

建设工程投资咨询一本通系列

本书编委会 编

THE MANUAL OF BUILDING ENGINEERING
PROJECT ENTRUSTING CONSTRUCTION

建设工程项目代建 一本通



《 华中科技大学出版社

www.hustp.com

建设工程投资咨询一本通系列

建设工程项目代建一本通

本书编委会 编

编委会编

建设工程项目代建一本通

责任编辑：张琳
封面设计：张琳

责任编辑：吴玉兰
封面设计：张琳

出版发行：华中科技大学出版社（中国·武汉）
武昌喻家山 邮编：430074 电话：(027) 87524337
销售电话：(010) 64155566 (发行部) 04155588-8023
网址：www.hustp.com

策划：华中科技大学出版社
编辑：华中科技大学出版社

ISBN 978-7-5609-4409-8 P·323
版次：2008年1月第1版
印次：2008年1月第1次印刷
开本：1000mm×710mm 1/32
印张：32
字数：24千字
定价：48.00元

华中科技大学出版社

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

建设工程项目代建一本通/本书编委会 编.
—武汉:华中科技大学出版社,2008年1月
(建设工程投资咨询一本通系列)
ISBN 978-7-5609-4409-8

I. 建… II. 本… III. 基本建设项目—项目管理 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 205406 号

建设工程项目代建一本通

本书编委会 编

责任编辑:吴亚兰
责任校对:陈 骏

封面设计:张 璐
责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)87557437

销售电话:(010)64155566(兼传真),64155588-8022

网 址://www.hustp.com

录 排:广通图文设计制作中心

印 刷:天津泰宇印务有限公司

开本:1000mm×710mm 1/16

印张:27

字数:544 千字

版次:2008年1月第1版

印次:2008年1月第1次印刷

定价:48.00元

ISBN 978-7-5609-4409-8/F·372

(本书若有印装质量问题,请向出版社发行科调换)

建设工程项目代建一本通

编委会

主 编：张明轩

副主编：卜永军 陈爱莲

编 委：杜兰芝 郜伟民 胡丽光 李闪闪

梁 贺 刘 青 卢月林 毛 升

彭 顺 秦付良 瞿义勇 田雪梅

王建龙 杨静琳 张小珍 张学贤

内 容 提 要

本书对政府投资项目代建具体操作过程中的程序进行了全面、详细、系统的阐述。本书主要内容包括代建制基础知识、代建项目招标投标与代建合同、代建项目管理机构及组织、代建项目的前期管理和代建项目实施阶段的项目管理。本书理论联系实际,具有很强的可操作性。

本书可供政府投资项目管理从事项目代建工作时使用,也可作为高等院校工程投资(管理)专业师生的教学参考用书。

前 言

工程咨询是受客户委托,在规定时间内,运用科学技术、经济管理、法律等多方面的知识,为经济建设和工程项目的决策、实施和管理提供智力服务。工程咨询业是智力型服务行业,其主要是运用多种学科知识和经验、现代科学技术管理方法,遵循独立、科学、公正的原则,为政府部门和投资者对经济建设和工程项目的投资决策与实施提供咨询服务,以提高宏观和微观的经济效益。工程咨询工作者既不是投资者、决策者,也不是项目法人、业主,更不是工程建设的实施者,而是为项目及其投资决策和实施提供智力服务的专家、专家集体和单位。

建设项目咨询服务行业目前研究的重要课题是“如何保证建设工程项目选择的正确性,投入的合理性,回报的有效性”。

要解决这一问题,一是要通过咨询,借助外部智力,协助企业进行项目管理;二是要通过不断学习,充分发挥内部人力资源的效用,实施管理。要使工程项目的建设遵循客观规律,根据建设程序循序渐进地开展建设项目的筹划和建设项目的实施工作。实践证明,为了选择一个优质项目和建成一个优质工程,要根据项目的建设周期,实施全过程项目管理,开展项目策划、投资机会研究、项目建议书、可能性研究、合同委托、规划与建筑设计、资金筹措、物资采购、设备定货、质量监督、建筑安装、生产准备、试验运转、竣工验收、投产经营、后期评价等活动,并在各个活动中严格执行质量标准、严格监督各个环节,才能保证目标得以实现。

