

公共管理类
国家级一流专业
建设教材

公共项目管理通论

刘勇 编著

公共管理类
国家级一流专业
建设教材

公共项目管理通论

刘勇 编著



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

公共项目管理通论 / 刘勇编著. -- 厦门 : 厦门大学出版社, 2023.7

公共管理类国家级一流专业建设教材

ISBN 978-7-5615-8964-9

I. ①公… II. ①刘… III. ①公共管理—项目管理—研究 IV. ①F062.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2023)第058269号

出版人 郑文礼
责任编辑 许红兵
责任校对 郑鸿杰
美术编辑 李夏凌
技术编辑 朱楷

出版发行 厦门大学出版社
社 址 厦门市软件园二期望海路39号
邮政编码 361008
总 机 0592-2181111 0592-2181406(传真)
营销中心 0592-2184458 0592-2181365
网 址 <http://www.xmupress.com>
邮 箱 xmup@xmupress.com
印 刷 厦门市竞成印刷有限公司

开本 787 mm × 1 092 mm 1/16
印张 18
字数 375千字
版次 2023年7月第1版
印次 2023年7月第1次印刷
定价 50.00元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

前 言

党的二十大报告明确了到 2035 年我国发展的总体目标,其中包括基本实现国家治理体系和治理能力现代化、实现基本公共服务均等化等,这对完善公共治理体系、提升公共治理能力、在基础设施建设方面取得更大成就提出了要求,更对提升公共项目管理能力、使公共项目更好为公共政策服务提出了迫切要求。

公共项目是经济社会活动的重要组成部分,它提供的公共消费品既是经济社会总供给中不可分割的一部分,也在很大程度上决定着经济社会发展的后劲。我国历来高度重视公共项目尤其是公共工程项目在国民经济和社会发展中的作用,例如“十四五”规划中“完善规划实施机制”一章特别指出:坚持项目跟着规划走、资金和要素跟着项目走,依据规划制定重大工程项目清单,对清单内工程项目简化审批核准程序,优先保障规划选址、土地供应和资金需求,单体重大工程项目用地需求由国家统一保障。这意味着,公共项目管理实践正随着我国国家建设的推进而走向深入。事实上,随着我国进入高质量发展阶段,以公共工程项目为代表的公共项目数量、规模急剧增长,这对公共项目管理提出了更高要求。虽然我国政府从 20 世纪 80 年代末引入并开始全面学习现代工程项目管理方法和技术,也成功于 21 世纪第二个十年跻身世界公共工程项目管理发达国家行列,但是管理无止境,必须及时总结经验,对公共项目决策、组织实施和生产环节的成功做法进行系统归纳并形成具有中国特色的公共项目管理理论体系,稳步提高公共项目管理能力和水平。

当前,理论界和实务界都对加强公共项目管理、提升公共项目绩效提出了迫切要求。本教材基于公共管理学和工程项目管理知识体系,系统介绍以公共工程项目管理为代表的公共项目管理理论和方法,使高校学生尤其

是公共管理学科本科生能够全面理解和掌握公共项目管理一般规律。

公共项目管理是实操性很强的公共管理类专业核心课程,与经济学、工程学、金融学、财务管理等专业知识联系紧密。本教材共包含十章内容:第一章为导论,第二章为公共项目需求分析与技术可行性论证,第三章为公共项目投资与融资分析,第四章为公共项目财务分析与国民经济评价,第五章为公共项目社会评价,第六章为公共项目风险论证,第七章为公共项目采购,第八章为公共项目合同管理,第九章为公共项目监理,第十章为公共项目审计、验收与后评估。

本教材主要有以下四个特点。第一,内容新。在公共项目管理各环节尤其是组织实施环节,本教材更新已有教材内容,介绍我国最新工程项目管理法规、文件等,便于学生掌握公共项目管理前沿规则,避免技术性知识与实践需求脱节。第二,逻辑强。遵循公共物品供给的决策、公共物品供给的组织实施和公共物品的生产这一逻辑,依照公共管理类专业人才培养要求,本教材聚焦公共项目的决策和公共项目的组织实施,不对生产技术层面的项目三要素管理做具体介绍,以强调公共管理类专业与工程类专业学生在管理与生产方面的分工不同。第三,体例新。每一章都按照本章导读、知识结构、重点问题、正文、本章小结、关键术语、复习思考题的顺序撰写,便于学生迅速抓住每一章知识的概貌、脉络和关键,从而提高预习、阅读和复习效率。

