

探索完善工程代建制提高政府投资项目效能

Explore and improve the construction agent system to improve the efficiency of government investment project management

董玉洁

Yujie Dong

唐山市丰南区住房和城乡建设局 中国·河北 唐山 063300

Tangshan Fengnan District Housing and Urban Rural Development Bureau, Tangshan, Hebei, 063300, China

摘要: 由于在制度和落实力度等方面的因素, 在工程代建制的施行过程中存在有不少的问题, 为了能够更好的提高政府投资项目的管理效果, 完善代建企业的核心能力, 需要去积极探索相应的解决办法, 本文即以此为核心来进行探讨。

Abstract: Due to the factors in the system and implementation, there are many problems in the implementation of the project agent system. In order to improve the management effect of government investment projects and improve the core competence of agent construction enterprises, we need to actively explore the corresponding solutions. This paper discusses this as the core.

关键词: 工程代建制; 政府投资项目; 管理效能

Key words: engineering agent system; government investment project; management efficiency

DOI: 10.36012/etr.v2i9.2697

1 前言

随着我国经济的飞速发展, 我国人民生活水平直线提高, 而与此同时全社会对于公共工程和公共产品的需求也逐渐增长, 在此背景下我国开始实行工程代建制模式来对工程建设进行管理。所谓代建制, 就是指在我国社会主义市场经济飞速发展, 社会各项分工逐渐细化以及其管理工作逐渐专业化的背景下, 为了能够更好的适应新型管理技术和管理体制而实行的一类工程建设体制。通过工程代建制度, 我国可以有效的从计划经济平稳高效的转向市场经济, 并积极参与到国际工程建设市场中。就目前来看, 工程代建制在政府投资项目中有着非常深入的应用, 对其进行探索和完善有着十分重要的意义。

2 代建制的提出和意义

2.1 代建制的提出

代建制度早在 1993 年就已经被提出, 并且在后续五年中陆续被我国各地区积极应用。可以说, 这一新型建设管理模式极大的促进了我国在新世纪之后的工程建设力度, 而事实上该制度并不是突发奇想, 其可以说是我国政府机构改

革、政府投资改革和建筑业组织管理方式改革的必然成果。在政府投资项目中, 投资方经过规定的程序委托相应的工程管理公司或者具备相应资质和经验的企业, 代理投资人组织和管理项目建设的模式^[1]。

2.2 代建制在政府投资项目中的意义

一方面, 通过代建制将有效的解决在政府投资项目中管理的问题, 解决以往在工程建设中管理失衡、不专业等问题。通过代建制度, 工程中的项目法人结构将可以大大被优化, 并可以合理的运用在市场中存在的一些管理资源。并且与此同时工程方还能够利用好代建企业的优秀技术和优秀员工, 通过更加专业的管理来扩大工程效果, 实现政府建设工程建设管理的专业化。另一方面, 在市场经济中, 特别是在建筑工程市场中, 通过代建制度将达到一定的监督效果, 这将加强市场的管理力度。代建企业将直接对政府投资方负责, 严格的履行相应的建设合同, 并且根据相应的合同来控制投资与建设项目。与此同时代建方也需要承担起一定的建设责任, 按照合同的规定来控制建设质量、项目进度与验收交付等。所以说, 通过代建制度将可以明确各方的权责, 保

【作者简介】董玉洁 (1987), 女, 河北唐山人, 硕士研究生, 工程师, 从事建筑工地安全监督研究。

障两方的利益，并且有效的在规范建筑市场的前提下减少政府对建筑市场的干预，促进了政府的职能转变。

2.3 代建制度目前存在的问题

我国代建制度的发展历经 20 余年，虽然在各地都取得了一定的成效，但是在过去“投、建、管、用”混为一体的集中管理模式下，大多数地区在代建制度下都是直接由政府相关部门成立相应的建设指挥部或者成立一个建设公司，通过该指挥部和公司来管理建设项目。而这种情况则使得政府部门过多的介入到了工程项目的实施当中，参与了从投资、建设到管理、使用的全过程，这将使得整体建设过程的管理工作还不够细致和科学，存在有“钓鱼”、“三超”工程的情况。就目前来看，代建制度现有模式存在有职责模糊、项目管理机构不固定、工程建设非专业化管理、监管乏力、竞争欠缺等多方面的问题。就拿职责模糊问题来进行主要说明，比如说某些地区政府部门承担着对建筑市场的投资审批与监管工作，但同时也担负着对工程项目的实施责任，滋生了一系列包括政企不分、责任不明确甚至是腐败、贪污等严重问题。

