政府投资项目代建制的运作模式探讨

柏振茂

（南京市建邺区审计局　南京　210017）

【摘要】本文首先说明了政府投资项目代建制的内涵、代建制相对于传统模式具有的优势，然后介绍和比较了几种典型的代建制的运作模式，最后提出了代建制实施推广中的配套完善对策，以给相关部门提供实践参考。

【关键词】政府投资项目　政府集中代建制　公司代建制

所谓政府投资项目代建制，是指政府通过招标方式，选择社会专业化的项目管理单位（代建单位），负责项目的投资管理和建设组织实施工作，严格控制项目规模、质量和工期，项目建成后交付使用单位的制度。代建期间，代建单位根据合同约定代行项目建设的投资主体职责。实行代建制的关键在于用规范、公正的机制选择具有专业素质的代建单位，用经济合同以及法律手段来约束代建单位执行代建合同约定的代建任务。对代建制的研究，有助于推动政府投资项目管理方式的改进和管理水平的提高，对保证政府投资项目工程质量及遏制腐败现象发生等都具有现实意义。

一、代建制与EPC的区别

“交钥匙”总承包（EPC），即设计—采购—施工总承包，要求总承包商按照合同约定，完成工程设计、设备材料采购、施工、试运行等服务工作，实现设计、采购、施工各阶段工作合理交叉与紧密配合，并对工程质量、安全、工期、造价全面负责，承包商在试运行阶段还需提供技术服务。代建制与EPC的主要区别是：代建制是对建设管理费用的承包，代建单位具有项目建设阶段的法人地位，拥有法人权利（包括在业主监督下对建设资金的支配权），同时承担相应的责任（包括投资保值责任）；而EPC是对工程造价的整体承包，总承包商不具备项目法人地位，从而无法行使全部权利并承担相应责任，因而项目使用单位即业主无法从项目建设中脱离出来。

二、政府投资项目代建制推行的必要性

1. 传统的政府投资项目管理模式及弊端。

（1）建设指挥部管理模式。此模式是计划部门下达基本建设计划后，由政府有关部门牵头，从各相关部门中抽调人员，组建一个临时性的基建团队，统一指挥项目的实施，待基建任务完成后，该团队解散。其弊端在于：基建团队的成员多数缺乏相关专业知识和管理技能，而成员之间的合作也需要一段时间来磨合，在项目建成后又要解散该团队，因此既不利于积累经验，也不利于形成专业管理团队，而且还会造成人、财、物和信息等社会资源的浪费。

（2）企业法人制管理模式。一些主要由政府投资的基础设施工程，如高速公路、地铁等建设项目，由市政府设立企业法人，负责项目建设资金的筹措和建设管理，项目建成后，负责该项目的运营管理。其弊端在于：建设项目实施过程中形成了投资、建设、管理、使用多位一体的管理模式，这种既当“裁判员”又当“运动员”的管理模式容易滋生腐败。

（3）项目法人制管理模式。该模式是将整个项目竣工验收前的全部建设任务通过一定的方式委托给符合项目建设要求的法人单位，由法人单位根据批准的建设规模组织实施，竣工验收合格后交付管理或使用单位。其弊端在于：这类项目多为建设单位自建自用，受自身利益的驱动，极易造成争项目、争资金及超规模、超标准建设等现象的产生。

（4）政府部门管理模式。市财政投资的城市道路等市政工程直接由政府部门负责组织建设和管理。其弊端在于：缺乏自我约束和有效的监督，难以及时纠正建设过程中出现的违法违规问题。

2. 代建制的优势。

（1）有利于转变政府职能，深化政府机构改革。实行代建制之后，由于有了专业的建设代理机构，各政府委、办、局就可以精简机构和人员，将主要精力集中到提供公共行政服务和执行有关法律法规、维护社会公平上来。

（2）有利于实现投资、建设、管理、使用相分离，实现责、权、利分明。政府投资主管部门的职能由管理转变为监督，由管理具体项目转变为监督规范市场的运行。同时，由于代建单位担任政府投资项目代理期业主，其以合同的形式界定了投资者、建设者、管理者和使用者等各当事人的责任、权利、义务，从而建立起约束和激励机制，因此有利于对项目的预期目标实行严格控制和有效约束。

（3）有利于形成市场竞争机制，带来专业化管理的技术优势，提高政府投资建设的效率。引入代建单位后，投资、建设、管理和使用集中于一个大系统的格局被打破，同时政企不分、行业垄断也被打破，要承接建设代理任务必须通过竞争，从而有利于利用专业代建单位的分工优势和专业技术，控制项目投资“三超”现象，避免“自行建管”的非专业劣势，提高政府投资项目建设效率和投资效益。

（4）有利于建筑业行业组织方式的改进，促进工程管理和

咨询业的发展,提高我国建筑业的核心竞争力。由于工程总承包模式内在的先进性，高水平的代建单位总体上倾向于选择总承包方式组织工程的实施，从而形成工程管理和咨询促进工程总承包发展的良性循环，不断提高我国建筑业的核心竞争力。

