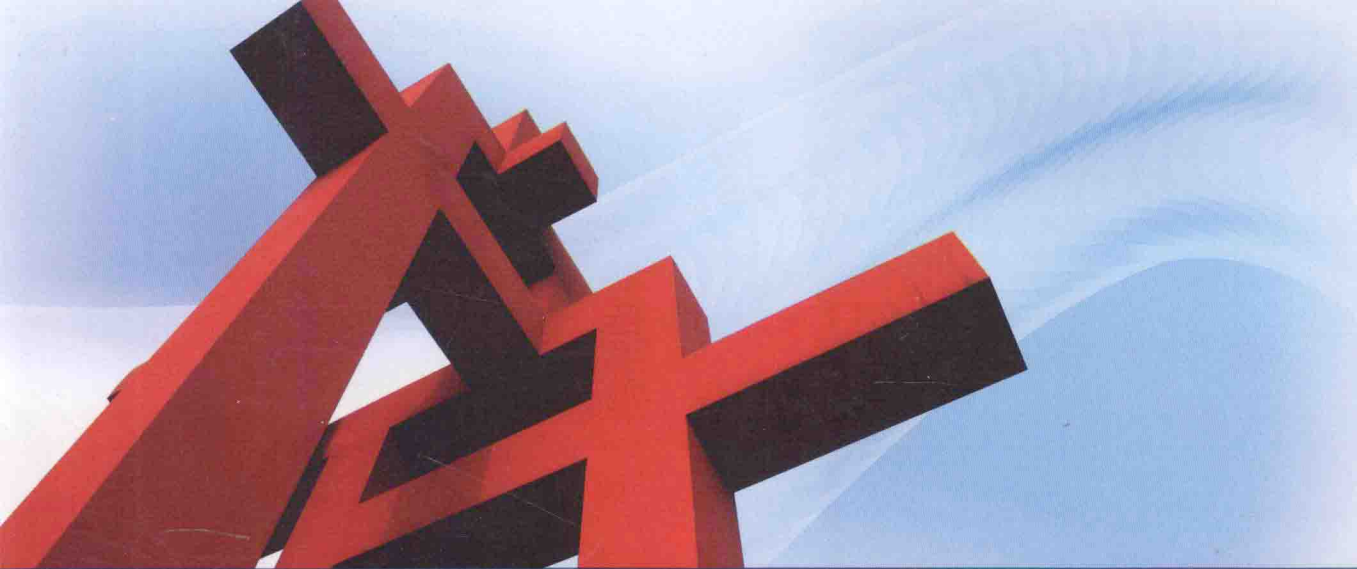




政府投资项目工程保险 供应链管理模式研究

ZHENGFU TOUZI XIANGMU GONGCHENG BAOXIAN
GONGYINGLIAN GUANLI MOSHI YANJIU

丁正红 陈 通 著

政府投资项目工程保险 供应链管理模式研究

于正红 陈 通 著



内容提要

本书针对工程建设项目风险与保险的管理现状,将供应链协调管理理念运用到政府投资项目工程保险管理实践,研究并设计了政府投资项目保险供应链管理模式,以期从理论与实践结合出发,探索完善工程保险管理之道。

本书分为三个部分,共 10 章。第一部分通过实地调研对我国政府投资项目的风险及风险管理现状进行解析,概括了国内外建设项目风险与保险管理的发展概况、工程保险管理绩效以及工程保险管理的探索实践;第二部分基于供应链管理理念,从理论上探索了政府投资项目工程保险供应链管理模式的组织化设计、运行的机制机理;第三部分分别从保险供应商的系统管理、职能定位、关键流程、业主方管理模式以及绩效评价等方面对政府投资项目保险供应链管理模式进行了研讨。本书可供项目管理和公共项目管理领域的研究生、研究人员、咨询机构以及政府有关部门参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资项目工程保险供应链管理模式研究/于正红,陈
通著. —天津:天津大学出版社,2015. 4

ISBN 978-7-5618-5285-9

I. ①政… II. ①于…②陈… III. ①政府投资 - 基本
建设项目 - 工程保险 - 供应链管理 - 研究 - 中国 IV.
①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 069124 号

出版发行	天津大学出版社
地 址	天津市卫津路 92 号天津大学内(邮编:300072)
电 话	发行部:022-27403647
网 址	publish.tju.edu.cn
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
经 销	全国各地新华书店
开 本	185mm × 260mm
印 张	14.75
字 数	374 千
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次
定 价	36.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