本教材可作为高等院校公共管理类专业教学用书,也可作为培训机构培训用书,还可作为政府有关部门工作人员工作用书。

本教材得到福建江夏学院精品教材建设项目的专项资金资助,在此深表感谢。由于本人水平有限,对不断发展的公共项目管理知识尤其是前沿知识掌握也时有迟滞,所以教材中难免有疏漏甚至谬误,恳请读者批评指正。

刘 勇

2023年2月

目 录

第一章 导 论	001
第一节 项目、公共项目与公共项目管理	002
第二节 公共项目管理的发展	013
第三节 公共项目管理研究途径与方法	018
本章小结	020
关键术语	021
复习思考题	021
第二章 公共项目需求分析与技术可行性论证	025
第一节 公共项目论证	026
第二节 公共消费品需求分析	032
第三节 公共项目技术条件分析	035
本章小结	043
关键术语	044
复习思考题	044
第三章 公共项目投资与融资分析	048
第一节 公共项目投资分析	049
第二节 公共项目融资分析	061
第三节 项目投资估算实例	070
本章小结	074
关键术语	075
复习思考题	075

第四章 公共项目财务分析与国民经济评价	076
第一节 公共项目财务分析与国民经济评价概述.....	077
第二节 公共项目财务分析方法.....	087
第三节 公共项目国民经济评价方法.....	097
本章小结.....	107
关键术语.....	108
复习思考题.....	108
第五章 公共项目社会评价	110
第一节 公共项目社会评价概述.....	111
第二节 公共项目社会评价范围、层次、原则与内容.....	114
第三节 公共项目社会评价指标与方法.....	120
第四节 公共项目社会评价实例.....	126
本章小结.....	137
关键术语.....	138
复习思考题.....	138
第六章 公共项目风险论证	139
第一节 风险与项目风险概述.....	140
第二节 公共项目风险识别、估测与评价.....	145
第三节 公共项目风险应对与监控.....	153
第四节 公共项目风险论证实例.....	158
本章小结.....	166
关键术语.....	167
复习思考题.....	167
第七章 公共项目采购	169
第一节 公共项目采购的含义与方式.....	170
第二节 公共项目招标采购.....	175
第三节 评标方法与步骤.....	181
第四节 公共项目采购实例.....	185
本章小结.....	195
关键术语.....	196
复习思考题.....	196

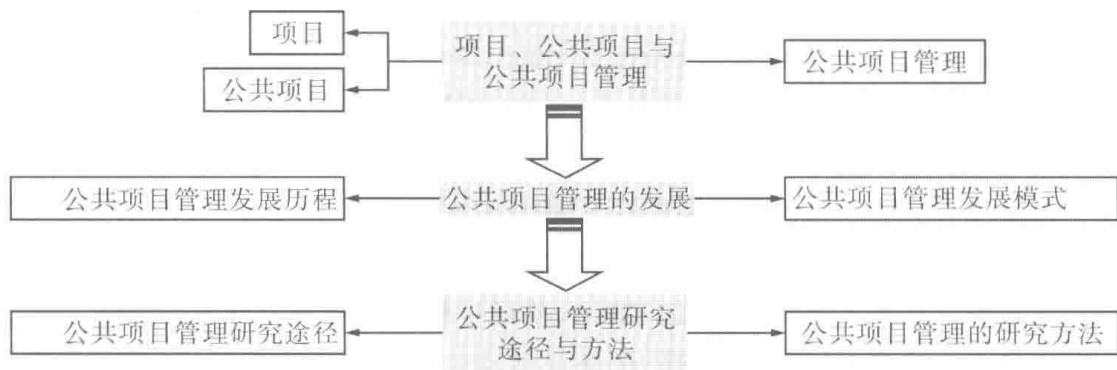
第八章 公共项目合同管理	197
第一节 公共项目合同概述	198
第二节 公共项目施工合同的签订与履行	210
第三节 施工合同履行中的问题及处理	213
本章小结	221
关键术语	222
复习思考题	222
第九章 公共项目监理	224
第一节 工程建设监理概述	225
第二节 工程建设监理单位的选定	229
第三节 工程建设监理规范	234
第四节 项目业主对监理的管理	241
第五节 公共项目监理实例	245
本章小结	249
关键术语	250
复习思考题	250
第十章 公共项目审计、验收与后评估	252
第一节 公共项目审计	253
第二节 公共项目验收与后评估	260
第三节 公共项目后评估实例	270
本章小结	274
关键术语	275
复习思考题	275
参考文献	276
后 记	279

