

政府投资项目代建制的现状及政策建议

■ 孙旺明

自2004年《国务院关于投资体制改革的决定》发布以来,全国各地纷纷推行政府投资建设工程代建制项目管理模式的试点工作,在实现专业化建设管理、控制投资、提高投资效益和管理水平方面取得了显著成效。但作为政府投资项目管理的创新,代建制也存在一些亟待解决的问题。

一、当前代建制实施的主要模式

依据代建单位性质不同,我国的代建制可分为政府代建与企业代建两大类。政府代建模式又称统建或集中代建,即由政府成立专门机构对政府投资项目实行相对集中的专业化管理,

代行业主职能,直接从事具体项目的代建工作。按照代建单位的委托和选择方式不同,企业代建又分为两种模式,一种是公开招标模式,即由政府有关部门通过招标方式,从社会上公开选择代建人;另一种是有限选择模式,即根据一定的资质要求先期组建一个由一定数量单位组成的机构库,然后在进行项目代建时直接从机构库中择优选择。

这三种代建模式各有利弊。集中代建模式是发达市场经济国家的通行做法,它既解决了政府专业能力不足的矛盾,又有助于防范建设领域信息高度不对称带来的委托代理风险,但统建单位权力过度集中,容易由原来的分散腐败变成集中腐败,而且维持一支建设队伍成本高昂;以北京

为代表的公开招标选定代建单位的模式引入了竞争,有利于提高项目管理公司的专业化水平,降低投资,但这种模式也对政府的监管水平和强度提出了更高的要求,政府监管部门需要具备较强的专业技术能力,以实施有效的监控;而以上海为代表的有限选定代建机构的模式,优点是政府的意愿可以较好地通过项目代建单位实现,且协调方便,有利于代建方对资金的控制,但这种模式具有一定的垄断性,不利于竞争,且合同约定约束力不强。

二、目前代建制存在的主要问题

随着代建制在我国的全面推

拔标准,同时,根据廉租住房补助资金使用情况的评估结果确定当年划拨金额。

4. 不断拓宽廉租住房保障资金筹集渠道。首先,要继续将廉租住房保障资金纳入年度预算,并随财力增长保持合理的增长比例。其次,尽量将公房和廉租住房租金提高到成本租金水平。新建的廉租住房租金不得低于成本租金,然后再按年折旧。对于老年、残疾、重病等特殊人员,按照规定给予优惠。再次,将

发行地方政府债券筹集的资金部分用于廉租住房建设,缓解新建廉租住房面临的压力。最后,在保证公积金增益部分用于廉租住房建设的同时,提高土地净收益用于廉租住房建设的比例,将彩票和地方债发行的部分收入用于廉租住房建设。

5. 加强廉租住房管理。廉租住房制度全面实施后,提高资金使用效率,加强廉租住房管理成为亟待解决的一个重要问题。要大力推进廉租住房管理信息化、网络化建设,

研究建立市场标准租金制度和低收入家庭征信体系,完善申请、审批和退出制度,健全住房保障对象档案。规范租赁市场和租赁关系,与低保、就业制度进行协调管理,将保障对象逐步扩大到在城市长期居住的人员,切实保障城市所有低收入家庭公平分享城市福利,让有限的资源发挥最大效用。^[1]

(作者单位:中央纪委驻中国社会科学院纪检组)

责任编辑 廖奎

行,其存在的一些问题也逐渐暴露了出来:

1. 代建单位的法律地位不明确。我国现行法律法规对代建单位在政府投资项目中的法律地位尚未有明确的规定。这一方面使代建人得不到各级政府及相关部门(如建委、环保、消防、质检等)的认可。尽管试点地方在各方面都有一些变通,但在项目的实际问题处理上,仍必须由建设单位出面办理各项必需手续,客观上使得代建单位仍要依靠使用单位开展工作,独立性受到削弱。另一方面导致代建单位与业主的职责、权利和义务划分不清晰。代建单位究竟是“代业主”还是咨询服务单位的定位不明确,业主与代建单位的矛盾增多;代建合同的签订方式和内容不规范,有的工程由代建单位与施工、设计、监理等单位直接签订合同,有的由业主(投资人)直接与这些单位签订合同。

