

# 政府投资非经营性项目代建管理存在的问题及对策

林树锋

潮州市政府项目建设中心

**摘要：**为了进一步规范政府投资非经营性项目建设行为，提高项目的建设管理水平和投资效益，加强项目和工程廉政建设，我市学习借鉴省代建局和相关兄弟城市代建管理机构的先进经验做法，制订、修订了潮州市政府投资市属非经营性项目代建管理办法。笔者从2008年就开始参与筹建我市代建管理机构和工程代建管理工作，虽然历经十多年的不断学习借鉴、改进优化，当前的代建管理工作依旧会受到诸多方面因素制约，导致代建项目建设推进过程仍然不尽理想。笔者拟结合自身十多年的代建管理工作经验，分析代建管理工作中存在的不足，在不断完善代建管理制度、工程前期策划立足穿透全生命周期各个环节、强化勘察设计审图造价咨询等技术准备工作、抓好招标和施工监理贯彻落实、加强外部协调等方面发力，协力稳步提高代建管理实效，力争实现代建项目保质量保安全按期建成交付使用、发挥社会效益。

**关键词：**政府投资；非经营性项目；代建管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.090

曾经的“教师建学校、医生建医院”现象，让各种缺乏工程建设管理技术和经验的单位自行实施单位工程项目建设，弊端明显。政府投资非经营性项目代建制的出现，实现了由具有工程建设管理技术和经验的团队集中开展代建管理，较好解决了因工程前期策划论证准备不足、不够专业等造成工程设计缺项漏项较多、建成之后质量问题频现或达不到实际使用功能需求等问题。笔者从2008年就开始参与筹建我市代建管理机构和工程代建管理工作，虽然在市委、市政府、行业主管部门的重视支持下历经十多年的不断学习借鉴、改进优化，代建项目管理水平已有大幅度提高，其中本人作为项目负责人的第一批代建项目中的潮州大桥工程，在历年来争先创优获得了各种奖项的基础继续创优，最终获得“2018-2019年度中国建设工程鲁班奖（国家优质工程）”。这是我市工程建设领域迄今获得的最高奖项，将有力助推承载着千年古代桥梁（中国四大古桥之一广济桥）建设文化积淀的潮州市勇攀现代桥梁及各类工程建设高峰。但由于代建管理工作涉及的领域点多面广、跨多个行业跨多个专业，依然有诸多方面制约因素导致项目建设推进过程不尽理想。本文试从如何在不断完善代建管理制度、工程前期策划立足穿透全生命周期各个环节、强化勘察设计审图造价咨询等技术准备工作、抓好招标和施工监理贯彻落实、加强外部协调等方面发力，协力稳步提高代建管理实效，提出本人的点滴见

解，与同行交流探讨。

## 一、项目实施代建管理的重要性

### （一）提升项目决策的专业性和科学性

历经十多年的探索发展，笔者所在代建单位已经从成立之初的8人扩充到目前的50多人，专业技术人员占比超过80%，业务涵盖房屋建筑和市政工程、水利工程、交通工程，也具备会计、档案、中文、法律等专业，历年内制订、修订的内部工程管理、纪律等各种规章制度近百种。经过长期的工作历练，本人积累了以穿透工程全生命周期的视角进行工程前期策划的经验。实践证明，越早开展代建管理工作效果越好，利于代建机构在项目前期策划阶段加强与使用单位和各种技术咨询服务单位、行业主管部门的充分沟通对接，消理解使用单位的项目建设意图，项目在技术上行业管理上须遵循的政策法规、规范标准，项目建设用地现状需为工程开工建设所做的准备工作等，指导使用单位合理进行功能设置和开展其职责范围内的其他准备工作，扁平化铺开、多专业穿插开展项目前期策划工作，关键环节组织专家评审，将通过专家评审和经有关行业主管部门认可的信息落实到可研报告、施工图设计中，以专业化服务、科学安排工作提升项目整体实效。

