

政府投资项目代建制浅析

赵明明 孙贵柱

青岛市建筑工务发展中心

摘要：代建制实施多年来取得了积极成效，但也存在一些问题。回顾了代建制的产生及演变，和代建制形成的典型模式，分析了代建制的优势和存在的问题，根据代建制发展较好的地区经验，提出代建制发展建议，推动代建制健康顺利发展。

关键词：代建制；政府投资；全过程

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.051

自1993年厦门市开始探索政府投资项目代建制开始，到如今近30年的时间里，我国始终在探索政府投资项目的代建管理方式，陆续出台了一些政策文件。代建制实施多年来取得了积极成效，但也存在一些问题，需要进一步研究和完善。

一、代建制的产生及演变

（一）代建制的产生及变革

代建制产生前，政府投资项目自建制管理模式存在不少问题，一是“超投资、超规模、超工期”现象严重；二是管理人员水平无法满足建设管理的需要，且挤占人力和精力，影响公共服务职能的履行；三是管理不规范，受干预影响大，容易滋生腐败，不易形成有序竞争的市场；四是项目建设管理经验和手段难以积累并传承。

为了解决上述问题，20世纪90年代伊始，厦门、宁波、青岛、上海等地陆续开展代建制的探索。2002年以后，北京、深圳和成都等地也开始了代建制的试点工作。各地根据自身特点出台了地方性的代建制实施办法^[1]。

2004年7月16日，国务院颁布了《国务院关于投资体制改革的决定》，提出对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”。这标志着代建制从理论研究走向实践应用。此后，全国多地相继开展了代建制工作。

2004年，深圳市设立市建筑工务署，作为市政府的正局级事业单位，负责部分市政府投资建设项目的组织实施和监督管理工作。这种由政府专门机构负责政府投资项目集中建设的模式称为“事业性代建模式”。同年，北京发布了《北京市政府投资建设项目代建制管理办法（试行）》的通知，要求政府通过招标的方式，选择具有相应资质条件的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。这种选择社会化单位负责政府投资项目代建的模式，称为“企业性代建模式”。

2016年7月5日，中共中央和国务院发布《关于深化投融资体制改革的意见》，提出“进一步完善政府投资

项目代理建设制度”。

2019年12月19日，住房和城乡建设部发布《关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监管的指导意见》。提出“政府投资工程鼓励集中建设管理方式，实施相对集中专业化管理，采用组建集中建设机构或竞争选择企业实行代建的模式”。同年，深圳福田区明确“代建项目实行全过程代建”，代建单位“履行从立项到缺陷责任期届满的全过程代建管理职能”。

（二）“代建制”形成的典型模式

经过多年的摸索、试验，代建制主要形成了两种典型模式^[2]。一种是“事业性代建模式”，一种是“企业性代建模式”。随着代建制的发展，这两种典型的模式开始混合使用。比如，深圳市建筑工务署除了进行集中建设外，还招标选取代建公司负责部分项目建设管理，深圳市建筑工务署对代建公司履约情况进行监督评价。

两种典型模式相比而言，“事业性代建模式”更能保障政府投资项目效益的实现，法律地位方面更具有优势，道德风险较低，规模效应较好，因人员数量限制可同时组织建设项目的数量受限；“企业性代建模式”在激励机制方面具有较大优势，责任约束力较强，可同时组织建设项目数量不受限制，道德风险较高，规模效应较差。

二、代建制的优势

代建制存在了多年，各级政府也多次发文鼓励发展，说明代建制是符合市场发展规律的，具有很多优势。

（一）有利于提高工程质量，促进建筑市场良性发展

代建单位是通过竞标优选出的单位，或者是政府专门机构，具备熟悉市场、熟悉建设程序的专业化队伍，拥有专业技术积累和管理经验。建设单位和代建单位是受“合同约束”的平等主体关系，双方相互合作，相互监督，可形成内行专业管理，“外行”监督管理的局面，既提高工作效率和工程质量，又节约成本^[3]。代建制创造了公平竞争的市场环境，激发了市场活力和创新意识，促使代建单位实行市场化管理，提供最优的服务和产品，从而提高工程质量和政府投资效益，促进建筑市场良性发展。

（二）有利于项目科学决策，提高投资效益避免“三超”

项目可研和初步设计等前期决策阶段，由代建单位和建设单位共同组织完成，可行性研究和初步设计等工

作不仅能达到国家规定的深度要求，而且可以最大限度的满足项目后续深化设计和便于施工等工作的需要，使前期决策所确定的建设内容、规模、标准及投资更科学合理，满足了“一经确定，不得随意改动”的前提条件，使前期工作的重要性和科学性得到切实体现。在代建制下，以合同或协议的形式，界定了建设单位、代建单位各自的权责和义务，形成了建设单位和代建单位全面履行项目建设职责的制约机制，有利于代建单位排除各种行政干扰，严格按照概算批复规模和标准组织建设，较好的克服“三超”现象^[4]。

