

政府投资工程 代建管理模式研究

方俊 徐武建 著

武汉理工大学出版社

政府投资工程代建管理模式研究

方 俊 徐武建 著

武汉理工大学出版社

内 容 简 介

本书在现有政府投资工程管理研究成果基础上,全面分析了国内外政府投资工程管理的现状及特点,针对我国正在试点推行的政府投资工程代建制管理模式,分别在代建实施程序、招投标管理、合同条件、风险管理及保证担保等方面进行了系统的研究,提出了若干具有可操作性的政府投资工程代建管理思路和示范文本。

本书可作为各级政府投资主管部门、建设行政主管部门领导干部和管理人员学习推广代建制的参考书,也可作为各类建设项目代建单位从事政府投资工程代建管理的工具书,亦可供高等院校工程管理专业作为研究生教材。

图书在版编目(CIP)数据

政府投资工程代建管理模式研究/方 俊,徐武建著. —武汉:武汉理工大学出版社,2007.6

ISBN 978 - 7 - 5629 - 2532 - 7

I. 政…

II. ①方… ②徐…

III. 基本建设项目—项目管理—研究—中国

IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 080198 号

出 版:武汉理工大学出版社(武汉市洪山区珞狮路 122 号 邮编:430070)

发 行:武汉理工大学出版社发行部

印 刷:武汉理工大印刷厂

开 本:787×960 1/16

印 张:16.75

字 数:347 千字

版 次:2007 年 6 月第 1 版

印 次:2007 年 6 月第 1 次印刷

定 价:40.00 元

(本书如有印装质量问题,请向承印厂调换)

前 言

政府投资工程是全社会固定资产投资的重要组成部分,因其具有投资大、公益性等特点,为经济和社会发展作出了巨大贡献。随着我国社会主义现代化建设的不断发展,国家对社会公益性项目投资逐年大幅增加,但与此相伴的政府投资工程效率低下、投资无底洞、工期马拉松等不良现象亦日趋严重。2004年7月,国务院正式批准了《关于投资体制改革的决定》,该决定的亮点之一就是在全国范围内推行代建制,即在政府投资工程项目中逐步推行代建管理模式。政府通过招标方式,选择专业化的项目管理公司,作为项目建设期法人,负责项目的投资管理和组织实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后交付使用单位。代建制管理模式促使政府投资工程项目“投资、建设、管理、使用”的职能分离,提高了投资效益和管理水平。代建制是我国政府投资公益性建设项目管理模式进行市场化改革的重要举措。目前,在北京、上海、深圳、重庆等地正试点推行代建制管理模式,并将在全国范围内逐步推广。

本书是建设部2006年《政府投资工程建设标准战略研究》课题、建设部2006年科技项目计划《政府投资工程实施代建制管理系统研究》(06-R3-20)和湖北省建设厅2005年建设科技计划《政府投资工程实施代建管理系统研究》(K200566)课题的重要研究内容。该课题研究工作得到了湖北省建设监理协会、湖北省建设工程招标投标交易管理中心、湖北赛因特建设项目管理有限公司、武汉工程建设监理咨询有限公司和武汉华胜科技有限公司等单位的大力支持和资助。

湖北省建设厅叶兵同志、武汉理工大学土木工程与建筑学院硕士研究生饶涛、孙璟、陈曦、刘俊、尹勤及重庆大学建设管理与房地产学院博士研究生邓中美同学参与了课题的研究工作。

全书共分10章,其中第2至9章由武汉理工大学方俊撰写,第1章和第10章由湖北省建设厅徐武建撰写。

由于政府投资工程代建管理模式尚处于试点探索阶段,本书所提出的研究结论还有待实践的进一步检验和完善,加之编者水平有限,书中难免有疏漏之处,敬请各位读者和同行批评指正,作者将不胜感激。

本书在编写过程中,引用了许多国内同行和学者的观点和著作,参考了国内相关代建制试点城市的管理办法,在此表示衷心的感谢!

