
四川大学网络教育学院

<http://www.scu.edu.cn/> 本科生(业余)毕业论文

题 目 厦门市政府投资建设项目

管理模式探索

办学学院 建筑与环境学院

教学部（校外） 漳州职业技术学院

专 业 土木工程管理

年 级 03 春

指导教师 张劲农

学生姓名 张伯晶

学 号 DI1031TA048

2005 年 3 月 25 日

厦门市政府投资建设项目管理模式探索

学生：张伯晶

指导教师：张劲农

摘 要

论文简要介绍目前我国政府投资建设项目的管理基本状况，分析了计划经济体制下政府投资建设项目的管理存在的主要问题，对比分析了国内外政府和地区投资建设项目的管理模式，介绍了厦门市在政府投资建设项目的管理方面进行的尝试，针对厦门市现在采取的政府投资建设项目的管理模式提出了一些建议：1、随着我国市场经济的不断完善和我国经济全球化进程的加快，计划体制下形成的政府投资建设项目的管理模式已严重阻碍了经济发展，加大政府投资建设项目的管理模式的改革势在必行。2、结合厦门市的当前政府投资建设项目中存在的问题提出了相关改革措施的建议。3、提出了厦门市改革方案设想，即近期：单项改革、逐步向国际惯例接轨；中期：设立建筑工务局；远期：实现政府投资项目的私人融资方式，即 Private Finance Initiative, 简称 PFI。

关键词：投资 建设项目 管理模式

Explore for the mode of building management invested by xiamen government

Student: Zhang Bojing

Supervisor: zhang jinnong

Abstract

The paper introduced the present situation of building management invested by government, analyzed main problems existed building management invested by government under planned economy, compared the mode of building management invested by domestic and overseas governments, introduced the new attempt in building management in Amoy, and put forward some suggestions according to the current mode of building management in Amoy: 1. With the continuous perfection of our country's market economy and the progress of economy globosity, the mode of building management invested by government under planned economy has severely blocked the development of economy, and it is necessary to reform the current mode of building management invested by government. 2. Giving some advices on the correlative innovation measures combining with the questions of current construction project invested from Amoy city planning. 3. Putting forward the reformatory strategies. namely, in the near future, single reform is gradually close to international traditions; in metaphase, build up the Department of Industry; in the specified future data, Private Finance Initiative will be come true(PFT).

Keywords: investment construction project management mode

目 录

前言	1
1.我国政府投资建设项目管理模式的现状.....	1
1.1 目前我国政府投资建设项目的管理的基本状况.....	1
1.2 我国政府投资建设项目的管理方式的弊病分析.....	1
2.国内外政府、地区政府投资建设项目的管理模式分析	2
2.1 发达国家和地区政府投资建设项目的管理模式的特点	4
2.2 国内发达地区政府投资建设项目的管理模式.....	5
3.厦门市政府投资建设项目的管理模式的改革探索	6
3.1 厦门市政府投资建设项目的概况.....	6
3.2 厦门市政府投资建设项目的管理急需解决的问题.....	7
3.3 对厦门市政府投资建设项目的管理模式改革的建议.....	8
3.3.1 对非经营性政府投资建设项目设立专门的管理机构进行管理.....	9
3.3.2 对经营性的政府投资建设项目实施项目法人制.....	9
3.3.3 私人融资方式	9
3.3.4 厦门市政府投资建设项目的管理模式改革的目标.....	10
3.4 厦门市政府投资建设项目的管理模式改革尝试.....	10
3.4.1 工程代建制	10
3.4.2 招标投标制	11
4.建立适应经济发展的政府投资建设项目的管理模式对策	14
4.1 建立许可人士制度和保险制度.....	14
4.2 发挥行业协会的作用.....	15
4.3 修订合同文本.....	15
4.4 建立承包商、材料供应商准入许可制度.....	16
4.5 建立劳工管理制度.....	17
4.6 重新定位政府投资建设项目工程监理制度	17
4.7 设立建筑工务局.....	18
4.8 建立政府投资建设项目的私人融资方式.....	18
5.结论	18
参考文献	18

前 言

厦门市由厦门本岛和围绕本岛的海沧、集美、同安、翔安四个行政区组成。近 20 年在改革开放、招商引资过程中,厦门市将建设重点放在厦门本岛,厦门本岛面积只有 130 多平方公里,厦门岛基础设施日益完善,但招商引资的主要硬件——土地价格居高不下,厦门市经济规模(GDP 总量)难有较大幅度提高,难以形成完整的产业链。长江三角洲、珠江三角洲、环渤海湾经济圈的形成和西部大开发的深入,区域性的经济竞争日益激烈,为提高厦门市的经济竞争力和经济总量,市委、市政府制定建设海湾型城市的规划,在岛外四个区大规模投资建设基础设施和社会文化事业项目。如何通过建立合理的、适应市场经济的政府投资建设项目管理模式,强化政府投资项目的管理,使有限的财政资金发挥最大的效益,正日益受到社会和公众密切的关注。本论文将理论与实际相结合、对比分析与归纳总结相结合,运用现代项目管理的理论,提出了政府投资建设项目管理模式,必须随着社会经济发展而不断调整 and 改革。

第一章 我国政府投资建设项目管理模式的现状

1.1 目前我国政府投资建设项目管理的基本状况

(1)方式多样。随着多元化投资主体的格局逐步形成,建设项目管理方式也出现了多种形式。目前,全国各地对政府投资建设项目的管理方式有以下几种:项目法人型、工程指挥部型、基建处(室)型、专业机构型。

(2)做法不一。缺乏统一的管理制度和规则,各个城市做法不一,在体制和管理方式上基本上是各自为政。各个地方基本上是根据自己的需要来确定政府投资建设项目如何来管。

(3)管理分散。沿袭政府投资建设项目的传统管理理念和模式,虽然结合本城市的需要有所改进,但主流模式仍然是以非专业的分散管理,业主自建自用为特征。管理责任主体未落实,责任体系不健全;不重视专业机构的建设,不重视专业人士的作用,没有充分培育和利用中介组织;资金所有人和使用人的定位不明确,缺乏接受公众监督的意识。