第一章 导 论

本章导读

要切实落实党的二十大精神,更好发挥公共项目作为公共政策载体的作用以深入推进基础设施建设等公共服务均等化,就必须进一步优化公共项目管理。什么是公共项目管理?对这个问题的回答构成了人们对公共项目管理知识体系理解的基本面。众多理论研究和实践工作人员对公共项目管理概念、特征等问题进行了持续探讨。本章结合国内外研究成果,着重介绍公共项目管理内涵及其发展规律。

知识结构



重点问题

- ☆ 项目的定义
- ☆ 项目的特征
- ☆ 项目管理的定义
- ☆ 项目管理的特征
- ☆ 公共项目的定义
- ☆ 公共项目管理的特征
- ☆ 公共工程项目的定义
- ☆ 公共工程项目管理的特征
- ☆ 公共项目管理层次
- ☆ 公共项目管理模式
- ☆ 公共项目管理的发展
- ☆ 公共项目管理研究途径与方法

第一节 项目、公共项目与公共项目管理

一、项目

(一)项目的含义

工作、任务或活动可分为重复性的、日常性的和一次性的、临时性的两类。国际项目管理协会(International Project Management Association, IPMA)认为,项目是受时间和成本约束,用以实现一系列既定的可交付成果,同时满足质量标准和需求的一次性活动。美国项目管理协会(Project Management Institution, PMI)认为,项目是为创造独特产品、服务或成果而进行的临时性工作。国际标准化组织(International Organization for Standardization, ISO)认为,项目是一个由具有起止时间的、相互协调和控制的、实现项目目标所必需的一组活动所构成的过程。德国标准化协会的 DIN69901 认为,项目是具有预定目标和时间、财务、人力与其他限制条件的唯一性任务,它由专门组织来完成。

中国项目管理研究委员会(Project Management Research Committee, PMRC)认为,项目是一项特殊的要被完成的任务,是在一定时间内满足一系列特定目标的相关工作的总称。

不同研究人员对项目的定义虽然在文字表达方面各有不同,但他们对项目的含义存在共识。第一,项目是结果、过程和目标统一体。项目的结果是产品或服务,但产品或服务本身并不等同于项目。第二,项目过程所对应的时间长短随机。无论完成时间多么长或多么短,一个工作、任务或活动一旦被定性为项目,其性质就将是固定的。第三,项目规模随机。一个项目的规模可能非常大,也可能非常小,但规模大小不决定一个工作、任务或活动是否为项目。

本书从管理学角度认为,项目是由专门组织在一定时间、一定预算范围内达到约定质量水平的一次性任务、临时性活动。

(二)项目的特征

相对于重复性、日常性工作,项目具有以下特征。

1.目的更为明确

一个项目必须有明确的目标,没有明确成果性、约束性和相关方满意目标的任务

和活动,不能称之为项目。成果性目标是项目之所以成立的基础,它体现为任务、活动的最终交付物,其实质为任务、活动的功能性要求,包括产品或服务的品种、规格、产能等。约束性目标不是项目的主导目标,它规定项目成果性目标得以实现的路径,包括明示路径和必须遵循的路径。前者指明文规定的项目条款如可行性研究报告、招标文件、合同文件、上级指示等;后者指法律法规规定的条例如建筑法、招投标法、合同法、工程质量管理条例、生产安全管理条例等。约束性目标在具体项目中一般表现为进度、成本、质量、环境保护等目标。相关方满意目标是项目目标中的引领性要素,指项目干系人(项目投资者、项目业主、项目设计者、项目实施者等)和项目利益相关者(有关政府部门、新闻媒体、项目地社区与居民等)对任务、活动的满意程度,包括项目内部方(项目干系人)满意程度和项目外部方(项目利益相关者)满意程度,其内容具有动态性并影响和决定着成果性和约束性目标的制定。

2. 一次性

任务、活动具有一次性是项目区别于日常性工作的最基本属性。项目任务、活动是在特定目标指引下、特定环境限定下、特定机构决策下、特定组织实施尤其是特定组织执行下开展的,它很难被重复。

