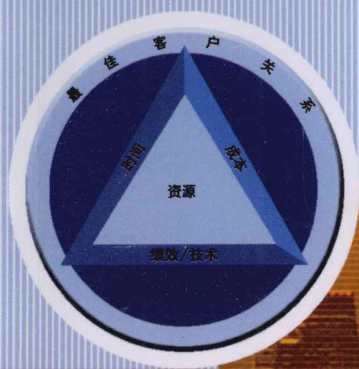




发“12129”到
世纪畅优 106900292251
成为世纪畅优会员,可阅读更多图
书,获得增值在线课程(教学资源)。

政府投资建设项目 合同管理体系设计与实现

乌云娜 著



hengfu Touzi Jianshe Xiangmu
Hetong Guanli Tixi Sheji Yu Shixian

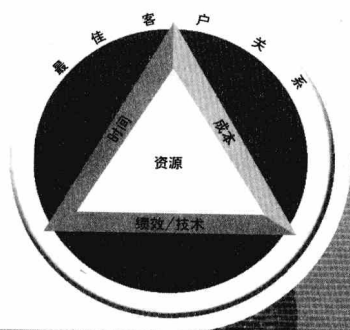


电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

政府投资建设项目 合同管理体系设计与实现

乌云娜 著



hengfu Touzi Jianshe Xiangmu
Hetong Guanli Tixi Sheji Yu Shixian

電子工業出版社

Publishing House of Electronics Industry

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目（CIP）数据

政府投资建设项目合同管理体系设计与实现 / 乌云娜著. —北京：电子工业出版社，2011.1
ISBN 978-7-121-12129-6

I. ①政… II. ①乌… III. ①政府投资—基本建设项目—经济合同—管理—研究 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 215596 号

责任编辑：杨洪军

印 刷：北京天宇星印刷厂

装 订：三河市鹏成印业有限公司

出版发行：电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本：787×1092 1/16 印张：17.5 字数：255 千字

印 次：2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价：39.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题，请向购买书店调换。若书店售缺，请与本社发行部联系，联系及邮购电话：(010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn，盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线：(010) 88258888。

前 言

政府投资建设项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，在我国的经济活动中起着非常重要的作用，同时也受到社会的密切关注。特别是在当今以扩大内需为主的政策措施下，这种重要性就更加突出。目前我国政府投资项目所占比重很大，近年来随着国家实施积极的财政政策以扩大内需，政府投资数额急剧增长，政府投资建设项目扮演了举足轻重的角色。在此形势下，积极探索政府投资建设项目管理有着显著的意义。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和完善，以及项目招标投标制、合同管理制、建设监理制和代建制等基本制度的健全和发展，合同管理已成为项目管理中的核心内容，对项目管理的成败将产生重要影响。面对合同管理在建筑业、信息产业、石油化工业、铁路运输业、电力工程等项目管理中的地位和作用日显突出，越来越多的人意识到，合同策划和合同管理中一个小的疏忽和错误，都可能付出惨痛的代价。所以，研究实用、完善的合同管理的理论和方法，将是项目管理中的一项重要工作。

本书的写作是以我多年的科研项目研究成果及对项目管理和合同管理所做的大量基础性研究作为基础的，这些基础性工作包括出版了《政府投资建设项

目代建制理论与实务》《项目采购与合同管理(第2版)》《项目管理策划》《工程项目管理》等著作。

本书更是基于我多年的工程项目管理实践,我一直认为:工程项目管理是实用科学,实用科学的老师没有实践是站不住脚的。以这样的信念做鞭策,我多年前毅然介入工程项目管理实践,开始了在实践征程上的跋涉,奔走于个个实践场所,沉醉于理论与实践的反复引证中。著名的管理学家席酉民教授悟道:“管理的知识在学,管理的艺术在琢磨,管理的技艺在操练,而管理之道在感悟,但感悟的基础是学习、琢磨和操练。”多年以来利用教师本职工作之余的操练过程,带给我的是身心疲惫、苦不堪言,我仔细搜寻也很难找到“享受”的感觉,但我确实享受到了结果,此结果让我受益匪浅。

全书由我独撰,由于研究思路和方法是原创,加之作者水平有限,书中难免错漏和不妥之处,恳请读者批评指正。

乌云娜

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 本著作涉及的基本概念	1
1.2 政府投资建设项目管理特点	3
1.3 建设工程项目合同管理的内容和特点	8
1.4 以合同管理为核心的项目管理	10
1.5 以目标为导向的合同管理体系	12
1.6 基于资金流向的合同 WBS	14
1.7 本研究基于的项目管理模式	16
第 2 章 基于项目目标的合同管理策划	20
2.1 合同总体策划	20
2.2 建设工程项目合同 WBS 分析	22
2.3 以费用目标为导向的合同管理	25
2.4 以进度目标为导向的合同管理	36
2.5 以质量目标为导向的合同管理	42
2.6 以环境安全目标为导向的合同管理	50
2.7 项目目标导向的合同管理集成	54