3 完善工程代建制的基本措施

3.1 借鉴和创新

我国有一些地区率先实施了代建制模式，并且发展至今已经有了较好的成果。目前，上海、深圳、厦门、北京等城市在各地的发展中形成了具有各自特点的典型政府投资建设代建制的管理模式。就以上海为例，其采用的是政府专业代建公司模式，也就是指通过政府部门牵头，组建或者指定相应的具有较强实例和技术的公司，在建设过程中代理公司将完全采用企业的经营模式来进行管理。这种管理模式下的建设工程项目较为自由，代理公司可以较好的实现政府部门的实际需求，这也使得代建单位也具有较好的积极性。需要注意的是，在借鉴其他城市的代建制模式时需要按照自己的需求来实际分析并进行创新。依然以上海的代建制模式进行分析，由于具有一定的垄断性，所以政府部门在建设过程中还是需要做好把关工作，特别是要防止一些单位与企业的串通问题，减小在概预算工作上形成的误差。

3.2 加强横向联系、减少层层繁复

由于我国建设规模的日益增大，组织层次逐渐的增多，在众多的组织层次下会导致信息和指令传输的不顺畅。当信息经过多层次之后，每个部门都将赋予该信息更新的理解，这就将可能导致信息在传递过程中存在失真的情况。所以一方面，在组织设计中要加强横向联系，减少各参与方之间的利益矛盾和冲突，

在获取相应的用户需求之后则需要从决策阶段开始集成各方经验和知识，加强服务措施，尽量避免信息孤岛和自动化孤岛的形成。另一方面则是需要加强信息资源的配置能力。这一点也相同应用于其他资源的配置和获取上，企业只有将资源动态组合在一起，并做好定向整合使用才可以有效的提高建设效能。

3.3 建立代建动态联盟

上述已经说到关于信息等建设相关资源的重要性，而如何拥有更多的资源并配置好资源是十分重要的，在此背景下建立起代建动态联盟具有十分重要的意义。通过建立起动态联盟合作可以有效的达到资源共享，从市场机遇出发来加强业务流程，降低交易费用、减少不确定性并且实现优势互补，通过合同等方式来建立起高效能的企业合作模式。比如说目前 VCPAM 模式优势就十分明显，其基于虚拟建设，使得企业能够摆脱自身拥有资源的数量和质量的限制，可以有效的大都对社会现有资源的优化组合。

3.4 完善公共工程代建绩效制度

在政府财政投资项目中需要对其内部效益和外部效益进行分析，内部效益则包含项目竣工后的效果、项目之间的比较、项目进度、建设质量等，这是工程中评价的重点所在。而外部效益则指的是起发挥的社会效益，这还需要在投入使用后才能够表现。为了能够完善公共工程代建绩效制度，一方面需要对其管理制度进行完善，加强管理评价工作，包括科研、评估、决策审批、招投标、合同、资金使用、质量、进度等多个方面。而另一方面则需要对其经济层面进行完善，要加强对项目的原始预测、社会经济资源的有效配置，从个体和国家、社会两个层面来进行评价，按照事前、事中和事后评价的基本要点。另外，还需要对其社会、环境和可持续性三个方面的影响进行考核，尽量减少对环境、自然资源、生态平衡以及社会就业、收入分配等多个方面的负面影响^[2]。

4 结束语

综上所述，本文探讨了对工程代建制度的起源、发展以及其存在的问题，并提出几点措施来提高政府投资项目的管理效能。为了能够获取更多的创新思路，还需要在理论和实践上进行进一步的研究，提高政府投资项目的管理效能。

参考文献

- [1] 戴珊磊. 公共工程代建制项目绩效评价指标体系研究 [D]. 重庆大学, 2008.
- [2] 韩伟. 基于虚拟建设的公共工程代建制管理模式研究 [D]. 天津大学, 2007.