

ZHENGFU TOUZI JIANSHE XIANGMU
TOUZI YOUHUA KONGZHI LILUN YU FANGFA

政府投资建设项目 投资优化控制理论与方法

王新征 著



化学工业出版社

ZHENGFU TOUZI JIANSHE XIANGMU
TOUZI YOUHUA KONGZHI LILUN YU FANGFA

政府投资建设项目 投资优化控制理论与方法

王新征 著



化学工业出版社

· 北京 ·

本书针对我国普遍存在的现实问题,在大量借鉴发达国家和地区经验的基础上,构造我国政府投资建设项目的投资全面动态控制模式,建立定性定量相结合的我国政府投资建设项目应用全面造价管理的整体方案,并给出全面造价管理整体方案的一般实施程序,提出改革我国政府投资建设项目的管理模式总的思路,构建了政府投资建设项目造价控制的总体框架。

本书可以为政府的投资决策、管理和实施部门提供改革和运行的理论方法及决策参考。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资建设项目投资优化控制理论与方法/王新征著.
—北京:化学工业出版社,2019.9
ISBN 978-7-122-34757-2

I. ①政… II. ①王… III. ①政府投资-基本建设
投资-项目管理-研究 IV. ①F283

中国版本图书馆CIP数据核字(2019)第126452号

责任编辑:徐娟
责任校对:宋玮

文字编辑:毕小山
装帧设计:韩飞

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)
印装:三河市延风印装有限公司
710mm×1000mm 1/16 印张11 字数182千字
2019年8月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888 售后服务:010-64518899
网 址: <http://www.cip.com.cn>
凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 68.00 元

版权所有 违者必究

前 言

当前，我国已进入全面建成小康社会的决胜阶段。习近平总书记在党的十九大报告中提出“加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设；以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。近年来，我国城镇化和基础设施建设快速推进、各项工程投资规模巨大，但同时，我国经济增速放缓，财政收入增速下降。如何将有限的财力投入到稳增长、惠民生等重要领域，切实保证财政资金使用效益和建设工程质量，已成为社会越来越关注的问题。

政府投资建设项目占用财政资金多，在国家宏观调控方面发挥着重要的作用，与人民群众的切身利益最相关。确保政府投资建设项目顺利完成建设目标，促进经济社会健康持续发展，让改革发展的成果更多惠及全体人民，有着十分重大的意义。在政府投资建设项目管理方面，国外许多国家，特别是发达国家的管理体制模式非常成熟，经过了相当长时间的实践验证，值得我国了解与借鉴。通过与之对比分析，探析我国在政府投资建设项目上投资控制的不足之处，可以为我国政府投资建设项目造价管理的健康发展开拓新的思路。

本书在充分把握国际工程造价管理前沿理论和国内政府投资建设项目造价管理现状与特点的基础上，借鉴国外先进的管理模式、投资的确定和控制方法，以及国内改革实践，建立适合我国国情的、符合国际惯例的政府投资建设项目全面投资控制模式，同时提出完善我国政府投资建设项目投资管理的建议，为有关政府投资决策、管理和实施部门提供改革和运行的理论方法及决策参考。本书的主要内容如下。

① 通过对目前我国现行的政府投资建设项目全过程造价管理模式进行细致的研究分析，对项目决策阶段、设计阶段、招投标阶段、施工阶段和竣工验收阶段的造价控制方法及采取的措施进行综合论述，探讨运用价值工程、模糊数学及层次分析法等数学方法控制建设项目的阶段投资，从而分析在目前市场经济体制下全过程造价管理模式表现出的弊端和局限性。

② 在调研大量国内外政府投资建设项目造价管理文献资料的基础上，

结合我国现行的政府投资管理特点，对我国政府投资建设项目利用全面造价管理理论进行适用性分析，提出了适用于我国政府投资建设项目的全面造价管理整体方案。

③ 介绍我国政府投资建设项目的管理模式的历史沿革，分析其中的弊端和危害，对改革现有管理模式的必要性进行阐述，并将美国、英国、日本等发达国家和地区与国内一些试点地区的政府投资建设项目的管理模式进行对比分析研究，归纳出发达国家和地区政府投资建设项目的管理模式中值得我国借鉴的地方。

