

尽早为建设单位制订项目管理标准

——全过程工程咨询的概念辨析（上）

□王宏海 赵振宇

编者按：全过程工程咨询似乎已成为什么都可以装的“大箩筐”，各方站在自己的利益角度进行诠释，试图“搭车”。本文作者结合全过程工程咨询服务标准的研究，追本溯源，以上、中、下系列文章，通过对业主方项目管理、分阶段工程咨询等传统模式的重新解析，试图厘清全过程工程咨询的概念和全貌。

制订建设工程业主方项目管理标准，是完善项目管理标准体系，落实业主方首要责任的重要举措，将填补国家标准空白。它有利于帮助业主方提升工程管理能力，也有助于在当前形势下准确把握全过程工程咨询的内涵和全貌，规范业主方、咨询方和承包商等工作内容、职责义务和合作边界。

业主方项目管理方式及现状

业主方普遍认为，有效的项目管理能使项目在规定的时间内、以合乎要求的质量和标准在合理的价格内完成。长期以来，项目管理作为一种管理知识体系，为实现这一业主目标，提供了系统的管理思想、管理方法和管理手段，取得了显著的效果。

工程项目管理类型，按工程项目不同参与方的工作性质和组织特征，大体上可划分为五种：业主方项目管理、设计方项目管理、施工方项目管理、供货方项目管理以及工程总承包方项目管理。其中，投资方、开发方对工程项目的管理以及由咨询方提供的代表业主方利益的项目管理服务，都属于业主方项目管理；施工总承包和分包方的项目管理，则属于施工方项目管理。

业主方项目管理是落实项目法人责任制、合同管理制、招标投标制，实现质量控制、投资控制、进度控制目标的主要抓手。但是，由于传统建设管理模式的习惯，业界对具体区分业主方和施工方两类项目管理普遍缺乏足够的重视。本文在当前鼓励、推进全过程工程

咨询的背景下，对此予以再分析。

业主方的项目管理方式主要有三种：一是业主自管：业主方自行完成项目管理。例如，我国的房地产开发企业、高校基建处等；二是委托管理：业主方委托项目管理公司，承担业主方项目管理的任务。其本质上属于项目管理公司向业主方提供的一种咨询服务。例如，深圳市建筑工程署为解决自有管理力量不足的问题，以“委托管理”的方式引进社会上的项目管理公司担任业主方代表，为项目全过程提供管理服务；三是合作管理：业主方委托项目管理公司与业主方人员共同进行管理，这种模式在我国发展也很快。其中，房地产开发企业建立的业主方项目管理制度体系，值得学界和业界认真总结研究，并可供政府业主、项目管理及设计企业学习和参考。

业主自管和合作管理，必然是全过程的，但是，委托管理则可以是分阶段，也可以是全过程。需要注意的是，房屋建筑和市政基础设施项目如果实行工程总承包模式，对业主方项目管理将会产生新的影响和挑战，值得有关方面跟踪研究。

在我国，有能力为业主方提供项目管理服务的企业，包括项目管理公司、监理公司、设计公司、房地产开发公司等。传统上，这种服务主要是由项目管理企业、监理企业提供的，业主方项目管理也正在成为这些企业发展的重要方向。当前，设计企业正在发挥后发优势，积极弥补这方面的不足。值得注意的是，一些房地产开发企业凭借其卓越的业主方项目管理能力和优势，开始强势进入这一领域。

业主方项目管理的适用对象

20世纪60、70年代，项目管理进入工程建设领域后，首先应用于业主方的工程管理中，并逐步在施工方、设计方和供货方中推广。而随之兴起的项目管



理公司，服务对象也主要是业主方。

项目管理作为一种管理知识体系，对业主方、设计方、施工方及供货方等各方均有使用价值，对各方的指导具有普遍性。而在工程项目实践中，各方的项目目标虽然是一致的，但企业目标、管理任务、管理措施和行为方式等却存在明显的差异，这就要求在工程建设实践中，既要研究项目管理对各方的普遍性，也要关注特殊性。

