

大型建设项目的代建制管理模式 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/235/2021_2022__E5_A4_A7_E5_9E_8B_E5_BB_BA_E8_c41_235284.htm

2002年2月建设部在南宁召开关于建筑市场整顿规范会议，各方面专家认为我国政府投资工程管理方式最大的问题是投、建、管、用交叉，混为一体，缺乏相互之间的制约机制。新的思路是，按照“建管分离”和专业化管理的原则，确立责任主体。既可以由政府设立专门机构如工务局，直接组织政府工程的实施；也可以组建项目管理公司等，实行代建制。之后，许多城市纷纷试行建设项目的代建制管理模式。然而，我国的项目管理研究起步较晚，实践中的管理模式也比较单一，对代建制的研究更少。结合上海轨道交通M3北延伸工程（以下简称M3）试行代建制管理模式的初步经验，对代建制管理进行较深入的探讨。

1 我国大型建设项目的传统管理模式

大型建设项目具有规模浩大、系统性强、技术复杂、专业多且专业化程度高、投资大、工期长等特征；同时，项目建设多，如M3的相关单位多达15个，加上军队、机关、企事业单位和居住用房的拆迁，需要大量的外部协调工作。对于国家或地方政府，大型建设项目往往是重点工程，项目建设与政治的关联度较大。因此，在我国以往的大型项目的建设过程中，传统做法是建立工程项目指挥部，作为政府的项目业主，负责对项目的全过程管理。指挥部管理模式对项目建设的最大贡献在于降低了工程协调难度，缩短了项目前期时间，对保证项目建设工期起了巨大的推动作用；且在调动地方的人力资源服务重点项目、保证工程质量等方面，也起到了重要作用。然而，

指挥部模式存在多种弊端：1) 管理成本太高，包括交易成本和内部组织成本。由于指挥部是临时成立的，所以对建筑市场和参与各方，如设计、施工、材料供应单位了解不多，对基建程序不够熟悉，所以指挥部的运行过程就是项目管理的熟悉过程，逐渐形成独特的管理模式，在收集信息、签订合同以及监督合同执行等方面的交易成本很高；另一方面，指挥部的人员都是从各单位转调或从社会上招聘的，人员素质往往达不到高水平工程管理的要求，并且由于人员相互之间没有配合，指挥部人员需要磨合的过程，并且工程结束后，需要安置指挥部人员的工作，又需要大量的成本，所以内部的组织成本很高。传统指挥部的人员基数大，如宝钢一期指挥部人员超过1000人，浦东国际机场高峰人员近200人（不包括各专业分指挥部人员）¹⁾，因此指挥部模式的管理成本很高。2) 责任不明确。指挥部的领导小组往往是由政府领导兼任的，不是真正的项目管理人，有关项目的信息都是从汇报中得到，这样，领导对项目无法控制，也无法对项目进行负责，而现场管理人员不是组织上的责任人，也不需要工程负责，最终没人对项目负责。3) 指挥部对项目的主动管理较少。由于人员是临时组成的，对工程技术和系统没有充分的了解，所以无法对项目设计进行优化，指挥部与设计、施工单位存在明显的信息不对称，只能被动监督。指挥部模式是计划经济的产物，在计划经济时期，建设项目是为了满足国民生产的基本需要，项目建设的最终目标是满足综合功能，即质量要求，而项目投资和工期往往突破预定目标。在这种大环境下，指挥部的主要职能是按照设计图纸组织施工，将图纸的内容变成现实产品，而缺少投资和进度控制的压力和

动力。2 国外项目管理模式分析 项目管理模式与一个国家的经济体制、建筑市场化率和投融资主体密不可分。经济发达国家的私有化程度较高，建设项目包括许多大型项目是由私人作为投资主体，并且建筑业的市场化程度较高，如市场化率较低的日本也达到80%。加之发达国家建筑市场中的中介机构非常完善和成熟，专业咨询服务多、内容很细、信用好；建筑业的工程保险、担保体系非常健全。在这种市场环境下，业主的投资和质量目标的风险大大降低，业主在不同的工程阶段委托不同的专业项目管理公司协助自己做好项目管理，形成项目一体化管理。因此，国外对项目管理模式的研究主要从项目的承发包出发，发展不同的管理模式，以改善项目的质量、投资和进度目标；总体来说国外的业主项目管理普遍采用“他人控制”原则，业主的项目管理组织是弱势引导，而国内的业主项目管理组织却是采用强势控制，至少从业主心理上来说是这样的。在美国，直至二十世纪60年代，项目建设管理模式比较单一，即采用传统的设计-招投标-施工（DBB，Design-Bid-Build）方式，“随着70年代初项目造价增加和工程延期越来越频繁，迫切需要采用新型的承发包模式和技术加强项目的全过程管理”〔2〕，各种项目管理模式应运而生并迅速被社会接受。目前，主要的承发包模式有建设管理（CM，Construction Management）、项目总承包（DB，Design-Build）、和DBB三种模式。。DBB模式：是专业化分工的产物，业主分别与设计和施工承包商签订合同（图1），建设程序采用设计全部完成后，进行招投标，然后进入施工，各阶段相互搭接安排紧凑，便于质量控制，