三、国内试行代建制的运作模式及其比较

根据各地改革和试点的情况，国内试行的代建制主要可分为两种运作模式:一种是政府集中代建制,政府自己组织专门机构进行集中统一管理;另一种是公司代建制,政府委托专业机构进行管理,将建设管理业务市场化。下面分别以深圳市和上海市为例,对两种代建制运作模式进行分析。

1. 政府集中代建制。政府集中代建制是指由政府直接设立专门的机构行使项目业主职能，对政府投资项目的建设全过程实施集中统一管理的代建管理模式。

深圳市在政府投资管理改革中成立了深圳市建筑工务局(以下简称“工务局”),代表市政府行使业主职能和项目管理职能。工务局是建设局直属事业单位,人员经费由市财政全额核拨。根据试点实践情况,工务局形式以政府专设机构对政府投资项目进行集中统一的专业管理，工务局代表政府行使政府投资业主职能，负责政府投资项目的建设实施，实现了建设、管理、使用的分离,解决了政府投资项目管理中存在的“一次性项目业主”和“同位一体”问题。但是,这种形式也存在明显的缺陷:①没有完全解决政府职能定位不清的问题。工务局事业编制的性质决定了其在政府投资项目建设中仍然行使业主和管理者的双重职能,容易产生建管不分带来的传统问题。②工务局内部激励约束机制不明。对于政府投资项目没有产权和利润的激励约束,缺少对投资控制的内在激励机制,缺乏激励效应。③未能实现转变政府职能、精简机构的政府改革总目标。

2. 公司代建制。公司代建制是指由政府主管部门设立基本的准入条件，通过市场公开招标从社会上择优选定企业或中介机构作为政府投资项目的代建单位。根据责任主体的不同,公司代建制又可划分为:代建单位向使用单位负责的模式和代建单位向投资人负责的模式。代建单位向使用单位负责的模式下,代建合同主体为代建单位和使用单位,代建单位向使用单位负责,使用单位为项目法人。代建单位向投资人负责的模式下,代建合同的主体为投资人、代建单位和使用单位,代建单位向投资人负责。

上海市在2001年就先后出台《关于推进政府投资项目建设管理体制改革试点工作的实施意见》和《上海市市政工程建设管理推行代建制试行规定》,提出建设交通系统政府投资项目建设管理体制改革实施方案，实行政府、政府所属投资公司、工程管理公司的三级管理模式。在该模式下,主要涉及政府主管部门、业主投资方、代建单位、设计和施工承建商四个主体,政府主管部门、业主投资方、代建单位的权责一致,均在界定的职责范围内，根据国家建设法规和基本建设程序行使权力,履行职责。由新成立的行政主管部门即上海市市政工程管理局来推行代建制，并依法成立具有独立法人地位的项目法人,将其作为业主投资方,并通过市场逐步培育工程管理公司,将其作为代建单位。

3. 两种模式的比较。两种运作模式的区别可见下表:

区别 / 运行模式		代建单位组建模式	竞争性	管理模式
政府集中代建制		政府直接设立	无竞争	代表政府行使“业主”职能，对政府投资项目实行相对集中管理
公司代建制	代建单位向使用单位负责的模式	市场公开招标	完全竞争	代建单位向使用单位负责
	代建单位向投资人负责的模式	市场公开招标	完全竞争	代建单位向投资人负责

四、代建制推行的配套完善措施

1. 制定相关法律法规是代建制实施的基础。代建制的推行不能仅仅依靠《建筑法》中的定性和《国务院关于投资体制改革的决定》中的规定,而没有相关法律法规进一步规定如何实施。应该提高代建制立法的位阶,在法律上对代建制的含义进行明确界定。而且,应加强配套法规建设,使代建制的实施有操作性的指导原则。

2. 培育代建市场是代建制推行的关键。我国应对相关的咨询职业范围进行整合,形成全过程性咨询业务,以利于代建制的推行。同时,应尽快制定市场准入制度,将不符合要求的代建单位坚决清除出市场。

3. 完善代理合同是代建制管理的保障。代建合同是政府和代建单位明确权利义务关系的“最高纲领”,具有“工程宪法”之称。建设过程中,合同各方必须全面适当履行合同规定的权利义务,严格按照合同约定规范自己的行为。为此,在代理合同中应做到:明确代建合同性质及其适用法律;明晰代理人的地位与职责;制定合理的代理取费标准;推荐示范性合同文本,建议政府制定统一的《政府公共投资项目代建合同示范文本》,加强对政府公共投资项目的规范引导,促使代建制度不断完善。

4. 建立代建单位的信用评价体系与退出机制是代建制发展的保障。建立代建单位的信用评价体系是代建制得以健康发展的一个重要保证。因此,可按照这样的思路来构建代建单位的信用体系:由行业主管部门通过考察、记录以及评审获取代建单位的信用评价，结合招标投标有形市场的信息平台予以发布,并使之参与构成代建市场的考核与监控体系。在有效考核与监控的基础上,进而构建代建市场的退出机制,对有违职业道德、违反市场原则甚至触犯法律的代建单位实施警告、处罚直至取消代建资格等处罚手段。

主要参考文献

1. 李红岩,王建声.关于完善项目代建制模式的几点思考.科技与管理,2006;2

2. 王炜.关于政府投资项目实行代建制问题的思考.江苏建筑,2007;3