

浅谈政府投资管理和项目代建制度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/204/2021_2022__E6_B5_85_E8_B0_88_E6_94_BF_E5_c41_204345.htm

「摘要」目前，随着政府职能的转变，政府投资工程建设阶段管理的低效率，越来越成为要着重解决的问题之一。部分城市在借鉴发达国家成功模式的基础上，结合我国国情做了积极的探索，取得了可喜的成效，其中“代建制”就是一种全新的政府投资工程管理模式。本文通过阐述当前我国政府投资工程项目管理的现状，结合实际工作经验进行了对政府投资工程项目“代建制”的初探。

前言 随着我国国民经济的发展，建设脚步的加快，工程建设在我国的国民经济建设中占据了越来越重要的地位，作为公有制占主体的国家政府投资工程在我们的社会生活中始终扮演着重要的角色。这样如何对政府投资项目进行有效的管理摆在我们面前，本文主要阐述目前我国政府投资项目管理与“代建制”的问题，以及我个人对这些问题的浅见。

一、政府投资项目管理及“代建制”的内容

(一) 政府投资项目管理的主要内容及特点 政府投资项目从政府投资资金来源和政府投资领域的角度来界定，是指运用政府财政预算资金和纳入预算管理的各类专项建设资金（基金）以及借用金融组织贷款等，对公共基础设施、社会公益事业以及需要政府扶持发展的产业技术开发等领域进行的固定资产投资。目前我国每年的全社会固定资产投资为三万亿元，近年来随着实施积极的财政政策、扩大内需等政策措施，政府投资数额急剧增长，每年“政府投资项目”占到约10%，达3500亿元左右。政府投资项目管理主要包括对投资项目的资金运用

、成本控制、投资项目质量和建设周期等方面的控制与监督，其目的在于保证政府投资能按预定计划实施，防止投资项目在实施过程中各种不良问题的产生，以确保项目能按预期的要求完成。政府投资项目管理具有以下三个特点：一是政府投资项目大多数集中在为社会发展服务，非盈利的公益性项目；二是政府投资项目具有一般项目更为严格的管理程序；三是政府投资项目更容易受到社会各界舆论的关注。（二）“代建制”的起源和定义项目“代建制”最早起源于美国的建设经理制（CM制）。CM制是业主委托一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。现在所推行的“代建制”是将项目建设人与项目使用人分离，由项目出资人委托有相应资质的项目代建人对项目招投标和勘察、设计、施工、监理等建设全过程进行组织管理，项目竣工后交付使用人的项目建设管理行为。而政府投资项目“代建制”，则是指政府委托第三方以建设期法人地位，对所投资工程进行专业化管理的模式。它形成了投资、建设、管理、使用相分离的权责明确、制约有效、科学规范的管理体制及运行机制。

二、我国政府投资项目管理现状及分析

随着我国投资体制改革的深入，政府投资项目的建设管理模式正由“建设、监管、使用”多位一体的模式向“投建管用”职能分离的模式转化。改变长期以来我国各级政府对直接投资的项目管理方式实行“财政投资，政府管理”的单一模式，这就造成了以下几个主要方面的问题：1 政

府投资项目管理水平较低，工程质量难以保证。政府投资项目种类较多，有的工程具有很强的专业性，也有很强的综合性，建设过程中需要进行质量控制的环节很多，非专业部门管理效果不佳，工程质量难以保证。同时政府部门往往是上一个投资项目，就组建一个临时的基建班子或建设指挥部，由于缺少管理专业人员，加上没有管理经验的积累，造成建设管理水平相对较低。

2 政府投资项目的建设标准及投资规模难以控制。目前的政府投资项目建设缺乏投资和建设的各自规范主体。由于投资和建设的主体基本上合二为一，相应就缺少了投资约束机制，造成政府对项目建设过程也缺乏有效的外在管理和制约手段；而政府投资项目特别是公益性项目资金主要来源于政府财政性资金，资金是无偿拨付和使用的。因此，政府投资项目往往会出现预算超概算、决算超预算、投资超计划的“三超工程”现象，建设单位的“投资饥渴症”难以遏制，使本已十分紧张的政府财政资金更加“雪上加霜”。

3 政府投资项目的投资决策机制不够完善。目前我国政府投资项目决策的科学性受到较大的影响，主要原因是政府投资项目的决策机制不完善。决策机制直接影响投资决策的质量，而投资项目决策在整个项目周期中至为重要。而目前我区政府投资项目决策方式与我国现有的投资项目决策方式基本一样，其主要表现为：个别领导说了算，善于争取多要点，形象工程突破程序加紧干，资金不足普撒胡椒面。这样的决策往往会造成工程决策拍脑袋、工程上马拍胸部、工程烂尾拍屁股等现象。

三、针对政府投资项目管理的
问题提出“代建制”策略为较大改善和解决上述存在的问题，为了进一步提高政府投资效益，规范和完善政府投资项目

从决策、建设、资金计划安排到竣工验收的全过程管理，保证政府投资项目的质量，笔者认为可以从多个方面着手，本文仅以“代建制”为切入点重点论述，具体在项目实施阶段可采取如下措施：1 代建项目的确定，即必须采用代建的适用范围。凡建安工程投资在规定额度以上且市财政性资金投入在规定额度以上、建设单位没有自行管理建设能力的建设项目，可要求必须当实行代建制。2 代建的形式。可采取两种代建形式：全过程代建，即代建单位根据批准的项目建议书要求，对工程的可行性研究或初步设计及建设管理至竣工验收实行全程管理；阶段代建，代建单位根据批准的初步设计，对项目建设管理至竣工验收实行阶段管理。3 实行代建合同管理。代建单位的产生引入了竞争机制，除个别特殊项目由政府指定外，均需通过招投标方式选择代建单位。代建单位确定后，建设单位应当和代建单位签订项目委托代建合同。明确代建项目的范围、形式，双方的权利、义务等法律关系。同时建立健全了重大政府投资项目稽察制度。4 奖励与处罚。应采取适当激励机制来提高代建单位工作积极性，如工程包干有节余，代建单位可分成，其中市政府投资节余部分可有适当比例由代建单位留成。如决算投资超过包干基数，超过部分由建设单位和代建单位各承担相应比例费用。但因代建单位原因，造成工期拖延的予以罚款。四、结束语“代建制”使项目管理技术、管理手段、管理思想更专业、更先进；政府不用组织相应的管理机构，能够有效地防止公务员队伍膨胀；通过市场的方式转移项目建设费用超支的风险。政府不介入具体的经济活动，既符合国际惯例，有利于维护正常的市场运行秩序，又可有效地杜绝公务人员产生腐败

。因此，实行项目法人制、推广项目“代建制”是社会主义市场经济发展的必然要求，是政府投资项目建设管理体制改革的必然趋势。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》天津大学出版社，2006 2 石明《项目管理实务》东北大学出版社，2004 3（美）杰克。吉多，詹姆斯P.克莱门斯《成功的项目管理》机械工业出版社，1999 4 尹贻林，阎孝砚《政府投资项目管理方式改革研究》南开大学出版社，2002 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com