目 录

第一部分 政府投资项目风险与保险

第1章 政府投资项目的风险管理	(3)
1.1 政府投资项目	(3)
1.2 我国政府投资项目管理模式	(6)
1.3 政府投资项目风险及风险管理	(9)
1.4 工程项目风险管理	(17)
第2章 政府投资项目保险	(21)
2.1 政府投资项目保险含义及特征	(21)
2.2 我国政府投资项目保险发展概况	(24)
2.3 国外政府投资项目保险概况	(27)
2.4 我国政府投资项目保险管理诊断	(30)
2.5 深圳市政府投资项目保险批量招标的探索实践	(37)
2.6 政府投资项目工程保险管理创新变革的必要性	(40)

第二部分 政府投资项目保险供应链管理模式设计

第3章 政府投资项目保险供应链管理模式设计的基础分析	(45)
3.1 供应链理论概述	(45)
3.2 保险供应链理论概述	(53)
第4章 政府投资项目保险供应链的管理模式设计	(61)
4.1 管理模式设计的指导思想和基本原则	(61)
4.2 保险供应商的分类及功能定位	(64)
4.3 政府投资项目保险供应链体系框架设计	(70)
4.4 政府投资项目保险供应链的关键流程设计	(79)
4.5 政府投资项目保险供应链管理模式的运行机理	(84)
第5章 政府投资项目保险供应链的组织设计	(89)
5.1 政府投资项目保险供应链组织化管理概述	(89)
5.2 工程保险供应链管理平台系统功能结构	(94)
5.3 政府投资项目保险供应链内部合作关系	(96)
5.4 政府投资项目保险供应链组织化运作机制	(99)

第三部分 政府投资项目保险供应链管理

第6章 政府投资项目保险供应商管理概述	(111)
6.1 政府投资项目保险供应商管理的需求分析	(111)

6.2	政府投资项目保险供应商管理的目标	(118)
6.3	政府投资项目保险供应商管理的主要原则	(121)
6.4	政府投资项目保险供应商组织管理	(123)
6.5	政府投资项目工程保险采购管理	(125)
6.6	政府投资项目保险供应商流程管理	(134)
第7章	政府投资项目保险供应商的职能定位	(136)
7.1	保险公司的职能定位	(136)
7.2	保险监理单位的职能定位	(147)
7.3	保险经纪公司的职能定位	(151)
7.4	保险公估公司的职能定位	(155)
7.5	专业风险咨询单位的职能定位	(157)
第8章	政府投资项目工程保险供应链的关键流程管理	(160)
8.1	政府投资项目中保险供应商的招标管理	(160)
8.2	政府投资项目中保险供应商的履约保证金制度	(167)
8.3	政府投资项目中保险供应商的评标管理	(170)
8.4	政府投资项目中勘察设计责任保险的管理流程	(172)
8.5	政府投资项目中保险供应商的履约评价管理	(178)
8.6	政府投资项目中保险供应商的奖惩管理	(182)
8.7	政府投资项目工程保险电子供应链	(183)
第9章	政府投资项目工程保险供应链的业主方管理模式	(191)
9.1	业主单位在保险供应链中的管理模式	(191)
9.2	保险供应链中业主方内部管理模式	(198)
第10章	政府投资项目保险供应商及保险供应链的绩效评价	(207)
10.1	工程保险管理的绩效评价	(207)
10.2	保险供应商的绩效评价	(210)
10.3	保险供应链的绩效评价	(218)
参考文献		(225)
后记		(231)

第一部分

政府投资项目风险与保险

第 1 章 政府投资项目的风险管理

本章运用功能分析法简要概括了政府投资项目的含义、特点和分类,归纳概括了我国政府投资项目管理模式的发展沿革。通过实地调研获取实际资料,从政府投资项目业主单位、工程项目建设承包单位、保险公司、其他参与方的视角分析了政府投资项目执行过程中的风险,对我国政府投资项目风险管理现状进行了剖析,总结了管理绩效,分析了现实中存在的问题,并对国外政府投资项目先进的风险管理模式进行了说明。

1.1 政府投资项目

在计划经济时期,我国并没有区分私人投资项目和政府投资项目,各类投资都通过国家预算来进行支配管理。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的建立与发展,国家一系列投资政策发生变化,计划经济体制下的高度集中投资管理模式被打破,已经初步形成了一个资金来源多渠道、投资方式多样化、投资主体多元化、项目建设市场化的新格局。

1.1.1 含义及特点

政府投资项目是指由政府投资的各类项目。具体来说,是指为促进国家和区域经济快速、健康发展,满足人民日益增长的物质文化需求,以及为满足国防建设、社会治理、环境保护及治理需求,而由政府投资的各类建设项目。政府投资项目建设资金来源,既包括直接财政投资、发行地方政府债券获取资金,也包括借助各种金融机构获取融资以及外国捐赠。近 10 年来,我国政府投资项目的投资额增长迅速,从 2003 年的 3.9 万亿元增长到 2012 年的 9.3 万亿元,投资项目涵盖了经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保、国防安全等重要领域,在我国国民经济发展中扮演着重要角色,发挥了重要作用。目前,政府投资项目的资金来源、投资规模、项目管理的复杂程度等都较以往有了很大的变化。

