

项目代建 监管模式建设

• 梁红宁 著

Xiangmu Daijian Jian'guan Moshi Jianshe



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

项目代建监管模式建设

梁红宁 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

项目代建监管模式建设/梁红宁著. —广州: 华南理工大学出版社, 2014. 8
ISBN 978-7-5623-4407-0

I. ①项… II. ①梁… III. ①建筑项目-项目管理-管理模式-研究 IV. ①F407.96

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 211251 号

项目代建监管模式建设

梁红宁 著

出 版 人: 韩中伟

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

营销部电话: 020-87113487 87111048 (传真)

策划编辑: 赖淑华

责任编辑: 赵宇星 骆 婷 赖淑华

印 刷 者: 广州市怡升印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印张: 13 字数: 316 千

版 次: 2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1~2000 册

定 价: 38.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

前 言

代建制是一种政府委托专业化项目管理单位实施项目建设管理的新制度。随着我国投资体制的改革,代建制在非经营性政府投资项目中得到了普遍推广。由于受到各级政府的组织体制、政策措施、实施机制等不完善的制约,我国政府投资项目的代建管理组织的政策措施、管理模式和实施机制还很不健全,从而造成在管理实践中出现了各种各样的问题。

本书以理论研究为基础、以实践应用为目标,基于国家和广东省现有代建管理的制度框架,对广东省代建项目管理部门开展代建管理的整体模式进行研究,构建以质量、投资、进度、安全四大目标管理为核心的代建项目监管模式,制定重点环节的管理制度和监管细则,通过监管策划、执行和控制活动将监管模式细化成具体的实施方案,通过科学地规范监管行为来提高代建项目的监管水平。

基于以上目标,本书内容主要包括以下四个部分。

(1) 政府代建项目管理部门的项目监管职能。通过项目调研和文献研究,对国内外政府投资项目的监管模式进行比较分析,加深对政府投资项目监管模式发展趋势的理解,明确政府代建项目管理部门的项目监管责权、监管内容和主要方式。

(2) 政府代建项目管理部门的项目监管模式。通过项目调研和文献研究,基于相关理论构建项目代建管理模式,提出政府代建项目管理部门开展项目监管的理论模式,再结合广东省的政策环境和监管现状,建立对广东省政府代建项目监管模式的认知现状。

(3) 政府代建项目管理部门的四大目标监管模式。通过访谈、研讨、文献研究和理论分析,在明确广东省代建项目管理部门的职能和工作的基础上,将代建项目监管系统划分为质量、投资、进度、安全四大监管目标,通过过程分解、建立流程、资源管理、测量改进和责任保证五大管理要素的细化,将监管工作落实到不同的监管层次和具体的监管工作上,在项目建设管理部门的具体岗位职责与监管工作的开展之间建立起明确的对应关系,并在此基础上,制定出具体的监管制度措施。

(4) 政府代建管理部门四大目标监管模式规范与制度建设。通过工作分析、流程分析、制度分析等对政府代建项目管理部门开展四大目标监管模式所涉及的相关工作、流程、制度、方法和文件等进行描述,建立四大目标监管规范和监管规划框架,指导政府代建项目管理部门制定和实施必要的项目监管规划,规范监管行为,提高监管水平。

项目代建管理模式具有很多不同以往建设组织模式的特点，目前我国项目代建管理理论和实践还存在诸多难题，本书以政府代建项目管理部门为对象归纳适合我国国情的政府代建监管的相关理论，探索指导实际监管活动的实践模式，重点阐述了项目代建监管模式的分析思路和工作框架，对从事政府投资项目代建管理的相关部门和参与单位的管理人员具有一定的学习和借鉴价值。由于编者的能力和认识水平有限，书中难免存在各种问题，敬请读者批评指正。

