

昆山市农村水利工程建设代建制初探

支佳岳¹, 赵忠福², 王乙江²

(1. 昆山市水利局, 江苏 苏州 215300; 2. 昆山市水利工程质量监督和水利技术推广站, 江苏 苏州 215300)

摘要: 传统农村水利工程建设模式存在诸多弊端, 昆山市积极尝试工程代建制模式, 在已有代建制中选择政府集中代建模式, 在很大程度上实现了水利工程建管分离和工程管理专业化的目标, 取得了较好的社会效益。

关键词: 水利; 农村; 工程; 代建制

中图分类号: TV5

文献标识码: B

文章编号: 1007-7839 (2016) 08-0050-03

Primary exploration of agent construction system of rural water conservancy project in Kunshan

ZHI Jiayue¹, ZHAO Zhongfu², WANG Yijiang²

(1. Kunshan Water Conservancy Bureau, Suzhou 215300, Jiangsu; 2. Kunshan Hydraulic Project Quality Safety Monitoring and Water Conservancy Technology Promotion Station, Suzhou 215300, Jiangsu)

Abstract: Because of the many drawbacks in traditional rural water conservancy project construction mode, Kunshan City actively tries the agent construction system. Centralized agent government by government is chosen in the existing mode. The goals of engineering management specialization and the separation of construction from management are realized. Good social benefits are achieved.

Key words: water conservancy; rural area; project; agent construction system

1 概述

政府投资项目主要涉及在公共基础设施和公益工程上, 其工程管理与资金使用都会受到社会关注, 能够反映出政府的效能和形象。传统的政府投资项目管理模式存在诸多弊病, 如产权不明晰、权责不一致、缺乏相互的制约机制, 使得“绩效工程”、“钓鱼工程”等现象不断出现, 这些损害公众利益现象的发生为寻求新的项目管理模式提出了需求。项目投资管理如何适应社会化市场经济, 做到“投资、建设、管理、运行”等彼此分离和互相制约, 如何优化政府投资项目建设管理成为政府投资管理项目的迫切需求, 项目代建制正是在这样的情况下应运而生^[1]。项目代建制, 是指业

主通过招标的方式, 选择社会专业化的项目管理单位(也就是代建单位), 受业主委托, 代表业主对工程项目建设的组织实施(包括前期策划、可行性研究、项目定义、计划以及设计、采购、施工、试运行等整个过程)进行全过程管理与服务, 严格控制项目投资、质量、安全和工期, 项目建成后交付业主使用的制度。我国现行代建制与美国的建设经理制(CM)有类似之处, 具有投资效率高和专业化程度高等特点^[2]。2004年7月,《国务院关于投资体制改革的决定》中明确提出:“对非经营性政府投资项目加快推行代建制, 建立政府投资责任追究制度”。截至2009年, 全国已有45个省市开展了代建制工作, 29个省市先后出台了适合本地情况的项目代建制管理规范文件, 部

收稿日期: 2016-02-19

作者简介: 支佳岳(1967-), 男, 本科, 工程师, 主要从事水利工程建设管理工作。

分试点地区已经取得了初步经验,并提出了政府集中代建、市场化代建等不同的运作模式^[3,4]。项目代建制是对传统工程建设管理模式创新和发展的,具有较好的推广应用价值。因此,积极挖掘代建制的优点,在实践中完善和发展代建制模式,分析确定不同代建市场环境最优代建方案具有重要的实践意义。

2 各类项目代建模式简介

目前,我国工程代建制模式主要有三种:政府集中代建模式、市场化代建模式和中间模式。三种不同代建制模式的特点也有所不同,其中政府代建模式主要由政府成立具有一定技术专业水平的管理机构,按照事业单位管理,对所有政府投资建设项目实行代理建设;市场化代建模式一般由政府指定若干家具有较强经济和技术实力的公司,对指定项目实行代理建设;中间模式由政府设立准入条件,按照市场竞争原则,批准若干家经济技术实力较好公司参加项目代建的竞争,择优选择承担代建任务。不同模式类型,也有不同的优缺点。

(1) 政府集中代建模式。代建单位能实现专业化管理,避免了政府投资项目中的“一次性业主”问题,方便协调建设中的各种问题,利于政府实施监督与控制,便于专业化管理,有利于提高政府投资项目的管理水平;但其职能定位不清、政府同时担任业主与管理者双重身份和代建单位缺少激励约束机制等问题是该模式的缺陷。

