



Evaluation of Agent Construction Project Process Performance
and Improvement of Management Performance

代建项目过程绩效评价 及管理绩效改善

白俊峰 杨雪滢 著



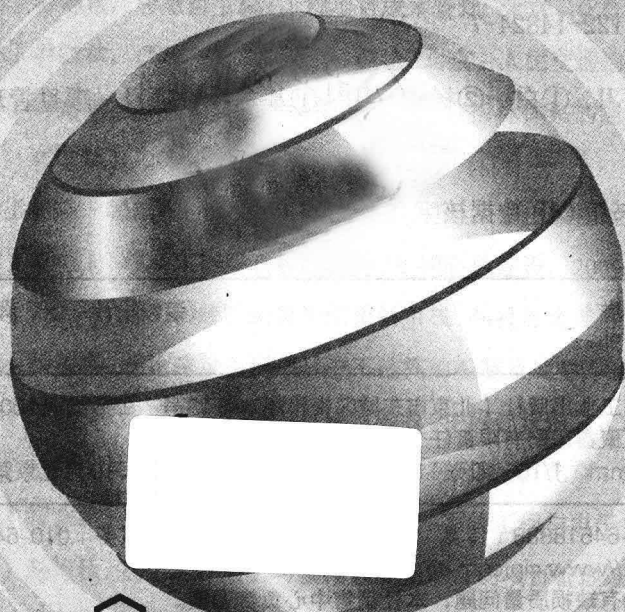
化学工业出版社



Evaluation of Agent Construction Project Process Performance
and Improvement of Management Performance

代建项目过程绩效评价 及管理绩效改善

白俊峰 杨雪滢 著



化学工业出版社

·北京·

本书围绕我国公共建设项目管理绩效的提高展开研究,立足于目前我国公共建设项目的发 展现状,从代建项目过程绩效评价着手,运用文献综述、目标分解、多目标决策等方法工具进行深入系统的研究,按照我国基本建设程序将代建项目的建设过程进行详细划分,给出了基于过程绩效评价结果的代建项目管理绩效改善建议。期望本书能为政府制定代建政策与激励机制提供理论依据。

本书可供从事项目管理教学、科研的广大学者和师生以及咨询机构和政府有关部门的相关人士阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

代建项目过程绩效评价及管理绩效改善/白俊峰,杨雪滢著. —北京:化学工业出版社, 2012. 8

ISBN 978-7-122-14824-7

I. ①代… II. ①白…②杨… III. ①基本建设项目-项目管理
IV. ①F284

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第159031号

责任编辑:董琳
责任校对:宋玮

装帧设计:张辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印 装:大厂聚鑫印刷有限责任公司
710mm×1000mm 1/16 印张11¹/₂ 字数197千字 2012年10月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:85.00元

版权所有 违者必究



前言

公共项目是我国政府投资的重点，代建制作为我国政府投资的项目的一种实施模式，已经得到广泛应用，其管理绩效的提高有利于我国国民经济的发展。如何有效地提高代建项目管理绩效，一直是理论界与实务界关注的焦点。而目前对于代建项目管理绩效评价应用较多的是“后评价”的模式，对于代建项目这种一次性活动的评价具有一定的局限性，为此，本书引进代建项目过程绩效评价对管理绩效改善的研究范式，按照我国基本建设程序将代建项目的建设过程进行详细划分，对代建项目过程绩效进行了研究，在此基础上给出了基于过程绩效评价结果的代建项目管理绩效改善建议。

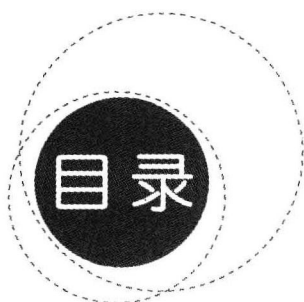
本书本着系统的观点首先完成了代建项目过程绩效评价基本概念的界定与过程绩效评价体系模型的构建，建立了包括评价内容、评价指标、评价方法以及评价结果应用于一体的代建项目过程绩效评价体系模型，为代建项目过程绩效优化提供了具有可操作性的基本理论框架，为基于过程绩效评价的代建项目管理绩效的提高奠定了应用基础；其次，完成了代建项目过程绩效评价指标体系的构建，运用系统分析的思维方法建立了代建项目每一阶段过程绩效评价指标初始集，通过适当的筛选，建立了代建项目过程绩效评价指标体系；再次，对代建项目过程绩效评价方法进行了分析比较与应用；最后，给出了基于过程绩效评价结果的代建项目管理绩效改善的建议。