但建设周期长、设计可施工性差、早期无法确定工程造价、组织管理风险大是该模式固有的缺点。CM模式：CM模式首次在1966年应用于世界贸易中心建设（Scott, 1986）。该模式分为agency CM和at-risk CM两种方式，前者是业主分别与设计、施工承包商和专业管理公司签订合同（图2），专业管理公司协助业主进行设计优化和施工管理，不对投资负责；后者的不同之处在于专业管理公司需要对施工的最大保证费用（GMP, Guaranteed Maximum Price）负责，并承担风险。CM是基于快速路径法（Fast Track），通过设计与施工的充分搭接，在生产组织方式实现有条件的“边设计、边施工”，缩短建设周期。对工程造价的降低也有一定的促进作用，统计资料显示，CM比DBB加快施工进度达6%，加快招投标进度达13%，降低造价达15%。DB模式：起源于60年代，业主与设计 and 施工的联合体签订合同（图3）。DB的出发点在于促进设计和施工的早期结合，提高设计的可施工性，有利于降低工程造价和缩短工程进度。统计资料显示，DB比DBB加快施工进度达12%，加快招投标进度达33%，降低造价达6%；DB比CM加快施工进度达7%，加快招投标进度达23%，降低造价达45%。根据国外对以上三种管理模式的应用实践，大中型项目采用CM模式和DB模式较多，而小型项目采用DBB模式较多，但不能说三种模式中哪一种占绝对优势，需要结合项目业主情况、项目及环境情况和项目目标要求，选择合适的管理模式。CM模式和DB模式都需要有丰富项目管理经验的公司负责项目管理，CM模式的管理者一般由设计公司转变而来，而DB模式的管理者一般由

承包商负责项目管理工作。3 大型建设项目的代建制管理模式随着生产力的发展，用于项目建设的国有资产要求恢复资本职能，要求项目投资实现最大收益，要求项目以更少的投资、更短的工期、更大的功能满足为目标。而由于指挥部自身的固有缺陷，很难实现上述要求，因此迫切需要探索一种符合中国国情的建设管理模式，以改变现有的建设管理落后局面。由于我国一直以来形成的强势业主的历史和现实情况，如以前每个单位都有基建处这一职能部门，在全国各行业形成“大而全、小而全”的局面，项目建设都由业主负责总体管理。导致的直接结果是，设计和施工是为业主打工，设计与施工联系很少，出现设计者不懂施工，施工者只管按图施工，而两者都缺乏全局项目管理的能力，或项目咨询的能力；另一方面，导致我国建筑市场的参与者都是分散的实体，没有综合管理实体，市场内容单调，反过来说，为做好大型建设项目的管理，我国仍需要强势业主。这种国情不同于国外的建筑市场，国外的各种管理模式并没有相应的国内市场环境，因此，探索强势业主的新型管理模式是我国项目管理改革的一种可选择方向。代建制就是适应这种要求的一种管理模式。

3.1 代建制的含义

代建制意为代理建设制式，即由具有独立法人资格的专业项目管理公司代理业主行使业主的项目管理任务的一种制度形式。项目管理是融合工程技术、经济、法律、管理的综合性工作，业主不具有相应的综合知识，因此与设计、承包商之间存在明显的信息不对称，若由专业项目管理公司代理业主，就是采用“他人控制”原则，利于提高管理绩效。

3.2 代建人与业主的权利划分

国内代建制在上海市首先被采用，是基于建设体制中的投资、建设

、运营和监管“四分开”的思想提出的，也是国有资产管理的改革方向。作为项目管理者 的 代 建 人 ， 与 作 为 投 资 主 体 的 业 主 分 离 ， 业 主 负 责 投 融 资 ， 代 建 人 负 责 建 设 管 理 。 为 保 证 责 权 利 统 一 ， 业 主 和 代 建 人 必 须 进 行 权 利 划 分 ， 使 各 方 的 激 励 与 约 束 相 统 一 。 从 资 产 所 有 权 看 ， 业 主 具 有 资 产 的 归 属 权 、 使 用 权 、 控 制 权 、 收 益 权 和 处 置 权 ， 在 代 建 制 模 式 中 ， 需 要 将 业 主 的 部 分 权 利 转 移 到 代 建 人 ， 即 将 资 产 的 控 制 权 从 所 有 权 中 分 离 ， 由 代 建 人 控 制 资 产 的 转 化 ， 使 建 设 项 目 形 成 新 的 产 权 结 构 ， 即 代 建 人 具 有 与 勘 察 设 计 、 施 工 承 包 商 的 依 法 招 投 标 、 合 同 谈 判 签 订 权 、 付 款 控 制 权 、 关 键 （ 重 要 ） 设 备 、 材 料 确 定 权 、 合 同 索 赔 权 等 ， 当 然 为 减 少 代 建 人 的 机 会 主 义 行 为 对 业 主 产 生 的 投 资 风 险 ， 业 主 应 对 上 述 代 建 人 行 为 具 有 否 决 权 ， 以 维 护 业 主 的 所 有 权 。 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