



追求卓越：

Achieving Excellence in Construction Procurement Guide

建设项目采购指南

英国政府商务办公室 著
谢琳琳 乐云 李萍 编译



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

追求卓越： 建设项目采购指南

Achieving Excellence in Construction Procurement Guide

英国政府商务办公室 著
谢琳琳 乐云 李萍 编译



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS

内 容 提 要

本书以追求建设项目全过程成本与实现用户要求的服务品质的最佳结合为核心理念,从倡议到行动、项目组织、项目采购周期、风险和价值管理、团队协作和合作、采购与合同战略、全过程成本核算和管理、绩效提升评估与基点测试、设计质量、健康与安全、可持续性这 11 个方面阐述了提升政府采购绩效的最佳做法、管理工具及管理程序,旨在促进政府采购追求卓越,实现政府采购跨越式绩效的提升。

本书读者群广泛,包括政府采购管理高层,尤其是建设项目投资决策者和项目高级管理人员、项目采购参与主体,建筑行业从业管理人员、技术人员以及工程领域相关专业的高校学生等。

图书在版编目(CIP)数据

追求卓越:建设项目采购指南/英国政府商务办公室著. 谢琳琳,乐云,李萍编译. --上海:同济大学出版社,2011.7

ISBN 978-7-5608-4597-5

I. ①建… II. ①英… ②谢… ③乐… ④李…
III. ①基本建设项目—采购—指南 IV. ①F284-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 119463 号

追求卓越:建设项目采购指南

英国政府商务办公室 著 谢琳琳 乐云 李萍 编译

责任编辑 缪临平 责任校对 徐春莲 封面设计 潘向葵

出版发行 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)

经 销 全国各地新华书店
印 刷 常熟市大宏印刷有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 12.75
印 数 1—1500
字 数 318 000

版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-4597-5

定 价 38.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

序

积极借鉴国外政府建设项目采购经验,既是完善中国政府项目建设管理的需要,也是熟悉掌握 GPA(Government Procurement Agreement,政府采购协议)成员建设规则的需要。以此为契机,可以不断深化并完善政府投资项目建设制度,提高投资决策的科学化水平,加强项目全生命周期的科学管理,增强政府自身能力建设。虽然,美国、英国、加拿大、德国等西方国家的工程管理体系与我国有差异,但每个具体项目在决策、建设、运营和使用过程中的管理技术、艺术,都有其通用之处,均需遵从工程建设的自然客观规律,都要探索共同的文明发展之处。

我国的工程项目从政府计划安排,到发展规划指导,经历了多元体制格局的发展过程。在此期间,政府投资项目始终担当着引领示范、“四两拨千斤”的作用,建设标准作为政府投资项目重要制度和依据,应当强化其自身的前瞻性、战略性研究。注重基础理论优先,强化项目全过程监管的建设标准,在实践中起到引导和约束的作用。发挥建设标准在政府投资决策和政府工程项目采购中的作用,既是政府自身建设的需要,也是避免工程腐败,杜绝浪费的重要手段。乐云、谢琳琳老师多年来致力于工程卓越管理研究,积极支持政府投资建设标准的理论依据,从众多背景材料中,翻译了《追求卓越:建设项目采购指南》,对管理科研、教学和工程实践,均有启发。翻译文献首要原则是做到“信、达、雅”,并融入个人或团队的智慧,最终的成效是指导检验验收的标准。希望其研究团队,能进一步深入 GPA 体制、机制、法制,构建适合中国特色的政府工程采购体系,引领未来的发展。

政府采购制度在西方已经有相当长的发展历史,英国等主要 GPA 成员国经

过长期发展,政府工程采购实践和管理具备了较为成熟的经验和模式,可为我国政府采购改革提供理论参照和方法借鉴。英国从 20 世纪 90 年代初开始,针对政府采购存在的时间超期和成本超支等问题,陆续开展相关理论研究和实践探索,提出了实现资金价值,追求总成本与满足用户要求质量的最优组合理念和方法。今天,英国的“追求卓越”、“可持续”的采购理念和先进做法,成为世界各国关注的焦点。

