

《福田区政府投资建设项目代建制管理办法 (试行)》政策解读

福田区发展和改革局

2017年6月26日

如何通过深化供给侧结构性改革,完善政府投资管理体制,一直是福田区政府不断探索和努力的方向。6月6日,《福田区政府投资建设项目代建制管理办法(试行)》(福府办规〔2017〕4号)(以下简称《管理办法》)正式出台,针对政府投资项目“投、建、管、用”多位一体的状况,推动政府投资项目面向市场选择代建主体,使政府部门从“办事”转向“管事”。

下面对此次出台的《管理办法》做进一步的解读:

(一)“代建制”的定义是什么?什么样的政府投资工程项目可被纳入《管理办法》的规范范围?

所谓“代建制”,是指项目建设、使用或资产管理单位(即“委托单位”)通过直接委托、招标等方式,选择专业化的项目管理单位(即“代建单位”)按照合同约定履行政府投资项目(即“代建项目”)全过程中的建设管理职责,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交委托单位的制度。此次代建制改

革被列为福田2017年改革计划的25项重点改革项目之一。

基于具体区情及以往政府投资工程项目的建设经验考虑，《管理办法》明确代建项目原则上为总投资额3000万元以上的新建、改扩建建设工程项目，其中城市更新单元范围的代建项目可低于3000万元。

（二）《管理办法》的指导思想和总体思路是什么？

《管理办法》分“总则”“选择及合同订立”“职责分工”“实施流程”“法律责任”和“附则”六个章节，共三十九条。办法以“深入贯彻供给侧结构性改革，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用”为指导思想，以“厘清权责、合理分工、廉洁高效、合作共赢”为基本目标，对代建制实践过程中的历史经验进行总结分析，坚持问题导向、制度创新，力求务实有效。

《管理办法》制定的总体思路包括以下四个方面：

- 1、在现有政府集中代建模式上增辟一条市场化代建道路，全面推行全过程代建方式以释放市场活力；
- 2、通过建立预选库机制、完善代建信用责任体系提高代建准入条件，引入高水平代建企业；
- 3、通过代建合同设计厘清权责，引入担保和保险等市场化风险管控机制，保障代建责任履行和维修责任到位；
- 4、确立代建单位在政府投资项目中代为行使建设单位相关权力的法律地位，降低制度性交易成本。

（三）《管理办法》的核心内容是什么？

1、提高水准，全面推行全过程代建模式。《管理办法》允许具备全过程工程咨询能力的代建单位自主承担勘察、设计、监理等服务事项，支持投资咨询、勘察、设计等单位采取联合经营、并购重组等方式参与全过程代建项目，除采购和施工以外，代建单位负责全过程项目实施和管理。这样有利于促进代建项目各环节的连贯性，减少二次采购，进一步提高项目管理效率。全面推行全过程代建方式也是响应《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）改革要求的一项重要举措。

2、廉洁高效，建构全过程合同治理体系。《管理办法》明确了代建单位在代建项目中代行建设单位建设管理职责的法律地位，主要包括招标人、合同签订人、资金管理人、报批人等法律地位，给予充分的项目管理决策权。这样充分实现了政府行政部门从“管理者”转变为“监督者”，各主体相互制约监督，全面实现政府投资项目全生命周期的廉洁高效。

3、对症下药，通过先行招标建立“预选库”。《管理办法》明确建立代建单位预选制度和设立代建单位黑名单，委托单位可以从预选库中甄选高水平代建企业，这样既便于政府相关部门实施监督管理，又能有效解决低价中标衍生的问题。

4、理清权责，规范代建合同关键内容。《管理办法》明确代建合同应载明委托单位、代建单位及保险单位的主要权利和

义务、项目质量、工期目标和代建费用的约定、设计变更程序等内容,同时提出对于代建合同中涉及到的法律责任如何追究,以及代建合同存续期间发生的争议,当事各方如何解决保证工程的持续性等制度性保障。

(四)《管理办法》的创新亮点在哪里?

1、参考国际的CM-risk manager合同文件,因地制宜提出“以总概算为限额的保证最大工程费用”激励机制。一方面,在概算的限额设计下有利于工程投资的事前管控;另一方面,由于全部设计文件完成后编制的总投资额较为准确,以此作为奖惩基准额,有利于工程投资的全过程管控,同时激励代建单位的实际履约,实现风险的合理分担。

2、引入“建筑工程质量潜在缺陷保险”制度。通过建立保险单位预选库,甄选高水平保险企业。工程质量安全风险管理机构受保险公司委托,行使全过程质量风险审查监督职责,以市场化手段约束代建单位履约行为。商业保险将全程参与政府投资项目建设的质量安全防控,施工环节出现任何质量问题,保险公司都将依据实际情况履约维修赔偿,追溯相关设计、代建和施工单位责任。

这项建筑工程质量潜在缺陷保险制度起源于法国,目前在英国、美国、日本、新加坡等40多个国家已开展,在中国则刚刚起步,上海已于2011年率先实施且取得了良好效果。

3、引入代建单位和专业责任人的“终身负责制”。参考香

港《建筑物（管理）规例》中的“认可人士制度”，《管理办法》要求代建单位确定实际参与代建项目的首席责任人及其他主要专业责任人，并明确参与代建项目的主要专业责任人对工程质量承担终身责任，依此限制施工单位转包、分包、挂靠等行为。

4、创新代建项目的工程质量保证金制度。《管理办法》规定在项目竣工验收后、缺陷责任期内，由代建单位代持建设工程质量保证金，并规范了代建单位的相关职责，提高代建单位的履约意识，保障工程质量水平和维修责任的履行，同时还解决了最后预留建设工程质量保证金拖延竣工决算的进度，加快项目竣工决算。