④ 基于我国经济转型期的特点，提出改革我国政府投资建设项目的管理模式的总思路，针对不同性质的政府投资建设项目采取不同的管理方式，并提出完善我国政府投资建设项目投资管理的一些相关措施。如选择适合我国国情的政府投资建设项目的管理模式、建立造价管理监管体系、完善法律法规体系、健全决策机制与市场准入制、建立全社会诚信敬业机制等配套改革措施。

本书在研究和形成的过程中，得到了石家庄铁道大学段晓晨教授的倾心支持，是恩师把我引入了政府投资建设项目造价控制的领域，并给予了悉心的指导和帮助。最后还要特别感谢南阳师范学院在本书的出版过程中给予的大力支持。

限于笔者水平，书中难免存在缺陷和不足，敬请批评指正。

王新征

2018年11月

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 政府投资建设项目的概念	2
1.1.1 投资项目	2
1.1.2 政府投资建设项目	2
1.2 政府投资建设项目国内外实施现状分析	4
1.2.1 国内实施现状分析	4
1.2.2 国外实施现状分析	7
1.3 研究内容	9
1.4 研究目标	10
1.5 研究意义	10
1.6 特色与创新之处	11
第2章 政府投资建设项目全过程造价控制研究	13
2.1 项目的建设程序	14
2.1.1 建设程序的概念	14
2.1.2 建设程序的步骤和内容	15
2.2 政府投资建设项目决策阶段的造价控制	15
2.2.1 投资决策阶段控制工程造价的意义	15
2.2.2 政府投资建设项目决策阶段工程造价控制的主要方法	17
2.2.3 政府投资建设项目决策阶段投资控制措施	20
2.3 政府投资建设项目设计阶段的工程造价控制	21
2.3.1 设计阶段工程造价计价与控制的意义	21
2.3.2 设计阶段投资控制方法评述	22
2.3.3 政府投资建设项目设计阶段工程造价控制的措施与方法	26
2.4 政府投资建设项目招投标阶段的工程投资控制	29
2.4.1 实行工程招投标对降低工程造价的意义	30

2.4.2	招标阶段进行投资控制的层次分析法	31
2.4.3	招投标阶段的造价控制措施	34
2.5	政府投资建设项目施工阶段投资控制	36
2.5.1	施工阶段对工程造价的影响	36
2.5.2	政府投资建设项目施工阶段工程造价控制的措施与方法	37
2.6	政府投资建设项目竣工结算阶段的投资控制	42
2.6.1	竣工结算阶段投资控制中存在的问题	42
2.6.2	竣工结算阶段的投资控制措施	42
2.7	全过程工程造价管理的局限性	43

第3章 全面造价管理在政府投资建设项目中的应用 45

3.1	全面造价管理的基本理论	46
3.1.1	全面造价管理的概念	46
3.1.2	全面造价管理四个方面的逻辑关系	47
3.2	全面造价管理理论应用于我国政府投资建设项目的适用性分析	49
3.2.1	全面造价管理应用于我国政府投资建设项目的必要性	49
3.2.2	全面造价管理相对于其他造价管理模式的优越性	50
3.2.3	全面造价管理应用于我国政府投资建设项目的可行性	52
3.3	全面造价管理应用于我国政府投资建设项目的整体方案	53
3.3.1	全过程——项目生命周期的造价管理	53
3.3.2	项目全风险造价管理的方法	63
3.3.3	项目全要素造价管理方法分析	67
3.3.4	项目全团队造价管理的方法	76

第4章 国内外政府建设项目投资管理模式的比较与分析 83

4.1	我国传统政府建设项目投资管理模式分析	83
4.1.1	目前我国政府投资建设项目的管理模式	84
4.1.2	传统政府投资建设项目管理模式存在的问题	85
4.1.3	我国政府建设项目的投资审批程序	87