（三）有利于廉政建设，遏制腐败现象发生

实行代建制，打破了“谁使用谁建设谁管理”的模式，使投资、建设、管理各环节彼此分离，相互制衡，通过规范的程序、政府平台和书面合约，使工程建设管理的重要环节由暗处转到明处，通过公开招标或政府采购等方式选择参建单位和材料设备，从而减少“建设单位”因不懂专业、不懂程序而出现失误、错误，也便于行业管理部门和发改、财政、审计等部门监督管理，有效遏制腐败发生。

（四）有利于代建工作经验积累和管理手段传承

因为代建单位建设的项目较多，持续时间长，建设的连贯性强，有利于自身建设管理经验的不断总结和传承^[5]。同时，代建单位可以对对各参建单位履约能力进行评价并记录，对工程管理经验丰富、诚实守信、业绩优良的参建单位，在后续的工程招标和政府采购中给予一定的投标评分倾斜，将优秀的单位和团体选取出来负责政府投资项目建设，促进好的经验和手段的传承，不断提高工程管理效率和管理水平。

四、代建制存在的问题

代建制施行多年来体现了独特的优势，在发展过程中也存在不少问题。

（一）代建单位的法律地位及权力和责任不明确

代建单位的法律地位仍然没有明确。建设单位和代建单位，是委托和被委托的关系，法律法规规定的建设单位的责任和义务以及责任追究，并没有因代建委托而转移到代建单位身上，建设单位依然要为代建单位组织建设的行为和后果承担责任^[6]。另外，国家基本建设程序中只赋予了建设单位的法律地位，各项审批手续需要以建设单位的名义进行办理，审批材料需要加盖建设单位公章。如此一来，代建单位实际上只是项目建设的组织者和协调者，而无法行使建设过程中的建设单位的权力并承担相应责任，建设单位也无法真正从项目建设程序中超脱出来。代建单位因此而不愿承担更多的责任，建设单位也因责任不能完全转移而选择过多的参与项目管理，双方权利责任不对等，导致扯皮、推卸责任等情况时有发生。

（二）代建服务费标准不明确，取费较低

代建服务费没有统一的标准。往往按照财政部财建〔2016〕504号文规定计取代建服务付费。“建设管理

费”与代建服务费的组成差异较大，建设管理费并不包含税金和利润，不包含代建单位全部人员的工资，且代建服务费还要扣除建设单位前期使用的建设管理费。代建单位服务期长，工作范围大，但取费却低于多数中介服务单位。这样的费用标准，极大地损伤了代建单位的积极性，阻碍了代建制的健康发展。

（三）代建单位没有专门的资质标准，发展水平不高

代建单位没有专门的资质标准和准入资格标准。全国各地由于经济发展等各方面的差异，制定的代建单位资格条件和准入标准不一而足。

从实践经验和有关调研资料表明，不管是房地产开发企业、监理单位，还是设计等单位，虽然都具有一定的专业水平，但由于项目管理均不是其主业，他们从事代建业务进行建设管理时都具有一定的局限性。市场上缺少水平高、综合能力强的代建单位，存在代建单位管理不到位的现象。

（四）政府部门之间的衔接和配合不畅

代建制的顺利推行和良好发展，涉及发改、财政、规划、住建等部门的权力调整，需要各部门合力推行。在代建制实行过程中，大多数地方没有理顺代建项目的审批、监督程序和各部门之间的权责关系，各部门之间协调、配合不畅，效果不理想。代建单位未被列入市场信用考核体系，没有专门的监管部门。这种状况，一方面不利于行政主管部门对代建单位的市场监管，另一方面也降低了代建单位参与政府投资项目的竞争力。

四、项目代建制主要模式

第一种，委托代理合同模式。这一模式是委托代建单位来管理项目工程施工，并通过招标的方法来对监理、设备采购等相关环节加以管理。这一方法的优势在于能避免以往招投标中存在的腐败问题，还能提高建设管理水平。缺点是相当于政府投资部门将自己作为建设单位，然后将项目分配给使用单位，这样的方法不符合政府投资政策要求。第二种，指定代理模式。这一模式是政府来制定代建单位作为项目管理单位，针对项目施工加以管理，并按照招投标的方法完成对监理、设备采购等环节管理。优点也是能避免在招投标中腐败，还能提高项目建设管理专业化。但是，缺点依然是资金使用会受到使用单位的影响，并没有对现有投资制度改革，还存在项目管理问题。第三种，三方代建合同。这一模式是政府和代建单位与使用单位来签署合同。优点是能发挥三方作用，并协同制约三方，有效的保证工程顺利完成，有效提高在项目施工中的管理水平，达到政府投资制度改革目的。

五、代建制工作建议

（一）出台法律性文件，明确代建单位的法律地位及权责

《建筑法释义》规定：“建设单位”是指投资进行该项工程建设的任何单位或者个人，即该项建筑工程的

“业主”。根据政府投资项目投资人和“业主”分离的特点，建议参照深圳市福田区做法，出台明确代建单位在基本建设程序和项目建设过程中作为建设单位地位的法律性文件，确立代建单位在政府投资项目中代为行使建设单位相关权力的法律地位，使之成为独立承担责任的法人；在项目建设过程中，代建单位可凭委托单位授权书直接到相关政府部门申请办理代建项目相关审批手续；明确代建单位在工程建设和缺陷责任期内应当承担的法律风险、责任，同时赋予代建单位相应的权力。