3. 生命周期性

项目的一次性决定了项目具有生命周期性,即项目有始有终,有明确的开始、开展和结束节点。依据项目过程内涵不同,项目生命周期分为局部生命周期和全生命周期,前者指项目从建议开始至交付成果而结束,后者指项目从建议开始至项目运营停止、物理报废而结束。

4. 系统性

项目由各种决策、组织实施和执行要素构成,这些要素互为条件又相互制约,同时各要素内部构成部分也相互影响,使得项目成为一个复杂的任务、活动系统。虽然项目系统中的绝大多数要素可预测,但也有一些要素难以预测,因而项目系统更是一个灰色系统。

5. 动态性

项目动态性主要体现为,随着项目进入不同阶段,一方面,影响项目的主要因素会发生种类变化;另一方面,同一种因素对项目的影晌程度、方式也会发生变化。项目的动态性决定了一个项目的管理内容、管理方式必然因时而异。

(三) 项目的分类

项目既可依据决策或实施主体的不同分类,也依据项目投资主体或经费来源的不同、项目建设性质的不同、项目建成后运行机制的不同分类,更可依据项目建成后资产形式的不同等标准分类。

1. 依据项目决策或实施主体的不同分类

依据项目决策或实施主体的不同,项目可分为政府项目、企业项目和社会项目三类。政府项目指由政府决策并组织实施,包括项目做与不做、做到何种规模、如何做、由谁做等事项都由政府决定的项目。企业项目和社会项目分别指项目由企业和社会组织或公民个体决策并组织实施。无论是政府、企业还是社会项目,项目执行层面也就是专业生产技术层面的责任都可能由企业承担,这是项目管理领域的一个发展趋势。

2. 依据项目投资主体和经费来源的不同分类

依据项目投资主体和经费来源的不同,项目可分为政府投资项目和非政府投资项目。政府投资项目指由政府投资,经费来源于财政、国债或地方财政债券、行政事业性收入、外国政府赠款,或来源于由国内外金融组织基于政府信誉和财政担保而发放的贷款的项目,这类项目的目的多为推动经济发展并满足国家政治、生态、文化和社会发展的需要。非政府投资项目指与国家财政性资金(包括国债在内的所有纳入预算管理的资金)、财政担保的银行贷款、国际援助资金等无直接联系,或经费筹集中既无直接也无间接利用政府信誉的项目。非政府项目的投资主体不一定是私营主体,它可以是国有企业或集体单位等。

3. 依据项目建设性质的不同分类

依据项目建设性质的不同,项目可分为新建、扩建、改建、迁建、恢复等项目。新建项目是从无到有新建设的项目,也可以指虽然不是新的,但扩建后新增固定资产3倍于原先固定资产的项目。扩建项目是指扩大旧有建设规模的项目,多指扩大厂房、增加设备、增多建筑或构筑物等即增加既有固定资产的项目。改建项目是指改造旧有设施或设备的项目,更多是指将原有设施或设备改作他用的项目。迁建项目是指将已有的工程设施或设备搬迁至别处安置的项目,这类项目往往伴随有新建、扩建、改建等项目。恢复项目是指将原先报废或停止运行的设施、设备重新建设并运行的项目。

4. 依据项目建成后运行机制的不同分类

依据项目建成后运行机制的不同,项目可分为市场竞争性经营项目、自然垄断性经营项目和公益性服务项目。市场竞争性经营项目是建成后依赖市场机制提供在消费上具有竞争性、供求和价格由市场自发调节的私人物品的项目,一般由企业或私人决策和组织实施,目的是营利即获取利润。自然垄断性经营项目是建成后依靠自然垄断机制提供基础设施包括交通、通信、电力、供水等设施的项目。这类项目自然垄断性强、投资规模大、建设周期长、社会影响大,需要由政府主导来确保建设并由政府对项目运行实施适当规制,当前正越来越多地由政府授权企业直接建设和经营。公益性服务项目包括科技、教育、文化、卫生、体育、环境保护、国防、行政等公共服务项目,由政府直接投资和经营,是建成后不以营利为目的而低价或免费向社会各方提供服务的项目。

