

政府投资项目“代建制”相关问题探讨

杨庆*

摘要: 政府投资项目实施“代建制”是由政府选择有资质的项目管理公司,作为项目建设期法人,全权负责项目建设全过程的组织管理,促使政府投资工程“投资、建设、管理、使用”的职能分离,通过专业化项目管理最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的。本文根据我国目前投资项目的管理模式及其弊端,分析了“代建制”急待解决的问题,提出了一些对策思考。

关键词: 政府投资项目; 代建制; 项目管理; 管理模式; 专业化管理

2004年7月,国务院《关于投资体制改革的决定》明确提出,加强政府投资项目管理,改进建设实施方式。“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。增强投资风险意识,建立和完善政府投资项目的风险管理机制”。此举加快了我国对非经营性政府投资项目实施“代建制”的步伐。同时,2004年7月建设部出台了规范性文件《建设工程项目管理试行办法》,使得“代建制”这一特定的项目管理模式的具体操作有了一定的规范依据。对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,作为这次投资体制改革中的六项重点内容之一受到社会各界舆论的关注。认真研究这种工程管理方式,对推动政府投资项目管理方式改革,提高政府投资建设项目的建设管理水平和政府投资效益,保证工程质量,规范建筑市场秩序,遏制腐败现象发生具有现实意义。本文针对政府投资项目实施代建制的一些相关问题,从实施“代建制”模式的必要性、当前我国建设工程项目管理主要模式分析、政府投资项目“代建制”推进过程的现状与问题分析以及“代建制”发展思考四方面进行分析。

一、政府投资项目实施“代建制”模式的必要性

(一) 政府投资项目“代建制”涵义及其必要性

1. 政府投资项目“代建制”涵义

政府投资项目“代建制”,是指政府投资项目经过规定的程序,委托有相应资质的工程管理机构或具备相应工程管理能力其它企业,代理投资人或建设单位对项目的可行性研究、勘察、设计、监理、施工等全过程按照建设项目工期和设计要求完成建设任务,直至项目竣工验收后交付使用人的项目组织和管理模式。代建制的实质是对建设工程实施专业化管理,由政府选择有资质的项目管理公司,作为项目建设期法人,全权负责项目建设全过程的组织管理。

这种模式的特点是使政府投资工程“投资、建设、管理、使用”职能分离,把过去由建设单位(使用单位)承担的职责在建设期间划分出来,以专业化的项目管理机构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”,切断建设单位与使用单位之间的利益关系。这种专业化的项目管理,能有效地提高项目管理水平,最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的。

2. 政府投资项目实施“代建制”模式的必要性

政府投资项目主要是以政府财政基本建设资金为投资主体的项目,其大多数集中在为社会发展服务、非盈利的公益性项目。因其投资大、公益性等特点容易受到社会各界舆论的关注。

长期以来我国投资建设工程项目管理实行的是以“指挥部”、“基建办”等“一次性业主”为运作载体的自建自管自用模式,一些建设单位缺乏工程项目所需的管理、技术人员,不具备

* 杨庆,中南财经政法大学新华金融保险学院副教授。

与工程项目管理相关的专业技术、经验和水平，项目结束后机构即行解散。这种工程项目管理模式存在多种弊端，因此，为了我国建筑业和建筑市场的健康发展，为了能够尽快使向世界开放后的建筑市场与国际惯例接轨，为了适应现代工程项目管理的特点和要求，我国的工程项目管理模式必须创新，建立工程项目管理新的模式。项目代建制的采用，能使我们逐步与国际接轨，融入国际市场，同时，能推进我们的管理理念和水平向国际先进的管理方式、模式接轨，并逐步达到成熟和完善。

(二) 政府投资项目实施“代建制”模式的作用

实施代建制后，代建单位的作为项目建设阶段管理主体，可以充分发挥其社会化、职业化、商业化的优势。概括起来有以下作用：

1. 使项目决策更加科学合理

使用单位将前期工作委托代建单位通过选择专业咨询机构完成，而非自己决策。这样可行性研究等工作不仅需达到国家规定的相关深度要求，更重要的是必须满足项目后续工作的需要。前期决策阶段所确定的建设内容、规模、标准及投资，一经确定，便不得随意改动，使得前期工作的重要性和科学性得到切实体现。同时，政府需根据合同约定，按照项目进度拨付工程款。因此，政府必须比以往更加重视项目资金的筹措和使用计划，列出项目重要性顺序，循序渐进，量力而为，从而可改变当前因政府实施项目过多而产生的负债建设、拖欠工程款等不良现状。