编 者

2014 年 7 月

目 录

第 1 章 政府代建项目管理部门的项目监管职能	1
1.1 引言	1
1.2 代建制的组织模式	1
1.2.1 公共工程建设的组织模式	1
1.2.2 国外公共工程建设的组织模式	3
1.2.3 国内代建制的组织模式	6
1.3 代建制组织模式的建构	11
1.3.1 各地代建制组织模式的对比分析	11
1.3.2 广东省代建项目管理局的组织模式分析	16
1.4 结论	19
第 2 章 政府代建项目管理部门的项目监管模式	20
2.1 引言	20
2.2 项目代建管理模式的构建	21
2.2.1 项目管理的一般模式	21
2.2.2 工程项目管理模式	32
2.2.3 项目代建管理的职责范围	43
2.2.4 项目代建管理模式	46
2.3 政府代建项目管理部门的管理模式构建	54
2.3.1 项目代建参与各方的组织关系研究	54
2.3.2 政府代建项目管理部门的管理定位	58
2.3.3 政府代建项目管理部门的管理工作	59
2.4 结论	65
第 3 章 政府代建项目管理部门的四大目标监管模式	66
3.1 引言	66
3.2 四大目标监管体系框架	66
3.2.1 项目管理体系的建构机理	67

3.2.2 四大目标监管体系的构建内容	72
3.3 四大目标监管体系的策划	83
3.3.1 前期工作阶段监管体系设计	84
3.3.2 建设实施阶段监管体系设计	90
3.3.3 验收总结阶段监管体系设计	96
3.3.4 全过程四大目标监管体系设计	99
3.4 四大目标监管体系的实践模式	99
3.5 结论	102
第4章 政府代建项目管理部门四大目标监管模式规范与制度建设	103
4.1 引言	103
4.2 政府代建项目管理模式的综合分析	105
4.2.1 一般规定	106
4.2.2 政府代建项目管理的目标分析	108
4.2.3 政府代建项目管理的过程分析	111
4.2.4 政府代建项目管理的组织分析	112
4.2.5 政府代建项目管理的策划分析	115
4.2.6 政府代建项目管理的基础建设	118
4.3 质量监管模式规范	120
4.3.1 一般规定	120
4.3.2 质量策划	123
4.3.3 质量保证	125
4.3.4 质量控制	126
4.3.5 质量改进	131
4.3.6 质量管理体系建设	131
4.4 投资监管模式规范	133
4.4.1 一般规定	133
4.4.2 费用估算	139
4.4.3 费用计划	144
4.4.4 费用控制	146
4.4.5 投资管理制度建设	149
4.5 进度监管模式规范	154
4.5.1 一般规定	154
4.5.2 进度计划	160
4.5.3 进度控制	165

4.5.4 进度管理制度建设	169
4.6 安全监管模式规范	174
4.6.1 一般规定	174
4.6.2 安全策划	181
4.6.3 安全保证	182
4.6.4 安全控制	183
4.6.5 安全管理制度建设	184
4.7 四大目标监管计划的编制	186
4.7.1 一般规定	186
4.7.2 编制结构	188
4.7.3 主要内容	191
4.8 结论	194
参考文献	195

第 1 章 政府代建项目管理部门的项目监管职能

1.1 引言

为了更好地构建政府代建监管模式，就必须明确组织的职责；要确立组织职责，就必须识别组织的形式；要识别组织形式，就必须理解组织的定位。而组织的定位则取决于需求、理念、目标、制度、资源和能力等的引导和约束。

这一部分首先从时间和地域两个跨度，阐述代建制的发展历程和实施现状，从中归纳代建制的核心要领；其次，通过分析代建组织的结构形态，明确政府代建项目管理部门的职责范畴；最后，提出相关的政策建议。

1.2 代建制的组织模式

这里主要通过对公共工程建设的组织模式、国外的组织模式和国内的组织模式进行分析，明确公共工程建设的多种组织形态和各自的特点，通过分析代建制实施的现状，指出代建制发展的组织定位。