第 3 章 基于资金流向的合同管理体系设计	56
3.1 合同管理体系的构建原则	56
3.2 合同管理资金流向分析	58
3.3 纵向资金流向合同管理体系设计	62
3.4 非纵向资金流向合同管理体系设计	72
第 4 章 纵向资金流向合同管理体系实现	81
4.1 纵向两方合同与横向配合协议	81
4.2 纵向两方合同要点分析	85
4.3 横向配合协议要点分析	92
4.4 纵向两方合同资金支付的保障	95
4.5 纵向资金流向合同管理分析	98
第 5 章 非纵向资金流向合同管理体系实现	101
5.1 纵向两方与横向三方合同	101
5.2 横向三方合同要点分析	106
5.3 横向三方合同资金支付的保障	108
5.4 非纵向资金流向合同管理分析	111
第 6 章 典型两方合同文本研究	115
6.1 业主与施工总承包合同文本	115
6.2 施工总承包与分包合同文本	172
6.3 购销两方合同文本	206
第 7 章 典型三方合同文本研究	219
7.1 业主、总承包、一级工程分包三方合同	219
7.2 业主、总承包、一级供货分包三方合同	255
7.3 业主、总承包、供货商三方配合协议	268

第 1 章

绪 论

1.1 本著作涉及的基本概念

1. 合同

合同有广义和狭义之分。广义的合同泛指一切以权利和义务为内容的协议，狭义的合同是指民事合同。在实际生活中，人们有时使用合同，有时使用契约，两者是通用的。根据《中华人民共和国民法通则》第 85 条的规定：“合同是当事人之间设立、变更、终止民事关系的协议。依法成立的合同受法律保护。”根据《中华人民共和国合同法》第 2 条的规定：“合同是平等主体的自然人、法人和其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议。”

2. 合同管理

合同管理是指各级政府工商行政管理机关、建设行政主管部门和金融机构，以及工程发包单位、建设监理单位、承包企业依据法律和行政法规、规章制度，

采取法律的、行政的手段，对合同关系进行组织、指导、协调及监督，保护合同当事人的合法权益，处理合同纠纷，防止和制裁违法行为，保证合同顺利贯彻实施等一系列活动。

3. 建设工程项目合同管理策划

建设工程项目合同管理策划是建设项目实施之前，针对项目本身的特点对项目合同管理目标、管理方法、管理措施和管理手段进行科学分析和论证的方法。

4. 建设工程项目合同管理

建设工程项目合同是指项目业主或投资人委托的项目管理人，为获取外部资源所签订的所有合同。

建设工程项目合同管理是指项目业主或投资人委托的项目管理人对合同的形成、合同的内容、合同的执行直至合同的终止全过程所进行的管理。

建设工程项目合同管理由合同策划、合同文件、合同谈判、合同签订、合同实施控制、合同信息、合同风险和索赔管理等组成。

5. 建设工程项目合同价支付

合同标的是指合同当事人的权利和义务共指的对象，如工程承包合同，其标的是完成工程项目。

建设工程项目合同价支付是指为取得标的（既包括建筑产品、建筑设备和建筑材料等有形产品，也包括设计、监理、管理和咨询等无形产品）的一方向对方支付价款，作为对方履行合同责任的补偿。

6. 合同管理资金流向

建设工程项目合同价支付方依据合同的 WBS（Work Breakdown Structure，

工作分解结构)，支付资金流向最终不可分解的合同所走的路径。

7. 工程总承包

工程总承包是指由一个总承包单位通过与发包方签订工程总承包合同承揽一个工程项目（对施工 ≥ 1 个单位工程，对设计 ≥ 1 个单项工程）的工程建设任务的行为。

8. 工程分包

工程分包是指工程总承包单位将承包工程建设任务中的一部分通过合同委托给其他专业工程单位完成的行为。

9. 业主指定分包

业主指定分包是指业主通过招投标确定具有相应资质条件的专业工程单位，且经工程总承包单位认可并与其签订专业工程分包合同或与业主、工程总承包单位签订三方合同的行为。

1.2 政府投资建设项目管理特点

由于政府投资建设项目是以政府财政基本建设资金投资的，因此它具有与一般投资项目不同的特点。理论上讲，政府投资建设项目应该大多数是为社会提供公共产品，即主要提供非营利的、社会大众所需的建设项目，也可能包括一些虽盈利但难以收回投资或投资回收期较长的基础设施项目。政府投资建设项目也会因为国家发展高新技术产业、迎接知识经济挑战的产业政策而涉足部分高风险、高收益的高新技术产业。