《建设工程投资咨询一本通系列》丛书将为广大工程建设咨询工作者研究并解决这一课题提供一定的帮助。本套丛书共分为以下几本:

- 1.《建设工程可行性研究一本通》
- 2.《建设工程项目代建一本通》
- 3.《建设工程招标代理一本通》
- 4.《建设工程造价审核一本通》

与市面上同类图书比较,本套丛书主要具有以下特点。

(1)丛书的编写注重理论与实践的结合,以大量的浓缩数据、翔实的资料以及以往大量工程建设项目投资咨询经验中采撷而来的精髓,对工程建设投资咨询的内容进行介绍,从而使工程建设投资咨询工作者在进行工程投资咨询时能省去收集资料的时间,能有更多的精力用来工作。另外,书中还附有大量的实例和工程投资咨询方面的数据,以方便查用。

(2)体现先进性。丛书的编写注重收集整理工程建设投资咨询领域不断涌现出的新的理论、方法和经验,以保证丛书的先进性。

(3)丛书内容新而全,涉及内容广泛,编撰体例新颖,并且具有实用、可操作性强等特点,是一套不可多得的实用工具书。

本套丛书内容丰富、资料翔实、图文并茂、体例新颖,注重对建设工程咨询人员水平和专业技术知识的培养。在编写过程中得到许多工程施工咨询服务单位和咨询服务人员的支持和帮助,并参考引用了有关部门、单位的资料,在此深切地表示感谢。

由于编者的水平和知识有限,书中错误及疏漏之处在所难免,恳请广大读者和专家批评指正。

本书编委会

目 录

第一章 项目代建制概述	(1)
第一节 代建制的产生	(1)
第二节 代建制的概念、适用范围及实施	(3)
第三节 代建制项目管理模式	(6)
第四节 代建制的运行机制	(14)
第二章 代建项目招标投标与代建合同	(18)
第一节 代建人的认定与选择	(18)
第二节 代建合同	(32)
第三章 代建项目的管理机构及组织	(67)
第一节 代建项目管理的组织制度	(67)
第二节 代建项目管理组织机构	(69)
第三节 代建项目项目经理	(70)
第四章 代建项目前期管理	(72)
第一节 代建项目可行性研究	(72)
第二节 代建项目功能策划	(77)
第三节 代建项目方案优选	(78)
第四节 代建项目报批管理	(94)
第五章 代建项目设计管理	(97)
第一节 概述	(97)
第二节 代建项目设计目标控制	(100)
第三节 代建项目初步设计管理	(109)
第四节 代建项目施工图设计管理	(111)
第六章 代建项目采购与合同管理	(113)
第一节 代建项目采购管理	(113)
第二节 代建项目合同管理	(120)
第七章 代建项目投资管理	(208)
第一节 概述	(208)
第二节 建设工程投资构成	(211)
第三节 代建项目施工阶段投资控制	(234)

第四节 代建项目投资偏差分析	(239)
第八章 代建项目进度管理	(245)
第一节 概述	(245)
第二节 代建项目施工组织设计	(247)
第三节 代建项目进度计划控制实施	(252)
第九章 代建项目质量管理	(259)
第一节 概述	(259)
第二节 代建项目质量控制方法	(263)
第三节 代建项目工程质量问题的分析和处理	(272)
第十章 代建项目职业健康安全与环境管理	(278)
第一节 概述	(278)
第二节 代建项目职业健康安全与环境管理体系	(280)
第三节 代建项目职业健康安全管理	(287)
第四节 代建项目文明施工与环境保护	(296)
第十一章 代建项目信息管理	(300)
第一节 概述	(300)
第二节 代建项目信息管理体系	(303)
第三节 代建项目信息过程管理	(307)
第十二章 代建项目竣工验收、保修及后评价	(316)
第一节 代建项目竣工验收	(316)
第二节 代建项目保修管理	(319)
第三节 代建项目后评价	(320)
附录 建设工程项目代建制相关法律法规	(326)
参考文献	(423)