4.1.4	我国政府投资建设项目投资的确定与控制·····	90
4.1.5	我国政府投资建设项目投资控制的特点·····	90
4.2	国内部分试点地区政府投资建设项目管理改革现实·····	91
4.2.1	深圳市政府投资建设项目管理情况·····	91
4.2.2	珠海市政府投资建设项目管理改革情况调查·····	93
4.2.3	厦门市政府投资建设项目管理情况介绍·····	96
4.2.4	上海市政府投资建设项目管理改革分析·····	97
4.2.5	广州市的政府投资建设项目管理·····	100
4.2.6	惠州市的政府投资建设项目管理情况·····	101
4.2.7	改革探索的总结·····	102
4.3	发达国家和地区政府投资建设项目管理模式特征分析·····	104
4.3.1	美国政府投资建设项目的管理情况·····	104
4.3.2	英国的政府投资建设项目管理情况·····	107
4.3.3	日本政府投资建设项目管理体系·····	110
4.3.4	德国的政府投资建设项目管理情况·····	113
4.3.5	新加坡政府投资建设项目的管理·····	114
4.3.6	发达国家和地区政府投资建设项目管理模式的 对比分析·····	115
4.4	先进管理模式对我国的借鉴·····	117

第5章 完善我国政府投资建设项目投资管理的理论和 方法的探讨····· 122

5.1	加强政府投资建设项目投资控制的原则·····	122
5.1.1	科学性原则·····	122
5.1.2	动态管理原则·····	123
5.1.3	绩效原则·····	123
5.2	政府投资建设项目造价控制总体框架的建立·····	124
5.2.1	政府投资建设项目造价控制总体目标·····	124
5.2.2	政府投资建设项目造价控制总体框架的构建·····	125
5.3	选择适合我国国情的政府投资建设项目投资管理模式·····	129
5.3.1	总体思路·····	129
5.3.2	政府投资建设项目管理模式的设计·····	130
5.4	建立政府投资建设项目造价管理监管体系·····	140

5.4.1	建立政府投资建设项目资金监管机制	140
5.4.2	完善政府投资建设项目的政府监管机制	143
5.4.3	加强政府投资建设项目的市场监管机制	148
5.5	完善政府投资建设项目的法律法规体系	152
5.5.1	完善法律体系	152
5.5.2	依法理顺政府投资建设项目采购的管理体系	152
5.5.3	加强不正当竞争的法律规制	153
5.6	健全决策机制	155
5.7	建立完善的政府投资建设项目工程造价服务系统	156
5.8	建立严格的市场准入制度	158
5.8.1	代建单位的准入	158
5.8.2	对于执业人员的管理	159
5.9	建立配套的投资项目及全社会诚信敬业约束机制	160
5.10	注重高素质的投资管理人才的培养	162
第6章	结论	164
	参考文献	167

第 1 章

绪 论

当前,我国已进入全面建成小康社会的决胜阶段。习近平总书记在党的十九大报告中提出“加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流等基础设施网络建设;以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。近年来,我国城镇化和基础设施建设快速推进、各项工程投资规模巨大,但同时,我国经济增速放缓,财政收入增速下降。如何将有限的财力投入到稳增长、惠民生等重要领域,切实保证财政资金使用效益和建设工程质量,已成为社会越来越关注的问题。

政府投资建设项目占用财政资金多,在国家宏观调控方面发挥着重要的作用,与人民群众的切身利益最相关。确保政府投资建设项目顺利完成建设目标,促进经济社会健康持续发展,让改革发展的成果更多惠及全体人民,有着十分重大的意义。政府投资建设项目是由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券向证券市场或资本市场融资,利用外国政府捐款、国家财政担保的国内外金融组织贷款,以及行政事业性收入兴建的固定资产投资项目。

社会经济的发展需要诸多方面的投资项目来“拉动”,一个国家的综合国力的提高需要依靠各种各样的投资项目。因此,投资项目的经济效益对社会经济的发展与综合国力的增强有着十分重要的意义。近年来,我国为了适应国际国内经济形式的需要,采取了积极的财政政策,基础设施投资力度进一步加大。资料显示,“十二五”期间,我国完成交通固定资产投资超过 12.5 万亿元,是“十一五”期间的 1.6 倍;全国铁路固定资产投资完成 3.58 万亿元,比“十一五”期间多完成 1.15 万亿元。2017 年我国基础设施建设投资总额为 17.31 万亿元。但是,在政府投资建设项目迅速增长的同时,政府投资建设项目中却陆续出现了一些混乱现象,如“三超”工程、“胡子”工程、“马拉松”工程、“豆腐渣”工程,以及挪用资金、贪污腐败等严重事件。90% 的项目结算金额超出政府投资计划,超支平均幅度达到