2. 可提高项目管理水平和工作效率

通过招标选择的代建单位往往是专业从事项目投资建设管理的咨询机构，它们拥有大批专业人员，具有丰富的项目建设管理知识和经验，熟悉整个建设流程。委托这样的机构代行业主职能，对项目进行管理，能够在项目建设中发挥重要的主导作用，通过制订全程项目实施计划，设计风险预案，协调参建单位关系，合理安排工作，能极大地提升项目管理水平和工作效率。使用单位也可从盲目、烦琐的项目管理业务中超脱出来，将精力更多的放到本职工作上去。

3. 可使项目控制得到真正落实

代建制为政府投资项目引入了更严格的以合同管理为核心的法制建设机制，在满足项目功能的前提下，保证项目的投资、质量和进度达到要求。由于使用单位与代建单位的委托合同一旦确定，不得随意改动，代建单位将全心全意做好项目的计划、组织、控制和协调工作，使用单位则侧重于监督合同的执行和代建单位的工作情况，对项目的实施一般不能无故干涉。

4. 可充分发挥市场竞争机制的作用

代建制采用多道环节的招标采购，竞争充分，无论是投标代建的单位还是投标前期咨询、施工或设备材料供应的单位，将会尽其所能，以合理的报价提供优质的技术方案、服务和产品，这不仅有利于降低项目总成本，还能起到优化项目管理的作用。

5. 有利于遏制腐败

代建制的实行将打破现行政府投资体制中投资、建设、管理和使用四位一体的模式，使各环节彼此分离、互相制约。使用单位不再具体介入项目前期服务、建设施工及材料设备采购等环节的招标定标活动，代建单位在公开、公平、公正的环境下进行招标和定标，这将有利于遏制政府投资项目建设过程中腐败现象的发生。

6. 政府对项目的监管更加规范有力

代建制下政府主要以合同管理为中心，运用法律手段，制衡各方。同时，项目审批部门根据国家政策审批项目的建设内容、投资、规模和标准，并下达项目建设计划和资金使用计划。财政部门将政府资金集中起来，根据发展改革部门下达的资金使用计划直接拨付给代建单位。发展改革、财政、审计、监察等部门运用审计、监察等手段，对项目进行强力有效的外部监督。

二、政府投资项目实施“代建制”的模式分析

当前我国建设工程项目管理发展的主要模式有建设单位自行组建项目管理机构进行管理模式、工程总承包项目管理模式、委托咨询公司协助业主进行项目管理和“代建制”管理等模式。

（一）建设单位自行组建项目管理机构的模式

由业主（或建设单位）组建工程项目管理班子（如筹建处、指挥部）进行管理，工程项目完成时项目管理班子解散，这种管理模式往往是缺乏专业化管理，容易造成浪费和损失。在进入社会主义市场经济的条件下，这种方式已不适用了。

（二）工程总承包项目管理模式

这种模式是在项目决策以后，从设计开始，经过招标，委托一家工程公司对项目进行总承包。在这种模式下，承包商向业主提供包括融资、设计、施工、设备采购、安装和调试直至竣工移交的全套服务。承包商要承担大部分风险。目前实施这种工程总承包管理模式主要取决于工程项目的性质、业主的选择、承包商的能力以及各种社会资源的最佳整合等情况。一般来说，这种工程总承包比较适合于石油化工、水利水电、冶金、交通及技术含量高、施工难度大的智能建筑。

（三）委托咨询公司协助业主进行项目管理

委托咨询公司协助业主进行项目管理的这种工程项目管理模式在国际上较为通用。世界银行、亚洲开发银行贷款工程项目和采用国际咨询工程师联合会（FIDIC）的合同条件的工程项目均采用这种模式，它是一种传统的工程项目管理模式。这种模式的优点是：由于该模式长期地、广泛地在世界各地被采用，因而管理方法比较成熟，各方对有关程序都很熟悉；业主可自由选择咨询设计人员，对设计要求可控制；可自由选择监理人员监理工程；可采用各方均熟悉的标准合同文本，有利于合同管理、风险管理和节约投资。