区别于其他一般项目,政府投资项目主要有以下特点。

1. 政府投资项目具有较强的公共性和公益性

政府投资项目是各级政府作为项目的投资者所建设的工程项目的简称。政府投资项目的资金来源主要是财政资金,依从于财政预算,客观上决定了投资建设过程就是履行政府经济职能的过程。政府投资项目的出发点,要更多地考虑促进国家或区域经济发展和提供良好的公共服务。政府投资项目通常作为国民经济发展必不可少的基本设施,肩负支持国家或区域经济发展,优化经济社会生态环境,提高人民生活水平的重要任务。

2. 政府投资项目具有更为严格的项目管理程序

政府作为政府投资项目管理主体,必须将纳税人的钱用对、用好。因此,政府投资项目,尤其是关系国计民生的重大项目及项目群,其管理程序较一般投资项目更为严格。通过严格的管理程序,确保实现投资项目的建设目的,提高财政资金使用的有效性,更好地履行行政

府的经济职责。

严格规范政府投资项目管理程序,包括审查和审批制度、招投标制度、项目评价体系和项目管理体系,例如:工程材料、机械和电气设备等的采购,采用公开竞争性招标,按照国际惯例执行;项目风险管理采用工程保险方式;项目投标预算和竣工结算,实施严格的财务审查,消除腐败,政府管理部门采用合理的工程造价方法进行成本管理,同时科学管理项目进度和工程质量;实施项目建设监理管理制度;实施政府投资项目代建制等。

3. 政府投资项目在项目管理上具有示范性和引导性

政府投资项目涵盖了经济、教育、科技、文化、卫生、体育、环保、国防安全等重要领域,多为公共基础设施工程或关系到公众切身利益的民生工程,其资金来源又是国家或地方政府财政资金,势必会成为舆论关注的焦点。这就在客观上要求项目建设过程规范化、法制化、管理科学化、不扰民。同时,政府项目的投资着眼于促进国家或区域经济社会整体效益的提高,侧重于基础设施建设投资,强调社会经济系统运行的配套性,因而对其他投资项目具有示范性和引导性。

4. 政府投资项目的关注焦点是公平和效率

作为投资主体,政府用纳税人缴纳的税款进行建设投资,关注焦点自然是公平与效率问题。公平主要体现在政府投资方向选择上,即政府主要投资于非营利性的公共性和公益性项目,避免将资金投入到了营利性的纯经济项目上,造成“与民争利”的状况。政府投资追求的是社会效益而非局部经济利益。但追求社会效益并不意味着不讲求效率,这里的效率主要是指政府投资项目决策、建设过程必须遵循工程项目建设的客观规律,充分利用社会化大生产、大服务平台,充分发挥市场机制作用(如引入工程保险专业化服务,完善项目风险管理;采用项目建设监理方式,完善施工管理等,提高工程项目建设效率)。同时,政府基于公共利益考虑,从战略层面进行顶层设计,优化工程建设领域治理,强化市场失灵领域投资,弥补市场机制的缺陷,促进社会资源配置整体效率的提高。

1.1.2 外部效应及补偿

外部效应,亦称为毗邻效应或溢出效应,是指经济社会中的经济利益主体的行为直接影响到其他利益主体,但却没有得到支付或给予补偿。外部效应分为正外部效应和负外部效应。正外部效应是指某经济项目之外的人或群体受益,而没有支付相应的费用;负外部效应是指某经济项目之外的人或群体利益遭到损害,而没有得到相应的补偿。

政府投资项目突出强调发挥项目建设的正外部效应,增进社会公众福利。由于政府投资项目的社会影响力较大,影响范围广,当它涉及国计民生等基础设施建设项目时,除项目本体发挥功效外,其外部效应还会相应放大。例如,当政府投资建设一座水电站,在为区域社会生产和社会生活提供能源供应的同时,下游居民会因为水坝建设而降低遭遇水灾的风险。政府投资项目产生的正外部效应,不需要项目受益的社会公众进行支付,即政府建设的公共基础设施、公益设施免费向社会公众开放,供社会公众享用。从现代公共财政的角度看,很好地解释了社会公众因何纳税的问题。

当然,政府投资项目有时也会产生负外部效应情况。比如,即使通过环境评价的某些建设项目,其在建成运营时也会对周围居民产生不利影响;在历史悠久城市的老城区改造过程中,拆迁户往往认为项目建设产生了巨大的负外部效应;工程建设意外事故也会造成负外部

