

公路代建管理 综合绩效考核方法与软件



主编 云南省交通运输厅
云南省公路开发投资有限责任公司
云南云岭高速公路桥梁工程有限公司

参编 云南大学
云南省公路学会
云南六曼公路建设指挥部



科学出版社

公路代建管理 综合绩效考核方法与软件

主编 云南省交通运输厅
云南省公路开发投资有限责任公司
云南云岭高速公路桥梁工程有限公司

参编 云南大学
云南省公路学会
云南六曼公路建设指挥部

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书从建立公路工程代建项目过程绩效考核体系模型、构建公路工程代建项目过程绩效考核指标体系入手,有针对性地提出了代建项目过程绩效的具体考核方法和基于过程绩效考核结果的代建项目管理绩效改善建议。根据公路代建管理综合绩效考核原型设计了相应的数据库系统,开发了公路代建管理综合绩效考核软件,实现理论与系统操作的可视化衔接,符合交通运输部提出的公路建设管理的“五化”标准。

本书适合从事公路建设的单位和从业者参考使用,也可作为交通类院校用书。

图书在版编目(CIP)数据

公路代建管理综合绩效考核方法与软件 / 云南省交通运输厅, 云南省公路开发投资有限责任公司, 云南云岭高速公路桥梁工程有限公司主编. —北京: 科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-036083-0

I. ①公… II. ①云…②云…③云… III. ①道路工程—施工管理 IV. ①U415.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 278466 号

责任编辑: 兰 鹏 / 责任校对: 刘文娟
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 蓝正设计

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京七彩京通数码快印有限公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 12 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2012 年 12 月第一次印刷 印张: 11 3/4

字数: 230 000

定价: 60.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

建设项目代建管理是政府或投资人公开选择或委托专业项目建设管理法人及专业项目管理机构代表业主（投资人）按国家现行基本建设程序实施的专业化项目管理模式，是政府公益项目管理的方向，也是市场化的趋势。代建制按权责对等的原则实施风险管理，通过专业的项目管控，有效规避投资人直接管理项目的非专业风险，实现项目投资效益最大化。基于代建制的优势，国家投资的公益性建设项目，已逐步推行了项目代建管理制度，并出台了相应的代建管理办法。2011年9月，交通运输部（简称交通部）在新疆召开了全国公路代建工作座谈会，标志着代建模式在公路建设领域的全面推广和运用。

2008年，云南省交通运输厅批准云南省公路开发投资有限责任公司在省道S230线六库至曼海桥88.158千米二级公路项目开展代建管理试点工作，并委托云南省新兴的公路施工和项目管理企业——云南云岭高速公路桥梁工程有限公司履行代建职责。经过项目建设的实践，代建项目取得了品质高、质量优、进度快、投资省、环保佳和安全、综治、廉政工作实现“零”事故（件）的好成绩，实现了“管理采用新模式、技术标准不降低、投资控制有节余、整体效应有提升”的代建管理目标。与此同时，在云南省交通运输厅领导下，由云南省公路开发投资有限责任公司牵头，云南云岭高速公路桥梁工程有限公司、云南六曼公路建设指挥部具体负责，依托代建项目，开展了“云南公路代建管理研究及应用”课题的研究。通过技术支撑单位云南大学、云南省公路学会及有关人员的共同努力，研究课题形成了《公路代建管理服务招标资格预审文件及招标文件（指南）》、《公路代建管理风险分析与对策》、《公路代建管理综合绩效考核方法与软件》等一批运用性成果，并经专家评审鉴定，达到了国内领先水平。此次出版《公路代建管理综合绩效考核方法与软件》的目的在于促使代建行为进一步标准化、规范化，快速提升云南省项目代建管理能力，使代建管理工作健康快速发展，给项目业主或投资人进一步对项目与从业单位的监控管理提供了科学考核的具体方法。