（四）“代建制”管理模式

“代建制”管理模式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。

现在所说的“代建制”管理模式则是指项目业主（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。如建设部于2004年7月出台的《建设工程项目管理试行办法》，进一步明确规定了项目管理企业的资质、业务范围以及具体要求。一方面从建设工程项目全过程管理服务与承包的角度规范了企业行为，提出了项目管理必须实行项目经理责任制；另一方面从专业技术人员市场准入制度建立对项目管理人才培养提出了更高的要求，规定担任项目经理必须取得相应的执业资格。

（五）政府投资项目实施“代建制”模式比较分析

1. “代建制”模式下代建公司的主要工作内容

从“代建制”的涵义可知，代建公司具有建设阶段项目法人的地位，其主要工作与传统意义上业主的工作基本一致，具体包括：（1）工程前期征地拆迁和市政配套等工作的协调管理；（2）协助完成项目可行性分析、项目策划和项目可行性研究报告；（3）完成项目开工前所需的各项审批手续；（4）协助招标公司组织工程勘察、设计、监理、施工、安装、材料设备采购等的招标工作；（5）向业主提供全面的技术咨询服务，参与合同谈判与签订；（6）负责优化设计，核查初步设计、施工图设计、工程预算和施工组织方案等工作；（7）负责合同管理，按照所签订的各种合同组织工程建设，协调各单位之间的关系；（8）负责对工程进度、质量、投资、安

全、文明施工的统一管理以及工程建设期间的投资控制和工程设计签证，并对各施工工序的质量进行全面监管；(9) 编制项目实施用款计划、建设进度计划和财务预决算，报业主审批；(10) 工程建设过程中，在批准的概算范围内或在业主授权范围内对单项工程进行局部调整或变更，重大调整或变更报业主审核，并报原审批单位批准；(11) 组织工程竣工验收和项目生产试运营，协助办理权属登记，负责编制竣工档案并移交业主；(12) 工程保修期管理，组织项目后评估，以及业主委托的其他工作等。

2. “代建制”与“总承包制”

目前“总承包制”的主要方式有：(1) 设计-建造总承包，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；(2) 设计-采购-施工总承包，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，并对工程质量、安全、工期、造价全面负责，承包商在试运行阶段还需承担技术服务；(3) 交钥匙总承包，与设计-采购-施工总承包方式基本一样，但对试运行需承担全部责任。

“代建制”不同于目前通称的“总承包”制。工程总承包制是指从事工程总承包的企业受业主委托，按照合同约定对工程项目的勘察、设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。总承包企业按约定对工程的质量、工期和造价等向业主负责，业主或业主聘请的专业项目管理公司作为其代表管理工程实施，业主对工程管理介入不深。

“代建制”与“总承包”制的突出区别表现为：代建单位具有项目建设阶段的法人地位(也即项目业主、甲方)，拥有法人的权利(包含在政府监督下对建设资金的支配权)，同时承担相应的责任(包含投资保值责任)。而总承包企业，不具备项目法人地位，不能取代原有的基建班子，都不能改变原有的管理弊端。

3. “代建制”与“项目管理制”

“代建制”也不同于目前通称“项目管理”制。工程项目管理制是指从事工程项目管理的企业受业主委托，按照合同约定，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和服务。项目管理企业不直接参与工程的建设，但协助业主进行工程管理。

由于代建单位具有项目建设阶段的法人地位，拥有法人的权利，同时承担相应的责任。而项目管理企业也不具备项目法人地位，不能取代原有的基建班子，不能改变原有的管理弊端。

三、政府投资项目“代建制”推进过程的现状与问题分析

(一) 政府投资项目“代建制”推进过程的现状

目前从政府投资项目“代建制”在对各地推进过程的比较分析，其管理模式主要有上海市的代建制管理模式、深圳市的统建制管理模式和重庆市的专项公司制管理模式等。

1. 上海市的代建制管理模式

上海市的代建制管理模式主要是借助工程管理公司完成政府投资工程的管理，确立投资公司作为政府业主的投资主体地位，并赋予投资公司较大的责任。投资公司主要对项目投资与还贷、设施经营进行全过程管理。它直接委托工程管理公司对政府投资工程进行专业化管理。工程管理公司根据政府或政府授权的投资公司的委托，组织开展项目的可行性研究、初步设计、项目管理、工程监理等工作。

