

# 代建制在水利工程中的应用 及存在的问题分析

张文举<sup>1</sup> 吉村<sup>2</sup> 许智宏<sup>1</sup>

- (1. 湖南澧水流域水利水电开发有限责任公司, 湖南 长沙 410014;
2. 西藏自治区拉洛水利枢纽及灌区管理局, 西藏 拉萨 850000)

**【摘要】** 通过代建制在水利工程中的应用及存在问题分析,研究其在水利工程中推广应用存在的制约因素,提出建议性对策。不同的代建模式优劣对比分析表明:代建顺应市场经济发展客观规律,亟需大力推广市场化(招标)模式、全过程代建模式。

**【关键词】** 代建制;组织模式;水利工程

中图分类号: TV512

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2017)01-0055-04

## Analysis on application of agent-construction system in water conservancy project and existing problems

ZHANG Wenju<sup>1</sup>, JI Cun<sup>2</sup>, XU Zhihong<sup>1</sup>

- (1. Hunan Lishui Hydro & Power Co., Ltd., Changsha 410014, China;
2. Tibet Autonomous Region Laluo Hydro-junction and Irrigation District Administration, Lhasa 850000, China)

**Abstract:** The restriction factors of promoting and applying agent-construction system in water conservancy project are studied through analyzing the application in water conservancy project and existing problems. Suggestion countermeasures are proposed. Comparative analysis on advantages and disadvantages in different agent-construction modes shows that agent-construction is consistent with the objective law of market economy development, marketization (bidding) model and whole-process agent-construction should be greatly promoted.

**Key words:** agent-construction system; organization mode; water conservancy project

### 1 概述

中国水利工程建设体制的变迁大体上经历了自营式、项目业主负责制和项目法人责任制三个阶段。自营式为计划经济时代产物,缺乏监督和管理。项目业主负责制即业主管理制,以工程项目为对象,以项目业主管理为基础,以取得综合经济效益为中心的市场管

理制度,是水利工程从自营式向项目法人责任制转变的过渡阶段。项目法人责任制建立了投资责任约束机制,以规范项目法人的行为,有利于提高投资效益,实现项目建设管理模式的变革,但项目法人责任制在政府投资的公益性工程项目上仍存在一些问题。目前,中国可开发水电资源日益减少,水利工程建设管理人才趋于饱和,在新的形势下建设管理模式必然会向市

场化、专业化、精细化发展。代建制是一种比较先进的政府投资建设项目管理方式,是适应市场化、专业化的管理模式,权责清晰,可规避权力寻租,有效遏制工程建设过程中的腐败现象。

国务院与水利部从政策上为代建制在水利工程上的运用和发展提供了支持。为进一步深化投资体制改革,《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号),提出对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”。为积极、稳妥推进水利工程项目代建制,实现专业化项目管理,水利部发布了《关于印发水利工程项目代建制管理指导意见的通知》(水建管〔2015〕91号),该规定局限于项目法人责任制,代建范围也局限于施工准备至竣工验收阶段。

由于代建体制不完善,工程代建制并没有完全市场化,普及率相对较低。水利工程建设由施工总承包向建设总承包发展,建设管理推行代建制是必然的发展趋势。因此,对代建制在水利工程中的应用及存在问题分析具有重要意义。

## 2 代建制的特点及优势

公益性水利建设项目项目法人履行项目管理是一种任务,具有公益性和一定的政府行为,而代建单位的项目管理具有专业优势,是企业市场行为。项目法人管理与代建管理组织模式对比见图1。

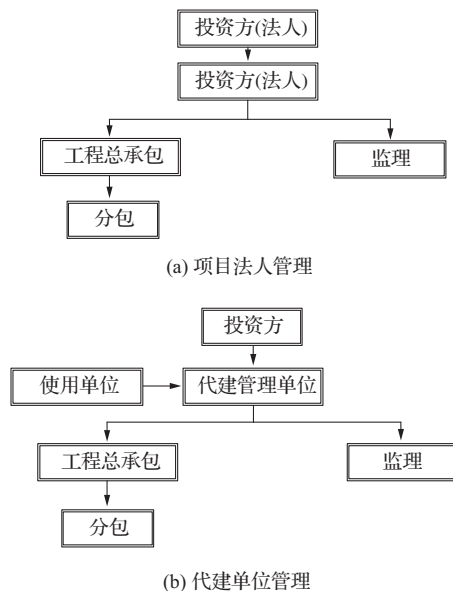


图1 组织模式对比

自《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》(计建设〔1996〕673号)颁发以来,项目法人责任制成为中国建设领域主导体制。对于公益性的水利工程项目,项目法人责任制仍存在以下几个方面问题:①多位一体,存在权力寻租,容易发生腐败问题;②管理水平相对较低,资源浪费严重;③政企不分,权责不明。代建制权责清晰,能减少权力寻租,遏制腐败,专业化管理有利于提高项目管理水平。