此次出版的《公路代建管理综合绩效考核方法与软件》内容丰富、资料翔实，附有调查数据统计并提出了针对性建议，既可为各级领导、有关部门、管理人员借鉴，也可供相关科研教学参考。借此机会，谨向主要编著人：陈宙翔、王宝基、王云忠、张存华、高核、李荣盛、王高、但路昭、张志荣、张兴波、陈

建、张星江、杨强、张敏、陈刚、沈家留、陶犁、浦丽、雷晓凌、吴奇志、周海芸、谢树宏、杜根坚、张文波、王晓辉、罗媛等同志表示诚挚谢意。全书由张存华、李荣盛、张文波统稿。

由于代建制作为一种新的管理模式，还需要在不断的实践和探索过程中加以研究完善，希望广大用户和读者在使用过程中给予批评指正，并将建议函告云南云岭高速公路桥梁工程有限公司（传真：0871—65732252），以便进一步修改完善。

编写组

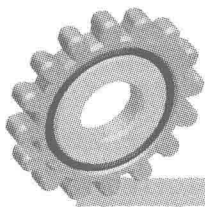
二〇一二年八月

目 录

前言

1 公路代建工程管理概述	1
1.1 公路工程管理模式	3
1.2 代建管理的起源与演进	7
1.3 公路代建工程管理	11
2 绩效考核理论及代建工程绩效考核	34
2.1 绩效考核理论基础	34
2.2 代建项目管理绩效考核原理	39
2.3 代建工程绩效考核方法	40
2.4 代建管理绩效考核研究综述	42
3 公路代建管理综合绩效考核方案设计	46
3.1 考核意义	46
3.2 考核目标	47
3.3 考核对象及内容	48
3.4 考核模型	50
3.5 考核指标体系	54
3.6 考核流程	64
3.7 指标类型与考核周期	65
4 公路代建管理综合绩效考核方法与分数处理	67
4.1 考核方法	67
4.2 考核标准	74
4.3 分数处理	82
4.4 公路代建管理综合绩效考核系统运用的难点与对策	97
5 六曼公路代建管理综合绩效考核	101
5.1 六曼公路工程简介	101
5.2 六曼公路代建管理综合绩效考核实施	104
5.3 综合绩效考核结果分析	110

6 公路代建管理综合绩效考核软件的实现	113
6.1 背景介绍	113
6.2 专家评分	116
6.3 从业单位查看得分	119
6.4 业主单位查看报表	121
6.5 管理员操作	123
参考文献	129
附录	131



1 |

公路代建工程 管理概述

公路对于国民经济及社会发展来说属于关键性的基础设施，作为国家发展不可缺少的基础设施建设项目，一直以来都是各级政府非常重视的工作。自我国改革开放以来，就已经把交通事业作为国内重大战略重点之一，这为公路建设事业提供了良好的发展机遇，使我国仅用 10 年时间就走完了大多发达国家约需 40 年时间才能走完的公路建设历程，即实现了国内公路建设事业的跨越式发展，这些成就即便是在国际交通领域来看也是举世瞩目的。但政府投资项目历来存在绩效提升的问题。即便是已经进行了一系列的投资体制改革，如实行投资包干制等，但投资结构进行调整的进度明显缓慢、投资效益有待提升等问题一直还在探索。

针对项目建设过程中普遍存在的问题，原国家计划委员会(简称国家计委)于 1992 年 11 月下发了《印发〈关于建设项目实行业主责任制的暂行规定〉的通知》文件，该文件界定了实行项目业主责任制的范围，并对相应的组织形式及各方职责等做出了规定。通过实践结果可知，已经实行了项目业主责任制的建设项目基本上都取得了一定的效果，项目业主责任制对于解决投资决策中责、权、利脱节问题有一定的作用，但如果建设项目出现投资上的失误，资金回收困难，无增值希望，业主不具备偿债能力的问题时，偿债责任主体就难以确定，此要害问题在项目业主责任制中一直未得到有效解决。通过实践总结，原国家计委于 1996 年制定了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》，该规定适应了国有企业转换经营机制，并建立现代企业制度的要求，把建设项目业主责任制改为建设项目法人责任制。

