

关于市政工程实行“代建制”的理论与实践的思考

吴伟镇

广州市高速公路有限公司 广东 广州 510000

【摘要】：市政工程是城市基础设施建设的核心载体，和城市功能完善、民生福祉提升、区域经济发展有直接关联。代建制是市政工程建设管理模式的重大创新，解决了传统自建自管模式存在的弊端，依靠专业化、市场化的管理服务，完成投资、建设、管理、使用四者的分离。我们系统梳理代建制的理论根基、发展演进与实践路径，剖析实践中存在的代建单位资质参差不齐、权责边界模糊等问题及产生根源，提出针对性优化策略，内容兼顾理论深度与实践指导性，给市政工程代建制的规范运行、高质量发展提供参考，推动新型城镇化建设与城市民生改善工作开展。

【关键词】：市政工程；代建制；理论根基；实践路径；优化策略

DOI:10.12417/2811-0528.26.13.084

1 引言

我国新型城镇化进程持续推进，市政工程建设规模持续扩大，建设标准也在逐步提高，传统“投资、建设、管理、使用”四位一体的自建自管模式，逐渐出现管理专业化不足、投资控制不到位、责任主体不清晰、建设效率偏低等问题，无法匹配新时代市政工程高质量建设的实际要求。2000年前后，源于西方建设经理制（CM制）的代建制开始被引入我国市政工程领域，经过二十余年的试点探索、推广普及与规范完善，已经成为我国市政工程建设的主流管理模式之一。结合我国国情与市政工程的公益属性，梳理代建制的相关理论和已有实践经验，梳理当前运行阶段存在的问题并提出优化路径，推动代建制向规范化、专业化方向发展，提升市政工程建设管理水平，保障公共利益，为相关工作提供理论与实践层面的参考。

2 市政工程代建制的理论根基与发展演进

市政工程代建制要稳定运行，需要有扎实的理论作为支撑，核心理论基础来自四个相互关联、彼此补充的理论体系，这四个理论分别从不同层面给代建制的实际推行提供了科学指导，能保障代建制既匹配市政工程的公益属性，又适应市场化的发展方向。

公共管理理论是公益属性的核心支撑内容，和市政工程这类公共产品的本质特征刚好匹配。市政工程属于典型公共产品，本身有非排他性、非竞争性两类属性，项目建设是为了完善城市功能、保障民生福祉，不会以盈利作为核心目标，这类项目的建设管理工作要把公共利益最大化放在最核心位置。公共管理理论主张落实“管办分离”的模式，推动政府调整原有的角色定位，不再直接负责工程建设层面的管理工作，转向承担公共利益守护、行业运行监管的相关职责。具体的建设管理事务会委托给对应的专业机构，防止政府同时承担规则制定和项目执行的双重角色，能破解传统模式下政府精力分配分散、

专业能力有短板的问题，完成公共资源的优化配置。委托代理理论是代建关系成立的核心逻辑支撑，能清晰划分政府也就是委托方，和代建单位也就是代理方之间的权责边界。市政工程代建关系里，政府是项目的投资主体，要完成建设规划制定、建设资金拨付、建设成效监督的相关工作；代建单位属于专业化的项目管理机构，在接受政府委托之后，负责工程全流程的管理工作，双方会形成清晰的委托代理关系^[1]。

3 市政工程代建制的核心价值与实践路径

3.1 划定代建的适用范围及对应模式，不同种类的市政工程项目可以匹配到更适配的建设方案

界定代建适用范围的过程中，要结合项目的投资性质、规模等级和技术复杂度调整标准，优先在政府投资的非经营性市政项目、大型复杂市政项目里推行代建模式，这类项目包括城市轨道交通、综合管廊、污水处理厂等，小型简易市政项目的建设模式可以结合当地实际情况灵活选择。代建模式的选择要贴合项目自身特点，不同模式有对应的适用场景：投资规模大、技术剪杂度高、涉及环节多的项目可以选择全过程代建，代建单位要负责从前期策划、可行性研究、设计、施工到竣工验收、移交使用的全部环节，完成全流程管控；政府已经完成部分前期工作的项目可以选择分阶段代建，可根据实际需求委托代建单位负责设计阶段或者施工阶段的管理工作，减少代建过程中的不必要支出；市场化程度较高的地区可以选择委托代建，用公开招标的方式委托专业项目管理公司负责项目，充分调动市场资源的优势；公益性极强的重点项目可以选择直接代建，由政府成立专门的代建机构负责相关工作，增强政府的管控力度。