效应等等。政府投资项目负外部效应产生的影响应予以合理补偿,项目业主单位应会同政府相关职能部门,结合以往补偿案例及实施效果,制定科学完善的外部效应补偿工作流程与协调机制。根据特定项目外部效应的特点及成因,对项目产生的经济效益、社会效益、生态效益等进行评估,对该项目产生的负外部效应影响进行价格评估,依据现有法律,对受项目影响群体或单位带来的利益损失进行合理补偿。补偿资金既可以来源于投保项目理赔资金,也可在投资项经费中设置相应费用支出项,以降低政府投资项目因外部效应而带来的负面影响。

1.1.3 项目的分类

根据不同的划分标准,政府投资项目可以分为若干类型。

1. 根据资金的来源划分

按照资金来源,政府投资项目可分为直接财政资金项目、财政担保银行贷款类项目和国际援助项目。其中,财政性资金项目涵盖纳入预算管理的所有资金项目,例如国债等。专项国债资金是中央财政近年来通过增发国债,而专项用于基础设施等方面的建设资金。专项国债资金作为财政资金的一种,要接受基本建设支出的财务预算管理。银行贷款建设项目是由国家或地方政府的财政担保承诺,以财政担保的形式获得资金支持的项目。这类公共项目大都是非营利性的,也有少量赢利但投资期比较长的项目。国际援助项目一般集中在受援国的基础设施和为公共工程项目提供援助,包括无偿援助、低息或无息贷款。受援国政府是该援助项目的受助人,并负责规范使用该项目资金。

2. 根据投资项目的性质划分

根据投资项目的性质,政府投资项目可以分为经营性项目、准经营性项目和非经营性项目,如图 1-1 所示。

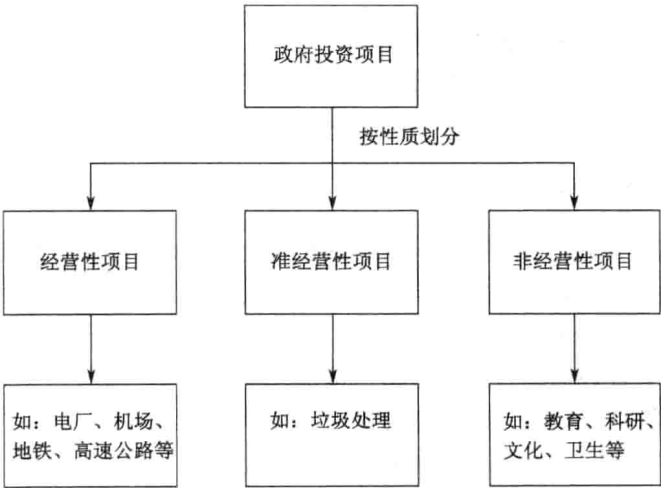


图 1-1 政府投资项目的分类

经营性项目是政府为了刺激社会消费,满足市场需求,拉动区域产业发展或优化产业结构而投资的营利性项目,如电厂、机场、地铁、港口、高速公路和其他基础设施项目。这些项目具有较强的竞争力,同时投资回报率较高,并且项目自身具有一定的吸引力。

准经营性项目主要包括竞争性基础设施项目和竞争性公共项目。竞争性基础设施项目主要有城市垃圾处理等市政事业。竞争性公共项目主要包括科技研发和应用开发、职业教育等行业。这类项目建设周期比较长,风险和投资额都很大,仅依赖市场机制很难实现供求平衡,因此政府要参与投资管理。

非经营性项目是政府作为唯一的投资主体,为了服务社会、提高社会公众福利而投资兴建的项目,包括教育、科研、文化、卫生、体育、环境保护、公共安全等基础性项目和公益性项目。这类项目通常具有高额投资、低额收益的特点。一旦完工,社会公众将免费使用该项目成果。对非经营性政府投资项目,国内已经有专业的项目管理方法。《国务院关于投资体制改革的决定》明确指出:“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。”

3. 根据管理权限的层级划分

根据管理权限的层级,政府投资项目可以分为中央政府投资项目和地方政府投资项目两种。中央政府投资项目即中央政府投资建设的项目,根据投资项目的性质、规模和资金来源,由中央政府投资主管部门、国务院或者行业主管部门根据法定程序进行管理。地方政府投资项目即地方政府投资建设的项目,除国家有特殊要求外,地方政府投资项目都由当地有关政府部门根据法定程序进行管理和监督。

1.2 我国政府投资项目管理模式

新中国成立以来,中国的经济管理体制经历了高度中央集权的计划经济体制、有计划的商品经济体制和社会主义市场经济体制的发展过程。与之相对应的,政府投资项目管理体制的演变也大体经历了三个发展阶段:

1949—1978 年,计划经济投资管理体制;