建设项目实行法人责任制是为了建立相应的投资约束机制，以便有效规范项目法人的行为，进一步明确项目法人在项目建设周期内的责、权、利，从而提高项目的建设水平及项目投资收益。项目法人可以根据《中华人民共和国公司法》的

相关规定成立有限责任公司,按该形式实行项目法人责任制。项目法人对建设项目全过程负责,包括从项目的策划、决策、资金筹措、建设、生产经营、相关债务偿还到资产的保值增值的整个周期。

自 20 世纪 90 年代以来,我国一直在经营性项目建设中积极实行项目法人责任制,同时非经营性项目参照实行。但是在项目建设实际操作过程中,部分建设项目表面上是实行了项目法人责任制,而实际上仍由指挥部或筹建处负责,甚至直接采用指挥部或筹建处负责制,即所谓建设指挥部或筹建处负责制,“投资、建设、监管、使用”为一体。这种管理模式是在项目开工之前由项目的主管部门筹建指挥部,而指挥部人员大多从本行业、本地区所管辖的单位中抽调。项目在建设时采用的组织管理形式在很大程度上关系着该项目建设的成败,影响着该项目效益的发挥。建设指挥部仅仅是一个临时的机构,建设项目完工后即行解散,该形式随着我国市场经济体制的建立,已经越来越不能够适应改革的需求,其工程质量管理弊端也逐渐突出。

建设项目法人责任制是落实工程建设责任制的有力措施,但由于组成项目法人的人员隶属关系机构临时性及有限的风险承担能力、专业能力等导致项目管理不善也是出现公路质量问题的主要原因,投资人直接组建项目法人责任制及在管理中存在问题的主要原因如下:

一是政企不分。很多项目存在责任不清、监督不力、以政代企等问题,常常给工程建设带来很大的损失。

二是责任主体不明确。因为建设指挥部是临时机构,不是独立经济实体,而在当前市场经济条件下,经济活动按合同管理,建设单位没有法人资格,就难以从事各类经济活动,法律也难以保护项目本身的合法权益。

三是决策与执行、基本建设与生产相分离。通常指挥部只负责项目的建设的管理,并不参与前期的决策问题,只负责建设,不负责生产,这样便造成了项目前期与项目实施、项目建设与生产、项目资金投入与回收之间的脱节,该现象不利于项目投资控制。

随着我国投资体制改革进程的不断加快及改革程度的不断深入,实行多元化投融资渠道,打破政府作为单一投资主体的常规特性,成为了我国公路建设管理体制改革的 basic 方向及必然趋势。如何及时实现投资体制改革,使项目投资、项目建设、项目管理与运营相分离,提高公路建设项目的管理水平,提高项目建设质量和投资效益,有效规范国内建筑市场秩序,促进建筑市场的发展,已经成为我国公路建设领域所面临的一项亟待解决的重大课题。在此背景下,新的管理模式的建立迫在眉睫。新的管理模式应在理顺关系、明确权责、提高效率效益方面着手,在满足系统性、高知识、高技能、专业化、社会化要求的基础上,探索项目现代管理模式。而代建制正是顺应这一背景产生和发展起来的,代建制是整顿

市场和规范市场经济秩序的一项治本之策,是提高公路项目建设质量、提高项目投资收益的重大举措,也是及时转变政府在公路建设项目中职能的必然要求,更是从源头上遏制管理漏洞、减少浪费、降低办公成本、提高工作效率的需要。鉴于此,我国各地区都在对代建制进行积极研究和实践探索。

为了不断提高政府投资建设项目管理水平,国务院于2004年7月16日批准了《关于投资体制改革的决定》,该决定提出要加快实行代建制的建设管理模式。在我国交通基建项目中推行代建制模式,将会在交通建设领域引发项目管理理念、管理模式及管理方法的一系列变革和创新,我国公路建设项目实行代建制建设管理模式,适应了新时期我国公路建设项目大型化、复杂化的特点,能够有效地推动公路建设项目管理向科学化方向发展。

