

国家社科基金西部项目

重庆大学中央高校基本科研业务费资助项目

基于价值管理的 公共工程决策 机制改进研究

刘贵文 沈岐平 徐鹏鹏·著

JIYU JIAZHI GUANLI DE GONGGONG
GONGCHENG JUECE JIZHI GAIJIN YANJIU



重庆大学出版社
<http://www.cqup.com.cn>

国家社科基金西部项目

重庆大学中央高校基本科研业务费资助项目

基于价值管理的 公共工程决策 机制改进研究

刘贵文 沈岐平 徐鹏鹏·著



重庆大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基于价值管理的公共工程决策机制改进研究 / 刘贵文著. —重庆:重庆大学出版社,2013.8

ISBN 978-7-5624-7661-0

I. ①基… II. ①刘… III. ①公共工程—经济决策—研究 IV. ①F294

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 183488 号

基于价值管理的公共工程决策机制改进研究

刘贵文 沈岐平 徐鹏鹏 著

策划编辑:尚东亮

责任编辑:尚东亮 版式设计:尚东亮

责任校对:刘雯娜 责任印制:赵 晟

*

重庆大学出版社出版发行

出版人:邓晓益

社址:重庆市沙坪坝区大学城西路 21 号

邮编:401331

电话:(023) 88617190 88617185(中小学)

传真:(023) 88617186 88617166

网址:<http://www.cqup.com.cn>

邮箱:fxk@cqup.com.cn(营销中心)

全国新华书店经销

重庆升光电力印务有限公司印刷

*

开本:787×1092 1/16 印张:17 字数:287 千

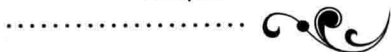
2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5624-7661-0 定价:35.00 元

本书如有印刷、装订等质量问题,本社负责调换

版权所有,请勿擅自翻印和用本书

制作各类出版物及配套用书,违者必究



本书是国家社科基金资助项目《基于价值管理的公共工程决策机制改进研究》(07XJY027)和重庆大学中央高校基本科研业务费资助项目《基于项目的价值工程(管理)理论与方法创新研究》(CDJSK100198)的重要研究成果。公共工程是实现社会和经济持续发展的基础条件之一。它既能增加有效需求,又能增加长期供给,是政府干预经济的有效工具和实现财政政策的重要载体。改革开放 30 多年来,随着经济的快速发展,我国进行了大量的公共工程建设,有效保障了我国经济社会的高速发展。伴随着全社会固定资产投资规模的逐年增加,公共工程投资项目的建设规模取得了飞速的发展。进入 21 世纪以来,我国全面加快推进新型“工业化”和“城镇化”的进程,公共工程建设的规模、增长速度、复杂程度都达到了前所未有的水平。我国的公共工程建设正处于历史上最繁荣的时期,取得了令世人瞩目的成就。然而,我国公共工程投资效率与效益方面还存在许多问题,突出的表现为投资超预算、进度滞后、建筑质量事故频发等。应用科学的管理方法改进公共工程决策机制是保障我国公共工程投资效率与效益的关键,也是促进我国经济社会持续健康发展的根本需求。

价值管理(Value Management,简称 VM)产生于第二次世界大战期间,经过几代学者与专业人士的深入研究和实践应用,其应用领域已经从解决工程技术问题逐渐扩大到制订战略规划、确定发展决策、合理调配资源等方面。海外的公共工程建设实践表明,价值管理是一种能够改善公共工程投资决策过程,提高决策科学性的有效方法。本研究课题探索将价值管理引入我国公共工程决策过程的可行性,提出在公共工程决策机制中应用价值管理的基本框架与具体做法。

本课题的主要研究目的是以价值管理理论为基础,借鉴国际发达国家和地区的经验,构建应用价值管理改进我国公共工程决策传统机制的具体方案。主要内容如下:

