

文章编号:1001-4179(2012)07-0102-05

代建制在水利工程中的实践及改进探讨

郭永成^{1,2}, 李建林¹, 程德虎³

(1. 三峡大学 土木与建筑学院, 湖北 宜昌 443002; 2. 武汉大学 水利水电学院, 湖北 武汉 430072; 3. 南水北调中线干线工程建设管理局, 北京 100038)

摘要:为完善水利工程代建制管理模式,在分析了我国代建制发展状况,以及当前在南水北调中线工程京石段中采用的直接管理、代建制、委托制 3 种管理模式的实践情况,针对实践过程中代建制存在的几个关键问题进行了探讨,提出了完善监督检查机制和代建制的法规以及合同范本建设,建立激励与惩处机制,加强对代建人资质的管理和积极培育工程项目管理公司等一些有建设性的改进措施。通过对代建制的具体实践和应用研究进行探索分析,为下一步在我国水利工程中推广应用代建制提供了借鉴。

关键词:代建制; 项目管理; 管理模式; 水利工程

中图分类号: TU723 **文献标志码:** A

“代建制”是控制建设规模、工期和投资的一种行之有效的管理方法。代建制最早起源于美国的建设经理制(CM制)^[1]。CM制是业主委托建设经理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。据统计,美国、加拿大的大型工程公司中代建制业务占 61%~85%。项目组织实施代建制运作在国际上已是一种通行的做法^[2]。所谓“代建制”是指政府投资项目通过招标等方式,选择相应资质的专业化项目管理公司或单位(即代建单位),代理投资人或建设单位负责项目的投资管理和建设实施的组织工作,严格控制项目投资、质量和工期,项目建成后交付使用单位的一种工程建设管理模式。2004 年国务院在《关于投资体制改革的决定》中要求对非经营性政府投资项目大力推行“代建制”^[3]。同年 11 月,建设部颁布了《建设工程项目管理试行办法》,使“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^[4]。2008 年 7 月,国家发展和改革委员会对全国实施政府投资项目代建制的进展情况进行了调查,在被调查的 47 个副省级以上地区中,已开始实施代建制的占 96%^[5]。本文

将结合代建制在南水北调中线水利工程项目的相关工作实践,探讨如何进一步加强代建制项目实践,提高代建水平,保障水利工程项目建设的顺利进行。

1 南水北调中线京石段的建设管理状况

根据国务院南水北调建设委员会印发的《南水北调工程建设管理的若干意见》,南水北调主体工程的建设采用项目法人直接管理、代建制、委托制相结合的管理模式^[6]。南水北调中线工程项目代建制,由项目法人南水北调中线干线工程建设管理局通过招标方式择优选择具备项目建设管理能力、具有独立法人资格的项目建设管理单位,对一个或若干个单项工程的建设进行全过程或若干阶段的专业化管理^[7]。项目管理单位在建设管理中的职责范围、工作内容、权限等在合同中进行约定。

南水北调中线京石段应急供水工程于 2003 年 12 月 30 日开工,2008 年 9 月 28 日建成通水^[8]。2005 年 9 月,我国水利行业第一个采取代建管理方式的项目——南水北调中线应急供水北拒马河暗渠工程通过公开招标选定了山西省引黄工程总公司为代建单位,

收稿日期:2012-01-10

作者简介:郭永成,男,讲师,博士研究生,主要从事水利工程方面的教学与科研工作。E-mail:yeh_guo@126.com

该工程全长 1.781 km,总投资 1.39 亿元。在京石段,完工的 7 个代建项目累计总长约为 25 km,施工合同金额约为 11.8 亿元。南水北调中线干线工程建设管理局直接管理建设的渠段长为 49.5 km,涉及河北境内的涿州市、涞水县、满城县部分及新乐县境内的工程^[9-10]。委托北京市南水北调工程建设管理中心负责建设的渠段长约为 78 km,涉及北京市境内的除惠南庄泵站、北拒马河暗渠工程以外的全部工程,委托河北省南水北调工程建设管理局负责建设的渠段长为 155 km,涉及河北省内石家庄、保定境内的部分工程。在京石段全长 307.5 km 渠段中,直接管理、代建制、委托制项目所占比例分别为 16.10%、8.13%、75.77%。

