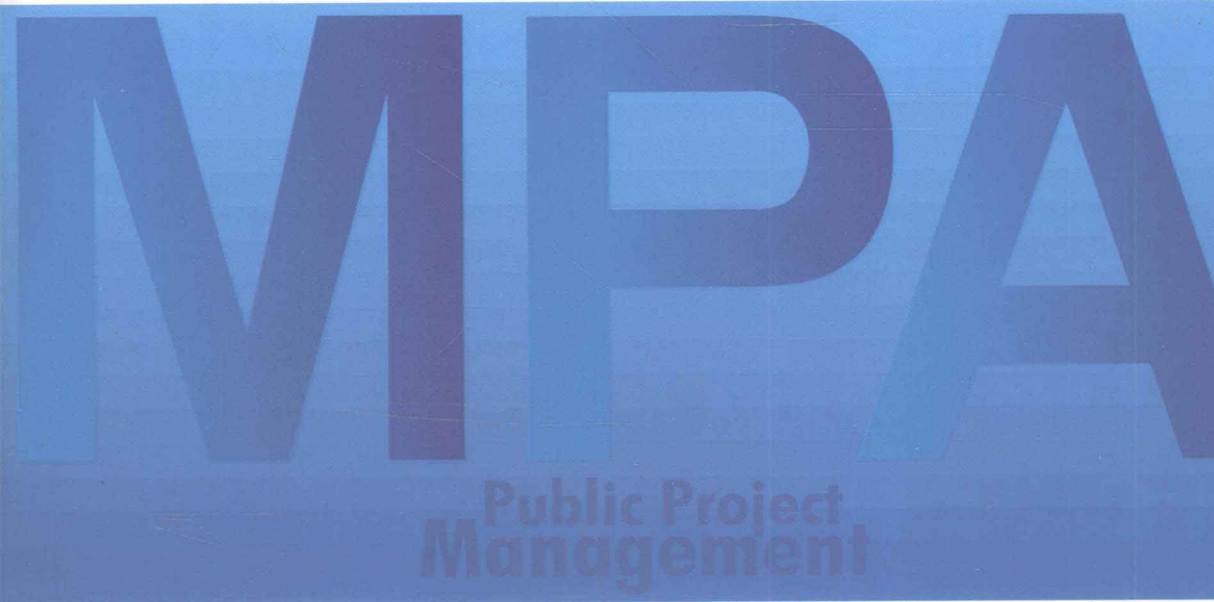




中央民族大学“985”“211”工程项目成果
高等学校特色专业建设点项目
高等院校公共管理专业核心教材

公共项目管理



陈旭清 金红磊 吴雅杰

编著



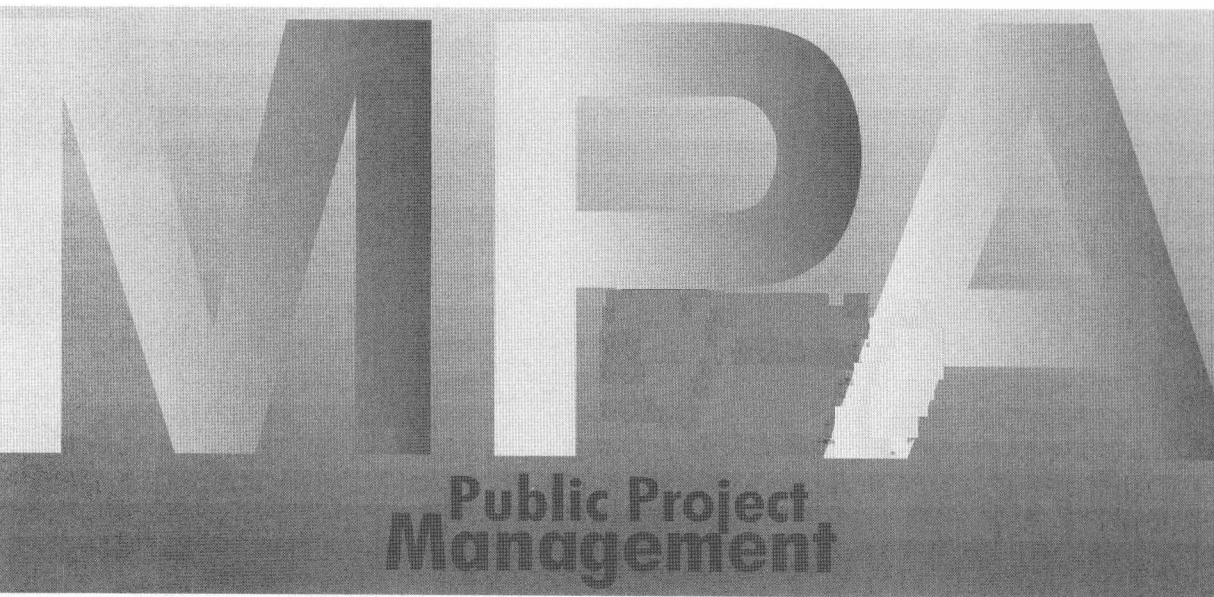
人民出版社



中央民族大学“985”“211”工程项目成果
高等学校特色专业建设点项目(TS11843)
高等院校公共管理专业核心教材

* 福特基金会资助 *

公共项目管理



陈旭清 金红磊 吴雅杰

编著

人民出版社

责任编辑:茅友生

版式设计:陈 岩

图书在版编目(CIP)数据

公共项目管理/陈旭清 金红磊 吴雅杰 编著. —北京:人民出版社,2010.8

ISBN 978-7-01-009249-2

I. ①公… II. ①陈… III. ①公共管理:项目管理-高等学校-教材

IV. ①F062.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 175292 号

公共项目管理

GONGGONG XIANGMU GUANLI

陈旭清 金红磊 吴雅杰 编著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:30.75

字数:310 千字

ISBN 978-7-01-009249-2 定价:49.80 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

