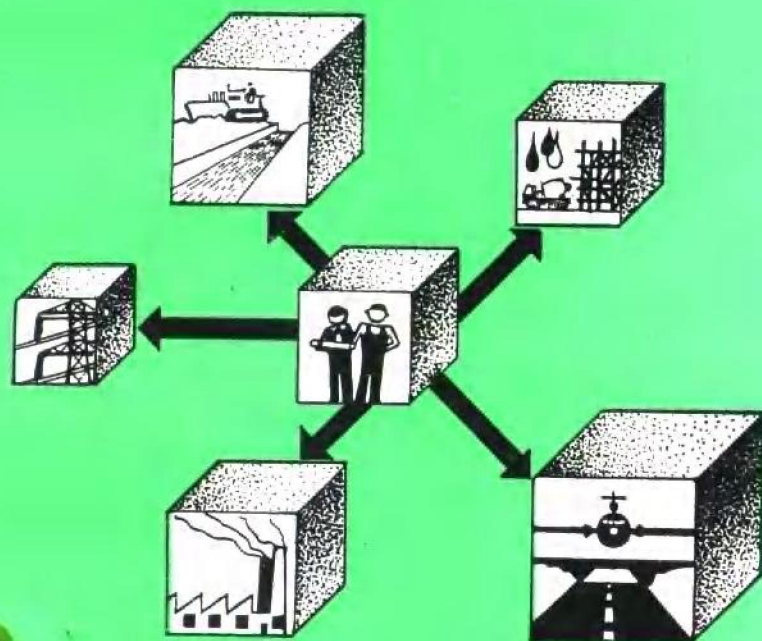


《亚洲开发银行业务丛书》之一

项目执行管理工作手册

中国人民银行国际司 编译



中国金融出版社

95
F831.6
35
Z

《亚洲开发银行业务丛书》之一

项目执行管理工作手册

中国人民银行国际司 编译

X4183/07



3 0106 3219 2



中国金融出版社

C

113533

(京)新登字 142 号

项目执行管理工作手册
HAND BOOK ON MANAGEMENT OF
PROJECT IMPLEMENTATION

根据亚洲开发银行 1988 年修订版译出

责任编辑:张也男

项目执行管理工作手册

中国人民银行国际司 编译

*

中国金融出版社出版发行

新华书店 经销

外文印刷厂 印刷

*

850 毫米×1168 毫米 1/32 5.375 印张 134 千字

1993 年 12 月 第一版 1993 年 12 月 第一次印刷

ISBN 7-5049-1201-7/F·794 定价:8.00 元

《亚洲开发银行业务丛书》编委会成员

顾问	陈元			
主编	李若谷			
常务编委	洪 扬	刘连舸	费 越	赵天朗
编委	车培钦	周越群	赵 法	李步群
	苏丕兰	王 刚	刘芳玉	罗 平
	张年山	鲍永东	杨 光	张也男

《亚洲开发银行业务丛书》编译说明

中国人民银行国际金融组织司代司长 李若谷

亚洲开发银行（以下简称“亚行”）系地区性政府间国际金融组织，成立于1966年，迄今已有27年的历史。亚行现有成员56个，其中亚太地区成员37个，非亚太地区成员（如美国、加拿大、英国、法国等）16个。我国于1986年加入亚行，并成为亚行的第三大股东。中国人民银行受国务院委托，负责全面领导和管理亚行对华业务。

亚行的宗旨是帮助其发展中成员加速经济社会发展，提高改善亚太地区人民生活标准和质量。作为地区性的开发金融机构，亚行对本地区的社会经济发展做出了一定的贡献。通过贷款融资和技术援助，亚行不仅为发展中成员的经济发展提供急需的资金，而且把发达国家经济发展的经验和教训介绍到发展中国家以供借鉴；同时亚行对发展中成员和发达成员之间的经济、贸易、投资和技术等方面的交流也起到了一定的促进和催化剂作用。

自我国加入亚行以来，亚行与我国的友好合作关系不断加强和扩大。截止1993年底，亚行对华贷款总规模已超过30亿美元；技术援助赠款总额近5000万美元。亚行的贷款与技术援助在帮助我国加快经济发展，特别是能源、电力和交通基础设施等部门的发展以及改革开放、建立社会主义市场经济体制等方面都起到了积极有效的作用。但是也应看到，由于我国加入亚行时间不长，对亚行的业务结构、政策、程序还缺乏必要的了解，如亚行的贷款、提款、还款程序以及咨询专家的聘用、货物与劳务的采购、亚行担保的联合融资业务等。国内介绍此方面的书籍也寥寥无几。不