1979—1992 年,对政府投资管理体制进行探索和改革;

1993 年之后,社会主义市场经济投资管理体制的框架逐步形成并完善。

1.2.1 管理模式的内涵

从特定的管理理念出发,在管理过程中逐渐发展并形成一套完备的可操作体系,该操作体系的外部表现形式即为管理模式。也可以说,管理模式是管理理念、系统结构和操作方法的有机结合。可以用公式表述为:

管理模式 = 管理理念 + 系统结构 + 操作方法

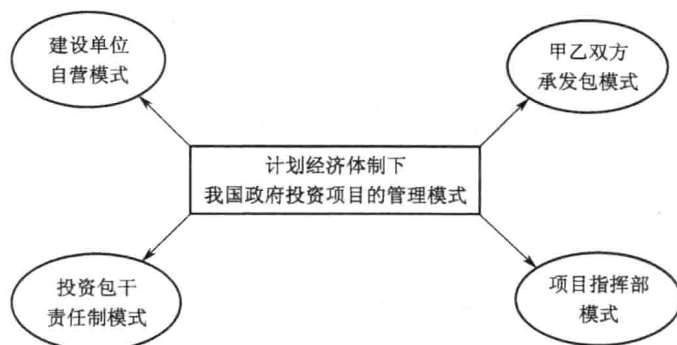
政府投资项目管理模式是指政府依据法律法规所实施的政府投资项目,从决策到实施所需经历的一整套流程以及一系列管理制度安排。

1.2.2 管理模式的发展沿革

如上所述,我国政府投资项目管理体制大体经历了三个发展阶段,每个阶段政府投资项目的管理模式均有一些变化,具体的演进变化情况可按照改革开放前后两大阶段概括如下。

1.2.2.1 计划经济体制下,我国政府投资项目的主要管理模式

在计划经济时期,我国政府投资项目的主要管理模式主要有四种,如图 1-2 所示。



1) 建设单位自营模式 在这种模式下,项目建设单位对投资建设项目的全部流程负责,包括设立基建管理机构、进行项目投资决策、筹措建设资金、组织设计施工力量以及采购材料机械等等。在国民经济恢复时期,建设单位自营模式曾得到过短暂的应用。

2) 甲乙双方承发包模式 在这种模式下,合同明确了作为甲方的建设单位和作为乙方的设计、施工单位之间的经济关系。政府主管部门统筹管理甲方的物资和建设资金,同时使用行政手段来选定乙方单位。

3) 投资包干责任制模式 在该模式下,建设单位承担政府主管部门下达的施工任务,然后展开投资项目的建设,中心任务是确保建设项目保质、按期完成。其中,政府主管部门要向建设单位提供建设项目所需要的资金、材料和设备。

4) 项目指挥部模式 该模式是计划经济时期较为典型的管理模式。在该模式下,政府主管部门运用行政指令的方式让相关部门委派工作代表,形成针对拟建项目工程管理的指挥部。指挥部的权力和职责范围很大,负责建设项目的全部工作。在改革开放之前相当长的时期内,我国的重大项目和重点工程一般都采用该模式。

1.2.2.2 改革开放以来,我国政府投资项目的主要管理模式

党的十一届三中全会使中国进入改革开放的发展轨道,中国经济进入大建设、大发展的崭新阶段。伴随改革开放的深入发展以及基本建设规模的逐步扩大,建设项目的投资主体逐步实现了多元化,政府投资项目管理模式也不再单一,逐步丰富完善起来。

改革开放以来,我国政府投资项目管理模式主要有基建办模式、工程指挥部模式、项目法人责任制模式和代建制模式等,如图 1-3 所示。

1. 基建办模式

在基建办管理模式中,各级政府行政管理部门和日常工作涉及工程项目较多的单位都设立了基建办,基建办的工作职责就是管理本单位的相关工程项目建设。基建办模式具有建设、管理和使用相互结合的特点。

