

# 公建项目全过程项目管理咨询服务论述

张强

晨越建设项目管理集团股份有限公司, 四川 成都 610000

**[摘要]** 政府投资及国有资金建设项目, 既要高效完成建设, 又要面临层层审计。传统模式下, 业主方与多个咨询方分别签订协议, 咨询单位彼此互不管辖但有牵扯, 形成项目多变博弈格局。项目建设中经常发生各种纠纷。采用全过程咨询, 一家主体单位, 咨询服务内容覆盖建设全过程, 统一管控各板块。全过程咨询单位对“结果”负责, 降低了业主方主体责任风险。

**[关键词]** 全过程咨询; 阶段; 主要工作; 风险

DOI: 10.33142/aem.v6i1.10724

中图分类号: F407.9

文献标识码: A

## Discussion on Full Process Project Management Consulting Services for Public Construction Projects

ZHANG Qiang

Chenyue Construction Project Management Group Co., Ltd., Chengdu, Sichuan, 610000, China

**Abstract:** Government investment and state-owned fund construction projects not only require efficient completion of construction, but also face layers of auditing. In the traditional model, the owner and multiple consulting parties sign agreements separately, and the consulting units do not have jurisdiction over each other but are also involved, forming a diverse game pattern of the project. Various disputes often occur during project construction. Adopting a full process consulting approach, one main unit provides consulting services that cover the entire construction process, with unified control over all sectors. The consulting unit throughout the entire process is responsible for the results, reducing the risk of the owner's main responsibility.

**Keywords:** full process consultation; stage; main tasks; risk

### 1 全过程项目管理咨询定义

2018年3月住房城乡建设部建筑市场监管司发布的《关于征求推进全过程咨询服务发展的知道意见(征求意见稿)和建设咨询合同示范文本(征求意见稿)意见的函》建市监函[2018]99号文中,对“全过程工程咨询”定义为:全过程咨询是对工程建设项目前期研究和决策以及工程项目实施和运行(或称运营)的全生命周期提供包含设计和规划在内的涉及组织、管理、经济和技术等各有关方面的工程咨询服务。

### 2 全过程工程咨询服务内容

国家发展改革委同住房城乡建设部两部委于2019年联合发布《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》(发改投资规[2019]515号)提出:

“全过程咨询=投资决策综合性工程咨询+工程建设全过程咨询”。投资决策综合工程咨询服务包含:项目建议书、可行性研究报告、水土保持、交通影响评价、安全预评价、社会稳定评价等。工程建设全过程咨询服务包含:招标、勘察设计、造价、监理、运管等内容。值得注意的是“投资决策综合工程咨询服务”和“工程建设全过程咨询服务”可以是同一家咨询单位,更利于项目一体化建设增强协同性。

### 3 公建项目全过程咨询服务的三个重要阶段

项目决策阶段、项目建设阶段、项目移交运营阶段。

#### 3.1 项目决策阶段的咨询服务重点

完成项目发起、开展可行性研究、组织项目评估与决策,以及相应的办理行政审批手续等。政府投资决策阶段三道程序:项目建议书、项目可行性研究报告编制报发改委获取批复(政府投资项目必办环节)、投资评审。

##### 3.1.1 项目建议书

项目建议书,又称立项申请书,是项目单位就新建、扩建事项向发改委项目管理部门申报的书面申请的书面材料。项目建议书的主要作用是决策者可以通过项目建议书中的内容进行综合评估后,做出对项目批准与否的决定,为下一步可行性研究打下基础。金额小于1千万,建筑形式单一项目可研批复可代立项批复。

##### 3.1.2 可行性研究报告

习近平总书记在去年中央经济工作会议的重要讲话中指出,要加强项目储备和前期工作,强化要素保障。党的二十大报告指出,要着力推动高质量发展,要增强投资对优化供给结构的关键作用。党中央、国务院高度重视投资项目前期工作,将项目投资管理上升至国家治理高度。在此背景下,国家发展改革委立足新发展阶段,贯彻新发展理念,深入调查研究,凝聚各方共识,总结经验并集成创新,于2023年3月发布了《关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知》(发改投资规〔2023〕304号)。其中包括《政府投资项目可行性研究报告编写

通用大纲（2023 年版）》《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲（2023 年版）》和《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明（2023 年版）》。综上可行性研究是建设项目投资决策之前必须做的一项十分重要的工作，其工作内容包：（1）调查研究拟建项目所涉及的有关以下等各方面的历史、现实情况和未来发展趋势。（2）析预测该项目的的环境影响和建成后的社会经济效益。（2）在上述工作的基础上，综合分析论证：项目建设的必要性、财务上的盈利性、经济上的合理性、技术上的先进性和适应性、建设条件的可能性和可行性，其工作的目的就是为项目评估和投资决策提供科学依据。

