

政府投资建设项目代建制模式研究

苏海莉

西咸新区山水实业有限公司 陕西 西安 712000

摘要：随着政府体制改革不断深化和政府职能的转变，以及市政配套工程、建筑行业等的专业化、规范化程度不断提高，政府投资建设项目代建制应运而生。在过去几年中，代建制基本上实现了对项目投资、标准、工期和质量的有效控制，一定程度上克服了传统体制中建设、管理、使用三位一体的弊端，对提高政府投资项目建设管理的专业化水平和投资效益起到了积极的作用。

关键词：政府投资建设项目；投资效益；代建制

引言

政府投资项目是全社会固定资产投资重要组成部分，适宜的管理模式对于提高投资项目效率和管理水平起着关键作用。在国家推行投资体制改革浪潮下，政府投资项目领域开始引入“代建制”，对现行政府投资体制进行改革。代建制管理模式有助于推行政府投资项目专业化管理，并且有效防止腐败浪费问题发生。

1 基本概念

代建制是随着市场经济发展和社会分工扩大以及社会经济发展水平不断提高，项目实施专业化要求，技术含量日益增加而逐渐被广泛应用的一种工程建设项目实施管理方式。具体是指政府通过招标的方式，选择专业化的代建单位，负责项目的投资管理和建设组织实施工作。在代建制模式项目管理过程中，主要包括业主单位、使用单位、代建单位、被委托单位四个主体。业主单位负责审批使用单位提出的项目需求及项目建议，是项目建成后实际接收、使用、管理并拥有项目产权的法人；使用单位一般是业主单位隶属管辖单位，只具有使用权，无产权；代建单位通常是在项目确定立项后由业主单位依照相应的法规通过招标确定的项目实施主体^[1]。被委托单位即项目各参建单位。

2 代建制的特点

2.1 协调工作量大

代建制项目涉及到单位多、信息乱、管理复杂的局面，其中代建制项目参与方主要有政府部门、使用单位、代建单位、施工单位、设计单位、监理单位以及采购部门，各方都有自己项目管理目标和管理任务，在各方工作搭接和信息传递方面主要依赖代建单位来进行协调。因此，代建单位在代建制项目中起到了重要的桥梁作用，从而协调的工作量巨大^[2]。

2.2 专业化程度高

代建制将工程项目由建设单位委托专门机构管理，不仅负责组织设计、施工单位选择，还直接承担工程全过程的管理和监督职能；此外，代建制项目一般为基础性项目，涉及到社会公共利益，这类项目多为重点工程，政府部门对其质量要求高，这也就要求代建单位涉及到的专业管理内容要高于一般的项目管理公司。

3 政府投资项目的代建制管理模式

3.1 指定代理合同模式

即政府投资部门采用招投标方式选定一个项目管理公司作为代建单位，政府与代建单位之间以委托代理协议全权将项目建设整体委托给代建公司，代建公司在项目建设过程中有着全部和全过程的管理权，项目设计、勘察、施工、监理及其他工程服务类公司都由代建单位负责招标，监理公司直接对代建公司负责，监督项目承包商、建材供应商、施工单位等利益相关者的工作。

此模式的实质是政府投资主管部门指定代建单位作为使用单位的代理人，对项目工程建设施工进行专业化组织管理。通过该模式指定的项目代建单位能够最大程度上体现相关政府的意见，并且能够减少资金的浪费。但是该模式下的企业竞争具有局限性，对竞争与管理水平的提高也存在阻力。

3.2 三方代建管理模式

即是指由政府投资主管部门以招投标方式，分别确定项目代建单位、项目实施单位，同时与项目代建单位、项目实施单位签订三方协议，授权代建单位对其指定的项目施行代建管理工作^[3]。

此种模式下，政府部门、代建单位、实施单位都是合同签订主体，相较于第一种上，政府部门、代建单位，都拥有对实施单位的制约权力，易造成代建工程项目实施的实际管理困扰，在这种合同模式下，应严格规定各方的权利、义务和责任，平衡三方各自的权利义务。

4 代建制的优势

传统政府工程管理模式中使用单位充当业主，使用单位投资扩张的冲动，易导致投资失控，“三超”（概算超估算、预算超概算、结算超预算）现象便难以避免。“三超”的存在，除了因为基建班子缺乏项目运作经验导致浪费之外，更本质的原因在于缺乏对政府投资的约束机制。在现行投资体制下，工程项目的使用单位、施工单位和监理单位都是“三超”的受益者，腐败现象难免出现。

4.1 政府监管更加规范有效

代建制实质是通过建设工程的专业化管理，提高政府投资建设项目的建设管理水平和政府投资效益。实践表明，实施代建制管理模式比实行传统的工程管理模式有更多的优势，有利于政府加强对投资建设项目的监管^[4]。政府主要以代建合同管理为中心，运用合同管理等手段，制衡和平衡各方权利与义务。

代建制突破政府工程旧有模式，将现行的政府投资体制中“投资、建设、管理、使用”四位一体的管理模式，各环节彼此分离，互相制约。政府选择具有相应资质的项目管理公司，作为项目建设期的法人，负责项目建设的全程组织和管理，政府通过合同来约束代建单位，而非行政权力，这便意味着行政权力从该环节的退出，杜绝了政治工程的现象。

