



发“19004”到

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)

THEORY AND METHOD OF COORDINATING
SUPERVISION IN NON-PROFIT GOVERNMENT
INVESTMENT PROJECT

非经营性政府投资项目 协同监管理论与方法

乌云娜 黄 勇 著



电子工业出版社

PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY

<http://www.phei.com.cn>

THEORY AND METHOD OF COORDINATING
SUPERVISION IN NON-PROFIT GOVERNMENT
INVESTMENT PROJECT

非经营性政府投资项目 协同监管理论与方法

乌云娜 黄 勇 著



电子工业出版社
Publishing House of Electronics Industry
北京 • BEIJING

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

非经营性政府投资项目协同监管理论与方法 / 乌云娜, 黄勇著. —北京: 电子工业出版社, 2013.1
ISBN 978-7-121-19004-9

I. ①非… II. ①乌… ②黄… III. ①政府投资—基本建设项目—项目管理—研究—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 278254 号

责任编辑: 杨洪军

印 刷: 北京东光印刷厂

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: 12.75 字数: 188 千字

印 次: 2013 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 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

自改革开放以来，我国社会固定资产投资主体日趋多元化，投资模式也更为灵活，极大地提高了资源利用率。非经营性政府投资项目的开发与建设，为社会管理提供了重要的公共基础设施，是社会总投资的重要组成部分。由于这类项目特殊的社会属性，研究其建设管理模式及政府、公众、市场对该类项目建设的监管理论与方法就有其特殊的意义。

随着代建制管理模式的深入推广，研究与构建适合我国工程实际的政府投资建设项目监管体系已是当务之急。政府提高自身的管理和监督能力，成为决定投资体制改革效果的重要因素。与此同时，政府的工作重心应向行政监管职能倾斜，明确非经营性政府投资项目中各参与主体的角色和职能，通过协同管理促进各方行为的规范化和效率的持续改善。

本书在国家自然科学基金项目“非经营性政府投资项目建设管理监管体系构建”（项目编号：70871037）的支持下，从政府投资监管关系的多重内涵出发，建立起政府监管和代建人建设管理的协同关联的监管机制，构建了以五大目标为导向，以合同管理为中心，纵向自控与横向协同监管的体系架构。

本书的创新点主要体现在以下三个方面：

（1）协同监管理论。本书构建了多层次交叉协同监管理论框架，即以合同管理为中心，以五大目标为导向，通过代建人的纵向自控、政府的横向监管，以及代建人、政府、市场、公众多层次的交叉协同，实现有效监管，提出了“协同监管范式”的理论内涵。

(2) 协同监管方法。本书提出了以目标为导向的横纵协同监管方法，即基于粗糙集理论的属性约简原理，将粗糙集运用到管理目标的评价中，建立了代建人综合评价模型，研究了协同监管组织与协同监管机理，设计了协同监管实时预警及信用反馈闭环机制。

(3) 协同监管平台。本书在协同监管理论、范式与方法的基础之上，研发了非经营性政府投资项目协同监管信息平台，为监管理论与方法体系的落地提供了实现路径。该平台实现了代建人的管理辅助职能、政府的实时监管职能及公众的监管职能的协同。

政府作为国家投资建设非经营性项目的投资人，代表国家和全体纳税人的利益，其从公民手中集中一部分财力，以国家投资非经营性项目的形式为全体公民提供公益服务。本研究构建的非经营性政府投资项目协同监管体系，对完善中国本土特色的政府投资监管方法具有重要的理论和实务价值，对促进社会和谐发展，提升政府形象及保障纳税人的权益有着积极意义。

监管职责是政府管理国家的一项重要职能，本书基于非经营性政府投资建设领域提出的协同监管理论与方法，为政府创新社会管理提供了新的思路和参考。由于研究思路和方法具有探索性质，加之作者水平有限，书中难免有疏漏和不妥之处，恳请业界同人及广大读者批评指正。

作者

目 录

第 1 章 非经营性政府投资项目监管现状	1
1.1 组织模式分析	1
1.2 监管模式分析	7
1.3 监管政策法规现状	15
第 2 章 非经营性政府投资项目协同监管理论	22
2.1 协同监管的概念	23
2.2 以目标为导向的纵向监管维度分析	25
2.3 以合同为中心的横向监管维度分析	31
2.4 项目协同监管体系的整体结构分析	39
第 3 章 非经营性政府投资项目协同监管范式	43
3.1 监管范式的提出	43
3.2 网格化及监管域	44
3.3 监管域的结构设计	46
3.4 监管体系的层次结构	52
3.5 监管体系的运行模式	57
3.6 实时监管	61
第 4 章 基于代建人自控体系的协同监管方法	64
4.1 费用管理的监管方法	64

