

体育场馆代建制中业主方项目管理思考

熊剑

广东省船艇训练中心

摘要：代建制是我国建设项目管理过程中，创新形式的管理模式，其能够确保工程质量，以科学化和专业化管理手段，提高投资效益。然而受制度、职责、权限、沟通等多方面因素的影响，导致代建制管理在体育场馆建设过程中存在着多方面的问题与不足。所以，业主方必须发挥其监督作用，强化体育场馆建设项目管理。本文分析了体育场馆代建制项目管理的特点与存在问题，重点研究了代建制中业主方项目管理目标和改进策略，希望能够对当前代建制管理工作提供新的思路。

关键词：代建制；业主方；项目管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.092

引言：体育场馆建筑，主要指运动员训练及比赛的各类体育场馆及其附属设施。代建制可以加强对体育场馆建设项目的专业化管理，并且有效防止腐败问题的发生，对提升工程质量、控制工程投资方面发挥了积极的作用，带来了良好的社会和经济效益。但在体育场馆建设代建制管理中还存在一些不足和问题，业主方的项目管理对此起到一个很好的补充作用。

一、工程概况

广东省船艇训练中心为省体育局下属事业单位，是2001年九运会时期建设的国际标准划船赛场，位于广州市白云区钟落潭镇龙塘村。广东省船艇训练基地运动员宿舍综合楼项目在中心内西南角地块，项目总建筑面积8530平方米，项目总投资2993万元。该项目采用代建制模式，由代建局组织依法委托市场化代建单位承担本项目建设的管理工作。

该项目自省发改委批复立项及概算以来，先后经历了历史遗留问题、项目投资经费不足问题、疫情影响问题等，于2019年开工建设，2021年完工验收。该项目开展过程中，代建单位和业主方共同按照《省政府投资省属非经营性项目建设管理办法》《省体育局基本建设项目管理办法》的相关要求，积极履行各方职责，且业主方全过程参与项目管理，发挥了重要指导、监督、配合协调作用，基于此，研究体育场馆代建制中业主方项目管理的积极作用。

二、体育场馆建设实施代建制的基本模式

我国已有北京、上海、厦门、深圳等代建制管理的模式，从2008年北京奥运会，2010年广州亚运会，2022年北京冬奥会，到2023年杭州亚运会，大量现代化体育场馆设施的建设及投入使用，发挥出重要功能作用，圆满完成各项赛事任务，这与先进的工程项目管理是密

不可分的。代建局作为政府单位，主要负责省属财政投资非经营性项目的组织实施、协调和监管工作，对建设项目实行集中建设管理模式。同时基于业务需要，经批准也可以通过招标方式选择市场化代建单位，承担项目建设管理工作。这种以代建局为主导、市场化代建单位共同参与的代建模式，进一步完善了体育场馆的代建工作。在该代建制管理模式下，拥有具备丰富专业知识和实际工作经验的管理人才，从而使体育场馆建设项目管理更规范，过程更透明，进而提高项目的管理效率。

三、体育场馆代建制中业主方项目管理目标

根据体育场馆建设项目管理顺序，主要分为三个阶段，分别为前期项目阶段、中期项目阶段和后期项目阶段。其中，前期项目阶段，主要针对正式施工前的管理，其中包括立项、设计规划、招标和开工审批等各项工作的管理。中期项目管理，主要针对施工进行中的管理，重点包括施工进度、质量、安全风险和投资等方面的管理。后期项目管理，主要针对竣工验收阶段的管理，重点包括消防、项目组织、环保、验收、试运行、备案手续、移交使用、档案移交、结算等方面的管理。代建制中业主方参与的项目管理，涉及项目实施全过程，包括上述三个阶段管理，以及立项、规划、设计、招采、施工、竣工验收、结算审计和评估等不同环节。在项目管理期间，关乎项目的重大目标决策，如进度、质量和投资等方面，需要获得业主方的同意、监督和引导才能开展相关工作，所以，在代建项目中，业主方在项目管理中起到重要作用。