当前,我国学界尚无针对英国等主要 GPA 成员国政府采购的深入研究和系统介绍,本译著的出版适时地推进了此项研究的进程,展现了英国政府在采购领域的最新发展水平。全书从“行动倡议、项目组织、项目采购周期、风险和价值管理、团队协作和合作、采购与合同战略、全过程成本核算和管理、绩效提升评估与基点测试、设计质量、健康与安全、可持续性”这 11 个方面系统阐述了提升政府采购绩效的最佳做法、管理工具及管理程序,同时配有建设项目采购案例研究,内容充实,观点新颖。

中华人民共和国住房和城乡建设部

卫 明

2011 年 6 月于北京百万庄

编译者的话

我国政府采购起步较晚,经过十多年的发展,政府采购制度从无到有,采购范围从小到大,采购规模日益庞大,采购程序日趋规范化。目前,我国正处于加入 GPA 的谈判期。相关统计资料显示,我国适用于 GPA 门槛价的建筑工程服务总额保守估计约为 15 632 亿元,占全部城镇建筑工程安装市场的 40.96%。然而现阶段,我国政府采购制度尚未发展成熟,存在政府采购法制化水平低、采购成本居高不下、“寻租行为”严重、采购专业人才匮乏、采购效率低等问题。加入 GPA 将给我国政府采购带来新的机遇和严峻挑战。加快推进我国政府采购向规范化、国际化方向发展,建立具有中国特色又能与国际接轨的政府采购制度,这是确保我国政府采购健康、稳定发展的必然要求,是社会主义市场经济条件下强化政府宏观调控的客观需要,是加强政府支出管理、提升政府行政能力的必然选择。

政府采购制度在西方已经有相当长的发展历史,英国等主要 GPA 成员国经过长期发展,政府工程采购实践和管理有了较成熟的经验和模式,可为我国政府采购改革提供知识参照和方法借鉴。为此,住房和城乡建设部、财政部等几大部委牵头,开展了对英国等主要 GPA 成员国政府采购先进经验和成熟做法的专项课题研究。英国从 20 世纪 90 年代初开始,针对政府采购存在的时间超期和成本超支等问题,陆续开展相关理论研究和实践探索,提出了实现资金价值,追求总成本与满足用户要求的质量最优组合理念和方法。今天,英国的“追求卓越”、“可持续”的采购理念和先进做法,成为世界各国关注的焦点和学习对象。

本书从“行动倡议、项目组织、项目采购周期、风险和价值管理、团队协作和合作、采购与合同战略、全过程成本核算和管理、绩效提升评估与基点测试、设计质

量、健康与安全、可持续性”这 11 个方面系统阐述提升政府采购绩效的最佳做法、管理工具及管理程序,还配有建设项目采购案例研究,内容充实,观点新颖。本书的出版,对促进我国政府采购健康、可持续发展提供经验借鉴,对实现我国工程采购的规范化、国际化提供方法指南,同时对高校相关专业教学是有益的补充,可作为采购业界人士,特别是政府采购部门的管理人员及相关专业人员的工作指导书,可作为高校本科生和研究生的学习参考书。让我们共同分享本书的理念和经验,启迪思路,付诸实践,为推进我国政府采购发展,加快建立具有中国特色又能与国际接轨的政府采购制度做出一份贡献。

本书的翻译出版得到了香港理工大学王予红博士的热忱相助,他与英国政府商务办公室沟通,落实本书翻译出版许可的问题(有关往来的电子邮件请见附录)。本书出版得到华南理工大学王幼松教授、张雁副教授的大力支持,两位老师的研究生在书稿整理、图表编排等方面做了许多工作。华南理工大学韦锋博士在全书的校对、统稿方面做了大量工作,重庆大学胡鸣明博士也为本书校对做了部分工作。此外,本书出版还获得住房和城乡建设部卫明处长、刘育明处长、郑立均司长等领导的热情鼓励和支持。在此一并表示衷心感谢。