(4)着手改革。许多城市对于政府投资建设项目管理已经在着手进行改革,改革的趋势是专业化的集中管理。

1.2 我国政府投资建设项目管理方式的弊病分析

(1)非专业化管理的问题突出。

我国一般是根据项目的需要临时设立项目管理班子,管理者多不是专业人才,许多人不了解国家的有关法律法规和工程建设的标准规范,不熟悉法定建设程序,甚至缺乏起码的工程建设知识,而且,这些临时班子的负责人多由单位或地区的行政领导担任,在实践中也出现了一些违反工程建设基本规律和客观科学规律的问题。由这些外行业主进行政府投资建设项目的管理,会导致工程建设过程中投资浪费,建设效果差,甚至产生了质量、安全问题。

(2)机构重复设置,浪费现象严重。

目前,大量政府投资建设项目是由使用单位组建项目管理班子,搞“大而全、小而全”,造成社会资源的重复配置,浪费了大量的人力、物力、财力。且非专业性的临时性机构介入政府投资建设项目管理具有偶然性和间断性,难于完成经验的积累工作,管理水平无法有效提高,业主的各项责任难于真正落实。

(3)“投建管用”同位一体化现象非常严重。

一是我国目前大量政府投资建设项目是由使用单位组建项目管理班子,造成投资管理、建设组织实施管理、建设监管和工程使用单位四位一体的现象。建设的组织实施与工程成果使用单位分不清。使用单位充当业主,在工程建设中,为了追求自身利益,擅自扩大规模,提高建设标准,甚至故意搞钓鱼工程,导致大量的工程概算超估算、预算超概算和决算超预算的“三超”现象发生。更有甚者,不乏管理者利用职权,贪污腐败,扰乱了建设市场的正常运行。**二是**建设项目的投资管理、组织实施管理和建设监管同位一体。由于政府的行政管理职能和具体项目的实施管理职能没有分清,又缺乏完善的监管体系,政府作为政府投资工程的业主,集运动员与裁判员于一身,其间规则制定的公正性和规则执行的透明性说不清道不明。有关建设市场和建设管理的法律法规对政府投资工程缺乏约束力,形成了业主行为的不规范现象严重,并且已成为建筑市场秩序混乱的一个重要根源。

如上所述,现行的政府投资建设项目管理机制未能完全适应市场经济体制的要求,因此,改革政府投资建设项目的管理模式势在必行。按照建设政企分开的投融资体制的要求,今后政府一般不对竞争性项目直接投资,而转向社会公益性项目和部分基础设施项目,这种转变也为新的政府投资建设项目管理模式的建立提供了更多的机会和条件。

第二章 国内外政府、地区政府投资建设项目

管理模式分析

2.1 发达国家和地区政府投资建设项目管理模式的特点

发达国家和地区政府经过数十年甚至上百年的摸索，逐步形成适应市场经济发展的各具特色的政府投资建设项目管理模式。虽然不尽相同，但有许多共同特点，对厦门的政府投资建设项目管理具有很好的启示借鉴作用。

(1)实施政府投资建设项目管理是政府的一项重要职能。发达国家和地区政府将对于政府投资建设项目的直接实施管理当作是政府的一项重要职责，都设置实施政府投资建设项目的专门机构。

(2)政府投资建设项目管理实行相对集中的专业化管理。由政府专业机构行使业主的职能，对政府投资建设项目的实施进行全过程的集中管理，建设完成后，再交付使用单位使用。集中采购有利于提高运行效率，通过合并采购或增加采购量而降低价格，且便于管理，使政府的规则更容易得到理想的实施。我国现行的采购法和招标投标法更多地考虑公平和反腐倡廉关口前移问题，对于效率的考虑比重较小。

(3)政府投资建设项目管理严格按规则办事。设有专门的法律法规和专门的合同。因此，从政府投资工程管理的需要来改进和完善我国建设工程管理的法律法规制度，是必须进行的一项工作。可以有效地避免人为因素，排除出于不同利益目的的管理干扰，保证政府投资建设项目达到预想目标。

(4) 机构之间权力、责任匹配，互相之间制约。使用单位、财政、预算部门以及议会在工程的建设过程中具有不同的法定职责，在工程的不同阶段发挥其作用。使用单位提出需求并参与设计审查、以及交付验收；议会对工程是否建设以及投资规模具有最终的决定权，建设部门参与前期的可行性研究、概预算编制并负责建设实施，甚至管理和维护；财政、预算部门要对工程预算进行审查并进行集中支付。这样职责清楚，彼此制约，各部门可以专著于职能范围内的事情。

(5) 政府投资建设项目的透明度极高。任何人对于政府投资建设项目的实施过程都可具有知情权，政府投资建设项目要接受多方面的监督：一是建立严格透明的操作程序，从制度上保证工程管理的有效进行。二是严格的外部监督体制，承包商如认为政府投资建设项目管理部门如有不规范的行为，可以向有关监督部门投诉。这一管理理念对我们管理政府投资建设项目具有重要借鉴意义。

(6)充分依靠专业人士和中介组织。一方面，表现在政府的专业管理机构本身就主要是由建筑师、工程师、合同律师等专业人士构成；另一方面，还表现在政府除了自身对项目进行管理外，一般都按照规定的程序选择和委托相应的工程咨询公司来管理，政府实施

监督。这些专业人士是在政府的严格管理之下或由专业协会、学会组织进行注册的，由于专业人士受到风险责任制度、无限经济责任和责任保险制度的约束，形成了整个工程咨询行业人员必须向政府负责、向业主负责的运行机制，调动起了专业人士和机构的责任心。

(7)建立健全的项目决策机制和监督机制。在项目前期决策阶段非常重视项目的可行性研究工作，工可的深度比国内要深得多，决策建立在项目的研究上。项目的决策由政府及相关部门掌握，如美国的政府投资建设项目必须经过同级财政部门及议会的批准方可实施。同时，对加强项目的监督审查机制都予以高度重视，成立专门机构负责政府投资项目的审计工作。

(8)承包商资质管理。英国应用“审查清单”选择承担政府投资建设项目的承包商；香港工务局将承建政府工程的承建商进行分类，每年在《香港政府宪报》上刊载经其认可的承建商名册；美国则采取承包商信誉约束机制，选择承包商主要依据其业绩和信誉。