### 可行性研究报告框架

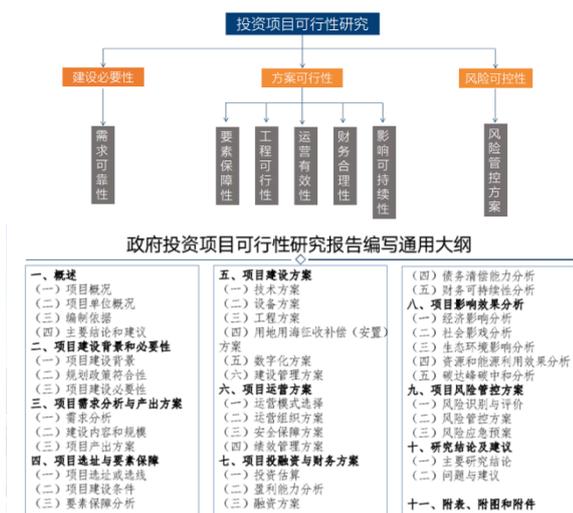


图 1 可行性研究报告框架、大纲

### 3.1.3 投资估算评审

国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知（发改投资规〔2023〕304 号）政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲第七项目投融资与财务方案第（一）条投资估算：对项目建设和生产运营所需投入的全部资金即项目总投资进行估算，包括建设投资、建设期融资费用和流动资金，说明投资估算编制依据和编制范围，明确建设期内分年度投资计划。

3.1.3.1 关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明

可行性研究阶段对项目“投资估算”的准确度要求在±10%以内，以切实提高投资估算的精度，为项目全过程投资控制提供依据。政府投资项目的投资估算应依据国家颁布的投资估算编制办法和指标进行编制。投资估算要充分考虑项目周期内有关影响和风险管理的费用安排，如环境保护与治理、社会风险防范与管控、节能与减碳、安全与卫生健康等相关建设投入和费用支出等。

### 3.1.3.2 评审介入的时点

省发展改革委委托评估单位完成可行性研究报告的

评估并出具正式评估意见，项目单位向评审中心报送可研编制单位编制的可行性研究报告（修订版）后进行评审。

### 3.1.3.3 评审需报送的资料

（1）项目立项的批复文件（代项目建议书的项目不需要）；（2）审评估单位出具的可行性研究报告评估意见；（3）经评估后的项目可行性研究报告；（4）有征地拆迁费用的项目需报送征地及拆迁安置费用的相关资料（含合同、协议等）；（5）已发生费用需提供相关合同、协议等；（6）与项目勘察或附近项目地质勘察资料等；（7）其他与投资相关的请示、批复、会议纪要等。

### 3.1.3.4 评审的主要内容

（1）发展改革委委托文件的要求。（2）经评估并修改完善后的《……可行性研究报告（代项目建议书）（修订稿）》中的投资估算。

### 3.1.3.5 评审原则及方法

（1）工程费用。房屋、市政工程参照类似项目按单位面积造价指标测算。（2）工程建设其他费用。房屋建筑工程依据《建设项目投资估算编审规程》、相关文件规定、合同及市场等测算。（3）预备费。房屋建筑工程通常可按工程费用及工程建设其他费用之和的 5-8%计取。

### 3.1.3.6 评审注意事项

（1）工程费用及指标测算的内容应与可行性研究报告中的建设方案一致。（2）信息化项目费用测算参照《四川省省级政务信息化项目费用测算指南（2022 版）

（征求意见稿）》：定制软件在项目可研报告和初步设计阶段，应用类定制软件开发均需采用功能点估算法（IFPUG）测算功能点规模。3. 费用内容不重复。

## 3.2 项目建设阶段咨询服务主要工作

分勘察设计咨询、工程招标采购咨询、工程监理与项目管理三个阶段。服务内容包括但不限于投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理。实施方式由一家具有综合能力的咨询单位实施，也可由多家具有招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等不同能力的咨询单位联合实施。由多家咨询单位联合实施的 当明确牵头单位及各单位的权利、义务和责任。

### 3.2.1 管理工作重点

投资概算评审、方案过规、招标控制价评审、发包模式、施工许可办理、竣工验收及备案。

#### 3.2.1.1 投资概算评审

（1）介入的时点：住房城乡建设厅出具初步设计行业技术审查意见，项目单位向评审中心报送设计单位按审查后的初步设计编制的概算后进行评审。初步设计及概算应当符合可行性研究报告批复文件要求，并达到相应的深度和质量要求。初步设计及概算批复核定后，项目实行限额设计，施工图设计（含装修设计）及预算应当符合初步设计及概算，经核定的概算应作为项目建设实施和控制投