4.2	进度管理的监管方法	72
4.3	质量管理的监管方法	82
4.4	安全与环境管理的监管方法	91
第 5 章	基于粗糙集理论的协同监管综合评价	107
5.1	协同监管综合评价的背景及意义	107
5.2	粗糙集理论的应用与原理	109
5.3	协同监管综合评价的步骤	111
5.4	协同监管综合评价指标体系	117
5.5	协同监管综合评价方法研究	125
第 6 章	协同监管组织及目标协同机理	137
6.1	协同监管组织机制的研究	138
6.2	五大目标协同度评价方法	148
6.3	组织与目标协同监管机理	159
第 7 章	协同监管实时预警及其信息化平台设计	165
7.1	项目协同监管实时预警模式	165
7.2	项目协同监管动态预警模型	174
7.3	监管信息化平台设计	181
参考文献		194

第 1 章

非经营性政府投资项目监管现状

1.1 组织模式分析

通过代建方式建设的非经营性政府投资项目的参与主体中，涉及较为紧密的分别是政府、代建人和使用人。政府代表纳税人担当投资主体的角色，代建人是代建管理模式的执行人，使用人是代建项目在运营维护期的管理主体。以下分别从投资模式、管理模式及使用模式三个方面来分析代建制组织模式。

1.1.1 投资模式分析

1. 我国政府投资的范围

随着投融资体制和国有企业改革的深入，政府投资覆盖的范围逐步缩小，不仅国有企业投资的项目已不再属于政府投资，而且一些过去主要依靠政府投资但已具备商业化运作条件的非经营性项目也逐步转变成经营性项目，允许民间资本涉足，如城市污水处理、学校教育等。

非经营性政府投资项目是全社会固定资产投资的重要组成部分，因其特殊性一般由政府直接负责投资。目前，我国的政府投资主要集中在以下几个方面：党政工团、人大政协、公检法、国防、人民团体机关的办公业务用房及培

训教育中心等；科教文卫体、民政、社会保障及社会福利等社会事业项目，如学校、医院、博物馆、办公楼等；看守所、劳教所、监狱、消防设施、审判用房、技术侦察用房等政法设施；环境保护、市政道路、水利设施、风沙治理等公用事业，如城市道路、桥梁、供电、供气、污水处理、高速公路等。

在中央政府和地方政府的投资范围方面，我国采用受益原则和比较效率原则进行划分。中央政府投资：如果某个项目的受益范围遍及全国所有地区或受益对象为全体社会成员，或由中央政府负责效率较高，则由中央政府投资，如国防项目、全国性基础设施建设项目、重大生产建设项目等；地方政府投资：如果某个项目的受益范围限定在某个区域，则由地方政府负责投资，如地方性基础设施建设项目、地方性科教文卫体项目等。

总体而言，我国政府正由投资主体、管理主体和监管主体多位一体、职能不分的角色，向单一的投资和监管主体角色转变。政府严格控制自身的投资范围和对市场的干预，并将其投资项目的建设管理职能分离出来转移给市场主体，这种转变正逐步改善着政府投资的组织模式和整体管理效果。

2. 我国政府投资的支付方式

从政府支付体制上来讲，代建项目费用的支付可分为转移支付和国库支付两种方式。转移支付指政府按计划将项目资金先拨入由建设单位或代建人开立的专用银行账户，再由账户操作人将资金支付给相关费用的受益人；国库支付指建设单位或代建人只能在项目成本控制操作后，向政府主管部门提出向项目费用受益人支付相关费用的要求，经主管部门审批后，再由政府财政部门从国库直接将相关款项支付给受益人。两种支付方式的比较分析如表 1-1 所示。

表 1-1 转移支付和国库支付方式的比较

支付方式	转移支付	国库支付
优点	(1) 效率高，因代建单位对项目情况非常了解，并随时掌握项目动态，可迅速确定支付并即时操作	(1) 中间环节少，支付前只需审查代建人的支付要求，之后由国库直接支付

续表

支付方式	转移支付	国库支付
优点	(2) 监管适当, 专用账户由政府投资主管部门及财政主管部门双重监督, 按规定资金不得挪用, 严格按代建合同操作	(2) 支付风险小, 由于中间环节少, 政府资金失控的风险就相对小 (3) 对资金计划水平要求不高
缺点	(1) 监管可能是事后行为, 在理论上政府的资金仍存在一定风险 (2) 对资金计划水平要求较高	(1) 可能产生监管过度, 或造成监管冲突 (2) 可能造成效率低下或代建责任体系混乱