解决这些问题,就不利于我们申请利用亚行的贷款和技术援助,更不利于我们加强项目管理,提高资金使用效益。鉴于此,在总行领导的直接关怀和指导下,国际金融组织司的同志在繁忙的日常工作中抽时间组织编译并出版了这套《亚洲开发银行业务丛书》,并谨希望这套丛书能为国内各有关部门、单位,特别是各项目执行机构提供必要的知识和帮助。要强调的是,亚行作为一个有效的国际金融机构,具有一套系统、完整、科学、合理的组织结构和业务政策与程序。其宝贵的管理经验具有通用性,是可以共享的。而且,亚行和世界银行、泛美开发银行、非洲开发银行等其它国际金融组织又有许多相似之处,因此,这套丛书对国内从事银行业务管理以及众多的世界经济、国际金融和项目融资的研究人员和大专院校的师生来说也不失为一套难得的参考书。

党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制的若干决定》,勾画了社会主义市场经济体制的基本框架,制订了继续深化改革的总体蓝图,是我国经济体制改革的纲领性文件。根据《决定》精神,我们将进一步加快改革开放的步伐。毫无疑问,利用国外资金、引进先进技术和管理经验是我国现代化建设的重要组成部分。在利用外资的各种渠道中,国际金融组织的贷款(如世界银行、亚行等)具有期限长、利率优惠等特点。同时,这些开发性金融机构还注意为其成员提供政策改革的建议。我们可以根据自己的国情,在接受优惠贷款的同时,借鉴其它国家的经验;为我所用。因此我们应当了解和熟悉国际金融机构的有关情况,提高我们的政策水平和业务管理水平,按国际惯例办事。

如果本套丛书能够在上述各方面给读者以帮助和启迪,我们将感到欣慰和荣幸。

一九九三年十二月

于北京

前 言

国际发展机构面临的主要挑战之一是确保其所支持的项目成功地执行，并使项目的目标得以实现。这要求项目执行工作应由具有符合该项工作要求的技术和管理技能的人员按照在项目准备和评估期间所确定的计划、时间表以及其他参数来完成。然而在多数发展中国家却缺乏受过良好培训并具有经验的经理。这经常造成障碍，正因为如此，在项目管理方面进行援助的必要性已成了任何发展援助规划的一项主要内容。

亚洲开发银行的经验表明，项目执行中的问题往往是由于管理不善所造成的。传统、习惯、风俗、甚至官僚制度经常压倒合理的管理决定，结果造成项目的延误或损失。不熟悉完善的管理概念和技术或者不能将其用于复杂的项目情况，也是在执行过程中出现效率低下的主要原因。

为了帮助解决这些问题，亚洲开发银行由一家国际管理咨询公司——阿瑟·D·利特尔国际公司（Arthur D Little International）协助编写了这本手册。希望项目经理们会发现这本手册在执行亚洲开发银行所支持的项目中是一部很有用的实际工作指南。

目 录

一、简介	(1)
二、项目执行管理工作的目的与范围	(3)
A. 项目执行管理工作的目的	(3)
B. 项目执行管理工作的范围	(3)
三、执行计划	(9)
A. 项目与项目环境	(9)
B. 在项目执行期间出现的问题	(11)
C. 最终确定项目工作计划	(12)
D. 项目执行的组织安排	(15)
E. 财务管理与会计计划	(16)
F. 制定项目控制计划	(19)
G. 制定项目程序手册	(23)
四、项目经理	(24)
A. 项目经理的职能与责任	(24)
B. 优秀项目经理的素质	(25)
五、项目执行工作的管理	(26)
A. 为项目的执行做准备	(26)
B. 办理贷款生效手续	(29)
C. 招聘咨询专家与监督其工作	(29)
D. 采购物资与订立土建工程承包合同	(35)
E. 监理土建工程或设备安装	(38)
F. 执行项目条款	(38)

G. 控制费用	(39)
H. 提取贷款资金	(40)
I. 控制项目变化	(41)
J. 协调其他执行和辅助机构的工作	(42)
K. 项目监督与控制	(42)
L. 项目监督和控制的程序	(43)
M. 拟定项目进展报告	(49)
六、在亚行与执行机构之间的项目合作	(50)
A. 进行密切而频繁的协商的必要性	(50)
B. 亚行代表团的访问	(50)
C. 确定执行机构工作人员的工作方向	(51)
七、项目的启用	(53)
A. 移交项目投入运营的责任	(53)
B. 为经营人员提供咨询和培训	(55)
八、项目的审查和评价	(56)
A. 项目效益的监测和评价	(56)
B. 项目完成报告	(58)
附件	(59)
后记	(160)

一、简介

1. 这本手册是想供由亚行所资助的项目的执行机构作为项目执行管理工作指南来使用的。然而，这本手册的构思主要是在为执行机构指定的项目经理提供帮助的同时，对参与监督亚行所资助的项目执行工作的亚行人员也会很有用。