2. 工程指挥部模式

改革开放以来的工程指挥部模式较之前有了不少改进。在工程指挥部模式中,业主大多是一次性的。一次性是指政府管理部门在接到建设项目任务后要建立临时的项目指挥

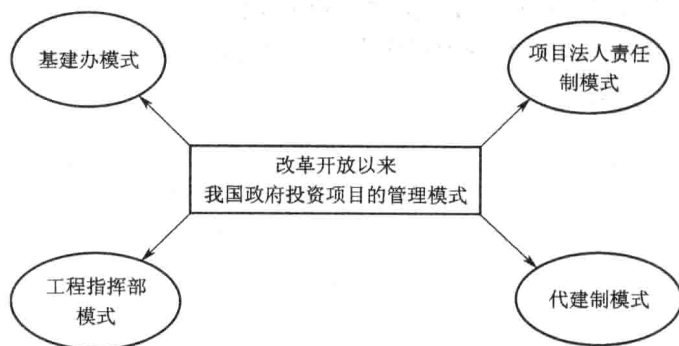


图 1-3 改革开放以后我国政府投资管理模式

部,对项目的建设过程实行统一指挥。当建设项目的任务完成之后,项目指挥部随之解体,指挥部人员回到自己原来的部门工作。

改进后的工程指挥部模式协调力度变得更大,能够采纳各相关方的不同意见,有利于集中优势力量办大事,快速完成项目建设任务。但这种模式也有不足之处,比如具有很强的临时性、项目管理的专业性不强、管理方法还停留在经验主义阶段,通常会导致建设项目存有遗留问题和扯皮现象,不能问责到底。

3. 项目法人责任制模式

原国家计划委员会《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》(计建设[1996]673号)指出:“经营性建设项目必须组建项目法人,项目法人为依法设立的独立性机构,对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值、增值,实行全过程负责。”建设项目法人制管理模式是对我国以往项目管理模式的重大变革,首次从体制机制方面明确了政府投资项目的法人承担的职责、拥有的权限和享有的利益。实行项目法人责任制模式进行投资管理的典型项目主要有三峡工程、各地地铁和高速公路工程、深圳盐田港项目等。

目前,我国项目法人责任制模式有两种。一是按照原国家计划委员会 1996 年 673 号文件的规定,由政府牵头,通过吸引国外资金或民间资金来投资建设项目,项目建成后由项目法人自主经营,自负盈亏,自担风险。这种模式适用于经营性项目建设运营,市场机制发挥了充分作用。二是模拟企业化运作形式,项目法人往往是由政府某一主管部门担任,管理费用从项目管理费中列支,项目建成后的运营依靠政府财政拨款。该模式通常适用于非经营性政府投资项目的管理。伴随我国投资建设领域改革深化,一些地区政府投资项目的管理由分散于各个职能部门逐步向主管项目建设专门部门集中,针对项目建设管理的职业性项目法人也应运而生,其管理更具专业性和长期性,有利于从专业化管理角度研究和解决政府投资项目的各类问题,探索项目管理的规律,提高项目管理绩效。

4. 代建制模式

近年来,伴随投资建设领域改革深化,各级政府主管部门和地区探索出一种新型的政府投资项目管理模式——代建制模式。代建制模式是指没有工程项目管理经验的建设单位在接受工程任务时,委托具有专业实力和工程管理能力的专业公司(代建单位)来进行建设项目的筹划和管理工作。而建设单位则不从事具体项目建设管理工作。建设单位与代建单位通过管理服务合同来明确双方的责、权、利。

在实施代建制模式初期,我国各地区针对“代建合同”的管理进行了很多探索实践,形成了不同的实际管理模式:一是“指定代理合同”模式,政府投资主管部门指定代建单位作为建设单位的代理人,对项目建设施工进行专业化组织管理,并代理建设单位通过招标方式签订建设工程承包、监理、设备采购等合同;二是“三方代建合同”模式,政府投资主管部门选定代建单位,并与代建单位、建设单位签订“三方代建合同”,合同中除规定代建单位的权利、义务和责任外,还明确规定政府主管部门的权利和义务(对代建单位的知情权、监督权,提供建设资金的义务);三是“委托代理合同”模式,建设单位委托代建单位对拟建项目施工进行专业化管理,并代理建设单位通过招标方式签订建设工程承包、监理、设备采购等合同。

代建制模式对解决非政府投资主管部门的政府投资项目法人缺位问题,消除政府投资项目管理过程中“决策、建设、监管、使用”政出多门的弊端,具有重要的理论意义和实践价值。

1.3 政府投资项目风险及风险管理

1.3.1 政府投资项目风险概述

政府投资项目建设过程是将设计图纸转化为建筑物、构筑物及安装设施等物质形态,并使其具备投资者所期望的使用功效的过程。在这一过程中,工程项目的风险是普遍存在的。

工程项目风险是指在建设过程中或者一定使用期内,发生偏离工程项目的预期结果,致使工程项目有关各方遭受损失的情况。在工程风险中,引发项目风险损失的源头被称为风险源。根据风险源的不同,工程项目风险可以分为人为风险和自然风险。实践证明,人为风险引发风险损失的现象更为常见,但不论是人为风险还是自然风险,对整个工程项目构成的危害都是巨大的。

政府投资项目作为工程项目的一种,在其管理建设过程中同样存在各种风险。从参与主体的角度进行风险分析,主要有项目业主风险、承包商风险、保险承保公司风险以及其他各参建方的风险,如监理、勘察、设计、咨询等。