(1) 分析我国公共工程现行决策机制中的主要问题与成因

本课题首先通过文献检索和专家访谈的方式发现我国公共工程现行决策机制中的主要问题,并分析问题的成因。在定性分析的基础上,对一定数量的公共工程决策案例进行深入分析,分析问题与成因;通过因素分析,辨析造成我国公共工程决策失误的主要原因。

(2) 分析价值管理改进公共工程决策的机理

通过查阅国内外的资料与访问国内外价值管理专家相结合的方式,回答“现代价值管理为什么可以提高公共工程决策的科学性?它能够改进公共工程决策中存在的哪些问题?如何实现这种改进?”等问题。通过对大量国外案例的分析,总结出价值管理在公共工程决策过程中实施的一般模式。

(3) 构建改进我国公共工程决策机制的价值管理实施框架

在完成前面研究内容的基础上,通过小组讨论与理论推演的方法,构建应用价值管理改进我国公共工程决策机制的具体方案和实施细节。包括决策流程的调整、参与决策人员的整合、决策工具的推荐、决策信息的收集等。方案提出后,还广泛征求公共工程决策人士和价值管理专家的意见,不断完善实施方案和细节。

(4) 实证价值管理改进我国公共工程决策科学性的效果

在多个实际公共工程案例中验证前面构建的基于价值管理的公共工程决策改进方案,从定性与定量两个层面实证价值管理改进公共工程决策的效果。在每个试验项目结束后,通过反馈机制不断完善价值管理改进我国公共工程决策机制的具体实施方案。

本课题研究结果建立了基于价值管理的公共工程决策机制改进方案。改进的方案建立了价值管理融入公共工程决策流程的5个关键决策节点,并对各个节点价值管理的执行过程作了详细的设计。

在本书即将出版之际,作者要感谢课题组全体成员,以及对本书做出各种贡献的人们。感谢重庆大学建设管理与房地产学院的研究生丁阳生、易志勇、张运生、叶奉阳、张梦俐等同学,他们参与完成了资料搜集和相关章节的撰写工作。如果本书的出版能促进我国的公共工程决策机制有所改进,将是作者们的最大欣慰。

虽然作者们为了本书的撰写竭尽全力,但由于水平有限,书中难免存在不妥和疏漏之处,恳请读者不吝赐教。

作 者

2013年5月

Mulu

目 录



第一章 绪论	1
第一节 研究背景与意义	1
第二节 研究内容	5
第三节 研究重点与创新点	6
第四节 研究路线与方法	7
第二章 公共工程及其决策	10
第一节 公共工程	10
第二节 公共工程决策	23
小结	29
第三章 发达国家与地区公共工程决策研究及启示	30
第一节 美国	30
第二节 英国	35
第三节 新加坡	38
第四节 中国香港	43
小结	47
第四章 我国公共工程投资的发展与改革	48
第一节 改革开放前的公共工程投资制度	48

第二节	改革开放后的公共工程投资改革	50
第三节	我国公共工程存在的问题	54
小结		65
第五章	我国现行公共工程决策与控制机制	67
第一节	我国现行公共工程决策流程	67
第二节	规划立项阶段的决策分析	69
第三节	设计阶段的决策分析	82
第四节	我国现行公共工程决策中存在的问题及成因	89
小结		94
第六章	价值管理的发展与应用	95
第一节	价值管理简介	95
第二节	价值管理在国外的发展与应用	99
第三节	价值管理在国内的发展与运用	102
第四节	价值管理的思想	107
小结		110
第七章	价值管理改进公共工程决策的可行性分析	111
第一节	价值管理改进公共工程决策的海外经验	111
第二节	价值管理改进我国公共工程决策的内在机理	113
第三节	价值管理对我国公共工程决策的改进	118
小结		120
第八章	构建应用价值管理改进公共工程决策的方案	121
第一节	价值管理在公共工程决策中的实施框架构建	121
第二节	价值管理在公共工程决策中的基本实施框架	123
第三节	价值管理介入公共工程决策的时点分析	158
第四节	各个推荐时间点的价值管理执行方案	160
小结		177