本书的撰写是在考虑了一定现实情况的基础上，是作者在多年的理论研究和教学的基础上，参考相关资料编制而成，在此向这些作者表示诚挚的谢意，由于编者水平有限，再加上一些问题本无定论，书中难免有不妥之处，希望广大读者批评指正。

本书在编写过程中，得到了长春工业大学机电工程学院、长春工业大学学位办等单位的大力支持，使得本书顺利完成。在此一并向他们表示衷心感谢！

白俊峰

2012年6月于长春



第1章 绪论 001

- 1.1 代建制存在的问题分析 002
- 1.2 管理绩效改善的重要性 007
- 1.3 过程绩效评价的重要性 009
- 1.4 本书内容结构安排 014
 - 1.4.1 研究思路 014
 - 1.4.2 研究方法 016
 - 1.4.3 内容安排 016
- 1.5 小结 018

第2章 代建项目过程绩效评价基本概念体系 019

- 2.1 代建项目及相关概念的界定 020
 - 2.1.1 公共项目的概念 020
 - 2.1.2 代建项目的概念 021
- 2.2 过程绩效及相关概念辨析 023
 - 2.2.1 过程的概念 023
 - 2.2.2 过程管理的概念 025
 - 2.2.3 过程评价的概念 027
 - 2.2.4 过程绩效及其评价综述 027
- 2.3 项目评价理论及绩效评价演进历程 031
 - 2.3.1 项目评价理论演进历程 031
 - 2.3.2 绩效评价演进历程 033
 - 2.3.3 评价内容及评价指标的分类 035
- 2.4 小结 038



目录

第3章 代建项目管理绩效改善及其评价理论····· 039

3.1 管理绩效概念的界定·····	040
3.1.1 项目绩效·····	040
3.1.2 管理绩效·····	041
3.1.3 项目管理绩效与项目绩效的关系·····	043
3.2 代建项目管理绩效的改善方法·····	043
3.2.1 管理学范式改善方法·····	044
3.2.2 经济学范式改善方法·····	047
3.2.3 两种改善方法解析·····	053
3.3 代建项目管理绩效评价基本理论·····	053
3.3.1 基础理论·····	053
3.3.2 应用理论·····	059
3.4 小结·····	062

第4章 代建项目实施程序及管理过程划分····· 063

4.1 我国建设项目实施程序·····	064
4.1.1 项目建议书阶段(立项)·····	064
4.1.2 可行性研究阶段·····	065
4.1.3 初步设计工作阶段·····	067
4.1.4 施工图设计阶段·····	069
4.1.5 施工建设准备阶段·····	069
4.1.6 建设实施阶段·····	070
4.1.7 竣工验收阶段·····	071
4.1.8 后评价阶段·····	073



目录

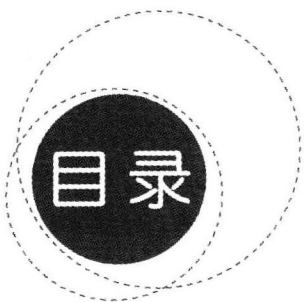
4.2 代建项目实施程序	075
4.2.1 代建项目的确立	075
4.2.2 代建人的选择	075
4.2.3 代建合同的订立	075
4.2.4 代建项目管理任务的实行	076
4.3 代建项目管理过程的划分	076
4.3.1 前期阶段管理过程的划分	076
4.3.2 建设实施阶段管理过程的划分	077
4.3.3 竣工验收阶段管理过程的划分	077
4.4 小结	077

第5章 代建项目过程绩效评价模型的建立

5.1 评价体系模型构建的要素分析	080
5.2 评价体系模型建立的总体构想	085
5.2.1 构建目标	085
5.2.2 模型建立的基本原则	085
5.2.3 评价指标的获取	087
5.2.4 初步设计	089
5.3 评价体系模型的建立	089
5.4 小结	090