4.2 项目管理水平及效率得到提升

政府需根据代建合同约定，按照项目进度拨付工程款，政府部门将更加重视项目资金的筹措和使用计划，明确项目重要性顺序，循序渐进，量力而为，改变当前因政府实施项目过多而产生的负债建设、拖欠工程款等不良现象。代建制有效解决了传统政府工程模式下建设超规模、超投资的问题，通过专业化管理，提高了管理水平，保证了工程进度和质量，并且可以防止工程招标中的腐败行为，实现对工程建设施工和项目投资资金的专业化管理，保证工程质量和投资计划的执行，实现政府投资体制改革的政策目的^[1]。

5 现阶段代建制存在的问题

近年来，从各地区试行代建制情况来看，代建制发挥了积极的作用，带来了良好的社会和经济效益。然而不可否认代建制仍是新兴的管理模式，在一些方面在试行的时候也暴露了一些弊端和问题，仍需要不断探索和完善。

5.1 代建制制度及相关配套政策的滞后

代建制在制度上的缺陷包括制度交叠和制度空白。制度交叠原因是我国建设工程管理体制存在严重条块分

割的状况，从而带来管理制度和机制的交叠和分割，如工程咨询管理制度、设计咨询制度、工程监理制度以及其他各类工程中介服务等。代建单位与监理单位的管理范围有部分的重叠，例如承担工程的投资、质量、进度和合同管理等，双方都需进行协调。

制度空白原因是代建制作为新出台的政策，还不是一个法定的制度，所需的环境尚不完善^[2]。项目代建行业的管理、代建企业的资质管理、代建制财政财务管理制度、项目建成后的绩效评价体系等与之配套的制度规定等都还不是很明显。加之社会对代建制的认识和接受还需要一个过程，增加了代建单位工作的难度，特别是涉及到行政审批问题，使之无法独立决策和解决。

5.2 代建制委托代理存在问题和风险

代建单位作为委托人必须负责工程质量和处理施工过程中一切的问题，而一旦发生重大工程问题，业主单位仍然要负全责，因为国家规定建设单位在工程项目上的义务和责任不会因为实施代建制发生转移，这样就造成了风险无法正常转移和分担，确切地说是代建单位只承担了民事风险，业主仍承担着行政以及刑事责任。

5.3 代建市场不规范

代建制依然缺少明确的市场规则，比如代建项目范围过于宽泛、代建单位选择方式不规范，代建单位收费标准没有统一规定。代建单位的人员大多专业水平较高，而综合协调管理能力相对较弱，特别是缺少懂法律、懂经济、懂管理等复合型人才。同时，参与代建的单位政企不分、责权不清、产权不明的现象依然存在，导致代建制推行中不完全的市场竞争现象出现，影响代建市场健康发展。

6 代建制存在问题的解决思路和展望

6.1 完善代建制的相关法规政策

当前，代建制实施过程中面临最大的问题就是国家有关法律法规没有明确代建单位在建设实施中的法律地位，法律法规建设严重滞后于实践，造成代建单位在项目管理和代建合同中无法有效行使相关权利、承担相应责任^[3]。国家应尽快制定有关法律法规，组织与协调各职能部门打破建设行政体制中现行的分割管理运行机制，建议一个全新的管理模式，以建立健全与代建制配套的法规体系，进一步明确代建单位在代建制中的法律地位。

6.2 实现代建制风险转移

通过完善法制建设和合同管理明确规定各方的权利、义务和责任，实现风险转移。代建合同是约束双方，考核履约行为的重要依据，合同管理中的权利、利益分配需进一步改善。代建单位应该通过合同被赋予投

资和资金的管理权,从而方便资源的购买与调配,实现真正意义的投资体制改革。

6.3 做好代建市场培育工作

在政府投资项目代建管理中,代建单位充当项目法人是必不可少的,并在项目建设管理中有着极其重要的地位和作用^[4]。目前,代建单位的项目管理经验还很缺乏,应做好代建市场的准入制度和代建单位的资质管理,做好代建项目招投标过程管理,培育和促进代建市场的持续健康发展,不断提高代建单位建设管理水平。另一方面,应进一步加大政府采购力度,扩大投标企业范围,通过公平竞争竞选出管理水平高的企业,在保证代建单位合理合法利润的前提下,最大限度地节约财政资金,实现代建行业健康有序发展。

结语

代建制的实施已成为政府投资项目建设管理的一支重要力量,对于应对政府投资项目建设管理任务繁重、

建设单位专业技术力量和项目管理能力不足等问题起到了积极作用。然而在具体的实施过程中也存在着诸多的问题。综上,从政府投资项目代建制的概况、到对政府投资工程代建制的优势、问题进行分析,以及为政府投资项目建设新机制提出的合理化建议,都有助于加强代建制的完善、健全代建制实施程序、提高代建项目管理水平和投资效益,推动代建制再出发。

参考文献

- [1]陈群,刘林.政府投资项目代建制研究[J].闽江学院报,2019(03).
- [2]王娟,贾澎波,李文涛.我国政府投资项目代建制的发展现状[J].企业家天地(理论版),2020(04).
- [3]李翊珽.代建项目投资控制的风险与措施[J].建材技术与应用,2017(03).
- [4]乌云娜,牛东晓.政府投资建设项目代建制理论与实务[M].电子工业出版社,2017.