第九章 成功开展价值管理的关键因素分析	179
第一节 相关研究概述	179
第二节 成功开展价值管理的关键因素	180
小结	187
第十章 实施效果分析:案例研究	188
第一节 仁怀市城市总体规划(2008—2030)	188
第二节 沙坪坝火车站周边旧城改造决策	197
第三节 磁器口策划项目	207
第四节 统景温泉规划项目	214
第五节 南京××大厦规划设计方案评选	222
小结	229
结论与建议	231
附录	236
附录1:关于可行性研究报告评审的调查问卷	236
附录2:80个公共工程成本控制情况	238
附录3:公共工程用地审批和设计审批流程	242
参考文献	253

第一章 绪 论

第一节 研究背景与意义

一、研究背景

公共工程是实现社会和经济持续发展的基础条件之一。它既能增加有效需求,又能增加长期供给,是政府干预经济的有效工具和实现财政政策的重要载体。改革开放 30 多年来,随着经济的快速发展,我国进行了大量的公共工程建设,有效保障了我国经济社会的高速发展。根据统计年鉴的数据,近 10 年来,我国固定资产投资在国内生产总值(GDP)中的比重一直保持在 30% 以上,如表 1-1 所示,远高于世界平均水平,其中工程建设项目投资占主要部分。进入 21 世纪以来,我国全面加快推进新型“工业化”和“城镇化”的进程,公共工程建设的规模、增长速度、复杂程度都达到了前所未有的水平。我国的公共工程建设正处于历史上最繁荣的时期,取得了令世人瞩目的成就。在过去的 10 年间,我国建设了大量的公共工程,例如“南水北调”“西气东输”“西电东送”“青藏铁路”等,这些工程的实施对国民经济的发展有巨大的推动作用。

表 1-1 固定资产投资在国内生产总值中所占的比重^①

年份	国内生产总值 GDP/亿元	固定资产投资/亿元	固定资产投资在 GDP 比重/%
2000	98 000.5	32 917.7	33.59
2001	108 068.2	37 213.5	34.44
2002	119 095.7	43 499.9	36.53
2003	135 174.0	55 566.6	41.11
2004	159 586.7	70 477.4	44.16
2005	185 808.6	88 773.6	47.78
2006	217 522.7	109 998.2	50.57
2007	267 763.7	137 323.9	51.29
2008	316 228.8	172 828.4	54.65
2009	343 464.7	224 598.8	65.39
2010	401 513	278 122	69.27
2011	473 104	311 485	65.85
2012	519 322	374 676	72.15

2010 年底中国城市化率已经达到 47.5%，预计到“十二五”（2011—2015 年）末，这一比例将超过 51%。^② 按照“诺瑟姆”定理^③，当一个国家的城市化率超过 30% 时，就进入了城市化高速发展时期。依据相关发达国家的城市化经验可以推断出，到 2050 年，我国的城市化水平将要达到 70% 以上。当前，我国已进入高速城市化时期，大量农村人口快速向城市迁移，对城市基础设施的建设提出了前所未有的挑战，急需新建或扩建大量的公共工程。

然而，我国公共工程投资效率与效益方面还存在许多问题，突出的表现为投资超预算、进度滞后、建筑质量事故频发等。2003 年，通过对 526 个使用国债建设资金的城市基础设施项目审计发现，在已建成的 320 个项目中，有 32 个

① 根据《中国统计年鉴》(2010)整理所得。

② 毛振华,孙洪磊,解振华.“十二五”末中国城市化率将过半[EB/OL].北京:新华网,2011[2011-09-28].http://news.xinhuanet.com/politics/2011-09/24/c_122081864.htm.

