

# 湖北“建设管理—工程总承包”模式的探索与实践

杨香东

(湖北省水利水电规划勘测设计院,湖北 武汉 430064)

**【摘要】** 工程总承包是当前建设领域通行的建设项目组织实施模式,“建设管理—工程总承包”是总承包的重要模式之一。本文在系统分析水利建设任务繁重、基层管理人员缺乏、设计与施工脱节、项目建设效率低下等问题的基础上,提出了将业主的建设管理以及设计与施工深度融合的总承包模式,实现对EPC总承包职责的向前延伸和向后拓展,即承担业主委托的部分规范建设程序、竣工验收和经济责任。该模式在湖北东分块蓄滞洪区腰口泵站工程中率先试点,效果良好,可在类似工程中推广。

**【关键词】** 建设管理;总承包;探索实践;水利工程

中图分类号: TV512

文献标志码: A

文章编号: 1005-4774(2018)05-055-04

## Exploration and practice of ‘Construction Management—Project General Contracting’ in Hubei

YANG Xiangdong

(Hubei Provincial Water Conservancy and Hydropower Planning Survey and Design Institute,  
Wuhan 430064, China)

**Abstract:** General contracting of the project belongs to a general construction project organization and implementation mode in current construction field. “Construction Management—Project General Contracting” is one of the important forms of general contracting. The general contracting mode of deeply integrating owner construction management with design and construction is proposed in the paper on the basis of systematic analysis on the following problems: water conservancy construction tasks are heavy, management personnel at the grass-roots level are deficient, design and construction are disconnected, project construction efficiency is low, etc. Forward extension and backward expansion of EPC general contracting responsibilities are realized, namely some standard construction procedures, completion acceptance and economic responsibilities entrusted by the owner are undertaken. The mode is piloted firstly in Yaokou Pumping Station Project of Hubei east block store floodwater area. It is effective, which can be popularized in similar projects.

**Key words:** construction management; general contracting; exploration and practice; water conservancy project

### 1 基本情况

湖北是水利大省,在项目建设管理体制改革过程中,积极创新建设管理模式,采取“建设管理—工程总承包”模式,充分发挥管理和技术优势,依据合同委托

代替业主进行工程建设与管理,并以设计为龙头,促进设计、采购、施工、试运行等各阶段工作的深度融合,全面提升工程质量和投资效益。2016年11月,湖北省水利水电规划勘测设计院通过公开招标投标,与业主签订了湖北省东分块蓄滞洪区腰口泵站总承包工程,率

先在全省对“建设管理—工程总承包”进行了综合试点。腰口泵站位于洪湖长江干堤左岸桩号 485 + 090 处,为堤后式新建泵站。泵站装机容量  $3 \times 3600\text{kW}$ ,设计流量  $110\text{m}^3/\text{s}$ ,属 II 等工程,主要建筑物为 2 级,总承包合同金额为 2.11 亿元。腰口泵站是全国 172 项重大水利工程项目之一洪湖东分块蓄滞洪区工程的重要组成部分,也是湖北省水利厅建管模式改革创新试点的重点项目,试点“建设管理—工程总承包”模式一年多来,受到了业主和上级部门的肯定。

## 2 主要问题

a. 基层工程建管程序不熟。当前,市、县两级水行政主管部门和工程管理单位存在建设管理人员紧缺、建设任务繁重、项目部专业化管理水平相对落后等问题。有的项目法人面临建设管理程序不熟、专业人员缺乏、技术力量较薄弱、管理经验不足等问题。

b. 业主委托建管职责不清。在传统的项目管理承包模式下,业主委托的建设管理程序及工作职责不够清晰、具体,导致出现如申报质量监督、开工手续、安全生产措施备案等不到位的问题。特别是合同中的职责未及时交底,如工程外围环境、当地居民的协调等工作出现互相推诿现象。

c. 总承包与监理工作重复。总承包单位受业主的委托,对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责。监理也是受项目法人的合同委托,主要负责安全、质量、进度、投资控制等内容。总承包与监理工作出现了雷同性、相似性,工作易出现相互推诿。

d. 总承包现场管理与设计脱节。实行总承包后,设计、采购、施工等环节直接由总承包单位统一负责。由于设计专班人员对总承包的认识还不到位,仍停留在传统的设计与施工独立阶段,致使设计、施工不能实现深度交叉和融合,易造成现场管理效率低下的问题。