美国项目管理学会（PMI）发布的《项目管理知识体系指南——建设工程分册》，适用于业主方、设计方、施工方及供货方等各方的项目管理，主要关注项目管理作为一套技术、经济、管理体系在工程建设项目中的普遍性应用。

国际咨询工程师联合会（FIDIC）颁布的项目管理合作合同条件，明确了代表业主方利益的项目管理方的地位、作用、任务和责任，适用于“委托管理”方式的业主方项目管理。该合同条件偏重于满足业主方对项目管理的实操性需求，项目管理方被视作业主方代表。在FIDIC红皮书《施工合同条件》中，业主方一般指派业主代表（含业主自管、委托管理、合作管理）负责业主

方项目管理工作，如咨询方具备全过程咨询的服务能力，且能够获得业主方信任，有的也把部分或大部分业主方项目管理工作直接授权给咨询方，如香港的认可人士制度、英美等国的建筑师全程执业制度。

英国皇家特许建造学会（CIOB）编著的项目管理标准（《业主开发与建设项目管理实用指南（第四版）》），是工程项目管理领域影响较大的一本国际标准。该标准是面向业主的指导书，力求站在业主的角度，对业主方所关心的项目管理问题和方法提出指导。与其他同类型标准相比，其体系更加完善，配套性和操作性更强，值得我国业界参考。

在我国，《建设工程项目管理规范》（GB/T50326—2017）由中国建筑业协会主编，是我国工程项目管理领域重要的国家标准。在1.0.2条规定，该规范适用于建设工程有关各方的项目管理活动，包括建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位等。该国标规范在适用对象上与PMI保持一致，即面向业主方、施工方、设计方等各参与方，并对建设工程项目管理方面的具体目标、管理任务、管理措施、管理成果、目标

考评等做出了较为具体全面的规定。但规范中大量采用了“组织”这一概念，“组织”包括了建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位等，这就需要阅读者和使用者在“组织”所指代的各方之间随时进行“角色转换”，即根据不同模式和具体情况，要自行梳理判别项目各方的工作内容和职责。事实上，依靠该规范不易厘清参建各方之间的工作界面、责任界面和风险界面，难以通过规范很好实现对业主方、设计方、施工方、监理方中具体一方业务指导的精准性。

建议制订业主方项目管理标准

业主方是建设工程项目推进的“引擎”，是项目实施过程人力资源、物质资源和知识的集大成者，也是项目生产过程的总组织者。业主方项目管理作为业主发挥作用、履行职责的手段，必须高度重视，抓早抓好。但是，由于现行的一些项目管理国标规范和教科书，对项目管理的适用对象以及业主方和施工方的责任、目标和任务等未予以明确的区分，使得业主方项目管理的操作依据和措施不够具体。表现为，如我国政府投资项目的业主方管理力量和能力普遍偏弱，政府项目统一建设体制迟迟不能改革到位；作为业主方代表，工程监理与承包商之间的质量、安全责任边界不清，监理行业发展面临困局等等。

国际上，日本、美国、英国、中国香港等国家和地区非常重视业主方项目管理，都建立了庞大的政府项目集中建设管理机构，对于提高政府项目投资效率、保障工程质量和品质、防止工程腐败现象等，形成了较好的体制和机制保障，值得我们参考和借鉴。

在国内，作为政府工程统建管理“试验田”的深圳市建筑工程署，履行“政府项目政府管”的政府业主职责，制订了一大批适用于房屋建筑和市政基础设施领域的业主方项目管理制度，较好

地支撑了自身的项目管理需要。但从总体上看，我国工程建设业对业主方项目管理、业主方代表的概念重视不够，只有一些大型房地产开发公司及商务部国际经济合作事务局、深圳市建筑工程署等少数政府部门拥有较为完整的业主方项目管理制度或内部标准，大多数国有投资项目及私人、外资等社会投资项目业主方，都缺乏这种制度标准，并迫切希望早日制订推出专门针对业主需要的国家标准、行业标准或团体标准。