③ 1979 年,美国地理学家诺瑟姆(Ray. M. Northam)通过对英、美等国家 100~200 年城市人口占总人口比重的变化规律的总结提出了“诺瑟姆曲线”公理,该理论指出:世界各国城市发展过程的轨迹是一条被拉长的 S 形曲线。它将城市化进程大致分为 3 个阶段:第一个阶段为初期,城市化率 30% 以下,城市化速度比较缓慢;第二阶段是中期,城市化率在 30%~70%,城市化加速发展;最后一个阶段是后期,城市化水平超过 70%,城市规模在达到 90% 以后就趋于饱和。

项目基本没有投入运营,有 18 个长期处于试运营或开开停停状态,有 69 个已经运营的项目没有达到当年设计的生产能力,有 34 个项目由于管理不善、设备不合格以及工程质量缺陷等原因,存在较为严重的损失浪费问题。^① 近期在我国高铁建设中暴露的问题,也反映了公共工程决策机制亟待改进的事实。2010 年我国铁路建设完成固定资产投资达 8 340 多亿元^②,新建铁路投产里程达 4 986 千米,其中高速铁路 1 554 千米^③。但是面对如此大规模的铁路建设,整个社会对此提出了一些质疑:一方面大量的低收入者仍然选择“绿皮车”,另一方面当前的铁路建设却以动车、高铁为重;一方面部分的新建高铁日常运行平均上座率还不到一半,另一方面春运却依然还是一票难求;一方面当前我国的动车、高铁投入了大量资金,另一方面我国高铁建设的举债规模已达到不可持续的水平。

在 2011 年我国政府发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》中,国家明确指出要完善城市化布局和形态,积极稳妥地推进城镇化。在工业化、城镇化深入发展中同步推进农业现代化,加快社会主义新农村建设,促进区域良性互动、协调发展。特别是发挥投资对扩大内需的重要作用,保持投资合理增长,调整优化投资结构,完善投资体制机制,提高投资质量和效益,有效拉动经济增长。该规划纲要对如何有效地进行公共工程决策管理,如何实现公共工程投资效益的最大化,如何在公共工程决策管理中实现从过程到结果的科学、民主与公平都提出了新的更高的要求。

产生于第二次世界大战期间的价值管理(Value Management, VM),经过几代学者与专业人士的深入研究和实践应用,其应用领域逐渐扩大,已经不局限于解决一些“硬性(hard)”的问题,如降低产品成本、改善产品设计等,而且也广泛用来解决一些“软性(soft)”的问题,如制订战略规划、确定发展决策、合理调配资源等。这种方法逐步从一种较低层次的、针对具体产品和项目的技术手段,发展成为提升整个组织的价值创造效率的管理手段。海外的公共工程投资项目实践进一步证明价值管理是一种改善公共工程投资决策过程,提高决策科

① 钟昱. 政府投资究竟该由谁负责[N]. 中国财经报, 2005-07-09.

② 铁道部统计中心. 2010 年全国铁路主要指标完成情况[EB/OL]. 北京: 中华人民共和国铁道部官方网站, 2011[2011-03-12]. http://www.china-mor.gov.cn/zwzc/tjxx/zyzh/201102/t20110212_8115.html.

③ 中华人民共和国国家统计局. 中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 北京: 中华人民共和国国家统计局官方网站, 2011[2011-03-07]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20110228_402705692.htm.

学性的有效方法。目前,英国、澳大利亚、德国、日本,中国香港和台湾地区在公共工程投资项目的决策和建设程序中明确规定或者推荐使用价值管理。

公共工程投资建设在我国已经进入一个空前的繁荣时期,大量的公共工程将在较短的时间里集中建设,应用科学的管理方法改进公共工程决策机制是保障我国公共工程投资效率与效益的关键,也是促进我国经济与社会持续平稳发展的根本需求。本研究课题探索将价值管理引入我国公共工程决策过程的可行性,并基于海外经验和实践案例,提出在公共工程决策机制中应用价值管理的基本框架与具体做法。