第一章 项目代建制概述

第一节 代建制的产生

一、代建制的起源

项目代建制最早起源于美国的建设经理制(CM制)。CM制是业主委托称为建设经理的人来负责整个工程项目的管理,包括可行性研究、设计、采购、施工、竣工试运行等工作,但不承包工程费用。建设经理作为业主的代理人,在业主委托的业务范围内以业主名义开展工作,如有权自主选择设计师和承包商,业主则对建设经理的一切行为负责。采用CM制进行项目管理,关键在于选择建设经理,一般来说,精通管理、商务、法律、设计、施工等知识和技能,并具有丰富经验和良好信誉,是一名优秀建设经理所必须具备的素质。

我们现在所说的代建制则是指项目业主(使用单位)通过招标的方式,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,项目建成后交付使用单位的制度。与CM制相比,无论是在代理人的定义上还是在选择程序上,现代代建制都更具科学性和先进性。

“代建制”属于委托代理的法律范畴,委托代理是被委托人在委托人委托权限内从事被委托事项,并由被委托者承受结果和承担责任。工程项目代建制作为一种新的建设模式,是指由建设方委托有资质的专门管理机构,实行专业化、社会化管理,组织开展工程建设项目的可行性研究、勘察、设计、施工、监理等工作,按建设计划和设计要求完成建设任务,直至竣工验收后交付使用单位使用的一种制度。代建期间,代建机构按照合同约定代行项目投资主体职责,在权限范围内,根据法律、法规和行业规范的要求,按照自身管理制度和经验独立完成工程管理工作。代建机构虽然实施具体管理,但受建设方的监督制约,受代理权限的限制。一些重要权力,如资金拨付、工程决算、审计等受到建设方的严格监督。代建制适用于不具备自行管理条件的行政事业单位的建设项目,非经营性政府财政性投资项目。其目的是将建设单位与使用单位分离、决策权与执行权分离,其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。

二、代建制在我国的提出及确定

长期以来,我国政府投资项目基本上都是由使用单位通过组建临时基建班子(如基建办、工程指挥部等)进行建设管理。这些基建班子通常缺乏应有的建筑技术和工程经济等相关背景知识,不完全清楚投资规律和基本建设程序,不能掌握并运用先进的项目管理方法。因此,难免出现各种管理不善的现象,如决策不够成

熟,随意调整方案,前期及实施阶段各环节之间相互脱节,工程建设周期长,工作效率不高,投资效益低下等。同时,基建班子一般在项目建成后随即撤销,在建设过程中积累的经验教训不能转为技术资源,供其他单位或后续项目借鉴。在此情况下,一些地区逐步开始尝试对政府投资项目实行代建制。

从1993年开始,厦门市在深化工程建设管理体制改革的进程中,就通过采用招标或直接委托等方式,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公司,由这些公司代替业主对项目实施建设,并在改革中不断对这种方法加以完善,逐步发展成为现在的项目代建制度。2001年7月,厦门市开始在重点工程建设项目上全面实施项目代建制。2002年3月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实施项目代建制度。

1999年初,上海浦东咨询公司受原上海市计委委托,全过程代理建设上海市收教收治综合基地项目,开始了上海市财政投资项目以“代建制”形式委托中介机构进行建设的试点。

北京市从2002年10月开始,对全额使用政府投资的公益性建设项目进行“代建制”试点,到2003年底实施了北京回龙观医院1号病房楼工程项目、北京市疾病预防控制中心防病业务楼项目、北京市残疾人职业技能培训体育训练中心建设工程项目。

2003年2月,重庆市政府发布了《重庆市政府公益性项目建设管理代理制暂行办法》,规定重要的政府公益性投资项目,必须实行项目建设管理代理制。

2004年2月,深圳市政府授权深圳市交通局,与深圳高速公路有限公司就深圳市南坪快速路一期工程项目,正式签订《工程建设委托管理合同》,这是深圳市第一个采用“代建制”模式的政府投资项目,据称,这也是全国首例在市政道路建设中采用“代建制”模式。