3.2 规范代建单位选择流程，筑牢代建质量基础

代建单位的资质要设立明确准入门槛，代建方首先要具备

独立法人资格,拥有匹配项目需求的项目管理资质,还要配备由工程管理、设计、施工、监理等领域专业人员构成的工作团队,关键岗位工作人员必须持有对应执业资格证书,近三年内不能有重大工程质量、安全事故以及违法违规的相关记录。可选用公开招标、竞争性谈判等市场化途径筛选合适的代建单位,提前明确完整的招标流程与统一的评标标准,邀请纪检监察部门对整个流程开展全程监督,保障整个筛选过程公平、公正、公开,避免出现暗箱操作的情况。资格审查环节要严格执行,逐一核查代建单位的资质等级、过往业绩、团队配置等实际情况,提前防范挂靠、转包等各类违规行为,核查后不符合要求的单位直接取消投标资格。

3.3 签订规范的代建合同,明确各方权责边界

代建合同属于约束合作双方行为、处理各类纠纷的核心文件,要清晰划定代建范围、代建期限、工程质量标准、投资控制目标、代建费用及支付方式、双方权责义务、激励约束措施、违约责任、工程移交等关键条款。签订合同之前,安排专业律师、工程管理领域专家完成合同条款审核工作,避免出现权责划分不清、必要条款缺失等情况。合同签订完成后,搭建合同执行跟踪体系,定期召开履约推进会议,第一时间处理合同执行期间出现的各类问题,优化合同变更相关规则。对政策调整、不可抗力等因素引发的合同变更,要明确变更的办理流程 and 对应权责,保障合同执行过程平稳顺畅。

4 市政工程代建制实践中存在的问题及根源

4.1 政策层面中,和代建相关的政策法规本身存在更新不及时、内容有缺失的问题,是这类矛盾出现的核心原因

当前国内还没有推出全国层面统一的市政工程代建制专项法律法规,各地发布的实施办法内容不统一,针对代建单位准入标准、参与各方权责、代建费用定价、监督考核等内容的规定既没有形成统一标准,也没有足够具体的条款,让实践推进过程中缺少清晰的政策指引。部分地区设置的代建单位准入门槛比较低,只要求申报主体具备基本法人资格,没有对专业团队配置、过往业绩经验等内容提出明确要求,让大量不具备专业能力的单位进入代建市场,部分现有政策对政府、代建单位、使用单位的权责划分不够清晰,没有明确政府干预的边界和代建单位享有的管理自主权,让政府过度干预、代建单位履职受限等问题频繁出现。相关政策更新节奏相对放缓,很难适配海绵城市、综合管廊这类新型市政工程建设需求,对“代建+PPP”“代建+全过程咨询”等新型运作模式的规范存在不足,让实际操作环节出现很多难以解决的问题。

4.2 市场层面,当前代建行业的竞争配套机制还存在不足,整体市场运行秩序不规范,很难构建出正向的行业竞争环境

部分区域还存在行政垄断的情况,代建单位筛选环节会出现“内定”“暗箱操作”这类违规问题,市场化竞争机制没法正常运转,让优质代建单位很难参与公平竞争,品质不达标的代建单位反而能长期留在市场内。代建市场目前还没有完善的信用评价体系,也没有统一的信用评价指标和评价标准,代建单位的信誉水平、履约能力、过往违规记录等内容都没有完整系统的记载和评定,没法给代建单位设置足够的约束,信用评价结果也没有得到充分利用,不能和代建单位的投标资质、代建服务费等内容直接关联,没办法把不合格的代建单位清出市场。代建行业现在也没有统一的收费规范,代建费用定价十分混乱,部分区域的代建费用压得过低,根本覆盖不了代建单位的正常成本和合理利润,迫使代建单位靠违规操作压缩开支,最终拉低工程的整体质量。

4.3 管理层面来看,代建行业当前的管理体系存在短板,不同参与方的协同治理水平不高,让相关问题的出现概率有所提升

当前代建行业还没有形成统一的专业培训及考核体系,不同代建人员的专业素养差距比较大,有部分从业者既没有系统掌握工程管理、政策法规相关知识,也没有足够的实践经验,处理复杂的市政工程代建任务时能力不足,会让管理失误、流程不规范这类问题出现。目前多方主体协同治理的机制还不完善,政府、代建单位、使用单位、施工单位、监理单位这几个主体之间,没有搭建起常态化的沟通协调平台,各方掌握的信息存在明显偏差,出现问题之后会互相推卸责任,很难在工作中形成合力。监督考核与问责的刚性约束还不够,政府开展监管工作时存在“重形式、轻实效”的情况,代建全流程的监管力度不足,针对违规行为的处罚力度偏轻,无法形成足够的震慑;社会监督的渠道不够畅通,公众和媒体提出的监督意见,很难得到及时的回应与处理,也无法形成足够的监督合力。