二、研究意义

公共工程有效管理的核心是科学决策。在工程项目的整个生命周期中,决策贯穿于管理过程的各个方面。工程项目建设各阶段的决策,都对工程项目的最终成败有着直接的影响,但影响强度却有较大的差异。

以对工程成本的影响程度为例,从图 1-1 可以看出,对工程项目成本影响最大的阶段是在工程项目建设的前期决策阶段和设计工作阶段。根据国外的统计,虽然前期费用与设计费一般只占到项目建设总投资的 5% 左右,却决定了工程项目 85% 以上的总投资。而施工阶段的成本控制,可以节省工程成本的潜在量只占到总投资的 5% ~ 15%。^① 因此,对建设项目控制的最佳时机是在项目前期阶段,包括建议书阶段、可行性研究阶段和设计阶段。在这些阶段所做出的决策对项目的后续工作有着至关重要的影响。

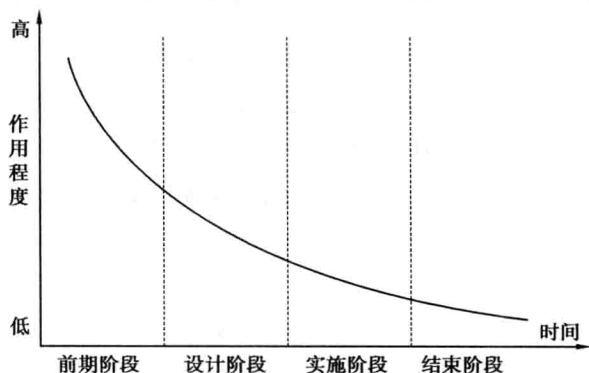


图 1-1 项目生命周期不同阶段下决策的作用

^① 沈岐平,刘贵文. 建设项目价值管理:理论与实践[M]. 北京:知识产权出版社,中国水利水电出版社,2007:6.

本课题的研究重点是以价值管理为工具,构建改进我国传统公共工程决策机制的具体方案。课题的研究意义主要表现在以下两个方面:

(1) 实践意义

本课题研究如何应用价值管理改进传统公共工程的决策模式,对决策的程序、参与人员、决策方法、决策时间与信息基础等多个层面提出具体改进意见。本项目的研究成果可以作为公共工程决策机制改进的重要参考,对于保证公共工程的价值实现、提升公共工程的功能、降低公共工程的成本等方面具有积极的现实意义。

(2) 理论意义

价值管理是传统的价值分析与价值工程理论的拓展。我国目前价值管理相关理论的发展还主要局限于传统价值工程的水平。本课题的研究不仅对如何改进公共工程决策机制有一定的理论指导意义,同时对于拓展我国传统价值工程的应用领域,创新基于公共工程应用环境的价值管理新理论与新方法有一定的理论价值。

第二节 研究内容

本课题的主要研究目的是以价值管理理论为基础,借鉴国际发达国家和地区的经验,构建应用价值管理改进我国公共工程传统决策机制的具体方案。主要内容如下:

(1) 分析我国公共工程现行决策机制中的主要问题与成因

本课题首先通过文献检索和专家访谈的方式发现我国公共工程现行决策机制中的主要问题,并分析问题的成因。在定性分析的基础上,对一定数量的公共工程决策案例进行深入分析,分析问题与成因;通过因素分析,辨析造成我国公共工程决策失误的主要原因。

(2) 分析价值管理改进公共工程决策的机理

通过查阅国内外的资料与访问国内外价值管理专家相结合的方式,回答“现代价值管理为什么可以提高公共工程决策的科学性?它能够改进公共工程决策中存在的哪些问题?如何实现这种改进?”等问题。通过对大量国外案