由于时间仓促,译者水平所限,疏漏甚至谬误之处在所难免,恳请广大读者、专家谅解和批评指正。

编译者
2011 年 5 月

目 录

序

编译者的话

第 1 章 从倡议到行动	1
1.1 简介	1
1.1.1 建设活动是政府实现政策目标的核心	1
1.1.2 谁应该看这份指南	1
1.2 在建筑业追求卓越	1
1.3 背景	2
1.4 进程	4
1.4.1 战略目标	4
1.4.2 支持行动	5
1.5 《追求卓越:建设项目采购指南》概况	5
1.5.1 采购指南	5
1.5.2 《追求卓越:建设项目采购指南》之“核心指南”	6
1.5.3 《追求卓越:建设项目采购指南》之“辅助指南”	7
1.6 关键信息	8
1.6.1 领导力	8
1.6.2 项目组织:角色与责任	8
1.6.3 项目过程	8
1.6.4 风险和价值管理	9
1.6.5 整体化项目团队	9
1.6.6 采购与合同战略	9
1.6.7 项目的全过程成本和成本管理	9
1.6.8 绩效提升	9
1.6.9 设计质量	10
1.6.10 健康与安全	10
1.6.11 可持续性	10
1.7 附件	10

1.7.1	附件 A:建筑业重要报告及倡议年表	10
1.7.2	附件 B:“追求卓越”2003—2005 年各部门行动计划	12
1.7.3	附件 C:政府商务办公室行动领域	13
第 2 章	项目组织:角色与责任	14
2.1	简介	14
2.2	原则	14
2.2.1	关键成功因素	14
2.2.2	基本角色与责任	15
2.3	实践	17
2.3.1	投资决策者	18
2.3.2	高级责任人	19
2.3.3	项目主办人	21
2.3.4	独立采购顾问	23
2.3.5	项目经理及其与项目主办人的关系	23
2.4	采购人能力要求	24
2.5	附件	27
第 3 章	项目采购周期:整体化过程	28
3.1	简介	28
3.2	原则	28
3.2.1	项目管理的重要性	28
3.2.2	计划的作用——越早计划越好	28
3.2.3	使过程整体化	29
3.3	过程	29
3.3.1	建设项目采购框架概述	29
3.3.2	建设项目启动前:采购先导	32
3.3.3	采购框架分步解析	32
3.3.4	日程安排和进度监控	39
3.3.5	日程计划任务	40
3.3.6	进度控制	40
3.3.7	进度报告	41
3.3.8	辅助程序	41
3.3.9	成本控制	42
3.3.10	风险和价值管理	43
3.3.11	质量控制	43
3.4	附件	43
3.4.1	附件 A:项目计划纲要	43

3.4.2	附件 B:项目执行计划(PEP)	44
3.4.3	附件 C:项目报告	45
第 4 章	风险和价值管理	46
4.1	简介	46
4.2	原则	46
4.2.1	概述	46
4.2.2	风险和风险管理	46
4.2.3	管理风险的关键信息	47
4.2.4	价值和价值管理	48
4.2.5	价值管理的重要性	48
4.3	实践	50
4.3.1	分步程序	50
4.3.2	风险确认	51
4.3.3	风险管理反馈	54
4.4	附件	58
4.4.1	附件 A:风险预备费	58
4.4.2	更多的信息	59
第 5 章	整体化项目团队	60
5.1	简介	60
5.2	原则	60
5.2.1	供应链	60
5.2.2	整体化供应团队(IST)	60
5.2.3	整体化项目团队(IPT)	60
5.2.4	团队协作	61
5.2.5	合作	62
5.3	进程	64
5.3.1	准备	64
5.3.2	组建整体化项目团队	64
5.3.3	专家意见	65
5.3.4	团队协作和合作研讨会	69
5.3.5	合作纲要	69
5.3.6	纠纷处理	70
5.3.7	实践中要考虑的事	70
5.3.8	良好的做法:“消除屏障”	71
5.4	更多信息	72