2.2 国内发达地区政府投资建设项目管理模式

自 90 年代中期，我国各地对投资建设项目管理模式的改革都进行探索。各地在改革中基本上都体现了这样的思路，即政府投资建设项目管理模式应改变过去投、建、管、用不分，以临时性、分散性、自营性为基本特征的小生产式的管理方式。由专业性的管理机构对政府投资工程实现相对集中的管理，实现投、建、管、用的分离。

(1)北京市、重庆市对政府投资建设项目管理方式的改革

九十年代中后期以来，北京市政府成立了一个重大工程建设办公室，负责北京市几十项重大建设项目建设的管理工作。

重庆市按照对于政府投资建设项目实行建设、管理、使用分离，建设由建设行政主管部门实施，管理由国有资产管理部門实施，使用交给使用部门的思路。成立了城市建设发展有限公司，专门负责政府投资建设项目的管理。

(2)深圳市对政府投资建设项目管理方式的改革

在 2001 年进行的机构改革中，经市委常委会批准，深圳市建筑工务局正式成立。其主要职责是负责政府投资的市政工程和其他重要公共工程建设管理，代表政府行使业主职能。工务局为事业单位，经费由财政全额拨款。对承建的政府投资建设项目一律实行“交钥匙工程”。

(3)上海市对政府投资建设项目管理方式的改革

上海市政府投资建设项目管理方式的改革自 2001 年启动。改革主要做以下三个方面的工作：一是调整政府有关投资管理职能；将一批政府局有关投资管理的职能移交政府性投资公司。二是完善

政府性投资公司职能。政府对公共项目投资的职能，主要通过投资公司的运作加以履行；政府对公共项目的建设管理，主要通过投资公司和社会中介组织（工程管理公司）行使。三是培育与发展一批工程管理公司。在改革后的体制中，投资公司被赋予了更大的责任，确立了投资主体的地位，由其负责实施的工程可采取“总承包”和“代建制”两种建设方式；工程管理公司作为业主的代表，在采用“代建制”建设方式下的政府投资工程中，接受委托对工程建设项目进行专业化管理。

(4) 厦门市对政府投资建设项目管理方式的改革

厦门市于 1993 年始逐步试行工程项目代建制，主要内容是将政府投资建设项目管理委托给有房地产开发资质的公司实行代建。2001 年以后代建委托实行招标投标制度，代建单位的选择范围扩展到甲、乙级监理、咨询公司和一级以上施工企业。2003 年在政府投资的基础设施项目上实行业主招标投标制，改变了以往将建设任务直接委托给政府性质的工程管理公司的做法；同时推行由政府直接招标选择监理（顾问）公司的做法，以解决政府监督力量不足的问题。并逐步向国际惯例接轨，在业主招标和工程施工招标中，推行经评审的最低投标价中标制度和工程保险制度。

第三章 厦门市政府投资建设项目管理模式的改革探索

3.1 厦门市政府投资建设项目概况

目前厦门市政府投资建设项目建设管理模式主要有项目法人型、工程指挥部型、基建处型、专业机构型。

(1)项目法人型：主要针对我市的大型政府投资建设项目中的盈利性项目。主要有厦门机场、厦门大桥、海沧大桥、东渡港、海沧港区和东通道等项目。

(2)工程指挥部型：该机构一般临时从政府有关部门抽调的人员和从企业借用的人员组成，负责人为政府部门的主管领导，当工程项目完成后，即宣布解散。主要有鹭江道改造工程、厦禾路改造工程，建设部住宅试点小区瑞景新村、国家会计学院、联检楼、会展中心等工程项目。

(3)基建处型：一些政府组成部门主要是文化、教育、体育、卫生和集美学村、厦门大学等均设有基建处，基建处主要负责具体项目的实施。

(4)专业机构型：有政府机关型、事业单位型和企业型三类

①政府机关型是由政府主管部门直接负责政府投资建设项目的建设管理。我市的统建房、经济适用房由附设在市建委的厦门市住宅建设办公室负责项目的策划、资金筹集、建设实施、分配销售、

债务偿还和过渡管理委托等。

②事业单位型是在政府组成部门下设立专门的事业单位，公司为非盈利性机构，专门负责政府投资的部分市政基础设施项目的实施管理。有交通委下属的公路局、市政局下属的市政指挥部等。

③企业型是在项目计划确定后，由有关政府部门（主要是市计委）委托一家政府性质工程管理公司代行业主职能，负责政府委托的项目的建设管理，由该公司负责全过程的建设实施管理。如交通委下属的市路桥投资建设总公司，海沧管委会下属的海沧投资总公司，港务局下属的市港务集团工程公司、同安区属的同安路桥工程公司等。

3.2 厦门市政府投资建设项目管理急需解决的问题

(1)重视前期工作管理，加强设计管理。

项目建设的前期工作，一般包括项目立项、资金筹措、规划设计、征地拆迁以及工程招投标。政府投资建设项目的规划设计大多采用公开招标方式，决策部门选择中标方案时，大多只关注方案的艺术性、观赏性、思想性和功能性，缺乏对经济性的认真分析。规划设计部门注重对规划方案的技术性指标控制，而不具备系统进行技术经济分析的职能。因此，要使规划设计既满足功能需要，又代表社会经济发展方向，同时还符合经济合理性的要求，则必须进行全面的图纸审查和深入细致的设计优化。通过图纸会审，寻找设计缺陷，在满足要求的功能、标准、档次和安全的前提下，进行合理的设计优化和方案调整，以充分挖掘投资节约潜力。设计单位、施工单位、资产管理单位，以及建筑相关专业的专家共同会审，从建设项目全生命周期成本分析的角度，评价项目一次性建设费用投资和长期运营费用的利弊得失，然后据此作出方案的优化调整，从而有效地进行项目投资及进度控制。必须分阶段强化成本控制，建设投资控制的一个重要前提，是要准确地估算项目在确定档次、规模和标准条件下的投资成本。在我国，对项目投资成本的估算是随项目实施阶段的深入而分为概算、预算、决算（或结算）三个层次。每一个阶段的成本估算都会因为项目设计深度及内容变化而出现相应的变化。一般而言，处于投资受控状态下的成本适当变化应当是合理的。但无论如何不得突破立项批准的概算。