例的分析,总结出价值管理在公共工程决策过程中实施的一般模式。

(3) 构建改进我国公共工程决策机制的价值管理实施方案

在完成前面研究内容的基础上,通过小组讨论与理论推演的方法,构建应用价值管理改进我国公共工程决策机制的具体方案和实施细则。包括决策流程的调整、参与决策人员的整合、决策工具的推荐、决策信息的收集等。方案提出后,还将广泛征求公共工程决策人士和价值管理专家的意见,不断完善实施方案和细节。

(4) 实证价值管理改进我国公共工程决策科学性的效果

在多个实际公共工程案例中验证前面构建的基于价值管理的公共工程决策改进方案,从定性与定量两个层面实证价值管理改进公共工程决策的效果。在每个试验项目结束后,通过反馈机制不断完善价值管理改进我国公共工程决策机制的具体实施方案。

第三节 研究重点与创新点

本课题的研究重点与难点是基于价值管理构建改进我国公共工程决策机制的应用框架与实施方案。整个研究坚持理论与实践并重的思路,坚持国外经验与国内实际有机结合的观点,创造性地设计方法体系与实施细则,以保证研究成果具有针对性、系统性与适用性。

本课题的创新点主要有两个方面:

①基于现代价值管理提出改进我国公共工程决策机制的理论与方法,将价值管理融入到公共工程的决策过程,对决策的程序、参与人员、决策方法、决策时间与信息基础等多个层面提出了具体的改进措施。

②拓展我国传统价值管理理论体系与实践范围,当前国内价值管理的理论与实践还主要局限于传统价值工程的水平,本研究为拓展价值管理在我国新的应用做出了一定探索。

第四节 研究路线与方法

一、研究思路

根据本课题的研究性质,为了实现本课题的研究目标,课题组采用了如图 1-2 所示的研究路线。

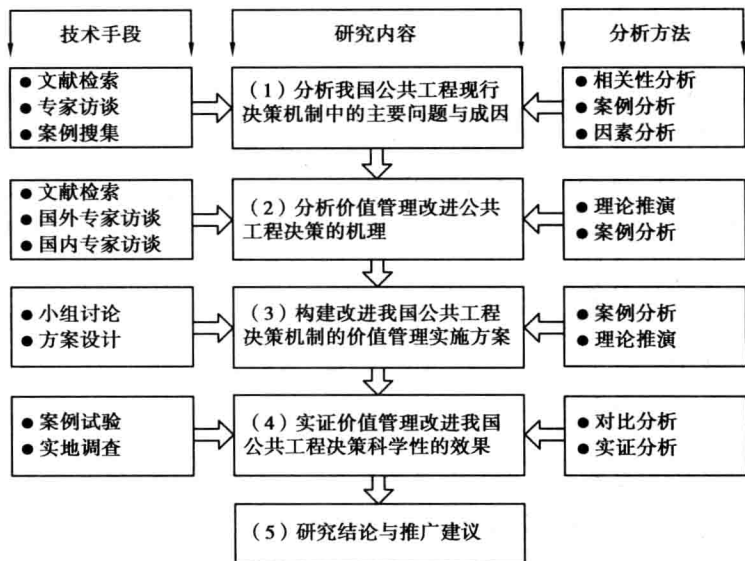


图 1-2 研究思路与技术路线

二、研究方法

根据研究内容的需要,本课题交叉采用了以下研究方法:

(1) 文献搜集与分析

通过图书馆、数字图书馆、网络媒体等渠道,广泛搜集国内外相关研究成果,全面掌握价值管理理论的发展动态、国内外公共工程应用价值管理的经验;同时,全面掌握现存文献中与公共工程决策相关的研究成果,搜集公共工程的决策问题与改进意见。

(2) 访谈法

在整个研究过程中,课题组多次组织专题访谈。访谈对象不仅包括来自政府部门与公共工程建设直接相关的公务人员,还包括公共工程的建设单位、设计咨询单位、承包单位、使用单位的专业人员。通过这些访谈全面明晰公共工程的现行决策流程及主要问题,并广泛征求改进的意见与方法。