40%以上,这严重地影响国家计划、财政预算的执行,干扰工程建设领域的正常经济秩序。从某种意义上讲,目前工程造价管理理论和方法上的缺陷是导致工程管理问题层出不穷的根源。现实迫切需要建立起科学规范的工程建设业管理体制和运行机制,科学规范工程造价管理体制和运行机制。探讨和寻求解决政府投资建设项目在投资确定决策、投资控制、投资体制等方面的制度性、理论性、实践性强的基本理论和方法已是势在必行。

1.1 政府投资建设项目的概念

1.1.1 投资项目

投资项目是指将一定数量的资金或资产投入到某种具有特定目标的对象、任务和事业中,以获取一定的经济效益和社会效益。

根据世界银行的解释,投资项目是在规定的期限内,为完成一项(或一组)开发目标而规划的投资、政策、机构以及其他各方面的综合体。一个投资项目一般要包括以下因素中的几个因素。

- ① 具有能用于土建工程和(或)机器设备及其安装等投资的资金。
- ② 具备提供有关工程设计、技术方案,实施施工监督,改进操作和维修等业务能力。
- ③ 拥有一个按集中原则组织起来的,能协调各方面关系,促进各类要素合理配置的高效、精干的组织机构。
- ④ 改进与项目有关的价格、补贴、税收和成本回收等方面的政策,使项目能与所属部门和整个国民经济的发展目标协调一致,并提高项目自身的经济效益。
- ⑤ 拟订明确的项目目标以及项目的具体实施计划。

1.1.2 政府投资建设项目

1.1.2.1 政府投资建设项目的定义

(1) 政府投资建设项目的由来

政府投资建设项目是在我国改革开放中出现的一个新概念,是指出于对国家和社会的公共性利益考虑,借助财政性投资、政府间支援或政府担保的国际融资等投资兴建的固定资产投资项目。有些国家叫做“政府工程”

(Government Project), 如美国; 也有的国家和地区叫做“公共工程”(Public Project), 如日本等。

2000年, 深圳市政府首次在政府文件中提出“政府投资建设项目”这一概念, 即利用市本级预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金所进行的固定资产投资建设项目。对于政府投资建设项目的概念的认识是一个渐进加深的过程, 应该看到, 政府投资建设项目无疑比财政性基本建设资金投资项目的内容更宽, 除了财政性资金外, 还应包括财政担保的国内外金融组织的贷款、外国政府赠款以及国际援助资金等。鉴于此, 1999年下半年, 由财政部牵头, 组织有关专家、学者多次专题讨论, 最后于2000年年初出版了《政府投资目标底审查实务》一书, 并在该书中正式提出了政府投资建设项目的定义。

(2) 政府投资建设项目的概念

投资建设项目按照资金来源分为政府投资建设项目与非政府投资建设项目是符合中国国情的。

适合我国政府投资建设项目的定义如下: 为了适应和推动国民经济或区域经济的发展, 为了满足社会的文化、生活需要, 以及出于政治、国防等因素的考虑, 由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券, 向证券市场或资本市场融资, 利用外国政府赠款、国家财政担保的国内外金融组织贷款, 以及行政事业性收入等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

1.1.2.2 政府投资建设项目的分类及特点

(1) 政府投资建设项目的分类

① 投资项目的分类。按照项目产品自身的特点及其市场环境, 投资项目可分为竞争性投资项目、基础性投资项目和公益性投资项目。

竞争性投资项目主要指投资收益比较高、产品垄断程度低、市场调节比较灵敏、竞争性比较强的一类项目。这类项目一般由企业担当投资主体。

基础性投资项目主要指那些具有自然垄断性、建设周期长、投资额大而收益低的基础设施和需要政府重点扶植的部分基础工业投资项目, 以及直接增强国力的符合经济规模的支柱产业投资项目。这类项目多数属于政策性投融资范围, 主要由政府集中必要的财力、物力, 通过经济实体担当投资主体。另外还鼓励大型骨干企业参与投资, 有时还可吸收外商直接投资。

