

## 关于全过程项目管理咨询服务的思考

翟春安 杨瑞娟

(江苏安厦工程项目管理有限公司 江苏常州 213000)

**摘要:** 本文主要从国办发[2017]19号文、苏建建管[2016]730号文、苏建科[2017]526号文出台的背景下,针对改革工程项目组织模式,推行全过程项目管理咨询与服务过程中,存在各种问题和争议进行了多角度的分析思考,意在克服争议,求同存异,为各地积极推动全过程项目管理咨询服务的改革理清思路。

**关键词:** 全过程 项目管理 改革 思考

### 前言

2017年2月,国务院办公厅发布《关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发[2017]19号),力推建筑行业供给侧改革,明确提出培育全过程项目管理咨询服务,鼓励投资咨询、勘察、设计、监理、招标代理、造价等企业采取联合经营、并购重组等方式发展全过程工程咨询,培育一批具有国际水平的全过程项目管理咨询企业,制定全过程工程咨询服务技术标准和合同范本。

这个文件的出台,无疑是对未来我国工程项目管理的组织管理提出了高标准、立体式改革要求,为项目管理服务创新向纵深与横向发展指明了方向,一定会大大促进组织管理集约化发展、系统化组织、统筹化实践的大变革,此当大势所趋,理应顺势而为!

关于项目管理一体化、项目总承包管理和项目全过程管理等,我国早在1997年就开始政策层面探索,先后颁发了多个重要文件,如国家建设部(97)123号《工程项目建设管理单位管理暂行办法》、建市[2003]30号、建市[2004]200号文件,均提出培育发展工程总承包和工程项目管理企业等要求;建市[2008]226号、建市[2014]92号两个重要文件,提出大型工程监理单位创建工程项目管理企业的尝试,分类指导不同投资类型工程项目监理服务模式发展,力推从监理入手开始工程管理的组织方式变革;2017年开始,国家层面先后发布国办发[2017]19号、建市[2017]101号文,指明了在建筑业全面推行全过程项目管理咨询服务的方向。同年,住房和城乡建设部再以建市[2017]145号文《关于促进工程监理行业转型升级创新发展的意见》,更加直白地提出了监理担当全过程项目的历史责任,为监理行业及相关咨询服务行业提出了创新发展和转型升级的方向指引。与此同时,江苏、山东、上海、浙江等地陆续发布了地区性的政策,都在建设行业都引起了不小的震动。其中,2016年12月30日先于19号文出台的《关于推进工程建设全过程项目管理咨询服务的指导意见的通知》(苏建建管730号),明确提出了全过程项目管理咨询服务的行动方案,在社会各界、行业 and 不同利益群体引起了热议、争议,甚至非议,更印证了这个文件触动了行业痛点,掀起了问题热点,迈出了地区行业发展与改革中的起点。在19号文发布后,江苏省政府由蓝副省长亲自牵头深入开展定点调研,为推动江苏省建筑业改革与转型,促进建筑业新动能升级,引领建筑业的持续健康发展,出台相关政策安排。

### 关于全过程项目管理咨询服务的思考

直面当前形势,我们已经站在潮头,面对建筑行业大改革、大转型的新形势,不禁引起我们些许思考。

#### 思考一: 困惑点—政策频出,政府高度重视,落地却“举步维艰”,为何?

上文提及,国家层面从1997年就开始探索组织方式变革,近20年的项目管理实践仍然停留在探索实施阶段,真正实施全过程项目管理缺乏政府动力,理念仍未得到政府和社会的广泛认同,究其原因:一是**全过程项目管理咨询缺少法规支持**。目前,全程项目管理咨询服务还停留在改革思考和理念初放阶段,其法定地位与概念不明确,没有把落脚点落实到具体项目上,没有具体项目的落实,很容易形成风声大、雨点小的状态,最终推而无进。二是**综合性的工程咨询企业培育发展不力**。各地缺乏把一个项目科学完整地交由专业化单位实施的意愿和动力,政府项目往往平衡各种利益,把一个项目分给很多单位实施,最终难以真正推动项目的全过程管理,由于历史性的计划经济思想,难以触发对综合性工程咨询企业的培育与发展。三是**业主集权过于强势,利益平衡成为其“最优”选择**。当前,业主仍然是当前建筑市场组织管理方式中最强势的一方,错综复杂的关系和利益之争往往难以推动项