自从有了文明,人类就开展了各种有组织的活动。随着社会的发展,有组织的活动逐步分化为两种类型:一类是连续不断、周而复始的活动,人们称之为“运作”,如企业日常的生产产品的活动等;另一类是临时性、一次性的活动,人们称之为“项目”,如企业的技术改造活动、公共基础设施的兴建、特定公益活动的开展、环保工程的实施等。人类活动的总体规律是追求效率,项目管理日益受到重视,正是这种趋向的显著表现。

公共项目是指为了促进社会发展和满足公众需求,主要由财政出资、不以营利为目的,为整个社会运转提供基础条件的项目。它涉及的内容很广,包括城市基础设施项目、重大科研项目、文化教育项目、环保卫生项目和体育项目等。

公共项目管理研究是近年来在公共管理领域发展起来的一个重要分支,顺应了社会要求提高公共财政资金使用效率的呼声,也与非营利组织的兴起有着密切关系。它在国外已经成为一门独立的学科,但在中国还刚刚起步,缺乏相关的系统研究成果,用于教学方面的教材资源非常欠缺。本书正是基于此背景编写,期望为公共项目管理的发展尽微薄之力。

本书是高等学校公共管理专业的核心课程教材。针对我国公共管理研究和实践领域的需要,利用模块化和系列化的组织结构,将动态的管理流程与静态的管理体系有机结合,将最先进的公共项目管理思想和知识体系与完整、实用的公共项目流程和方法体系有机结合。

全书共分为十六章,主要阐述了公共项目管理的基本理论内容,具体涵盖了公共项目管理导论、范围管理、质量管理、进度管理、成本管理、风险管理、人力资

源管理、项目策划与立项管理、项目计划管理、项目执行管理、项目收尾与验收、项目评估、政府采购、公共项目治理等方面。

在内容上,本教材基本涵盖公共项目管理的主要内容与方法体系,力求反应国内外相关公共项目管理研究的最新成果与趋势,既兼顾了公共项目管理的基本过程,又涵盖了公共项目管理涉及的各个知识领域。在结构上,本书每章均设计有引言、主体内容、教学案例等。该书具有一定的学术价值和实践参考价值,可以作为本科生、研究生及 MPA 学生的教材,亦可供相关管理与研究人员参考。