## 3 对策与建议

a. 明晰建设管理职责框架。“建设管理—工程总承包”模式是由项目法人(业主)择优选择具有相应资质、能力和经验的建设管理单位,根据合同约定,受业主委托承担工程建设程序和工程现场管理等服务内容;并对工程项目的设计、采购、施工、试运行等全过程或若干阶段的承包。“建设管理—工程总承包”模式与 EPC 模式的主要区别在于前者承担了业主合同委

托的部分规范建设程序、竣工验收和经济责任,对 EPC 总承包的职责向前进行延伸并向后进行了拓展。建设单位(业主)的主要职责应体现在与地方政府和工程区域的群众沟通、协调,落实和筹集配套资金。工程建设程序、安全、质量和进度管理等应由建设管理——总承包单位通过专业化的专班组织实施。在总承包合同中,应明确项目法人和总承包单位的职责,实现权利、责任和利益统一、协调。项目法人应协调地方政府,做好征地补偿、移民搬迁、项目的前期审批手续、“四通一平”、施工环境协调,确保工程顺利建设实施。总承包单位应做好申报质量监督、开工手续备案、安全措施备案、项目划分申报、检测方案报批、验收工作的组织等建设程序工作和协助项目法人规范五制管理(项目法人负责制、建设监理制、招标投标制、合同管理制、廉政责任制),并组织施工、材料设备采购工作,按照批复的初步设计内容和标准组织工程建设实施和验收工作等。

b. 构建项目建设程序框架。

①建立相应规章制度和保障体系。总承包单位应细化团队组建及分工,明确项目经理和技术负责人的职责,并组建工程技术部、质量安全部等,明确质量、安全和进度等目标,以及生态保护目标。

②事前合同交底。对业主单位按合同明确职责,及时进行征地移交工作、施工外围环境协调等。及时对施工单位细化合同中质量、安全、进度等责任和义务条款。

③申报质量监督手续。在工程开工前,项目管理总承包单位应协助项目法人到相应的质量与安全监督机构申报相关手续,签订《水利工程质量监督书》。

④开工备案手续。总承包单位应自工程开工之日起 15 个工作日内,将开工情况的书面报告报项目主管单位和上级主管部门备案。

⑤安全生产备案。总承包单位应按照工程建设程序向上级安全主管部门报送安全生产措施方案的报告。

⑥年度计划报批。总承包单位应根据下达的中央年度投资计划,年度工程实施计划,报主管部门批准。

⑦项目划分确认。总承包单位应在主体工程开工前将项目划分表和说明报相应质量监督机构书面确认。

⑧外观标准确认。总承包单位应提出建筑物外观质量评定表及评定标准,报质量监督机构确认。

①检测单位备案。总承包单位应及时向质量监督机构和主管部门上报第三方质量抽检单位情况及抽检方案。

①验收计划备案。总承包单位应在开工报告批准后60个工作日内,制定法人验收工作计划,报法人验收监督机构和竣工验收主持单位备案。

c. 总承包应整合并集成监理工作。根据相关文件精神,总承包单位对工程项目的的设计、采购、施工等实行全过程的承包,并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责。总承包单位资格应满足项目规模等级要求的水利工程勘测设计、咨询等资质,并具有类似工程设计、监理或施工业绩和相应的建设管理能力及经济实力。因此,总承包资格条件包括了成为监理单位的资格条件,这就为总承包整合监理机构创造了条件。在总承包模式下,总承包单位承担了风险,项目法人的质量、安全、投资和进度风险和责任转移给了总承包单位,因此,监理的质量、安全、进度和投资控制与管理等职能应由总承包单位委托,可以由总承包单位内部具有相应资质的监理机构承担监理任务,也可以面向社会通过招标的方式择优选择具有相应资质的监理单位承担监理业务,并按国家现行监理规定开展监理工作,其工作应是对总承包单位负责,监督和管理施工、制造、供货和安装分包商的施工安全、质量和进度等。总承包模式下,监理的对象是施工承包商和设备制造和供货商,且总承包单位一般为总价承包,承担相应的风险,监理投资控制的职能相应就弱化,不需监理单位进行详细分项结算。监理机构可作为总承包单位的质量安全部门,能有效地提升项目管理能力,促进专业技术与管理人才集约化。在总承包管理过程中,以合同管理为中心,以诚信为基础,实现高效地协调建设各方之间的关系,从而形成强大的项目管理合力和职能,促进工程建设顺利实施。