目 录

1 绪论	1
1.1 政府投资工程的概念、特点及分类	1
1.2 我国政府投资工程管理体制现状分析	4
1.3 代建制项目管理模式简介	6
1.4 代建制在我国工程建设领域的实践	9
2 国内外研究发展现状	15
2.1 政府投资工程管理程序	15
2.2 咨询人的选择	22
2.3 公共工程担保制度	31
3 信息不对称条件下政府投资工程委托代建的博弈分析	43
3.1 信息不对称原理与博弈理论简介	43
3.2 政府投资工程委托代建招投标过程中的信息不对称	47
4 政府投资工程委托代建实施程序	51
4.1 政府投资工程委托代理模型	51
4.2 政府投资工程委托代建实施程序分析	55
4.3 政府投资工程委托代建管理程序方案设计	68
5 政府投资工程委托代建招投标管理	89
5.1 政府投资工程委托代建评标办法研究	89
5.2 政府投资工程委托代建投标资格预审文件示范文本研究	128
5.3 政府投资工程委托代建招标文件示范文本研究	130
6 政府投资工程委托代建合同条件的法律经济分析	133
6.1 法律经济学理论简介	133
6.2 委托代建合同条件的法律经济学分析	135
6.3 委托代建合同条件的交易成本分析	137
6.4 委托代建合同条件的制度效率	143
7 政府投资工程委托代建合同条件方案设计	145
7.1 政府投资工程委托代建合同主体各方职责	145
7.2 项目代建费的计取	146
7.3 建设资金集中支付制度	148
7.4 变更管理	148

7.5 政府投资工程委托代建合同示范文本设计	150
8 政府投资工程委托代建风险管理	151
8.1 政府投资工程委托代建风险因素分析	151
8.2 基于 BP 神经网络的代建制风险分析模型的计算机实现	167
9 政府投资工程委托代建担保管理	171
9.1 代建制项目担保模式选择	171
9.2 代建制项目担保制度运行机制	177
9.3 政府投资工程委托代建担保管理办法研究	188
10 完善我国政府投资工程代建管理的政策建议	193
10.1 建立有效的运行机制	193
10.2 建立良好的管理框架	196
10.3 完善市场监管机制	198
10.4 建立有效的资金监管机制	200
10.5 推行政府投资工程后评价制度	202
10.6 培育担保市场,积极发展担保中介组织	203
10.7 发展工程保险,满足工程担保的配套需要	204
10.8 完善社会信用制度及社会保障制度	205
参考文献	207
附录 A	210
附录 B	223
附录 C	243
附录 D	257

1 绪 论

1.1 政府投资工程的概念、特点及分类

政府投资工程的概念是在我国改革开放和现代化建设的实践过程中逐渐形成的。通俗地说,政府投资工程就是使用“财政性基本建设资金”投资建设的工程项目。目前,对政府投资工程的定义有很多,但它们所指的含义和界定的范围是基本一致的。具体说来,大致有如下几种:

(1) 财政部财基字(1999)37号文提出的财政性基本建设资金投资项目。财政性基本建设资金投资项目是指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目。“财政性基本建设资金”是指财政预算内和财政预算外用于基本建设项目投资的资金。具体包括五个方面的内容:

- ① 财政预算内基本建设资金;
- ② 财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金;
- ③ 纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金;
- ④ 财政预算外资金中用于基本建设项目的资金;
- ⑤ 其他财政性基本建设资金。

(2) 原国家计委的《投融资改革方案(草稿)》中提出的中央政府资金和地方政府资金项目。中央政府投资资金主要包括中央财政预算内建设投资、纳入中央财政预算管理的各类专项建设资金、国债投资和借用国际金融组织和外国政府贷款等主权外债。地方政府投资资金主要包括地方财政预算内投资建设和纳入地方财政预算管理的各类建设资金。

(3) 在《政府投资目标底审查实务》一书中正式提出了政府投资项目的定义,即政府投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,为了满足社会的文化、生活需要,以及出于政治、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资,发行国债或地方财政债券,利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。这个概念把政府投资工程的资金来源进一步扩大到财政性资金以外,即除了预算内和预算外的财政性资金外,政府投资工程的资金还包括政策性贷款和债券,如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券等,以及来自外国政府和国际金融机构的贷款和赠款等。

(4) 在《中华人民共和国政府采购法》中,把政府投资工程列入了政府采购的范围之内。文中指出政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购货物、工程和服务的行为。其中财政性资金包括预算内资金和预算外资金。