### （二）提升项目建设管理效率

一方面，通过组建政府投资非经营性项目代建管理机构，集合工程建设各类专业技术人才对项目进行专业化的建设管理，可以更好发挥代建管理机构的工程管理专业技术优势和经验，改变过去“教师建学校、医生建医院”的由非专业人员负责专业工作的落后做法。通过总结本单位工作经验、借鉴学习深圳等先进发达地区工作经验，制订或修订完善各项工作制度，使所有业务工作均在整个制度框架范围内分工协作高效推进。积极向市政府陈情并与有关行业主管部门沟通，实现在市级层面修订政府投资非经营性项目代建管理规定、政府投资项目管理规定、财政资金支付管理规定等，在相关规定框架下与时俱进优化创新代建管理模式。细化行业主管部门颁布的履约评价制度、建立履约评价管理体系，向所有业务承办单位亮明管理制度和工作要求，定期或不定期组织对施工、监理及其他技术咨询服务单位进行履约评价量化评分，并将量化评分结果公开发布、且作为择优选择业务承办单位的重要参考，以此警醒督促各业务承办单位要严格落实人员设备物资投入，确保按期保质保安全完成所承接业务。在上述“组合拳”的综合管控下，优选业务承办单位、完善工程合同管理、建立可控的质量安全管理体系和业务工作质量和进度节点履约

督查体系，较好提升项目管理效率。

另一方面，代建单位可通过与使用单位签订委托代建合同，对项目整体建设目标、建设进度、质量安全、资金落实、对外协调等进行划分，明确使用单位与代建单位各自职责，建立起使用单位与代建单位紧密沟通、协力加快项目建设进度机制，借助使用单位在相关领域的优势，提升代建项目整体管控能力和建设推进效率。

## 二、项目实施代建管理存在的问题

### （一）代建管理工作体系不够完善，工程前期工作有待加强

工程建设项目要按政策法规落实诸多建设要素才能上马建设，而落实这些要素需要属地政府、各行业主管部门的支持和使用单位、各业务承办单位的共同配合，因此代建管理工作具有较强的体系性与复杂性。作为一个肩负协调责任的工程建设项目代建管理机构，首先要担负起代表政府、财政部门、使用单位管控好项目建设经济社会效益的责任，同时还要提供项目移交以及保修期的保障服务。但在实践中，因代建管理工作体系不够完善，使用单位和代建单位的关系还不够清晰，有时会出现“该不该我方管”“既然实施代建了就是代建方的事”等边界工作扯皮，影响工作推进。有的项目在策划立项阶段，使用单位已经委托第三方咨询服务单位编制了可研报告并办理立项，但因使用单位自身对工程建设要素、政策法规规范标准把握不准，可研编制单位也考虑不够全面，造成缺项漏项较多，移交代建管理后要纠正的难度较大。有的项目更是在完成勘察设计审图和工程量清单财政审核招标最高限价之后才移交代建，潜在较多因工程前期工作不够专业而对后续工程建设实施带来干扰的隐患。

### （二）选取的勘察设计单位专业技术能力水平不高

勘察设计作为工程建设的重要一环，勘察设计人员专业技术能力水平高低、有没有类似经验，将对项目建设产生深远影响。潮州是一个相对偏僻、工程建设规模较小的中小城市，少有水平较高的设计单位在本地驻点开展勘察设计服务。目前通过网上中介超市竞价选取的勘察设计单位，或者标的超过招标限额不多、通过公开招标选取的勘察设计单位，基本都是外地小单位，人员专业能力不高、也不具备按要求开展现场技术服务条件，经常出现设计方案不合理、不接地气、图纸错漏较多，造成项目无法完成预期目标。

### （三）协调各方关系纷繁复杂心有余而力不足

落实工程建设要素需得到属地政府、各行业主管部门等多方的大力支持。但代建管理机构作为一个肩负对外协调责任但没有行政职能的办事机构，对外协调办事困难不少。目前的“天下第一难一征地拆迁”，需属地政府和自然资源部门予以大力支持，工程有关行政许可报各行业主管部门审批而过程中还有前后置交叉关系要协调，再加上需使用单位、财政部门及时落实资金，需

工程场地各管线业主单位支持管线迁改、而要实施迁改了又需协调重新规划线位等等。如此种种纷繁复杂，每个工程、每天都要反复协调这些事情，哪个环节耽搁了就会影响工程建设进度，而代建单位自身则会被认为是对外工作没有协调好。

