

# 第一章 公路工程项目管理概论

## 第一节 公路工程基本建设管理

### 一、公路工程基本建设项目管理的内涵

基本建设是指固定资产的建筑、添置和安装，是国民经济各部门为扩大再生产而进行的增加固定资产的建设工作。

建设工程项目的全寿命周期包括项目的决策阶段、实施阶段和使用阶段（或称运营阶段、运行阶段）。

建设工程项目管理（Professional Management in Construction）指运用系统的理论和方法，建设工程项目进行的计划、组织、指挥、协调和控制等专业化活动。其中涉及工程项目全过程的管理，包括：项目决策阶段的管理（简写 DM—Development Management）、实施阶段的管理，即项目管理（简写 PM—Project M Management）、使用阶段的管理，即设施管理（简写 FM—Facility Management）。建设工程管理涉及参与工程项目的各方面对工程的管理，即包括投资方、开发方、设计方、施工方、供货方和项目使用期管理方的管理。

### 二、公路工程基本建设项目管理的任务

近二十余年，公路工程建设领域中逐步宣传和推广公路工程项目管理，但提到公路工程项目管理，人们首先想到的就是项目实施阶段管理中的项目目标控制，包括实施阶段的费用控制、进度控制、质量控制和安全环境控制。公路工程项目管理主要是针对施工企业在施工过程中的管理。这个理解是非常片面的。

2014年12月4日，中国国家发改委与财政部分别在各自官网上发布了《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》和《政府和社会资本合作模式操作指南（试行）》，分别从政策层面和实际操作上对政府和社会资本的合作予以指导，促使我国对于公路基本建设项目投融资方式发生重大转变。随着项目融资的发展，有一个词 PPP（Public-Private Partnership，公私合伙或合营，又称公私协力，在今后的论述中均简称 PPP 模式）开始在中国出现并越来越流行。该词最早由英国政府于 1982 年提出，是指政府与私人组织之间，为了提供某种公共物品和服务，以特许权协议为基础，彼此之间形成一种伙伴式的合作关系，并通过签署合同来明确双方的权利和

义务，以确保合作的顺利完成，最终使合作各方达到比预期单独行动更为有利的结果。我国目前在能源、交通运输、水利、环境保护、市政工程、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等 14 个公共服务领域，鼓励采用 PPP 模式。

PPP 模式的典型结构为：政府部门或地方政府通过政府采购形式与中标单位组成的特殊目的公司签订特许合同（特殊目的公司一般有中标的建筑公司、服务经营公司或对项目进行投资的第三方组成的股份有限公司），由特殊目的公司负责筹资、建设及经营。

这种项目融资方式的重大变革，促使原来的施工企业由原来单一的施工方向施工主体中的多方角色进行转换。PPP 模式下原施工方可能成为今后项目中的投资方、开发方、施工方和项目使用期的管理方。工程项目管理的工作就不能仅局限于项目实施期的工作，公路工程的管理应是全方位、全寿命周期的管理过程，其管理内涵如图 1-1 所示。而公路工程基本建设项目管理的任务应是在全方位、全寿命管理过程中的一种增值服务，其核心任务是为工程的建设和使用增值，如图 1-2 所示。