5. 依据项目建成后资产形式的不同分类

依据项目建成后资产形式的不同,项目可分为投资项目(工程项目)和非投资项目(非工程项目)。投资项目(工程项目)是建成后有实物资产形成的项目,最基本的形式为工程类项目包括基本建设项目、技术改造项目、生产性项目等。非投资项目(非工程项目)是建成后没有实物资产形成的项目,主要包括评估、软件开发、咨询、审计、科学研究等项目。

二、公共项目

(一)公共项目的含义

虽然公共项目这一术语在国际上被广泛使用,但对公共项目的定义却不尽相同。国外学者一般认为,公共项目是针对市场失灵,政府作为出资主体在基础设施领域和自然垄断行业进行建设的项目,涉及交通、水利等公共工程,也涉及水、电、煤气供应和污水处理等的设施。虽然公共项目本质上是供给公共物品,因而公共项目的出资主体总体上是政府,但当前,由政府单方面承担公共项目建设责任的做法正朝着政府、市场和社会合作分担责任的方向推进。

进入 21 世纪之后,国内理论界和实务界开始对公共项目进行界定,主要观点从四个方面展开。

1. 关于项目不同出资主体及其利益取向方面

公共项目和私人项目的根本区别不在于出资方的不同,而在于前者追求公共利益而后者追求私人利益;公共项目不等于政府项目,即公共项目不排斥私人出资。

2. 关于项目向社会提供公共物品方面

公共项目就是向社会提供公共消费品的项目。这是基于公共经济学而界定的,即社会物品可分为公共物品和私人物品,其中公共物品又可分为纯公共物品和准公共物品,纯公共物品是在消费上既具有非竞争性又具有非排他性的物品,而准公共物品是在消费上或者具有非竞争性或者具有非排他性的物品。

3. 关于项目经济评价方面

国家发改委和建设部于 2006 年联合发布《建设项目经济评价方法与参数(第三版)》指出,公共项目是指为满足社会公众需要生产或提供公共物品(包括服务)的项目。公共项目不以追求利益为目标,其中包括本身就没有经营活动、没有收益的项目,如城市道路、路灯、公共绿化、航道疏浚、水利灌溉渠道、植树造林等项目,这类项目的投资一般由政府安排,营运资金也由政府支出。

4. 关于广义和狭义的界定方面

广义的公共项目是指出资于公共基础设施和公共服务行业,为社会提供基础性

和公共性商品或服务的项目,政府是项目的决策者或牵头人;狭义的公共项目是指非经营性的基础设施和自然垄断行业的政府投资项目,政府是出资人。

综上所述,公共项目可定义为项目产成品是向社会提供公共物品,项目决策与组织实施主导方是政府,项目执行方包括市场或社会组织,项目目标是公共利益的项目。公共项目的范围主要包括重大公共工程项目(如大型水库修筑、江河流域治理、防风固沙、水利建设、防护林种植等项目)、公共基础性项目(如公路、铁路、桥梁、机场、码头、电网、输油管道、港口建设等项目)、城市公共基础设施项目(如供水、供应煤气、处理污水和固体废弃物等项目)。

(二)公共项目的特征

相对于私人项目,公共项目具有公共性、外部性、系统性、战略性等特征。

1.公共性

公共项目以公共利益为核心,项目目标、指导思想和原则、实施任务、保障措施、执行结果、结果评价等项目全过程体现公共利益的增进,这种增进集中体现为项目产成品为公共物品。典型的公共物品具有消费上的不可分割性、非竞争性、非排他性或排他性技术不存在,而非典型公共物品在消费上或者只具有非竞争性或者只具有非排他性。公共物品最重要的供给载体是公共项目。

2.外部性

公共项目的产成品是公共物品,这就决定了公共项目具有外部性而且总体上是正外部性,这种正外部性体现为需要较长时间才能体现出来的直接或间接的经济社会收益。公共项目外部性也包括负外部性,这种负外部性在项目全过程中或者要竭力避免,或者要将其带来的损失降到最低。

3.系统性

公共项目为增进公共利益而生,天然地涉及众多利益相关者。项目主体为此必须在项目决策、组织实施、执行等所有环节都精准协调各方利益,其最有效的途径就是以系统观念和方法协调项目内部诸要素间的关系、项目之间的关系、项目与外界环境之间的关系,统一规划和布局项目建设。

4.战略性

某些公共项目规模大且影响公众工作、生活的各个方面,建设完成后对经济社会发展产生深远影响。战略性公共项目除了规模宏大之外,常常还具有结构复杂、涉及管理单位众多、专业化程度高、风险高等特点。