d. 重视并发挥设计优化与龙头作用。

③突出设计的龙头地位。应由设计单位作为总承包单位,设计专班来承担整个项目的运作和管理,主持整个项目的协调和各项工作。

①明确设计机构。总承包机构应配备专职设计经理、设计职能部门等,制定相应的设计管理制度,负责工程施工技术管理,设计经理应及时协调图纸供应及其他有关单位对重大施工技术问题进行专题讨论和优化设计讨论。总承包单位设置的现场管理部门,如合

同管理部、质量安全部等应与设计专班充分融合,充分发挥以设计为龙头的综合协调作用,设计经理应负责组织编制上报周、月计划以及总体进度计划,及时提供图纸并进行技术交底。

③设计供图管理。设计经理负责组织编制供图计划,应符合项目实际总进度计划的要求。在项目实施过程中,设计经理应接受总承包单位项目经理和企业设计管理部门负责人的双重领导。设计组应负责采购文件的编制、报价技术评审和技术谈判、供货厂商图纸资料的审查和确认等工作。

④优化设计服务。在施工前,设计组应及时进行设计交底,说明设计意图,解释设计文件,明确设计要求。在中间结算时,设计经理应会同各专业分包单位及时办理各种费用签证及设计变更。在试运行阶段,设计组应提供相应的技术支持和服务。

③规范变更程序。工程项目设计变更及现场签证管理应遵循合法性、科学性和时效性。工程建设相关方提出书面设计变更申请后,监理机构应及时依据工程设计变更引起的合同工期、质量、进度、造价等要素进行审查,提出书面设计变更方案审核意见交设计部门复核,总承包单位签署意见。对一般变更应报项目法人和主管理部门备案,重大变更应报项目法人审核,按程序报原审批单位审批,由总承包单位委托的监理机构组织施工承包商实施。

e. 突出并规范总承包合同管理。项目合同管理是保障总承包项目规范、有序推进的前提和核心。

④应制订管理制度和流程。总承包单位应制订合同管理人员岗位职责和相关部门职责,至少包括合同检查制度、合同履行信息收集制度等。并制订合同管理工作流程,至少包括合同履行信息收集、传递、处置工作流程,合同价款支付审批流程、违约及合同争议处理流程等。

⑤及时进行合同交底。总承包单位应面向项目相关人员,对合同各项具体约定进行详细解读。解读至少包含工程质量和工期、工作内容、权利和义务、处罚条款等。如:发生应由施工承包人负责的人身伤亡、财产损失或损害时,承包人应自行承担赔偿责任的条款。同时,承包人应按签约合同价的1%向发包人支付违约金。又如:工程建设过程中,水保、环保、水质保护等措施不当或不到位,给周边环境造成严重影响的,由施工承包人向发包人支付5万元/次的违约金。

③进一步承诺质量和安全等目标。在合同中,应明确并签订廉政协议、质量和安全终身责任承诺书,对施工承包商的项目经理、技术负责人、安全员、施工员、质检员等主要人员的责任和义务进行明确并签字确认,承诺在工程建设过程中认真履行相应职责,并对施工原因造成的质量、安全问题承担相应终身质量责任,并附身份证和注册执业资格证等必要的附件资料存档。

④明确合同重点考核条款。合同中应重点设置质量、进度、安全及文明施工强化措施考核条款,将该项费用支付与考核情况挂钩,促进工程建设目标的实现;以合同的形式明确建设资金监管的范围、方式、内容和各自的权责,并通过签订资金三方监管协议,监督施工单位资金的使用情况及其流向,确保项目资金安全。

