

涉水建筑工程代建单位的风险及措施（二）注册建筑师考试
PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/546/2021_2022__E6_B6_89_E6_B0_B4_E5_BB_BA_E7_c57_546174.htm

3、征地、拆迁、移民等政策处理风险

3.1 政策处理风险分析

征地、拆迁、移民等政策处理是工程建设最基本的前期工作，也是一项政策性很强的工作，所以通常把这项工作简称为“政策处理”。由于政策处理工作的复杂性和艰巨性，通常需要借助于政府或执法部门的力量才能顺利完成。新的征地拆迁管理办法出台后，强调以人为本，很多项目因为处理不好各方面的利益关系而被迫停工。总投资上百亿元的项目，因为几户人家、甚至几个人的利益（或许是不合理要求）没有得到满足，开工日期一拖再拖。不仅影响建设工期，也严重影响工程的总投资。在现有建设管理体制下，政策处理是资方（政府、也是使用单位）的责任。各地政府都有常设的专门机构拆迁、安置办公室，往往属下有拆迁公司。城镇范围内的建设项目，资方或法人往往将拆迁工作交由拆迁办、拆迁公司办理，或与他们协商办理。水利水电工程有专门的征地移民管理办法（国务院颁发），广东、湖南等省还制定了相应的管理条例、设有专门的省级机构。三峡、南水北调等大型水利工程专门制定征地移民管理条例，报国务院批准后实施。足见涉水工程征地、移民工作之艰巨。一些地方政府制定的代建制暂行规定没有明确政策处理应该由哪一方负责，《浙江省政府投资项目实施代建制暂行规定》第十二条、第（一）款规定，征地、拆迁是代建单位的义务，在网络上能够检索到的暂行规定中，只有郑州市的规定明确征地拆迁由使用单位负责，

征地拆迁费用由地方财政部门直接拨付给使用单位。代建单位是从事技术、管理服务的中介机构，法律上不具备强制执行力，对被征地、拆迁的居民缺乏影响力、威慑力。另一方面，由于代建单位不是出资人，被征地、拆迁的居民往往会要价较高（不是你自己的钱，为什么不多给我一点儿呢？），难以协商。

3.2 政策处理风险对策 承担征地拆迁移民风险

，是代建单位力所不能及的，需要以资方为主的建设各方客观地面对风险，并合理处置。

（1）资方自担风险 即出资政府自行组织征地、拆迁，完成后净地交给代建单位，开展代建工作。对于涉水工程建设项目来说，最明智的处理办法是采用两段式代建，初设批复前为第一阶段，初设批复后为第二阶段。征地拆迁移民工作由资方自行组织完成。“政策处理”由“政策制定者”——政府来处理是最合适的。

（2）转移给项目所在地政府 如果出资人、使用人都不是项目所在地的政府，资方（往往是上级政府）可以委托项目所在地政府处理。尽管是上级政府对下级政府的委托，但不是当地政府份内的工作，所以不能以行政指令的方式下达任务，而需要按照市场规则委托下级政府组织处理，并支付相应的费用。即资方转移风险，支付风险管理费用。

（3）转移给代建单位 委托代建单位承担，如浙江省的暂行规定。在这种情况下，如果政策处理的工期和费用都按照传统的方法进行设计、计算，则代建单位往往难以按计划完成任务。如果超支、超期，代建单位也很难实质性地承担起责任，如设计总投资120亿元的浙能乐清电厂，因政策处理受阻，延期开工，如果实行代建制，工期延长的责任如何量化，直接损失也没有哪家代建单位能够承受。另一方面，按照高风险、高受益的

市场规则，代建单位因为没有获得风险受益的权利，从理论上讲也不应该承担这么高的风险。如果费用、工期放得较宽，则资方的风险管理成本过高，难以接受。为此，本人认为涉水工程的征地拆迁移民工作不宜交由代建单位承担。如果一定要这样做也是可以的，建议将该项工作的费用、工期设为暂定值，参照Fidic条款，明确超支、超期的责任及索赔条款，处理成本往往会增加。