(三)公共项目的分类

公共项目既可依据项目所提供的公共物品种类的不同、项目经营机制的不同分类,还可依据项目执行主体的不同分类,亦可依据项目资金来源的不同等分类。

1. 依据项目所提供的公共物品种类的不同分类

依据项目所提供的公共物品种类的不同,公共项目可分为城市基础设施项目、教育项目、文化项目、公共卫生项目、体育项目等。城市基础设施项目主要包括能源项目如电力生产与输送项目,煤气、液化气与天然气生产和供应项目,集中供热项目等;水资源与给排水项目如水资源开发和利用、自来水生产和供应、雨污收集和排放、生产生活污水处理等项目;交通项目如道路修建项目,汽车、电动车、公共客运与货运汽车等交通工具运行项目,货物集散中地建设项目等;邮电通信项目如邮政设施修建项目、电信和信息网络建设项目;环境项目如环境卫生设施修建项目、园林建设项目、污染治理项目等;防灾项目如防洪、防火、防地面沉降、防风、防冰雹、防雪、防地震等灾害设施修筑项目。教育项目主要包括基础、高等、职业等普通教育设施和成人教育设施建设项目,这些项目为培养和提高受教育者认知和劳动技能、文化修养、道德水平等奠定物质基础。文化项目主要包括各类文化场馆如图书馆、文化馆、美术馆、博物馆、展览馆、科技馆、档案馆、广播电视台及其发射中心、电影剧院等建设项目,为培养人们的道德情操、提高社会文明水平提供实物平台。公共卫生项目主要包括医院、卫生所、防疫站、妇幼保健站、疗养院等建设项目,为治病、提高民众健康水平、增强民众体质提供技术条件。体育项目主要包括群众体育设施、专业运动训练场馆、体育竞技设施如体育场馆和运动中心、游泳馆池、射击场、训练房等建设项目,为人们健身、增强体质提供运动场所。

2. 依据项目经营机制的不同分类

依据项目经营机制的不同,公共项目可分为经营性公共项目和非经营性公共项目。经营性公共项目是指项目经营主体在经营过程中向消费者收取费用以获取利润的项目,又分为纯经营性公共项目和准经营性公共项目。其中纯经营性公共项目单纯以经济效益为目的,追求利润最大化,经营机制高度商业化;准经营性公共项目既追求经济效益也追求社会效益,经营机制是政府机制和市场机制的综合体。非经营性公共项目通常在运行过程中不向消费者收费或者只收取成本费,经营机制是公共服务。

3. 依据项目执行主体的不同分类

依据项目执行主体的不同,公共项目可分为政府采购项目和非政府采购项目。政府采购项目是政府将项目中涉及专业技术活动的任务委托给企业或社会组织,由后者承担生产或执行责任的项目,采购主体是公共部门。非政府采购项目指政府并不将项目中涉及专业技术活动的任务委托给企业或社会组织,而由自身承担项目执行责任;也指虽然是实施了采购,但采购主体不是政府的项目。

4. 依据项目资金来源的不同分类

依据项目资金来源不同,公共项目可分为政府出资项目、非政府出资项目和混合出资项目。政府出资公共项目是项目资金源于财政的公共项目,非政府出资公共项

目是项目资金源于企业或社会的公共项目,混合出资公共项目是项目资金由政府、企业和社会共同承担的公共项目。随着公共管理理论和实践的发展,在公共项目划分标准中,资金来源不同的标准已逐渐不再占据重要基础位置。

5.依据项目产出物形态的不同分类

依据项目产出物形态的不同,公共项目可分为公共非投资项目(公共非工程项目)和公共投资项目(公共工程项目),前者是没有实物资产形成的公共项目,后者是有实物资产形成的公共项目。公共投资项目(公共工程项目)主要包括基础性公共投资项目和公益性公共投资项目,它们既可以是经营性的,也可以是非经营性的,还可以是虽有利润但却难以收回投资或投资回收期较长的准经营性的。公共投资项目(公共工程项目)中最重要的一类是项目资金来源于预算内和财政预算外基本建设基金,或来源于纳入财政预算管理专项基金的用于基本建设投资的资金(如国债专项投资资金),或来源于财政担保的银行贷款,或来源于国际无偿援助建设资金或低息贷款等的政府投资项目。政府投资项目除了具有多投资于基础性和公益性设施建设这一特点之外,还具有投资项目规模大、影响面大、风险大,项目决策、组织实施和执行须经历严格的程序,项目过程受到广泛舆论关注和社会监督等特点。