基于业主方在项目管理中的重要地位，以及其参与的各个阶段，在项目管理中，应将管理目标设定在质量管理、进度管理、投资控制、安全管理、合同管理等多方面，发挥指导和监督作用。其中，投资管理的主要目标为控制总投资；进度管理的主要目标为控制工程总进度；质量管理的主要目标包括材料质量、设计质量、施工质量和环境质量等。而在目标制定与落实的过程中，三者的目标统一又相互对立。通常情况下，要想提高质量或加快进度，需增加投资，而要想减少投资，则需降低施工质量，缩短施工进度^[1]。所以，如何平衡三者之间的关系，同时实现三个重点目标，并以目标为基础，落实项目管理是代建制中业主方管理重点。所以，代建制中，业主方参与项目管理，应当站在更高的领域，对项目整体进行宏观和微观的双重控制和把控，全过程控制项目施工。

四、体育场馆代建制中项目管理存在的不足

体育场馆建筑与民用建筑及工业建筑有所不同，其具有体育运动方面的特殊性，包括结构形式上的多样性、使用功能上的适应性、建筑风格上的协调性等等，这就决定了体育场馆建设的代建制管理与民用及工业建设项目的代建制管理不同。因此，在体育场馆建设代建制管理中渐渐突显出一些不足和问题。

（一）制度不健全、不规范

法律法规对代建制的定位，以及业主方风险转移问题尚未解决。目前法律法规没有明确代建单位在基本建设程序中的地位，代建制的法律地位问题仍未根本解决。因为得不到行政主管部门的认可，不能作为建设单位独立办理建设工程规划许可、施工许可等手续，必须由项目业主方去办理，而后者受人员配备、专业水平等方面的影响，会有一定拖延^[2]。

（二）业主单位责任无法有效转移

实行代建制的目的是希望通过代建方便业主单位从非专业领域工作中摆脱出来，不必承担这些单位无力承担的专业责任与义务。虽然实行了代建制，但因代建制法律法规制度的不完善，不能够因为实行代建制而使国家法律法规赋予业主单位在建设工程项目上的重大责任与义务产生转移。我们可以看到，在五方建设主体责任中，履行建设单位责任主体的仍然是业主方，施工许可证、竣工验收证书中的建设单位除了代建单位外，还列有业主单位，业主方并未因项目的代建而转移相应责任风险。

（三）权限职责区分不合理

代建单位的权限与业主方职责不协调，区分不合理。按照代建管理办法，代建单位“负责组织项目勘察、设计、施工、监理及与工程建设相关的重要设备、材料采购等方面的招标工作”，代建单位“根据工作进度和资金需求，提出年度省级政府投资计划建议报省发展改革部门审定”，并且资金支付“由项目使用单位授权代建单位统一办理支付”，造成业主方（项目使用单位）在项目资金的掌控及调配使用程度上大大降低。实际的资金需求及使用由代建单位负责，但资金支付率考核的仍是业主方，因此，业主方常常处于被动局面。为确保工程有足够资金使用，代建单位年度预算资金需求数额一般会比实际预留多一些，往往不会统筹考虑业主单位面临的资金支付率考核问题。而且项目实施过程中也会发生不可遇见的问题，直接影响工程进度，导致延迟或减少资金支付，从而影响业主单位资金支付率，给业主单位造成困扰。

（四）对体育行业的认识不足

代建制中代建单位普遍对体育行业的认识不够，对体育场馆的使用功能、建设标准认识不充分，不能很好的发挥自身优势作用。体育场馆作为运动员比赛训练的专业场地，存在特殊的使用功能和建设标准，与普通

民用建筑大不相同。比如在本项目最初设计当中，楼层高度、门窗尺寸参照普通民用建筑设计，未考虑到体育运动员身材、体格的特征；在卫生间卫生洁具设计配置中，未综合考虑运动员在高强度训练中腿部肌肉酸痛或伤病等原因造成如厕困难的情况，以及按要求配置的无障碍设施等内容，后来经业主方提出相关要求，进行了调整完善。

