

浅谈运用代建制进行工程项目管理

龙江英

(贵阳学院, 贵州贵阳 550005)

摘要:国务院《关于投资体制改革的决定》明确提出对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,这是政府投资的建设工程领域一种新兴的工程管理方式。该文阐述了工程项目管理代建制在我国的起源、发展及其性质,通过对政府投资的分析,论述了实行代建制的意义,并详细介绍了代建制的合同文件、奖惩及取费。

关键词:代建制;政府投资项目;合同文件;取费

中图分类号:TU99 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2006)05-0011-04

0 前言

随着我国改革开放的深化和市场经济体制的逐步建立,对工程建设项目的管理逐步与国际惯例接轨。但是目前仍然存在着由于管理方式不科学,管理手段落后而导致项目建设管理成本高,三超(概算超估算,预算超概算,决算超预算)现象严重,效率低的情况。特别是政府投资的项目在管理中仍然延续了一系列计划经济时代的管理方式。其中之一就是投资人过多地参与了整个项目的建设过程,一方面导致自身管理成本居高不下,另一方面又往往难以保证项目管理的质量,实质上违背了项目效益最大化的管理原则。改革开放以来,国家对原有的投资体制进行了一系列改革,打破了传统计划经济体制下高度集中的投资管理模式,初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的新格局^[1]。但是,现行的投资体制还存在不少问题,特别是企业的投资决策权没有完全落实,市场配置资源的基础性作用尚未得到充分发挥,政府投资决策的科学化、民主化水平需要进一步提高,投资宏观调控和监管的有效性需要增强。为此,国务院决定进一步深化投资体制改革。

1 代建制的起源与发展

1.1 代建制模式

代建制模式源于厦门。1993年,厦门市在深化工程建设管理体制改革的进程中,针对市级财政性投资社会事业建设项目管理中“建设、监管、使用”多位一体的弊端,以及由此导致的工程项目难以依法建设、工程建设管理水平低下和贪污腐败等问题。根据国家发改委起草、国务院原则通过

的《投资体制改革方案》,准备实施代建制。代建制是指政府通过招标、直接委托等方式,将一些基础设施和社会公益性的政府投资项目委托给一些有实力的专业化的项目管理公司,负责项目的投资管理和建设组织实施工作,项目建成后交付使用单位的制度,并在改革中不断对这种方法加以完善,逐步发展成为了现在的项目代建制度。

2001年7月,厦门市开始在重点建设工程项目上全面实施项目代建制,制定了《厦门市重点建设工程项目代建管理暂行办法》。2003年3月开始在土建投资总额建设的社会公益性工程项目中实施项目代建制度,制定了《厦门市上级财政性投资融资社会事业建设项目代建管理试行办法》。2002年,北京市先后在回龙观医院、市残疾人职业培训中心和体育训练中心等实行代建制试点,效果明显,取得了良好的经济效益和社会效益。2003年下半年,贵州省政府投资工程领域开始推行代建制,贵州省建设厅起草了《贵州政府投资工程项目代建制实施办法》、《贵州政府投资工程项目代建制实施办法起草说明》、《贵州省政府投资工程项目代建协议》(示范文本)并报省政府。省政府批准成立“贵州省级政府投资工程项目代建中心”。

2004年7月,国务院常务会议通过《关于投资体制改革的决定》,规定要在全国内推行代建制,对非经营性政府投资项目加快实行代建制。即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,项目建成后,由政府组织对建成项目验收,合格后,交给使用单位。这种办法既有利于降低非经营性政府投资项目工程造价和建设运营成本,大大提高这些公益性设施建设的效益,使有限的资金发挥最大的作用,尽快满足人们对公益事业的需要,也可以使政府公共事业部门从日常繁重的微观项目建设和运营管理事务中解脱出来,而把主

收稿日期:06-06-20

作者简介:龙江英(1963-),女,贵州黄平人,苗族,副教授,从事项目管理研究与教学管理工作。

要精力放在宏观规划、管理、监督、协调工作上,提高管理效率。

1.2 代建制的性质

代建制是工程项目管理的一种表现形式。2003年2月13日,建设部发布的《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》,鼓励具有勘察、设计施工、监理资质的企业,通过建立与工程项目管理业务相适应的组织机构、项目管理体系,按照有关资质管理规定,在其资质等级许可的工程项目范围内,开展相应的工程管理业务。