这种管理模式主要由政府主管部门、业主(投资方)、代建单位、设计和施工承建商四个方面组成。政府、投资公司、代建单位的职责一致，均在界定的职责范围内，根据国家建设法规、条例和基本建设程序行使权力，履行职责。

如上海市建设交通系统在代建制管理方面重点做了以下三项工作：一是调整政府有关投资管理职能。将一批政府局包括水务局、市政局、绿化局、环卫局的有关投资职能移交给政府性投资

公司。政府有关职能局专注于行政监管。二是完善政府性投资公司职能。包括项目储备、前期准备、项目投融资、项目投资控制、项目还贷等。三是培育工程代建市场。一方面规定符合特定条件的项目必须实行代建制，从而产生市场需求；另一方面通过改制，试点成立一批代建制公司，从而构造合格的能满足需求的代建服务提供者，进而形成市场，通过竞争机制来提高工程建设服务的专业化水平。

2. 深圳市的统建制管理模式

深圳市的统建制管理模式主要是借鉴香港等地的做法设立工务局，作为负责政府投资工程和其他重要公共工程建设管理的专门机构。总体思路是按“相对集中，区别对待”的原则，取消政府投资工程“一次性业主”的建设管理模式。

深圳工务局是一个事业单位。其承建的政府投资工程一律实行“交钥匙工程”。即由政府财政拨款，工务局负责实施组织协调，监督管理和建设管理任务，对工程前期工作、设计委托、施工及监理单位的确定、工程竣工验收等进行全方位、全过程负责，并接受建设行政主管部门的监督。使用单位负责提出项目功能设计要求，并派人参与项目的设计审定和工程竣工验收。在工程实施阶段，通过公开招标选择社会监理、咨询、担保等中介组织，加强对政府投资工程建设的管理，保证建设工程质量，严格控制建设投资和施工工期。

从投资控制的角度看，这种建设管理模式由于它不以营利为目的且有很强的独立性，在项目建设实施中没有自身特殊的利益要求，为政府把关和节约项目投资资金的责任心相对较强。真正实现了建、管、用分离。解决了政府投资管理中存在的“一次性项目业主”和“同位一体”的问题。这种事业性质的建设管理单位，还可以从根本上解决长期以来政府投资项目建设单位特别是工程发包分散的问题：工程勘察、设计、施工和设备采购等工作或任务的发包方不再是临时性的建管机构或项目使用单位，也不是投资主管部门、建设主管部门、财务主管部门或行业主管部门，而是专业化的代建机构。但由于深圳工务局是一个事业单位，对于政府投资工程建设没有产权及利润的约束，只有行政权威的激励和约束，缺少对投资控制的内在约束机制，并且由于事业单位的非赢利性，对职员缺乏激励效应。

3. 重庆市的专项公司制管理模式

重庆市的专项公司制管理模式主要是成立城市建设发展有限公司，专门负责政府投资工程的管理。城发公司由过去仅负责项目融资和按政府计划拨付资金的方式转向专业化的项目管理。在项目的实施过程中城市建设发展有限公司承担了项目的投资者和建设组织者的角色。这种管理模式与深圳的统建制有些类似，但城发公司是作为独立的企业对项目进行管理也存在一定的弊端：一是城市建设发展有限公司作为项目的建设组织者，在项目的实施过程中既担任总承包的角色，同时也作为项目的投资者对于施工监理等项目要素的管理单位有权进行选择，处于既当观众又当运动员的地位，并且其对于裁判的选择也具有最后的决定权，因此要合理、公平的对城发公司实际管理项目的绩效进行评定显然缺乏一定的制度制约。二是城发公司承接自身投资的项目，在市场经济的情况摒弃了其他项目管理公司参与竞争的机会，缺乏公平性。三是城发公司总部对所有的项目进行管理，处于发包方的地位，权力过分集中，容易滋生腐败问题。