综上所述,政府投资工程指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,为了满足社会的文化、生活需要,以及出于政治、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资,发行国债或地方财政债券,向证券市场或资本市场融资,利用外国政府赠款,国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入等方式独资或合资兴建的固定资产投资工程。

由于政府投资工程是以政府财政基本建设资金为投资主体的工程,所以它具有与一般投资工程不同的特点。从理论上分析,政府投资工程应该大多数是为社会提供公共产品,即主要提供非赢利的为社会大众所需的项目。但也可能会包括一些虽然赢利,却难以收回投资或投资回收期较长的基础设施项目。在近期,政府投资工程也可能会因国家发展高新技术产业,迎接知识经济挑战的产业政策而涉足部分高风险、高收益的高新技术产业等。综上所述,可以概括出政府投资工程的主要特点为:

(1) 政府投资工程大多数集中在为社会发展服务,非赢利的公益性项目

这是由政府投资工程的性质所决定的,这种性质就是非赢利性。因为在市场经济体制下,一般经济组织的投资活动都追求自身利益的最大化,所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报,而对非赢利、难以赢利或投资回收期较长的项目则不会涉足,但这些非赢利、难以赢利或投资回收期较长的项目又往往是国家或区域发展经济必不可少的基础设施,是关系到改善投资环境、改善人民生活 and 加强国防安全的设施,所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些公益性的基础设施上。正是由于这个特点,在发展中国家,由于基础设施短缺,所以政府投资工程所占比例相对发达国家较大。

(2) 政府投资工程具有比一般项目更严格的管理程序

各国政府为了在纳税人中树立廉洁、高效的形象,保证政府投资工程的投资效益,一般采取了更严格的管理程序。这主要表现在:要按照国家规定履行报批手续,严格执行建设程序;严禁挤占、挪用政府投资;严禁搞边勘探、边设计、边施工的“三边”工程;要执行项目评审程序,以保障财政基本建设资金不被浪费。考虑到今后财政预算体制的改革,并参考国外发达国家对政府财政性基本建设资金的管理办法,可以预见未来几年内,国家会采取以下措施和制度严格管理政府投资工程:一是严格的立项审批制度,建立国家或地方政府投资工程储备库,执行严格的可行性研究审批制度,审批合格的储备项目上升为年度执行项目,列入预算,报国家或地方人大专门委员会批准;二是严格的政府采购制度,这种采购既包括大宗建设用机电设备

或工程材料的采购,也包括对承建政府投资工程设计、施工、项目管理的采购,这种采购必须按照国际惯例和 WTO 的规定,实施无歧视、公开的竞争性招标方式;三是严格的项目评审程序,从项目可行性研究阶段的估算,到设计、招标阶段的概预算或标底以及施工过程的支付,竣工结算(决算),都要执行严格的财政评审制度;四是严格的项目管理制度,政府投资工程若缺少投资约束机制,就很可能变为“三超”工程,最后成为各方牟利的“投资无底洞”,为杜绝这一可能性真正发生,就要由政府有关部门借鉴类似赢利项目的项目法人制,对本项目实行严格的项目管理,实施投资、进度、质量的三大控制,严格工程合同管理中的索赔与支付,严格项目竣工验收以及结算。

(3) 政府投资工程更容易受到社会各界舆论的关注

由于政府投资工程大多涉及到社会公众文化或生活的各个方面,又要花费国家或地方财政的资金,从根本上说是纳税人的钱,所以涉及到社会公众的切身利益,理所当然地成为社会舆论的关注焦点。因此,政府投资工程也要注重公共关系工作,要设立专门公共关系部门或人员负责与媒体的联络或直接与公众对话,向社会直接、间接地报告政府投资工程的建设意义、施工进展、施工质量,建成后的对公众生活质量改善的具体情况。争取舆论的支持、自觉接受公众舆论的监督,是保证政府投资工程顺利完成的重要保障。按照不同的划分标准,政府投资工程可以分为不同的种类。

按照管理权限,可以分为中央政府投资工程和地方政府投资工程。中央政府投资工程就是中央政府投资的建设项目。中央政府投资工程应按照项目性质、资金来源和建设规模,分别由国务院、中央政府投资主管部门或行业主管部门按建设程序进行审批,并由专门组建的中央政府投资管理机构集中管理。地方政府投资工程就是地方政府投资的建设项目。地方政府投资工程除国家有特殊规定外,均由地方政府相关主管部门按建设程序进行审批,并由专门组建的地方政府投资管理机构集中管理。