## 三、提高项目代建管理实效的对策

### （一）完善代建管理体系，创设优良代建环境

针对代建管理过程中碰到的存在问题，经积极与有关行业主管部门沟通并得到市委、市政府的大力支持，我市修订出台了新的政府投资非经营性项目代建管理办法、政府投资项目管理规定、财政资金支付管理规定等，进一步明确了实施代建管理项目各方的职责范围、工作规则，为实现代建管理工作提质增效奠定基础。

同时，对代建管理机构进行了优化调整，设置前期策划科、履约和监督评价科、工程造价科、招标服务科、总工室等公共服务科室，强化工程前期策划、工程造价控制、工程招标管理、工程变更管理、履约和监督评价等工作，根据人员专业技能对单位内部科室进行专业细化分工，对工程前期策划等综合业务又赋予主办科室牵头召集其他各科室专技人员组成工作专班全力攻坚机制，从工程策前期划阶段即立足工程全生命周期各个环节，全面规范流水线式开展代建管理工作。

市政府也建立起跨部门联席会议的常态化协调机制。针对代建项目碰到的存在问题，由代建管理单位负责分析存在问题的症结，与有关部门洽商研讨解决办法后汇总，报请市政府分管领导按需召集使用单位、属地政府和行业主管部门、管线单位等召开联席会议，对项目推进过程中碰到的难题逐项进行面对面协调解决，大大提高解决问题的效率，为代建项目建设顺利推进保驾护航。

### （二）立足穿透全生命周期各个环节做好工程前期策划工作

首先，在优选可研报告编制单位提高可研报告质量上下功夫，优先选择既具备勘察设计资质又具备编制可研报告和工程量清单能力的第三方技术服务单位承接可研编制任务，实现技术服务提供端具备多种专业经验和能力、能够调集各专业技术人员同时配合穿插服务工程前期策划工作。

其次，前期策划科在接到代建管理任务后即成立多专业技术团队，通过加强与使用单位和各种技术咨询服务单位结合使用单位功能需求进行功能设置、规范标准适配的沟通研讨、与各行业主管单门进行审批适用政策法规的协调对接，实现扁平化铺开、多专业穿插推进的项目前期策划，对有冲突、有隐患的环节及时予以协商调整，并组织专家评审，将通过专家评审和经有关行业主管部门认可的信息落实到可研报告、施工图设计中，形成对项目后续建设的正确决策指导方向，实现既压缩工作时间，又能科学控制项目的功能定位、建筑档次和经济技术指标水平，提升项目的整体实效。

### （三）优化项目勘察设计工作

项目勘察设计质量优劣直接关系到工程造价和后续施工进度与施工质量。为优先勘察设计单位，我市通过“评定分离”招投标改革成功解决了这一问题。在与使用单位充分研讨建设方案基础上，通过邀请较知名勘察设计单位进行方案设计，再邀请省内相关领域专家进行方案审查推荐，经与使用单位审查同意并报上级部门确定似选用方案后，以“评定分离”公开招标选定方案单位为勘察设计单位，勘察设计过程中随时与使用单位联席研究解决碰到的问题，从项目功能配套、工期、主要建材选择、安全措施等多种要素进行讨论审核，实现设计理念的连贯落实和较快推进，确保方案可以最大化符合使用单位要求，减少工程变更问题。

### （四）实施精细化管理，为工程施工有序推进奠定基础

在保证勘察设计深度准确度、尽量避免缺项漏项，确保工程概算比较准确反映工程投资需求的基础上，还要协调设计与造价咨询单位紧密配合抓好工程量清单编制环节，确保施工措施得当、计量套价准确、尽量减少漏项，并在财政部门审核招标最高限价环节积极陈情说明，减少因审核人员不理解而主观核减工程造价。通过对相关技术环节的精细化管理，实现科学合理定价，为工程顺利完成招标、后续施工高效有序推进奠定良好基础。这期间，履约和监督评价科同步跟进，从技术服务单位投入人员、完成任务时间节点、勘察设计技术成果的审图通过率、工程量清单的财政审核核减率等方面进行履约评分。