第 6 章 采购与合同战略	73
6.1 简介	73
6.2 原则	73
6.2.1 定义	73
6.2.2 首选整体化采购路线	74
6.3 进程	75
6.3.1 风险转移水平和资金安排	77
6.3.2 决定合同战略	78
6.3.3 框架协议	80
6.3.4 采购开始前考虑要点	82
6.4 附件	84
6.4.1 附件 A:采购路线评估	84
6.4.2 更多信息	86
第 7 章 全过程成本核算和成本管理	87
7.1 引言	87
7.2 原则	87
7.2.1 定义	87
7.2.2 避免费用超支	88
7.2.3 谁与全过程成本核算和成本管理相关	89
7.3 全过程成本	89
7.3.1 全过程成本决策框架	89
7.3.2 确定基线成本:过程概述	90
7.3.3 估计全过程成本	91
7.3.4 估计建设成本	95
7.4 成本管理	96
7.4.1 成本管理和报告:概述	96
7.4.2 关键决策点的财务审查	97
7.4.3 风险预备费的管理	97
7.4.4 变更管理	98
7.4.5 要素成本规划	98
7.4.6 持续估算和阶段估算	98
7.4.7 设计形成中的成本控制	98
7.4.8 建设阶段的成本管理	98
7.4.9 支付	99
7.4.10 决算	99
7.5 附件	99
7.5.1 附件 A:英国 ISO 15686——建筑和建造资产的服务期规划	99

7.5.2	附件 B:历史的和预测的成本核算	100
7.5.3	附件 C:成本要素的样本集	100
7.5.4	更多信息	101
第 8 章	提升绩效——项目评估和基准测试	103
8.1	引言	103
8.2	原则	103
8.2.1	定义	103
8.2.2	中心倡议	105
8.2.3	良好做法	106
8.3	进程	107
8.4	技术	108
8.4.1	绩效管理框架	108
8.4.2	关键绩效指标	110
8.4.3	设计质量指标(DQIs)	111
8.4.4	基准测试	111
8.5	附件	112
8.5.1	附件 A:量化建设绩效提升时需考虑的关键问题	112
8.5.2	附件 B:已建立的绩效提升评估和基点测试系统	113
8.5.3	更多信息	114
第 9 章	设计质量	115
9.1	引言	115
9.2	原则	115
9.2.1	什么是设计质量	115
9.2.2	设计质量的重要性	116
9.2.3	设计过程:概述	117
9.2.4	理解设计尺度	118
9.2.5	设计质量指标	119
9.2.6	关键角色	120
9.3	实践	123
9.3.1	准备	123
9.3.2	分步审查 1	125
9.3.3	分步审查 2	127
9.3.4	分步审查 3	128
9.4	更多信息	132
9.4.1	报告和指南	132
9.4.2	审计署	132

9.4.3 网站	132
第 10 章 健康与安全	133
10.1 引言	133
10.2 原则	133
10.2.1 介绍	133
10.2.2 在建筑业追求卓越	134
10.2.3 政府部门应该做什么	135
10.3 进程	136
10.3.1 管理健康与安全风险	136
10.3.2 战略评估	136
10.3.3 业务论证	137
10.3.4 采购战略	137
10.3.5 投资决策	141
10.3.6 初步设计和详细设计	143
10.3.7 施工阶段和服务准备	144
10.3.8 建设绩效监控	144
10.3.9 效益评估	145
10.3.10 处置	145
10.4 附件	146
10.4.1 附件 A:建筑业的健康与安全倡议	146
10.4.2 附件 B:建设法规,一个对政府采购人的介绍	147
10.4.3 附件 C:建设项目的健康与安全绩效问题,指标和测评	148
10.4.4 附件 D:评估供应商的建设能力——建造技能认证体系	148
10.4.4 更多信息	149
第 11 章 可持续性	151
11.1 简介	151
11.1.1 为什么可持续性是一个议题	151
11.1.2 怎样使用本指南	151
11.2 原则	151
11.3 可持续性和项目采购周期	152
11.3.1 可持续建设采购框架	152
11.3.2 生命周期方法	153
11.3.3 可持续性的三个支柱	153
11.4 可持续性和任务论证	156
11.4.1 编制任务书的重要性	156
11.4.2 典型的任务书	156