资的依据。(2) 评审的主要内容：发展改革委委托文件的要求和设计单位按审查并通过的初步设计编制初步设计概算。(3) 评审采用全面审查法，逐项审查项目单位申报概算的内容及计算标准。具体方法如下：①工程费用。工作量按送审初步设计图纸计算确定，单价按《建设工程工程量清单计价规范》《四川省建设工程工程量清单计价定额》《工程造价信息》及市场价计算确定。②工程建设其他费用。工程建设其他费根据相关文件、市场和合同等计算相关费用。③预备费。预备费通常按工程费与工程建设其他费之和的 3-5%计取。(4) 评审注意事项：①设计深度要达到初步设计深度的要求（含地基处理等）。②概算编制内容应与批复的可行性研究报告、初步设计图、住建厅审查意见的内容一致。③预算费用不得与相关文件相悖。如办公用房建设内容和标准应符合与党政机关办公用房建设标准（2014 年），党政机关办公用房室内装修包括楼地面、墙面、柱面、天棚、内门窗、轻质隔墙、细部等，不包括活动家具、窗帘、饰物等。④费用内容不重复，如：暂列金与预备费。

### 3.2.1.2 方案过规及工规证的办理

工程规划许可是建设工程项目的里程碑节点，办理后续工程手续的重要条件。工程规划申报的前置条件为完成土地手续的办理即用地规划许可证。此阶段的工作难点在于高效的组织协调方案设计单位与属地规划部门的沟通，顺利通过相管的评审会。避免反复修改，更不能留尾巴出现调规情况。

### 3.2.1.3 招标控制价评审

招标控制价是招标人在工程招标时能接受投标人报价的最高限价。对国有资金投资项目的是投资控制实行的投资概算审批制度，国有资金投资的工程原则上不能超过批准的投资概算。在工程招标发包时，当编制的招标控制价超过批准的概算，招标人应当将其报原概算审批部门重新审核。此阶段项目管理工做严格控制编制项目预算应当以批准的概算为基础，按照项目实际建设资金需求编制，并控制在批准的概算总投资规模、范围和标准以内。应当细化项目预算，分解项目各年度预算和财政资金预算需求。涉及政府采购的，应当按照规定编制政府采购预算。

### 3.2.1.4 工程发包

对建设范围、建设规模、建设标准、功能要求等前提条件不明确、技术方案成熟的政务投资项目、国有资金占控股或主导地位的项目、抢险救灾项目以及装配式建筑项目应优先采用工程总承包方式。工程总承包分为“设计-采购-施工”和“设计-施工”两种模式。注意，政府投资项目原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包，按照国家有关规定简化报批文件和审批程序的政府投资项目，应当在完成相应的投资决策审批后进行工程总承包项目发包。工程总承包项目原则上采用总价合同或者总价与单价组合式合同，总价与单价组合式合同中总价部分占比原则上应超过合同价的 50%。政府

投资项目招标控制价（最高投标限价）不得高于批复的投资概算中对应项目的概算总额。

### 3.2.1.5 施工许可证办理

施工许可申报的重要前置条件有：责任主体招标备案完成及合同签订完成、审图结束获取审图合格书、缴纳城市配套设计建设费（部分公建项目可减免）、工程款支付担保。主要工作有：属地职能部门窗口咨询、资料准备、系统申报、窗口进件、质安监备案、智慧工地平台搭建。

### 3.2.1.6 竣工验收及备案

关键线路：人防、消防、五方主体验收、规划（多测合一、资料入馆）、国安。

#### 3.2.1.6.1 人防验收

人防验收由市人防部门负责进行现场验收，后续区县人防依据现场验收结果及提出的相应整改意见，在承包商整改完成并上报区县人防办办理竣工备案。潜在风险：人防相应设施的完成；人防标识的实施及机电部分工作的验收。解决方案：提前安排人防在验收前到现场进行预验收，对于验收中的强制条例进行重点符合并确保按照要求实施完成。

#### 3.2.1.6.2 消防验收

消防验收的主体是总包按照现场的实际施工进度组织，同时消防第三方检测报告应完成并具备申请验收的条件。同步启动消防验收资料的准备工作，在现场工作完成前就相应的文件加以完善确保后续申报及现场验收工作的顺利进行。潜在的风险：部分装修材料的检测报告；消防第三方检测的完成时间；消防联动调试计划的实施。