考虑到代建制在我国的实施还处于探索阶段,在京石段应急供水工程中选择 7 个标段进行试点工作,分别是:北拒马河暗渠工程、下车亭隧洞工程(代建 3 标)、坟庄河倒虹吸工程(代建 4 标)、沙河(北)倒虹吸工程(代建 9 标)、孟良河渠道倒虹吸工程(S17 标)、漠道沟倒虹吸工程(S18 标)和曲阳县段工程(S19 标)。通过公开招标选定了 3 家代建单位和 7 个施工单位。从实施情况来看,这 7 个标段的代建管理单位都能较好地按照代建合同约定,完成相关工程建设管理任务,代建效果较好。

采用公开招标方式选择代建单位,能够较好地通过市场竞争遴选出具有丰富实践经验和项目管理能力的代建单位,可以避免项目法人招聘新人、业务生疏和缺乏经验等诸多弊端,同时不存在工程竣工后人员安置问题,可降低后期运营成本。项目法人和代建单位通过合同约定双方的权利与义务,实现了监管和建管的有效分离,可有效地保证工程质量、进度、投资处于受控状态。相对于委托制建设管理模式,代建制能以合同方式较好地解决项目法人和建设管理单位二者之间的利益关系,便于项目监管^[8]。

2 当前代建制实践过程中存在的问题

代建制虽然对加强南水北调的项目管理起到了很好的推进作用,但由于缺乏成熟的经验和完善的管理体系,在实践中也难免会暴露出一些问题。

2.1 代建单位良莠不齐

当前我国的代建市场还处于发育期,代建主体少。许多代建单位的管理水平和工作成效与全过程代建工作的要求存在较大差距,在组织结构、人员素质、人员数量、管理方式、管理经验、信息平台等方面都不够完善^[11]。在南水北调工程投标中,欲从事代建工作的投标单位往往是以专业性咨询服务公司为主,真正从事过大型工程业主管理的代建单位不多,而有过类似水

利工程施工管理经验的单位则更少,尤其缺少经验丰富、管理水平高的代建企业。从很多企业而言,代建业务只是部分代建单位业务的一部分,甚至是附属业务,部分代建公司人员不够重视代建工作,代建管理人员的数量和质量与项目不配套。组织结构也不尽合理,人员的素质和能力不能满足要求,缺乏有实践经验的工程管理人员。在建设实施过程中,代建项目部人员职责分工不明确,工作流程不清晰,沟通渠道不畅通,信息不能共享,严重影响团队协作和工作绩效,管理工作往往难以达到预期的效果。虽然根据政府体制改革的要求,代建制单位形式上改制成为一个企业,但实质上,参与代建的单位好多是最近由相关的事业单位和企业联合组建的,政企不分、产权不明、责权不清的现象依然存在。

2.2 标段划分欠妥

南水北调中线干线工程线路较长,沿线的各类建筑物数量众多,涉及到地方各个部门,划分多大的标段进行项目代建是一个很关键的问题。从京石段试点的代建工程来看,项目投资均不大,最大的都不超过 2.6 亿元。因此,做好标段划分需注意以下几个方面的问题:① 标段划分要考虑工程地所属的地方政府的行政管辖范围,避免有跨县的标段。② 选取项目规模和投资大小要适当。合适的代建项目规模,能够保证代建单位的合理收益。从当前实践情况来看,取工程项目投资为 6~8 亿元较为合适,工程项目太小会导致代建管理费用较低,而代建管理是整个项目建设过程中周期最长、范围最广、管理责任最大的工作。过低的代建费将影响代建单位的积极性,难以吸引高水平管理单位和高素质专业人才为工程建设管理服务,从而降低了代建的工作质量。③ 所选工程技术难度也要适合代建单位。技术难度适中,才能最大程度地发挥代建单位丰富的专业管理水平。