(2)建立部门之间的制衡机制。由使用单位提出工程的使用要求，由市人大做出建设与否的决策，非经营性政府投资建设部门须参与可行性研究，财政部门根据建设单位签证，按进度将工程款直接拨付各类工程承包单位。

(3)加强对政府投资建设项目管理人员道德规范的教育和监管。在选拔和任用政府投资建设项目管理人员时，必须考虑其是否有清

白的经历，以后除了不断地对其进行技能培训外，还要为他们制定相应的行为准则或职业道德规范，不间断地进行教育，规范其行为。

(4)建立严格的内部控制制度，防止个人舞弊。实践证明，有效的内部控制制度可以使责任固定，不但有助于保证工作高效运转，同时，在各个工作环节的权力制衡机制还可以有效地防止个人舞弊。

(5)加强外部监督，防止组织舞弊。根据发达国家的经验，经常和及时的审计是防止组织舞弊的有效手段。结合厦门的实际，除了加强财政和审计部门的双重审计以外，还可发挥纪检、监察部门的作用，有效地进行监督。

(6)建立简捷可行的承包商、从业人员的准入许可制度。为了有效的遏制承包商的舞弊行为，可以要求承包商在参与政府投资建设项目时，必须提供有关资料来证明自己没有偷税漏税、违法、违约、行贿的前科。也可以考虑建立政府投资建设项目认可的承包商、从业人员名册。

(7)政府投资建设项目要实行特殊的合同条件与造价管理机制。

一是合同条件。应为政府投资建设项目编写特殊的施工合同条件，其中应强调政府投资建设项目的业主可根据承包商的表现，随时决定解除合同，同时还可以有特权在为了政府利益时而中止合同。合同中也要列出在支付时的一些特殊程序，比如竣工结算时应接受财政与审计部门的审查、批准后方可支付。二是造价管理机制。采用公开招标方式并强化市场定价原则；应建立政府投资建设项目招标信息指定媒体，应强化政府投资建设项目计价依据的管理。

(8)政府投资建设项目要实行工程担保与工程保险。政府投资建设项目不能承担较大的合同风险与工程风险，解决办法是对政府投资建设项目实行工程担保与工程保险制度。承包商必须提供履约保函，作为政府投资建设项目承包市场的准入条件；政府投资建设项目应单列工程保险费，保障政府投资建设项目的风险能通过保险公司转移，确保政府投资建设项目的成功。

3.3 厦门市政府投资建设项目管理模式改革的建议

一是将政府投资建设项目与非政府投资建设项目严格地区分开来，对两类投资建设项目实施不同的管理。前者强调由政府设立专门的项目管理机构，借助社会中介机构的力量直接实施管理；后者则强调用市场的办法进行调控，政府只管建筑市场秩序，建筑物安全、施工安全和环境、卫生等。二是将政府投资建设项目进一步区分为非经营性政府投资建设项目和经营性政府投资建设项目，分别实行不同的管理方式。对经营性政府投资建设项目仍然坚持项目法人责任制，对非经营性政府投资建设项目设立专门的管理机构进

行管理。

3.3.1 对非经营性政府投资建设项目设立专门的管理机构进行管理

过渡期内，继续推行“工程代建制”。条件成熟时，可仿照我国香港地区的做法，由政府组建建筑工程局，该机构管辖范围应为除水利、农业、交通的全部财政投资建设项目，机构属性定位为政府投资工程的“专业化项目管理单位”，不具有政府的行政管理职能。该机构的任务是对非经营性政府投资建设项目的实施全面负责，包括：投资成本控制、进度 / 工期控制、质量控制、合同管理以及其他项目管理工作。在工程建设管理中应严格遵守管理规则，发挥市场机制作用，充分利用各类工程承包企业和社会中介机构参与项目建设管理工作。采用这种管理模式的项目，其建设方式仍应以目前国际上流行的传统模式（即实施建设监理制的传统的施工总承包方式）为主，同时通过制度创新，推行许可人士制度和保险制度、承包商和材料供应商准入许可制度、工程担保和工程保险制度来确保政府投资项目的建设成功。

3.3.2 对经营性的政府投资建设项目实施项目法人制

如供水、供电、供暖、排污、机场、道路、桥梁等基础设施和基础产业以及公共企业，其公共支出的供给方式应该实行以市场为主，政府资助为辅的原则。对大中型项目，政府可以采取一定的投融资手段参与建设；对某些市场化程度较高，社会效益大的项目，政府还可以通过注入资本金参股的方式提供资助和支持；对完全可以由市场解决的项目财政将不再安排资金。采用这种管理模式的项目，其建设方式可应用项目总承包方式，由政府部门采用竞争性招标的方式选择总承包商（即厦门市目前实施的业主招标投标制度）。为了解决因同一实体负责设计与施工，减弱了工程师与承包商之间检查和制衡的作用，以及工程设计可能会受施工者的利益影响的缺陷，应对建设环节进行改革和实施制度创新：一是重新定位工程监理制度，将现行的监理（顾问）公司的招标投标和合同委托都是由总承包商组织实施的做法改为由政府组成部门代表政府通过招标确定监理（顾问）公司，且直接与监理（顾问）公司签订委托合同，使监理（顾问）公司独立于中标的总承包商开展工作，并代表真正的业主—政府对中标的业主实施监督管理。二是实行许可人士制度和保险制度、承包商和材料供应商的准入许可制度、实行工程担保和工程保险制度。承包商必须提供履约保函，作为政府投资项目承包市场的准入条件；政府投资项目应单列工程保险费，保障政府投资建设项目的风险能通过保险公司转移。另外，对一些投资额较大，投资周期长，项目收益的不确定性大的基础设施建设项目可考虑试点 BOT 建设方式。