1.2.1 公共工程建设的组织模式

1. 现状分析

工程建设作为一项社会实践活动具有其内在的规律性，根据投资和利益主体的不同可以将其划分为公共工程建设和私营工程建设两大类，前者由政府负责管理，后者由私人负责管理。公共工程建设项目的分类如表 1.1 所示。从需求而言，前者是满足公共需求，涉及面广，影响程度大，以社会利益最大化为准则采取公共决策机制；后者主要是满足企业 and 个人的投资或消费需求，以自身利益最大化为导向采取市场化决策机制。前者的管理权力必须严格按照法律规定行使，权力比较分散，受到较大的制约；后者的管理权力在法律规定以外可以自由行使，权力比较集中，受到的约束较少。因此，两者的组织模式和权责划分体现出一定的差异。

表 1.1 公共工程建设项目的分类

分类	项目属性	项目功能	公共项目实例	投资主体	权益归属
收费性 公共工 程项目	经营性项目	以经济效益为主的工程	收费公路、收费桥梁等	社会资金	谁投资谁受益
	准公益性项目	既有社会效益又有经济效益的工程	煤气、地铁、自来水、收费不到位的公路等	政府适当补贴，吸引各方投资	谁投资谁受益，政府一般不考虑回报

续表 1.1

分类	项目属性	项目功能	公共项目实例	投资主体	权益归属
	公益性项目	发挥社会效益基本上没有经济效益的工程	医院、学校、图书馆等	政府投资	政府

如果将工程建设划分成决策者、管理者、实施者、监督者四类主体，公共工程建设的实施者与私营工程一致，主要由市场决定，如咨询、设计、采购、施工、经营等实施主体，但要受政府公共采购法律规定的约束，项目管理模式也体现出一定的差别；公共工程的决策者涉及多个主体，公共工程主要由政府主管部门基于社会需求提出，由发改委负责立项审批和下达投资计划，由地方人大预算审查机关进行审议，由财政部门拨付资金，由其他职能部门办理相关审批手续；公共工程的管理者过去主要由政府主管部门负责组织实施，随着项目法人制、代建制、公私合作制（PPP）等的推行，管理主体逐渐走向责权一体化、专业化和社会化；公共工程的监督者主要包括各级主管部门、监察部门、审计部门和社会人群。

站在管理者的角度，一方面要强调对决策者负责、受监督者约束，另一方面重点是建立管理体系、开展管理活动，保障项目的有效实施。针对过去主要采取的使用单位自管模式普遍存在着职责不清、能力不足、管理粗放、成效较差等问题，各级政府着手推进工程建设管理体制的改革，出现了如工程项目管理委托模式（包括全过程委托和阶段性委托两类）、管理总承包模式（PMC）、委托协助管理模式、PPP 投融资模式、代建制等新的管理模式，公共工程的社会化和专业化水平日益提高，但这也需要政府建设主管部门改变传统观念和做法，建立和健全相关制度，完善管理体系，以适应工程建设管理体制发展的需要。

2. 问题提出

我国各级政府对公共工程建设管理模式进行了大量探索，力图改变传统的“投、建、管、用”不分，以临时性、分散性、自营性、经验性等为基本特征的粗放管理方式，设立或引入专业化的管理机构实现相对集中和专业化的管理，通过探索和实践，建立适合我国具体国情的先进管理模式。

代建制作为工程项目管理服务模式在公共工程建设领域中的应用，预示着政府投资管理模式的日益社会化和专业化，改变了传统公共工程建设管理的方式，相关责权部门、审批和管理流程、做法发生了较大的变化。如何适应这种变化，进行相应的组织变革和制度创新，合理分配和协调权力的行使，打造专业化的管理团队，成为各级政府主管部门面临的紧迫问题。

面临的主要问题包括以下几个方面：

- ① 政府代建管理机构与政府其他权责部门的分工与协作的问题；
- ② 所需相关配套政策的综合立法和管理规范的全面编制的问题；
- ③ 加快培育合格的代建市场主体和构建健全的代建市场环境的问题；
- ④ 注重政府代建管理机构的组织和能力建设的问题；
- ⑤ 加强代建项目监管体系建设的问题等。