(二) 政府投资项目“代建制”推进过程中的问题分析

政府投资项目“代建制”是一种好模式，其推行有若干积极作用，可以在一定程度上克服目前政府投资管理中的一些问题。但“代建制”在推行过程中也还存在一些问题急需研究解决。

1. 风险转移问题尚未解决

代建制度是一种民事委托关系还是行政委托关系，理论和实践都提出了这个问题。一方面，代建制普遍存在一个实践矛盾，即委托代建的房屋建起来了，委托人——各相关政府，作为直接的当事人，常需面对不断出现的工程质量和使用寿命缺陷的投诉，这种情形在危房改造等安居工程建设中普遍存在。另一方面，国家法律法规赋予了建设单位在建设工程项目上的重大责

任与义务，不能够因为实行代建制而产生转移。实行代建制的本来目的是希望通过代建方便建设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。但是当代建行为的法律关系不清时，建设单位在签定协议时，就可能有这么一种情况，通过委托代建，建设工程的民事责任风险转移了，但更重要的行政责任乃至刑事责任的风险并没有转移，原因在于代建制度并不是一个法定制度。国家行政法规规定的建设单位的责任与义务以及建设单位违法的责任追究，包括对单位主管领导的责任追究，并没有因民事性质的委托而转移。现阶段的代建单位因有限的代建取费而不愿承担更多的代建责任，同时建设单位也因风险并没有或无法完全转移而对委托代建持疑虑态度，合作双方这种背反的期望目标便对建设工程项目产生各种不利的影响，在工程建设过程中，扯皮、纠纷、责任推卸等情况时常发生。对于代建制度的顺利推行当然是十分不利的。

2. 代建制度与现有的建设工程管理制度交迭

我国建设工程管理体制是伴随着市场经济的发展而逐步变化的。当前建设行政管理体制上的已具有一些管理制度和机制形式，如工程咨询管理制度、工程监理制度、设计咨询制度以及其他各类细分的工程建设中介服务制度等。这些制度和机构组织的业务与代建制度有些具有同质性的重迭性。另外还因与政府的某行业的管理职能关联，通过各自的资质、资格及业务范围的管理而形成相对的封闭的运行机制，可能导致建设工程的中间管理服务环节过多，造成资源浪费，管理低效等问题，在一定程度上阻碍了建筑领域的市场经济发展步伐。根据国家法律法规规定，监理单位在工程建设过程中，应当承担工程质量、进度、投资控制义务和对项目的合同管理，信息管理以及工作协调责任。而目前的代建制度，代建人在工程实施过程中所承担的权利与义务也大致如此。如果不能有效地处理好两者之间的关系，可能会对工程建设产生副作用。

3. 项目前期工作的风险

由于运用代建制，项目的组织实施工作由项目管理公司来完成，而在政府投资领域的项目管理中，前期准备工作的难点之一就是大量的房屋拆迁和土地征用问题，而过去这些工作往往是依靠政府的强有力的行政推动，并适时制定和调整相关政策来保证工程进度，表现的是政府行为，而运用代建制后，则改为管理公司完成此项工作，作为企业，往往是举步维艰的。并且在企业行为下，花费在房屋动迁的费用相对以前要多出许多，对工程总投资会造成不利的局面。

4. 现行体制阻碍代建制企业的发展

我国的代建制企业大都隶属于政府部门。虽然根据政府体制改革的要求，代建制企业正在改制，但从整体看，政企不分、产权不明、责权不清的现象依然存在。由于代建制企业与相关政府部门的裙带关系，自然形成一种行业保护主义、地方保护主义，将极大的阻碍代建制企业的市场竞争，对代建制企业的长远发展是相当不利的。

由于历史的原因，目前国内一些代建制公司都有一些行政富余人员，甚至某些人还在领导岗位工作，由于他们的存在，公司的人事制度、工资制度改革迟迟无法开展，且长期的机关作风使得他们的思想观念与现代企业的发展、创新精神格格不入，不利于企业的发展。