综上所述，可以概括出政府投资建设项目管理的主要特点。

1. 政府投资建设项目的非经营性和公益性

政府投资建设项目大多集中在为社会发展服务、非经营性的公益性项目上。这是由政府投资建设项目的非营利性决定的。在市场经济体制下，一般经济组织的投资活动都追求自身利益最大化，所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报，而对非营利、难以盈利或投资回收期较长的项目不会涉足。但这些非营利、难以盈利或者投资回收期较长的项目又往往是国家或区域发展经济必不可少的基础设施，是关系到改善投资环境、改善人民生活、加强国防安全的设施，所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些非经营性的基础设施上。

2. 政府投资建设项目的投资性和高风险性

(1) 政府投资建设项目的投资性。政府投资建设项目投资大，是由政府在国家公共利益中肩负重任的性质决定的。对于范围广、规模大、工期长、技术复杂、投资大、风险大的超大型投资项目，如果没有政府资金的介入，任何其他投资都不可能承受如此巨大的投资和风险。但是，一旦该项目决策上马就将形成巨大的生产力，并影响着与该生产力相关的诸多产业、诸多部门，影响着区域经济的发展与产业结构的调整，甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。所以，这些工程项目需要通过政府投资。

(2) 政府投资建设项目的风险性。政府投资建设项目风险巨大。如果在工程项目建设中应用先进的科学技术管理方法，其劳动生产率将成千成百倍地提高，特别是一些高新技术(包括管理技术)的应用将给项目带来巨大的附加价值；项目决策正确合理、方案先进可行，将不仅仅是取得巨大的社会效益，还将

为公众创造方便、舒适和安逸的生活环境。但是，如果项目决策不科学，事先没有充分考虑各种风险因素，从而导致项目失败，那么带给国家或地区的将不是巨大的生产力和社会经济效益，而是沉重的财政负担和资源环境的破坏与污染，甚至是整个生态系统的严重失衡直至人类生存环境的毁灭。所以，政府投资建设项目必须进行全过程的决策风险管理。

政府投资建设项目的风险还有一部分来源于资源使用分散化，难以保证重点项目的建设。这主要表现在：因权限下放，导致政府集中掌握的资金额下降，部门掌握的资金相对增加。这无疑会使资金使用分散，重点项目建设资金得不到满足。法制不健全，管理不严格，政府投资公共工程依然存在无法可依、有法不依的问题。虽政府一再强调投资不准“三超”，却缺乏处罚的力度，对超规模、超标准、超概算建设项目往往给予追补资金。管理分散、脱节，职能部门之间相互交叉的现象，降低了资金使用效率。

3. 政府投资建设项目的舆论关注

政府投资建设项目更容易受到社会各界舆论的关注。由于政府投资建设项目大多涉及社会公众文化或生活的各个方面，使用的是国家或地方财政资金，从根本上说是纳税人的钱，涉及社会公众的切身利益，理所当然地成为社会舆论关注的焦点。因此，政府投资建设项目也要注重公共关系工作，要设立专门的公共关系部门或人员负责与媒体的联络或直接与公众对话，向社会直接、间接地报告政府投资建设项目的建设意义、施工进展、施工质量，建成后对公众生活质量改善的具体情况。争取舆论的支持，自觉接受公众舆论的监督，是保证政府投资建设项目顺利完成的重要保障。

任何人对政府投资建设项目的实施过程都具有知情权，政府投资建设项目要接受多方面的监督，所以要保证实施的廉洁和公正。在美国，联邦政府的工作，

特别是政府开支必须十分透明，并接受公众监督。例如，旧金山机场扩建改造工程是一项耗资 26 亿美元、历时 6 年的重大工程，该工程的规划、实施、监管便是在一个严密的、多层次的组织框架下实现的。在这个框架中，市长是机场改扩建工程的最高领导，其下成立了一个由 5 名成员组成的专门委员会，这 5 名成员均与机场本身没有任何关系。对机场的设计方案、财务状况、工程进展等情况，该委员会负责征询公众意见，通过提交市议会讨论、举行听证会等形式帮助协调或处理工程建设中存在的问题。我国政府投资建设项目管理也必须在注重公众监督方面加大改革力度，让公众参与监督，可以建立相对独立的监管评价机构。这样一方面协助职能部门深化对项目建设的监督检查，另一方面，对职能部门的工作进行督促与评价，从而可以有效地打击工程腐败现象。