按照资金来源,可以分为财政性资金投资的政府投资工程、财政担保银行贷款投资的政府投资工程和国际援助投资的政府投资工程。财政性资金投资的政府投资工程包括财政预算内、预算外基本建设资金的投资工程,包括使用纳入财政预算管理专项基金中的用于基本建设的投资工程(如国债专项投资项目等)。财政担保银行贷款投资的政府投资工程是指由国家或地方财政承诺担保的银行贷款投资工程。国际援助投资的政府投资工程,一般侧重于对受授国的基础设施和公共建设项目提供无偿援助或低息(无息)贷款,受授国政府是项目资金的接受者,并负责项目资金的运用。对于大型政府投资工程提供援助的国际组织主要有世界银行及其他区域性经济组织(亚洲开发银行),友好国家的援助也是国际援助投资工程的重要资金来源。

另外,如果按照建设项目的性质,还可以分为经营性的政府投资工程和非经营性的政府投资工程。经营性的政府投资工程是具有赢利性质的政府投资工程。政府投资的水利、电力、铁路等工程基本都属于这类性质。非经营性的政府投资工程一般是非赢利性的,并主要追求社会效益最大化的公益性项目。学校、医院以及各行政、司法机关的办公楼等工程都属于此类。

1.2 我国政府投资工程管理体制现状分析

现阶段我国政府投资工程管理体制存在的问题主要包括以下几个方面:

(1) 混淆管理主体和项目业主

虽然在改革开放之后,对政府投资工程的管理方式出现了一些专业性集中实施的机构,如政府部门型、事业单位型和委托型等,但目前国内的主导性管理方式还是一次性临时机构或常设基建处室的管理。这两种方式的区别也仅仅限于不同部门或单位政府投资工程数量的多少。建设项目较多的部门或单位设立基建处,而平时没有项目或者是项目很少的单位,则伴随着项目的实施设立一次性的临时项目建设管理机构管理,但这两种组织形式在对政府投资工程的管理方式上没有什么区别,有着共同的弊病。

首先,与国外政府投资工程管理设置专门机构不同,我国一般是根据项目的需要临时设立项目管理班子,管理者大多不是专业人才,造成对政府投资工程的管理缺乏专业性,管理质量很难提高。其次,我国目前大量政府投资工程是由使用单位组建项目管理班子,造成投资管理、建设组织实施管理、建设监管和项目使用单位四位一体的现象。在经营性项目中,由于实行了项目法人负责制,相对来讲,对项目管理者有一定的监督、考核机制,在一定程度上可以抑制其投资冲动;而在非经营性项目中,由于目前尚没有形成有效的制约机制,难以抑制管理单位追求自身利益的行为,导致大量的项目概算超估算、预算超概算和决算超预算的“三超”现象发生,投资难以控制。

(2) 管理方式不明确

长期以来,我国政府投资工程存在着花钱大敞口、投资无底洞、工期马拉松的重大问题。虽然经过一系列投资体制方面的改革,诸如拨款改贷款、投资包干责任制等,但仍然存在着投资结构调整缓慢、重点建设投资不足等问题,特别是投资效益不高和投资总规模得不到控制,这一点一直没有解决。

对此,1996年,原国家计委从国有企业转换经营机制、建立现代企业制度的需要出发,制定了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》,项目法人责任制是为了建立投资约束机制,规范项目法人行为,明确其责、权、利,提高建设水平和投资收

益,规定国有单位的项目在建设阶段必须组建项目法人。项目法人可按《公司法》的规定设立有限责任公司,实行法人责任制,由项目法人对项目的策划、决策、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值,实行全过程负责。目前,我国政府投资工程的管理方式中,项目法人制是主要形式之一,但项目法人如何组建、采取何种形式,并没有明确规定。非经营性政府投资工程是否适用项目法人制,是建设单位、建设管理部门,还是财政部门来充当业主,各地都有各自的做法。