第6章 代建项目过程绩效评价指标体系的建立

6.1 前期阶段评价指标体系的建立	092
-------------------	-----



6.1.1 代建项目前期阶段过程的划分	092
6.1.2 代建项目前期阶段的评价客体及评价目标	094
6.1.3 代建项目前期阶段评价指标初始指标集的建立	100
6.1.4 代建项目前期阶段过程评价绩效指标体系的建立	103
6.2 建设实施阶段评价指标体系的建立	110
6.2.1 代建项目建设实施阶段过程的划分	110
6.2.2 建设实施阶段评价客体及评价目标	112
6.2.3 代建项目建设实施阶段评价指标初始指标集的建立	119
6.2.4 代建项目建设实施阶段过程评价绩效指标体系的建立	122
6.3 竣工验收阶段评价指标体系的建立	126
6.3.1 代建项目竣工验收阶段过程的划分	126
6.3.2 竣工验收阶段评价客体及评价目标	127
6.3.3 代建项目竣工验收阶段评价指标	132
6.4 评价指标筛选过程算例	132
6.5 小结	137

第7章 代建项目过程绩效评价方法解析 138

7.1 常用评价方法介绍	139
7.2 常用评价方法评析	143
7.3 代建项目过程绩效评价方法筛选	145
7.4 代建项目过程绩效评价过程算例分析	147
7.4.1 基于层次分析的模糊评价方法的实施过程	147
7.4.2 算例分析	148
7.5 小结	151



目录

第8章 代建项目管理绩效改善的实现 152

- 8.1 代建项目管理绩效改善的机理分析 153
- 8.2 代建项目管理绩效改善途径 155
 - 8.2.1 显性激励对管理绩效的改善 155
 - 8.2.2 隐性激励对管理绩效的改善 158
- 8.3 代建项目管理绩效改善的建议 160
 - 8.3.1 代建人报酬机制的建立 160
 - 8.3.2 代建人选择机制的建立 161
- 8.4 小结 163

第9章 总结与展望 164

- 9.1 本书的主要贡献 165
- 9.2 本书的不足之处 166
- 9.3 未来工作展望 167

参考文献 168

A decorative graphic consisting of several overlapping dashed circles. A solid black circle is positioned in the center, containing the text '第1章'. Below it, the text '绪论' is centered. The dashed circles are arranged in a way that they overlap each other, creating a complex, layered effect.

第1章

绪论

本章主要对代建制存在的问题进行了详细的分析，介绍了管理绩效改善的重要性，同时也介绍了过程绩效评价在公共项目管理中的重要性，在此基础上提出了代建项目过程绩效评价及管理绩效改善，并阐述了本书的内容结构安排。最后对本章进行了小结。

1.1 代建制存在的问题分析

固定资产投资是经济发展的基本推动力，是促进经济增长的“三驾马车”之一。1998年，为抵御亚洲金融危机冲击，拉动国内有效需求，我国实施了积极的财政政策，其中一条重要措施就是加大固定资产投资来拉动经济发展，由此带来了政府投资数额的急剧增长，拉动了我国国民经济的增长，减缓了亚洲金融危机对中国的消极影响。

对于2007年的世界经济金融危机，国务院总理温家宝2008年11月5日主持召开国务院常务会议，研究部署进一步扩大内需促进经济平稳较快增长的措施时强调：在世界经济金融危机日趋严峻的现实背景下，为抵御国际经济环境对我国的不利影响，必须采取灵活审慎的宏观经济政策，以应对复杂多变的形势。当前要实行积极的财政政策和适度宽松的货币政策，出台更加有力的扩大国内需求措施，加快民生工程、基础设施、生态环境建设和灾后重建，以提高城乡居民特别是低收入群体的收入水平，促进经济平稳较快增长。确定了进一步扩大内需、促进经济增长的十项措施。明确表示未来基础设施、生态环境建设和灾后重建等建设将进一步加快，预计到2010年年底相关措施涉及投资额约4万亿元。

2008年年底公布的4万亿投资计划主要投入到廉租房、棚户区改造等民生工程和铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设以及城市电网改造、医疗卫生、教育文化等社会事业，还有节能减排和生态建设工程、自主创新和产业结构调整 and 汶川地震灾后重建等7个方面。其中“铁、公、基”项目比例最大，占4万亿投资比重约37.5%。4万亿中央投资中将有4000亿元投向廉租房、棚户区改造等保障性住房占10%。措施出台后，社会各界反响积极，有关部门和各级地方政府反应非常及时，行动也非常迅速，纷纷制订了贯彻落实措施，尤其是一些地方政府相应地制订了自己的配套投资计划。据初步统计，各级地方政府制订的投资计划总计在12万亿元以上。

2009年5月21日，国家发改委首次全面披露了4万亿投向的进展。截至2009

年4月底,新增的1000亿元和2009年新增的1300亿元中央投资项目仍主要投向了基础设施建设。

随着国家投资的增长,中国的GDP也在稳步增长,2009年的经济增长达到了8.7%。2010年的经济增长达到了10.3%,2011年中国经济增长9.2%,由此可见政府投资拉动经济增长成效显著,中国经济增长势头强劲。