目前，关于项目管理类的国家标准和行业标准，主要是《建设工程项目管理规范》（GB/T50326—2017）、《建设工程监理规范》（GB/T50319—2013），还有《建设项目工程总承包管理规范》（GB/T50358—2017），而具体针对业主方项目管理的国家或行业标准、团体标准尚属空白。为此，建议制订《建设工程业主方项目管理标准》以及相应的团体标准、导则、指南、手册等。其目的在于，一是使业主方的目标、任务、程序、考核等工作更为明确，有利于项目法人责任制、合同管理制的切实落地；二是业主方和咨询方等的责任边界更加清晰，业主可以根据自身业务需要委托合适的项目管理公司；三是包括项目管理公司、监理公司、设计公司、造价咨询公司、房地产开发公司、政府项目代建机构等在内的各类市场主体，均可以据此培育、提升自身的项目管理服务能力。

业主方项目管理，无论是自管还是外委，都属于甲方的职责范围，强调的是业主目标和业主责任；而各种工程咨询，不论是分阶段还是全过程，都属于为甲方提供的智力服务，追求的是项目目标和服务质量。同时，业主方项目管理与工程咨询服务，一个是“内”，一个是“外”，内外结合，双轮驱动，实现项目目标。

总之，早日制订业主方项目管理的相关标准，可满足广大建设业主的迫切需求，也有助于正确理解和把握全过程工程咨询的内涵和全貌。

南京江北新区的施工图审查改革探索

□敬瑞龙 张丰

编者按：施工图审查制度改革，是当前工程建设项目审批制度改革的重要内容之一。南京江北新区作为江苏省唯一的国家级新区，响应工程建设项目审批制度改革要求，结合地区实际，积极开展施工图审查改革探索，在不放松对建设工程勘察设计质量安全把关的前提下，推行技术审查与行政审批分离等改革措施，实现技术审查“零”占用行政审批时长，将建设项目实质性开工时间大幅提前，从制度优化角度探索出一条施工图审查改革的路径。

根据相关统计，2018年—2019年上半年，南京江北新区房屋建筑工程施工图设计文件初审合格率为0%、平均违反强制性条文高达8.26条/项。在这一勘察质量现状下，南京江北新区管委会建设与交通局提出以“问题导向、放管并重、依法改革”的施工图审查改革原则，于2019年7月编制出台了《南京江北新区建设工程施工图设计文件审查改革实施细则（试行）》，通过成体系的制度优化，可在满足营商环境优化要求的同时，达到不放松质量安全底线把关的目的。

1. 改革面临的问题梳理和原因分析

南京江北新区施工图审查制度模式，是典型的江苏公益服务型审图模式，坚持由政府主导下的专属审图机构进行施工图审查，未引入市场化竞争。在这一背景下，施工图审查改革范围控制在优化既有制度运行程序层面，以响应工程建设项目审批制度改革要求、解决地区营商环境优化面临的突出问题为目标。

如何在确保建设项目质量安全的前提下让项目更早开工，是工程建设项目审批制度改革的核心。通过组织座谈交流、工作流程分析、专家访谈等汇总统计发现，南京江北新区施工图审查制度运行迫切需要优化解决的问题主要集中在以下3个方面：一是施工图审查周期较长，严重影响项目行政审批速度；二是技术审查意见独断现象普遍，标准尺度随意性较大；三是多图联审形式化、多部门提交审查图纸现象依旧存在。

造成上述问题的客观原因是多方面、多层次的，从营商环境优化与制度绩效提升角度分析，施工图审查制度自

身运行方面的原因主要包括以下几个方面：

一是工程规划许可证作为前置政策性要件，导致施工图审查周期直接成为项目行政审批的延滞时长。施工图技术审查周期包含施工图的首审、设计单位的多轮整改及多轮复审等，客观上需要一定的工作时长以保证审图质量，不能够无限压缩。当前，施工图审查事项已从本质上过渡为中介技术服务，但实质上依旧按照行政审批模式操作。同时，由于施工图审查事项环节介于工程规划许可与施工许可之间，且将结果文件互相设为受理要件。审图这一耗时较长的技术服务事项，往往被硬性置于常规仅一周左右的行政审批空档之间，成为审图“耗时”问题的关键所在。据统计，2018年—2019年上半年，南京江北新区一般房建项目《工程规划许可证》颁发日期与《施工图审查合格书》颁发日期平均间隔达33个工作日，成为项目开工前耗时最长的审批事项，严重制约了项目整体实施进度。同时，由于政策性审查难以满足进件要求、设计质量低下需多轮整改复审、整体报审要求无法满足大型项目分段审查诉求等多层次因素的存在，进一步加剧了审图耗时延长方面的矛盾。