2004年7月,国务院颁布了《国务院关于投资体制改革的决定》,其中明确提出:“对非经营性政府投资项目加快推行‘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,竣工验收后移交給使用单位。”

2004年9月,国家财政部颁布了《关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有关问题的指导意见》,其中再强调:“中央各部门(单位)财务主管部门、地方各级财政部门要会同有关部门,积极推进政府工程管理模式改革,积极参与政府投资项目代建制的各项工作,结合预算管理制度改革,推行财政直接支付、政府采购等工作。”

在国家有关政策的鼓舞下,近年来,我国部分省、市政府投资工程已逐步实施“代建制”,并已初见成效。目前,国家发展和改革委员会正通过边试点、边草拟制定相关的管理办法,这预示着,自国务院正式颁布《关于投资体制改革的决定》之后,“代建制”在全国各地政府投资项目中广泛推行“代建制”。

第二节 代建制的概念、适用范围及实施

一、代建制的概念

代建企业在“项目建设阶段具有法人地位”，它是在对传统政府投资项目管理、建设和使用三者不分的弊端的变革，是一种全新的管理模式。它强调了代建企业在政府投资项目实施阶段所代理投资主体的作用。

北京市发展和改革委员会 2004 年 3 月 1 日颁布的《北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)》(京发改[2004]298 号)对“代建制”的说明：“代建制，是指政府通过招标的方式，选择社会专业化的项目管理单位，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，代建期间代建单位按照合同约定代行项目建设的投资主体职责。”

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。它是由具有专业技术资质和管理能力的法人单位(代建人)接受业主委托承担建设项目全过程管理工作的项目建设方式，是现行的在我国非经营性政府投资项目建设领域推行的一种项目管理模式。

二、代建制的适用项目范围

按照国际惯例，工程项目按资金来源不同及对社会效益的影响不同分为公共投资项目和私人投资项目，前者代表公众意志的政府行为，而后者是个人行为。对于公共投资项目，政府是业主，对于私人投资项目，政府除环保、劳保、安全等方面外基本不干预。公共工程项目主要是相对私人项目而言。

随着 BOT、PFI 模式在我国的发展，传统上由政府投资的公共项目，也开始由私人资金发起或参与，所以对于公共投资项目的认识也有了发展。目前对于公共投资项目按照项目经营属性为标准，尤其是对于公共基础设施项目，可以划分为以下三类。

(1)非经营性公共投资项目。此类项目无收费机制、无资金流入，这是市场失效而政府有效的部分，其目的是为了获取社会效益和环境效益，市场调节难以对此起作用，这类投资一般只能由代表公共利益的政府财政来承担。

(2)经营性公共投资项目。此类项目有收费机制，有资金流入，可通过市场进行有效配置，其动机与目的是利润的最大化，其投资形成是价值增值过程，可通过全社会投资加以实现。

(3)准经营性公共投资项目。此类项目有收费机制和资金流入，具有潜在的利润，但因其政策及收费价格没有到位等客观因素而无法收回成本，附带部分公益性，是市场失效或低效的部分。因其不够明显的经济效益，市场运行的结果将不可避免地形成资金供给的诸多缺口，要通过政府适当贴息或政策优惠维持营运，待其

价格逐步到位及条件成熟时,即可转变成纯经营性项目。

根据国发[2004]20号《关于投资体制改革的决定》,主要是在“非经营性政府投资项目加快推行代建制”,从而解决政府投资体制中非经营性公共投资项目“投资、建设、管理和使用”不分的问题。

三、代建制的实施意义

(1)以专业化的代建单位代替使用单位来行使项目建设实施的组织管理职责,保证了项目建设质量。将传统管理体制中的“建、用合一”改为“建、用分开”,有效地提高了项目建设和管理水平。

