

上海市水利管理处

Shanghai Water Conservancy Management

水利科技

- ▶ 水利科研
- ▶ 科技动态
- ▶ 论文集萃

信息搜索

水利工程代建制管理模式浅析

摘要 通过我国水利建设管理模式发展阶段的分析,阐述了新型代建制管理模式与传统管理模式的区别,在此基础上,就代建制管理模式从系统外部、内部和三维角度进行了分析,提出代建制管理模式在水利工程建设管理中将发挥深远的作用。姬宏, 河海大学在读博士, 现在淮河水利委员会建设与管理处从事水利工程建设管理工作;曲炜, 河海大学在读博士, 现在水利部综合事业局工作。

关键词 代建制 传统管理模式 水利工程 层次分析

政府投资水利工程项目建设管理模式(以下简称项目管理模式),就是项目管理机构在项目实施中,代政府进行组织策划,用科学的组织结构和高效的组织效应来最优实现项目目标。

1 概述

水利工程项目按照不同的划分标准可以分为不同的类型。按照资金划分可以分为财政性资金项目、财政担保性资金项目和国家援助项目;按照经济效益又可分为赢利性项目和非赢利性项目;按照投资主体不同,国外分为政府投资项目和私人投资项目。我国则分为政府投资、集体投资和私营企业投资,这里把政府投资和集体投资通称为政府投资。一般把政府投资项目称为公益性项目,其他投资主体投资项目称为非公益性项目。

我国项目管理模式主要经历了两个主要阶段。第一阶段,80年代中期以前。主要形式为投资方自己组建工程建设项目管理机构,人员临时拼凑,管理水平和效率较低,项目管理机构随着工程结束而解散,新开工程又在较低的管理水平上重复拼凑临时的管理机构,使得工程建设水平和投资效益难以提高。同时投资方与建设方合二为一,既缺少约束和协调机制,又增加难度和风险程度,投资方与国家的利益难以统筹兼顾;第二阶段,80年代中期以后,逐步推行工程建设管理三制,即项目法人制、项目监理制和项目招标投标制。该阶段虽然规避了工程建设管理机构重复建设的弊端,但它把项目管理中的管理方与实施方之间的严谨而精简的两者关系变为既不清晰又较繁多的业主、监理和承包商三者关系。监理论上是独立的第三方,实际工作中更多是受业主的委托,作为业主的代表,业主、监理不仅机构设置多有重复,而且有时意见不尽一致,使实施方无所适从,质量、进度和投资难以有效控制,管理工作效率难以有效提高。

近几年,随着体制改革的不断深入和工程建设的不断发展,并根据整顿和规范市场经济秩序的要求,工程建设应该是投资、建设、运营、监管四分开,以切实提高管理水平和充分发挥投资效益。传统管理模式远不能适应新机制、新要求,必须要有新的科学先进的管理模式取代原有管理模式。在这样的背景下,以深圳市为代表的“工务局模式”和以上海市为代表的“代建制模式”便应运而生。本文拟从不同的角度对水利工程建设实施代建制管理模式进行层次分析。

2 代建制管理模式与传统管理模式比较

我国传统的政府投资水利工程建设项目的管理,基本上沿袭计划经济体制下的传统管理模式,即由建设单位提出项目建议书和可行性研究报告,政府投资管理部门进行审批决策,确定投资额度和年度投资计划,财政部门核拨建设资金,再由建设单位组织基建班子进行建设。然而许多研究表明,这种框架不能发挥出有效管理政府投资项目的的作用。有关项目管理部门往往将“投资与建设”、“建设与管理”相混淆。在许多项目的实施过程中,各级政府既当“运动员”又当“裁判员”,在项目的实施和监督方面都介入,但往往两方面都管理不好。图1(略)概述了我国传统的政府投资项目管理框架,政府投资项目的管理主体是国家发展与改革委员会(决策部门),财政部和国家审计署(资金管理监督部门),各行政管理部门(实施监督部门)与建设单位(资金使用部门)。工程建设过程中决策阶段、实施阶段、运营阶段相互独立,导致许多弊端。

而代建制管理模式符合投资多元化、管理社会化、经营市场化的体制改革的要求。专业化、社会化的工程建设代建制工程管理公司(代建方),受投资方的委托,依据工程建设的法律、法规和委托合同,对投资方投资的工程建设项目实施全过程、全方位的组织管理。通过代建制项目管理模式,把工程建设明确为管理方(代建方)与实施方(设计、施工、材料设备供应)之间的严谨而精简的两者关系,建立起投资方(委托方)、管理方(代建方)和实施方(设计、施工、材料设备供应)三方责权利明确的新机制,以适应投资、建设、运营、监管四分开的新要求,来有效提高工程建设的管理水平和投资效益。