3. 政策建议

代建制不仅仅只是将管理权力从原主管部门转移到新设机构,还面临原有政府职权行使框架的重新组合,这需要政府充分认识到新管理模式的建构要求,对传统的管理模式从组织调整、权责分配、协调方式、能力建设等方面进行较大程度的改革,注重相关部门之间的联动改革,制定综合性的配套改革措施,对政府代建项目管理部门从行政性管理转向技术性管理给予更多政策制定上的主导权和资源调配上的自主权。

政府代建项目管理部门应明确监管的位置和重点,有所为、有所不为,注重在准入、招标、合同、履约、审核、验收等关键环节严格要求,制定相应的制度、要求和标准,建立对应的工作流程和岗位职责,培育管理能力,从多部门、多层次、多要素上建立和健全代建项目监管体系。

1.2.2 国外公共工程建设的组织模式

1. 现状分析

由于社会政治制度的差异,各国在公共工程建设的组织模式上存有较大差异,各国相关政府机构设置均不相同,这类资料来源也很丰富,这里就不一一罗列,仅就其组织模式中有参考价值的共性特点进行阐述。

(1) 分类管理

对公共工程和私营工程进行分类,归由不同部门负责,采取不同的管理模式,如香港的公共工程由房委会和工务局负责管理,私营工程由屋宇署负责管理。政府管理的重点是政府投资的非经营性建设项目,对于经营性公共项目,一般由政府授权或提供补贴交由公共企业或私营企业进行管理,如德国将公共工程划分为直接投资和间接投资两类,前者由政府直接管理,后者由政府提供补贴交由私营企业进行管理;日本的绝大部分基础设施都是采取企业化的方法,交由公共企业实施管理。

(2) 分散管理

公共工程按照使用单位主管部门的不同分散管理。如美国的公共基础设施就按城市设施、交通设施、农业设施等不同,分别由住宅和城市开发部、交通部、垦务局等进行分散管理。

(3) 分级管理

公共工程按照政府权力和地域划分为不同等级分级管理。如美国将公共工程划分为联邦政府负责和地方政府负责两级,联邦政府主要负责农业、水利、交通、军事等重大国家基础设施的建设管理,大量城市基础设施则由地方政府负责。德国实行严格的联邦、州、市镇三级管理体制。

(4) 集中管理

在分级管理的体制下,各国对不同类型的公共工程建设采取不同程度的集中管理。如美国总务管理局统管全部联邦公务员的住房工程管理;日本将运输省、建设省、国土厅等合并为国土交通省,下设15个单位,负责全国的相关公共工程的管理;香港工务局下设8个工务部门,负责全部公共工程的管理。

(5) 法律完善和监督严格

发达国家制定了完善的法律规范公共工程的管理行为。管理程序公开透明,监督体制

健全，保证了管理的健康规范。

（6）管理模式多样化

政府主管部门多采取自主管理模式，但也根据需要聘请相关工程建设咨询服务企业参与管理，甚至根据需要采取全面委托或管理总包的方式，主管部门根据能力和需要选择，形式比较灵活。

（7）管理专业规范

政府主管机构配备足够的工程技术、经济和管理等专业人员，管理体系完备，作业规程严格，如德国公共工程建设，先由需求部门进行方案筹划，向财政部提出申请，由财政部会同建设主管部门共同审查，财政部主要从财政、资金的角度对项目进行审查，建设主管部门主要从技术层面上审查方案，项目立项通过后交由专门机构具体运作。相关工作的组织实施程序严格依照法律和技术规范进行，如项目的预算管理，项目一旦确定就要保证计划内的资金到位。如果是投资期较长的项目，其每年投入的资金额都要事先纳入相应各级财政年度预算。如果项目投资规模突破预算，超支部分要按投资权限归属分别向联邦政府或各州政府财政等申请追加。追加部分要经过严格和详细的审查、听证后才能确定是否批准，联邦政府追加还要经过议会批准。如果用款部门与财政部门发生矛盾，两个部门协调不了，最终由联邦政府总理决定。所有项目投资突破预算要求追加的，都要由政府成立的专门机构对超支金额、超支具体项目原因等进行严格的评审，也可以通过听证、辩论等方法进行调查，最终报议会批准。德国工程质量监督管理除了承包商自身严格进行质量控制外，还设有建筑工程监理和专门的政府质量监督。德国政府对工程质量的监督管理，主要采取由州政府质量审查主管部门委托授权，由国家认可的审核检验工程师对所有新建的工程和涉及结构安全的改扩建工程的质量进行强制性监督审查。审核检验工程师代表国家行使设计质量审查权，参与工程建设全过程的质量管理和监督，拥有相当大的权力。