2.3 责任与权利不明晰

从目前代建制在水利工程实施的情况来看,尽管代建单位和项目法人通过合同约定,界定了各自的责任、权利和义务,但是在实际操作中,代建单位管理设计、监理和施工单位相比项目法人直接管理的力度存在很大的差距,尤其是设计单位,因设计合同是项目法人和设计方单独签订的,代建方与设计方无合同关系,难以产生约束力,导致设计质量和进度难以控制。责任与权利不对等,许多需要决定的事代建单位定不了,仍需请示业主,因层层管理,造成涉及重大或突发的设计变更审核的周期过长。如地方政府提出的跨渠公路桥位置变更、大面积溶洞处理等问题对工程施工计划

和工程建设进度产生较大影响,在一定程度上影响了代建单位对项目的管理,也影响了代建单位积极性和主动性的发挥,进而影响到项目的顺利实施。项目法人应在更大程度上发挥代建单位的作用,赋予代建单位更多的管理权力,将更多的精力集中到监督、决策等投资人关注的问题上,使代建单位真正承担起“代业主”的建设管理职责。要依法界定委托人与代建人的权责,让代建人拥有真正意义上的自主权,成为独立的法律关系主体,按现代企业制度的要求开展项目管理业务,按合同要求对委托人负责,履行代建职责^[12]。

2.4 代建收费偏低

目前,绝大多数地方在实施代建制的相关文件中没有明确代建费的标准,收取代建费大多还是参照建设管理的收费标准,部分水利工程项目实行代建制的收费标准为工程项目建设管理费的80%~90%。但建设单位管理费并不包括代建单位必须支出的工资、税金以及应该获得的合理利润等内容,因此相对费率偏低,且各地收费也不一致,同时,相关文件中也没有明确设置代建费的取费下限,导致各代建单位在投标中出现无序竞争的现象,使代建管理费用一降再降。在南水北调试点项目中采取的是按国家发改委批准的投资概算中建设单位管理费计取,并采取固定报酬加浮动报酬分别支付的方式。固定报酬由招投标通过竞争确定,而浮动报酬=项目代建费用×浮动比例,浮动比例需要根据项目法人对代建单位的管理效果的综合评价结果确定,最高为20%。这种规定实际上确定了代建费用的最高限。代建费用采取的支付方式是:“合同签订后14日内支付固定报酬合同价的20%,合同价的75%按季度平均支付,剩余的5%待工程缺陷责任期满后14日内结清。”这里所指的固定报酬是指项目管理费中的固定部分,浮动酬金部分将在项目竣工移交后对代建单位的管理效果进行评价以后支付。由于国家概算批复的建设管理费用低,尽管招标时已经最大限度地按批复概算控制,但仍然不能满足代建单位的费用需要,一定程度上影响了代建单位在人员、设备等资源上的投入和工作积极性的充分发挥。

3 改进措施

3.1 完善监督检查机制

要改革现行建设管理机制,减弱代建制与现有建设管理体制的交叠。加强代建行业管理,建立代建单位诚信档案,并与政府相关部门互通,创造良好的市场环境。政府重点加强对代建单位招标过程的监督,以“公平、竞争、择优”为指导思想促进代建制市场的发

育和成熟。加强对委托人、代建人和有关参建单位的监督,做好代建项目工程质量、进度、投资和安全的全面考核,加强项目实施过程的监管^[13]。要杜绝委托人不予代建人真正的权力,在建设过程中对代建单位指手画脚,甚至指定承包商和材料供应商;也要防止代建单位利用各种机会变更建设规模、标准、内容和总投资等相关违规行为,对投标文件中承诺的拟投入的骨干建设管理人员,必须全部到位。总之,对代建项目进行过程管理与后评价,实现全过程、全周期管理,提高代建制的实施效果。