3.3.3 私人融资方式

将来参照发达国家和地区政府在改善公共设施投资的管理中利用私人资本融资投资功能，建立政府监督管理下私人资本对公共设施建设的“融资——设计——建设——经营——移交”一体化的管理模式（即私人融资方式：PFI）。采用这种管理模式，政府主管部门应对项目进行设计、施工、经营全过程一体化招标，使项目公司在合同期限内集产权、建设与经营三权为一体，将项目开发过程中的大部分风险转移给私有机构，使项目的开发、运营更具效率。在这一模式中，对于经营性的政府投资建设项目采取自由竞争方式，经政府招标投标签约后，由私人企业出资建设和运营管理，建成后向社会收取服务费回收投资。对关系国计民生的重大基础设施项目，政府则实行特许权项目管理，给出资企业一定的收费权。对适用于私人企业投资、为社会提供市政服务的公共设施，则采取通过服务性收费回收投资和政府依据项目建设、运营管理的不同时期实行财政补贴的合作方式。对适用于纯粹为社会服务，不能回收投资，或者不宜通过收费回收投资的项目，如高速公路，则实行私人企业出资建设和运营管理，政府出钱向投资者购买服务的方式。政府与投资者就授权服务期限和付费标准签定购买服务合同，按购买服务的数量和质量区别付费，以保证私人企业回收投资。需要注意的是该模式牵涉到许多技术和社会问题，相应的政策和法规亟待制定和完善。

3.3.4 厦门市政府投资建设项目管理模式改革的目标

根据以上分析比较，笔者认为厦门市政府投资建设项目管理模式改革的近期目标是完成单项改革，逐步向 WTO 要求和国际惯例作法接轨。主要是实行前期工作招标代理制、代建招标制和业主招标投标制、重新定位政府工程监理制度、实行经评审的最低投标价中标制度、建立许可人士制度和保险制度、实行承包商和材料供应商准入许可制度、实行工程担保和工程保险制度、修订合同文本、转变政府职能加强行业协会作用、推行劳工培训和技能鉴定制度。中期目标是设立建筑工务局。分两步走：第一步先在建设行政主管部门内设立政府投资建设项目管理专门机构，由建设行政主管部门负责组建，人材来源于建设行政主管部门，主要管理政府投资建设的市政工程项目、“一次性业主”的房屋建筑工程项目，公益性工程项目；第二步是在上述政府投资建设项目管理专门机构的基础上由市委、市政府设立建筑工务局，负责对行政区域内的政府投资建设项目实施直接管理，收回各行业行政主管部门对本行业内政府投资建设项目的监督管理权。远期目标是实现政府投资建设项目的 PFI（即私人融资方式 Private Finance Initiative）。

3.4 厦门市政府投资建设项目管理模式改革尝试

3.4.1 工程代建制

工程代建制：厦门市政府投资建设项目管理模式改革试点始于1993年的厦禾路改造工程。市政府成立了厦禾路旧城改造指挥部，负责项目的策划、设计、招商引资，融资、拆迁安置和工程建设。由于人手有限，近2500套的安置房建设任务成为一个难题。经指挥部研究，决定将安置房建设任务直接委托给市住办和一些有实力的国有房地产开发公司，代替业主进行开发建设，指挥部与受委托单位按实结算，并支付给被委托单位3%的工程建设管理费。此后相当长的一段时间，我市的统建房均是直接委托给国有一、二级房地产公司代建，基础设施工程项目委托给几个政府性工程管理公司代建。厦门市建委于2001年7月下发了《厦门市重点工程建设项目代建管理暂行办法》。规定市重点工程建设项目代建是指财政投融资的市重点工程项目通过委托的方式，将建设单位的项目法人责任事项交由熟悉建设程序和建设法律、法规规定、具有较强经济和技术力量，且符合资格条件的企业或机构进行项目的管理工作。由此确定了代建制度的定义以及代建制度的适用范围，同时在该文件中还规定了代建单位的资质管理、代建单位招投标和代建的管理监督等内容。该办法及时地规范了当时厦门市政府投资建设项目的建设的管理行为。

在总结经验的基础上，2002年3月厦门市政府转发了厦门市计委、建设局、财政局关于《厦门市级财政性投融资社会事业建设项目代建管理试行办法》。该《试行办法》将实施代建的项目范围进一步扩大。完善了市级财政性投融资建设的社会事业项目代建制度，明确项目业主、代建单位双方的责、权、利。该《试行办法》还要求：业主在项目获准后，将整个建设项目的前期准备、实施、竣工验收以及项目建设工程质量、投资控制等全部工作任务委托给具有相应代建资质的单位进行建设管理，确定了代建单位在项目代建中的具体工作任务。为了便于实际操作和明确责任，同时配套出台了《厦门市市级财政投融资社会事业建设项目代建管理招标投标实施细则（试行）》，规范了代建单位的选择方式，还制定了《代建管理合同》，通过合同使业主单位和代建单位的责、权、利进一步明确。

实施代建制有如下几个优点：一是政府财政投资的社会事业项目实现了专业化的相对集中管理；二是转变了政府职能，减小了政府相关部门压力。充分发挥了社会化分工的优势，使政府投资建设项目的建设、监管实现了分离。政府部门从项目的具体实施者变成了真正对项目实施监督的监管者；三是充分利用代建单位的专业优

势，提高了政府投资工程整体的建设水平；四是有利于落实责任制，对于实施代建制的项目业主单位和代建单位要通过签订合同来确定双方的责任。

厦门市实施代建制没有解决好的问题：一是在《试行办法》中没有明确规定对代建工作实施监管的具体管理部门。由于主管部门不明确，对代建单位的招投标、签订代建合同等工作就无法实施必要的监控，为将来项目的顺利实施埋下了隐患；二是代建费偏低。

《试行办法》和相关文件中没有明确设置代建费取费下限和严格的标准，各代建单位在投标中存在抢标、非理性竞争的现象，使代建费一降再建，这种做法很可能会将代建单位抢标竞争的风险转嫁到对项目的管理力量投入上，影响到项目代建管理质量；三是没有对实施代建制度的政府投资建设项目建立一个量化的考评指标，对代建单位的工作情况和项目实施代建的效果作出比较科学合理的评价。在招标评标时缺乏相应的基础数据；四是业主越权干预项目管理的行为仍有存在；五是一些项目代建水平仍然不高。