公益性投资项目是指那些不为盈利, 而为实现一定的社会职能或满足社

会的公共需要及人民福利而进行的投资项目,包括科技、文教、卫生、体育和环保等事业的投资,公、检、法等政法机关的建设投资,以及政府机关、社会团体办公设施、国防建设等投资。这类投资项目主要由政府财政资金安排,理应由政府直接担当投资主体。

② 政府投资建设项目的分类。如果按照项目产品自身的特点及其市场环境,政府投资建设项目是指上述后两类投资项目,即基础性投资项目和公益性投资项目;如果按照项目投资的目的,政府投资建设项目可以分为盈利性的政府投资建设项目和非盈利性的政府投资建设项目;如果按照资金来源,政府投资建设项目又可分为财政性投资项目、财政担保银行贷款建设项目、国债专项投资项目和国际援助建设项目。

(2) 政府投资建设项目的特点

由于政府投资工程是以政府财政基本建设资金为投资主体的项目,所以它具有与一般投资工程不同的特点。从理论上分析,政府投资工程应该大多数是为社会提供公共产品的,即主要提供非盈利的为社会大众所需的项目,但也可能包括一些虽盈利,却难以收回投资或投资期较长的基础设施项目。在近期,政府投资建设项目也可能会因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等。综上所述,我们可以概括出政府投资建设项目有以下主要特点。

① 政府投资建设项目大多数集中在为社会发展服务、非盈利的公益性基础设施项目。

② 政府投资建设项目一般投资额大、风险大、影响面大。

③ 政府投资建设项目具有比一般项目更严格的管理程序,包括严格的立项审批制度、严格的政府采购制度、严格的项目评审程序和严格的项目管理制度等。

④ 政府投资建设项目更容易受到社会各界舆论的关注,它更重视的是社会效益而不是盈利性。

1.2 政府投资建设项目国内外实施现状分析

1.2.1 国内实施现状分析

改革开放以来,我国的建筑业蓬勃发展,建设工程项目的规模也在不断地扩大,政府投资建设项目作为建筑业的重要组成部分,在国民经济中所占

的比重也越来越大。目前我国政府工程建设管理方面的很多工作还存在很多不够完善的地方，特别是在工程的造价管理上做得还不够细致、不够到位。我国目前政府投资建设项目的造价管理基本上沿袭了计划经济体制下的传统，即由建设单位提出项目建议书和可行性研究报告，编制投资估算，政府投资管理部门进行审批决策，确定投资额度和年度投资计划，财政部门核拨建设资金，再由建设单位组织基建班子进行建设，对一个阶段的项目造价进行管理。我国政府投资建设项目的造价管理主体是国家发展和改革委员会（决策部门）、财政部和审计署（资金管理与监督部门）、各行业行政管理部门（实施监督部门）与建设单位（资金使用部门），通过它们之间的协调和制衡实现对投资项目建设过程的造价控制与财政资金的使用。

目前我国采用的工程造价管理模式是以定额为计价基础的全过程工程造价管理模式，比较适用于计划经济体制。在我国加入 WTO（世界贸易组织），并初步建立社会主义市场经济体制的情况下，这种模式表现出了明显的不适应性，主要表现在以下几个方面。

① 投资目标确定方法不科学。工程造价管理的重点放在施工阶段，而没有把决策、设计阶段的造价管理放在突出的位置，投资目标预测准确性差。

② 强调建设期的建设成本，而对未来的运营和维护成本不予考虑或考虑很少，全生命造价管理理念因缺乏相应配套基础数据而仍停留在理论探讨上。

③ 我国施行的是静态的工程造价管理方式，无法与工程造价要素的市场价格同步，从而不能反映工程的真实价格，且与国外动态工程造价的管理不接轨。

④ 主动控制和影响工程造价的意识不强。现行投资控制方法上还基本上是事后控制，事前控制仍以理论探讨居多，而没有付诸实施。

⑤ 投资责任主体“虚位”，政府投资管理权力没有有效的体制和机制监督制衡。政府投资管理部门和管理人员有权无责无监，政府投资决策、确定和控制形成“权力真空”“权力屏蔽”“权力暗箱”“权力私有化”“权力寻租化”，信息不对称现象严重。