政府投资职能转变之后, 工作重心转向投资计划的制定和对投资资金使用情况的监管, 而对投资资金使用管理则由专业部门、机构或单位负责, 相应的风险也随之转移。相对而言, 在目前政府财政部门机构精简、工作压力大、管理力量不足、工作效率难以保证的情况下, 转移支付更符合代建制的需要, 只要政府投资主管部门与财政主管部门协同好监管程序及细则, 就可避免政府资金失控的风险。不过, 目前我国在政府投资资金管理方面还存在诸多的问题, 投资失控的风险较大, 因此, 资金(费用)管理应被作为政府投资项目监管的核心内容之一。

1.1.2 管理模式分析

1. 我国政府投资项目的传统管理模式

政府投资项目对我国经济发展至关重要。我国政府投资项目管理模式的变革与投资主体格局的变化有着密切联系。20 世纪 50 年代初至 70 年代末, 我国政府投资项目的投资主体为单一的国家投资, 这一阶段项目的管理方式分别采取过建设单位自营、甲乙双方承发包、投资包干、工程指挥部等。20 世纪 80 年代至今, 多元化投资主体的格局逐步形成, 项目管理模式也出现了多种形式。

到目前为止, 我国对政府投资项目的管理方式有以下几种:

(1) 项目法人型。按照原国家计委计建设〔1996〕673 号文《关于实行建

设项目法人责任制的暂行规定》，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。

(2) 工程指挥部型（筹建处）。该机构一般由临时从政府有关部门抽调的人员组成，负责人通常为政府部门的主管领导，当工程项目完成后，即宣布解散。

(3) 基建处型。各个行政部门及一些工程项目较多的单位均设有基建处，行使建设项目管理职能。

虽然多样化的管理模式在特定的时代背景下一定程度上提高了政府投资管理的效率，但并没有从根本上改变政府作为管理主体的局面，只是过渡时期治标难以治本的管理模式。经过多年的探索，为提高政府投资项目的管理水平，“代建制”管理模式应运而生。

2. 政府投资代建制管理模式

2004 年《国务院关于投资体制改革的决定》提出加快对非经营性政府投资项目建设实行代建制。2010 年，国务院通过《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》，其中明确提出制定中央政府投资项目决策责任追究指导意见和代建制管理办法。代建制由于有着较高的市场化程度，能有效提高投资效率，并且符合我国政府投资项目管理改革的趋势，因此逐渐被国内政府投资领域所接受。

代建制的关键在于为项目管理的全过程引入专业化项目管理组织。通过代建制度，项目的所有权与控制权得到了分离。通过代建合同的签署，项目控制权从政府转移到了代建人，而所有权仍然归政府。我国目前推行的代建制是从传统项目管理模式发展而来的，如发达国家普遍采用的 CM 模式、EPC 模式和 PMC 模式。随着代建管理模式在我国多年的发展，代建制和传统的项目管理模式的区别逐渐显现，如表 1-2 所示。

表 1-2 代建制和传统的项目管理模式的区别

管理模式	代 建 制	传统项目管理模式
管理主体	工程项目管理公司	承包商
管理地位	代建工程项目管理的核心	受代建单位的工程采购模式的制约， 是从属位置
管理范围	工程项目整体(包括项目形成过程、 项目管理过程)	项目形成过程的物质生产过程，即设计、 施工等过程
管理目标	实现三控，防止投资三超，维护政府 委托人的利益	实现工程承包合同约定的目标，寻求 自身利润最大
管理权限	实施工程采购后，代建单位对项目 形成过程中的物质生产过程或阶段就 不再拥有相应权利与义务	拥有该阶段的决策权、组织权和指挥 权等，也是风险承担者和利益享有者

3. 代建制的具体实现形式

代建管理模式按组织形式可分为集中代建和分散代建两种。

(1) 集中代建。集中代建是指成立专门承担政府投资建设项目代建任务的事业性机构，如安徽省公益性项目建设管理中心、珠海市政府投资建设工程管理中心、深圳市建筑工务署等。集中代建的主要做法是在批准项目建议书时确定代建项目，批准可行性研究报告或初步设计后，由发展改革委员会下达代建任务，代建机构开始工作。政府投资建设项目的集中代建机构多以事业性管理机构为主，不以营利为目的，具有很强的独立性，在项目建设实施过程中没有自身特殊的利益。