(3) 管理制度不健全

长期以来,政府投资过分追求经济增长目标,热衷于各类形象工程、标志性工程及政绩工程,政府投资工程的效益和效率缺少一套严格和健全的制度来进行保护及约束。同时,政府投资工程管理的“制度缺失”还为一些国家干部的腐败提供了滋生的土壤,直接影响了国家政权的稳固。

2004年7月19日,国务院颁布了《关于投资体制改革的决定》,提出要完善政府投资体制,规范政府投资行为。我国现阶段政府投资管理体制改革的主要内容包括:

(1) 合理界定政府投资范围。政府投资主要用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域,包括加强公益性和公共基础设施建设,保护和改善生态环境,促进欠发达地区的经济和社会发展,推进科技进步和高新技术产业化。能够由社会投资建设的项目,尽可能利用社会资金建设。合理划分中央政府与地方政府的投资责权。中央政府投资除本级政权等建设外,主要安排跨地区、跨流域以及对经济和社会发展全局有重大影响的项目。

(2) 健全政府投资工程决策机制。进一步完善和坚持科学的决策规则和程序,提高政府投资工程决策的科学化、民主化水平;政府投资工程一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,咨询评估要引入竞争机制,并制定合理的竞争规则;特别重大的项目还应实行专家评议制度;逐步实行政府投资工程公示制度,广泛听取各方面的意见和建议。

(3) 规范政府投资资金管理。编制政府投资的中长期规划和年度计划,统筹安排、合理使用各类政府投资资金,包括预算内投资、各类专项建设基金、统借国外贷款等。政府投资资金按项目安排,根据资金来源、项目性质和调控需要,可分别采取直接投资、资本金注入、投资补助、转贷和贷款贴息等方式。以资本金注入方式投入的,要确定出资人代表。要针对不同的资金类型和资金运用方式,确定相应的管理办法,逐步实现政府投资的决策程序和资金管理的科学化、制度化和规范化。

(4) 简化和规范政府投资工程审批程序,合理划分审批权限。按照项目性质、资金来源和责权划分,合理确定中央政府与地方政府之间、国务院投资主管部门与有关部门之间的项目审批权限。对于政府投资工程,采用直接投资和资本金注入方

式的,从投资决策角度只审批项目建议书和可行性研究报告,除特殊情况外不再审批开工报告,同时应严格政府投资工程的初步设计、概算审批工作;采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的,只审批资金申请报告。具体的权限划分和审批程序由国务院投资主管部门会同有关方面研究制定,报国务院批准后颁布实施。

(5) 加强政府投资工程管理,改进建设实施方式。规范政府投资工程的建设标准,并根据情况变化及时修订完善。按项目建设进度下达投资资金计划。加强政府投资工程的中介服务管理,对咨询评估、招标代理等中介机构实行资质管理,提高中介服务质量。对非经营性政府投资工程加快推行代建制,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,竣工验收后移交给使用单位。增强投资风险意识,建立和完善政府投资工程的风险管理机制。

(6) 引入市场机制,充分发挥政府投资的效益。各级政府要创造条件,利用特许经营、投资补助等多种方式,吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的公益事业和公共基础设施项目建设。对于具有垄断性的项目,试行特许经营,通过业主招标制度,开展公平竞争,保护公众利益。已经建成的政府投资工程,具备条件的经过批准可以依法转让产权或经营权,以回收的资金滚动投资于社会公益等各类基础设施建设。

在国务院《关于投资体制改革的决定》中明确提出:对非经营性政府投资工程加快推行代建制管理模式。由此可见,代建制符合当前国家宏观政策要求,成为我国工程项目管理领域一次重大变革。

1.3 代建制项目管理模式简介

1.3.1 代建制项目管理模式的概念

代建制指政府对其所投资建设的项目,按照招标等规定的程序委托社会专业化的项目管理单位作为代建单位,由代建单位负责项目的建设组织实施,建成后交付给项目使用单位的项目管理模式。

1.3.2 代建制的几个重要概念

(1)“社会专业化的项目管理单位”,即代建单位,要求具有相应的设计、监理或咨询等资质,并经政府投资或建设行政主管部门备案的企业法人。

(2)“项目的建设组织实施”,包括编制可行性研究、委托勘察设计及监理、工程招标及合同签订、办理相关建设手续、项目实施过程管理、竣工验收、工程决算、项目移交等,覆盖了除资金筹措与供应以外的建设单位在项目实施阶段的全部工作内