1.1 公路工程管理模式

公路建设是一个较为复杂的过程,涵盖了规划、测设、施工、养护等各阶段生产。公路建设管理是对公路建设全过程进行的管理,主要是指宏观方面的管理。而公路工程管理是公路建设管理工作中的一个重要组成部分,主要包括公路建设过程中与施工及养护相关的组织和管理,是公路建设中的基础环节。在政府投资建设项目领域,政府不但是出资人,更是项目的宏观管理者,从政府管理的角度出发,公路工程管理模式可以分为四大类,即自行管理、总承包、业主责任制及代建管理模式(代建制)。

1.1.1 工程指挥部管理模式

多年以来,我国公路建设项目管理大多采用的是自行管理模式。该模式通常是在项目开工之前由项目业主或者建设单位在其他有关单位中抽调部分人员组建基本建设办公室(简称基建办)、筹建处及指挥部,并下设相关职能部门进行管理工作。当力量或知识经验不足时,便委托专业的管理咨询单位承担项目的部分前期工作,委托设计单位进行设计,委托施工单位进行施工,但是总由项目业主或建设单位进行项目各方面之间的协调、监督及管理工作。

项目建设指挥部负责制实际上是一种管理体制,在该体制下,通常利用政府派出机构对项目建设实施管理。该模式在我国是一种比较传统的建设项目管理模式,在项目开工之前组建项目筹建处,筹建处成员基本上都是从相关单位中抽调而来的,然后下设职能部门对项目建设进行管理,具体运作流程如图1-1所示。

特点:内部委托方式是该模式通常所采用的管理方式,该模式中的建设指挥部是政府的派出机构,建设指挥部在行使相关职能时主要依靠的是行政手段,通

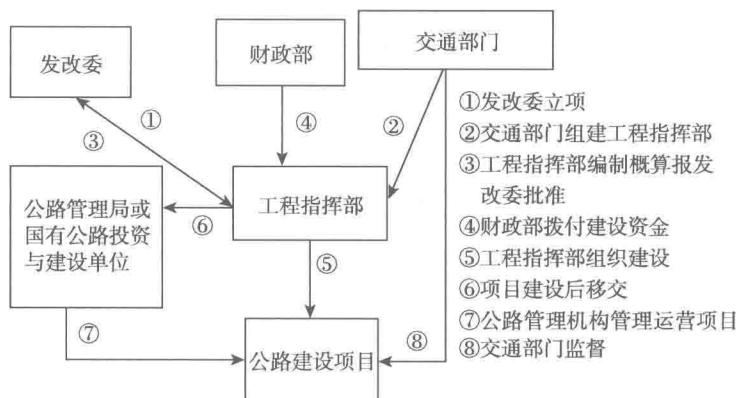


图 1-1 工程指挥部模式

过行政手段对各项事务进行组织协调，建设指挥部作为建设主体通常是临时机构，一旦项目完成即会自行解散。因此，其并不能够真正承担起项目法人的相应职责。

1.1.2 项目法人制

项目法人制模式是在原来的指挥部管理模式中发展起来的一种新型管理模式，由法人制企业负责公路工程建设与管理的一种模式。1996 年国家计委颁布《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》，将项目法人制在水利、交通和铁路等整个基础建设领域内广泛应用。2001 年交通部颁布《公路建设项目法人资格标准》(试行)，对建设项目法人资格条件做出了更为明确的规定：省交通运输厅负责公路建设管理、最近分配、拨付和监控，而工程建设中的勘察设计、施工招标等具体事项则由组建的项目法人具体负责。

项目法人责任制的实施，对于明确公路建设项目执行管理机构、建立投资责任约束机制都具有十分重要的意义。工程指挥部模式中，项目的运营和建设是分离的，指挥部对提高工程质量与控制投资方面缺乏积极性，项目法人责任制(图 1-2)将建设和运营两阶段结合起来，项目法人公司为了提高后期运营效益，在工程项目建设中会重点控制建设质量和建设投资。项目法人责任制解决了“内在激励机制不足”的重要问题，充分体现了“谁投资、谁收益、谁承担风险”的原则，这也是项目法人责任制的最大优点。此外，项目法人责任制也反映了公路建设项目全过程管理的思想。