三、公共项目管理

(一)项目管理

1.项目管理的含义

美国项目管理协会(Project Management Institution,PMI)在其出版的《项目管理知识体系指南》(Project Management Book of Knowledge,PMBOK)中认为,项目管理是把各种知识、技能、手段和技术应用于项目活动以达到项目要求,通过综合运用与整合包括启动、规划、执行、监控、结束等在内的管理过程来实现管理目的的活动过程。国际项目管理协会(International Project Management Association,IPMA)认为,项目管理是把方法、工具、技术和胜任能力应用在项目上以实现项目目标的管理活动。国际标准化组织 ISO21500 认为,项目管理是方法、工具、技术和胜任能力在项目上的应用。国内学者普遍认为,项目管理是运用系统理论和方法对项目及其资源进行计划、组织、协调和控制以实现项目目标的管理活动。上述观点包含着至少以下三个含义:第一,项目管理的对象是一个任务或活动;第二,项目管理属于管理范畴,需要发挥计划、组织、监督等职能;第三,项目管理是一个过程且有始有终,不会一直持续。

基于管理学和项目融合的视角,项目管理是为完成临时性任务或活动,特定组织在规定周期内以一定程序历经一个发挥计划、组织、监督等管理职能的过程,最终达

到目标要求。

由于历史的原因,人们对项目管理的研究主要是从确保项目尤其是工程具有技术执行效率开始,逐步形成了关于项目生产系统的知识体系,所以当前项目管理更多地被理解为:第一,它是具有专业主要是工程专业技术和知识背景的管理;第二,它是一种虽然不强求,但被公认为具有优良实战效果的关于项目的管理方法体系;第三,它对一项或一系列任务、活动实施管理,具有明确预定的目标;第四,它以完成管理任务即发挥计划、组织、协调、监督等管理职能为使命;第五,它由项目经理来实施,这决定了项目管理的一般意义更多体现在具体任务和活动的执行层面。

2. 项目管理的特征

相对于传统的重复性任务和活动管理,项目管理更加注重系统性,更具创新性,更强调个人负责。

(1) 系统性。项目的临时性决定了特定任务的完成过程会出现许多未知的人、事、物等问题,这些问题既存在于项目内部也可能存在于环境中,更为重要的是解决这些问题往往没有更多的现成经验可以借鉴。为此,必须系统地制定、组织实施和执行任务,并系统防范风险。具体而言,项目管理既重视任务分解也重视任务整合,既重视上游也重视下游,既重视纵向任务管理也重视横向任务管理,既重视各领域任务管理也重视整体任务管理;项目管理既不是整体论也不是还原论,而是整体论与还原论的统一,是对整体论与还原论的超越即系统论,遵循“整体论—简化论—整体论”的循环。

(2) 创新性。项目的临时性决定了项目中存在许多先前未曾遭遇的人、事、物的问题,为管理者创新性地解决问题提供了理由。项目管理创新是有条件的:其一,创新管理是在继承前人管理经验、知识和成果上的管理,不存在没有继承的创新管理;其二,创新管理是对最新科学技术综合应用的结果,不存在没有科技发展支撑的管理创新。项目管理创新是有较高失败风险的,为了避免失败,管理者通常会预设管理方案并对方案进行筛选,淘汰的方案一般会成为管理技能储备。

(3) 个人负责。项目管理职能主要由项目经理承担,项目责任主要由基于团队管理的个人负责。在较小规模的项目中,项目经理可以是唯一的项目管理人员。在较大规模的项目中,项目经理领导少量专职项目管理人员从事管理工作。在超大规模的项目中,项目经理掌控项目管理的基本权力并承担管理责任,同时将具体管理任务分派给其他管理人员,构成一个专职的项目管理队伍。

3. 项目管理的内容

项目管理内容非常广泛,就管理过程而言包括以下五方面内容。

(1) 项目定义。项目定义是指在管理职责范围内对要完成的任务进行界定,主要包括任务范围、任务目的、任务目标、任务结束确认方式以及任务完成的条件、风险和障碍等。