目前，我国政府投资建设项目的造价管理也存在很多不完善的地方。譬如有些政府投资建设项目，前期的立项、设计工作均由使用单位负责管理，使用单位缺乏专业技术力量，导致前期工作开展不够扎实，甚至在申报概算计划时存在缺项和漏项情况，然后交给建设单位开展建设实施工作时，便会

存在计划下达的投资资金不足并增加造价变更的现象。另外，政府委托的建设单位也存在投资决策阶段不科学、设计阶段投资计划监管不到位、招投标阶段控制不严、对施工阶段的造价管理控制不到位的现象。总体来说，这都与领导决策以及参与整个项目的相关人员素质有着密不可分的关系。政府及有关单位对政府工程的造价管理应当进行全过程监督管理。

我国将建设项目分为政府投资建设项目和私人项目是从近几年才开始的，而且大部分还停留在学术研究层面。对政府投资建设项目的资金控制与管理问题，财政部门和建设部门都有过一些研究，但多数仅停留在现有体制基础上的局部工作严格化和改进的程度。一些触及体制改革的研究也大多仅是提出了市场化的改革方向建议，并未进行深入探讨和具体方案研究。

在政府投资建设项目的管理机构和管理体系方面，参考国外做法，一些学者提出了改革建议，以主张部门合并者为多，但如何合并，以及合并后的职责和工作程序等方面的问题很少有研究涉及。实践中，对于非盈利的政府投资建设项目，建设单位、建设管理部门和财政部门由谁为主进行管理，充当业主，意见分歧较为明显。而从业主负责制转过来的项目法人负责制也存在着投资管理上的致命问题：项目法人负责制将工程建设和使用管理合二为一，由缺少工程建设专业经验的一次性项目法人负责，缺乏必要的制约机制和工程管理的连续性，不仅不利于工程建设水平的提高，政府管理部门也难以实施有效的监督。无论是宏观管理体制还是微观管理体制，政府投资建设项目的管理机构和管理体系都值得进一步研究。

目前，我国财政开支规范性还比较差，政府采购制度尚未有效建立，政府投资工程的采购制度尤为落后。由于长期以来财政管理和工程管理分属不同的系统部门和学科，从财政管理角度研究政府采购的学者对于工程造价和管理的知识掌握有限，往往在涉及政府工程投资时只能以“很重要”“应严格管理”等语言做表面说明；而从工程管理角度研究政府采购的学者对于财政支出和管理知识的理解也比较模糊，难免局限于从微观角度研究如何在设计、施工中减少成本费用，不能从全局把握政府对建设工程的采购管理。因而，必须加强这种跨学科问题的研究。

另外，在建设项目的政府采购制度中，市场化的工程计价方法的研究至关重要。在市场经济体制下，不考虑市场价格变化的定额管理不可能使建设项目的投资额成为一个准确数字，从而也不可能搞好控制和管理。现在许多学者提出“量价分离，动态控制”“定额量、市场价、竞争费”“概预算控

制”的市场化改进建议，但这些建议大多还受到传统工程造价管理体制的束缚，还没有完全跳出原有基于标准定额造价管理的限制，没有打破原有的制度框架。市场化的量的计算规则与现有的定额量是有很大区别的。市场价格是一个包括单体价格信息、综合造价指数的发布体系和已完工程造价信息库的综合体系，不是简单的市场价格调研结果。

在投资预算和控制制度方面，我国的研究者也提出了诸如国家监督（如监事会制度）、社会监督（如项目监理制度）和责权利相结合（项目法人制）的探讨，但由于根本的管理体制和计价原则没有改变，工程各方的市场化运作机制没有形成，监控管理效果并不理想。对工程参与各方进行拆分和社会化，由独立的造价工程师、注册建造师、承包商等各自完成相应的工作，统一对投资管理部门负责，并对自己的工作环节和工作部分独立承担法律责任，是需要继续深入研究的一项重要内容。

