

代建制发展现状及存在的问题研究

赵 磊

(西北师范大学政法学院, 甘肃 兰州 730070)

摘 要:代建制, 又称代业制, 在国外已应用了 30 年左右, 但在国内刚开始推广应用。在目前的应用中不论在理论还是在实践中均存在不少问题, 有待进一步探索和完善。对其发展现状与存在的问题做了分析和探讨。

关键词:代建制; 项目管理; 现状

中图分类号:F294

文献标识码:A

文章编号:1672-3198(2008)03-0120-02

1 代建制国内外的产生发展与现状

1.1 产生与发展

国外大约在 20 世纪 70—80 年代兴起, 目前在国外上比较流行。产生的主要背景是: 随着经济和技术的发展, 工程规模越来越大, 工程技术也日趋复杂, 工程管理专业化的要求也越来越高。一般的工程项目业主难以胜任这样的管理工作, 需要寻找一家专业化项目管理/工程咨询公司为其提供服务。对于政府投资的工程项目, 由于业主缺位, 更需要采用这种代理型工程项目交易方式, 以加强对工程项目实施阶段的管理。此外, 政府投资工程项目实行这种方式之后, 实现了建设管理和监督的分离, 对防止工程建设领域的腐败也起到了积极的作用, 因此, 代建制在政府投资工程项目中应用更为广泛。

国内代建制最早出现在政府投资项目, 特别是政府投资的公益性项目的领域里展开的, 率先开始探索的是厦门市。从 1993 年开始, 厦门市在深化工程建设管理体制改革的进程中, 就通过采用招标或直接委托等方式, 将一些基础设施和社会公益性的政府投资项目委托给一些有实力的专业公司, 由这些公司代替业主对项目实施建设, 并在改革中不断对这种方法加以完善, 逐步发展成为现在的项目代建制。2001 年, 厦门市开始在重点工程建设项目上全面实施项目代建制。2002 年 3 月开始在土建投资总额 1500 万元以上的市级财政性投融资建设的社会公益性工程项目中实施项目代建制。

1.2 项目管理研究现状分析

项目管理模式与一个国家的经济体制、建筑市场的发展程度和投融资主体密不可分。经济发达国家的市场化、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, 如市场化率较低的日本也达到了 80%。加之发达国家建筑市场的法律法规体系较为完善, 中介机构较成熟, 专业咨询服务多, 内容全、信用好; 建筑业的工程保险、担保体制非常健全。在这种环境下, 业主的投资和质量目标的风险大大降低。因此, 在不同的工程阶段, 业主可以委托不同的专业项目管理公司, 协助自己做好项目的一体化管理。

由此, 国外对项目管理模式的研究主要从项目的承包模式出发, 发展不同的管理模式, 以改善项目的投资、质量和进度目标。总体来说, 国外的业主项目管理普遍采用

“他人控制”的原则, 业主的项目管理组织是弱势引导。从国外项目管理的发展历史来看, 经历了设计——招投标——施工(DBB, Design-Bid-Build)、风险型建设项目管理(RISK-CM, Construction Management)、代理型建设项目管理(AGENCY-CM, Construction Management)和项目总承包(DB, Design-Build)模式等几个阶段。

通过进一步的比较分析发现, 对于非经营性政府项目, 国内现行的代建管理与 RISK-CM 模式十分相似, 即代建单位以合同约定的投资、进度和质量目标为对象, 设立投资控制标准最低标准, 进行全过程工程管理。国外的统计数据显示, 采用 CM 模式管理的比 DBB 模式加快施工进度 6%, 加快招投标进度 13%, 降低造价 1.5%。为此, 借鉴 CM 模式, 结合我国国情, 可以建立较为合理的在诚信基础上的适度竞争的代建管理模式。

(1) RISK-CM 模式下的管理构架(见下图 1、图 2)。

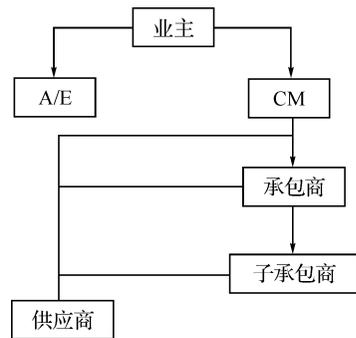


图 1 RISK-CM 组织结构



图 2 RISK-CM 项目委托各方参与程度

(2)理想的代建管理模式及约束机制。由于国内的业主项目管理组织大多采用强势控制, 尤其是业主管理人员大多来源于工程建设与管理部门, 对于工程管理不自觉的参与较多, 摆脱不了“大业主”的思想, 因此, 在实施代建管理时, 必须从体制、机制和管理上建立和保证“小业主、大代建、授权与监督并行”的模式, 有关方面各司其职, 形成项目

管理的合力。

1.3 代建制的发展方向

我国的建筑市场,尤其是建筑管理市场,通过多年来的发展,已经形成了一定的规模,在人才储备、经验积累等方面已具备与国际接轨的部分条件。为此,作为现有的代建单位和即将进入代建领域的单位,将有以下几个发展方向:

(1)项目管理的品牌化经营——事务所与合伙制。从代建管理的工程实践中出现一批管理经验丰富、思路开阔、成绩卓越的职业项目经理,并形成相应的项目经理人市场,采用合伙制的形式,承接工程项目,实行专业化管理,并最终演化为国际通行的 Agency-CM 模式。

