

# 中小城市政府投资项目 代建制模式选择

王炳飞 杨玲玲 ●

为改变长期以来政府投资项目“建设、监管、使用”三位一体的模式,克服工程建设中存在的超投资、超工期、超标准现象,提高工程管理水平和财政资金的使用效益,2004年7月,国务院发布了《关于投资体制改革的决定》,明确了对非经营性政府投资项目加快推行代建制。从各地实际执行情况看,目前我国的代建制模式大体上可分为两种。一种是以上海、武汉、宁波等地为代表的公司制模式,由政府主管部门设立基本的准入条件,通过市场公开招标选择企业或中介机构作为政府投资项目的代建单位,接受政府的委托行使项目业主建设管理职能;另一种是以深圳、合肥等地为代表的集中代建模式,由政府直接设立专门的机构行使项目业主职能,对政府投资项目的建设全过程实施集中统一管理。

## 现行两种代建制模式各有利弊

从各地实践看,两种模式均能较好地实现政府投资项目“投、建、管、用”各环节彼此分离,相互制约,从而压缩了权力寻租的空间,增强投资控制能力,提高项目管理水平和效率,政

府投资项目建设过程中的超投资、超工期、超标准现象不同程度地得到控制。但是,两种模式也呈现出不同的特点,各有利弊。

一是在实施的规范性与贯彻政府意图方面。公司代建模式下代建单位的职责、代建项目控制目标一经合同约定,较难改变,双方严格按照规范化的模式运作,人为干预较小。集中代建模式下代建单位为政府常设机构,能坚决贯彻政府合理的决定和意图,一旦政府有优化方案或加快建设进度等方面的意愿,较易实现。二是在管理专业化程度方面。公司代建模式下不同类型的项目可以选择符合专业管理要求的管理公司代建,管理的专业化程度较高,可以利用社会资源。集中代建模式下代建单位可根据需要广泛吸收人才,形成稳定熟练的专业人才群,一般项目管理的专业化程度高,但特别项目就难以胜任。三是在工程质量控制方面。公司代建模式下代建单位的质量危机感较强,一旦出现大的质量问题,企业就会面临巨大的经营风险;但企业的经营目的又决定了企业必须注重盈利性,这样就易出现压低投资、偷工减料、降低施工标准等问

题;另外由于项目管理公司及人员变化较大,难以对“质量终身制”真正负责。集中代建模式下代建单位不以盈利为目的,加强项目监管的主观愿望较强,代建单位和管理人员相对稳定,可以对“质量终身制”负责;不过由于代建单位本身为政府机构,如果出现质量问题,责任主体无法真正落实。四是在投资控制意愿方面。公司代建模式下代建单位可能会想方设法按合同约定的金额完成代建,超支或节余都不是代建方的意愿。集中代建模式下,作为政府控制投资的机构,只要建立规范的约束激励机制,其控制投资成本的意愿就会更强。五是在政府监管效果方面。公司代建模式下代建单位较为分散,管理能力、方式也会有较大差异,政府有关职能部门囿于人手、资源不足,监管往往难以到位。集中代建下政府有关职能部门可以集中精力监管一个代建单位,大大提高了监管效率和质量,降低了监管成本。六是在操作难易程度方面。在缺少上位法支持的情况下,公司代建模式下代建单位资格认定难度较大,往往只能指定代建或在极小的范围内招标。同时每个项目都要组织代建单位招标、

签订代建合同, 评标(尤其是技术标)难度大, 项目前期工作流程长。集中代建模式下只要由代建单位完成项目部的组建, 即可着手代建。七是在代建成本方面。公司代建模式下一般按投资额的一定比例收取代建管理费, 集中代建模式下代建费用一般由财政全额拨付。一般来说, 由于财政拨付的只是按部门预算核定的基本费用, 而代建管理费则包含代建企业的合理利润, 因此公司制模式的代建成本一般要比集中代建高。不过如果项目决算超出合同约定, 集中代建就无法像公司代建一样做到真正对超支负责。