11.4.3	重点	157
11.5	可持续性和采购进程	161
11.5.1	简介:采购进程	161
11.5.2	项目计划纲要:清晰、准确、可测评	161
11.6	发展可持续设计	168
11.7	可持续建设进程	173
11.7.1	建设开始前	173
11.7.2	建设期间	173
11.7.3	建设之后:移交	173
11.8	可持续的管理和运行	177
11.9	可持续处置与场地再利用	180
11.9.1	处置	180
11.9.2	重新利用	181

附录 关于本书翻译出版准许问题的说明

——与英国政府商务办公室的来往邮件	183
-------------------	-----

第 1 章

从倡议到行动

1.1 简介

“对于政府而言,为了改善每个人的生活质量,建设活动是非常关键的。建筑业建造、维护年轻人受教育的中学、大学,为我们提供校园、医院和栖息的家园。建设是我们复兴贫困衰落地区的中心工作。同时,建设活动对建筑业发展也至关重要,它是我们实现政策目标的核心。”(布赖恩·威尔森,下院议员:《政府的建筑业政策》2002 年 2 月)

1.1.1 建设活动是政府实现政策目标的核心

建设活动是政府实现政策目标的核心,谁也承担不了建设项目失败的责任。然而,对政府采购项目的跟踪反映出:失败是惊人的!——1998 年,巴斯大学的一份调查显示:政府采购合同中,有 73%超出了招标价格,有 70%超过了预定工期。近来,“追求卓越”及相关倡议的推行已促成在这些方面的重大改进,然而要做的事还很多。本指南即是为更广泛地应用“追求卓越”原则铺设前进道路。指南中概述了“追求卓越”截至目前的推进情况和它的未来战略。

“追求卓越”的未来战略是帮助各部门在现有基础上持续改进。该战略由财政部秘书长保罗·博阿滕于 2003 年 2 月发布。为辅助在建筑业推行“追求卓越”,《追求卓越:建设项目采购指南》(系列)应运而生。本指南是这个系列的概要分册。它以“追求卓越”核心理念为背景,对这个为促进政府采购人跨越式绩效提升而编制的《追求卓越:建设项目采购指南》(系列)进行总体介绍。同时,为便于管理高层阅读,本指南还对系列指南中的关键信息进行了归纳。

1.1.2 谁应该看这份指南

本指南的适宜读者群广泛——从管理高层,尤其是在建设项目中担任投资决策者和/或高级责任人的人,到项目主办人和其他项目成员。同时,对那些想了解建设项目的核心倡议和成功实施建设项目的关键原则的人,也是一份有意义的读物。

1.2 在建筑业追求卓越

通过“追求卓越”倡议,中央政府采购人承诺:通过持续改进,实现新建、维护和修复项目采购的效率、效益和资金价值最大化。

1999年3月,“追求卓越”倡议发布。其目的是通过改善中央政府部门、部门执行机构和非政府公共团体的采购绩效,来解决建设项目采购失败的主要问题:工期失控和成本超支。其目标,是促进政府在建设项目(包括维护、修复项目)的采购绩效及实现资金价值方面的跨越式提升。

“追求卓越”倡议为提升政府采购绩效设计了路线图,并从四个方面——**管理、测评、标准化和整体化**,提出了挑战性目标。包括:采用股份合作和建立长期关系,缩短财务审批和管理决策程序,强化培训和放权,采用性能监测指标,使用整体化采购模式和使用先进管理工具,如价值管理、风险管理和全过程成本核算等。

基于“追求卓越”倡议,财政部在其他部门的支持下,于2000年6月发布了一份补充倡议:《在建设项目采购中追求可持续性》(可持续行动计划)。这个三年期行动计划,为如何通过新建、维护、修复项目的政府采购来推进可持续发展,指明了道路。

“追求卓越”的要点是实现资金价值。这不是追求成本最低,而是追求全过程成本与实现用户要求服务品质的最佳结合。“追求卓越”与英国首相布莱尔于2000年11月发布的《改善公共建筑》倡议的目标完全一致。