（二）发布代建单位资质（资格）管理办法及配套措施

代建单位资质（资格）是其承揽代建项目所必须具备的业绩、技术力量、管理水平、专业管理人员等条件的综合体现。政府应尽快制定代建单位资质管理办法，明确代建单位资质（资格）管理机构，对代建单位的资质（资格）进行管理，确保代建单位的质量。

尽快完善相关规章制度，规范代建项目的范围、类型（事业性代建或企业性代建）、确定程序、建设程序、竣工验收制度、奖惩标准等。将代建单位纳入市场主体信用考核，完善对代建单位的监管，建立“进入退出”机制。对于事业性代建项目，建立并完善项目后评价机制和事中监督制度，完善问责和激励机制。

编制并发布代建制项目合同示范文本，明确各方权利与义务、组织实施、资金拨付、奖励及违约责任、保修等条款，规范双方行为。对于事业性代建项目制定项目交接协议和授权委托书示范文本。

（三）调整和完善代建服务费收费标准

2019年，发改委和住建部发布《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》，明确全过程工程咨询服务酬金按各项专项服务酬金加项目管理费用支付。山东省也发布加快推行全过程工程咨询服务的指导意见，明确全过程工程咨询服务酬金可按各专项服务酬金叠加后再增加相应统筹管理费用计取，也可按人工成本加酬金方式计取。同年，深圳福田区开始实行全过程代建，代建管理费按照经批复的项目总概算乘以代建费率计取。

建议参照全过程咨询服务内容和取费方式，参照深圳福田区全过程代建管理费取费标准，根据代建单位承担的服务内容，制定代建费取费标准。根据项目特性、技术要求、复杂程度等多方面因素，设立取费系数，体现代建服务价值，多劳多得。

（四）培育全过程代建市场，引导代建单位健康成长

各地政府应鼓励落实多种形式的全过程代建模式，鼓励代建单位与专业化服务单位优化重组，培育有实力的代建制企业，积极培育懂技术、通商务、经验丰富的复合型代建制管理人才，提高其核心竞争力，以适应未来激烈的市场竞争。

建立全国代建制规范、协调和支持机构，推动全过程咨询和代建制融合发展，促进全过程代建快速发展。

（五）加强政府部门之间配合和协作，履行好服务和监督管理职能

国家或地方层面应根据已有的代建制度和现有代建制经验和做法，尽快制定和完善顶层代建制度，理顺相关部门的权责关系，使各部门积极推动代建制发展，并使代建项目建设全过程处于监管之下。

在项目代建过程中，即要避免建设单位（使用单位）干预代建单位的正常工作，又要保证其监督职能不打折扣。建设单位（使用单位）应当提出项目建设需求并参与项目有关功能要求、建设标准、质量及工期的监督检查。事业性代建单位应逐步减少代建项目建设的组织实施，逐步增加对代建项目建设的监督管理职能，增加对建设单位和代建单位的服务、协调和监督职能，形成相互支持和相互监督的“三足鼎立”之势。政府应牵头制定代建制相关政策，建立政府各相关部门管理协作机制，推动代建制健康顺利发展。

（六）代建职责落实全过程

如果在实际项目中没有对应明确的主管部门，那么就需要代建责任要落实，并参与策划、建议书编制，研究可行性方案，并落实设计和概算等内容。在这其中则是要根据投资主管部门所下发的方案，来积极组织审查设计图纸内容，并从中编制总核算，由相关部门审核。还应该对招投标、合同签署、质量管理等方面落实责任，积极开展工作。针对在工程建设中的施工加以协调，做好各部门的沟通，确保现场施工顺利进行。并完成对竣工结算、决算的编制并送审，积极组织相关部门来验收工作，完成对资产的交接。

（七）进一步完善组织实施

在代建制落实上发现，采取全过程代建，能有效的优化使用、代建和投资者三个方面的协调关系，并完成前后衔接。当前，还有一些地区采取第三种代建方法，也就是由投资者自己建设。在完成建设后，政府进行收购，通过这样方法能避免一些风险存在，还能缓解资金筹集压力。

参考文献

- [1] 张伟，周国栋. 实施投资代建制的几点思考[J]. 宏观经济管理，2006（7）：3.
- [2] 季巍，韩豫，成虎. 对代建单位奖励和处罚规定的利弊分析[J]. 建筑经济，2011（3）：4.
- [3] 陈照宇. 政府代建制与部门自建制的利弊分析[J]. 中国新技术新产品，2012（6）：2.
- [4] 韩美贵，金德智. 政府投资项目代建制两种典型模式比较[J]. 科技管理研究，2009（10）：4.
- [5] 王晓雯，吕秋远，刘迅. 政府投资项目代建制集中管理模式研究[J]. 科技创业家，2013（13）：2.
- [6] 王宝山. 代建项目全过程工程咨询管理制度设计探讨[J]. 名城绘，2020.