

浅析代建制与其他建设模式的关系（一）投资建设项目管理
师考试 PDF 转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/520/2021_2022__E6_B5_85_E6_9E_90_E4_BB_A3_E5_c41_520663.htm

摘要：要使代建制真正发挥作用，首先必须搞清楚两个问题。一是为防止在贯彻执行的过程中“代建制”被变形，各建设主体应首先搞清楚什么是代建制；二是如何解决国家出资项目长期存在“工期马拉松、投资无底洞、质量无保障”问题。为此本文认为，需要将代建制以“初步设计批准”为界分为两阶段进行，并在实施阶段为重点开展代建制。实施阶段国家应以目标责任制、风险索赔制和履约担保制为主线，对工程建设过程实施动态控制；国家作为委托方，委托社会专业化项目管理单位，改变传统的由建设指挥部向使用单位负责的管理模式，改由代建单位向国家负责，确保国家投资资金得到有力控制；在实施阶段，使用单位应负责项目建设的外部环境，包括建设用地、用水、用电等资源提供问题；代建单位可以自营设计、监理、招标代理等业务，但不宜自行承担施工和采购任务，以提高自己的履约能力，合理转移风险；国家投资管理部门为了保证国有资金得到合理利用，避免不正常的流失，就负责代建单位的选择、项目功能设计与变更的审查认定、建设资金的管理和工程项目的验收等工作。为了加深对代建制的了解，文章进一步介绍了代建制与其他几种相关的建设模式的关系。

1、建设市场与代建制 理论上的建设市场应该是：需方首先提出建设项目的功能要求，建方作为供方向需方提出满足项目功能要求的报价，得到需方承诺后，建设合同形成；实际上建设项目的主体情况很特殊、也

很复杂。例如在一个水利工程项目中，地方政府作为需方提出了建设项目的功能要求；但没有建设资金，它需要国家资金进入，于是需方的所有权（资方）和使用权（用方）会发生分离。目前，国家出资方式有两种。一种，国家资金以资本金注入方式援助地方政府，地方政府仍以独立的需方组建建设单位；另一种，随着国家投资体制改革的实行，国家资金可以以投资方式进入非经营性政府投资项目中，国家将作为资方、地方政府作为用方合作成为项目的需方，并委托社会专业化项目管理单位组建建设单位。为了区分由地方政府部门作为独立需方组建建设单位的传统指挥部模式，我们把后者称作代建制。因此代建制具有如下特点：1) 资方是国家，需方分离为用方和资方。2) 建方是社会专业化项目管理单位，被称作代建单位。

2、代建制的探讨

目前，国家希望通过建立代建制，来解决其出资项目存在的“工期马拉松、投资无底洞、质量无保障”问题，但在如何建立代建制的问题上，还有很多问题需要进一步的落实和探讨。如代建制下谁是委托方、从什么时候开始、是否需要分阶段进行、各阶段的目标和任务是什么、如何划分建设各方的责权利等等，这些问题不探讨清楚，其他问题就不能迎刃而解，最终还是回到这些问题上来。下面分阶段就这些问题谈点看法：

2.1. 国家资金开始投资至项目初步设计批准为止

使用单位必须认识到：当项目建设需要实施代建制时，为了让代建单位在实施阶段更好地控制风险，国家资金最早可以在项目立项批准时开始介入，最迟可以到初步设计批准。因为，施工图设计必须由代建单位负责实施，以便代建单位能够协调设计与施工的矛盾。当国家资金需要在初步设计批准前介入时，确

定项目造价、工期和功能的任务可由代建单位来完成，但此阶段的重点是保证项目功能满足使用方的要求，因此由项目使用方委托代建单位来实施更合理一些|百考试题|。由于此委托由代建单位向使用者负责，所以工程造价有可能会处于失控状态，国家应通过建立目标责任制来作为控制造价的措施。如：在委托合同中明确对代建单位进行奖罚考核，奖罚额度可以按超过上一阶段目标值的10%-30%来控制，此奖罚的对称性体现了合同双方的公平性，同时也保证了各建设主体各自的利益。由于这次对目标值的预计节省，不是真正意义上的节省，所以奖罚比例不宜过高。但是，由于代建方为降低项目实施时的风险，希望最终的初步设计预算留有余地，所以，奖励作用较小，形成的初步设计预算可能会偏高。因此在项目初设批准后，国家应通过招投标重新确定代建单位，并通过比较标书中的工程师预算来重新选择代建单位，这一措施可以消除导致工程预算偏高的一些消极因素，促使代建单位在目标责任制的作用下降低工程预算价格。事实上本阶段不存在“工期马拉松、投资无底洞、质量无保障”问题，因此可以由使用方按照国家资金介入前的建设模式进行，即由使用单位按照项目管理制的要求委托工程建设咨询单位来完成。这样既可以简化程序，提高工作效率；同时能使得在有限资金下实现项目功能最大化。国家可以采用“先借后给”的支付方式，并按照“估算控制概算、概算控制预算”的原则，审查初步设计，不符合这一要求的初步设计有权不予支付建设资金。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