



# 新疆公路交通项目代建实践探讨

张治凯

(湖北交通职业技术学院 道路与桥梁工程系,湖北 武汉 430079)

**摘要:** 经过近几年公路交通代建制的实践显露出诸多问题,显示出运行模式存在一些自身无法克服的缺陷,同时项目实施对代建制模式进行一定程度探索,对代建制发展特别是高等级公路代建制度有一定积极作用,文章就新疆交通代建制存在的缺陷问题和积极意义进行了探讨。

**关键词:** 公路工程;代建;代建模式

中图分类号: U411

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 01-0021-04

## 一、项目来源与基本介绍

新疆交通项目代建是 2010 年开始的交通行业全国性一轮大型援疆活动,代建实施是深入贯彻中央新疆工作会议精神,推动新疆经济社会跨越式发展、建设和谐新疆的需要的行动;是中央资金转移促进落后地区发展的一个重要举措。促进地方经济,交通先行,国家交通主管部门组织多个省市参与新疆项目代建。

G30 乌苏-赛里木湖段一级改高速公路项目确定为首批代建项目之一,由湖北省组织实施,该项目是《国家高速公路网规划》“7918 网”中第 7 横连云港至霍尔果斯高速公路(G30)的组成部分;同时是新疆高速公路网规划的“五纵五横三环四连”骨架公路网第一横的组成路段;为新疆公路交通运输“57712”规划中第 1 横的组成部分。此项目是实施国家高速公路网规划,完善新疆区域干线公路结构的需要;是保护我国能源、矿产资源供给安全的需要;是提高道路通行能力、改善综合服务水平的需要;是加强战备公路建设、巩固祖国边防的需要。项目起点乌苏东互通,接新疆境内星星峡—乌鲁木齐—奎屯段国道主

干线,途径乌苏市、高泉农场、精河县、八家户农场、八十三团场、博乐岔口等,终点赛里木湖,与赛里木湖至果子沟高速公路相连,全长约 300km;建设内容包括路基、路面、桥涵、交叉、交通安全设施及预埋管线、绿化及环境保护、管理养护与服务房屋建筑工程,总投资约为 40 亿。受省交通厅委托,笔者所在单位组建项目代建机构,代建指挥部于 2011 年 3 月进场,预计 2014 年完成。

## 二、项目与标准代建制的不同

2004 年 7 月,国家决定推行非经营性政府投资项目的“代建制”,目前代建制正成为我国的基本的投资建设制度。项目代建制是指通过招标方式,选择专业化的管理人负责投资管理和建设实施工作,代建期间代建人代行主体职责控制投资、质量和工期,建成后交付使用人的制度。对比国务院《决定》中代建制含义[1],本轮交通援疆代建存在诸多不同。其一,代建主体产生不是通过招标方式[2],而是通过行政指令,代建实施主要依靠政府信用与公权维护,没有市场参与,效率问题很难避免。其二,代建目标在业主、代建方与双方政府之间基本目标不完全相同;

收稿日期:2014-01-09

作者简介:张治凯(1970.7—),男,湖北石首人,硕士,湖北交通职业技术学院道桥系高级工程师,主要研究方向:道路与桥梁工程。

行业主管部门追求跨越式发展，地方政府需要平台与资金，代建方诉求全面管理权限，而业主却只愿意开放建设实施，甚至只是建设监理或现场管理；游离资金与人才、技术交换的代建制本质。其三，各方目标不同，最终表现在交通代建期间投资主体不同；建设资金由中央与地方配套，且资金在业主与施工单位之间流动，代建人不带来资金，代建人处于协助从属位置。

代建操作目的不完全相同、诉求分歧或矛盾时，行动一致性就会被撕裂或摩擦冲突、碰撞、相互制肘，计划目标容易打折扣，影响代建经济效益。新疆一段时间的实践表明，建设不是完全意义上的代建制。

### 三、项目代建产生问题分析

G30 乌赛项目 2011 年实施以来，代建过程新问题与问题不断产生，非常值得研究和探讨。

#### (一)代建人的产生问题

新疆交通代建初步设想为一种政府主导，市场化运作模式，行业管理部门委托各省市组织确定代建单位或组建机构。此次参与省市代建单位与机构主要有两种，事业单位模式和企业模式。