2. 问题提出

由上可以看出，公共工程建设管理讲求的是管理的专业、规范和成效，将工程区分为不同专业类型授权给不同行业的主管部门进行管理，属于比较普遍的现象。我国目前铁路、交通、水利、市政等专业工程也是交由各行业使用单位主管部门负责管理，所以，过度泛化代建制的适用范围会起到适得其反的效果。而且，政府代建项目管理部门一般都属于新设立单位，缺乏行业背景，专业能力不够健全，人员数量和其他资源条件不足，相关政府机构对本部门的定位理解和支持不够，造成定位不清、相关政府部门责权交界部分过多、权责不对等（有时权大责小，有时责小权大），从而造成对所承接的代建项目在相关部门的权责界限、所属专业和实施能力等方面是否适当认识不足，无法建立自身的准确定位，无法较好处理与相关部门的责权划分，导致管理的组织机制比较僵化，灵活度不够，自身的监管体系和能力构建也迟迟难以形成。同时，代建制虽然发源于公共工程管理引入社会化的专业服务，但实际上政府代建项目管理部门还很难把握住社会化的范围和程度，有的地方介入程度较深，主要以建设管理主体的身份出现，有的地方介入程度较浅，主要以履行必要的采购和审核手续办理为主，缺乏对引入社会化工程建设服务的清楚认知，无法对各层参与单位实施有效监管。

面临的主要问题包括以下几个方面：

① 政府代建项目管理部门与其他建设行业使用单位主管部门管理范围划分的问题；

- ② 政府代建项目管理部门对自身行业进行定位和明确对应发展模式的问题;
- ③ 基于自身的能力建构模式灵活选择相适应的社会化管理服务的问题;
- ④ 选择介入管理的方式和程度并加强对各层参与单位有效监管的问题。

3. 政策建议

应深入学习国外公共工程管理的经验,深化投资管理体制的改革,由使用单位和相关建设单位共同协商制定公共工程建设的分类目录和相关法律制度,严格界定政府投资范围,能够由市场有效配置资源的经济和社会领域,应允许社会资本进入法律未禁入的基础设施、公用事业及其他行业领域,采用私营工程的管理模式。对于必须由政府相关部门介入管理的行业领域,应根据行业归属、专业能力、权责划分、组织协调情况、社会化服务介入的程度等综合考量,确定各行业建设主管部门包括政府代建项目管理部门的行业定位。以此为基础,构建适应该行业监管的成长模式。

代建制的推行必然会经历一个不断认识和不断调整的过程,但应注意根据各地区在不同时期不同类型建设项目实施过程中的多样性和灵活性,不能指望一种固定的做法能解决所有面临的问题,要因地制宜在责权允许的范围内积极开展制度创新。代建制在各地实施过程中也出现了不同的组织形态,如深圳市成立了建筑工务署,对政府投资除水务、公路以外的建设工程项目实行统一设计、统一招投标、统一现场监管、统一竣工验收,从分散管理转变为集中管理。又如广州市成立的重点公共建设项目管理办公室,针对大部分项目采用的是“大使用单位、小社会”的管理模式,针对规模大、工期紧、要求高的小部分项目也采用“大社会、小使用单位”的管理模式。各地也有对水务、交通等的集中管理改革,代表了“大建设制或大部门制”的改革方向,容易分清各建设主管部门的管理责任和范围界限,组织在政府各部门当中的地位也更容易被理解和接受,不管名称叫代建管理局、工务局,还是建管中心等,其核心都是通过改革公共工程建设组织方式,建立专业建设管理机构,从分散管理走向集中管理,管理更加专业、制度更加统一、监管更加完善、市场更加规范,而不能仅将代建制限制在引入社会化代建单位参与管理这一种模式上。