1.3.2 项目业主风险

政府投资项目业主在项目建设管理过程中,面临的风险主要有以下几类。

1. 政治风险

政治风险是指由于政局变化、政权交替、民众罢工、恐怖袭击和战争等不稳定因素引发社会动乱,从而造成财产损失和人员伤亡的风险。在国际工程项目中,各国的社会、政治问题不尽相同,因而政治风险更为突出。

政治风险除了以上内容之外,还有其他一些政治因素,比如:上级主管部门过多干预工程项目的建设,并且管理方式不恰当;投资政策环境发生重大变化,法律法规设置不合理等等。

2. 自然风险

自然风险是指在自然力的作用下,由于不可抗因素而造成人员伤亡或者项目财产损毁的风险,比如台风、洪水、海啸、泥石流、地震等。

另外,自然风险还包括不良的工程地质环境、工程项目所在地的地理位置不佳导致交通运输不便利、项目施工地点偏僻等。

3. 项目决策的风险

业主在投资项目的实施过程中,需要作出各种重大决策,这些决策包括:投资项目建设方案的选择;机械材料和物资供应商的选择;工程设计单位、工程监理单位和施工单位的选择;项目建设过程中针对突发情况和问题采取的解决方案等。在这些项目决策问题上都有不同程度和不同类别的风险。

投资项目涉及经济社会技术等方面,各种因素都会对项目的实施与进展产生影响,许多分析计算都要建立在对未来情况的预测、估计和判断的基础上。同时,项目建设过程也会对各有关方面产生一定影响,而这一切都是在一个较长时期内持续存在的。

工程项目的决策之所以具有风险,既有客观因素,也有主观因素。比如,现代经济社会本身就是一个动态复杂巨系统,客观上存在信息不对称、不确定性,在此背景下任何人都无法洞察未来的一切;而决策者对项目风险的偏好程度又是不同的,对要达到的投资效果的理解也往往不一致,因而在进行项目决策的时候要协调考虑的因素众多,但项目资源的有限性,导致决策难度和复杂性加大。

4. 项目组织和协调的风险

在市场经济条件下,现代工程建设项目是多工种、多专业、多部门、多个利益主体协同作业的产物。其组织和协调工作具体包括项目业主和上级主管部门之间的协调,业主和设计单位、施工单位以及监理单位之间的协调,项目业主内部的组织协调。工程项目建设组织和协调风险是指由于人为因素而导致项目有关各方关系不协调、工作节奏不一致而引发的风险。

项目业主和上级主管部门之间的协调出现风险,可能是因为上级主管部门对投资项目的干涉和指挥太多,并且沟通方式和管理策略不恰当;业主和施工单位协调出现问题,可能是签订的工程合同有缺陷,材料和设备供应商未能及时、充分地提供质量合格的物资。

项目组织和协调的风险还来自监理单位没有很好地履行工作职责。监理是我国工程管理制度的重要组成部分,目前尚处于不断发展完善过程中。在国外监理属于第三方监管,严格按规范管理甲乙双方,不受任何一方合同和经济约束。国内的做法是甲方与监理单位签合同,监理对甲方负责,在政府工程项目中一定程度上就是甲方的代言人。实际上,监理表面上听甲方的话,严格监督工程建设,但由于我国监理制度不完善,加之监理工程师队伍素质参差不齐,行业管理不规范,监理往往和施工单位串通一气,偷工减料,以次充好,未认真履行好职责,造成工程在质量、进度、安全等方面的管控出现问题。

5. 社会潜在风险

人文和社会环境因素可能对建设工程项目产生影响,对项目业主的利益造成损害,这种风险称为社会潜在风险。对于政府投资项目来说,社会潜在风险主要包括城区设计和规划因素、社会民众干预因素。

1) 城区设计和规划因素 城市规划的变动对已经建成的、正在建设中的以及将要建设的工程项目的价值量都会产生影响,其负面影响就是给工程投资者带来经济上的损失。如果投资建设项目所在城市的规划发生重大调整 and 变化,则可能会影响该工程项目要实现的目标和预期效果,甚至给项目业主带来经济损失。

2) 社会民众干预因素 社会民众干预风险因素是指当政府投资项目的建设对项目所在地民众的利益产生不良影响时,受影响的民众为了维护自身的居住环境和经济利益而对投资建设项目的开展进行干预,影响工程项目的顺利发展,从而损害项目业主的利益。

6. 合同管理的风险

业主的合同风险是项目业主在和施工单位或者保险公司签订工程合同或保险合同时,因合同条款表达不明确、合同类型选择不恰当或者遗漏部分条款,而导致出现合同纠纷的风险。合同管理是项目业主进行项目风险管理工作的重中之重,风险管理工作要始终围绕合同管理这个核心。在实际工程项目的建设过程中,合同纠纷现象较为常见。其原因多种多样,主要是合同双方针对项目建设施工以及风险担责等内容缺乏一致性认知,相应合同文本阐释不清,对风险点及担责表述含混,对当前以及未来可能形成或诱发的风险解释缺乏唯一性等等。这些都严重影响了项目进度和工程质量,损害了业主利益。因此,业主在投资项目的筹备阶段,就须将合同管理工作做到位。