（五）管理与沟通不畅

代建制中代建单位与业主方对自身职责认识不清，沟通不畅。很多人普遍认为，代建制就是所有事项、责任都是代建单位，与业主方无任何关系，业主方不参与任何监督、管理等，这种观念是极其错误的。在项目的实施阶段，业主方提出的功能需求或变更意见，由于沟通不畅，代建单位会从方案落地角度考虑项目的成本、工期、难易程度等各方面因素，造成推诿的态势，影响需求落实或造成决策时间的浪费，从而影响整体项目工期^[3]。例如，因原设计及概算批复时间与建设时间相隔较久，实际市政供水水压已发生改变，与原设计条件不相符，设计水压严重不足，无法保障楼层供水，业主方积极与代建单位沟通协调，建议增设加压水泵。因涉及规划、成本、工期方面原因，未能落地实施，但对原有供水系统进行了优化设计处理，完善了技术参数，预留了相应管道，给后续加装增压水泵设备提供了便利。

（六）代建单位及人员素质有待提高

市场化代建单位自身的管理能力、技术水平参差不齐，而且尚未有专门针对体育场馆建设的代建单位，目前承担工程建设任务的代建单位，大多仍局限于某一领域，工作专业方面也比较单一。同时，相关管理人员的能力素质仍然存在知识面偏窄，协调管理能力较弱等问题，尤其在法律、商务等综合方面知识和能力不足，对政策法规等熟知的人才更是少之又少。加之人员组织结构不合理，考核机制也尚未健全等，市场化代建单位及人员素质更是有待优化提高。

五、体育场馆代建制中业主方项目管理策略

为了发挥代建制管理模式的积极作用，解决体育场馆代建制中制度不完善、管理不规范等问题，提出相应策略。

（一）完善制度体系建设

为了减少各地、各部门对代建制模式在理解上的分歧及实施上的差异，需加快完善有关代建制的法律法规，建议由国家发改委组织财政、住建、审计等多部门，利用科学、客观的方式进行全方位调研^[4]，出台相关法律法规以及有关体育场馆建设项目代建制的制度文件，明确代建单位的法律地位。代建单位不仅在名称上成为建设单位，而且要在《政府采购法》《招标投标法》等法律法规文件中应纳入“代建制”的条款，使其在责、权、利上也要成为建设单位，承担相应法律责任和

义务,明确其权利范围,更好地开展项目管理工作,实现推行“代建制”的目标要求。此外,利用制度规定,明确划分代建单位和业主方的职责权限,明确职权问题,落实责任制度,合理设置资金支付率考核主体及目标,保障参与者各方权利,确保在施工中各自承担相应的责任,做好权、责、利三者的统一工作。

(二) 建立高质量管理队伍

建立高质量管理队伍,是保证体育场馆代建制中业主方项目管理必不可少的策略之一。纵使目前在建设项目管理方面,我国已经实行了相应的招投标制、法人责任制、项目审批制和监理制等,但要想这些制度的高度落实,还是离不开优秀的管理队伍。所以,业主方项目管理队伍建设中,应当以项目需要为基础,不仅要引进专业人才,还要确保专业对口,强调体育场馆建设专业的必要性。业主方应委托项目管理负责人,对体育场馆建设项目进行综合管理。项目管理人员要加强代建制度的学习与领会,提高思想认识,定期组织交流,不断提高代建项目业主方的管理水平。同时,加强与代建单位、施工单位、监理单位之间的高效互动,充分调动管理人员的工作积极性,及时解决相关管理问题,提高管理质量和效率,确保在规定工期内,高效完成相关工作。