本书由陈旭清拟定框架结构,负责全书统稿,并编写了第一、二、三、四、五、六、九、十三、十六章,金红磊编写第七、八、十二、十四、十五章,吴雅杰编写第十、十一章。赵会、曲纵翔、马晓娟、王晓强、韩谨、郑运梅、关虹旭、陈子真等同学参加了资料的收集、整理和绘图工作。

本书在编写过程中,借鉴和参考了国内外项目管理和公共管理专家、学者和实务部门人员的研究成果,在此,表示诚挚的谢意。由于我们水平有限,书中难免存在疏漏和错误,肯望业界同仁和实践者及广大读者批评指正。

编 者

2010 年 7 月

目 录

第一章 公共项目概述	1
第一节 项目及其基本特征.....	1
第二节 公共项目及其基本特征.....	5
第三节 公共项目管理	12
第四节 项目生命周期	17
第五节 公共项目管理研究的基本内容	21
第二章 范围管理	28
第一节 范围管理概述	29
第二节 项目启动	32
第三节 项目范围定义	36
第四节 项目范围计划的制订	43
第五节 项目范围的核实	45
第六节 项目范围变更控制	48
第三章 时间管理	52
第一节 进度管理概述	53
第二节 项目进度计划的编制	58
第三节 项目时间的变更与优化	77
第四节 项目时间控制	82
第四章 质量管理	91
第一节 公共项目质量管理概述	91
第二节 项目质量计划.....	103

第三节	项目质量保证	112
第四节	项目质量控制	122
第五章	成本管理	131
第一节	项目成本管理概述	131
第二节	编制项目资源计划	138
第三节	项目成本估算	145
第四节	项目成本预算	150
第五节	项目成本控制	153
第六章	风险管理	159
第一节	公共项目风险概述	159
第二节	项目风险识别	167
第三节	项目风险评估	174
第四节	项目风险应对	185
第五节	项目风险控制	191
第七章	公共项目人力资源管理	196
第一节	公共项目人力资源概述	196
第二节	公共项目人力资源的形成	199
第三节	公共项目人力资源的绩效管理	215
第四节	公共项目人力资源的培训与开发	226
第八章	公共项目综合管理	231
第一节	项目综合管理	231
第二节	公共项目的沟通和协调	239
第三节	公共项目整体变更控制	247
第九章	公共项目的策划与立项	254
第一节	公共项目策划概述	254
第二节	公共项目策划的内容	262
第三节	公共项目的立项	278
第四节	公共项目的需求预测	281
第五节	策划的实施条件及方案评析	286

第十章 公共项目计划	293
第一节 公共项目计划概述.....	293
第二节 公共项目计划的编制.....	298
第十一章 公共项目执行与控制	311
第一节 公共项目执行.....	311
第二节 公共项目控制.....	318
第三节 项目执行与控制的工具和方法.....	327
第十二章 公共项目的收尾与验收	333
第一节 公共项目收尾.....	333
第二节 公共项目后评价.....	343
第十三章 公共项目评估	357
第一节 公共项目评估概述.....	357
第二节 公共项目评估的内容和程序.....	364
第三节 公共项目评估的指标.....	374
第十四章 公共项目团队管理	382
第一节 公共项目团队概述.....	383
第二节 公共项目团队的组建过程及管理.....	390
第三节 公共项目管理中的项目经理.....	401
第十五章 政府采购	408
第一节 政府采购概述.....	408
第二节 政府采购的理论基础.....	416
第三节 政府采购制度沿革及其建设.....	420
第四节 中国的政府采购制度的现状及发展.....	435
第十六章 公共项目治理与融资	447
第一节 公共项目治理的基本内容.....	447
第二节 公共项目融资.....	456
附录 专业术语中英文对照	470
主要参考书目	482

第一章 公共项目概述

1. 本章的基本内容:

公共项目的概念、特征、类型;公共项目管理研究的基本内容。

2. 本章的知识点:

公共项目的分类与内容。

3. 本章的重点和难点:

重点:公共项目的含义及类型、项目生命周期。

难点:公共项目与工商项目的异同。

4. 本章思考题:

(1)公共项目的主要特征是什么?

(2)公共项目管理的主要内容是什么?