2 政府投资项目

2.1 我国政府特别重视固定资产投资

50多年来国家和各类投资者投入了大量资金用于投资建设,对我国的经济和社会发展做出了巨大贡献。但投资也是导致我国经济发展不稳定的重要因素。特别是在改革开放以后,在中央政府直接控制的投资比例越来越少的情况下,对全社会投资的调控管理成为中国宏观管理的难题。多年以来,投资规模、投资结构和国有投资的效益问题一直困扰着中央政府,因此,投资规模、投资结构、国有投资的效益问题被人称为投资领域的“老三篇”。

由于项目建设过程中对资金的实际需求不断扩大,上世纪90年代初期开工建设的项目很难按概算控制投资,超概算的现象层出不穷,以致于在建设领域形成了“超概算是正常的,不超概算倒是不正常的”这一有悖常理的现象。中央审计署和其他一些单位的调查都表明,尽管绝大部分项目在90年代中期都调整过概算,但仍有3/4左右的建设项目在一调再调之后仍然超概算,平均超概算的帐度在50%左右;超概算100%以上的项目也不断出现。

造成项目建设超概算的原因是很多的,其中有难以避免的合理因素,也有可以避免和不该出现的因素。合理因素主要有两个方面:一是价格,包括建设用的各种物资的价格,设计、施工等人工费用的上涨;二是国家税收、利率、汇率的变化等政策性因素。它们对项目造价超概算的影响分别占38%和20%。其他的42%则是不合理的或非正常的因素造成的,如建设单位、设计单位、施工单位、供货单位的失职等,这些因素是导致投资造价不断上涨的主要因素。

除了建设成本不合理上涨之外,更严重的效益问题是许多项目在建成之后不能正常投入运行或者“项目建成之日就是亏损之时”,还有一些项

目是建设质量低劣的“豆腐渣”工程。产生的原因主要是项目决策不科学,决策者在决策时缺乏对市场进行科学的预测分析,盲目进行决策;质量低劣则是建设单位、设计单位、施工单位、供货单位的腐败行为导致的。

2.2 政府投资建设过程中的腐败问题

在目前的国家公路建设项目投资、建设、管理使用“四位一体”的投资体制中,担当公路项目建设使命的交通部门官员大都是官商合一,许多交通部门的负责人都同时兼任工程建设公司负责人,有的还顶着“评标委员会”主任的桂冠,这种特殊身份为他们滥用权力提供了方便,使他们能够利用国家权力寻求自己或部门利益,使《招标投标法》不能得到有效贯彻^[4]。例如,原贵州省交通厅厅长卢万里,除担任交通厅厅长,还具有贵州高速公路开发总公司法人代表兼总经理的身份,后一个职务正可以“业主”地位统揽公路建设项目的勘测、设计、招投标和施工、监理诸环节。用权寻租,唾手可得。

在卢万里腐败案件中,工程招投标、设计变更、资金拨付、材料采购、质量监理等工程建设过程中关键环节严重失守,没有完善的监督制约机制和对施工方的有效监督,是卢万里腐败屡屡得手的重要原因。

在工程设计变更上,如大滑坡的治理等一些突发性的设计变更,往往不按基本的程序办,而是由卢万里等少数人拍板,结果使一些人得以从中虚报冒领,大肆侵占工程款,有的从一个设计变更中就多捞上百万元。在项目建设材料采购中,管理失控、监督不力的现象尤为惊人。卢万里等人曾以保证工程质量为由,硬性规定由甲方统一提供沥青、钢材、水泥等重要建筑材料。在卢万里经手的公路建设项目中,大包、二包直到七包、八包并不少见。

为了保证国家能够有效地对全社会固定资产投资进行宏观调控,深化投资体制改革,应该以提高国有单位投资效益为中心,针对目前体制中存在的问题,宏观上理顺关系,明确政府和企业市场经济中的合理地位;微观上要加强各投资主体对项目决策和建设过程的管理,国有投资要建立“责、权、利”明确的约束机制,奖惩严明,促使所有参与建设的当事人对国有投资都能做到认真负责;同时要建立起适合我国国情规范的投资项目信息系统和社会服务体系,作为指导和提高全社会投资项目效益的外部保证。代建制与传统的建设工程的运作模式相比,在形式上的变化是由过