容;在某些建设项目中,代建活动只包括部分上述工作内容。

(3)“项目使用单位”,指对建成后的政府投资工程拥有具体使用权的单位,如代建项目为公共基础设施,则是指承担该设施的管理与维护责任的单位。

1.3.3 代建单位在项目建设中与项目相关各方的关系

(1) 代建单位与代建项目委托方的关系

从我国代建制项目管理模式现况来看,代建单位与代建项目委托方的关系符合我国合同法规定的委托合同关系的各项属性,故代建项目委托方与代建单位之间的关系应为委托与受委托的关系。目前各地政府文件中对代建项目委托方具体为何单位或部门的规定并不完全一致:有些地方规定为项目建设单位(使用单位)或其主管部门,有的规定为本级政府的投资主管部门(发改委)、专项建设资金管理部门及政府确定的有关机构,也有些地方(如北京市)规定由发改委负责政府投资工程代建单位的招标。待代建单位确定后,由市发改委、使用单位、代建单位三方签订项目委托代建合同。

(2) 代建单位与项目使用方的关系

政府投资工程的使用方是代建项目的最终接收者,由政府授权使用该项目或负责该项目的运行维护,其性质应属政府分工负责项目使用及维护的职能机构。因而,从代建单位的角度来看,项目使用方也是代建项目委托方的组成部分。有些地方政府规定代建委托合同由政府投资主管部门、项目使用单位和代建单位三方签订委托代建合同,应当更能体现三者关系的实质内容。

(3) 代建单位与勘察、设计、施工、设备材料供应等单位的关系

代建单位是代建项目的勘察、设计、施工、材料设备采购的招标人和发包方。某些地区规定代建单位要将项目招标投标的情况书面报告建设主管部门、项目审批部门和代建工作主管部门备案。

(4) 代建单位与项目监理单位的关系

代建单位与代建项目的监理单位之间的关系比较特殊,在不同地区的代建制模式中,存在较大差异,大体分为三种类型:

① 将代建单位视同一般的建设单位,作为监理委托合同的委托方;

② 代建项目的监理虽由代建单位组织招标和委托,但要求监理单位每月向政府发改委和财政部门分别报送《项目监理月报》,而且当代建单位提出设计变更或调整概算时,须经监理单位和使用单位同意后方能报主管部门审批,显然授予了监理单位代表政府投资主管部门对代建单位行使一定程度的监督职能;

③ 将监理单位与代建单位完全独立平行设置。规定由项目使用单位在政府发展计划部门、建设行政部门、财政部门等指导下,招标聘请监理公司对项目进行独立

的监理,监理费用由财政部门直接拨付给监理公司。代建项目的工程造价由代建单位和监理单位分别审核,分别报政府财政部门。这种方式明确地将代建项目监理单位的招标委托权收归代建的委托方(即政府),将代建单位也作为监理单位的制约对象。

1.3.4 代建制管理模式的优点

从改革的取向和总体效果来看,各地代建制实施已有成效,实施代建制的项目投资全部控制在概算范围内,工期也能按计划完成。对各地工程实践的总结表明,实行代建制管理模式有以下几个方面优点:

(1) 通过公开招标、邀请招标等方式选择专业化的项目管理公司作为项目建设期法人,全权负责项目建设全过程的组织管理。

(2) 工程项目管理的实质是把过去建设单位(使用单位)的职责在建设期间划分出来,以专业化的项目管理公司代替建设单位行使建设期项目法人的职责。将传统管理体制中的“建用合一”改为“建用分开”,并切断建设单位与使用单位间的利益关系,实现项目管理队伍专业化,从而有效地提高项目管理水平,有效控制质量、工期和造价,保证财政资金的使用效率。

(3) 代建制管理模式解决了过去政府投资工程责任主体不明、责任不清的问题,以合同的形式界定了出资者、建设管理者、使用者等当事人各自的责任、权利、义务,从而建立约束和激励机制,从质量、工期、造价及安全等方面入手,对项目实行严格控制和有效约束。