(3)如何看待公共项目和工商项目的异同。

第一节 项目及其基本特征

一、项目的含义

自从有了文明,人类就开展了各种有组织的活动。随着社会的发展,有组织的活动逐步分化为两种类型:一类是连续不断、周而复始的活动,人们称之为“运作”,如企业日常的生产产品的活动等;另一类是临时性、一次性的活动,人们称之为“项目”,如企业的技术改造活动、公共基础设施的兴建、特定公益活动

的开展、环保工程的实施等。

项目是指借助特定理论的指导,运用科学的方法,在特定的时间、预算、资源限定等条件制约下,为了完成特定的产品、服务或任务等目标所做的一系列独特的、复杂的且相互关联的活动的总称。这些活动有着一个明确的目标,必须在特定的时间、资源等限定条件下,依据规范完成。狭义的项目是指能够直接产生经济效益和促进生产力进步、推动各项事业发展的各类工程建设、基础设施建设,如商业项目建设、道路建设、学校建设等。广义的项目则包括一切能够促进社会物质文明、政治文明、精神文明和生态文明建设的项目,既包括硬项目也包括软项目,如安排一场演出、开发一种新产品、建一幢大厦都可以称之为一个项目。

项目一般包括范围、质量、成本、时间、资源等内容。其中时间、成本和质量是三个基本要素。项目要在一定的机构组织领导下,利用有限资源(人力、物力、财力等)规定的时间内完成任务,任务要满足一定性能、质量、数量、技术指标等要求。

二、项目的类型

根据不同的标准可以将项目划分为不同的类型,具体的分类标准取决于实践、研究和管理的需要。

(一)根据实施主体划分

1. 企业项目,是指由企业实施开展的项目。许多工商企业的项目,如商场建设项目、基础设施建设项目均为企业项目。

2. 政府项目,是指由政府组织开展的项目,如国家的发展项目和政府采购,包括西部大开发、有形物品的采购和无形的公共服务的提供等。

3. 社会项目,是指由社会组织和其他公民个体执行的项目,如希望工程、母亲水窖、健康快车、新公民计划等。

(二)根据项目目的划分

1. 营利项目,开展项目的目的在于获取利润,如商业产品营销项目、市场拓展项目等工商业项目。

2. 公共项目,开展的目的在于满足社会公众的需求,如公共交通建设项目、扶贫济困项目、图书馆建设等。

(三) 根据建设性质划分

1. 新建项目,指从无到有、新开始建设的项目。一般把扩建后其新增固定资产价值超过原有固定产值三倍以上的,也算新建项目。

2. 扩建项目,指原有企业、事业单位、社会组织等,为扩大或增加新的生产、服务规模与能力而新建车间或工程项目。

3. 改建项目,为提高生产效率或者是改进产品质量与用途,采用新技术,对原有设备或工程进行改造的项目。一些企业为了平衡生产能力,增建一些附属、辅助车间或非生产性工程,也算改建项目。

4. 迁建项目,是指由于各种原因搬迁到其他地区建设的项目,其中符合新建、扩建、改建条件的,应分别作为新建、扩建或改建项目,但不包括留在原址的部分。

5. 恢复项目,原有的固定资产全部或部分报废,根据复原的要求重新恢复起来的项目。在恢复的同时进行扩建的,要作为扩建项目。

(四) 根据项目的实施地域划分

1. 全球性项目,指在全世界范围开展实施的项目,如世界自然基金会开展的湿地和淡水生态系统保护项目、比尔·盖茨基金会开展的艾滋病防治项目、联想集团的品牌拓展项目等。由于受国家主权的影响,这类项目偏重公益和商业性。

2. 全国性项目,指在一国范围内开展实施的项目,如希望工程、春蕾计划等。

3. 地区性项目,指在局部地区开展实施的项目,如保护母亲河、三江源保护、长江白鳍豚保护等。

(五) 根据项目经费来源划分

1. 财政出资项目,是政府为了履行其职能,满足社会公共需要,投入资金用于项目的行为和过程,这既是国家宏观调控的有力手段也是财政支出的重要方式,但主要被限制于公共领域。具体形式如基础设施建设、政府采购等。