因此,政府代建项目管理部门针对通用性较强的建筑类型,如办公楼、学校、医院、广场、住宅等,通过强化自身力量,可以采取自主管理的模式;对特殊、复杂的建筑类型,如文化和体育设施,则应通过引入多种形式的社会化服务,采取委托管理或管理承包的模式,也可以通过引入多种形式的工程总承包模式,如D-B(设计-建造模式)、CM(建筑管理模式)、EPC+Turn-Key(设计-采购-施工+交钥匙模式)、D+D+P+B+FM(决策+设计+采购+建造+运营管理模式)等模式,适当程度地介入其中;对于适合引入社会资金的项目,可以采用BOT(建造-运营-移交)、BOOT(建造-拥有-运营-移交)、BT(建造-移交)、BTO(建造-移交-运营)等模式,由企业负责投资建设。即政府代建主要部门应采用多种形式的管理模式,只要合适,均可纳入选择的范围,整个项目完全委托代建单位从事全过程代建的模式限制了主管部门的主动性和灵活性,满足不了实际建设形态多样化的需要。

应逐步提高公共工程建设管理的科学化和民主化水平,加强政府代建项目管理部门的专业化管理水平,完善监督机制。建立规范、严格、透明的管理流程,从决策—建设—完工等诸多环节加强管理,从组织能力和管理制度上保证管理成效。

1.2.3 国内代建制的组织模式

1. 现状分析

(1) 时间跨度分析

从时间跨度上来看，我国公共工程投资管理体制经历了计划经济阶段、体制转轨阶段和市场经济初期阶段，与之相对应的管理模式如图 1.1 所示。

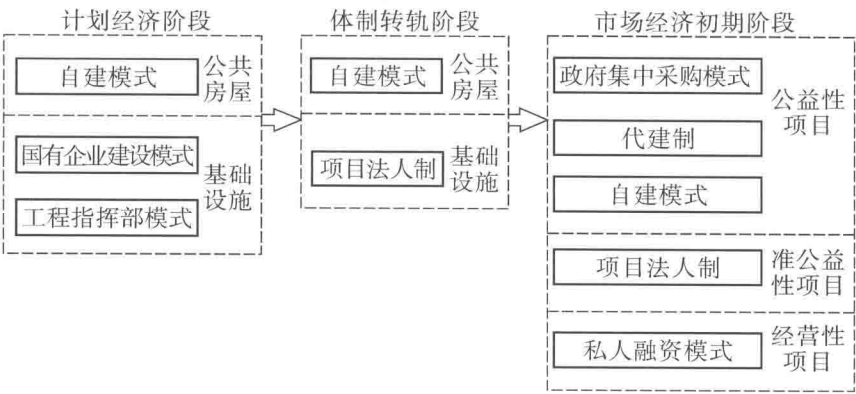


图 1.1 公共工程建设项目管理模式的发展阶段

以上三个发展阶段的主要管理模式的特点如下。

① 计划经济阶段：优点是对使用单位的需求结合较强，实施快速灵活；缺点是分散管理、专业化程度低、权力集中、管理成效较差。

② 体制转轨阶段：优点是开始对项目进行初步的分类管理，开始强调建设管理者的权责统一，建设管理者开始具有一定的独立地位；缺点是分类管理不规范，管理过于分散，政府行政干预过多，管理的自主性不够，责权失衡仍普遍存在，管理的专业化和社会化水平不高。