2. 项目执行管理的职能是：

- (1) 规划项目的执行工作；
- (2) 指导在执行项目中所需要开展的活动；
- (3) 检查项目的进展情况并控制或解决出现的问题；
- (4) 收集经验教训，以便更好规划和管理将来的项目。

项目执行的管理工作包含执行机构在把项目从计划变成现实的过程中以及随后对已完成项目的初期运营中所进行的全部活动。当从国外渠道诸如亚行得资金援助时，项目执行的管理工作还包括确保遵守该援助机构的有关规定和要求。

3. 严格说，项目执行工作从签订贷款协定开始。但是，应该意识到在贷款协定签订之前所采取的行动和所做的决定有许多诸如在项目准备、评估和谈判期间所采取的行动和所做的决定在很大的程度上对项目的成功执行具有十分重要的意义。因此，从这本手册所指的在执行阶段完成的活动来看，该书包含项目周期中批准前的阶段。

4. 本手册讨论项目计划的详细程序，还讨论随后项目组织机构和人员配备、活动衔接、执行和控制、启用、审查及评价的程序。这本手册列举一些事例和表格样本，以便作为标准模式，使项目执行管理任务更容易完成。所包含的材料中有一些可能与有些类型的项目排不上号，本手册的材料应作适当修改。而且，本手册所包含的材料始终要服从于贷款文件的规定或与一具体贷款相关的融资协议的规定。在有冲突的情况下，将以贷款协定的具体规定为准。

二、项目执行管理工作的目的与范围

A. 项目执行管理工作的目的

5. 项目执行管理工作有两个主要的目标。一方面，执行机构必须关心的是使项目满足其目标和目的，并要按时完成，不超预算以及符合良好的技术性能标准。另一方面，亚行必须关心的是使为项目提供的资金只能用于原定提供资金的目的，而且还要适当考虑经济和效益。因此，项目执行管理的目的，从执行机构和亚行的观点来看，都是互补的和相互依赖的。

B. 项目执行管理工作的范围

6. 概括地说，项目执行的管理工作包含执行机构和亚行二者所进行的全部活动和采取的全部措施。在实际的项目执行管理工作中，出现下列具体的职能领域：

(1) 项目管理。在项目管理的职能标题下，为执行项目而采取的措施包括计划、进程安排、组织一个项目组、招收和培训人员、监督详细项目计划和设计的拟定、指导和协调项目参加者和其他外部有关方面的工作以及项目的监测和报告工作。

(2) 财务管理。财务管理包括为动员、使用和控制投资于项目的资金而采取的行动。这包括筹集资金、编制详细的

预算、预测和控制开支，建立接收和支付资金的程序、建立和执行项目会计制度以及审计项目开支财务。

- (3) 采购和合同管理。采购和合同管理包含为采购物资和招聘服务所需要的工作，包括在执行机构与供货商、承包商以及咨询专家之间所签定的有关合同的管理。

在附录 1 列了项目执行管理所涉及的任务的详细清单。

7. 像在本手册中所讨论的情况那样，项目执行所包含的活动在一个项目的融资批准之后分三个阶段进行。第一个阶段就是大家都知道的贷款生效期，从贷款协定签字之日起到满足贷款生效条件并宣布贷款生效之日为止；第二个阶段是在生效之后实现项目资源（人力、物力以及财力）主要投入的时期；第三个阶段是运营的阶段，也就是在项目完成后开始产生预期效益的时期。

8. 表 1，“亚行所资助项目的项目周期所包含的活动的范围”介绍了整个项目周期的各个阶段和在每个阶段所开展的活动。表 1 还表明了主要的参与者和有关活动的结果。具体的活动在下列段落进行讨论。

9. 在项目准备期间，进行可行性研究，以审查项目的技术、机构、经济以及财务方面的可行性。在项目准备中常常聘用咨询专家，而且往往由亚行通过技术援助资金直接聘请。十分重要的是项目经理要审查可行性研究报告，使自己了解在拟定项目中所用的参数、假设以及替补的办法。可行性研究的审查还可以帮助项目经理更加了解项目是如何满足全国总体发展规划和重点要求的。

10. 亚行人员所进行的评估包含详细地审查与项目有关的可行性研究报告。通过评估过程，亚行来判断项目是否符合亚行自己的业务政策和规划，并判断项目是否适合由亚行融资。在评估阶段，亚行还要确定必须采取什么措施来确保项目的顺利执行和项目目标的实现。实施评估的直接最终结果是描述项目的评估报告（行业背景、目标、范围和构成以及技术、经济和财务论证），并确定各种项目参数和与组织机构设置、人员配备、费用概算、资金来源、进度、采购有关的要求以及与项目有关的其他活动。为了协助执行机构执行项目，亚行有时在评估期间提供的表格、报告以及文件样本。