#### 3.2.1.6.3 五方主体验收

质监验收需要完成前置各项验收条件，进行质检验收资料上报，监理单位先进行自检，然后进行“五方验收”工作，取得质量监督报告。

#### 3.2.1.6.4 规划验收（包含多测合一、资料入馆）

(1) 项目测绘：选取专业测绘单位，通过成都市网上中介服务大厅进行委托，由测绘单位完成成果上传、审核整改、通过审核。提交正式版测绘报告。

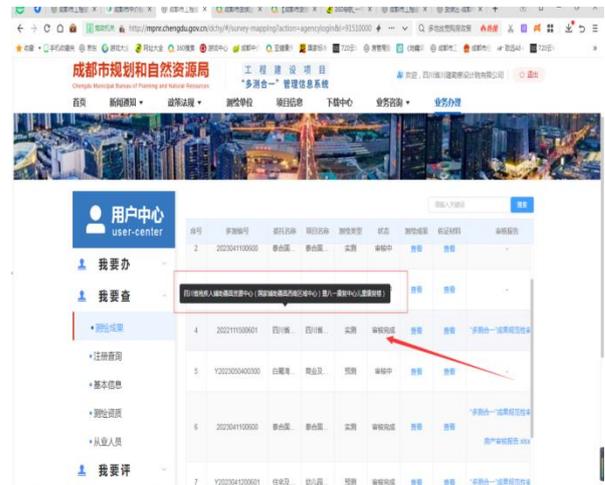


图2 “多测合一”管理信息系统界面

档案验收(1-2周):资料汇总整理自检合格-档案馆预约-资料进馆审核-获取整改意见单-整改-获取意见书。(附件一:入档自查表、一览表及相关文件等)



图3 资料入馆公众号预约

(2) 规划核实:规划验收科咨询获取资料清单-准备资料-申请-核验-获取规划核实意见书。

### 3.2.1.6.5 国家安全验收

非涉外建设项目出据《国家安全情况说明书》

### 3.2.1.6.6 申请并联验收及备案

结合属地并联验收指南要求准备相应资料。并联验收备案应在并联验收合格之日起15日内完成。超期住建部门将转件至对应执法部门,将面临相应行政处罚,如有正当理由,且理由充分建设单位可书面说明逐级申请免责。工作难点为完成工程结算,工程结算书封面原件为备案申报材料要件。

### 3.3 公建项目移交运营阶段咨询服务重点

公建项目多为民生工程服务于大众,存在消防验收合格后便实体移交急迫投入使用情况。项目管理者应组织建

设方与使用方签订移交协议,签订公建协议的应报属地公建办参与。并应组织对电梯、配电柜、智能化系统等设施设备的使用培训,明确维保期限及责任,移交相应使用说明及保修文件资料。建立保修期内应急、维修机制,参与组织使用阶段的维修、维护。

## 4 结束语

全过程项目管理工作不是固定不变的,而是随之业主方实际需求,从建设方角度灵活地对项目建设实施系统、全面的过程管理。随之政策法规的更迭变化,地方规章制度不断出台,全过程项目管理工作也需随之适应、总结和发展,以保证能与时俱进发挥全过程咨询的专业能力和优势成为业主方项目建设的得力助手。对于公建项目更是要结合项目管理中的工程造价、建设进度、工程质量、施工安全等多方面情况综合把控,掌握新技能、新方法,降低政府投资及国有资金的使用风险,降低业主作为建设单位的主体责任风险。

让我们虚心向学,与时俱进,勇当对结果负责的全国全过程项目管理咨询人!

### [参考文献]

- [1]王宏毅.全过程工程咨询-四川大剧院实践案例[M].北京:中国建筑工业出版社,2020.
  - [2]国家发展改革委研究制定的参考大纲.《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》和《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明(2023年版)》[S].北京:国家发展改革委,2023:1-2.
  - [3]住房和城乡建设部建筑市场监管司发布.《关于征求推进全过程咨询服务发展的知道意见(征求意见稿)和建设工程咨询服务合同示范文本(征求意见稿)意见的函》[S].北京:中华人民共和国住房和城乡建设部,2018:2-3.
  - [4]国家发展改革委研究制定.《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲(2023年版)》《企业投资项目可行性研究报告编写参考大纲(2023年版)》和《关于投资项目可行性研究报告编写大纲的说明(2023年版)》[S].北京:国家发展改革委,2023:2-3.
- 作者简介:张强(1984.7—)男,学历:本科,专业:土木工程,政治面貌:党员。