这种代建形式的优点是代建机构对项目质量终身负责，有利于建设项目集中管理，可以从根本上解决拖欠工程款的问题，并且可以有效解决长期以来政府投资建设项目管理单位分散且难于控制的问题。但集中代建也有缺点，最主要的就是强制性，缺少外部竞争压力，容易滋生权力寻租现象，因此集中代建机构必须接受外部监管，在承接政府投资建设项目时，必须按政府批准的投资计划建设，依法接受计划、财政、建设、审计等部门的监督；在编制工程标底、

签订合同和现场签证时，必须接受审计部门审查和监督；在工程招投标时，必须接受建设部门和监察部门的监督；在工程计量和工程款支付时，必须接受财政部门的监督。

（2）分散代建。分散代建是指用招投标的方式选择代建人，目前分有限选定代建人和公开招标选择代建人两种方式。有限选定代建人方式是由政府批准若干家具有较强经济、技术和管理实力，有良好建设管理业绩并可承担投资风险的项目管理公司和有能力的其他企业参与项目代建竞争。公开招标选定代建人方式是由投资人/投资主体委托专业招标代理机构，通过公开招标选定具有相应资格的代建人。公开招标选定代建人可以引入竞争机制，避免政府部门指定做法所带来的风险，有利于建立公平、诚信、法制、有序的工程项目管理市场竞争约束机制。

另外，从管理过程的角度，代建管理又可分为全过程代建管理和两阶段代建管理，其区别在于介入项目的时间和负责的项目阶段有所不同。全过程代建管理是对项目开展全过程管理，两阶段代建管理可在项目前期和建设两个阶段分别选择不同的单位负责管理。政府投资建设项目建设管理部门可视项目实施的具体情况，酌情选择合适的委托方案。

无论采取哪种管理模式，代建人都是投资人/投资主体的代理人，对项目资产享有部分控制权，而投资人/投资主体保留对资产的归属权、使用权、收益权和处置权。另外，政府对代建人也要进行监督，包括建设过程的监督和代建人市场的监督，如审批审核、计划监督、稽查协同、依法监督、市场准入和信誉监督等。代建管理模式应逐步向标准化、规范化的方向发展。

1.1.3 使用模式分析

代建项目建成并通过验收之后，交付使用单位。使用阶段也是项目全生命周期的组成部分之一，是建设阶段的延续。在传统管理模式下，使用人关注的往往只是项目的使用功能，缺乏控制项目投资和提高项目管理效率的积极性，

政府投资建设项目控制难的现象较为普遍。

事实上,使用人是与代建项目相关的直接利益主体,项目的投资效益、建设质量及使用效果最终都会以各种不同的形式反映在使用过程中,而使用人可以给出最为全面的感受和评价。代建制推行之后,使用人的角色和职能更加明确化,可以在专业化的项目管理的带动效应下,为代建项目投资和管理效率的提高发挥更加积极的作用。长远来看,使用人可以发挥的作用主要包括以下几个方面。

(1) 参与代建项目决策。使用人从项目前期即介入代建项目的决策过程,与投资人、代建人充分协商,明确项目的功能要求和建设目标,以便选择经济可行的投资和建设方案。在项目实施过程中,同样需要使用人参与项目管理的协同和管理,在保障建设目标的前提下提出改进建设方案,提高使用效率。

(2) 参与代建项目监管。使用人参与代建项目的实施过程,监督项目的建设实施程序是否合法、合理,重点监督代建人的管理是否符合项目的建设目标,是否符合经审核通过的计划方案,以及完成的工作是否达到验收的要求等。使用人应全面衡量项目的建设质量是否达到了自身的使用要求,在此基础上提出对代建人的监管意见。

(3) 参与代建项目后评价。代建项目验收移交之后,一方面,使用人应继续关注项目的建设质量问题,督促代建人履行好保修义务;另一方面,使用人也应全面考察、总结项目的使用情况,并与当初的预期目标相比较,客观、公正地对代建人的管理水平进行评价。

1.2 监管模式分析

1.2.1 监管主体分析

在我国,对政府投资建设项目的监管涉及众多政府部门,各部门在自身职责范围内承担政府投资建设项目的监管工作,涉及监管的主要政府部门及其监管工作如表 1-3 所示。不同职能部门关注社会和经济发展的不同侧面,其职能

相互独立又统一于社会和经济的宏观发展目标，因而也会从不同的角度影响政府投资项目的规划、立项和建设过程。

表 1-3 主要政府部门的综合监管职能

主要政府部门	政府投资建设项目的监管职能
发展和改革委员会	监管政府投资建设项目的规划、计划、立项、审批和招投标等过程，使其符合社会和经济的宏观发展目标
住房与城乡建设部（委）	指导、监督建设过程中法律和标准体系的实施情况
财政部（局）	监督控制政府投资建设项目的资金投入和使用
审计署（局）	监管资金运用情况，检查投资的真实性、合法性与效益性
安全生产监督管理局	监管政府投资建设项目的安全生产
环境保护部（局）	监管政府投资建设项目的环境污染与节能减排等情况
国有资产管理部门	监管国有资产使用情况