去的建设、管理、营运三合一变化为投资、建设、管理、营运四分开的全新运作模式。实行代建制模式后,政府部门的职能由管理具体项目转移到管理规范市场。其中,政府部门要负责审查立项、负责招投标、负责预算及开工计划、负责安排资金计划、负责监管代建单位执行合同、负责组织竣工验收和移交。

过去事业单位需要增加建筑设施,或者城市需要增加大型公共建设(国家投资建设工程),都是向国家提出申请,政府部门审核后投资。使用方作为甲方,承担建设的单位(施工单位)为乙方,工程中出现的监理公司对甲方负责,具体负责协助甲方监理工程质量及工期。在此过程中,政府将资金的使用权完全下放,原本的投资主体的角色让位给了申请单位,其管理监督职能大幅弱化。

以往工程建设的经验证明,工程中的甲方经常为了使用功能的增加而随意更改设计,向政府申请追加投资,结果是投资在追加中不断被突破,工期被拖延,以至出现功能与质量不符的现象。在这种运作模式中,由于资金、工期、质量都成为变数,其效率低、成本高、环节混乱在所难免。

3 实行代建制的意义

依靠专业人士,实行社会化管理,将有效地提高建设水平,降低管理成本,提高政府投资项目实施情况的透明度,方便监督管理。同时,可以使相关部门单位免去组织管理勤务员项目实施的具体事务,解决外行业主、分散管理、重复设置机构等问题,体现了专业化的现代生产发展的规律要求,有利于推进政府部门职能转变。实行代建制能够从根本上解决当前政府投资管理体制中项目建设单位与使用单位合一、政府投资的管理软化、项目单位基建专业管理经验不足、超投资风险防范制约机制缺失等问题。

4 代建制的主要合同文件

4.1 如何选择代建单位

虽然代建人的选择不是法律规定必须招标的内容,但为选择更有经验,更有实力的代建人来完成项目建设,降低风险和费用,采用投标方式来选择代建人一般为代建制中的惯例。《贵州省财政性投融资社会事业建设项目代建管理试行办法》规定,具有“一、二级房地产开发,甲、乙级监理,甲级工程咨询,特级、一级施工总承包中其中之一资质的单位,可以参与代建单位的竞标”。

4.2 代建管理合同

4.2.1 代建项目不同阶段的代建管理合同

根据代建单位代建项目的阶段,代建管理合同可分为前期工作委托合同、建设实施管理合同、全过程代建管理合同。

前期工作委托合同是指由中标的项目前期工作代理单位负责根据批准的项目建议书,对工程的可行性研究报告、勘察直至初步设计实行阶段代理管理;建设实施管理合同是指由中标的建设实施代建单位负责根据批准的初步设计概算,对项目施工图编制、施工、监理直至竣工验收实行阶段代理管理;全过程代建管理合同是指由中标的代建单位对工程从可行性研究报告直至工程竣工验收实行全过程的代建管理。

4.2.2 代建合同的主体

政府投资项目的代建管理合同签约主体一般为项目审批部门(如北京为市发改委)、使用单位和代建单位;社会投资项目一般由投资人与代建单位签署。在签署代建管理合同中要充分考虑设计、施工、监理等合同中代建单位的地位和作用,比较好的做法是设计、施工、监理等工程合同由政府部门(或投资人)、代建单位、承包商三方签订,在工程合同中充分体现各方的权利和义务。

4.2.3 代建管理合同范围的确定

根据代建项目的不同阶段来确定代建管理的内容。

(1)首期委托阶段:a.依据项目建议书批复内容组织编制项目可行性研究报告;b.组织开展工程勘察、规划设计等招标活动;c.组织开展项目初步设计文件编制修改工作;d.办理项目可行性研究报告审批、土地征用、房屋拆迁、环保、消防等有关手续报批工作;e.组织施工图设计;f.组织施工、监理和设备材料选购招标活动。