4. 政府投资建设项目严格的管理程序

政府投资建设项目具有比一般项目更严格的管理程序。政府出于在纳税人中树立廉洁、高效的形象，保证政府投资建设项目的投资效益，一般采取了更严格的管理程序。这主要表现在：要按照国家规定履行报批手续，严格执行建设程序；严禁挤占、挪用政府投资；严禁边勘探、边设计、边施工的“三边”工程；坚持估算控制概算、概算控制预算、预算控制决算；财政部门要执行项目评审程序，以保障财政基本建设资金不被浪费。考虑到今后财政预算体制的改革，并参考国外发达国家对政府财政性基本建设资金的管理办法，可以说今后国家会采取越来越严格的制度和措施来管理政府投资建设项目。

(1) 严格的政府采购制度。建设领域中政府采购制度是发源于西方发达国家的一项规范政府投资项目中材料、设备及施工、管理服务采购行为的制度。为了保证政府采购的公正、公平、公开，便于纳税人监督，政府采购制度的核心是实行竞争性招标制度。我国从 20 世纪 90 年代中期开始试行政府采购制度，取得了

良好的效果，既减少了政府采购支出，又赢得了社会各界的赞赏。1999年，我国颁布了《中华人民共和国招标投标法》，进一步从法律制度上明确了政府采购的基本形式即招投标制，为规范政府采购制度奠定了法律基础。财政部为了规范政府采购行为、加强财政支出管理、提高财政资金使用效益、促进社会 and 经济发展，根据有关法律、法规制定了《中华人民共和国政府采购法》，该办法针对政府采购的一些普遍性问题做了明确规定。

我国加入了世界贸易组织（WTO）就必须遵守WTO的《政府采购协议》（GPA），其中经典的原则就是竞争性和无歧视性。竞争性即要求招标程序必须符合国际竞争性招标原则（ICB），包括低价中标原则等；无歧视性即必须向全球供应商公开招标，不得设置歧视性评标、定标程序，不得妨碍公开、公平、公正。这种采购既包括大宗建设用材料设备的采购，也包括对承建政府投资项目的设计、施工、监理的采购。政府采购必须按照国际惯例和WTO的规定，实施无歧视、公开的竞争性招标方式。

（2）严格的项目评审程序。政府投资建设项目从可行性研究阶段的估算，到设计、招标阶段的概算、预算，以及施工过程的支付、竣工结算（决算），都要执行严格的评审制度，项目审批程序要按照有关规定执行。

（3）严格的项目管理制度。政府投资建设项目若缺少投资约束机制，就很可能变为“三超”工程，成为各方牟利的“投资无底洞”。为杜绝这一可能性的发生，就要由政府有关部门组建项目管理人，对本项目实行严格的项目管理，实施费用、进度、质量、环境、安全的控制，严格工程合同管理的索赔与支付，严格项目竣工验收及结算；一旦项目发生超出批准预算的事件，就要有合理的理由接受相关部门的质询，然后决定是否追加预算，若没有令人信服的理由，就应受到惩罚；建立健全工程质量责任和工程监理责任制，确保工程质量；健全项目法人责任制、合同管理制、建设监理制、招投标制、代建人和资本金制。

1.3 建设工程项目合同管理的内容和特点

1.3.1 建设工程项目合同管理的内容

合同管理是指各级政府工商行政管理机关、建设行政主管部门和金融机构，以及工程发包单位、建设监理单位、承包企业依据法律和行政法规、规章制度，采取法律的、行政的手段，对合同关系进行组织、指导、协调及监督，保护合同当事人的合法权益，处理合同纠纷，防止和制裁违法行为，保证合同顺利贯彻实施等一系列活动。

建设工程项目合同管理是指项目业主或投资人委托的项目管理人对合同的形成、合同的内容、合同的执行直至合同的终止全过程所进行的管理。加强合同管理有利于提高工程建设的管理水平，有利于工程项目整体目标的协调，有利于发展和完善建筑市场，保障和推动建筑市场资金、劳动力、材料等的管理，有利于国家政府的监管和控制。

建设工程项目合同管理的内容主要包括合同总体策划、合同招投标管理、合同实施控制，如图 1-1 所示。

1.3.2 建设工程项目合同管理的特点

建设工程项目合同管理的特点为：

(1) 持续时间长。由于工程项目建设周期较长，因此，合同的履行是一个持续的过程，合同管理更是贯穿于整个建设工程项目生命周期，合同管理要在项目生命周期内长时间连续地、不间断地进行。