## 3 组织形式及应用分析

### 3.1 代建制组织模式

代建制要实现广泛推广,其组织模式不仅要符合国家或水利行业的相关要求,还要重点研究其是否符合市场化发展。目前,对代建模式在水利工程中还未广泛应用,无明确管理边界,为方便比较分析,参考他人研究成果<sup>[1-3]</sup>,并结合工程实际应用,对代建组织模式与代建管理范围分为两类分别进行比较。

a. 根据代建单位组织或选择形式可以划分为:①针对项目组建代建单位;②专门组建代建单位;③市场化(招标)代建单位。不同组织模式对比见表1。

表1 不同组织模式对比

组织模式	针对项目组建	专门组建代建单位	市场化(招标)
单位或项目	小浪底建管局、万家寨引黄工程管理局、澧水公司	香港工务局、地方政府代建项目管理局	南水北调中线代建项目
性质	企(事)业性质,具有一定行政权力	政府主导	企业行为
优点	代表政府,便与协调	执行力度高,便于协调	市场化、专业化、权责清晰
缺点	设立新机构,与政府有一定从属关系,多位一体,不能有效监督	行政化,具有垄断性	制度不完善,符合标准的专业化企业相对较少
适用	大型复杂项目	大、中型项目	对应资质,各类项目

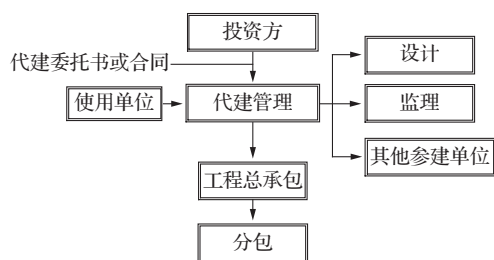
通过表1对比分析不难看出,通过市场化(招标)行为选择专业化代建管理单位,有利于优化资源配置,

提高项目管理水平,权责清晰,有利于政企分开和监督  
管理。但目前存在的问题是代建制度还不完善,适合  
招标代建的单位还不成熟。

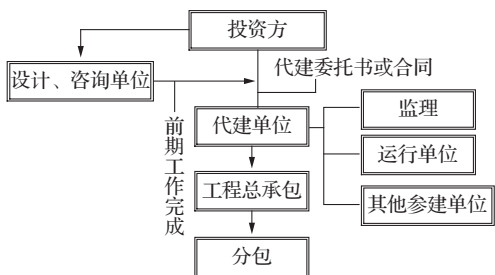
b. 根据代建参与范围可以划分为:④全过程代  
建;⑤分(两阶段)代建。目前前期代建比较适宜咨询  
管理类背景的项目管理企业,后期代建比较适宜有总  
承包背景的项目管理企业。全过程代建与两阶段代建  
组织模式对比见表 2 和图 2。

表 2 不同参与范围代建模式对比

模式	全过程	两(分)阶段
项目	山东大汶河拦蓄工程	山东大河水库加固改建工程
缺点	对建管单位资金、技 术等要求高	投资人协调的内容较多,控 制难度大
优点	具有连贯性,资源充 分利用	可操作性强,且专业化管 理的程度高
适用	各类规模、专业性强的 项目	规模大、工期长的建设项目



(a) 全过程代建



(b) 两阶段代建

图 2 组织模式对比

通过表 2 和图 2 分析可以得出如下结论:全过程  
代建模式能够充分利用资源,适用于各类规模的项目。  
但目前市场化、专业化代建单位并未形成,代建单位的  
融资能力有限,水利项目一般建设周期较长,风险相对

较大。

### 3.2 代建模式与总承包模式比较

工程总承包模式指从事工程项目建设单位受业主  
委托,按照合同约定对从决策、设计、建造到试运行的  
建设项目发展周期实行全过程或若干阶段的承包,有  
DB 模式和 EPC 模式。DB 模式承包商负责工程项目  
的设计、建造全过程,EPC 模式一般包括决策、设计、建  
造和试运行等四个部分。总承包模式与代建制的相关  
比较见表 3。