7. 成本控制的风险

成本控制风险是项目业主面临的主要风险之一。在工程项目的筹划准备、实施和竣工阶段,业主都要做好成本控制工作,防止项目成本大大超出预期。

从项目业主自身角度出发,成本控制的风险因素有工程管理经验的缺乏、成本预算计划不合理、物资采购方式不合适等。同时还包括外部环境对业主进行成本控制产生的影响,如施工单位擅自进行技术变更而带来的工期延误、意外事故的赔偿、不合理的工程款支付方式等。

因此,为了更好应对成本控制的风险,项目业主首先要制订合理的成本预算计划,配备具有丰富工程管理经验的工作人员,选择科学合理的物资采购方式;严格按照工程项目合同的要求,重点控制施工单位关于工程技术方案的变更;还要对项目工期进行科学管理,控制好工程建设时间。

1.3.3 承包商风险

1. 决策风险

承包商在实施方案的过程中需要进行各种决策,决策是承包商利用已知知识信息进行方案或方法确定的过程,也是承包商的主观意念与客观现实整合达成一致的过程。在决策过程中存在着各种风险,如图 1-4 所示。

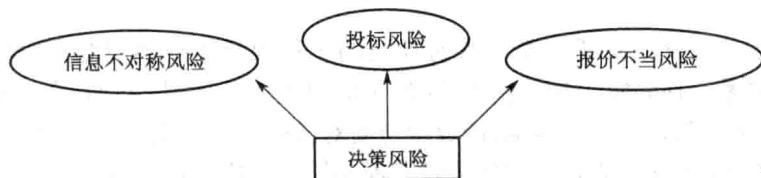


图 1-4 承包商决策风险

1) 信息不对称的风险 在市场激烈的竞争中,信息对于承包商来说具有重要作用。及时、准确的信息能让承包商作出合理、正确的决策。但如果提供的信息失真或者不充分,承包商就会作出错误的分析判断,在这种情况下作出错误决策的可能性会增大,从而造成决策

失误。

2) 投标风险 《中华人民共和国招标投标法》规定:“在中华人民共和国境内的大型基础设施、公用事业等关系社会公众利益、公众安全的项目,全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目,使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目必须进行招投标。”因此,对于政府投资的工程项目,工程承包商需要通过投标来获取工程承包权。承包商参与投标,必须编制投标文件。投标文件包含该承包单位的资质、业绩以及承建项目的报价、性质、大纲等。编制投标文件需要承包单位花费一定的精力和费用进行前期准备。一旦承包商不能中标,其在投标过程中花费的费用是不能得到补偿的,这就造成了承包商的投标风险。

3) 报价不当风险 承包商参与投标时,要在投标文件中注明承建项目的报价。如果报价过高,则有可能不中标;如果报价过低,则可能面临收益低甚至亏本的风险。报价过高或过低都被称为承包商报价失误的风险。

2. 经济风险

经济风险是指承包商在项目建设实施过程中遭受经济损失的风险。其中原因是多方面的,如:在国家宏观经济形势不利的情况下,经济发展不景气;投资环境差,包括如交通、电力供应等硬环境和地方政府对工程的开发建设态度等软环境;通货膨胀速度过快,税收增长过快;原材料价格不正常增长;投资回报期过长,资金回笼难;筹集资金困难等。

3. 缔约履约的风险

承包商在与业主单位签订和履行合同的过程中会存在一系列的风险,具体如图 1-5 所示。



1) 合同条款存在缺陷或不平等 政府投资的工程项目需要通过签订合同来确定双方的权利和义务关系。在制定工程合同条款时,可能出现一些问题,例如:会有对承包商不公平的条款;或合同中条款定义不明确,造成承包商对条款解读有误,从而导致履行合同不当;或者存在条款遗漏的情况;或者合同条款对工程条件的描述和实际有较大偏差等。

2) 施工技术经验不足 工程承包人要熟悉施工管理技术,具备丰富的施工技术经验。如果承包商对施工网络技术不熟悉,则不能对工程进度作出合理的分析,造成工期延误。承包商要对设计图纸的施工要求理解到位,面对多变的现场情况,要采取合理的解决措施。

3) 资源组织和管理不当 承包商要对工程项目实施所需的各种资源进行科学合理的安排,确保施工工作顺利展开。例如承包商要保证施工现场充足的劳动力资源,提高劳动生