2. 企业出资项目,包括对内投资项目和对外投资项目。前者如众多企业在本国内的投资项目,后者如日本丰田公司在中国广州的汽车投资项目。

3. 社会出资项目,是由社会组织或社会公众出资(捐资)开展的项目,如中国青少年基金会开展的希望工程项目、南都公益基金会资助的“新公民计划”项

目等。

除上述几种不同的划分标准,常用的还有以下几种:

根据建设规模大小划分,可分为大型、中型、小型项目;

根据项目在国民经济中的作用划分,可分为生产性(如工矿业、建筑业、地质资源勘探、运输邮电等)项目、非生产性(如文教卫生、科学研究、社会福利、公用事业建设、行政机关和团体办公用房建设等)项目;

根据建设过程划分,可分为筹建项目、施工项目、投产项目、收尾项目、停缓建项目等;

根据项目工作阶段划分,可分为前期工作项目、预备项目、新开工项目、续建项目;

根据项目隶属关系划分,可分为中央项目、地方项目等。

三、项目的基本特征

(一)目标性

项目要有明确的目标,其结果可能是一种有形物品,也可能是一种无形的服务或其他形式的产品。它通常依照项目的范围、时间、成本和其他要求来确定,如项目的目标可以是在6个月内把一种特定规格的新时装,按一定价格推销给市场,期望高质量地完成任务,使用户满意;也可以是倡导一种消费行为,如限塑令出台后,通过活动希望人们自觉地减少包装污染。

(二)约束性

每个项目都需要运用人、财、物等各种资源来实施,但相对于某一具体项目,可用的资源都是有限的,不可能无限使用。主要约束因素有:时间,有合理的执行时间限制;资源,有一定的资金、人力、物力等条件限制;质量,每个项目都有预期的质量技术要求。

(三)专门性

也称为项目的唯一性或确定性。指每个项目的内涵是独特的、专门的,并具有排他性,具有区别于其他任何项目的特征。但在具体实施中,外部和内部因素总是会发生一些变化,当项目目标发生实质性变动时,它不再是原来的项目,而是一个新的项目。

（四）一次性

指项目要受明确的开始时间、结束时间和使用寿命的约束。随着任务的完成,项目即告结束,不再重复。

（五）整体性

项目是一个复合整体,需要根据科学的要求合理配置生产要素,追求高效益,从而达到时间、质量、成本等方面的总体优化。

（六）临时性

是指每个项目都有明确的起始和结束时间,当目标已经实现、或者不可能达到,或者该项目的必要性已不复存在并已终止时,项目即达到了它的终点。临时性并不意味着时间短,很多项目都要延续数月甚至数年,但不管哪种情况,都存在客观的项目期限,不需要持续不断地永久努力;尽管项目具有临时性,但它的作用和效果是永久的。

第二节 公共项目及其基本特征

一、公共项目的概念

公共项目是指为了促进社会发展和满足公众社会需求,主要由财政出资、不以营利为目的开展的项目,是社会经济生活不可或缺的重要组成部分,为整个社会的运转提供基础条件。公共项目涉及的内容很广,包括城市基础设施项目、重大科研项目、文化教育项目、环保卫生项目和体育项目等。一般主要从使用者以及投资渠道两个方面来界定:公共项目的受益者是大众,是不以营利为目的的;其投资渠道主要依靠财政支出,用纳税人的钱为纳税人服务。

基础设施项目不一定是公共项目,比如有些交通项目就是由企业承建,并且收取费用。而公共项目也不一定是基础设施项目,如公园等就不应当视为基础设施。

二、公共项目的类型

（一）根据提供的产品内容划分

1. 基础设施,指为社会生产和居民生活提供公共服务的物质工程,主要由

财政提供资金,用于保证国家或地区社会经济得以正常进行的公共服务系统,是社会赖以生存发展的基本物质条件。一般由公用工程和公共生活服务设施两部分构成。前者包括交通、邮电、通讯、水利工程、商业服务、水电煤气等公共设施,通常也称基础建设(physical infrastructure);后者包括教育、科技、医疗卫生、体育、文化、园林绿化、住房保障等社会事业所需设施,即“社会性基础设施”(social infrastructure)。基础设施建设是国民经济各项事业发展的基础;在现代社会中,经济越发展,对基础设施的要求越高,完善的基础设施对加速社会经济活动,促进其空间分布及形态演变起着巨大的推动作用。建立完善的基础设施往往需较长时间和巨额投资,对新建、扩建项目,特别是远离城市的重大项目和基地建设,更需优先发展基础设施,以便项目建成后尽快发挥效益。