然而法人制公司虽然独立于政府，但是在运营管理过程中受到政府多方面的规制。这主要是由资金来源于政府投资和公司的性质决定的，为了协调公路建设

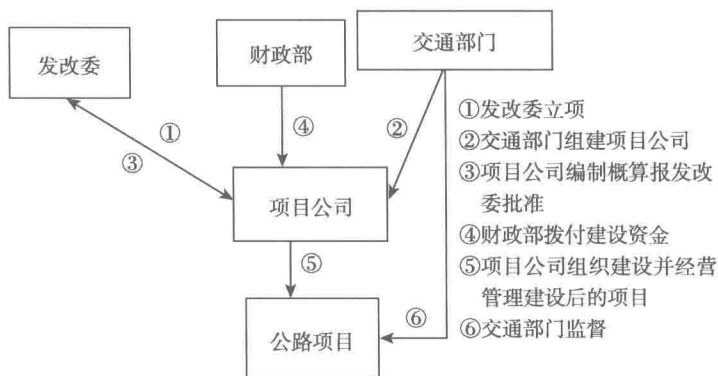


图 1-2 项目法人制模式

中各种复杂关系，法人制公司负责人一般由政府官员兼任，不能灵活自主地进行项目管理，建设过程中负面现象较多。

1.1.3 代建管理模式

代建制是根据国际上先进的项目管理模式及中国工程项目实际情况总结和创新的新型项目建设管理模式。代建制是指把项目的建设人和使用人相分离，由项目出资人利用招标或委托方式聘请具备相应资质的工程管理公司或有工程管理能力及经验的其他企业，专门负责项目的投资管理及建设组织工作，在项目竣工之后再交付给使用人的一种工程项目建设管理模式。

在代建制模式下，由项目业主委托专业的建设代理单位负责项目从前期投资决策到后期各阶段的建设管理工作，建设代理单位的工作性质是为业主提供专业化的管理及咨询服务，其主要盈利方式是收取代理费、咨询费及从建设项目建设管理节约中提成。该模式中的代建人具有法人地位，属于自负盈亏的企业，只负责承担相应的管理及咨询风险，并不承担所代建工程项目方面的相关风险。公路项目代建制模式是为了推进公路投资、建设及管理的市场化进程，省市交通主管部门通过公开招标的方式，选择适当的工程建设管理单位，利用合同对其进行约束，委托其负责整个工程的前期工作，并对整个项目建设过程进行管理及协调。

目前,代建制在我国的实践应用基本上局限在政府投资的非经营性项目上,通常都是公益性建设项目及基础性建设项目,一般都是利用政府财政性建设资金和政府融资性建设资金进行安排投资的非经营性项目。在代建制下,建设单位必须是独立的事业单位或企业法人,并必须具备设计、咨询、监理等所需资质,还需通过政府投资或建设主管部门认定取得代建许可。

代建制作为新兴的具有很发展前景的项目管理模式，主要具有以下特点：

(1)通过公开招标、邀请招标或直接指定等方式选择项目管理公司,项目管理公司作为项目建设期间的法人,全权负责建设实施过程中的组织管理。

(2)工程项目管理的实质是把过去通常由建设单位或使用单位在建设期间的相关职责划分出来,以专业化项目管理单位代替其行使法人职责。代建制把传统项目建设管理体制中的建设与使用相结合的方式转换为建设和使用相分离的方式,消除了项目建设单位和项目使用单位间存在的利益关系,使用单位不直接参与项目的建设实施,从而实现管理队伍专业化,提高建设项目的管理水平,控制项目质量、工期及造价,保证财政资金的使用效率。

(3)代建制模式能够有效解决长期以来存在的项目责任主体不明确、职责不清晰的问题。以合同的方式明确规定了投资单位、建设管理单位及使用单位的权、责、利,建立了有效的监督约束及激励机制,从项目质量、造价、工期、安全等指标着手,严格控制并约束项目预期目标。