从过去十四年中国经济发展历程看,固定资产投资在逐年增长,公共项目一直都是我国政府投资的重点,相关数据显示,1998~2011年我国全社会固定资产投资总额逐年大幅度上升并且固定资产投资对我国经济增长的贡献率基本都在24%以上,这说明固定资产投资对我国整个国民经济的发展具有明显的拉动作用,而固定资产投资很大部分用于基础设施建设以及公共项目建设。所以,公共项目建设过程中的管理绩效问题成为了人们关注的焦点。

我国公共项目管理绩效一直是理论界与实务界关注的焦点。在市场经济初期,政府对投资的管理沿用着计划经济体制的管理模式,在政府使用财政资金投资建设项目的管理过程中存在“投资、建设、监管、运营”多位一体的弊端,导致在政府投资项目中存在公共工程建设质量不高、管理效率不高,致使我国公共项目难以依法建设、工程建设管理水平较低、钓鱼工程或“三超”(即概算超估算、预算超概算、结算超预算)现象较多,办事效率低、资源浪费严重,腐败现象也层出不穷。如相继出现的工程进度严重落后、不能如期交付使用,多起权力寻租以及挪用建设资金的严重事件,扰乱了建设市场的秩序,阻碍了我国市场经济体制的完善,使得政府投资的公共项目投资效益和公众利益遭受损失。上述现象都是公共项目管理绩效低下的具体表现,如表1-1所示。

表1-1 传统管理模式下我国政府投资管理中存在的问题

研究资料 (文献)	存在的主要问题	机构重复设置、管理水平低	政府监控不力	随意提高建设标准、更改投资规模	项目决策机制缺乏科学性	管理者缺乏专业知识和相关经验	法人实体缺位	招标投标不规范,规避招标	同位一体化	后评价及核算体系不健全
刘义(2011)			√					√		
刘平(2011)		√	√		√	√				
刘平(2009)			√	√				√		
崔文生(2009)		√			√		√			√
崔萍(2008)			√	√				√		√

续表

研究资料 (文献)	存在的主要 问题	机构 重复 设置、 管理 水平 低	政府 监控 不力	随意 提高 建设 标准、 更改 投资 规模	项目 决策 机制 缺乏 科学 性	管理 者缺 乏专 业知 识和 相关 经验	法人 实体 缺位	招投 标不 规范, 规避 招标	同位 一体 化	后评 价及 核算 体系 不健 全
王磊 (2007)		√	√						√	
牛炳昆 (2007)		√				√				√
黄如宝 (2006)				√	√					√
商如斌, 姜波 (2006)			√	√		√				
吕强 (2005)				√	√	√		√		
朱海 (2005)		√	√	√		√				
宋金灿 (2005)		√	√		√	√				
范成方, 罗建强 (2005)		√	√		√		√			
苏红 (2005)				√	√			√		
毛赛汉等 (2005)		√	√	√	√				√	
马建民 (2005)		√	√	√						
李笑愚 (2005)		√	√	√	√	√				
王放 (2005)		√	√	√		√	√			
兰文剑 (2004)		√					√			
乌云娜等 (2004)		√	√	√	√	√				
殷淙 (2004)		√	√		√		√		√	√
赵复元 (2004)		√		√	√					√
丁旭琴 (2004)			√	√		√		√		
王早生 (2003)		√	√		√	√				
柴君等 (2003)		√	√	√	√			√	√	
崔文河 (2003)		√	√			√				
张协奎 (2003)		√			√		√			
严玲, 尹贻林 (2003)		√	√			√				
郝建新, 尹贻林 (2003)				√	√	√		√	√	
合计		20	20	16	16	14	6	8	5	6

注：“√”表示对应的研究资料中分析的政府投资项目管理中存在的问题。

究其原因，有体制、管理和治理等方面的因素。

第一，政府投资项目的组织管理问题。主要存在着主体“越位”、“缺位”以

及“错位”等问题，即：政府成为市场监管者又成为市场的活动主体，同时还在干预市场运行从而使政府出现“越位”现象；政府没有用合理有效的方式管理，从而使政府出现“缺位”现象；政府以“建”、“管”的双重身份出现，政府投资项目既缺乏有效的组织又缺乏必要的监管，造成其管理效率不高。