11. 在贷款谈判期间，借款者与亚行就与贷款和项目有关的各种问题达成一致意见，诸如贷款期限和条件、贷款资金的使用、阐述贷款资金使用方式的特别条款。项目如何执行以及贷款生效的条件等。这些协议都体现在贷款协定里。除了以参考的形式加进亚行贷款条例和守则的内容外，贷款协定还包括一些附件，其构成贷款协定的一部分。这类附件通常由下列内容构成：

- (1) 附件 1。附件 1 包含对项目构成的详细叙述和预期完成日期。
- (2) 附件 2。附件 2 包含贷款分期偿还的时间表以及对提前偿还支付贴水的规定。
- (3) 附件 3。附件 3 确定以不同的类别分配贷款资金的情况以及提取贷款资金的条件。
- (4) 附件 4。附件 4 阐述物资采购和服务招聘的程序和要求（咨询专家的招聘除外）。
- (5) 附件 5。附件 5 阐述要招聘咨询专家服务的类型和招聘咨询专家的程序和要求。

(6) 附件 6。附件 6 阐述对项目执行和对项目设施运营所要开展的各种活动和要求。

12. 在借款者不是执行机构的情况下，在亚行与执行机构之间需要达成一个单独的项目协议。这种项目协议会规定执行机构对执行项目的具体义务。还会提及贷款协定的某些对执行机构有同等约束力的规定，特别是贷款协定中的附件。

13. 在贷款协定签字之后，便开始了贷款生效期，通常在贷款协定签字之日之后需要 60 至 90 天。在这个时期内，借款者在贷款宣布生效之前必须满足某些要求。要求通常都关系到提交证明和法律意见书，证明贷款协定（和其他协议）已通过全部必要的法人或政府行动而获得正式的批准和核准，并证明协定构成借款者有效而有约束力的义务。在一些情况下，贷款协定对贷款生效规定对项目的成功执行具有关键作用的附加要求。

14. 执行阶段是项目周期最关键的时期，因为其涉及一大系列活动。这些活动需要大量的资金、时间、人力、管理技术以及其他资源的投入。为了避免项目的拖期和失败，这也是必须有效而快捷地处理所出现的棘手问题的时候。在这个阶段，项目经理的活动范围包括组织项目组并配备人员、聘请和监督咨询专家、采购物资和包出土建或其他技术工程、施工监理和合同管理以及对已建成的设施进行试运行和投入运营。在进行这些活动中，项目经理必须遵守贷款协定和项目协议的规定、满足亚行的要求和守则、与亚行人员协商以及与外部的机构和在可能的情况下与项目用户交换意见。

15. 严格说来，项目执行的管理在项目已完成并可运营时就结束

了。之后，项目设施移交给经营单位，由一位经营经理负责经营单位。经营经理不一定是负责项目执行的项目经理。但这并不意味着项目经理在完成这样的移交之后就万事大吉了，因为项目经理与项目的成功运行利害攸关。所以，应该为项目的成功运营提供所需要的援助。

表 1. 亚行所资助项目的周期中的活动范围

项目期	项目周期的阶段	主要事件	主要参与者	主要结果
项目批准前的时期	1. 项目的确定	审查全国和行业重点、计划和规划确定项目。	• 借款者(P)* • 亚行	确定项目目标、目的、主要问题,总范围以及时间表
	2. 项目的准备	做可行性研究,以确定项目的可行性	• 借款者(P) • 咨询专家(往往通过亚行)	可行性研究,审查项目经济、财务、技术、机构等方面情况。
	3. 评估	由亚行评估团进行全面的项目审查	• 亚行(P) • 借款者 • 咨询专家(往往通过亚行)	可行性研究,审查项目经济、财务、技术、机构等方面情况
	4. 贷款谈判	就贷款协定进行谈判	• 借款者 • 亚行	贷款谈判纪要贷款协定草案
	5. 考虑和贷款的批准	由行领导和董事会对项目 and 贷款建议进行审查	• 亚行行长 • 董事会	亚行批准贷款贷款协定签字
项目执行的时期	6. 贷款的生效	满足亚行贷款生效要求	• 借款者(P) • 亚行	宣布贷款生效
	7. 项目的执行	聘请咨询专家、施工设计、物资采购和服务的聘用、施工、完成其他项目要求、运营试验、试运行、培训。亚行人员对项目进行管理	• 执行机构(P) • 亚行 • 咨询专家 • 供货商 • 土建承包商 • 其他项目参与者	项目完工项目投入运行
	8. 评价	检查项目的准备,评估和执行检查项目的效益	• 亚行(P) • 执行机构	项目完成的报告项目运行情况审计报告

(P)* 表示对特别阶段活动负有主要责任的机构。在特别阶段未用此符号的时间参与者在这一阶段共同负责。