(三) 建立良好沟通体系

在建设项目当中,良好的沟通体系不可或缺,是业主方与代建方之间进行互动交流的重要渠道。业主方要参与全过程的项目管理,加强与代建单位的交流沟通,实现管理上的互补。在与政府相关部门进行沟通期间,应安排专门人员负责,严格按照建设施工要求和程序规定等,办理先期手续,并将建设全过程相关信息记录以书面报告的方式,定期向上级主管部门进行汇报,并明确上报后续的施工及管理计划。若在此期间,遇到专项问题,还应及时向上级发出请示报告。此外,还可针对招标采购、资金支付等建立专门的沟通机制,通过书面文件传递或建立专门的登记簿方式,对相关信息加以记录。业主方要积极参加由代建单位定期组织的工程例会,及时掌握项目建设情况,对发现的质量、安全、进度问题及时提出要求,积极探讨建设过程中出现的问题和潜在问题,制定更科学的决策,保证交流互动的全面性和及时性,确保信息沟通渠道的顺畅^[5]。例如,在该项目建设期间,受疫情防控客观因素影响不得不暂停施工一段时间,在复工建设后,为了确保施工质量和进度,业主方组织协调省代建局、代建单位、监理单位和施工单位进行沟通交流,探讨作业人员增设、材料供应增加等方案,以确保施工按期完成。

(四) 强化项目投资管理控制

项目建设实施初期,应当在政策法规要求下,建立代建单位和业主方的双签财务制,双方针对各项开支

费用进行协商,均认可后签字,以确保控制建设投资和财务风险。在此过程中,业主方应发挥引导作用,与代建方共同实现项目投资控制。在设计阶段,通过对比分析设计方案,择优选择设计策略,以获取在设计阶段、项目立项期间的投资控制主动权。在该工程中,由于原概算在2015年批复,而2018年材料和人工价格均有所上涨,所以,在造价咨询单位复核后,发现总费用超出过多。基于此,经业主义单位多次与代建单位、设计单位和造价单位进行沟通,以确保结构质量和正常功能为前提,调整优化设计,降低装修标准,以达到控制投资费用的效果。

(五) 实施严格市场化代建单位准入管理

市场化代建单位准入管理,是保证代建单位专业性,提高代建制项目管理质量的关键。对此,代建局应当发挥指导和监管作用,严格按照政府相关要求,筛选市场化代建单位,确保从业人员的专业性和高素质。对市场化代建单位的准入管理标准,应当综合考虑工程需要、项目报建、造价控制和合同管理等多方面,并针对不同管理要点,要求匹配专业化人才队伍,确保代建单位工作人员具备相应的执业资格和丰富的从业经验,支撑代建制项目管理工作高效高质量开展^[6]。

结论:综上所述,代建制主要通过公正的市场竞争机制,结合市场化代建管理的方式,由具备专业技术能力,且具有丰富经验的组织,作为代建管理的操作模式。从总体来看,代建制业务管理更加标准化、专业化,组织管理更加有序,但同时也存在一定的问题和不足。因此,要想强化体育场馆代建制中业主方项目管理,就必须从多方面开展,制定并优化相关代建法规制度、建立高质量管理队伍、建立良好沟通体系、强化项目投资管理控制、实施严格市场化代建单位准入管理、加强项目风险管控等,提高体育场馆建设项目管理质量和效率。

参考文献

- [1] 汤冬梅. 基于建设工程代建制模式的业主方风险及防范对策研究[J]. 企业改革与管理, 2020, (13): 32-33.
- [2] 邹子良. 代建制项目管理难点与对策分析. 基层建设, 2017年3期
- [3] 许靖杰. 浅析“代建制”模式下的项目管理. 建筑实践, 2022年9期
- [4] 江文俊. 体育设施代建制管理模式评价. 价值工程, 2014年7期
- [5] 孟鑫. 代建制模式下业主方风险管理研究[D]. 青岛理工大学, 2018.
- [6] 杨学东. 代建制模式下政府投资项目业主方工程造价风险管理研究[D]. 兰州交通大学, 2019.