二是技术审查尺度不统一，个别审查人员“水平不高架子高”，制度缺失技术争议解决机制。除《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》第十一条规定的技术审查内容外，审图机构审查人员目前还普遍存在将技术审查内容扩大、审查标准和尺度不统一、审查人员夹杂个人看法和优化性建议、过度审查等现象，严重影响了勘察设计机构正常工程勘察设计的开展。据统计，对于近半数项目的施工图审查意见，各方都会存有异议，在整改复审过程中，审图机构又具有绝对的判定权，这种技术“一言堂”的做法，有违施工图审查制度设立的初心。

三是“多审合一”执行不彻底，形式化的物理合并，并未实现服务效率的显著提升。2018年，国务院办公厅印发《关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》（国办发〔2018〕33号）提出“将消防设计审核、人防设计审查等技术审查并入施工图设计文件审查”。2018年初，住建部在新修订的《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管



理办法》中新增加了“消防安全性、人防工程（不含人防指挥工程）防护安全性”等施工图审查内容要求，但地区内“联审”做法却相对形式化，图纸审查仅形式上由一个窗口进件，实则还是分多部门审查，存在审查边界和责任不清、重复审查或出现真空区等问题。复审和技术争议也是由多部门各自处理，建设单位“多跑腿”问题并未得到实质性解决。

2. 主要改革措施

弱化政策性审查，将施工图技术审查前置

在施工图审查受理环节，通过采取告知承诺制，取消对《工程规划许可证》的要件要求，将施工图审查事项从行政审批关键路径中移除。项目建设单位在规划方案稳定并主动申请签署告知承诺书后即可报审施工图，通过弱化这一政策性审查要求，使施工图技术审查与项目规划许可手续实现并行办理。在项目施工图技术性审查通过、领取《施工图审查合格书》时，核查工程规划许可指标，如有小范围不一致情况，由建设单位按承诺要求在现场施工前以设计变更形式做出修正。

缩小并严格规范技术审查内容
缩小施工图技术审查内容，要求施工图审查人员不得过分干预工程勘察设计。对于施工图设计文件中未违反工程

建设强制性条文、未违反各级建设行政主管部门发布的施工图审查要点、不直接影响安全及设计深度的问题，审图人员不得作为技术审查内容，由勘察设计机构自行承担设计质量主体责任。审图机构不得随意扩大技术审查范围，审查人员不得提出超出审查范围及无规范依据的个人看法和设计优化性审查意见。

推动“联审”往“一体化”转变
将消防设计审查、人防设计审查实质性地并入施工图设计文件审查，在前期开展“多图联审”的基础上，由审图机构通过自主招聘具备人防工程施工图审查资格的审图人员，开展现有审图人员人防工程防护安全性与消防安全性审查培训、开发一体化数字审图平台、技术审查结论多部门采信等方式，实现多图实质性融合及不见面在线审图服务，实现由多部门“联审”向审图机构“一家受理、一家审查、一家发证、一家解决争议并承担主体责任”实质一体化的转变。

推行分阶段施工图审查
基于工程建设的客观实际，建立分阶段进行施工图审查的节点分期服务机制，对项目桩基等分阶段开展技术审查工作，推动地下部分先行开工，利用地下工程实施期间细化完善上部主体设计与上部施工图审查工作，实现项目开工进度与技术审查的“两不误”。

建立技术争议沟通裁定机制
建立技术人员、审图机构、行政主管部门三级技术争议沟通裁定机制，审

图意见形成后，由审图机构组织首轮意见沟通会。对于仍存争议的问题，可通过行业专家会审、申请主管部门裁定的形式解决，确保项目建设单位、设计单位对审图机构出具的审图意见有畅通的申辩渠道，维护审图工作的公平公正性。