表 3 总承包模式与代建制的比较

模式	主要工作内容	关系	法律地位
总承包	合同范围内实体建 设,直接管理设计、建 造及运行	乙方	无项目法人地位
代建	不承担实体建设,代 替项目法人履行建设 管理任务	代建单位 可直接与 参建方签 订合同	具有项目法人地位

工程总承包与代建制的区别是合同范围内实体建  
设,代建单位履行的是对建设过程的咨询、监督和管理,  
与工程总承包是相辅相成的关系,都是充分发挥专  
业优势、适应市场竞争。

## 4 存在问题及对策

### 4.1 制度方面

为积极、稳妥推进水利工程建设项目代建制,规范  
项目代建管理,2015 年水利部印发《关于水利工程建设  
项目代建制管理的指导意见》,近年来为推广代建制  
在政府投资项目上的应用,地方政府或行业管理部门  
在上述文件基础上,陆续制定了相应的制度和管办  
法。但目前这些制度仅从宏观上对代建管理进行规  
定,在水利工程项目上的应用并不广泛,为推动代建  
制的发展,亟需结合应用市场对代建管理进一步完善,  
尤其是从法律角度上对代建单位的地位及权责进行  
定义。

## 4.2 代建市场及代建企业

目前代建单位的资格要求还没有统一标准,地方政府或行业管理部门针对项目制定的代建单位资格评审办法或代建管理办法要求较高,一般从注册资本、工程业绩和单位资质或专业技术人员方面进行要求,南水北调中线工程等项目代建投标单位较少,也反映出专业性代建市场并未形成,代建企业亟需发展。目前,代建企业得不到发展,也无法吸纳和稳定优秀的管理人才<sup>[4]</sup>。代建管理从本质上讲是对职业化项目经理人和专业化技术人才的科学调配和优化利用,建议降低注册资本和单位资质方面要求,提高专业人才要求,在政策上给予鼓励,促进市场化、专业化全程代建企业的形成和发展。

## 4.3 代建费及激励机制

代建单位管理费相对较低,财政部《关于切实加强政府投资项目代建制财政财务管理有关问题的指导意见》(财建〔2004〕300号)规定,不高于基建财务制度规定的项目建设单位管理费标准,水利部关于《印发水利工程项目代建制管理指导意见的通知》规定,代建管理费在工程概算中列支,原则上为项目建设单位管理费一部分,代建项目通过竣工验收后,决算投资较代建合同约定项目投资有结余,从项目结余资金中提取一定比例奖励代建单位。相对固定的代建费规定,代建单取费较低,没有考虑企业利润情况,如:南水北调中线一期工程总干渠黄河北—姜河北段鹤壁段代建项目建设管理标3年,公司利润仅几十万元,没有体现市场竞争,管理成本使代建单位管理目标难以实现,不利于科学管理及决策,更难以激发管理单位的创新力和活力。因此,必须制定科学合理的代建取费标

准,保证代建单位合法利益,减少恶性竞争及责权利不对等的现象,推动代市场及代建企业发展。

## 5 结论和建议

通过对代建制的发展历程、组织模式及与工程总承包对比分析,可以得出如下结论:①代建在水利工程中的应用和拓展顺应市场发展;②必须大力推广市场化(招标)模式的代建与全过程模式的代建;③代建制与工程总承包是相辅相成的关系,都是市场化的选择。

针对上述分析结论,为进一步推动代建制在水利工程建设管理中广泛应用,建议以政府为主导,着力做好以下几个方面:

a. 完善水利工程项目代建相关制度,从法律上确定代建单位合法地位,培育专业化建设管理市场。

b. 政策上给予鼓励,促进市场化、专业化的全程代建企业形成和发展。

c. 制定合理的代建取费标准,降低全程代建风险。

d. 加强监管,严惩违法违规主体,促进代建制健康发展。◆

## 参考文献

- [1] 王卓甫,李欣兰,王身军. 中小型水利建设项目典型代建模式及其发展[J]. 中国农村水利水电,2012(7):79-82.
- [2] 谢颖. 政府投资人对委托代建工程项目的管理理论与方法研究[D]. 北京:华北电力大学,2008.
- [3] 汪斌. 基于项目治理理论的公益性水利工程专业化建设管理体制研究[D]. 南京:河海大学,2007.
- [4] 姬宏. 水利工程建设实行代建制面临的问题及建议[J]. 中国水利,2008(8):36-37.