(3) 问卷调查

针对公共工程决策特定环节可能存在的问题,课题组设计具有针对性的问题,通过问卷调查的方式征集专家的意见,并在对问卷调查结论初步分析的基础上,组织后续的追踪访问,深入发掘问题,探索可能的改进方案。

(4) 理论推演与案例实证相结合

在辨析我国公共工程决策问题产生原因的基础上,分析价值管理解决这些问题的可行性。在广泛借鉴海外价值管理应用经验的基础上,设计应用价值管理改进我国公共工程决策机制的初步方案。为了验证初步方案的合理性和有效性,研究小组结合具体的公共工程实践案例,检验初步方案,并根据实际应用的效果,不断完善改进初步方案,最终形成研究报告中的建议方案。

三、本书结构

本书的内容是国家社会科学基金项目“基于价值管理的公共工程决策机制改进研究”的重要研究成果。本书共分10章,具体结构安排如下:

第一章绪论。阐述了本课题的研究背景和现实意义,并提出了主要的研究内容以及所采取的研究方法,反映了整个课题进行深度研究的逻辑思路,这一章是整个课题的研究基础。

第二章公共工程及其决策。本章对公共工程的概念、特征、分类作了阐述,并重点对公共工程与政府投资项目进行了对比分析;在对决策基本要素分析的基础上,简要介绍公共工程的决策机制,并界定了本课题的研究范围。

第三章发达国家与地区公共工程决策研究及启示。主要对美国、英国、新加坡、中国香港等发达国家和地区的公共工程决策实践进行研究,介绍了发达国家和地区公共工程决策的经验,为改进我国的公共工程决策机制提供参考。

第四章我国公共工程投资的发展与改革。分析了我国改革开放前后固定资产投资体制的发展变化。由于公共工程投资是固定资产投资的重要组成部分,从而反映了我国公共工程投资的发展历程。在本章最后,重点分析了当前

公共工程投资建设的问题。

第五章我国现行公共工程决策与控制机制。本章首先明晰了我国现行公共工程的决策流程,并将我国现行公共工程决策流程分为以下5个阶段:项目储备阶段、规划立项阶段、用地审批阶段、设计阶段以及施工审批阶段;其次,深入分析了各个阶段具体流程与要求;最后,指出了我国现行公共工程决策机制中存在的问题,并对其原因作出深入探讨,分析我国公共工程决策失误的主要原因。

第六章价值管理的发展与应用。本章详细介绍了价值管理的产生与发展,以及在相应发达国家、我国香港及内地的应用;最后阐述了价值管理的核心思想及基本特征。

第七章价值管理改进公共工程决策的可行性分析。本章阐述应用价值管理解决公共工程决策问题的理论基础,重点分析了价值管理在公共工程决策运用的机理,即现代价值管理为什么可以提高公共工程决策的科学性,它能够改进公共工程决策中存在的哪些问题,如何实现这种改进等。

第八章构建应用价值管理改进公共工程决策的方案。在上述相关的研究基础上,结合价值管理这一现代管理方法的特点,本课题构建了基于价值管理的公共工程决策实施框架,详细阐述了在公共工程决策的不同阶段,价值管理如何介入并发挥作用,这部分是整个课题的重要研究成果。最后,提出了这一决策机制成功实施的要素保证。

第九章成功开展价值管理的关键因素分析。价值管理在公共工程决策中的成功实施需要相关因素的保障,根据课题组相关人员的过去研究,按着重要性的次序最终依次识别了15条关键因素。

第十章实施效果分析:案例研究。为了充分验证实际中价值管理在公共工程决策中的实施效果,选择5个各具特色的实际案例进行了充分分析,综合评价了基于价值管理的改进公共工程决策机制的科学性、可行性、局限性。

最后,对整个课题的研究内容和主要结论进行总结,并就如何在公共工程领域内推广这一决策机制给出了若干策略和建议。