第二，投资约束机制问题。造成政府投资项目“三超”的原因，表面上看是由于部分项目单位专业管理经验不足、在实际实施执行时没有按计划去完成相应的任务，但其深层次的原因在于缺乏政府投资约束机制。在现行政府投资项目管理体制下，在整个项目实施过程中，政府在法律地位上实际上没有过程控制和追究责任的权力造成了政府对政府投资的监管失控。这一问题突出地反映了现行政府投资项目管理机制出现了严重的问题已到了非改不可的地步。

第三，公共项目直接管理者的管理问题。管理者缺乏相关的专业知识和经验，出现了随意提高建设标准、更改投资规模、管理不到位，在成本、质量、进度上缺乏合理有效的控制，对建设过程缺乏及时的监督、评价、反馈以及改善。

在20世纪初，尤其是十六大召开以后，我国迎来建国以来最大的一次政府投资高潮，加大了公共项目建设的力度。如何提高政府投资的效率和效益（绩效）成为当前急需解决的问题。为了解决出传统模式下的政府投资管理方面存在的问题，在总结过去经验教训的基础上，国务院于2004年7月16日正式颁布《关于投资体制改革的决定》（国发[2004]205号），明确提出“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。增强投资风险意识，建立和完善政府投资项目的风险管理机制”，从而从体制上正式拉开了代建制的帷幕。

“代建制”的核心思路，是将政府对项目的行业管理职能与项目管理职能分离，将政府类项目法人对建设项目的所有权与具体的工程管理权分离。代建人依据与项目法人签订的代建合同，负责从前期准备、实施（组织施工、监理、物资采购等招标、签订合同以及有关工作的实施）到竣工验收各个阶段的项目管理工作。从根本上实现“投、建、管、用”的四分开，克服我国传统政府投资项目管理模式中的种种弊端，使得我国政府投资的公共项目管理绩效有了改善。

代建制的实施解决了传统模式下公共项目管理中存在的部分问题，由于代建制在我国实施的较晚，在推行过程中又出现了一些新的问题。主要表现在代建项目在实施中的过程管理不到位，对建设的每一个过程缺乏足够的监管、评价，具有代建资格的企业数量不多、代建取费标准普遍偏低等现象。从而阻碍了代建项

目管理绩效的进一步提高。本研究认为出现上述现象的原因之一在于，代建制在实施过程中政府委托人与代建单位之间的契约关系处理不当，特别是缺少足够的监管、评价与激励。具体问题及表现见表1-2。

表1-2 政府投资项目代建制推行中存在的问题

研究资料 (文献)	存在的主要问题	代建单位法律地位不明确, 缺乏法规保障	代建管理费计取尚无明确规定, 标准偏低	未全面实行工程担保与保险制度, 履约保函过高	尚无规定统一的代建单位市场准入条件	代建单位和项目法人责权利不明, 政府干预过多	代建市场尚待培育, 缺少水平高、专业性强的代建主体	代建项目招标程序不规范, 招标方式有待商榷	代建单位与监理重叠	代建制从业人员素质有待提高	对代建单位的监督管理不到位
周宏 (2010)	√				√					√	
张志杰 (2010)	√	√					√		√		√
刘平 (2009)	√					√					√
贾新堂 (2008)	√	√					√				
崔萍 (2008)	√	√					√	√	√		√
韩同银 (2007)	√	√				√	√	√			
杨林生等 (207)	√				√		√			√	
卢勇, 李燕 (2007)	√	√				√	√			√	
黄远智 (2007)	√	√	√	√	√						
李静 (2007)	√	√	√					√			
杨雪峰 (2006)					√					√	√
廖亮 (2006)	√	√	√	√				√			
杨太文, 张新成 (2006)	√	√	√	√				√			
胡其彪等 (2006)	√	√	√			√		√			
吴明先等 (2006)	√	√	√	√							
杨名宇, 王建声 (2006)	√	√	√			√		√			
张爱志, 黄达海 (2006)	√						√			√	
林立祥 (2006)	√	√				√		√			

