

# 浅谈政府投资建设项目代建制模式发展

金 聪

北京市工程咨询有限公司, 北京 100083

[摘要]随着经济的不断发展,项目代建制模式也在逐步适应不同类型、不同特性的政府投资项目要求,并且发挥了巨大作用。本篇文章主要从代建制项目管理实践中总结项目代建制的含义,并结合现阶段发展过程中存在的问题,提出政府投资建设项目代建制模式未来的发展思路。

[关键词]政府投资建设项目;管理模式;代建制

DOI: 10.33142/aem.v4i8.6788

中图分类号: TU71

文献标识码: A

## Brief Discussion on the Development of Agent Construction Mode of Government Invested Construction Projects

JIN Cong

Beijing Engineering Consulting Co., Ltd., Beijing, 100083, China

**Abstract:** With the continuous development of economy, the project agent system model is also gradually adapting to the requirements of different types and characteristics of government investment projects, and has played a great role. This article mainly summarizes the meaning of agent construction system from the practice of agent construction project management, and combined with the problems existing in the development process at this stage, puts forward the future development ideas of the agent construction mode of government investment and construction projects.

**Keywords:** government invested construction projects; management mode; agent system

### 引言

在国民经济发展的过程中,政府部门往往会根据不同政府投资项目的特性选择适合的管理模式,而这些项目涉及的范围是非常广泛的,因此在政府投资建设项目策划过程中,需结合项目的背景情况、面临的问题、社会效益、经济效益、群众美好生活愿望等因素进行分析和判断,也需要在法律、法规允许范围内进行一定程度的创新,项目代建制便是在这种情况下发展而来的。项目代建制是满足政府部门的投资项目管理需求的一种项目管理模式,能够解决建设单位项专业管理能力不足的问题,促进政府投资项目的有效实施。

### 1 政府投资建设项目及其管理概述

#### 1.1 政府投资建设项目

政府投资建设项目的主体是各级政府部门,政府部门根据政府重大战略部署及项目建设可行性进行论证,经决策后制定年度计划对项目进行投资及管理。从投资目的来说,社会资本投资项目主要以盈利为目标,而政府投资项目则需要考虑成本控制、社会经济效益、环境影响等多方面因素,两者之间有很大区别。2017年,党的“十九大”报告提出了加快建设现代化经济体系的重大战略决策部署,明确深化供给侧结构性改革,加强水利、铁路、公路、水运、航空、管道、电网、信息、物流基础设施网络建设等一系列顶层设计,为各级政府投资建设项目明确了工作方向,随着我国《第十四个五年规划和2035年远景目标》

发布,进一步明确建设现代化基础设施体系、全面推进乡村振兴、完善新型城镇化战略、促进区域协调发展等重大战略的具体实施步骤,对于政府投资项目来说具有重大指导意义。

#### 1.2 政府投资建设项目管理模式

我国的政府投资建设项目管理模式是在社会主义经济发展过程中逐步完善形成的一种形式,这种形式在国外被称为政府工程。即政府部门根据政府职责指定或委托相应的建设单位,建设单位依据国家标准、行业规定等项目进行全过程管理,包括项目前期立项研究和申报、项目前期手续办理、组织项目现场勘测和设计方案起草、组织项目开工建设及项目施工过程中各项事宜协调。在项目全过程中,政府部门主要以项目监督、指导的身份参与项目建设,而建设单位是项目建设的组织者,主要负责对咨询、设计、监理、施工等单位进行管理。这种管理模式的上、下层级明确,在投资控制、进度控制等方面优势明显,但也具有组织机构过大,专业力量支撑不足等缺点,因此往往需要政府部门、建设单位具备较高的项目管理经验,才能够更好的完成这一任务。

### 2 政府投资建设项目代建制

#### 2.1 代建制的一般做法

根据《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号)规定,明确提出对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,即通过公开招标、比选等方式选择

专业化的项目管理公司负责组织项目实施,控制项目投资、质量和工期,竣工验收后再移交给使用单位。从现阶段发展来看,政府投资项目代建制通常做法是贯彻政府相关管理规定,由建设单位委托或招标选定代建单位,再由代建单位根据项目前期批复组织开展工作,对项目前期手续、勘察设计、招标采购、建设实施及竣工验收的项目建设全过程进行管理。对于代建单位来说,需严格按照国家、行业建设标准及属地相关管理规定要求进行项目管理,发挥自身专业优势为建设单位提出项目建议,代表建设单位组织项目现场勘察并为项目前期策划提出针对性意见,对项目建设过程中的质量、安全、进度、费用、合同、信息等进行管理和控制。需要注意的是,代建单位通常不与招标、设计、监理、施工等单位直接签订合同,而只对建设单位承担项目管理职责,这样做的好处是代建单位可以与其他单位各司其职,充分发挥自身专业经验和优势,为项目建设服务,有效避免单位之间发生利益关联。