1. 有的省市采用指定机关或事业单位模式。一种组成，人员完全由本机关或事业单位组成，作为单位的一个部门，性质的非常设机构，单独运行，原单位性质为机关或事业单位性质，如重庆指定高管局代建，湖北指定交通高职院校代建；第二种组成，以一个机关或事业单位人员为主，另外从全省交通行业抽调专业人员和技术管理人才，政府组建新的行政事业机构，性质的临时机构，项目移交给业主，代建机构撤销；这种模式通常也称为集中统建模式<sup>①</sup>。

2. 有的省市直接委托专业企业单位代建模式。代建机构作为一个项目工程运行，如深圳市是路桥施工单位，上海市则市政公司代建，又如有的省份则指定公路勘测设计院代建；从一段时间实践情况看，企业代建制相对容易推行，公司架构呈建制队伍更能适应实施市场化运作，自主经营，自负盈亏，全面管理效率更高。

代建人产生不同，来源各异，必然会出现一些新的问题，如代建人的法律关系、资质问题、代建费用划分，交通高校代建资质也遭到质疑，代建是委托还是经营关系，合同性质法律不明确；建设全过程或实施阶段集中专业化管理，代建单位人员必须有各种相应的专业管理水平、专业技术能力；政府指令或委托产生，单位不同，项目各异，资质不同，标准不一，事前无法统一划定的，只能事后提出双方协商。

资质问题参照公路工程监理解决，代建费用按《公路工程基本建设项目概算预算编制办法》中“建设单位管理费用”一定的比例协商处理；这些没有明

确文件规定，只能在探索中解决方案。

#### (二)代建人的工作内容

相比其它非经营性政府投资代建制工作的实施进展，公路交通项目代建相对滞后，这与公路项目特殊性有一定的关系。公路工程点多、线长和牵涉面广，不确定性因素很多，代建人风险比较大；公路管理部门以前的习惯往往愿意放权，影响业主对代建制的积极性，并且公路项目有时需要公权力介入，也不能完全放开代建，公路等级越高，涉及的单位就越多。

对 G30 乌赛项目来说，项目线路较长，跨塔城、博州两个地区，乌苏、精河等三个县域，不仅和新疆地方有关系，也与建设兵团团场打交道；项目自然环境差、生态脆弱，建设施工困难，同时要考虑地方民族习惯影响；项目不仅有新建工程，也有改建工程，不仅要保证建设计划，也要求不中断交通收费运营，拆迁单位协调关系多；征地、拆迁为社会较为敏感问题，一旦处理不当，容易导致如“上访”、“断交通”等社会事件发生；项目协调难度很大，只能以甲方为主体<sup>②</sup>，代建人只能在征地、拆迁、环保、水保等建设条件的协调、落实和相关报批工作起协助作用。

按照《合同》，代建工作主要围绕建设质量、工期管理、资金控制、建设安全、现场组织、工程资料、水土环境保护和廉政建设等方面进行，根据目标确定工作内容。协议合同确定代建目标没有问题，但建设必须与新疆原来体制衔接，且征地协调、资金流通渠道和建设程序主导权等因素限制，代建人处于一种从属地位，对有些工作只能尽力，如有建设方意见不同步，则工作不会有多大效果，甚至难以发挥作用。如因为建设审批迟滞，征迁资金滞后等影响，项目原计划 19 个月工期，实际进度因征地工作前两年严重滞后，代建人的工期管理大打折扣，工程延后两年。又如业主方的资金支付延迟，施工承包人停工等待，代建方不带来资金也无钱垫资，代建机构计划很难有效执行。

G30 乌赛项目代建人不能主导施工单位的招标，招标施工单位主要还是由业主方主持且主要在新疆本地选择，业主单位与施工承包人签订《施工合同》，代建人在两者之间关系身份尴尬<sup>③</sup>；代建人重要程序参与不足，单单只有单一的现场管理，项目代建没有在设备、资金、技术有所突破，代建制作用非常有限。当然业主的不放手一方面要与原有的建设体制对接，也是在防范代建风险，代建人是靠行政指令组建的外来和尚；如何防止代建甲方风险、让业主放手以及突破原有体制又一定程度接原有程序减小振荡，这是代建制确定代建工作内容非常需要研究的课题。