工程建设从设计、施工到运营,由工程管理公司统一协调,避免传统工程管理模式各阶段相互独立的弊端。工程管理公司在工程管理中相当于企业管理中的职业经理人的角色,它独立的、专业的整合社会资源,对工程项目进行专业化管理。政府角色由传统单纯的资产所有者和经营者转变为服务的监督者和保障者。图2(略)概述了政府项目代建制管理模式框架,政府在社会上通过招投标方式招募工程管理公司,对工程建设、管理、运营实施全过程管理,工程建设管理线条明晰、清楚。

代建制工程与传统建设工程的运作模式相比,在形式上,它把过去的建设单位、使用单位合而为一的格局,转变为建设单位、使用单位相分离,政府投资主管部门的职能由管理具体项目转移到招标代建单位、通过与代建单位签定的代建合同,来规范代建单位的行为,使

3 代建制管理模式层次分析

代建制管理模式中投资方、代理方、实施方和运营方构成如图3（略）所示的一个系统，下面分别从系统内部、外部和三维角度对代建制管理模式进行阐述。

从系统外部分析，若以代建方、实施方和运营方构成项目建设平面坐标中的纵、横轴，则投资方的加入使得项目理由平面管理转为立面管理，通过代建方中间纽带作用，协调各方之间的利益，形成利益联合体，一方利益的变化牵引其他各方利益的变化，最终在动态中寻找利益联合体的均衡点，使项目管理走向良性发展道路。

从系统内部分析，投资方可以是政府、企业，也可以是私营业主，充分体现了市场经济中投资多元化的要求；代建方由专业工程公司担任，具有典型的管理社会化、专业化的特点；代建方以招标方式用专业化部门实施项目、运营管理项目，符合工程项目经营市场化的要求，使整个项目从项目建设到运营井然有序，最终实现水利工程建设体制改革的目标。

从横、竖、纵三个方向分析，若以代建方为项目原点，横向与实施方建立简单的一元合作关系，竖向与运营方建立合同委托关系，纵向与投资方建立服务关系。投资方通过招投标形式，以合同委托方式在工程公司中确定适宜该项目的工程公司（代建方），代建方根据投资方的要求，在社会上公开招标专业设计、施工单位（实施方）以及运营公司（运营方），代建方与实施方之间是简单的一元合作关系，与投资方和运营方之间也是一对一的合作关系，避免了以往业主、监理、承包商之间责、权、利交错（如图4所示略），承包商受多头管理，指令一致性难以做到的管理模式弊端。

4 结 论

随着近年来我国政府投资水利项目建设力度的不断加大，其规模迅速扩大，政府投资工程中管理水平低下、管理过程不规范、超概算投资行为严重等问题日益突出。在政府投资水利项目中实行代建制，不仅可以有效地保证工程质量，提高政府投资效益，控制建设规模，节约投资，杜绝建筑工程中的腐败现象，而且对利用社会化专业机构管理水平、提高政府投资建设项目效益，从源头上解决政府投资管理过程中的约束软化、项目单位建设专业管理经验不足、超投资风险防范制约机制缺失等问题，都具有重大的意义。

参考文献

- [1]我国政府投资项目管理的现状分析，黄 霆、申立银、 赵振宇、任志浩，建筑经济[J]，2005，1： 16—21.
- [2]解读代建制，一鸣，投资北京 [J]，2004创刊，20.
- [3]代建制项目管理模式初探，钱寅泉、汪宝国、黄金枝等，技术经济与管理研究，2002（2）： 28—30.
- [4]代建制源起及其特殊文件框架设计的法律思考，陈应春，建筑经济，2004（11）： 17—19.
- [5]代建制：改革政府投资项目的管理，张华平，城市管理，2004（1）： 48—51.
- [6]政府投资项目管理的新模式—代建制，胡昱、严竞浮，北京建筑工程学院学报，2003（9）： 87—89.

作者简介：

姬 宏（淮委建设与管理处）

曲 炜（水利部综合事业局）

附件：

作者：姬宏 曲炜

来源：淮河水利委员会

日期：2006-10-24