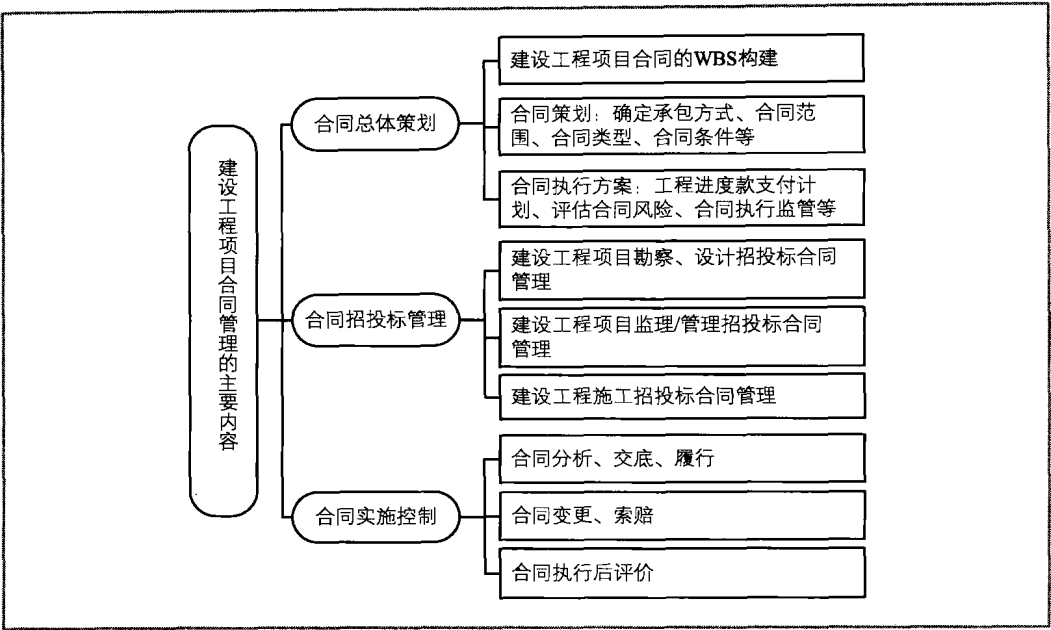


图 1-1 建设工程项目合同管理的主要内容

（2）对工程经济效益影响很大。由于工程项目投资大、合同价格高，合同管理对经济效益影响很大。合同管理成功与否直接影响工程造价，并直接影响投资效益。

（3）影响因素多，风险大。现代工程项目的复杂性，使合同关系越来越复杂，合同管理的难度也越来越大。另外，工程实施时间长、涉及面广，工程项目合同种类多样且内容繁杂，合同条件多样，因此，合同管理极易受外界环境的影响，充满风险。

（4）必须实行动态管理。由于合同履行过程中内外的干扰事件多，合同实施过程中，可变因素和不确定因素较多，合同变更频繁，这要求合同管理是动态的，必须按情况不断地及时、全面地调整。

(5) 合同管理人员要求高。建设工程项目合同管理要求管理者熟悉建设领域的专业法律、法规和相关规定,还要在一定程度上懂得建筑专业技术和建设程序,并了解建筑经济和市场。

1.4 以合同管理为核心的项目管理

建设工程项目合同管理体系应该以合同管理为核心,通过合同管理来达到对费用、进度、质量、环境、安全目标控制的项目管理体系。合同管理本身也是极为复杂的,如前所述,包括了合同总体策划、合同招投标管理、合同实施控制等内容。当然,合同管理体系是建设工程项目管理体系的一部分,然而,建设工程项目合同管理体系的作用并不止于此。它是一个庞大的、全面的、科学的体系,涵盖了工程项目管理的核心,即费用控制、进度控制、质量控制、环境及安全控制,也就是说,合同管理决定项目目标的实现。

1. 以合同的 WBS 图为基础

建设工程项目合同管理体系是以合同管理为核心的,而合同管理是以建设工程合同的 WBS 图和管理依据的。所以,有了建设工程合同的 WBS 图,建设工程项目合同管理体系才能把握工程合同的脉络,才能明确分析合同管理体系中的费用、进度、质量、环境、安全等项目目标控制条款,才能控制项目建设目标。正确制定建设工程项目合同的 WBS 图是构建建设工程项目合同管理体系的第一步,也是最基础的一步。

2. 以目标为导向

建设工程项目合同管理体系是通过合同管理来控制费用、进度、质量、环