#### (三)监理单位的产生

项目大小、公路等级等不同，监理机构的设立也

不一样,新疆交通代建有一级监理,也有两级,按照甲乙双方签订的《代建合同》,甲方应负责监督乙方组建总监办,并与乙方联合对驻地办监理进行招标,G30 乌赛项目设计为二级监理,总监办和驻地办。组建与招标监理单位,因为项目代建而产生新问题,需要厘清一些定位和关系。

1.代建单位自行组建总监办,代建人代表业主管理,总监办为监理单位最高级别机构,定位各有不同,两者之间如何责任分工,两者关系如何统一。初期湖北代建采取内部分工操作,代建人总监办“一门两牌”新疆方不认可,如同代建机构既是代建人的指挥部又是业主下属机构一样,与理论上甲乙双方平等矛盾,这很难克服缺陷,如果“一门两牌”不认可有道理,机构性质不同,代建费用为管理费用,监理费为经营费用;但新疆交通代建实质还是一种经营行为,实践中代建主要起现场监理作用,“业管理费用”在代建中变成甲方支付乙方经营转移,原为甲方内部成本不用收税。

2.总监办与驻地监理单位关系,是两级监理机构关系,但《公路工程概算预算编制办法》只有一项“工程监理费”,这里就有比例分割的问题,同时也是责任分配;权责匹配也值得探讨,这分割标准很难界定,不同项目很难统一。

#### (四)项目代建对双方影响

本轮新疆交通代建实践开创了大规模公路工程代建先河,对参与各方、对探索代建模式有非常积极影响,一次大的行动可以发现新问题和产生新思路,促进代建制度的实际操作与理论研究。

1.新疆业主方来说,短时间大批量项目纳入代建实施,千头万绪,前期作好规划十分不易,没有成熟的制度参考,拟定代建协议时,没有标准范本可参照;各省市情况千差万别,要与各省市的代建单位沟通协商。原有的条条框框没有打破,新代建办法衔接原有体制与、代建机构与原有机机构工作对接,这就是实践倒逼制度方案办法。前期业主方先后确定做出了大规模项目代建规划,研究制定代建程序、工作内容、工作标准、风险控制各项代建事项。

代建模式、规划决定项目成败;此次代建,代建方不带来资金只有人参与管理(公路投资较大代建人很难带来大量资金),没有匹配风险抵押,相反有“寻租”可能,对业主方有极大风险[3],做好风险控制确保项目成功是选择模式和代建规划是管理工作重中之重。

业主方推出的是有限的全过程参与、重点于建造阶段代建模式,是因为代建半咨询半管理类型性质决定的,代建人只有有限的“业管理费用”风险抵押。《代建合同》中:甲方负责组织设计(初步设计与施工图设计)评审、施工设备及材料等招标工作并且与中标单位签订合同,乙方作为甲方授权的合同管

理者,严格按照甲方与设计、施工及材料设备采购等承包人签署的合同进行合同履行的全过程管理,对勘察设计后续服务进行合同管理,并组织工程建设和履约考核;这些条款决定代建人工作重心在项目的施工阶段。

业主方近三年实践,虽然不是完全意义上的代建制,但尝试对代建工作模式有一定程度探究,总结制定了一整套系列管理制度、工作方法、程序方案。有益尝试利于创新,对代建制特别公路交通工程代建必将有积极推动作用。新疆业主方后续将与一些东部省市更深层次合作 BT 代建,利用其它省市资金、设备、技术和人才,加快区域内公路交通的大发展。

2.对 G30 乌赛项目代建人来说,同样也影响很大,代建人与其它项目不同,湖北代建是全国交通唯一参与的高职院校,机构代码有相对特殊性;省内常有为高速公路建设成立事业单位性质的指挥部,但那是使用建设资金为拨款性质;在新疆代建这事业单位运转依靠“经营”,业主按一定比例支付“管理费”,事业单位是无经营资质的,只能特殊处理,成立单独机构独立经营;相比其它省份由路桥公司、市政公司和设计院等实体单位,事业性质的代建人更有的财务风险,控制运行成本更有难度。公路工程代建的风险主要来自程序审批环节、征地拆迁延误、建设资金断链等方面的不确定性,不是代建单位自己能控制的,固定有限“管理费”是经不起长时间工期延长;另外新疆特殊的自然环境、民族习性、社会政治等可能阻碍项目运作,财务风险伴随于合同风险。