缩小施工图技术审查内容，要求施工图审查人员不得过分干预工程勘察设计。对于施工图设计文件中未违反工程建设强制性条文、未违反各级建设行政主管部门发布的施工图审查要点、不直接影响安全及设计深度的问题，审图人员不得作为技术审查内容，由勘察设计机构自行承担设计质量主体责任。

3. 改革阶段性成效

南京江北新区施工图审查改革实践近一年来，取得的阶段性成效主要表现在以下几个方面：

一是实现了图纸技术审查“零”占用行政审批时长，项目开工时间可提前一个月以上。通过告知承诺方式取消《工程规划许可证》要件后，施工图技术审查实现与部分规划阶段事项同步开展，部分试点项目在《工程规划许可证》颁发前就已通过施工图技术审查，《工程规划许可证》核发当天即可领取《施工图审查合格证》，极大地缩减了项目审批时长。截至2020年上半年，南京江北新区27个改革试点项目工程规划许可证颁发日期与施工图审查合格书颁发日期间隔平均仅6个工作日，较改革前的33个工作日缩短近82%，项目开工时间得以大幅提前。

二是消防、人防技术审查实质性并入，变物理“联审”为真正“一体化”。将消防、人防技术审查实质性并入施工图审查，实现“进一家门、找一家人、办一件事”，并将事项全流程数字化。建设单位以前需要对接多部门、多机构的审查方式，变为只需对接一家审图机构，并可在线办理全部事项，较改革前在人力、物力、时间等方面大幅减少了资源耗费，且实现了审图与质安监机构在线联动开展工程质量监管的新机制。新冠肺炎疫情暴发以来，南京江北新区通过在线一体化审图，实现了完全不见面审图服务，成为助力复工复产的重要抓手之一。

三是开展桩基先行服务，助力项目更快一步开工。改革实践以来，南京江

北新区名医中心、国际科技创新中心、国际会议中心、中心区地下空间等20余项建设项目，已通过桩基先行技术审查的形式先行开工，项目建设周期得以再进一步缩短。

四是无规范依据审查意见大幅减少，行业公正性在一定程度上有所提升。自缩小并规范技术审查范围、建立争议沟通裁定机制以来，施工图审查意见中无规范依据的审查意见大幅减少，审图机构累计主动组织技术沟通释疑会约60余场次。对于个别项目释疑后仍存争议的情况，经行业专家会审后也随即得到解决，尚未遇到需向业务主管部门申请裁定的情况。这一多途径、多方式的沟通、会审与裁定机制，在一定程度上提升了施工图技术审查的公平公正性，也形成了审图人员与勘察设计行业一线技术人员的前沿交流平台，成为互相促进、助推行业技术提升的有效途径。

4. 反思与展望

根据制度变迁理论，制度变迁是制度供给与制度需求双方共同作用的结果，制度变化变更是优化的形式，取消与替代则是打破的结果表现，都是满足在一定客观背景条件下的改革路径。当前，施工图审查制度改革需准确分析制度供需双方的核心诉求，准确认识地区勘察设计质量现状与施工图审查制度运行现状，因地制宜，从保证勘察设计质量安全与国家工程建设标准规范得到有效执行的角度，积极探索将施工图审查去行政化，回归技术审查制度的初心，维持制度的公益性行业监管属性，不断寻求与行政审批效能提升、勘察设计行业监管形式之间的科学平衡。

南京江北新区施工图审查改革实践，是在现有法律法规框架内从制度优化角度进行的一次探索，在一定程度上能够解决当前行业对审图制度的争议问题，但也同时产生了如规划许可告知承诺后带来的后期核查与变更、技术争议裁定机制实施有效性等问题，有待进一步完善。此项改革实践也并未改变制度的法定本质，施工图审查制度的性质与定位、法律属性与监管机制、对勘察设计行业的监督与提升作用、制度成效的科学评判等，仍是改革的内在推动力与更深层次问题，还有待进一步研究与探索。