4、财务风险及防范措施对代建单位而言，多数风险都将转化为财务风险，一旦财务上承担不了风险损失，将面临更严重的制裁或惩罚。此处所述财务风险是指财务上面临的直接风险，不包括其他风险转移的经济风险。受政府委托的代建企业，没有可以独立采用的防范财务风险的措施，而只能通过政策、合同的保障和约束，避免出现不必要的矛盾和风险。

4.1履约担保风险

(1) 履约担保金的比例过高，代建单位难以承受 代建单位多数是咨询机构，注册资金一般在200万元~500万元，政策要求的最高额是800万元。要求这样的单位出具工程总投资5%~30%的担保金（只有武汉市规定5%~10%，其它规定10%~30%），显然是困难的，涉水工程规模大，其代建单位尤为困难。以项目总投资3亿元、工期两年的水利工程为例，需要履约担保金1500万元~9000万元，代建费的上限仅为810万元。就算代建单位能出具这么一笔担保金，两年之内就没有能力再承接其它项目了。这样的人均产值、单位效益，恐怕只能录用民工兄弟了。

(2) 担保内容与合同标的物不相符 代建合同的标的物是工程项目的代建服务和相应的代建费，而不是工程建设及投资。需要担保的是代建单位的履约能力，即代建服务能力，而不是工程建设能力和对建设资金安全的保障能力

。多数地方政府制定的暂行规定明确建设资金不直接进入代建单位的帐户（郑州市的规定除外），要求那么高的履约担保金是没有必要的、不公平的、也是不可行的。传统管理体制下，指挥部、筹建处可以扩大规模、追加投资、延长工期，工程质量也没有保障。造成这种局面的原因是多方面的，不仅是建设管理体制、建设管理者责任心、技术水平、管理水平的问题，可能还有配套政策、技术标准等其它原因。推行代建制后，政府把所有的风险完全转嫁给代建单位，把代建制、代建企业看作灵丹妙药，指望彻底解决建设过程中的所有问题，恐怕是不现实的。建议本着公平、公正原则，并参照国际惯例和Fidic条款，将担保责任与合同标的物统一起来，履约担保金调整为代建费的10%。

4.2收费低，风险与利润不对称 多数规定明确代建服务费从建设管理费中支出，一些地方的“管理办法”规定取建设管理费的70%~90%。现有建设管理模式下，建设管理机构如指挥部、筹建处的人员多数是临时抽调的，编制、岗位都在原单位，指挥部承担的是部分成本。而代建单位除了承担员工的工资、福利外，还要为员工支付四金，考虑员工的发展、企业的凝聚力等等，承担的是完全成本。有些地方的暂行规定明确规定“代建单位不得承担代建项目的勘察、设计、施工、监理任务”，代建单位收取的只是正常服务费，而承担的任务却有很高的风险，所获得的利益与所承担的责任、风险不对称。建议允许并鼓励有资质、有能力的代建企业在法律、政策许可的范围内，提供可研、设计、监理等技术、管理服务，扩大代建企业的生存、发展空间，资方按照标准、规范和合同要求进行监管、验收。

4.3处罚与奖励不对称 奖惩及风险分析适用于全

过程代建，如采用分阶段的代建制，则适用于第二阶段，不适用于第一阶段的代建。（1）奖惩不对称 节余奖励的比例一般在10%~30%不等，郑州市规定为50%，有些规定设置了上限，如浙江省规定上限为200万元。超支、超期的处罚比例50%~100%不等，没有设定上限。奖惩明显不对称。（2）惩罚力度大，难以操作 根据浙江省的暂行规定，超支在总投资10%之内的，不得提出调整的要求，超支部分由代建单位承担，相当于处罚100%，没有上限。事实上，如果各方面都共同努力，各因素都考虑周到，并且没有不可抗力发生，一般不会超支10%以上。但毕竟不确定因素很多，超支3%以内是很可能发生的。超支往往是非人为因素，包括子让因素、社会、经济、环境因素综合作用的结果，一般不是代建企业单方面造成的。责任和风险由代建企业独家承担，是不合适的。仍以3亿元总投资为例，超支3%为900万元，这是不允许要求调整的，对于政府可能是小数目，但对于代建单位来说，超出了注册资本、超出了该项目代建费，可能是无法承担的重担。建议超支部分要进行评估分析，非人力因素造成的投资予以追加。人为因素造成的超支分清责任，合理分担。应该由代建单位承担的予以处罚，罚金以代建费为上限。（3）奖励政策与现行政策相悖 根据财政部《基本建设财务管理若干规定》（财基字[1998]4号）文件精神，非经营性项目实行投资包干责任制的，其包干节余按投资来源比例分别用于归还贷款和进行分配。其中，国家财政性投资形成的节余，30%上交同级财政部门，20%上交主管部门用于基本建设投资管理方面的支出，50%用于项目管理公司的分成收入。只有郑州市的奖励比例与之相符，其它规定都明显与该政