③ 市场经济初期阶段：优点是工程建设权责归属逐步明确，集中管理，相关法律逐步完善，责权一体化和管理全面化程度加深，各类市场主体的服务形式日益多样，参与建设的制度环境和技术经济条件不断向好，专业化和社会化水平逐步提高，管理成效得以提高；缺点是整体模式还不够成熟，政府行为模式与市场运行机制的契合程度不够，相关法律还不够健全，市场主体和其他市场要素还不够成熟，政府管理部门的权责分工、管理理念和管理能力还有待加强，市场参与的激励和约束机制不够。

我们对公共工程建设主要管理模式进行比较，如表 1.2 所示。

表 1.2 公共工程建设管理模式的比较

管理模式	资金来源	政府职能	公开透明	管理成本	经验积累	腐败控制
自建模式	差	差	差	差	差	差
项目法人	好	好	中	差	中	中
集中采购	中	中	好	好	好	好

续表 1.2

管理模式	资金来源	政府职能	公开透明	管理成本	经验积累	腐败控制
代建制	中	好	好	好	好	好
公司管理	好	好	差	好	好	中
私人融资	好	好	中	好	好	中

(2) 地域跨度分析

下面仅针对现阶段的公共工程建设管理模式，从我国各省区市的地域跨度上进行分析。

虽然国务院颁发的〔2004〕20号《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”，强调项目代建是一种委托社会专业机构管理为主的模式。但如前所述，在具体实施过程中，各地根据自身的特点和需求制定适合本地的政策和采取不同的做法，体现出一定的地区差异性，这种差异性合理的，也会随着体制改革和制度创新的不断进行而具有更多元化的发展前景。

国内在公共工程建设项目中推行项目代建管理的基本思路主要来源于项目全过程委托管理模式。1993年，厦门率先采用了“代建制”管理模式，选聘社会专业项目管理公司对“非经营性”政府投资项目进行全过程的管理，取得了良好的投资控制成效。我国一些地方政府结合厦门代建管理模式的成功经验和自身投资管理体制的特点，也进行了代建管理模式的改革探索，推行了三种代建模式（委托代建、指定代建、三方代建）。在此基础上，国务院在2004年7月颁布了《关于投资体制改革的决定》，在国家政策的层面上明确了对非经营性政府投资项目推行“代建制”的决定，但在《关于投资体制改革的决定》中仅仅是给出了推行“代建制”的宏观性、指导性的方针，没有对“代建制”的各项具体形式进行明确规定。

我国各地政府在推行“代建制”的过程中，相继出台了各个地方的代建项目管理制度和实施办法，但由于各地对代建制的认识不尽相同，代建单位的职责、委托方式、代建单位介入阶段都存在一些差异，如上海市采用“政府—投资公司—工程管理公司”的三级管理模式，重庆市成立城建发展公司，广东省成立代建项目管理局，表1.3针对三种代建模式，列举了几个具有代表性的地区做法进行比较。

表 1.3 我国各地推行“代建制”的差异比较

各地代建制 管理办法	代建单位职责	代建单位 委托方式	代建单位 介入阶段	代建单位在工 程合同中的地位	代建模式
北京	代行投资主体责任	发改委	全过程或分 阶段	负责工程合同 的洽谈和签订	三方代建
武汉	项目管理	投资公司	全过程或若干 阶段	负责工程合同 的洽谈与签订	三方代建

续表 1.3

各地代建制 管理办法	代建单位职责	代建单位 委托方式	代建单位 介入阶段	代建单位在工 程合同中的地位	代建模式
重庆	项目管理	使用单位	全过程或若干 阶段	以项目单位的 名义签订合同	指定代建
上海	项目管理	项目法人	全过程或若干 阶段	以项目法人的 名义签订合同	委托代建
广东	项目管理	代建局	全过程或若干 阶段	以项目单位的 名义签订合同	委托代建