5 完善市政工程代建制的优化策略

5.1 强化理论与实践深度融合,完善代建制理论体系

我国市政工程本身具备公益属性,也有专属的建设特点,结合不同地区、不同类型市政工程的代建实践,优化代建制理论体系,避免直接套用国外现有经验,增强理论的针对性和可操作性。开展案例研究工作,梳理各地代建实践里的成功经验与失败教训,把实践中已经成熟的管理方法、运行模式归纳为理论成果,丰富代建管理的相关理论。完善理论培训机制,定期组织代建单位从业人员、政府监管人员完成理论学习,解读代建制相关理论和政策法规,提升两类人员的理论素养与实践

应用能力,推动理论成果与实践工作深度融合,让理论更好地指导代建实践。

5.2 规范代建市场准入与管理,提升代建单位专业水平

代建单位的准入门槛需要进一步提高,全国层面要制定统一的准入标准,明确规定代建单位需要满足的资质要求、专业团队配置条件、过往业绩经验、信誉等级等内容,严格开展资格审查工作,避免不具备专业能力的单位进入代建市场。要建立完善的代建单位信用评价体系,搭建覆盖资质、业绩、履约情况、信誉水平、服务质量等维度的信用评价指标框架,开展信用评价动态管理,评价结果直接向社会公示,作为代建单位参与项目投标、评优评先的参考依据。信用评价结果为优秀的代建单位,可获得优先推荐、适当提高代建费用等奖励;信用评价不合格的代建单位,将被纳入信用黑名单,限制其参与各类代建项目,情节严重的直接吊销代建资质,逐步净化代建市场的整体环境。要强化代建行业的专业培训和考核工作,搭建统一的培训体系,定期组织代建从业人员开展工程管理、技术规范、政策法规、风险管理等内容的培训,提升从业人员的专业素养和业务能力。要建立常态化的考核机制,对代建单位的从业人员开展定期考核,考核未通过的人员将被暂停从业资格,推动从业人员主动提升自身专业水平。

5.3 明确多方主体权责边界,完善协同治理机制

优化现行的政策法规与代建合同条款,厘清政府、代建单位、使用单位、施工单位、监理单位等多个参与方的权责范围,

划定政府可以介入项目的具体领域,减少政府对项目的不必要干预,给代建单位足够的管理自主权限,保障代建单位可以独立完成代建管理的各项工作。约束使用单位的各项行为,明确使用单位仅承担提出使用需求、参与竣工验收、接收建成工程三类职责,避免其随意干预工程设计、施工等核心环节。搭建多主体协同的沟通工作机制,建立固定的沟通协调渠道,定时组织协调会议,第一时间处理工程建设过程中出现的各类矛盾问题,做到信息互通、共同推进,避免出现责任推卸的情况。

6 结论

市政工程代建制是我国工程建设管理体制改革的重大成果,以公共管理、委托代理、工程管理、市场化改革四大理论为支撑,推行至今已有二十余年,目前是推进市政工程高质量建设的核心模式,可优化资源配置、提升建设质量、控制工程投资、提高建设效率、规范管理行为、防范廉政风险。代建制在实际落地过程中仍存在不少问题,比如代建单位专业能力存在不足、权责划分不够清晰、监督管理存在疏漏,问题的根源是相关政策不完善、市场运行不规范、日常管理有短板。后续可推进理论与实践的融合、规范代建市场运行、明确各方权责边界、健全监督考核与激励约束机制、推动模式创新与信息化技术应用,逐步完善市政工程代建制体系。代建制持续规范与优化后,会进一步提升市政工程建设管理的整体水平,更好适配新型城镇化建设的需求,保障城市功能完善与民生福祉提升,支撑城市高质量发展。

参考文献:

- [1] 谢斌鹏.代建制下市政工程全过程造价控制[J].居业,2025,(01):150-152.
- [2] 饶英英.代建制市政道路项目的风险管理分析[J].运输经理世界,2024,(36):52-54.
- [3] 宋晓旻,袁从强.大型市政工程报建风险分析及控制[J].项目管理技术,2024,22(01):137-140.
- [4] 陶万东,张广泰.某高新区政府投资项目代建制模式探究[J].四川建材,2022,48(11):196-197.