1.3 背景

近年来,基于建筑业的几份重要报告——特别是《建设团队》(迈克尔·莱瑟姆爵士,1994年)和《反思施工》(约翰·根爵士,1998年)——英国政府出台了一系列倡议,以促进建筑业供应商和政府采购部门双方的绩效提升。

紧随《建设项目政府采购:效率促进小组审查》(彼得·列文爵士,1995年)的出版,政府建设采购委员会(GCCP)于1997年3月成立;其成员来自各级政府。

1998年,政府建设项目采购委员会和财政部采购组联合委托巴斯大学,对英国政府的建设项目采购绩效进行测评。测评显示,英国政府与最佳绩效采购人之间的差距主要体现在以下六个方面。即:

- (1) 管理差,明显缺乏真正的领导。
- (2) 厌恶风险,扼杀了创新力。
- (3) 缺乏整合的供应链。
- (4) 财务审批、管理决策拖延,项目流程不畅。
- (5) 采购方案不是以实现资金价值为导向。
- (6) 曲解政府的公共责任,例如:对与供应方建立长期关系或股份合作存有疑虑。

该测评报告建议:通过强化风气转变和采用国际公认的最佳做法、管理工具、管理程序,来实现期望的绩效提升。国防部产业处“消除屏障”项目就体现了采用供应链整合等良好做法,的确收到好的效果。

与此同时,财政部对中央政府采购的建设项目进行抽样,并针对中央政府采购人启动了基准绩效测评。首次测试结果于1998年10月公布;揭示出73%的合同超过投标价格,70%的合同超过预计工期。第二次测试于1999年进行;结果显示,仍有50%以上的合同超过标底预算,66%的合同超过预估工期。这组数据突出表明,建设项目政府采购的节约潜力十分巨大。

基于这些基准测评结果,为解决所暴露出的政府建设项目采购问题,财政部秘书长发布了《在建筑业追求卓越》倡议。

有关重要报告和倡议摘要,请参见本章附件 A。

“追求卓越”承认政府建设项目采购人存在着提升绩效和扩大收益的巨大潜力,并为其绩效提升设计了路线图。这被认为是改善建筑业整体表现的关键一步。

“追求卓越”启动阶段是一个三年期战略计划,为政府在 2000、2001、2002 每一年的绩效提升设置了挑战性目标。它首先确定出 4 个关键领域,明确在每个领域应该取得的变化,再制定出截至 2002 年 3 月每一年应该做的事情。“追求卓越”的未来战略,将在本章稍后简述。有关各部门的行动计划和政府商务办公室的行动领域,请分别参见本章附件 B 和附件 C。

表 1-1 是“追求卓越”启动阶段的目标摘要。

表 1-1

“追求卓越”启动阶段目标

怎样实现转变	2002 年 3 月前应做的事
管理(文化转变) ① 委任和领导 ② 放权和培训 ③ 娴熟的项目管理	① 召开部长级会议审查程序 ② 开展高级官员与产业界的小组对话和定期对话(进行中) ③ 100%的部门对其项目主办人充分放权 ④ 100%地实现年度培训目标 ⑤ 100%的部门采用最佳实践做法进行项目管理
测评 ① 标准化关键绩效指标(KPIs) ② 项目执行后审查 ③ 采购人绩效调查	① 100%的部门使用关键绩效指标(KPIs) ② 至少与 5 个欧洲伙伴国进行基准测试 ③ 100%的部门开展项目执行后审查来评估绩效 ④ 使 90%的供应商满意
标准化 ① 关键的标准化做法: ● 采购决策以资金的全过程价值为基础 ● 采用风险管理和价值管理 ● 制定产出/性能的详细说明 ● 全过程成本核算 ● 严格的变更控制 ② 信息技术和标准化的文件处理	① 100%的部门采用标准实践做法 ② 100%的部门采用推荐技术
整体化 ① 团队协作与合作 ② 紧紧围绕设计与修建、私人融资计划、设计/修建与维护、总承包合同	① 各部门实行精简的项目、财务审批程序 ② 100%的部门采用适当的团队协作/合作 ③ 100%的部门采用基于供应链整合的创新战略
出自《追求卓越:构建最佳政府采购人》	