2. 代建制下权利与责任转移不彻底。代建制的目的是使政府能够通过市场竞争机制从不专业的工程管理中摆脱出来,通过出让建设期的权

利,换取代建单位在投资、质量、工期、安全控制等方面的承诺,代建单位享受业主权利,相应承担业主的全部责任。但由于目前代建制不是一种法定的制度,因此政府的建设风险并不会因民事性质的委托而完全转移,一旦工程质量出现问题,政府依然要面对各方面的投诉。另一方面,代建单位也因代建取费低、风险大而不愿承担更多的责任。其结果是业主不愿意让渡建设期的全部权利,建设过程中很多事项代建单位无权处理,纠纷、责任推卸等情况时常发生。

3. 代建制的委托代理风险可能损害被代理人利益。在代建制的框架下,代建人和委托人之间信息不对称,政府部门可能由于不了解各代建单位实际情况,而选择资质差的代建单位,造成逆向选择。同时,由于代建制下承包商、供应商、咨询单位等的选择是由代建单位确定的,客观上增加了道德风险。代建单位与政府签订合同以后,可能以减少工作投入甚至与施工、监理、材料供应单位串通,以虚假招标、偷工减料、虚报

价量或进行不正当的合同变更,将本应获得的工程节约据为己有,造成投资失控;或者对工程质量放松管理,导致竣工后的质量问题。此外,实行代建制后,如果投资管理跟不上改革要求,围绕代建单位招标还将产生新的腐败问题和寻租风险。

4. 代建报酬不尽合理。目前,对于代建单位的报酬包括代建单位的管理费用和30%左右的投资节约奖励。代建管理费比照建设单位管理费收费标准执行(相当于总投资的0.8%—1.8%),剔除投标让利因素,实际同样投资的项目代建费仅是监理费的50%—70%,除了工作进展困难、取费过低外,代建单位还要承担较大的风险,如投资风险、拖期罚款等,并要提交10%的履约保函,风险和收益很不匹配。投资节约奖励的本意是鼓励代建人控制投资,但在实践中使用人一般会要求代建人尽量用完批准的投资,所以代建单位真正能得到的奖励很少。

5. 代建市场尚待培育。目前国内的代建制企业多隶属于政府机关,整个代建市场尚处于发育期,容量还不小,代建主体少,尤其缺少水平高、专业性强、具备大型工程全过程项目管理经验的代建单位,代建市场尚未形成良性的竞争氛围。此外,我国对代建人的资格条件和市场准入还没有统一的规定,对代建单位的资质认定、等级划分等没有明确的标准和依据。同时,相对较低的代建服务费不利于培养和吸引高素质的代建人才和队伍参与项目管理。

三、对进一步完善代建制的建议

为了顺利推行政府投资项目代建



制,保证代建制市场的健康发展,笔者有如下建议:

1. 完善代建模式,堵塞代建漏洞。针对集中代建模式易形成垄断、成本高和集中腐败的担忧,一方面可比照美国设有联邦总务署、高速公路管理局、拓垦局等多部门负责政府投资项目建设管理的模式,设立多家政府集中建设机构,分散权力;另一方面可将非核心业务对外发包,充分利用社会中介力量,减少固定人员;此外,还可在设立纪检派驻机构的基础上,发挥社会监督和舆论监督的作用,齐抓共管,预防腐败。在企业代建模式下,可以减少直接委托方式,尽量通过公开招标竞争方式确定代建单位,同时,政府部门要保持一定的专业技术力量,以实现代建单位的有效监管。