1. 发展和改革委员会

中华人民共和国国家发展和改革委员会（简称国家发改委），是综合研究拟定经济和社会发展战略，统筹协调总体经济体制改革的国务院职能机构。国家和各级地方发展和改革委员会对政府投资建设项目的监管职责如表 1-4 所示。

各级发改委下设多项职能部门，其中以固定资产投资司（处）、重大建设项目稽查办公室与政府投资项目监管的关系最为密切。

固定资产投资司（处）：监管职责是提出修订投资核准目录的建议，探索推进投资体制改革；拟定符合社会固定资产投资规划和调控计划的政府投资计划；统筹安排投资建设资金，参照投资核准目录审核或上报投资建设项目。

重大建设项目稽察办公室：该办公室是对政府投资建设项目的建设管理过程实施监管的重要力量之一。重大建设项目稽察办公室的监管职责包括三个方面：① 跟踪检查政府投资建设项目贯彻国家投资政策和规定的情况；② 监督检查政府建设资金投资的安排与实施情况；③ 对于政府投资建设项目实施过程中的违规问题，按国家有关规定提出处理意见。

2. 住房与城乡建设部

住房与城乡建设部前身为建设部，是负责建设行政管理的国务院组成部门，其与政府投资建设项目监管相关的主要职责见表 1-4 相关部分。

3. 财政部和审计署

财政部和审计署是对政府投资建设项目的资金计划、财务会计管理及执行情况进行监督的政府机构。前者侧重于监督控制投资资金的计划、拨付和支出等过程，后者侧重于对投资预算、执行和决算等情况的监督检查。二者的主要监管职能见表 1-4 相关部分。两方面监管双管齐下，控制政府投资项目建设管理全过程的资金使用情况，一方面落实资金来源，严格控制资金的拨付和使用，并监督财会管理情况；另一方面监督上述情况的合法性，做到闭环监管。

表 1-4 部分政府部门的详细监管职责

政府部门	监管职责
发展和改革委员会	拟定宏观投资方案，起草法律法规
	提出投资体制改革，修订核准目录
	拟定、实施政府投资计划
	审核、上报政府投资项目；指导、协同招投标
	组织重大建设项目稽查
住房与城乡建设部（委）	管理建设行业，起草建设法规
	编制并指导实施宏观建设政策与战略
	建立工程建设标准体系，监管建筑市场
	监管建筑工程质量安全，事故调查
	推进建筑节能、城镇减排
财政部（局）	拟定和监督执行财会管理法规、制度
	拟定政府外债管理相关政策、办法
	管理政府性资金与财政专户
	编制政府预算草案，办理和监督财政拨款
	指导和管理社会审计业务

续表

政府部门	监管职责
审计署（局）	审计政府投资建设项目预算执行情况
	审计政府投资建设项目决算
	审计国际性的援助、贷款项目的财务情况
安全生产 监督管理局	贯彻落实安全生产的相关政策法规，综合监管安全生产
	颁发职业卫生安全许可证，监督职业卫生安全，查处事故、违规
	组织安全生产学习、考核、检查与专项督查
	组织和监管安全生产检测检验
	指挥与协同安全生产应急救援
	监督安全设施与主体工程设计、施工、运营的三同时情况
环境 保护部（局）	建立健全环保基本制度，提出环保宏观意见
	审批、核准投资项目，配合监督
	审批重大开发建设项目的环境影响评价文件
	监督新建、改扩建工程项目的环保设施与主体工程三同时情况

表 1-4 还列举了安全生产监督管理局和环境保护部在政府投资建设项目监管中的职责。另外，国土资源、监察等部门的职责也涉及了对政府投资建设项目的部分监管工作，对于政府投资建设项目按法定程序建设、避免违法违规行为起到了一定的作用。

从上述职能部门职责的总结和描述来看，各部门有各自相对独立的职责范围，由此决定了它们各自相对独立的监管视角，因此，单个部门或多个部门的简单联合对政府投资建设项目来说是难以实现有效监管的，在不同部门之间建立统筹协同的协同监管机制是十分必要的。

1.2.2 监管客体分析

政府投资建设项目的监管客体是以代建人为代表的项目建设参与方。代建人接受项目建设委托，选择其他项目实施参与方共同完成项目的建设实施和管理任务，其工作质量要受到政府相关部门的监管。