基础设施具有如下特点:

- (1)先行性和基础性,为其他活动提供帮助;
- (2)不可贸易性,不能通过商业交换获得;
- (3)整体不可分性,只有达到一定规模、相互之间建立有机联系时才可以充分地实现其价值和功能;
- (4)准公共物品性,具有相对的非竞争性和非排他性。

2. 公共卫生项目,是以提高人民群众的健康水平,改善医疗生活条件,提高民众素质为目的的项目,主要包括基本公共卫生服务项目和重大公共卫生服务项目两部分。前者按人群和疾病划分,主要可分为九项:(1)针对全体人群的公共卫生服务任务;(2)向城乡居民提供健康教育宣传信息和健康教育咨询服务;(3)针对重点人群的公共卫生服务,如婴幼儿建立儿童保健手册;(4)为孕产妇开展至少5次孕期保健服务和2次产后访视;(5)对辖区65岁及以上老年人进行健康指导服务;(6)针对疾病预防控制的公共卫生服务,如为适龄儿童接种国家免疫规划疫苗;(7)开展传染病防治知识宣传和咨询服务;(8)对慢性病高危人群进行指导、登记、随访;(9)对重精神疾病患者进行登记管理、随访和康复指导。后者包括补种乙肝疫苗、免费检查乳腺癌、宫颈癌、补助白内障手术费用等。总体来看,医疗卫生服务项目包括:医疗卫生、环境卫生、劳动卫生、保健、疾控等。

3. 教育项目,主要指对适龄儿童、少年、青年进行培养的过程,也是增进人们的知识和技能、提升人们的思想品德的活动。如“长江学者奖励计划”、“211

工程”等教育项目,一般围绕人才强教、教师素质、专业建设、实验室建设、实训基地建设、学科与研究生教育、科研计划、图书馆建设、基础设施改造、学生资助项目等展开。针对高、中、职、小、幼等不同阶段,有相应的教育项目。

4. 文化项目,主要包括一切物质设施建设项目和非物质文化遗产传承与保护项目。具体包括图书馆、博物馆、电视台、广播、文化、科技、美术馆等硬件设施的建设,相关人才的培养,历史资料的挖掘和整理等。

(二)根据项目经费来源划分

1. 单一资助(投资)项目,指项目的经费来自独立的单一主体,项目的开展与效果有时会受出资者的影响,但并非必然的。具体可分为:

(1)政府资助(投资)项目,如国防工程项目、重大科技项目、重大基础设施项目等。

(2)企业资助(投资)项目,如一些基础设施的建设,国家允许企业适当收费;也有一些完全公益的项目,如一些企业履行社会责任承担的捐赠项目等。

(3)社会资助(投资)项目,如国际小母牛的养牛还牛项目、长城助学计划项目等。

2. 混合资助项目,指项目开展的资金由多元主体提供。如在基础设施建设中,既有国家的财政支持,也有社会和企业参股,还可能有社会捐助。

(三)根据活动方式划分

1. 经营性项目,是指项目使用者向出资者或经营者支付一定的服务费用,其目的可以是维持正常的经营所需,也可以是部分地获得投资收益。如公园、博物馆、图书馆、展览馆、科技馆等收取的门票费等。

2. 非经营性项目,指为了实现社会目标,向公众提供产品或服务的非营利性投资项目。非经营性项目主要包括:党政司法机关、人民团体、社会组织的办公场所及培训教育场所;科教文卫体、民政、劳动社保等社会事业项目;司法所需的拘留所、监狱、劳教所、消防设施、法院审判用房、检察院技术侦察等设施;公众日常生活所需的环境保护、水利设施等项目;其他非经营性项目。其显著特点是免费向社会开放或收取少量费用。