2. 加强法治建设,尽快确立代建人的法律地位。推行代建制是投资体制改革的一项重要措施,要尽快把这一措施纳入到法治轨道,明确代建人在国家基本建设程序中的法律地位,保障代建人的各项权利,以推动代建制的实践和完善。各地在推行代建制时,要出台相应的地方性法规,明确实行代建制的范围、代建人的权力与职责、代建单位选择的程序、代建制的取费标准等问题。此外,代建人在基本建设过程中代表着投资人的利益,在项目建设过程中,是实际意义上的业主,因此要给予代建单位办理立项、规划许可证和施工许可证的权利以及申报竣工验收的资格,明确代建单位在建设工程通过验收前的风险责任等。

3. 保障各方权利,明确各方责任。对于使用单位,前期应让其尽可能深入地参与到项目的科研和设计过程中来,充分发表意见;而在初步

设计概算批复以后的实施过程,也应让其参与到对工程的质量、进度等监督中来。对于委托单位,一方面应最大限度地赋予代建单位业主的权利,尽量减少直接干预,由代建单位实施招投标,同时完善各项招标细则,防止代建单位利用权力寻租。另一方面,应加强监管,一是加强代建委托合同的管理,细化条款约定,尤其是责任交叉和模糊的地方一定严谨细致,使监督具有可操作性;二是建立代建单位绩效考核体系;三是建立有效的激励约束机制,对节约投资部分按规定给予奖励,超过部分从履约保函中抵扣,对因代建单位原因造成工期拖延或工程质量等问题的,予以罚款。代建单位则主要是提供履约保函,依照合同约定代行业主权利,控制投资和工期,项目完成后享受奖励或接受惩罚。

4. 建立健全风险管理制度,防范代建风险。针对逆向选择和道德风险的对策主要有市场准入机制、代建单位履约保函、工程风险管理制度等。其中,代建制的风险管理制度包括工程担保制度和工程保险制度,这两项制度作为建筑市场的保障制度,是以建筑市场风险为着眼点,通过有效的转移机制,将风险再次返回风险源的管理体制。工程保险和担保制度通过专业的评估为代建制市场建立了新型的信号机制,能有效抑制代建制模式的逆向选择和道德风险问题的产生,同时能有效维护建筑市场的准入和清出。

5. 代建单位尽量通过公开招标产生。通过公平招标,不仅能够打破垄断,实现代建单位选择过程的公开透明和优胜劣汰,而且招标人和中标人以合同形式确定了双方的责任和权利,形成了法律责任和经

济利益硬约束,有助于在竞争过程中引导代建单位降低总体造价,提高政府投资的使用效率。当然,在市场化和招标选择代建单位过程中,由于政府和私营部门广泛接触,也易为设租、寻租和权力腐败提供更多机会,产生与其他招标活动相类似的腐败问题。为此,要避免决策权过度集中和加强对政府行为的约束,建立“阳光”规则和责任连带与追究制度,加大监管力度。

6. 建立合理的代建报酬体系。考虑到投资节约会受到来自使用单位的压力,实际可能难以实现,也为了避免过高的奖励诱使代建人偷工减料,降低建设标准,影响项目质量,建议代建报酬以基本报酬为主,奖励为辅,在控制投资的前提下,适当增加基本报酬。可行的方案有两种,一种是代建费在建设单位管理费的基础上提高1—2个百分点,与监理费基本持平;另一种是使代建单位兼具监理职能,代建费包括现行建设单位管理费和监理费两部分。

7. 建立市场准入制度,培育与发展一批工程管理公司。建立市场经济体制下的代建方准入制度,只有具备了一定资质的单位才能进入政府采购商的名单范围,在此范围内,通过公开竞争确定代建单位。目前我国尚没有统一的代建单位资质要求,可以从代建制的性质出发设计代建单位的资质,既要与代建管理的要求相符,又要考虑到代建单位的履约能力。同时,可以适当调高代建管理费的标准,提高代建的进入门槛,让市场机制引导真正具有项目管理能力和竞争实力的公司进入代建市场。■

(作者单位:财政部投资评审中心)

责任编辑 常嘉