## 2.2 代建制实施的意义

随着社会的高速发展和工程技术的不断更新,高质量、专业化的项目管理需求越来越迫切,我国在政府投资建设项目中引入项目代建制,通过专业机构的优势弥补政府部门的短板,这也是政府机构职能创新的一种尝试,可以从以下方面入手:

### (1) 转变政府职能,深化政府机构改革

在现阶段的管理体制下,政府部门在投资往往希望通过项目投资和自身专业力量对项目建设进行监督管理,在应对小型且工序简单的工程时,确实可以对项目进行有效控制,充分保障项目的完成度,但应对中大型且工序复杂的工程时,由于政府组织结构复杂,专业性不足,管理资源利用率低等原因,导致项目缺乏有效控制,往往最终无法达到预期效果。而在项目建设中引入代建单位则能够更好的改善这一情况,专业的项目管理机构可以有效弥补技术力量和管理组织能力不足的问题,而相应的政府部门则能够精简项目管理机构及人员,把政府工作的重点转移从项目管理到公共服务、维护社会发展、低碳环保等其它职能领域中,也更有利于提高政府工作效率,同时强化项目监管职能,更大程度的发挥政府职能作用。

### (2) 提高政府投资项目的投资收益和工程质量

推广和实施项目代建制有助于提升政府投资项目的综合管理水平,将原本由政府部门自行管理模式转变为专业人士参与管理的模式,同时,也将逐步形成依托政府投资建设项目而产生的专业化项目管理业务,做到专业的人做专业的事,项目管理思路前后统一,确保项目目标的一致性和有效延续,并最终达成目标,保障政府部门及政府投资建设项目获得较好的项目投资收益和工程质量。

(3) 促进形成市场竞争机制,建设良性循环建筑市场秩序

在现阶段的发展过程中,如果各级政府广泛使用项目代建制管理模式,将有助于推动专业化项目管理业务市场的形成和规范。同时,项目建设单位可以通过公开比选、招投标等方式对代建单位的专业水平进行比较,选择出最合适的项目管理者,减小项目管理风险。另一方面,代建单位也需要不断提升自身专业水平,不断适应行业发展的需求。代建单位之间的技术进步和市场竞争,打破了行业内的垄断壁垒,进一步促进了行业的良性发展,同时有利于政府投资项目的有效控制和监管。

## 3 代建制模式存在问题及发展思路

### 3.1 现阶段代建制模式存在的问题

代建制在政府投资项目建设过程中发挥着重要的作用,有着极强的专业性优势,但在实际操作中,也存在一些具体问题,主要表现在这些方面例如:

#### (1) “建设”和“管理”职能不明确

引入项目代建制是为了能够有效解决“建设,监管,使用”等多位一体的现象,对于项目建设过程中可能出现的问题进行及时、有效的处理,但是在实际操作中,由于建设单位观念难以完全转变,用经验和惯性思维考虑项目建设问题,而对代建单位接受程度不高,导致项目“建设”和“管理”职能没有进行真正意义上的分离,对于项目整体而言这是极其不利的,既降低了代建单位的工作积极性,也不能够更好的保证项目的专业性,进一步影响了项目代建工作的效果。

#### (2) 代建项目监管职责不明确

政府部门是政府投资建设项目的主体,在项目代建过程中承担稽察、评审、审计和监察职能,而项目建设单位与代建单位为合同履行关系,双方承担代建项目的责权利。由于政府部门不是代建合同的签订主体,实际不可能对项目投资资金及项目建设进行有效的监管,即使签订了三方代建合同,也很难理清监管职责,因此如果监管职责不明确,将可能对招投标、合同履行、项目管理等工作的实施效果产生影响。合同签订过程中缺少监督机制,会使项目管理过程中无法得到合同条款的有效保障;项目过程中出现问题,会导致项目整体风险提升;项目监管过程出现职责推诿情况,对项目整体实施不利,带来更多的麻烦,使政府投资承受巨大的风险。

#### (3) 代建项目收费标准不明确

从已实施的代建项目看,大多数地区均存在项目收费标准不明确问题。由于项目代建管理制度中涉及项目代建收费的相关内容描述模糊,导致执行难度很大,如:代建费用不高于建设单位管理费,代建费用占比前期代建30%、实施代建70%等,且未要求须强制执行,因此在实际操作中,对代建项目投标报价及管理收费带来很大影响。各代建单位在项目投标过程中可能会出现低价竞争、以次充好现象,选择低价中标或者过低的代建费用必然导致项目代

建专业技术团队水平的下降,长久之,将严重影响代建单位的人才队伍的建设和项目管理行业的发展,人才的流失必然导致项目代建单位业务水平下降,最终影响整体项目管理水平,形成蝴蝶效应。