(2) 市场化代建模式。其优势为引入了竞争机制,有利于项目投资、质量和管理控制,促进代建市场发展;其缺点主要在于缺少成熟的代建市场,同时对政府监管专业程度要求较高。

(3) 中间模式。解决了政府在投资项目管理中建管不分的问题,又可以通过市场培育若干个项目管理公司,逐渐形成开放与竞争的格局;该模式缺点在于不利于政府职能转变和代建市场的良性发展,也存在使用单位不积极配合等问题。

3 昆山市水利工程建设代建制特点

昆山市地处长江三角洲、太湖流域下游,西依苏州,东邻上海,拥有优越的区位优势、独特的自然地理条件和丰厚的历史文化资源,在上海经济辐射作用下,经济发展与产业结构迅速优化升级,

是闻名全国的经济强市。昆山地势比较低,大部分区域低于常水位。主要有防洪工程、圩区建设、机电排灌、水环境整治、田间工程配套和综合治理等农村常规水利工程。近年来,财政部、水利部高度重视水利建设,全面部署了重点县建设及中小河流建设。“十一五”期间水利工程投入逐年增加,累计完成水利建设投资 7.92 亿元。“十二五”期间累计完成水利建设投资 18.84 亿元,年资金投入额基本稳定。目前,正在积极准备“十三五”水利工程规划,计划投入水利工程建设资金高于“十二五”。图 1 为昆山市 2006 ~ 2015 年水利工程投入情况趋势图。由图 1 可以看出,水利工程建设投入各年基本处于稳中有升状态,总体投入力度较大。但是面对全市水利工程项目规模小、类型多、分布广、施工工期短等特点。如何加强工程项目建设管理成为一大难点,为此,昆山在工程项目建设方面进行了积极有效的探索与实践,采取了政府代建模式来建设水利工程。

3.1 传统建设方式及其弊端

每年的下半年,各个下属水利站根据水利规划要求上报下一年度工程计划,水利局农水科进行汇总,连同水利局重点水利工程一起上报市政府进行立项审批,各个水利站根据立项审批进行工程建设,局重点工程则委托属地水利站进行托管。各个水利站工程建设由于受到人员编制控制,工程建设管理人员比较少,在负责工程建设的同时,还要负责工程招投标和水利站工程规划编制等工作。工程建设管理投入人员不足,主要依靠一些工程员根据经验进行建设管理,且工程建设法规文件比较多,导致工程建设管理力度和专业性不够。加之 2009 年后昆山市水利工程实施了公开招投标制度,大批外地施工与监理企业进入到昆山市场,中标单位变动性较大,导致刚进来的施工单位对当地实际情况了解不深,给工程质量管理带来了部分问题。施工单位自身业务水平良莠不齐,最终工程资料缺失、工程进度滞后、工程管理程序不规范等问题频出。同时,依托水利站工程员管理与监督,导致水利工程规划建设管理与监督人员分工不清。