目的全过程化管理，尤其是政府基础设施项目和国有投资项目更加集权难移，往往以各种平行发包模式构建新的非市场型代建机构，促使市场化全过程项目管理模式始终难以推开，市场的力量在这些项目上无处着力，政府转型更无从谈起。**四是招投标监管方式的滞后严重影响全过程工程咨询服务的展开。**目前趋于死板的招投标监管方式，更使全过程项目咨询服务的市场化落实难上加难，好在近期招标采购政策也在不断完善改革，旨在打破这种人为干预，加速市场化运行，只是这种方式能否真正落地仍然有相当长的一段路要走，实行一体化招标、一体化运行急需改革先引。

#### **思考二：着眼点—探究全过程工程项目咨询服务的利弊价值。**

全过程项目管理咨询最直接的优势就是管理扁平化，效率直观化。最大优点：一是一家总策划总协调总指挥，做到集约化管理；二是从前到后整体思考项目组织，或把后置问题前置化或把前置问题再深化，做到了统筹管理；三是将参建各方运用合同形式科学约束，专业分工，同步介入，做到了系统化管理；四是充分利用合同管理手段先小人后君子，实行合约追究制度，做到了充分的信用奖惩；五是参建各方的互相约束，增加了项目过程的透明度，减少了暗箱操作，明细了各自职责，提高了管理科学性，防止了腐败，其价值之存显而易见。

当然，全过程项目管理咨询若实施不好也有许多弊端，比较突出的可能包括：一是延长项目准备期。项目管理要求项目策划充分才能实施，可能大大延长项目准备期，难以达到目前许多地方行政领导拍桌子即刻开工的要求，势必对政绩工程有反制作用；二是全过程项目管理咨询要求管理方能力水平要充分，专业配置要齐全，人员素质要相当高，符合这种要求的实施单位目前还比较少，业主担心花了钱没起到应有的效果；三是全过程咨询服务切断了业主平行发包的可能，打击了业主权力分配，冲击了中小型专业化咨询服务企业的利益诉求，等等。

但综合利弊分析来看，这些问题正反映了当前建筑业转型升级的问题导向，需要我们提升管理组织的能力水平，促进项目实施效率，提高管理集中度，提升产业集约度和提高人才集聚度，各个利益群体应该对这种先进的组织管理方式抱有充分的信心，保持足够的期待。对各类中小咨询企业来说，正好可以通过合并、重组、并购的方式借势转型升级，顺应时代发展的必然。

#### **思考三：立足点—顺势而为，积极适应未来建筑业改革的三大趋势。**

我国计划经济的正三角形管理模式一直存在市场一管就死一放就乱的魔咒，而市场经济的竞争要求这种三角形管理模式，必须按照问题导向为原则，提出对应的解决问题的方法来展开。随着国家进一步“放管服”行政监管工作的推进，我们不妨大胆预测未来建筑业改革的大趋势必将是“三个一体化”模式下的高效管理，事实上在部分地区试点的效果无不印证这一方向。**首先，从工程实施主体一方，“设计施工一体化”已是国际常用惯例。**在我国多年的总承包实践中，也可以看到了其节约投资、减少浪费的绩效，具有提高产品附加值，提升建筑产业品位，促进建筑产业链做深做强做长等方面的优势，特别是各地积极试点 EPC 的成功案例更加佐证了这个大势所趋。**其次，从项目管控主体一方，“全过程项目管理组织的一体化”是势所必然。**从西方发达国家来看，综合性的工程管理咨询企业从项目前期策划、可行性分析、决策论证、项目实施管理和后期(保修期)实行一条龙管理，有利于投资绩效的充分发挥，并且这种模式在咨询行业就很有权威性。同样我国未来项目组织方式的一体化管理改革更是深化我国工程建设领域改革，提高工程建设管理水平的主要途径。它有利于保证工程质量和投资效益，有利于推进工程咨询服务行业供给侧结构性改革，有利于促进工程碎片式管理向整体性方向改革。改革工程项目管理全过程咨询服务也积极响应了政府向市场购买服务的需要，努力培育政府信赖、管理可靠的合格供应商。**第三，从行政管理方面看，行政管理一体化是简政放权，更是国家建筑行业“放管服”改革的重要目标。**这项改革实际上已在江苏许多城市进行了广泛试点，目前已经显示出政府资源充分利用、人员高度精简、信息传递便捷、管理政出一方等诸多优势，得到了社会和政府领导的高度认同。可见，这三个一体化的行业发展之势极有可能为未来建筑业推进和发展提供最强大的力量且势不可挡。