(2)专业化管理的综合——多功能管理咨询公司。代建单位通过自身努力,在工程建设和咨询方面具有先天优势,最终演变成国际化的多功能咨询公司,扮演 Architect/Engineer 的角色。

(3)真正的 Risk-CM 公司。代建单位通过资本积累、品牌担保,最终在政府非盈利性工程以及商业工程中成为专业的 Risk-CM 公司,通过承诺最大工程费用,实现风险与受益的直接挂钩。

(4)特许经营公司。代建单位与社会资本联合,利用自身管理优势,共同组建特许经营公司。实现管理的高端化(参与融、投资),管理的全程化(投资、建设、管理、运营的结合),获得特许经营利润。

2 代建制实施过程中存在的问题分析及决策建议

2.1 问题及其原因分析

(1)代建人的法律地位不明确使代建制实施困难重重。

代建制是项目管理制度的改革。根据代建制的定义和实施初衷,代建单位在代建期间是作为项目法人的角色履行其职责和权利的。目前代建制实施过程中,代建人的法律定位不明确,一方面是由于代建制度的相关规定是由发改委为主在推动,而另一方面项目管理和监理制度是由建设行政主管部门在推动,使得代建制在向项目管理靠拢时出现了脱节现象。其主要表现是在质量管理过程中代建单位在所有的验收表格中无签字之处,在办理前期手续如征地、拆迁时与相关部门(如建委、规委、人防、供水、供电、公安交通、环保等等)沟通困难。

(2)代建取费标准过低损害了代建单位的积极性。

据经济学成本与收益对等原则,代建单位应以其代建职责和劳动绩效为依据收费。但现阶段代建取费普遍参照建设单位管理费为标准,代建单位所涉及的职责、所付出的成本和建设单位有很大区别。以建设管理费为标准显然是不合理的,而且建设单位管理费标准较低,通常不超过项目投资的 2%,故大部分代建取费较低,有的项目代建费只占项目总投资的 0.7%。这种低取费情况损伤了代建单位的积极性,不利于吸引高素质的代建队伍和人才参与项目管理,不利于提高代建单位的管理水平,更不利于体现代建制度的优越性,从长远看势必会影响代建制的健康发展。

(3)高额的履约担保金降低了代建招标的竞争性。

实行履约担保制度是为了避免代建过程中由于代建单位的原因使政府投资项目蒙受损失而建立的一种配套措施。《非经营性政府投资项目代建制管理暂行办法》中要求履约担保总额为工程概算的 3%~10%,而在目前的代建制试点工作中,普遍要求代建单位按工程造价的 10%或 30%

提交履约保函,且大多数只接受银行保函,这与代建单位取费相比,风险责任与收益严重失衡。现在的代建单位大多是以前的工程咨询单位转变而来,资金实力薄弱。这种高履约保函就会把具有实际履约能力而担保能力较差的代建单位排斥在外,降低代建招标的竞争性,而且高额的履约担保将极大地占用代建单位的周转资金,使得在代建过程中可能出现资金“断链”现象。

2.2 更好的实施代建制的决策建议

(1)通过招投标选择优良的代建单位。

据现阶段典型的几种代建模式优缺点分析及各地的实际代建情况看,通过招标选择代建单位较其它方式有更好的代建成效。应避免招投标暗箱操作,采取措施使招投标阳光化。

(2)完善代建制相关法律法规。

代建制的实行成效已初见端倪,为了加快代建制的壮大发展,离不开项目建设各方的努力,更离不开相关法律法规的支持。根据以上对代建制实施过程中存在的问题分析可知,目前亟待需要建立的法律法规制度有:①赋予代建单位法人地位,而不是像现阶段那样仅仅作为政府投资部门的下属单位。这样可以避免许多不利因素,代建单位作为项目法人也是代建制实施的初衷。②提高代建取费标准。为使代建制朝着良性方向发展,以代建成本、职责、服务内容确定取费的依据。③合理确定履约担保金额。按风险收益对等的原则,以代建取费为基数,参照代建单位的资质、声誉、履约能力以及代建项目的规模确定履约担保金额。

2.3 对代建单位进行绩效考评

政府购买代建单位的服务,按约支付报酬,自然需要对代建单位实施管理活动的绩效进行审核、认知、测量和评定;对代建单位进行绩效考评也是建立政府投资项目激励机制和监督机制的基础,是更好地实施代建制的重要配套措施。对代建单位的绩效进行量化、评定的步骤:

①确定考评内容,选择与代建单位代建职务相关的行为活动进行绩效评估。可以从代建单位的质量、进度、投资控制的成果大小,以及代建单位在管理活动中遵守法律法规、合同履行、职业道德方面的表现两大方面进行评价。

②设置指标体系。对考评内容进行细化,选择具有代表性的若干子类代建行为、活动和结果,以指标形式来代表该类考评内容,并对考评内容设置多层次指标且赋予相应的权重,以便系统、全面地反映代建绩效。

③选择科学的绩效评定方法。目前对绩效评定的方法有:算术加权平均法、模型法、模糊数学方法,其中应用最广的是算术加权平均法。在绩效评估中应根据具体情况选择合适的评估方法。

参考文献

- [1] 黄加富. 工程项目管理的现状分析和发展趋势[J]. 浙江建筑, 2007, (1).
- [2] 李化. 代建制现状分析与对策研究[J]. 建设监理, 2007, (4).