(2)从机制上强化了管理体制,有效防止了项目超概算。“代建制”项目以合同的形式,界定政府投资主管部门、代建单位和使用单位三方各自的责任、权利、义务,彻底解决了过去建设项目责任主体不明,责任不清的问题,也有利于代建单位排除项目实施中出现的各种行政干扰。代建单位在签订《委托代建合同》的同时,需缴纳一定比例的银行履约保证函,形成了对代建单位全面履行代建义务的制约机制,从而最大限度地遏制了目前普遍存在于政府投资项目中的“三超”现象。

(3)转换了投资主体角色,加强了对代建项目的全过程监管。“代建制”项目中,使用单位无需再抽调机关人员成立基建班子,能够从烦琐的项目管理事务中解放出来,既便于集中力量完成本职工作,也能够加强对建设工期、质量和资金合理使用的全过程监督与管理,促使代建单位在施工单位、监理单位、主要设备、材料的选择上严格执行国家有关招标投标、合同管理、监理等制度。

(4)铲除了滋生腐败的体制土壤。“代建制”项目以公开、透明的社会招标代替了原来的暗箱操作,以政府投资主管部门、代建单位和使用单位三方的合同关系取代了现行体制下的政府投资主管部门与使用单位的行政关系,阻断了有关单位的权利寻租之路,从源头上有力地遏制了建设领域腐败现象的产生。

四、代建制的实施目的

国家在政府投资工程项目建设中实行“代建制”,其实施目的主要有以下几个方面。

(1)转变政府职能,深化政府机构改革。在现行管理体制下,许多政府投资工程项目“投资与建设”、“建设与管理”混为一谈,各级政府直接组织工程项目建设,没有一个合理的制度和方式来管好政府投资工程项目。实行代建制之后,由于有了专业的建设代理机构,就可以解决政府投资工程项目“投资、建设、管理、使用”四位相互混为一体的弊端,加强政府对于建筑市场的监管能力。同时,这一改革还将从制度上减少和杜绝贪污腐败的现象。

(2)提高政府投资工程的投资效益和工程质量。实行政府投资工程项目代建制,将真正改变最终使用管理单位自建自用的、非专业的、高度分散的小农经济式的政府投资管理方式,转而推动专业化的市场的形成和发展,提高我国建设管理的市场化程度,从而最终提升政府投资工程的投资效益和工程质量。

(3)促进形成市场竞争机制,建设良性循环建筑市场秩序。实行代建制后,一方面可以打破“投资、建设、管理和运营”集中于一个大系统的格局,改变政企不分、行业垄断局面,要承接建设代理任务必须通过竞争,从而有利于鼓励代建制公司降低代理费用、加强投资控制。另一方面,也将促进整个建筑行业(包括勘察设计)的规模调控、结构优化。

(4)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具有模式的先进性,高水平的代建制公司一般会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工程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。

五、代建制的实施措施

为了进一步提高政府投资效益,规范和完善政府投资项目从决策、建设、资金计划安排到竣工验收的全过程管理,保证政府投资项目的质量,具体在项目实施阶段可采取如下措施。

(1)代建项目的确定,即必须采用代建的适用范围。凡建设工程投资在规定额度以上且市财政性资金投入在规定额度以上、建设单位没有自行管理建设能力的建设项目,可要求必须当实行代建制。

(2)代建的形式。可采取两种代建形式:全过程代建,即代建单位根据批准的项目建议书要求,对工程的可行性研究或初步设计及建设管理至竣工验收实行全程管理;阶段代建,代建单位根据批准的初步设计,对项目建设管理至竣工验收实行阶段管理。

(3)实行代建合同管理。代建单位的产生引入了竞争机制,除个别特殊项目由政府指定外,均需通过招投标方式选择代建单位。代建单位确定后,建设单位应当和代建单位签订项目委托代建合同。明确代建项目的范围、形式,双方的权利、义务等法律关系。同时建立健全了重大政府投资项目稽查制度。