3.4.2 招标投标制

为解决政府投资建设项目中普遍存在的“三超现象”，厦门市今年来推行在大部分的政府投资的基础设施项目上实行业主招标投标制度，监理招标投标制度。

(1) 业主招标投标制度

项目确定后，市计委委托一个业主单位或设计单位完成项目的前期工作（至初步设计完成止）。以该初步设计方案为基本招标文件的基础，面向原承担市基础设施建设管理任务的单位招标，事业单位、企业单位均可以参加投标。由于引入了竞争机制，充分调动了投标单位的积极性，各单位在方案优化方面（亦即前期工作）的资源投入多，详细核估工程施工的中标价，对所有场地进行了必要的地质补勘，详细测定企业的预计利润。每个工程的中标价均比市计委拟定的概算（标底）低 35%--40%，节约了大量的政府财政资金。存在问题：一是受计委委托实施前期工作的一些业主认为该项目将来的中标人不一定自己，在前期工作的实施中马虎应付或故意隐瞒一些可能对项目产生重大影响的问题，而这些问题可能在将来的投标过程中对自己有利；二是由于参加投标的企业单位数量有限，出现了围标串标的倾向，中标价抬至标底价附近；三是合同条款不够严密，扯皮的空间很多，而招标方由于人员专业程度不够高，一些事情议而不决，影响了工程的顺利进展。

(2) 监理招标投标制度

通常政府投资建设项目监理公司的招标投标和合同委托都是由实施项目管理的业主单位组织实施，现行则改为由政府组成部门

代表政府通过招标确定监理公司，且直接与监理公司签订委托合同，使监理公司独立于中标的业主开展工作，并代表真正的业主——政府对中标的业主实施监督管理。该机制的建立有效地提高了中标的业主按照投标承诺和合同约定履约的自觉性。

(3) 工程施工的招标投标制度

厦门市建设工程招标投标工作的发展经历了探索，完善，不断探索，不断完善的过程。早在 1984 年，厦门就率先开放了建筑市场，推行建设工程施工招标投标制度。1996 年以来，厦门市着手探索建立有形建筑市场，同年 10 月，正式出台了《厦门市建设工程施工招标投标管理办法》（地方法规），随即在全省率先成立了第一家有形建筑市场。2003 年 4 月以前，厦门市工程施工公开招投标评标采用综合评分法，即高分的中标。2003 年 4 月 1 日，厦门市开始新一轮深化建设工程招投标制度改革，在政府投融资和国有资金项目施工招投标中全面推行经评审的最低投标价中标制度。为了使该办法在实际运用中凸显其先进性和优越性并取得良好效果，厦门市采用了“最高控制价和风险包干”的招标模式，并紧紧围绕“低价中标、风险包干、标后监管、市场清出”四个关键环节，出台了《厦门市建设工程最低投标价中标实施办法》，主要从以下几个方面进行了制度规范：一是实行工程量清单报价招标。通过深化工程量清单招标，以实现风险的合理分担，明确承发包双方的责任。同时促进招标人做深做细前期准备工作，主要是地质勘察、施工图设计等关系投标报价的工作；促进投标企业把主要精力放在加强企业内部管理和对市场各种因素的分析及建立企业内部价格体系上；二是推行工程招标最高控制价招标。不设标底，由招标人根据工程预算价、工程特点及市场行情确定工程招标最高限价并在截标前公布，投标报价超过控制价的将被视为无效标，使控制价更能接近市场价，避免哄抬标价，防止国有资金流失，也从机制上解决漏标问题；三是建立投标成本界定方法。将成本分为不可竞争成本和可竞争成本，明确不可竞争成本的费用包括劳保费、建筑税金、法定规费、安全文明施工费等，并规定不可竞争成本的费用不得降低标准进行竞价，可竞争成本的费用可以在不低于企业成本的基础上自主竞价。同时还进一步对各项可竞争成本费用分别设计了一条控制其投标单价与市场平均行情价的相对百分比线来衡量投标人的报价是否合理，称为最低控制线。低于控制线的报价，若投标人不能说明降低理由的，将被视为低于成本报价竞标；四是规定劳保费安全文明施工措施费为不可竞争费用计入投标报价并单列，专款专

用,以保证职工利益和安全生产文明施工;五是实行投标承包风险包干制度。综合报价必须体现风险包干费用,投标人一旦中标,即按中标价签订合同,对风险包干范围内的工程造价包干,施工过程和竣工结算时不得追加合同价款,从制度上杜绝了低价抢标高价索赔,结算时严重超标的现象;六是实行工程风险担保制度。实行工程投标担保、工程承包履约担保、工程款支付担保制度。为防范不合理低价的出现,中标人在签订合同时除必须提交 10%履约保证外,还必须提交被评标委员会认定的其中报价项目存在风险部分的保证金(指被认为其报价可能低于其企业成本的那部分项目的报价差额);七是合同主要条款随标书发放。从强化对招标文件和合同文件管理入手,明确强调了承发包双方的权利、义务、责任,防止中标后因责任不清导致合同谈判时相互扯皮,影响工程施工的正常进行。同时还强化对中标单位承诺人员、设备到位的检查管理;八是建立标后项目施工和监理行为跟踪监督及动态考评制度。考评结果定期在“厦门建设工程招标投标网”公布并作为企业资质晋升年检、投标入围、执法监督等方面的重要依据;九是坚决执行责任追究和市场清出制度。探索建立行业自律惩戒和企业信用制度,严重违规违约的停止直至禁止其参加投标的资格。

2004 年 10 月 1 日,为了从机制上更有效地遏制泄露潜在投标人以及围标串标、买标卖标等行为,厦门市在财政投融资和国有资金项目施工招标投标中实行“背靠背”式投标模式。该模式包括以下措施:一是发售招标文件实行不记名制度,投标人购买招标文件不必提交任何证明;二是原则上不在组织招标答疑、踏勘现场,解答投标疑问实行网上答疑制度;三是改资格预审为资格后审,在开标后再对投标人资格进行审查;四是资格审查内容尽量简化,资格后审评审委员会与评标委员会分离;五是有关招投标活动不强制投标人参加;六是规定不得限制投标人数量。2005 年第一季度厦门市建设工程施工招标投标共计揭标 117 个,其中公开招标 88 个,邀请招标 29 个,工程预算总价 34.71 亿元,总中标价 26.48 亿元,降低工程造价 8.23 亿元,根据工程投标报价分析基本上没有出现围标、串标情况。