⑤强化施工阶段合同过程管理。编制合同履行信息及其规定或要求。如合同履行周报、月报等,建立合同台账。每周出一次合同管理周报,做到合同履行动态跟踪。通过过程管理,特别是当施工承包方出现如人力、物力投入不足、施工管理不善等,总承包方可迅速发现问题,督促施工承包方严格按合同履行,妥善处理出现的问题,从而降低合同风险,减小因此而带来的损失。

⑥重视合同索赔与反索赔的研究。应按照总承包合同约定的程序进行合同变更管理,保存变更相关原始资料、函件、设计文件等,在实施过程中做好变更工程量计量和各项成本统计和分析,应深入理解合同的每一个条款,做好索赔与反索赔的研究,合理合法地处理各种合同纠纷。

f. 提升项目集群管理保障能力。总承包单位应强化项目管理专班团队的指导、帮助、整改、提高作用,确保项目管理水平和管理工作效率。应积极培育一批专业管理和技术人才,使之具有丰富的项目管理知识和理念,特别是熟悉项目管理、建设程序、经济、商务和法律的复合型人才,只有这样,才能充分发挥总承包管理专业化的优势,才能对项目管理发挥重要的主导作用。总承包单位的项目经理应为专职人员,熟悉有关水利工程建设管理的法律、法规、政策和程序,具有5年以上水利工程建设管理的经验,有较强的组织协调能力,并参加过高级项目管理培训。技术负责人也应为专职人员,具有水利专业高级及以上技术职称,有较丰富的技术管理和扎实的专业理论知识,具有协调处理工程建设中技术问题的能力。应突出重点,集群管理。对于同类型的水利总承包项目,技术关联型雷同,关注的重

点趋向一致,项目管理单位应实行项目集群化管理,成立项目管理总承包专家指导小组,集中和汇集副总工、副总工及专业团队的智慧,对项目进行集中、巡回指导、咨询和管理,实现技术和管理资源合理调配和集成,以提高总承包管理效益和技术经济效果。

## 4 结 语

a. 湖北省东分块蓄滞洪区腰口泵站工程对“建设管理—工程总承包”模式的率先综合试点,得到了项目法人和主管部门的肯定和认可。2017年11月中旬,项目法人组织省级专家进行专项稽察,在东分块蓄滞洪区整体工程已开工的7处项目评比活动中,专家组认为腰口泵站“建设管理—工程总承包”项目在建设管理、质量安全、进度和投资管理方面较规范,获得了第一名的好成绩,起到了良好的示范带动作用。

b. 湖北腰口泵站“建设管理—工程总承包”项目的实践证明,应积极推行和试点由总承包单位委托监理的管理模式。总承包单位承担了由业主转移的质量、安全、进度、造价等全面责任,且一般为总价包干,也承担了经济风险。总承包单位与监理单位共同监督的对象是施工、设备制造和供货等承包商,由于现场监理的质量、安全、进度控制等职责与总承包单位雷同和重合,因此,监理由总承包单位委托,避免了工作上的相互推诿,同时,也是对传统建设监理委托模式的改革与创新。

c. 一年来,在湖北省腰口泵站工程“建设管理—工程总承包”模式的成功试点和带动下,湖北省陆续有汉江干堤2018年项目、江夏金口泵站工程、监利螺山泵站等9处工程积极采用“建设管理—工程总承包”模式。湖北推行和试点“建设管理—工程总承包”模式,对深化水利改革,创新水利工程建设管理模式,提高水利工程建设管理水平有着重要和积极的意义。◆

## 参考文献

- [1] 王纯,朱艳花. 建设项目总承包及管理模式分析[J]. 建设知识,2017(7):1.
- [2] 利镇有,何继善. 关于工程总承包项目管理模式的选择及对项目高效运营的影响研究[J]. 科技进步与对策,2010,27(19):5-7.
- [3] 刘虹. 成达公司 EPC 项目管理及其创新模式研究[D]. 西南财经大学,2008.