(4)奖励与处罚。应采取适当激励机制来提高代建单位工作积极性,如工程包干有节余,代建单位可分成,其中市政府投资节余部分可有适当比例由代建单位留成。如决算投资超过包干基数,超过部分由建设单位和代建单位各承担相应比例费用。但因代建单位原因,造成工期拖延的予以罚款。

六、代建制实施的关键环节

政府投资工程项目“代建制”的实施应重点把握好以下几个关键环节。

(1)防止项目超概算,降低政府建设投资成本,提高项目管理水平,是实行“代建制”管理改革的出发点和根本要求。因此,代建单位应是具有独立经济责任能力的企业,不能是某个部门或事业单位。只有将代建单位定位为具有独立经济责任能力的企业,才能建立起对代建单位的经济约束机制。一旦代建单位在代建工作过程中出现过失,代建项目投资损失能得到相应的经济赔偿。否则,不但不能实现防止项目超概算的目标,在实际工作中还容易出现部门间责任不清、相互推诿等问题。

(2)代建人应通过公开招标产生。通过公平竞争,不仅能够打破垄断,实现代建单位选择过程的公开透明,以及对代建单位的优胜劣汰,而且可以在竞争过程中引导代建单位降低政府投资项目的总体造价,提高政府投资的使用效率。

(3)应实行严格的合同管理制度。在代建项目中,代建单位必须与“政府投资项目代建资格审查组”和使用单位签订《委托代建合同》,这是明确代建管理机构、使用人与代建人之间权利责任义务的法律文件,也是以合同管理取代原来行政管理的关键,同时还是授权代建单位排除来自各方面(包括使用单位和行政单位)干扰的必要手段。

(4)应实行履约担保和相应的奖惩机制。即在代建项目中,代建单位应向发改委提供项目总投资一定比例的银行履约保函,同时在《委托代建合同》中明确投资超概算或节约时相应的奖惩条款。这是促使代建人加强项目管理、保证工程质量、提高政府投资效率、杜绝“三超”行为的基本保障。

(5)应取得财政、规划、建设、国土等行政主管部门的理解和积极配合。“代建制”项目,离不开财政、规划、建设、国土等部门的审批工作,作为一项新事物,在国家明确相关政策和程序前,政府应组织财政、建设、国土等部门进行协调衔接,对有效推动政府投资“代建制”有重要意义。

第三节 代建制项目管理模式

一、代建制项目管理模式的主体关系

在代建制项目管理模式中,政府主管部门、代建单位、承包单位、使用单位为了达到共同目标,各司其职、相互制约,是对传统“投、建、管、用”多位一体模式弊端的改革。其各方主体关系如图 1-1 所示。

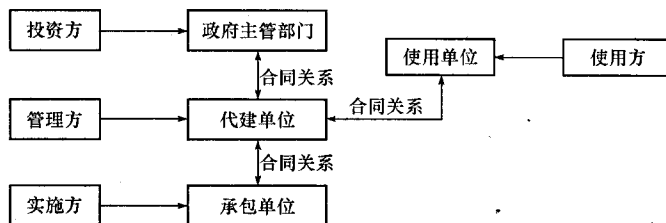


图 1-1 代建制项目管理模式中各方主体关系

1. 代建单位与政府主管部门的关系

政府是资金使用权的直接投资人,拥有支付报酬、进行谈判的权利,通过在建筑市场上的交易,根据预先达成的条件选择代建单位,通过合同来约束代建单位,形成所有权与管理权分离的委托代理关系。根据代建合同,代建单位有责任随时向投资人报告项目的进度、质量和资金的进展情况,使政府投资人做到心中有数,

对政府投资人来说,委托代建单位可把政府从具体的工程管理中解脱出来,把精力集中到目标性监控和规范市场规则的工作中来。为减少代建单位的机会主义行为对政府投资的风险,政府主管部门对代建单位具有监督否决权。