5. 从业人员素质有待提高

我国目前的代建制行业，项目管理的专业水平都很高，现场实践经验较多，但知识面偏窄，综合协调管理能力较弱，尤其是经济、商务、管理、法律等方面知识和能力不足，缺少项目经理、双语人才、复合型人才，而熟悉国际惯例，能从事国际工程咨询的人才就更少。另外我国代建制企业的人员组织结构也不够合理，考核机制也尚来健全，且培训经费缺乏，缺少专门培训机构。

四、代建制发展思考

1. 完善法制建设，确立代建制度的法律地位

现阶段，由于代建制度出现而产生的风险转移问题，主要因为委托代建的法律不明确，以及责任无法转移的情形，应通过立法来确立代建制度，将委托代建后的行政责任转移给代建人。

2. 改变经营机制，拓展服务领域

根据代建制的地方法规，代建制服务领域为政府投资项目，但近年来我国的投资主体结构已发生了很大变化，民间投资和境外投资所占的比重越来越大，工程咨询公司针对服务对象的变化，其服务范围、服务层次和服务内容都将发生重要变化。与国家投资相比，民间投资和境外投资对管理咨询企业服务的要求更严格甚至是苛刻的。首先，对管理咨询企业的服务范围要求的非常宽泛，从投资机会的研究到项目投产甚至到日后的经营管理。其次，在服务层次方面，除保留建议和评审外，将扩大到编制投资项目经营计划，提供项目经理或经营管理人员或班子，使管理咨询企业达到参与投资甚至对投资承担相应层次责任。第三，国内管理咨询企业目前工作内容的主要依据是建设项目经济评价方法与参数，由于投资主体的变化，这套方法与参数对民间投资和境外投资的通用程度受到考验。民间投资和境外投资对投资利润率更为敏感，在资金的运营管理上更强调低成本和高效率。另外这些投资中的相当部分还存在着各式各样的制约条件，有些境外投资本身就带有投资领域的通行的游戏规则，根据投资者的要求及时调整自己的工作内容。因此，国内的管理咨询企业应该有计划地在各方面进行必要准备，以适应由投资主体变化出现的市场需求的变化。

3. 深化体制改革，建立现代企业制度

在我国具有代建制资质的企业，几乎都是隶属于某一个政府机关，有的甚至就是政府机构的原班人马，对外挂出一个具有企业性质的牌子而已。现阶段，这个明显带有垄断色彩的行为对于企业的发展有着得天独厚的效果，但对于企业的长期发展是相当不利的，行业的垄断限制了竞争。我们应该借鉴国外的经验，采用合伙人或股份制形式对企业作出体制改革，用现代企业管理的理念，深化企业的人事制度改革和分配制度改革，加强企业员工的凝聚力，以适应未来社会发展的需要。

4. 加强从业人员素质培养，增强企业核心竞争力

代建制企业属于“智力服务业”，它与其它产业的主要区别在于它的成果是在从业人的知识和经验和智力中产生的，为此从业人员的素质极为重要，这不仅要求从业人员有较高水准的专业知识，还要通晓有关法律、心理、社会及相关科学知识，要有较强的语言表达能力、敏锐的思维能力等，除此之外，还要承担法律和社会责任。国外对管理咨询执业人员管理较严，从事工程管理咨询上作的人必须具有执业资格注册证书。代建制企业应有完整的人员聘用、考核激励和培训计划。

参考文献

1. 国务院关于投资体制改革的决定，2004年7月。
2. 尹贻林、严孝砚：《政府投资项目管理模式研究》，南开大学出版社2002年版。
3. 孟宪海：《代建制相关问题之研讨》，载《建筑经济》2005年第12期。

Study on Substitute Construction System in Government Invested Projects

Yang Qing

Abstract: Construction Substitute System is an important measure of the market-based

reformation for the management model of public welfare construction project which our central government invests in. As a corporation in the project construction phase that the government selects qualified project management company, the corporation takes charge of free hand organizing and supervising in the whole process of the project construction and promotes the separation of the government investing project functions of “investment, construction, management and using” . Through specialized project management, the aims of controlling investment, increasing investment benefit and improving and ministration level would be achieved. Based on the management model and disadvantages of project which the government invests in our country, the problems in “Substitute Construction System” should be resolved urgently are analyzed and the relevant counter measures are put forward.

Key Words: government invested project; substitute construction system; project management; management mode; specialized construction management