(四)政府采购项目

政府采购也称公共采购,是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活

动或为满足公众对提供公共服务的需要,在财政制度的监督规范下,以法定的方式、方法和程序,对货物、工程或服务的购买。这不仅包括具体的采购过程,而且还包括采购政策、采购程序及采购管理等内容,是一套对公共采购管理的制度,属于财政管理制度的一部分。

三、公共项目的基本特征

(一)目标的公共性

公共项目不同于工商项目,所提供的产品或服务具有非竞争性和非排他性,属于公共产品或准公共产品,可以同时向使用者提供服务,也不排除或限制其他人的参与。如公路的使用,对所有人都是开放的;科研成果也是大家共享的。当然,有些项目受自身属性的制约,会受到一些条件的约束,如公路的收费、入学考试等。此外,部分公共项目具有生产和生活双重性质,满足双重功能,如城市供水、公共交通等公共项目等。

(二)效益的外部性

外部性原指某个人或企业的行为对他人或其他企业产生正负影响,却没有为此而获得相应的报酬或承担相应的成本费用。外部性作为公共产品的一个重要特性,是政府干预社会经济生活时必须予以考虑的。

在公共项目中,社会效益经常是间接体现的,是多个项目综合作用的结果,具有复杂性特征。这种综合性效益经常需要较长的时间才能体现出来,比如交通建设项目,仅仅有了宽展、平坦的公路是不够的,还需要有当地经济、运输车辆的发展才能使项目的效益最大化实现。

公共项目的主要效益是使服务对象获得满足,提高其工作生活的水平,而不是投资本身的利润获取,即主要是社会效益和间接效益,包含由于没有公共项目时的损失。比如在没有公园、健身场所等公共设施条件下,人们精力不能得到很好的恢复,就会影响他的工作效果。当这些条件具备了,民众可以利用它来消遣、放松,精神饱满地参与工作,就会创造出较为良好的业绩。

(三)运转的系统性

公共项目存在的重要基础是大的社会环境,其本身既是社会大系统的子系统,又是一个独立的小系统。根据系统运行的基本要求,各因素以及系统内外之

间在时间、空间上必须协调一致,在实施过程中分清轻重缓急、前后衔接,保证项目的整体性、衔接性、层次性,项目才能正常运行。比如城市基础设施项目与项目开展的空间、时间、社会需求等方面关系密切,需要综合考虑不同因素间的前后相继和空间衔接。再如航天探测工程项目,不仅需要空间科学研究达到一定的程度,而且还需材料技术、交通运输、通讯技术等都得跟上,只有它们相互配合,才能达到项目目的。

(四)规划的长效性

公共项目一般都是将长远的社会效果作为着眼点,追求长期的效应、效益、效果,不以短期的经济效益为目的。如果项目规划比较随意、不到位,方案频繁变动,就会造成后续项目与前期项目不相衔接,导致出现推倒重来的现象,造成各种社会资源的浪费,增加后续相关工作的难度和费用。公共项目规划工作,应赋予参与者充分的知情权,让更多的人了解项目规划,积极建言献策。较大的公共项目,应该广泛征求社会各方面人士的意见,在广泛民意支持的基础上进行,真正使制定的规划体现前瞻性、长效性、连续性和稳定性,避免随意性、重复性,降低社会总体成本,提高建设效率。

四、其他几个相关概念

(一)政府投资

政府投资是指政府为了实现其职能,满足社会公共需要,实现经济和社会发展战略,投入资金用以转化为实物资产的行为和过程,受社会经济发展的影响明显,因而也被称作公共投资,是政府调节经济的主要工具之一。在研究经济增长的过程中,主要是将它和私人投资作为社会总投资的组成来看待。从投资目的划分,政府投资有公共项目和工商项目两种。目前中国政府投资公共项目可分为两类:一是基础性项目,如交通、能源、水利、通讯等设施,这类项目具有经营性和长期、持续、稳定的收益;二是公益性项目,如文化、教育、卫生、党政机关、政法和社会团体等项目,主要是为社会发展服务的,一般不能产生直接的经济回报,需要由政府独立投资来完成。另外,政府投资项目的选择,一般要遵循以下几个原则:

一是弥补市场失灵,做企业不愿意做的事情,如开办慈善养老院、设立大型