(4) 为项目投融资体制改革探索了一条成功之路,在相当程度上克服了财政性基本建设项目多年来责权不分、无法控制的现象。

(5) 克服了对投资造成的人为影响,基本杜绝了超规模、超标准、超投资的现象,进一步提高了投资效益。

(6) 使用单位无需抽调人员成立基建班子,减轻了工作压力。

(7) 建立了三者之间相互约束的监督机制,在施工单位、监理单位、主要设备与材料选择上均能严格执行国家有关招标投标、合同管理、监理等制度,是从源头治理工程建设领域腐败的有力措施和手段。

(8) 建设投资使用不会偏离,工程建成投入使用后,形成资产可定期建账入库,防止长期耗费或流失。

1.3.5 代建人的产生

实施代建制,面临的首要问题是如何选择代建人。目前,我国可作为代建人候选对象的单位有:工程投资评估公司、工程设计单位、工程监理单位、工程造价咨询公司和工程总承包公司等。其作为代建人的优劣势对比见表 1.1 所示。

表 1.1 代建人候选对象对比分析

代建候选人	工程投资 评估公司	工程勘察 设计单位	工程监理 单 位	工程造价 咨询单位	工程总承包 公 司
主体业务	建设项目可行性研究和项目规划	建设项目可行性研究、规划和设计,部分兼营建设监理	工程招标服务,设计、施工阶段监理,部分兼营工程造价咨询	工程招标服务、工程建设造价咨询工作	工程实施阶段采购、施工承包
优势项目	熟悉项目建设程序	综合技术和管理能力强,有资金实力	有较强的施工阶段项目管理能力	具有建设项目造价控制优势	施工阶段管理与服务能力强,资金实力雄厚
劣势项目	工程技术和管理能力弱	施工阶段工程管理能力较弱	设计阶段技术和管理能力不强	工程技术和管理能力较弱	设计阶段技术和管理能力不强
作为代建人的适应能力	除少数大型咨询公司外,一般难以胜任代建人职责	有可能成为代建人主体	综合能力和资金实力强的监理公司可作为代建人	难以胜任代建人职责	有较强适应能力,但因其建设与管理同为一体,在我国不宜作为代建人

目前,在我国一些地方政府已出台的代建制试行办法中,分别根据地方特点就代建人应具备的初始条件、注册资金和专业技术能力等做了相应规定,明确了代建人的资质管理单位。由于各地区经济发展水平及建筑市场发育的差别性,规定也不尽统一。从代建制对代建人要求的职责来看,应在资质标准中对其技术能力和资金能力进一步明确。代建人资质可按总数控制原则,即代建人总数控制在当地大型设计单位和监理单位总数的 10%~20%。代建人的资质管理可逐步过渡到由行业协会管理,上报政府计划管理部门备案,并定期审核。

1.4 代建制在我国工程建设领域的实践

1.4.1 我国工程领域试点代建制的概况

2002 年 2 月建设部在南宁召开关于建筑市场整顿规范会议,各方专家认为我国政府投资工程管理方面最大的问题是投、建、管、用交叉,混为一体,缺乏相互之间的制约机制。新的思路是:按照“建管分离”和专业化管理的原则,确立责任主体,既可以由政府设立专门机构,直接组织政府工程的实施,也可以组建项目管理公司等实行代建制。

我国第一例代建制试点工程是北京回龙观医院病房楼建设项目,它于 2003 年 5

月开工。2003年5月8日,中国寰球工程公司与越南化工总公司签订海防DAP(磷酸二铵)项目工程建设管理承包合同(PMC),DAP项目计划投资1.5亿美元,包括年产40万吨硫酸装置、年产33万吨磷酸二铵装置、年产3600吨氟硅酸钠装置和一座功率为12MW的电站设备,预计全部工程将于2006年完工,这是寰球工程公司以其综合实力和管理水平,经过不懈努力,成功赢得了业主的信任,签订的中国首例海外工程建设管理(PMC)合同。