(4)代建制为投融资体制改革探索出一个可行的方向,在一定程度上克服了市财政性基本建设项目长期以来权责不清、控制困难的现象。

(5)代建制能够有效降低甚至杜绝对投资所造成的人为影响,在很大程度上减少或克服超规模、超标准、超投资的三超现象,进一步提高项目投资效益。

(6)在代建制中使用单位不再从有关单位中抽调人员组建基建班子,减少了使用单位的工作量及工作压力。

(7)代建制建立了项目投资者、管理者、使用者三者之间相互约束的监督机制,在有关单位及材料设备的选择上能够严格按照国家项目招标、投标、合同、监理等相关制度进行,克服了一方决断的问题,有利于廉政工程建设。

(8)代建制能够有效防止建设资金使用偏离问题的产生,一旦在项目完工并投入使用之后,所形成的相应资产就能够定时建账入库,防止或减少资产的耗费及流失。

从资金来源合理性、政府职能合理性、采购透明度、节约管理成本以及积累管理经验五个方面比较了三种管理模式的优缺点,由表 1-1 可以看出,代建制管理模式的优势相对明显。

表 1-1 公路建设项目不同管理模式的比较

管理模式类型	资金来源合理性	政府职能合理性	采购透明度	节约管理成本	积累管理经验
工程指挥部模式	好	中	中	中	差
项目法人制	好	好	中	中	中
代建制	中	好	好	中	好

1.2 代建管理的起源与演进

随着我国科学技术的飞速发展,社会专业化分工逐渐步入细化、深化的进程,社会经济资源具有的专业性也逐步凸显。在此背景下只有充分利用社会分工及经济资源的专业性,才能够最大限度实现资源的优化配置。项目管理专业单位在工程管理方面最有经验、优势和效率,施工企业在工程施工方面专长明显,而代建制正是利用了社会的专业化分工及资源的专业性,是适合我国国情的项目建设管理模式。

1.2.1 代建管理发展历程

代建管理模式起源于美国的CM制,即建设经理制。CM制是指项目业主委托项目经理负责项目全过程管理,主要涉及项目可行性研究、项目设计、原材料及设备的采购、建设施工、竣工试运营等工作。在该模式下项目经理代表业主,在约定的业务范围内以项目业主的名义组织工作,业主对项目经理的全部行为负责。当使用CM制对项目进行管理时,关键工作是选择项目经理,优秀的项目经理必须精通项目管理,熟练掌握商务、法律、设计、施工等相关知识及技能,同时还应具备丰富的工程项目经验及良好的信誉。

代建制在我国的发展历程尚短,但在国际建筑领域的历史由来已久,其中美国、法国、日本等国家很早就实行与代建制类似的项目管理模式,且通常是以PMC的形式存在,并随着社会经济不断发展、科学技术的进步以及对项目运作规律认识的不断深化而逐渐改进完善。代建制在美国项目建设管理领域已经有近百年的应用历史,美国的项目建设管理市场化程度相对较高,相应的代建方式也随着建筑市场需求的不断变化而逐渐发展演变。目前在美国最普遍的是项目管理公司及工程管理公司,这些专业的管理公司具有高度专业化的项目管理工作程序,掌握相对先进的管理技术、管理理念及管理方法,且拥有项目管理经验丰富的专家,可以根据业主需求,为项目提供全过程、系统化、集成化的项目建设管理服务。2000年,美国设计-建设总承包合同方式的比例就已经达到了30%,如今有很多大型公司的主要业务形式就是提供专业的项目代建管理服务。日本、法国、德国等国家都已经在项目建设领域广泛采用代建管理方式。可见,项目代建制在国际上的运用已十分广泛,委托高度专业化的公司负责项目建设工作已经在建筑领域成为一种通行的做法。