3.2 工程建设管理新模式

针对传统水利工程管理与建设分工不明确的局面,昆山市水利局于 2014 年对水利工程建设进行了改革,成立了昆山市水利工程建设管理处,编

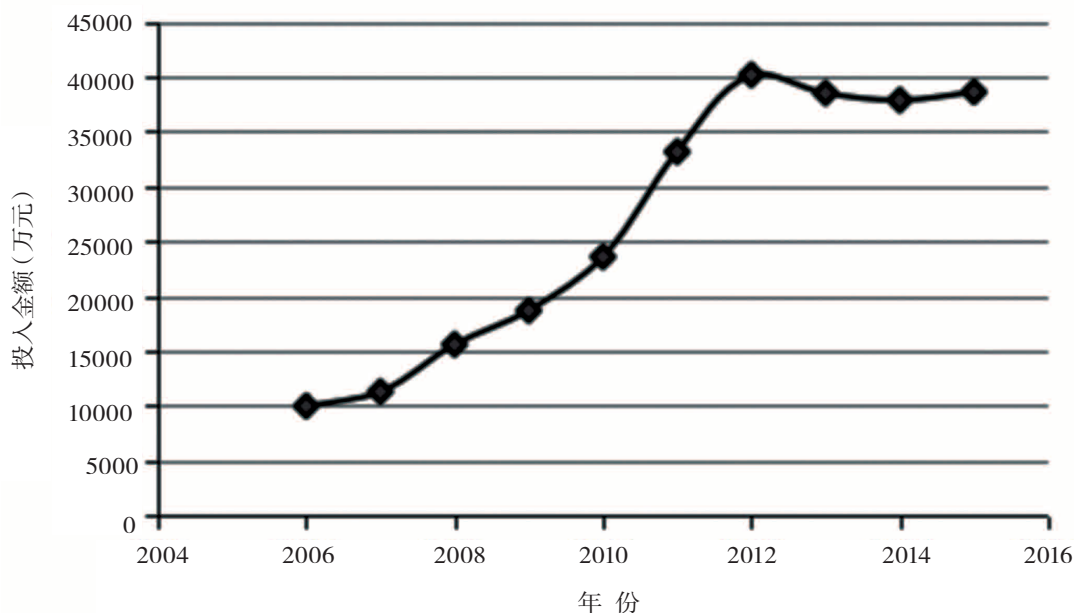


图1 十二五期间昆山市水利工程建设投入趋势图

制人员 22 人, 属水利局直属科室, 专门负责全市重点水利工程建设, 实行了建管分离。各个下属水利站工程尽量纳入重点工程进行建设管理, 各个水利站主要负责项目建设的协调工作, 项目建成后, 由建设处交由项目所属水利站进行运行管理。2015 年, 昆山市对全市工程建设进行了改革, 成立了市代建办, 全市所有大型项目全部实行代建制。水利工程建设管理处也纳入了市政府的代建名录, 专门从事水利工程的代建。昆山水利成为首批尝试农村水利工程代建制推行的县级市。

3.3 代建制管理分析与探讨

3.3.1 代建制使工程建设与管理进行了建管分离

各个部门科室职能分工更加明确。昆山市水利整体规划与项目立项审批由规划科负责, 批文下达后交由建设管理处进行项目建设管理, 项目

竣工验收后交由项目属地水利站进行运行管理。农水科、质监站、财务科和纪检监察室对整个项目建设进行监督管理。项目建设管理部门职能分工如图 2 所示, 由图 2 可以看出各部门职能清晰, 建管分工明确。

3.3.2 代建制实施使得建设管理更加专业化

专业化管理主要表现在两个方面。首先, 管理团队专业水平大大提高。建设管理处采取了一系列措施提高管理人员业务水平, 在人员配备上采取老中青相结合的年龄结构, 选择专业技术人员, 主要负责人选择专业知识深厚和实践经验丰富的专业人员。不断深化专业技术法规的学习, 将国家、部级、省级、市级和昆山市市级与局级水利工程建设相关管理文件进行了汇编, 实行每年度更新, 并对部分专项项目文件进行汇编。包括《中央财政小

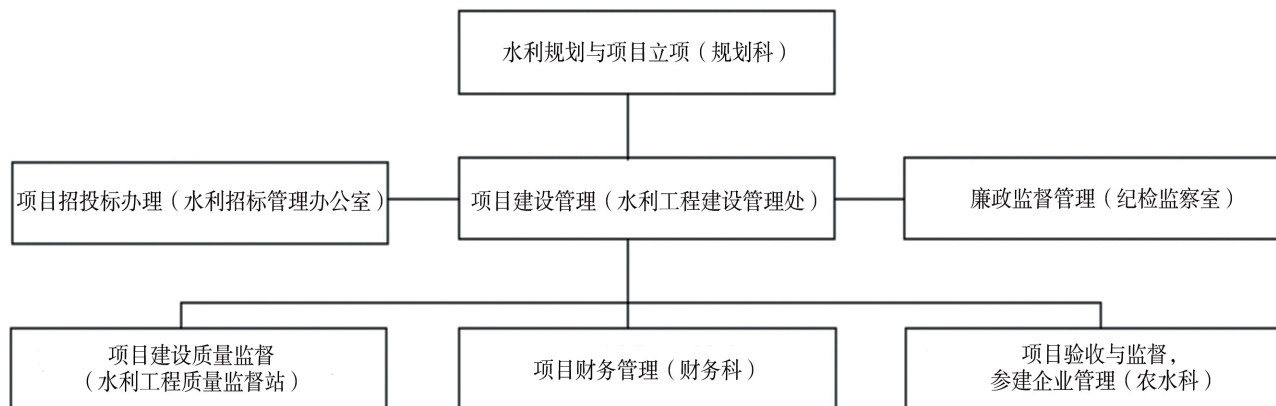


图2 项目建设管理部门职能分工图

(下转第 72 页)