### 中小城市选择集中代建制更具优势

通过分析可以看到, 只要实施规范, 两种模式都可以在代建制实施中发挥较大作用。从长远看, 随着代建制法律法规的健全、项目管理专业机构市场的逐步成熟, 公司代建将具有更大的优势, 是代建制发展的方向。但从我国中小城市的管理水平及技术支撑看, 集中代建在现阶段更具优势。主要理由是: 从实行公司代建的武汉、宁波等大中城市看, 由于各种因素导致针对某一项目可供选择的代建单位较少, 代建单位基本上为政府控制力较强的国有或国有控股公司, 且基本上为本地企业, 协商或指定项目较多, 并没有形成真正的竞争机制。而中小城市受市场及代建公司规模的限制, 技术力量及专业化程度则更难以保证, 政府可选择的代建单位范围更小; 同时由于中小城市的大部分项目规模不会太大, 投资额往往较小, 对外地有名的代建单位缺乏吸引力, 因此更难找到符合要求的专业性代建单位。因此, 集中代建制模式是目前我国大部分中小城市政府非经营性投资项目建设管理模

式的现实选择。

### 做好集中代建制模式下的财政财务管理

鉴于集中代建制模式下代建单位为政府的下设机构, 财务独立性和抗风险能力差, 很难承担一旦工程超支的责任等实际情况, 加强投资项目的财政财务管理, 提高资金使用效益, 就显得尤为重要, 财政部门可以重点从以下几个方面入手。

1. 加强代建项目的前期管理, 从源头控制投资。在整个项目管理过程中, 投资决策和设计阶段是控制建设规模和投资的重要阶段, 控制和节约投资的空间最大; 施工阶段主要是按照概算控制投资, 节约投资的空间相对较小。因此, 不论是全过程代建还是建设阶段代建, 财政部门首先要介入可行性研究, 充分参与项目论证, 根据政府财力状况及单位自筹资金能力, 提出项目实施步骤、项目投资估算及资金筹措渠道; 严格审核项目概算及施工图预算, 在项目开工前, 做到规模确定、投资确定、资金来源确定。

2. 实行财政直接支付, 严把资金拨付关。财政部门按建设项目在银行开设财政专户, 所有出资人根据财政下达的资金到位计划, 按时将拼盘项目的建设资金缴入财政专户, 由财政统一归集、统一管理。代建合同签订后, 由代建单位根据合同约定及工程实际进度向财政申请, 财政审核后由财政直接将资金支付给设计、施工、监理以及材料设备供应等单位。

3. 加强项目执行中的投资管理。代建单位根据合同约定编制年度项目支出预算报财政部门审核后, 将支出预算下达代建单位, 并抄送项目使用单位。财政部门要重点参与对招标文

件的审核, 参加所有招投标及重要的技术交底(会审)、设计变更等活动。代建单位与施工企业、监理单位、主要材料设备供应商等签订协议中有关价款结算的条款应事先书面征得财政部门同意, 合同签订后还需报财政备案。

4. 规范代建单位财务管理及会计核算。严格按代建项目建账, 做到代建项目与代建单位自身账册分离、资金分离, 规范代建项目会计核算。项目竣工经审计部门审计后, 代建单位按基建财务制度编报项目竣工财务决算。财政部门审批竣工财务决算后, 代建单位应将项目所有工程、财务资料按规定归档并移交给建设单位, 并按财政部门批复意见, 协助建设单位和产权管理部门办理资产交付和产权登记工作。

5. 制定并严格执行各项奖惩措施, 提高代建单位积极性。根据代建项目目标完成情况考核办法, 项目完成审计并办理财务决算审批后, 财政部门要组织对代建单位的绩效考核, 如工程决算比代建合同约定投资有节余的, 可从项目节余中分档按比例提取奖励资金。工程决算突破概算但不突破估算的, 由代建单位和原出资单位分别按比例承担; 突破估算的, 除由代建单位和原出资单位按比例承担外, 还应追究代建单位有关人员责任。代理单位未依法进行设计、施工、材料设备采购招标, 未能完全履行项目代建合同, 擅自变更建设内容、延长工期或工程验收不合格的, 由有关行政监督部门依法予以处罚, 财政部门可暂停相关项目的资金拨付。●

(作者单位: 江苏省南通市财政局  
南通市妇幼保健院)

责任编辑 戴开成