我国代建制起源于20世纪90年代初期,它是一种不同于我国现行政府投资项目管理模式的制度。作为国际上比较成熟的政府投资项目建设管理方式,我国

在尚未进行投资体制改革、对非经营性政府投资项目要求应用代建制进行建设管理的情况下,已经在国内各省市如北京、上海、贵州、江苏、浙江等政府投资项目建设中进行了不断的实践应用及探索。实践证明,代建制是能够有效转变政府职能和控制项目投资的管理模式。

《国务院关于投资体制改革的决定》中明确规定:对非经营性政府投资项目要加快推行“代建制”。所谓代建制,“就是政府按照使用单位提出的使用、建筑功能要求,通过招投标的市场机制选定专业的工程建设单位(即代建人),并委托其进行建设,建成后经竣工验收备案移交给使用单位的建设管理模式”。从而奠定了我国政府投资项目代建制改革的法律基础。

1. 以厦门、北京为代表的政府投资代建制模式(简称北京模式)

我国的代建制模式源于厦门。自1993年,厦门就开始深化工程项目建设管理体制。改革之前,市级财政性投融资社会事业建设项目基本上都是采用建设、监管、使用多位一体的模式,虽然该模式在当时的经济发展中取得了一定的成效,但是也存在诸多弊端。针对这些弊端,厦门开始利用招标或直接委托等方式,把部分基础设施及公益性政府投资项目委托给若干有经验、有实力的专业建设管理单位,由其代表业主组织相关工作,并在体制改革中不断对这种方式进行完善,逐步形成了目前广泛应用的代建制。2001年7月,厦门开始在重点建设项目上全面推广应用代建制,进行规范管理,并研究制定了管理办法,即《厦门市重点工程建设项目代建管理暂行办法》。2002年3月,厦门开始在土建投资总额1500万元以上的市级财政性投融资建设的社会公益性工程项目中推广应用代建制,并制定了《厦门市市级财政性投融资社会事业建设项目代建管理试行办法》。

2002年5月24日,宁波市发布实施了《宁波市关于政府投资项目实行代建制的暂行规定》,规定只要是建安工程投资额在200万元以上、市财政性投入资金在200万元以上、建设单位不具备自行管理条件的工程建设项目,都应实行代建制。

从2002年起,北京市在回龙观医院、残疾人职业培训和体育锻炼中心、疾病预防控制中心等几个项目中应用代建制进行管理建设以作为代建制试点,都取得了良好效益,并于2004年3月1日发布实施了《北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)》。该办法明确规定代建单位必须具备相应的代建资质,并能独立承担履约责任。

2002年国家有关部门组织了“政府投资工程管理方式改革”课题研究。

2003年下半年,贵州省在政府投资项目范围内推行代建制,省建设厅起草了《贵州省政府投资工程项目代建制实施办法》、《贵州省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)并上报

省政府。贵州省政府根据实际情况批准成立了“贵州省省级政府投资工程项目代建中心”。

2003年年底,国务院常务会议原则性通过《投资体制改革方案》,规定在全国范围内推广应用代建制管理模式,对于非经营性政府投资项目要加快应用代建制模式的步伐,利用招标的方式,委托专业化程度较高的项目管理单位全面负责项目的建设管理工作,项目建成后再移交给项目使用单位。

2004年,江苏省重点建设了十项重大的社会事业工程项目,省发展与改革委员会拟定了《关于政府投资项目实行代建制的暂行规定》,并选择了其中几个重大建设项目作为应用代建制管理的试点。

另外,山东、云南、四川、重庆等省市也逐步在政府投资项目中对项目代建制进行了推广实践。

2. 以上海为代表的代建制模式(简称上海模式)

如上所述,代建制起源于政府投资项目。在上海市实施代建制的过程中,代建制模式得到了新发展。2001年年底,上海市在公路建设中开始强制推行代建制管理模式,然后又被应用到其他市政工程项目建设中。同年,上海市市政局发布了《关于本市市政行业开展代建制(工程建设管理)试点方案》。此后,代建制被广泛应用于高速公路项目建设中,如大连路越江隧道、沪闵高架道路二期工程、沪青平高速公路(西段)工程、北环高速公路、沪芦高速公路、嘉金高速公路等。上海市在应用代建制模式时,并未局限在政府投资工程项目范围内,而是把代建制进一步推广到了社会投资的基础设施工程项目上。目前,上海市已有众多具有代建资质的单位,这些单位多是由政府职能部门脱钩后而走向市场化的专业单位,如黄浦江大桥建设有限公司、上海市市政工程建设发展有限公司、上海市建设工程管理有限公司等。