策相悖。建议在项目后评估中对投资节余进行分析评估，由于代建单位管理、服务而节约的投资、缩短的工期，资方给予奖励。奖金的分配方案与财政部文件精神相一致。

5、其它风险及防范措施

5.1市场风险

涉水工程一般规模大、工期长。在漫长的建设工期中，市场供求关系千变万化，如我国近年来的钢材价格、水泥价格、煤炭价格等。在各地制定的暂行规定中，只有少数地方政府规定允许调价，并且仅限于国家统一调价，如海南省。建议代建合同包括调价条款，降价节余归资方，涨价超支也由资方承担。如果签订固定价格合同，代建单位应及时与主要设备、材料供应厂商签订供应协议或合同，转嫁市场风险。

5.2各方协调风险

工程建设过程涉及方方面面，尽管有法律、法规、标准、规范、合同约束着各有关部门、单位、个人，但实施过程中，代建单位难免要到处协调、求人，难度相当大。这是代建企业的工作和必须承担的风险。为了做好代建工作，代建企业应注意培养、引进既懂技术、经济，又懂管理、法律的复合型人才。另一方面，代建费用也不宜过低，否则代建单位留不住高层次的复合型人才，代建制难免走向监理制的老路。

5.3投资融资风险

尽管改革开放以来，我国的社会政策环境一直在改善，但至今仍存在着监管不力、政策多变的弊端。投资能否及时到位不仅取决于出资方政府，很大程度上取决于国家宏观政策，包括产业政策、财政政策、金融政策。多数地方政府规定，重大政策变化引起的超支、超期可以调整，但对代建单位遭受的损失，如资金积压、人员闲置等，没有相应的补偿规定。建议在合同中，明确资方力争建设资金及时到位，如果不能及时到位，责任由资方承担；并对代建单位由此遭受的

直接经济损失给予补偿。6、结语代建制是对我国传统政府投资管理模式和建设管理模式的改革，它的推行将有利于解决“投资无底洞、工期马拉松、质量无保障”和工程建设“有一次教训、无二次经验”的问题；有利于对政府投资的有效控制和监管、减少政府临时机构及临时人员、提高政府效能，有利于遏制腐败，从制度上保障干部的安全；将建设管理经验转变为技术财富，提高建设市场的总体管理水平，是建设管理市场的一项重要改革举措。代建制的推行，需要一系列配套政策的保障，而任何一项政策的贯彻执行，都需要相关各方的积极相应和参与。这就需要制定的政策科学合理、公平公正，使利益相关各方机会均等、责权利均衡、风险与受益对称、奖励与处罚对称，各方在参与过程中，承担义务、责任、风险的同时，获得相应的效益。一项成功的政策不仅应具有权威性、可操作性，而且还需要具备可持续性。代建制将使政府部门从项目建设的微观管理中解脱出来，主要精力投向宏观控制、战略决策、监督管理等方面。当项目采用代建制时，项目后评估显得尤为重要，一些奖惩结论都要等出资方政府委托独立的中介机构进行咨询评估后（后评估）才能最终明确，并付诸实施。代建制的成功推行，需要代建企业不断产生、发展、壮大，形成充分的市场竞争态势。代建企业是中介服务机构，缺乏传统建设单位所具有的投资追加权、决策权和强制力，在代建过程中将面临许多风险，其生存和发展不仅需要自身努力，更需要政策保障。本文所述的风险防范措施，多数不是涉水代建企业单方面能够实施的，需要政府协调各方关系、兼顾各方利益，需要法律、制度、政策的保障。百考试题推荐：百考试题注册建筑师

最新考试辅导课程免费听 > > > 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