3.2 完善代建制的法规建设

当前国家和地方政府相继出台了关于代建资金管理、代建单位资格评审暂行办法等,但大多都是试行办法,涉及到招投标、合同等代建制的关键问题都显得有点力不从心,有待加强。故应在总结经验的基础上,积极加强代建制的立法工作,早日出台比较完善的代建制管理办法。通过立法明确代建单位的法律地位,对代建单位是仅作为项目管理者还是具有短时项目法人权利和责任的身份,应在法律上给予明确,并依此对后期项目代建过程各环节中代建人身份加以明确,据此讨论代建人的责、权、利。理顺代建单位与委托人、使用单位的关系,合理清晰地区分各自的责权利,进一步规范政府投资项目的代建过程。政府投资项目实施代建制的法律法规应当对项目监管、代建制实施范围、代建制主体的法律地位、代建市场的准入制度等作出明确规定。建立健全风险管理制度,防范代建风险,逐步建立代建制的工程担保制度和工程保险制度。代建保险制度还没有完全建立,如果按照代理合同,代建单位要承担突破投资的赔付责任,但若赔付金额过大,代理单位可能无法承受,需要有相应的保险制度转移赔付风险,这方面在我国还很少探索,也缺乏可操作的指导性文件。另外,根据国家《2007版标准施工招标文件》,监理单位作为建设方代表在现场全面负责质量、进度、投资和安全控制,存在监理职责与现场项目管理部的职责重合,故代建和监理的职责分工及代建项目的发展方向需要进一步完善和定位^[9]。

3.3 建立激励与惩处机制

当前所签订的代建合同普遍存在承担义务多、收费少、管理责任大、权力小等情况,不利于代建制的发展,过低的代建收费,不利于吸引高素质的代建单位参与项目管理,不利于提高工程项目的建设水平,不利于发挥代建制的优越性。因此,国家应制定统一的收费标准,建立和完善一套对代建单位管理效果的奖罚和考评机制。代建收费既要与工程量挂钩、与造价控制

相结合,还要根据工程的内容、难度和承担的责任,在政府指导价引导下由市场主体确定。严玲等提出了基于项目治理的代建人激励机制,包括内部激励机制与外部激励机制^[14]。内部激励机制包括基于项目所有权配置的风险分担机制与基于风险分担的报酬激励机制;外部激励机制则由代建人项目管理绩效考核机制与声誉机制构成。在实践中,对管理较好的代建单位应给予重奖,奖励重点为现场管理人员,并兼顾其后方总部企业利益,可鼓励其多参与水利工程后续代建项目^[8]。结合工程建设进展情况,分年度对代建单位进行认真考核,并将考核作为支付管理费的重要依据,同时也将考核意见及时反馈其后方总部。尤其加大代建收益中的浮动部分,浮动酬金应根据代建单位的管理效果综合评价结果,按节省的投资额的一定比例进行提取奖励。对未能按合同完成年度和最终建设管理任务的代建单位,项目法人应扣减或不给予浮动报酬。

3.4 代建的合同范本建设

当前全国还无统一的指导代建制的规范性文件,代建单位履行职责的法律环境尚不健全,在国家基本建设程序中无法律授予的地位,代建制与现行投资计划、预算下达、资金拨付、财务管理等有关制度的具体衔接,各地各部门做法不一致,比较混乱。要尽快出台规范的标准合同文本,代建公司提供的服务应完全根据业主的委托,以合同的形式来确定包括管理服务的工作范围、责任、管理权限、应得报酬以及需要承担的风险等^[13]。进一步明确项目业主的职责,避免出现越权干预代建单位的行为,并制定免责条款。建议在一些规模较小、技术难度不大的项目上尝试将主要管理权下放给代建单位,通过严格的履约担保制度对代建单位进行约束。通过提高合同范本履约保函的额度、企业资质等办法,提高代建单位的准入门槛,保证代建单位的综合实力。同时,强化落实代建管理合同中约定的代建单位管理设计合同的权利,并严格执行设计费用需代建单位签署复核意见后才能支付的措施。