目前存在的问题:一是部分投标人的投标报价还不够理性,仍有故意降低造价的报价;二是招标代理机构编制的工程量清单存在高估冒算的情况;三是现行定额不符合市场实际情况;四是信用档案还不够健全,部分信息不畅通。针对上述问题,建议采取以下措施:一是应进一步规范招标代理机构行为,加大对招标代理机构编制的工程量清单的查处,特别是对中标价与预算价相比下浮幅度较大的工程项

目，并将检查结果不定期公布；二是建立招标代理保证金制度，在财政投融资工程中应采用随机抽签的办法确定招标代理机构；三是对分部分项工程量清单中各分项工程所包含的各子项及相应的工程量必须在工程量清单中列明并提供给投标人，作为投标报价和评标的依据；四是将技术措施项目清单中的各措施项目按合理的施工方法列明应计算的各子项和相应工程量，相应的施工方法在工程量清单中应说明；五是应建立健全企业信用体系档案，并定期对外公布。

第四章 建立适应经济发展的政府投资建设项目 管理模式的对策

4.1 建立许可人士制度和保险制度

香港实行的从业人士许可制度和保险制度是公共工程建设管理的人格化、责任具体化的措施。许可人士负责签发每一个工程的任何一种向政府申请的许可文件，并对所签发的文件向政府负责，保证符合香港特区政府颁发的《建筑物条例》的规定。一旦发现违例或提供不真实、不负责任的文件，就将受到处分，直至追究刑事责任。而许可人士如果由于自己的工作质量问题给雇佣者——业主造成损失，则必须赔偿业主的损失。而由于其承担的是无限经济责任，为了能够承担这种赔偿责任，其一般必须购买责任保险。保险的费率是根据许可人士的信誉、业绩由保险公司进行动态调整。若许可人士玩忽职守，出现重大的失误，则保险业对他的费率就将提升，当提升到许可人士无法接受的境地时，其职业生涯也就宣告结束。违规许可人士的处分，由许可人士纪律委员会执行，纪律委员会有原诉讼法庭的所有权利。

政府投资建设项目应制定政府投资建设项目的建筑师、结构工程师、造价师、监理工程师，机电设备工程师和营造师（项目经理）的准入条件和制约机制，建立相关的监督机构，各专业人士可自由报名但须向相关监督机构提出申请并作出承诺（主要指工作质量、行业准则、道德标准等方面），今后政府投资建设项目建设管理的主要报告文件均须有专业人员签字。专业人员和其所在单位在签订相关经济合同时须提供保险。其如有违法行为，可由监督机构或检察机关提起公诉，违规行为则由监督机构进行处理。

4.2 发挥行业协会的作用

香港的协会的自我管理功能非常有效，在协会的章程中明确规定了每个会员要严格遵守职业行为准则，维护整个行业的社会形象和利益，为行业的健康持续发展负责；另外协会经授权有制定有关技术标准、行业规定、示范合同文本、专业服务标准的功能、对专业教育的指导和评估功能（即大学专业教育课程及授课大学要经过协会批准认可）、考核认定专业资格的功能、协助特区政府管理行业的功能、信

息交流功能。与香港相比我国的行业协会仍很不成熟，加入 WTO 既给我们带来了挑战，也带来了机遇。政府职能仍需进一步转变并改造我们的行业协会结构，结合厦门市的实际情况，建议尽快将政府管理行业的职能逐步转移，主要是资质审查、编制招投标文件及合同示范文本、执业资格人员管理、行业自律、编制行业发展的规划、对每年行业发展情况进行评估，以期建立一支社会化、高素质的专业人士管理队伍。

4.3 修订合同文本

香港政府投资建设项目采用的合同文件条款非常细致，明确了各方的责任，对有关工程施工的各种可能出现的问题都作了评估，避免了施工过程中出现争端的可能性，对于采用经评审的最低投标价中标制度的厦门市政府投资建设项目合同管理有很好的借鉴参考价值。政府投资建设项目应修订现有合同文本，制定政府投资项目专用的合同文本，实行特殊的合同条件。应从以下方面进行修订：一是在工程施工中承包商只能接受工程师的指示、命令或指导。二是没有业主的书面同意，承包商不得转让合同或合同名下的任何利益，而且任何转让应以业主同意的形式进行。三是承包商应在工程实施前的合理时间内，将工程组织计划提交给工程师，工程师应在合理的时间内以书面的形式给予批准。四是承包商应该用自己的费用，以业主提供的形式取得保险公司和银行担保，该承保机构必须有业主书面批准，并且同承包商一起共同按投标书格式中规定的金额，向业主提供担保，或者向政府财政部门的指定专户存一笔保证金作为正确履行合同的保证，保证金金额为投标书格式中规定的金额。五是承包商的现场代表必须让工程师感到满意，否则承包商应按照工程师的通知调离该现场代表。六是合同约定的相关险种，承包商应及时办理并保持其有效，否则业主可以代为办理并使其有效，费用直接从应该支付给承包商的款项中扣回。七是施工作业工人的工资，承包商应依法律或约定支付，否则业主可以将工资支付给劳工工资管理机构，并从该支付给承包商的款项中扣回。八是工程师应为工人进入现场颁发入场证给承包商，无证人员应禁止进入现场。九是工程量清单表中出现的任何叙述错误不应使合同无效，也不能免除承包商按照图纸和规范实施工程的义务或责任。十是暂定的工程量清单中错误部分可以纠正。其费率按投标文件中相同项目的费率计算。十一是如果承包商未能按约定支付指定分包商或材料供应商应得的款项，业主有权将款项支付给指定分包商或材料供应商，并直接从该支付给承包商的款项中扣回。

4.4 建立承包商、材料供应商准入许可制度

现行的企业全流通，材料全流通机制，机构改革、人员精简的现实，计算机辅助管理水平与地域的辽阔、施工队伍、材料供应商多的状况不相适应，难以建立有效的优胜劣汰和诚信征集机制，使得厦门

市目前的政府投资建设项目管理处于被动状态。急需参照香港特区政府在承包商、材料供应商管理方面的准入许可做法，建立一套适应现阶段状况的管理机制。主要是制订一套严格的可操作性强的动态的企业资质管理体系，辅之以商业保险保障机制。对参加政府投资建设项目投标的施工企业、专项施工企业和材料供应商实行准入许可制度及工程担保与工程保险制度。施工企业在现场的机构设置和工作水平要求参照香港特区政府工程承包商的标准；必须提供履约保函作为承包市场的履约条件；政府投资建设项目应单列工程保险费。该制度要避免产生新的地区和部门的垄断和封锁，对于未获准入许可的施工企业、专项施工企业和材料供应商不限制其参与民营、外资企业投资建设项目的招投标。