针对2023年3月1日开始实施的《建设工程质量检测管理办法》关于“非建设单位委托的检测机构出具的检测报告不得作为工程质量验收资料”的规定，经揆时间的初中，本人认为需按新老项目采取不同的处理办法，以确保项目建设顺利推进。

1. 对于已完成工程招标在2023年3月1日之后开工建设的老项目，由于建设工程质量检测费用已包含在施工单位中标的工程总承包中标金额内，建设单位可通过与发改、财政、住建等部门沟通，先合理核算计列建设工程质量检测费用，在依法确定并签订工程质量检测合同后，单独列支并按照合同约定及时支付，后期将原包含在施工单位中标的工程总承包中标金额内的工程质量检测费予以扣回。

2. 对于在2023年3月1日之后立项的新项目，建设单位首先要在申报工程立项建设和编制工程概算时，适时发布招标采购预公告，合理核算计列建设工程质量检测费用、在住建部门的指导下不再在招标工程量清单中包含工程质量检测费用，在依法确定并签订工程质量检测合同后，单独列支并按照合同约定及时支付工程质量检测费。同时可在勘察设计招标文件中明确规定，勘察设计单位要按照房屋建筑工程地基基础检测规范规定、结

合场地自然工程地质条件和房屋建筑工程特点，提交整个工程项目的地基基础检测方案。在工程施工总承包招标文件中明确规定，施工单位要按照房屋建筑材料质量检测的规范标准、结合施工组织设计方案，提交整个工程项目的建筑材料质量检测方案。在完成工程施工总承包和监理招标确定中标单位后，即可组织工程五方责任主体正式研究确定工程质量检测方案，同步邀请质监站参与监督。确定了工程质量检测方案之后，即可开展核价、招标或政府采购、网上中介超市采购等，在确定第三方检测机构后即可签订合同，配合工程开工建设需要开展建筑材料质量检测工作。

### （五）建立履约评价体系，强化质量进度安全管控

建立履约评价体系，从质量、安全、工期、成本控制等方面强化对施工、勘察、设计、监理、检测等服务机构履约情况的监督评价，定期（月末、季末、年末）、不定期（随机、节假日前及期间、疫情或防台风、重要活动）对各方履约情况进行检查评价，将评价结果公示后上报行业主管部门、纳入企业诚信体系，并作为后续“评定分离”招标选择服务对象的重要参考。

### （六）强化廉政风险防控

为保证工程优质、干部优秀，需为代建工作者“涂抹”一层防“腐”漆。为此，上级纪检部门选派有工程管理经验的人才专门进驻代建管理机构。落实各科室结合自身实际自查自纠制订廉政风险清单，涵盖项目立项、勘察设计、招投标、施工管理、设备采购、工程变更、资金支付、竣工验收结算等各个环节，对可能发生腐败风险的问题进行预防控制，并强化廉政教育谈话的渗透力度，坚持抓早抓小，主动接受群众监督，确保项目代建管理工作在阳光下运行。

## 四、结束语

基于代建管理机构是一个肩负对外协调责任但没有行政职能的办事机构，代建管理工作是跨多个行业、多个专业，涵盖专业技术和综合协调的具有一定特殊性的工作，在实际工作过程中容易受到多方面因素影响而导致代建管理效率达不到预期。要想稳步提升代建管理整体质量效率，须不断借鉴学习、总结提升，在顶层制度建设、自身综合素质锻炼打造、加强履约评价监督、加强外部各种协调、筑牢反腐“防火墙”等方面久久为功，将监督-履约评价贯穿全于全过程，确保代建管理项目高效推进，按计划建成交付使用，助推潮州经济社会高质量发展。

### 参考文献

- [1] 陈金海, 陈曼文等. 建设项目全过程工程咨询指南[M]. 中国建筑工业出版社, 2018. 4.
- [2] 夏耀西. 建设单位项目管理实务[M]. 中国建筑工业出版社, 2017. 5.
- [3] 王建中等. 代建项目管理指南[M]. 天津大学出版社, 2013. 1.