2. 代建单位与承包单位的关系

代建单位受政府主管部门委托,具有与勘察设计、施工承包商、材料设备供应商等单位依法进行招标投标、合同谈判、付款控制、合同索赔等权利。代建单位对各承包单位的资信、业绩等信息掌握较全面,可减少逆向选择,帮助政府主管部门选择最合适的承包单位,订立周密的承包合同,同时代建单位在工程管理、专业知识方面的信息优势,可有效监督和配合承包单位的建设活动,防止发生道德风险,保证工程质量、进度、投资等全面符合合同要求。

3. 代建单位与使用单位的关系

在代建制项目管理模式下,使用单位的主要职责是负责提出项目功能要求,协助代建单位做好工程建设前期以及建设过程中的有关手续,创造良好的外部条件,以及实行工程质量、进度、资金合理使用的监督工作。使用单位不直接参与建设,代建单位代行了使用单位在建设期间项目法人的职责。

二、代建制项目管理模式的特点

各地实施“代建制”,从改革的取向和总体效果来看是有成效的,已实施“代建制”的项目投资全部被控制在概算范围内,工期也能按计划完成,取得了明显的社会效益,主要特点如下述。

(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,作为项目建设期间的法人,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,是把过去由建设单位(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”,并割断建设单位与使用单位之间的利益关系,使用单位不直接参与建设,实现了项目管理队伍的专业化,从而有效提高项目管理水平,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”管理解决了过去建设项目责任主体不明,责任不清的问题。以合同的形式,界定了出资者、建设管理者、使用者等各当事人的责任、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,对项目的预期目标实行严格控制和有效约束。

(4)为投融资体制改革探索了一条成功之路,在相当程度上克服市财政性基本建设项目多年来权责不分、无法控制的现象。

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

(6)使用单位无需再抽调人员成立基建班子,减轻了工作压力。

(7)建立了三者之间的相互约束的监督机制,在施工单位、监理单位、主要设备、材料的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,这就在一定程度上避免了一方说了算的现象。是党风廉政建设从源头治理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,项目建成投入使用后,形成资产可定时建账入库,防止长期耗费或流失。

三、代建制项目管理模式的类型

(一)根据应用方式划分

代建制在工程建设项目管理中的主要应用模式为工程总承包和工程项目委托管理两种。

1. 工程总承包

发达国家工程总承包的主要方式有以下两种。

(1)设计—建造总承包(Design—Build),即(D—B):承包商负责工程项目的设计和建造,对工程质量、安全、工期、造价全面负责。D—B模式是一种项目组织方式。业主和设计—建造承包商密切合作,完成项目的规划、设计、成本控制、进度安排等工作,甚至负责土地购买和项目融资。使用一个承包商对整个项目负责,避免了设计和施工的矛盾,可显著降低项目的成本和缩短工期。同时,在选定承包商时,把设计方案的优劣作为主要的评标因素,可保证业主得到高质量的工程项目。

(2)设计—采购—施工/交钥匙总承包(Engineering Procurement Construction/Turnkey,即EPC/Turnkey):EPC/Turnkey方式是指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,并对工程的安全、质量、进度、造价全面负责。这种方式的总承包商在试运行阶段仅承担技术服务,而不像交钥匙总承包(Turnkey)那样对试运行承担全部责任。

设计—建造或EPC交钥匙的合同结构是业主首先招聘一家专业咨询公司研究拟建项目的基本要求,业主只需以总价合同为基础,选定一个设计建造总承包商对整个项目的成本负责,由他选择咨询设计公司和分包商。如果是政府的公共项目,则必须采用资格预审,用公开竞争性招标办法。

采用设计—建造或EPC交钥匙承包模式的优点是:使用一个承包商对整个项目负责,避免了设计和施工的矛盾,减少项目的成本和工期。在选定承包商时,把设计方案的优劣作为主要的评标因素,保证业主得到高质量的工程项目。业主可得到早期的成本保证。其缺点是:业主无法选择设计人员;设计可能会受到施工者利益的影响,由于主要风险均由承包商承担,因而可能工程的造价较高。

2. 工程项目委托管理

工程项目委托管理(托管),指工程项目管理企业受业主委托,按合同约定,代表业主对工程项目的组织实施进行全过程或若干阶段的管理与服务。工程项目委