先进的投资控制方法和建设方式在当前也已经有了一定研究基础，如LCC（全生命周期造价管理）、TCM（全面造价管理）方法和CM（建设管理模式）、BOT（建造—运营—移交）建设方式，国内都进行了相当多的研究，但这些大都局限在现有投资管理体制下，而且这些方法和方式发展迅速，许多先进的理论可以运用到政府投资建设项目的资金控制过程中，所以需要不断地进行探索。

1.2.2 国外实施现状分析

当前国际上对政府投资建设项目资金控制领域的研究工作以美国、英国、日本、法国、德国等西方资本主义发达国家为典型，涉及政府投资建设项目的管理机构、目标模式、决策程序、评价方法、建设方式、政府采购的运作模式、支付监控体系等各个方面。这些国家经济发展水平高，市场制度发达，政府投资控制体制经历了上百年的经验积累和演化发展，具有相对完善的组织体系、控制方法体系和配套制度体系，控制能力强。就现实情况来看，这些国家的政府投资建设项目资金控制的模式并不完全相同，但同时也有着比较明显的共同之处。

① 在项目规划、决策和实施管理的过程中，都有比较集中的政府管理机关，这些政府管理机关的权利义务关系高度明确统一，在项目的全过程中充当“业主”身份，负责项目造价控制、质量保证等方面的监控管理工作，在项目验收试用后才交付政府使用部门。比如英国主管政府工程的环境交通

区域部，在职能上等同于我国的交通、建设、铁道、航空、水利等系统；日本的国土交通省在职能上等同于我国的交通、建设等系统。美国政府在工程建设管理方面分得比较细，其身份地位角色摆放得比较好，能够起到一种教练管理的作用。

② 采用规范的政府采购制度，通行市场化的造价原则。政府采购制度是规范财政开支的有效制度。西方国家普遍把政府投资建设项目作为政府采购的一个重要部分，对其操作给予了高度的重视，其中政府招标中的“标底”测算最值得我国参考。标底的测算方法和依据同时也是投标者核算费用、提供报价的依据，是确定和控制工程投资量的基础和开始。国外普遍依照市场机制，在规定统一的工程量计算依据和规则 [如《英国建筑工程标准计量规则（第七版）》、日本的积算基准] 的基础上，根据市场和竞争形势确定工、料、机的单价和相关费用、税金，再按照本企业自己的定额标准计算方法计算工程投资总量。

③ 严格的投资预算和控制制度。发达国家对于政府投资建设项目的资金控制是通过市场化、社会化的投资测算控制体系和严格的法律责任制度来实现的。预算师、建筑测量师、工程师、承包商等参与者都是市场中的独立实体，他们在项目中分工合作，在法律责任的约束下相互牵制控制，其中在投资测算和控制中以预算师、建筑测量师（在我国称为“造价工程师”）最为典型，他们受政府决策部门或承包商的委托，独立完成造价投资预算，并对其承担法律责任，避免了类似我国“可行性研究报告”变为“可批性报告”和“钓鱼工程”的现象。

④ 在投资控制中，运用多种先进的具体控制方法和有利于政府投资控制的建设方式。其中包括投资造价控制方法，如经营过程再造方法 (Rebuilding Business Process, RBP)、作业持续改善方法 (Continue Improvement, CI)、已获价值管理法 (Earned Value, EV)、基于活动的成本管理方法 (Activity-based Costing, ABC)、全生命周期造价管理 (Life Cycle Costing, LCC)、全面造价管理 (Total Cost Management, TCM) 等；有利于政府投资控制的建设方式，如建设管理模式 (Construction Management Approach, CM)、设计—建造方式 (Design-Build, DB)、设计—管理方式 (Design-Management, DM)、建造—运营—移交方式 (Build-Operate-Transfer, BOT)，以及新型的合作式管理建设方式 (Partnering) 和民间主动融资模式 (Private Finance Initiation, PFI) 等。