3.5 加强对代建人资质的管理

通过资格管理与资信管理,建立市场准入机制。在我国现阶段从事代建管理的企业都还处于培育发展阶段,对项目管理公司尚无资质认定的标准。无论是从企业的自身需求还是从项目管理特征方面,咨询管理类企业作为代建人从理论上讲应是较优的选择。鉴于我国尚无统一的代建单位资质要求,可以从代建制的性质出发设计代建单位的资质,既要与代建管理的

要求相符,又要考虑到代建单位的履约能力。同时,可以适当调高代建管理费的标准,提高代建的准入门槛,让市场机制引导真正具有项目管理能力和竞争实力的公司进入代建市场。在一些地方政府已出台的《代建制试行办法》中,分别根据地方特点对代建人应具备的初始条件、注册资金和专业技术能力等做了相应规定,明确了代建人的资质管理单位。目前较为通行的做法是只要具备工程咨询、工程勘察、工程设计、工程监理、工程招标、造价咨询或房地产开发一级、工程总承包一级资质中的任一项即具备入门资格,借鉴工程项目管理资质标准作为准入门槛。如上海市试行初期批准了5家建设代理企业的工程建设管理资质,并在十几个市政工程招商项目上试行建设代理制,保证了代建制的顺利实施;北京市曾经推出“1+X”代建单位资质要求,即代建单位必须具备工程咨询的甲级资质同时兼有一项以上的其他与建设工程相关的资质(如工程招标、设计、监理、施工等)。参照当前各地的做法,代建人的资质管理可逐步过渡到由行业协会管理,上报政府管理部门备案,并定期审核。建立代建单位资质管理体系,制定合理的考评指标,对代建单位资质、信用、技术水平和资金状况、管理能力、抵御风险的能力等方面的评估,实施动态管理,为政府和投资管理公司招标和评标提供依据。

3.6 培育工程项目管理公司

在当前代建单位经验不够丰富、管理水平偏低的情况下,政府要加大对代建单位的培育力度,加强信息渠道的沟通,引导代建单位健康发展。在培育市场的同时,还应在一开始就建立规范的市场秩序,使代建人在有序的市场中良性竞争,保证市场得到有效监管^[12]。代建机构总体实力薄弱,服务范围比较狭窄,很多代建机构都是从原来的建设单位、工程咨询机构、建设监理公司、工程承包公司等转型过来,人员大多局限于工程现场的协调管理以及周边矛盾的解决处理,而在技术方案的确定、设计以及直接的工程质量、安全控制等方面的管理能力明显不足,特别是对于建筑功能专业性要求较高的代建项目。参照国外项目管理公司的做法,代建单位可以根据业主的需求,按自身的实力和能力,找准自己的市场定位,采用多种管理承包和项目管理咨询方式提供服务,细分管理服务咨询业务,可设立各种专业子公司,完成招标代理、拆迁代理、投资顾问等业务,形成代建管理的全方位、全过程服务。树立先进的管理理念,不断提高企业科学管理的水平。政府应鼓励成立代建制从业人员培训机构,制定相应的人员聘用、考核激励、培训计划,加大从业人员素质培养,积极培育工程项目管理公司,逐步建立成熟、规