续表

研究资料 (文献)	存在的主要问题	代建单位法律地位不明确, 缺乏法律法规保障	代建管理费计取尚无明确规定, 标准偏低	未全面实施工程担保与保险制度, 履约保函过高	尚无规定统一的代建单位市场准入条件	代建单位和项目法人责权利不明, 政府干预过多	代建市场尚待培育, 缺少水平高、专业性强的代建主体	代建项目招标程序不规范, 招标方式有待商榷	代建单位与监理重叠	代建制从业人员素质有待提高	对代建单位的监督管理不到位
周国栋 (2005)	√	√		√		√					
陈武新, 王建声 (2005)	√	√	√		√	√		√			√
李焕林 (2005)	√	√				√	√			√	√
钱家泽 (2005)	√		√	√				√			
杜永林 (2005)		√	√	√				√			
孟宪海, 冯念一 (2005)					√			√			√
孙鸿炜 (2005)	√	√	√	√			√			√	
合计		22	17	11	12	10	9	7	7	7	7

注：“√”表示对应的研究资料中分析的政府投资项目代建制推行中存在的问题。

1.2 管理绩效改善的重要性

从近十几年我国经济发展趋势来看, 建设项目的投资逐年也在增长, 为了满足人们日益增长的物质文化需要, 今后, 公共项目的投资还会加大。解决大规模的公共项目投资和建设的迫切需求与其管理绩效水平普遍不高之间的尖锐矛盾使得改善公共项目管理绩效具有鲜明的、重大的现实意义, 其重要性主要表现在以下4个方面。

(1) 公共项目管理绩效的改善有利于提高公共项目投资效率和效益

我国公共项目管理绩效不高的现象普遍存在, 造成公共资源的巨大浪费和损失, 致使公共项目投资效率不高、效益不理想。如图1-1所示, 随着我国公共项

目投资规模的逐步加大,我国城镇固定资产投资失误率自1998年以来一直居高不下,甚至超过40%,然而值得欣慰的是,经过诸如政府投资体制改革以及项目管理技术的提高等形式的努力,我国城镇固定资产投资失误率自2005年开始缓慢下降,只是幅度不大。由此可见,公共项目管理绩效改善迫在眉睫,它越早得到改善国家和公共资源所遭受的损失就越小。

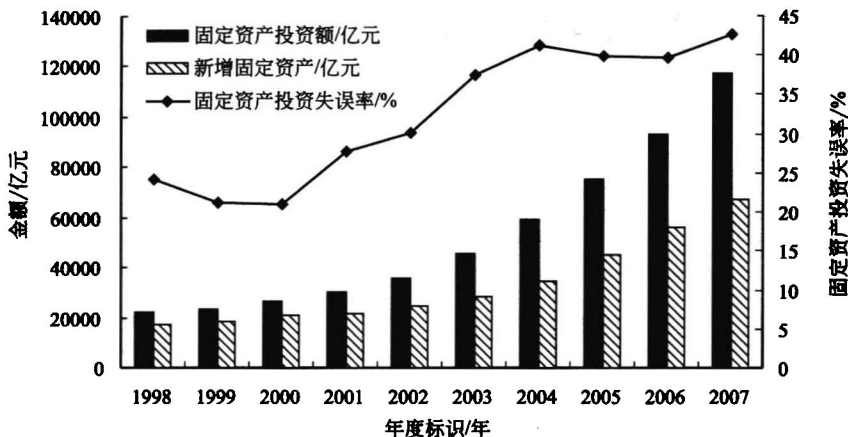


图 1-1 1998 ~ 2007 年我国城镇新增固定资产及其投资失误率

(2) 公共项目管理绩效的改善有利于民间投资的增加

民间投资的充分参与既是公共项目管理绩效改善的途径,又是公共项目管理绩效改善的动力。据有关专家测算,中国国债投资中只有30%是有效益的,政府投资效率通常低于民间投资效率,因此民间投资的增加能够提高社会总投资的平均效率(夏杰长,2005);另一方面,我国政府在某些公共项目中鼓励民间投资的充分参与,以缓解我国公共财政的压力,促进我国公共工程的发展。然而,民间投资,特别是私人投资的根本目的在于盈利,这是任何经济实体的本质,只有公共项目管理绩效得到了有效改善,更多的民间投资才可能被吸引参与到公共项目中。

(3) 公共项目管理绩效的改善有利于抑制腐败等不良现象

公共项目管理绩效低下往往还伴生其他不良社会现象,腐败就是其中最具代表性的,目前,公共工程腐败在世界各国都被视为一大社会毒瘤,是公众舆论的焦点(李文云,2007)。而我国自1998年以来,每年都有大规模政府投资用于各种公共项目,这就为公共工程腐败提供了温床,公共项目建设过程中腐败的实质就是滥用公共权力和社会资源谋取私利,这种腐败所影响和侵害的对象往往具有广泛性和社会性的特点。公共工程腐败的危害主要表现在以下两个方面(高尚