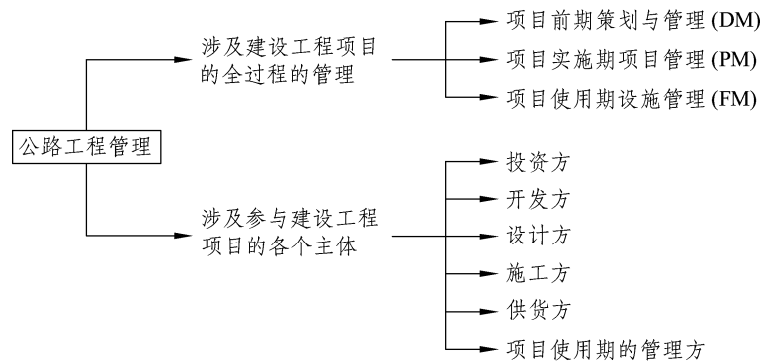


图 1-1 公路工程管理的内涵

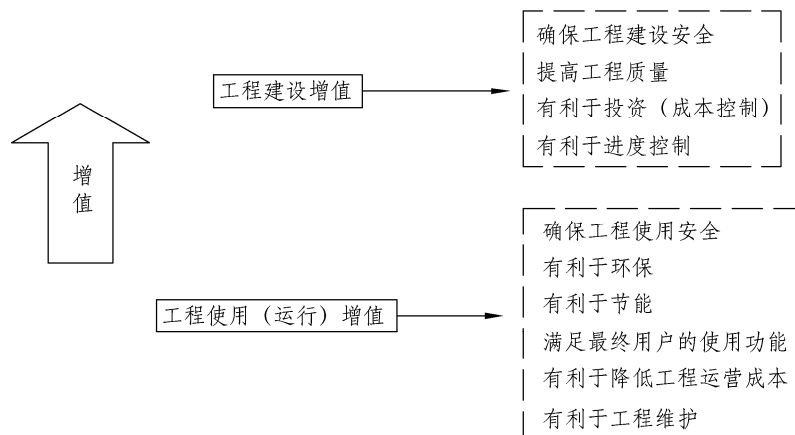


图 1-2 公路工程管理的任务

## 第二节 公路建设工程管理的内容

在 PPP 模式下，公路工程管理工作应是全方位、全寿命周期的管理工作。因此，在公路工程项目管理过程中，要转变管理理念、改变管理模式。在传统的融资模式下，公路基本建设的程序如图 1-3 所示。在 PPP 模式下，公路工程基本建设的程序如图 1-4 所示。