范、竞争充分的代建商市场。

4 结 语

代建制是目前国际上比较盛行的政府投资管理模式,与我国现行项目管理体制相比,代建制具有明显的优势,是当前水利工程建设先进的建设管理模式。代建制在南水北调工程建设管理中作为一种新的尝试,取得了一定的成效,为南水北调的建设管理积累了丰富的经验。随着代建制的不断推行,一些新的问题将会不断出现,这需要政府相关职能部门、项目管理企业以及工程管理人员等各方面的共同努力,不断探索与完善,逐渐走入良性轨道,让代建制在我国政府投资项目管理中发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 尹贻林, 阎孝砚. 政府投资项目代建制理论与实务[M]. 天津: 天津大学出版社, 2006.
- [2] 王磊, 李娜. 关于代建制管理模式的探讨[J]. 南水北调与水利科技, 2006, 4(1): 62-64.
- [3] 国务院. 国务院关于投资体制改革的决定(国发[2004]20号)[EB], 2004. 7. <http://www.chinaero.com.cn/zcfg/xgflzc/07/37686.shtml>
- [4] 建设部. 建设工程项目管理试行办法(建设部建市[2004]200号)[EB], 2004. 11. <http://baike.baidu.com/view/435918.htm>
- [5] 尹贻林, 杜亚灵. 基于控制权的政府投资项目投资控制系统研究[J]. 科技进步与对策, 2010, 27(19): 103-108.
- [6] 国务院南水北调工程建设委员会. 南水北调工程建设管理的若干意见(国调委发[2004]5号)[EB], 2004. 10. <http://www.nsbdcn/n524903/n524940/n524941/25081.html>
- [7] 国务院南水北调工程建设委员会办公室. 南水北调工程代建项目管理试行办法(试行)(国调办建管[2004]78号)[EB], 2004. 11. <http://www.nsbdcn/n524903/n524940/n524941/25086.html>
- [8] 槐先锋, 王晓蕾. 代建制管理模式在南水北调中线干线工程建设管理中应用探讨[J]. 建筑经济, 2009, 30(S1): 6-7.
- [9] 季茂祥. 代建制项目管理在南水北调工程建设中的有益尝试[J]. 水科学与工程技术, 2009, 33(1): 68-71.
- [10] 赵运书, 付清凯, 王宁娟. 南水北调中线京石段应急供水工程的建设管理[J]. 人民长江, 2005, 36(10): 7-8.
- [11] 倪国栋, 王建平, 王文顺. 政府投资项目代建单位绩效改善研究[J]. 科技进步与对策, 2010, 27(19): 48-51.
- [12] 张银桥, 周卉. 代建制项目权责划分研究[J]. 科技进步与对策, 2009, 26(21): 138-140.
- [13] 董峰. “代建制”实行中的问题及发展对策[J]. 建筑经济, 2009, 30(4): 27-29.
- [14] 严玲, 赵华. 基于项目治理的代建人激励机制研究框架[J]. 科技进步与对策, 2009, 26(21): 13-17.

(编辑: 邓玲)

Practice and improvement of agent construction system in hydropower project

GUO Yongcheng^{1,2}, LI Jianlin¹, CHENG Dehu³

(1. College of Civil Engineering and Architecture, China Three Gorges University, Yichang 443002, China; 2. School of Water Resource and Hydropower, Wuhan University, Wuhan 430072, China; 3. Construction and Administration Bureau of Middle Route Project of South-to-North Water Diversion, Beijing 100038, China)

Abstract: In order to improve construction mode of agent construction in hydropower project, after analyzing the development condition of agent construction system in China and the current practical application of three management modes (direct management system, agent construction system and commissioning system) applied in Jingshi section of the Middle Route Project of the South-to-North Water Diversion, several key problems in the practical process of agent construction system are discussed, including the choice of the agent construction units, inappropriate bidding section division of the agent construction, unclear responsibilities, unclear rights and obligations of the agent construction unit, unreasonable agent construction cost and so on. Moreover, some constructive improvement measures such as the improvement of the supervision and inspection mechanism, the regulations and model contract construction, the establishment of incentive and punishment mechanism, strengthening the qualification management of agent construction unit, setting up and developing project management company are put forward. The results show that the practice and applied research of agent construction system can be helpful for further promotion and application of the system in hydropower project construction of China.

Key words: agent construction system; project management; management mode; hydropower project