自2002年建设部提出以代建制改革现有政府投资管理模式以来,各地纷纷开展了相关的试点工作。在深圳,2004年2月11日,深圳市第一个采用代建制模式的政府投资工程——深圳市南坪快速路一期工程项目正式签订代建合同,也是全国首例在市政道路建设中采用代建制的投资项目。在江苏,2004年的10项重大社会事业建设项目,也根据省发改委拟定的《关于政府投资项目实行代建制的暂行规定》进行代建制试点。在重庆,黔江机场建设、江北机场扩建项目和渝西几大公益性水库等政府投资工程建设中推行代建制。在山东,政府文件规定,今后对政府投资工程、重大项目及限制类项目和一般竞争性项目,分别实行审批制、核准制和登记备案制,组织实施预算内投资基建项目代建制方案。在昆明,政府明确将对财政性投资项目逐步实行代建制,昆明市政府已批准成立昆明市公益性项目管理中心。在四川,2004年在地方公路和高速公路建设中各选一个代建制试点探索代建制投资管理模式,而四川省首个代建制试点工程——四川省艺术院工程已于2004年6月18日通过有关部门的验收。实际上早在2002年之前,许多地方就已经开始了该项试点,有的还取得了突破。比如重庆、上海、厦门、天津等地,有些地方甚至已经明确,使用各级财政预算内外资金和经有权机关批准收费筹集的资金1000万元以上,以及1000万元以下特别重要的政府公益性投资项目,必须实行项目代建制。

1.4.2 我国现有代建制的模式

1.4.2.1 宁波模式

宁波市政府专门印发了《宁波市关于政府投资项目实行代建制的暂行规定》(甬政办发[2002]128号),自2002年5月起执行。具体做法是:经企业主管部门或行业协会推荐,由政府投资工程代建资格审查委员会对所有代建单位的代建资格进行审查;原则上通过招标方式选择代建单位;由建设单位(即项目的受益单位或称最终使用单位)与代建单位签订项目委托代建合同,市本级政府投资在1000万元以上的项目,合同须经政府审批(出资)部门签证,其他的报政府部门备案;建设资金由建设单位负责管理,根据代建单位意见拨付有关单位;代建单位根据批准的项目建议书或批准的初步设计要求,负责该阶段以下的项目建设管理直至竣工验收。各参与

方关系如图 1-1 所示:

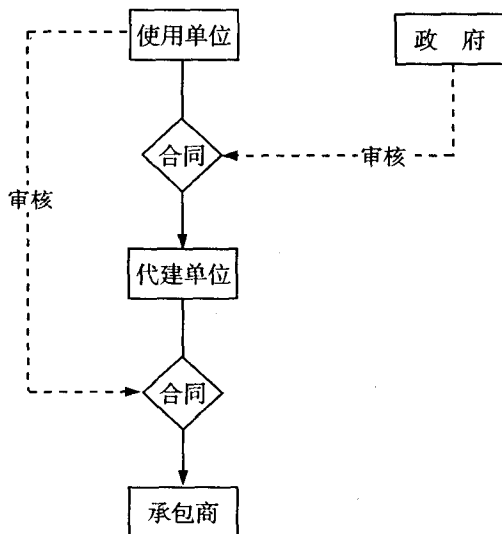


图 1-1 宁波模式

该模式最大的特点是使用单位作为委托主体,在与市场的委托代理关系中,使用单位作为项目的最终使用者,以政府出资人代表身份成为委托人。其最大的特点和优点是:它一定是最忠于职守的监督者。监督约束理论认为,为了解决团队生产中的偷懒问题,必须让一部分人专门从事监督其他成员的工作,而这些监督者能够享有剩余索取权,具有监督的积极性。使用单位是建设项目的剩余索取者,这使它自始至终、自主地具有参与监督管理的积极性和主动性,使用单位除了积极参与市场谈判外,还负责监督代建单位在市场中的行为。

1.4.2.2 北京模式

由 2004 年 3 月 1 日《北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)》可知,北京模式的具体做法是:在项目建议书批复后,北京市政府项目审批部门通过招标(也可分前期和实施两个阶段)与使用单位、代建单位三方签订委托代理合同。在合同中主要就委托人和代建人的权利、义务进行描述,及约定有关赔偿事宜等。如北京回龙观项目,由北京市发改委与代建单位签订委托代建合同;委托人与使用人、代建人三方签订项目代建期间的合作协议,明确三方的权利,即明确委托人是项目的决策人,使用人只具有建议权和监督权,代建人负责项目的全过程管理等。

该模式最大的特点是政府项目决策人作为投资主体参与市场。这样做的优点是委托主体明确,出资人意图得到完全执行。最大的障碍可能来自于政府作为投资