经过十几年的推广应用,代建制已逐渐被国内各级政府接受,于2003年年底,在国务院常务会议上原则性地通过了《投资体制改革方案》,该方案提出要加快推行应用代建制模式,2004年7月16日,国务院下发了《关于投资体制改革的决定》,以官方文件的形式认可了项目代建制模式。北京、上海、江苏、浙江等省市也先后出台了相关的法律法规以规范代建制的应用。代建制项目管理模式已具备了强大的生命力及广泛的应用前景。

由代建制发展历程及应用情况可知,代建制在我国已经成为项目建设管理改革的方向和新起点,经过起步探索的历程,正不断发展完善,并逐步得到推广应用。项目建设应用代建制管理的成果是显著的,应用代建制对项目进行建设管理,能够有效提高管理水平,充分发挥政府投资的社会经济效益,并加快与国际接轨的步伐。

1.2.2 代建管理的发展前景

自《投资体制改革方案》提出应在非经营性政府投资项目建设管理中应用代建制以来,政府投资改革的步伐显著加快。与传统管理模式相比,项目管理代建制正不断向管理专业化、工程项目商业化、服务社会化的方向迈进。代建单位如何维持自身的专业地位,树立单位的对外形象,高质量完成代建项目具体工作,逐步扩大自身规模,推进行业改革发展进程,是代建单位目前最值得深入探讨的问题,同时也是代建管理能否持续健康发展的关键影响因素。

作为代建管理试点,深圳、上海、海南等地先后在公路建设领域应用了代建制,代建制试点及推行实践证明代建制是政府投资体制改革的可行之路。目前代建制管理模式正不断得到应用和广泛实施,代建企业的素质和经验已成为项目代建成功与否的关键。海南省在2007年出台了《海南省公路工程代建单位和从业人员信用动态管理暂行办法》,该管理办法制定了代建制规范实施的相关约束标准,有效地推动了代建制在海南省的推广应用。目前海南省辖内的多条新建公路建设都采用了代建制管理模式。从建设实践来看,在项目建设质量及施工进度上都取得了较好的效果,海南省作为代建制试点省份,起到了应有的标榜作用。作为投资主体,在选择代建单位时应遵循透明化的原则,主要利用公开招标的方式,并建立全面动态的代建单位考核体系,对代建单位进行全过程的监督和控制。同时还应不断建立健全法律法规制度,对政府部门的权力加以限制,也对代建单位行为加以约束,从而实现以政策进行调控、以制度进行调节的目标。新形势下,我国大多地区都已经或正在推广项目代建制,期望代建制能够克服项目建设过程中各环节监管监督困难问题,当然代建制并不是万能的,它并不能够解决在项目建设中遇到的所有难题,但在目前的实践中,这种模式是最适合我国现阶段在项目建设管理中推行的一种。

代建制为政府投资项目的建设管理工作提出了新的课题,同时也提供了新的舞台,代建制的推广应用是机遇与挑战并存,任重而道远。相信通过不断的探索和实践,必定能使代建制更趋完善,更具可操作性,真正发挥代建制管理模式在政府与市场之间的纽带效应。

由代建制模式的特点可知,在采用代建制模式时项目的建设成功与否主要在于代建单位的经验、素质及责任心。因此,国家应尽快出台相应的代建单位资质管理规定,规范代建行为。投资主体应对选择代建单位的过程进行严格监管,通过公开招标方式选择合适的代建单位,还应加快代建单位的考核体系建设,建立健全代建市场准入及清出机制,对代建单位管理资质实行动态管理。另外,由于代建制在我国实施的时间还不长,各代建单位代建的项目并不是很多,管理业绩