(2)建设实施管理阶段:a.负责或协助办理开工报告、建设工程规划许可证、施工图审查和消防、园林绿化、市政等工程实施中有关的手续;b.负责工程合同的洽谈与签订工作,对施工和工程建设实行全过程管理;c.审核、签证工程进度报表及提出进度拨款意见,提出对签证或索赔的处理意见;d.按项目进度要求上报年度资金计划,并按月向建设单位和有关部门上报工程进度和资金使用情况;e.组织工程中间验收和交工验收,按照国家规定对工程质量实行终身负责制。

(3)收尾阶段:a.编制工程决策报告,负责项目竣工及有关技术资料的整理汇编;b.移交使用单位。

4.3 代建制取费

目前,国家没有统一的取费标准。根据各地的实际操作,代建单位管理费一般在建设管理费总额中计取一定比例。如一般建设管理费为项目总投资的3%,厦门代建单位管理费最高可达建设管理费的100%,即项目总投资的3%;宁波规定最高不能超过90%,北京规定最高可按项目管理费总额的3:7比例确定。但笔者认为不应以代建制取费越低越好。如果代建费很低,又没有担保、保险等相应的配套措施,很可能会将风险转嫁到对项目的管理水平上来。

4.4 奖励与惩罚

代建制能在造价控制上取得良好成效,一定程度上可说与其奖励与惩罚激励机制不无关系。各地在代建制实行中,一般规定,项目建成竣工验收并经竣工财务决算审核批准后,如决策投资比合同约定投资有节余,代建单位可参与分成。

5 几点建议

(1)加快工程项目管理公司的培育。由于代建制在我国还是一种新兴的管理模式,高水平的代建单位还不多,针对目前仍然大量存在非专业人士直接管理建设项目的现状,根据我国的实际情况,应加快工程项目管理公司的培育;

- (2)大力培养项目管理专业人才;
- (3)发展信息化的工程项目管理;
- (4)实施集成化项目管理;
- (5)加强同国家项目管理公司合作,吸取国外的先进经验;
- (6)建立健全代建制法律法规。

6 结语

我国项目管理系统研究和行业实践起步较晚,工程项目管理公司的实力相对落后,与西方发达国家相比还有相当的差距。面对现实,如何加快我国工程项目管理公司的培育和发展,缩短与发达国家的差距去迎接竞争日益激烈的国内外市场,还有待于我们去探索和实践。

参考文献

- [1]白思俊.现代项目管理[M].北京机械工业出版社,2003.
- [2]吴元明.项目管理与知识经济.中国项目管理网.
- [3]乐云.国际新型建筑工程CM承发包模式[M].上海同济大学出版社,1998.
- [4]樊纲.政府该管什么[M].南昌:江西人民出版社.
- [5]厦门开展政府投资工程建设组织实施方式改革情况的调研报告[N].中国建设报.
- [6]贵州省政府投资工程项目代建制实施办法[N].贵州建设报.



青 岛 优 派 普 环 保 科 技 有 限 公 司

QINGDAO YOUPAIPU HUANBAO KEJI YOUXIANGONGSI

常年诚征全国各地经销商

青岛优派普环保科技有限公司是由台湾大地昌兴业有限公司在青岛投资成立的外商独资企业。台湾大地昌兴业有限公司是亚洲最先从事聚乙烯(PE)管材及配件生产的专业厂商之一,具有丰富的PE系统生产和应用经验。

全套引进世界上先进的奥地利辛辛那提公司和国内顶级的PE管材生产技术和设备,专业生产聚乙烯管材。

主要产品:公称外径32~400mm埋地给水、燃气管,公称内径200~1200mm埋地用雨污水排放管。

重点工程:青岛市辽阳西路、山东路、海尔路、长春路、安顺路、永平路、滨海路、贵阳路、开封路、杭州路等道路改造工程以及第29届奥运会青岛国际帆船比赛中心建设工程。

公司地址:青岛市四方区湖清路22号

网 址: //www.qdupp.com

邮 编: 266031

电 话: 0532-84966556 84966996

Email: qdupp@163.com

传 真: 0532-84966189

联 系 人: 元小姐 谢小姐