4.5 建立劳工管理制度

香港特区政府设有建筑劳工训练局，对从事建筑施工的人员进行专业培训。只有通过专业培训的劳工并取得相应级别的劳工，工程师才会发放进入工地的许可证。劳工培训的费用由政府公共财政支出。

目前相当大量的农民工未经培训就直接在施工现场从事工程施工作业，以致工程质量长期徘徊在较低的水平，材料浪费严重，识别施工现场危险源的能力低，一些企业在安全防护措施方面的投入不足，政府监管力量有限，农民工发生事故、死亡的频率很高。国家建设部与劳动人事部已经启动建筑业职业技能培训和鉴定工作，要求建筑工地要实行用工准入和技术准入制度。由于政府投资建设项目具有前述的重要性，应先在政府投资建设项目推行该项制度，进行试验摸索和经验总结，达到有效地提高工程质量和安全生产、文明施工水平，提高作业工人本身安全防范意识。

4.6 重新定位政府投资建设项目工程监理制度

厦门市政府投资建设项目都实行监理制，前述实行代建制的工程代建单位都能按合同示范文本的要求将有关工程建设管理的责权利授予监理单位。由于监理单位在管理水平、经验积累和班子配备方面的差异，工程的实施效果也各不相同。前述实施业主招标投标制度的工程，虽然由政府组成部门作为业主组织招标并授权监理单位对中标的建设单位、施工单位、设计单位的工作质量、进度和投资控制进行管理，但限于现有监理公司的水平，该项制度要起到预期的作用仍有待采取相应的补充措施。参照香港特区政府工程的许可人士制度，对厦门市政府投资建设项目的监理机制应进行改革。对厦门市从事监理工作的公司和人员进行筛选，对政府投资建设项目的监理实行准入许可制度。在现有国家、省颁布的监理取费标准的基础上适当调高监理费用。要求监理单位在工程项目的机构设置和工作要求按照前述介绍的香港特区的顾问公司标准。中标的业主单位主要完成项目的前期工

作（用地手续、规划审批、环评审批、工程可行性报告、专项审批、设计委托、消防审批、民防审批，市政园林审批和施工图审查、施工单位的招投标工作及施工合同的签订），进入工程施工实施阶段，业主要通过工程监理合同示范文本将工程施工现场的管理权移交给监理公司。业主的主要职责是保证工程进度款的按时支付、及时向政府有关部门报告工程实施的相关问题并协调未授权给监理公司的其他外围工作。

施工过程中的所有申报文件必须由总监理工程师签字并对所签署的文件负责，监理公司、总监理工程师及其他人员必须购买商业保险，受益人为委托其工作的业主单位。

4.7 设立建筑工务局

在条件成熟的时候，设立工务局，负责对行政区域内的政府投资建设项目实施直接管理，收回各行业行政主管部门对行业内政府投资建设项目的监督管理权，将其有关机构和人员划归工务局，作为工务局的下属部门，设置及职责完善参照香港工务局的做法。

4.8 建立政府投资建设项目的私人融资方式

在经济市场化程度较成熟的时候，建立政府监督管理下私人资本投资公共设施建设的模式，即私人融资方式。其基本思路就是将政府的项目，如道路、电站、医院、学校等交由私人融资、建设和运营，按要求将建成的项目移交给政府。

第五章 结 论

本文以厦门市政府投资建设项目的管理模式为例，首先分析了我国政府投资建设项目的现状及存在的弊病，然后对发达国家政府和地区、国内发达地区特别是香港特别行政区采用的各种政府投资建设项目管理模式进行了对比、分析，结合厦门市建设海湾型城市的实际，对政府投资建设项目管理模式提出了一些建议：一是随着我国市场经济的不断完善和我国经济全球化进程的加快，政府投资建设项目管理模式的改革势在必行。二是结合厦门市目前政府投资建设项目中存在的问题提出了相关改革措施的建议，即实行前期工作招标代理制、代建招标制、业主招标投标制、经评审的最低投标价中标制度、重新定位政府工程监理制度、实行许可人士制度和保险制度、实行建筑商和材料供应商准入许可制度、实行工程担保和工程保险制度、修订合同文本、转变政府职能加强行业协会作用、推行劳工培训和技能鉴定制度。三是提出了厦门市政府投资建设项目管理模式改革的实施方案：近期目标是完成单项改革、逐步向 WTO 要求和国际惯例做法接轨；中期目标是建立工务局对政府投资建设项目进行管理；远期目标是实现政府投资建设项目的 PFI（即私人融资方式 Private Finance Initiative）。

参考文献

- (1): 尹贻林主编《政府投资项目管理模式研究》 南开大学出版社 2002 年
- (2): 王宁、刘宇昕、郭正学《关于对深圳、珠海开展政府投资工程建设组织实施方式改革情况的调研报告》 2003 年
- (3): 刘宇昕、郭正学《关于对厦门开展政府投资工程建设组织实施方式改革情况的调研报告》 2003 年
- (4): 王早生《关于对深圳、上海、厦门政府投资工程建设组织管理模式的调研报告》 2003 年
- (5): 国务院政策研究中心、建设部《政府投资工程管理方式改革研究报告》
- (6): 《2003 年内地与香港建设行业改革与发展研讨会论文集》 武汉
- (7): 《厦门市重点工程建设项目代建管理暂行办法》 2001 年 7 月
- (8): 《厦门市级财政性投融资社会事业建设项目代建管理试行办法》 2002 年 3 月
- (9): 《中华人民共和国建筑法》 [1997]91 号令
- (10): 《中华人民共和国招标投标法》 [1999]21 号令、
- (11): 《厦门市建筑市场管理若干条例》 [2002]103 号市政府令
- (12): 《厦门市建设工程最低投标价中标后工程建设管理暂行办法》
- (13): 《香港政府建筑工程合同通用条件》
- (14): 《福建省建设工程质量条例》
- (15): 《厦门市建设工程最低投标价中标实施办法》 2003 年