虽然是前期有限参与,这毕竟是相对的全过程代建,代建单位参与了前期及建设过程,几年实践代建人在组织进场、代建规划、成本控制、工作程序、管理标准化作了大量探索工作,有了一定积极经验积累;一批参建人员在项目实施成为代建各个环节管理、专业技术人才,只有在全过程代建制平台才实现。代建制与监理制是不同的,监理只是施工环节,代建对管理投资与建设影响更大。

## 四、代建实践初步评价

### (一)缺陷问题

新疆交通代建是在全国各行各业大规模援疆推动新疆跨越式发展的大背景下产生的,是依靠中央、地方行业管理部门的行政指令促成运作的;这种代建制诞生明显先天不足,没有招标、没有市场参与、没有外来资金参与<sup>①</sup>;此时的代建主要起一个平台作用,有平台可以加快中央资金向新疆转移,引入外省工程技术与管理人员,对中央支付资金作为一监督方,项目运行三方制衡,控制投资;代建工作没有融资功能;不引入资金、技术、设备,没有或不大促进工程技术进步;引入代建人只是弥补规模建设人才不足,提高控制管理水平有限。

新疆代建制类似于监理制,但要求高于后者,工程监理推行 20 年已经很成熟,公路代建应侧重于前期,而本轮交通代建在前期参与有限,这是此次模式设计的缺陷;代建制不能成为监理制翻版。几年来的实践,时间不长,制度模式探索,各代建方还有很长的路。

### (二)积极意义

此轮交通代建,各省市派出精干专业化交通队伍,有企业型(路桥公司、市政公司、设计院)、有事业型(高职院校)、也有机关单位(省市高速公路管理局);有组合的指挥部,也有呈建制的队伍拉过来的;代建过程有不同的做法,不同的风险控制;靠行政组合的指挥部,集中力量打歼灭战;公司建制注重资金回收的效率;不同的组织就有不同的问题,各单位实践在代建组织规划、风险控制、管理标准做了大量的探索工作,实践操作丰富了代建模式、制度;一切创新变得可以复制时,这方案模式就变成成熟方法,公路交通代建制实践对推进今后代建市场特别是行业市场发展具有积极意义和示范作用。

### 五.结语

提高投资效益、保证工程质量,建设管理模式市场化是必然选择;代建制是我国规范投资的改革方向和发展趋势;积极实践,开拓创新,结合行业特点

强化研究是推动公路交通代建制发展必由之路。公路工程投资大、回收期长,征迁等障碍不定因素多,制约代建市场发育;改变原来管理方式,提高市场兴趣使代建人有稳定回报预期,推进代建发展必须推出一些既管控风险又提高资金效率的政策,如给一定收费经营回收期、或建成后不收费由政府一次购买公路使用权免费供公众使用措施,这样可以加快行业代建制前行。新疆交通代建为国家一项政策完善提供基础研究资料。

### 参考文献:

- [1] 周万能,张卫.高校建设项目代建制模式分析[J].中外建筑,2005,(13).
- [2] 胡现存,曾大林,徐友全.浅析代建制与工程项目管理和总承包的关系[J].建筑经济,2007,(12).
- [3] 吴亚平.非经营性政府投资项目代建模式探讨[J].公路交通科技(应用技术版),2009,(6).
- [4] 牛丽云,沈其明,刘玲璞.浅谈 BT 代建模式——防范代建人责任风险的有效途径[J].建筑经济,2006,(8).
- [5] 刘逸凡,刘万琳.某省代建模式下代建项目信息管理研究[J].中华民居,2013,(7).
- [6] 蒋白夫,嵇建功,蒋勤峰.中新苏州工业园区政府投资项目代建模式与我国现行代建模式之比较研究[J].建筑经济,2012,(10).

[责任编辑:孔康伟]

## Preliminary Research on Agent Construction Practice of Xinjiang Highway Projects

ZHANG Zhi-kai

(Hubei Vocational and Technical College of Transportation, Wuhan 430079, China)

**Abstract:** The Xinjiang highway project has been initiated and constructed under agency system. However, problems and defects are found in the system in implementation. The exploration of the system can be valuable to the modern highway project construction management. The paper examines the problems in agency system and makes meaningful exploration on it.

**Key words:** highway project; agency system; agency mode