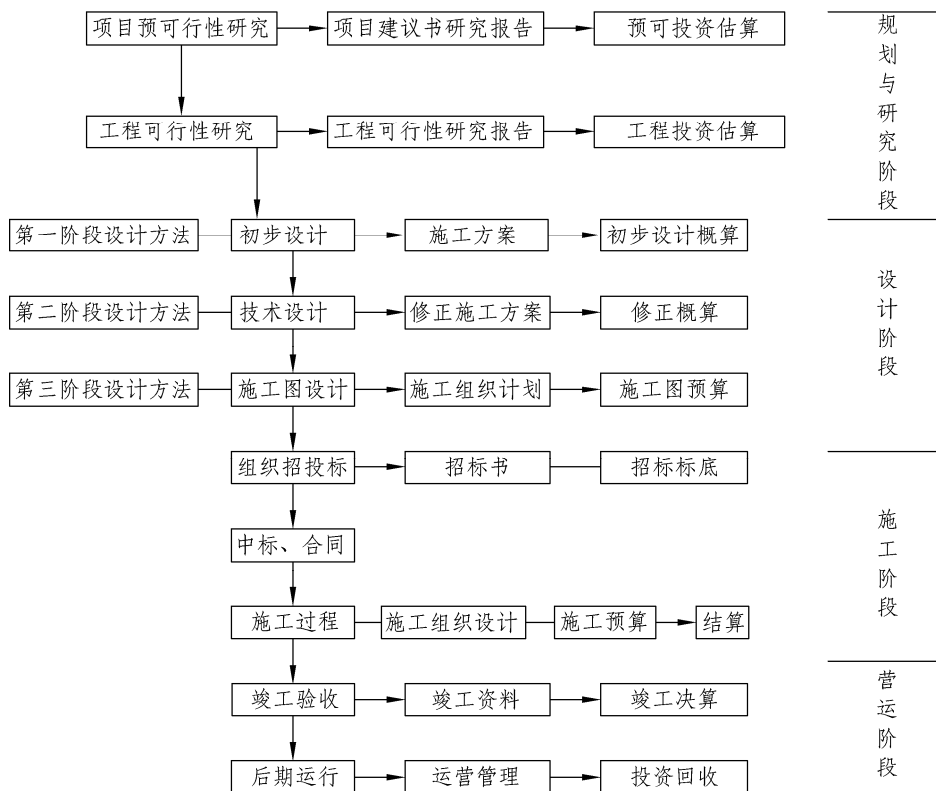


图 1-3 传统融资模式下公路工程建设项目建设程序

管理的内容不能仅局限于传统的以施工方为管理主体的管理内容，具体的管理内容如下。

### 一、项目决策阶段的管理工作内容

从项目建设意图的酝酿开始，调查研究、编写和报批项目建议书、编制和报批项目的可行性研究等项目前期的组织、管理、经济和技术方面的论证，都属于项目决策阶段的工作。决策阶段管理工作的主要任务是确定项目的定义，一般包括如下

内容：

- (1) 确定项目实施的组织。
- (2) 确定和落实建设地点。

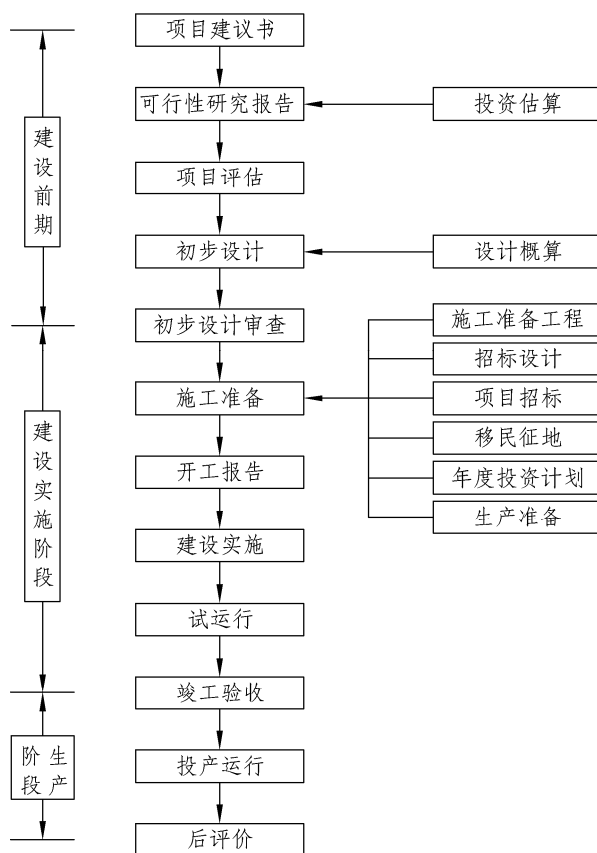


图 1-4 PPP 模式下公路基本建设项目建设程序

- (3) 确定建设任务和建设原则。
- (4) 确定和落实项目建设的资金。
- (5) 确定建设项目的投资目标、进度目标和质量目标等。

## 二、项目实施阶段的管理工作内容

项目的实施阶段包括设计前的准备阶段、设计阶段、施工阶段、动用工前准备阶段和保修期。在传统的融资模式下，项目实施阶段的管理过程中，由多方单位承担不同的建设和管理任务。由于参与单位的工作性质、工作任务和利益不相同，因此就形成了代表不同利益方的项目管理。由于 PPP 模式的运用和发展，在今后实施阶段的管理工作中，公路基本建设项目或由特殊目的公司负责筹资、建设及经营，

所以，参与项目建设的各方既是业主又有可能是项目的设计、施工、建设后期的运营管理方，管理的主体既要注意各自的职能分工，又应在统一的运营管理中注意协调和发展。项目管理的工作内容涉及项目实施阶段的全过程。主要的管理工作内容包括：

- (1) 投资管理。
- (2) 成本管理。
- (3) 安全管理。
- (4) 进度控制。
- (5) 质量控制。
- (6) 合同管理。
- (7) 信息管理。
- (8) 组织和协调。
- (9) 运行管理。

在项目实施阶段中，各参与者的管理要服从项目的整体利益，在不同的分工中完成上述 2~8 项的管理活动。