### 3.2 代建制模式发展思路

#### (1) 完善项目代建制管理体系

政府部门应结合当前实际情况从顶层设计上研究和制定项目代建制管理办法,规范项目代建工作流程,科学、合理的构建政府投资项目代建管理体系。重点细化项目代建的工作范围、实施路径、合同责权利的划分、代建项目评价监督机制、代建项目风险承担机制、代建项目收费标准等方面内容,不断完善项目代建管理体系,规避项目实施过程中可能出现的职能不清、职责不清、监管不清、控制不清这样的问题。

#### (2) 规范代建项目合同履约制度

代建项目合同是责权利最直观的体现,只有权责清晰才能促进代建项目高效运行,因此需从法律方面理清建设单位、代建单位、使用单位之间的关系,明确相关职责、管理范围以及权利。目前一些地区政府部门已出台与代建项目相关的合同示范文本,但从整体来看不够全面,履约条款不够清晰,应考虑在顶层设计层面出台示范文本及合同配套文件,对建设单位、代建单位、使用单位的责权利进行明确,针对风险承担、超额超限等实际问题进行规定,各地区政府部门再结合实际情况提出管理要求,并加强执行力度,切实保障政府投资项目运行效率。

#### (3) 制定代建项目评价机制

政府部门可以聘请三方中介机构对代建单位进行量化评价。着重从质量、进度、投资等量化指标入手,分析代建单位管理工作的效率,从投资控制和管理上分析其合规性,得出量化考核结果。另外代建单位也可以参照评价结果对项目管理过程进行实时的监控以及管理,并且要对管理过程中存在的问题进行有效的完善,最终形成一套考评量化体系。其次,政府部门可以设立代建单位的信用评价档案,对代建单位业务的诚信情况进行记录,并定期进行审查和信用评价考核,完善奖惩措施,对考核不合格单位制定退出机制。在投资控制方面,也需要根据代建制的特点,最大程度做到精细化管理,通过考评量化资金使用效率,包括资金使用计划、资金支付进度、资金占用比等因素,使政府的投资项目更有效率。

#### (4) 强化代建项目监察机制

项目代建工作开展过程中,可能出现工程质量、进度、资金支付等诸多问题,涉及多方利益主体,因此在实施过程中必须加强监督管理,设立项目监督机制,强化项目监

督的作用。财务监督部门应不定期对建设单位财务管理和工程款支付进行检查,项目审计部门从代建单位选择、合同签订、工程施工、工程款支付、结算及竣工决算等环节对代建项目进行全过程跟踪审计,及时发现代建过程中存在的问题,提出改进的措施建议。

#### (5) 研究代建项目风险分担机制

在代建项目中可以引入第三方担保单位,由代建单位向第三方担保单位提供项目总投资额一定比例的履约保函,同时在合同中明确超投资概算、节约工程费用、超投资规模、超建设标准等相对应的奖惩条款,促使代建单位加强代建项目管理力度,进一步保障工程项目质量,从而提高政府投资效率,并且要从思想到行动上杜绝“三超”这样的情况发生。

#### (6) 建立统一代建项目收费标准

建立统一代建项目收费标准对代建项目管理行业来说尤为重要,可以促进代建市场的公平竞争,引导代建单位将竞争的核心从价格向专业人员素质、专业技术能力和项目管理体系等方面转移,促进行业内的良性循环。从项目实践中看,细化收费标准可以保障代建费用专款专用,解决建设单位、代建单位、使用单位在工作内容及费用支出方面的分歧,有利于代建单位投入高素质人才参与项目管理,有利于提高代建单位管理水平和项目整体投资效率,带来更好的结果。

## 4 结束语

综上所述,政府部门需结合法律法规、管理体系建设、合同条款、风险机制、评价机制、收费标准等多方面因素深入分析政府投资项目代建制模式,不断优化和完善,使代建制模式更适应当前政府投资建设项目的管理,更符合现代化项目的标准和要求,使政府投资项目管理更加科学、高效,与此同时,也将促进政府投资项目代建制发挥出更大的作用。

### [参考文献]

- [1] 中保,蒋慧杰,王元鸷.政府投资项目企业代建模式费率研究——以深圳市为例[J].项目管理技术,2020(7):44-49.
  - [2] 杜静,戚菲菲.工程质量潜在缺陷保险的国外经验与国内探索[J].工程管理学报,2020(2):6-10.
  - [3] 廖鸣秋.政府投资项目代建制管理存在的问题及应对策略研究[J].建设监理,2020(9):5-8.
  - [4] 曹桂全,赵阿敏.政府投资项目代建制研究述评[J].经济体制改革,2014(3):147-151.
- 作者简介:金聪(1985.5-)男,中国地质大学(北京),地质工程,北京市工程咨询有限公司,中级工程师