#### **思考四：争议点—社会各界对江苏 730 号文件的争议小议**

江苏省住建厅苏建建管[2016]730 号文发布在国务院 19 号文之前，重点聚焦了工程项目管理组

织模式的改革实施，无论从政策界限、行业发展、具体实施都提出了十分具体可操作的思路，在引领国家政策落地方面具有先导前瞻性，视野高瞻，改革力度强劲，与国办发 19 号文不谋而合。正因文件改革力度之大，一经发出就引起了行业热议，也不免引起些许争议，我们不妨对主要争议进行小议：

### **争议一：谁可以是全过程项目管理咨询服务的主导者？**

究竟谁最适合成为咨询服务的主导者的争议。无论是投资咨询、设计、监理、招标代理、造价、总承包、还是开发商也好，这个问题的争议本身是没有实质意义的。因为项目管理实施各专业方都不可缺失，只是至少也必须有一个能相对全面的主导方才行。国办发 19 号文力推设计师为主导方推动项目全过程咨询服务是有一定道理的，如 1988 年我国推行监理制度也是从设计院开始试点的。从国际上来看，虽然各国的情况不太一样，但项目综合咨询管理的理念都是一样的。我国台湾省招标条件 19 条也有这种要求，我们也可以大胆尝试。当然，除了设计为主导者，从我国近二三十年项目组织的客观现实来看，现场缺失监理的现场主导，无论谁做项目主导者，最终要实现好全过程管理必须走“1+监理+N”组合之路，如果这个“1”能力资格充分，可以一家承担，而监理的现场作用不可小觑，现实情况已充分证明了这一点。

### **争议二：如何进行全过程咨询服务一体化招标？**

目前的招投标监管体系比较陈式化，监管部门没有上行文件，一般也不能突破，导致一体化全过程招标难以推行，如果从苏建函工[2005]645 号文、苏建建管[2016]730 号文以及建设部建市[2003]30 号文、建市[2014]92 号文和建市[2017]145 号文等文件中认真研究，还是可以找到可引用之据。尤其是国办发 19 号文的出台，为一体化招标提供了有力支持。说到底，关键还是大家是否想推行全过程项目咨询服务这样的工作方式？只要想改革创新，办法永远比困难多。

### **争议三：全过程项目管理咨询服务的法律地位和实操标准问题。**

首先，关于法律地位。19 号文件的出台就是为改革提供了法律保证。改革都是在市场机制推进中产生问题、寻求解决方法最终完善立法的。建筑市场多年粗放式管理的客观现实，迫切要求我们寻求一种更高效、有价值、能增值的管理方式，只要推行改革，才能完善管理。其次，关于资质要求、示范合同文本和标准要求问题。标准和规范都是双刃剑，只要积极推行并在实践中不断总结与完善也未尝不可，但必须切忌“管就死”。据本人近十年从事项目管理一体化探索实践的经验看，示范文本宜采用“插件式”更为科学。由于我国建筑法三十多年来一直滞后形势，改革需要突破，目前 19 号文已出台，各地不妨结合地区特点，试着按此大方向改革创新一下，不断总结经验，推动上位法及各项制度的早日完善。

### **思考五：若不积极推进全过程工程咨询服务模式的改革，落后必将挨打。**

我们换一种思维，如果不积极推行全过程工程咨询服务改革，会有什么后果。当然我们仍然可以因循守旧，如此前推动的“代建制”，各地政府力保的“投资平台制”和这两年猛然兴起的“PPP 模式”等，但无论哪种方式，我们只要用市场公正性和管理平衡性两个标准对比衡量，就不难发现存在许多缺陷和弊端。从二者平衡性来看，只有与全过程项目咨询与服务形成双轨制管控平衡机制，才是市场力量的用武之地，才是建筑业发展的必由之路，更是促进建筑市场透明化前行的必经之路。

### **结语**

综上，全过程工程项目管理咨询与服务是全面提升管理水平，提高国内国际竞争力的有效途径，也是我国建筑业发展的软科学，在中国提倡的创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念的大背景下更应该加紧落实，江苏目前出台的苏建科[2017]526 号再次加速了该项工作。当然，新生事物快速成长时一定伴随着许多不足，要边试边改，我们也要给这种新的管理方式适应环境的时间。大浪淘沙不进则退；不与时势为敌，永与时势为伍。当我们理清困惑点，找准了着眼点，看到了立足点，解决了争议点，逆向思考各种可能性，我们就更应确信这一趋势，让我们上下一心、同频共振，相信一定会开创全过程项目咨询与服务的辉煌明天。