这三种代建模式所形成的代建单位与政府、使用人之间的不同组织关系，主要存在以下问题。

① 委托代建：政府部门或项目法人由于自身能力的局限性，无力承担项目投资控制的职责，它只能利用限制投资总额的方式对代建单位进行限制，这种情况下可能会出现代建单位牺牲项目质量目标来实现投资控制目标，无法保证项目建设总体目标的实现。

② 指定代建：使用人掌握建设资金的管理权，属于 PM 模式，仍然解决不了投资、使用一体的弊端，使用人基于自身的利益，会加大项目的投资规模，难以杜绝项目投资超支的问题。

③ 三方代建：这种模式中，政府部门作为“行政机关”，直接与使用人和代建单位签订合同，合同中主体并不平等，与现行民法通则和合同法有所抵触。如广州代建制实施初期也是由发改委与代建单位签订代建合同，由于难以监管，造成代建单位具有代甲方的诸多权力，最后改由广州市重点办介入行使合同管理的责权。因此，要解决此类问题就必须改变行政机关作为合同主体的现状。

代建单位的职责和代建单位的委托方式决定了推行代建制的具体模式，委托代建、指定代建与三方代建体现了代建单位与政府（发包人）、项目使用单位（使用人）之间的不同组织关系，三种模式的区分如表 1.4 所示。

表 1.4 三种代建模式的比较

代建模式	合同形式	组织架构
委托代建	在政府投资主管部门设立具有法人资格的建设工程“项目法人”，由“项目法人”采用招标投标方式选定一个工程管理公司作为“代建人”，再由“项目法人”作为委托方，与“代建人”签订“代建合同”	

续表 1.4

代建模式	合同形式	组织架构
指定代建	政府投资主管部门采用招标投标方式选定一个项目管理公司作为代建人，由作为“代理人”的该代建人，与作为“被代理人”的使用人签订“代建合同”	<pre> graph TD ISD[投资主管部门] -- 招标 --> D[代建人] D -- 代建合同 --> S[使用人] D <--> 其他合同 G[各实施主体] </pre>
三方代建	通过招标投标方式选定一个项目管理公司作为代建人，政府投资管理部门与代建人、使用人签订“三方代建合同”	<pre> graph TD I[投资人(发改委)] -- 招标 --> D[代建人] D -- 三方代建合同 --> S[使用人] D -- 三方代建合同 --> G[各实施主体] S -- 其它合同 --> G </pre>

2. 问题提出

“代建制”的提出主要是为了让投资方、使用方与项目管理分离，委托专业化的项目管理单位承担项目管理职责。其一方面尽量发挥代建方专业化管理的作用，减少政府部门对项目的不利影响，但另一方面代建方也有自身利益的诉求，所以投资方必须对代建方实施必要的监控措施，才能使“代建制”真正发挥成效。前述各地代建管理模式的差异主要体现在代建管理组织模式的差异上，要基于各地的组织模式去研究其存在的不足和改进的空间。

如前面提到的指定代建模式无法实现“使用”与“投资”分离，而委托代建与三方代建模式由于存在政府部门（即投资人）缺乏投资控制的能力，实质上还是由代建单位自行控制，政府部门无法对项目进行有效的监控。

这里主要存在以下两个方面的问题。

(1) 各地政府代建组织模式是否合适的问题

任何组织模式的形成必然有其所处的具体环境和社会背景，一种组织模式形成以后，在发生下一次大的调整以前，也会有较长的一段存续期间，不考虑这一点就无法做出合理的选择。因此具体分析各地的组织模式，认识各地组织模式的特点，才能明确具体的责权分工、部门协作和能力构建的趋向。

(2) 各地现有组织模式如何有效运作的问题

各地已设立的专门组织已经通过探索实践，形成了自身的制度框架和组织特色，但也各自面临不同的现实问题。如何在坚持以上提到的改革方向和改革原则的基础上，不断吸收国内外好的制度和经验，针对监管实践中存在的问题进行研究，是实现更好的组织发展和能力构建的有效途径。

3. 政策建议

国外公共工程的建设管理也是逐步市场化的，如英国在1984年建立了政府集中采购