

# 医院建设工程实行代建制的意义及思考

白卓毅

(南京医科大学第一附属医院西扩工程管理办公室,江苏 南京 210029)

**摘要:**文章从医院的公益性以及建设工程的现状入手,分析了实行代建制的必要性和意义,并就医院建设工程实行代建制时需要重视的问题提出了思考和建议。

**关键词:**医院;建设工程;代建制;思考

中图分类号: TU246.1\*81

文献标识码: A

文章编号: 1671-0479(2012)04-274-004

## 一、代建制的基本概念

代建制起源于美国的建筑经理制(construction manager, CM),是由业主委托建设经理全权负责全部工程项目的管理,它不承担工程费用,但囊括建设工程中可行性研究、设计、采购、施工直至竣工等阶段的工作,它是目前现代工程管理的重要方式之一。2004年7月16日国务院颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》中提出了对非经营性政府投资项目加快推进代建制的要求,即政府(投资主体)通过招标方式选择具有相应资质的社会专业化管理单位作为代建人,负责项目投资管理和建设施工的组织实施等工作,项目建成后移交给使用单位。通过这些年来的实践证明,代建制模式的推行和实施有利于提高政府工程的投资效益,有利于提高建设工程的质量和水平。

## 二、医院的公益性质和工程建设的现状决定了实行代建制的必要性

1977年《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》规定,我国的医疗服务是由政府实行一定福利政策的社会公益性事业。在党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》和胡锦涛总书记十七大报告中均强调指出了公共医疗卫生的公益性质。我国公共医疗卫生事业的公益性决定了政府是公立医院的投资及管理机构,政府应加大对卫生事业的财政投入<sup>[1]</sup>。长期以来,由政府作为投资主体的医院建设项目沿用的是计划经济时期的模式,采用的是医院自建的管理体

制,即主管部门是项目的投资主体,医院作为建设单位既是项目实施过程中的实际管理者,又是项目竣工交付后的实际使用者,投资主体和建设单位之间缺少有效的约束机制。由于建设者和使用者同为一体,因此,在利益和自身需求的驱使下,医院基本建设项目在资金上经常出现超支或失控现象,形成“钓鱼工程”。另一方面医院往往受自身基本建设管理水平不高、专业技术人员不足等因素所限,建设项目的技术要求和建设单位的管理水平之间出现严重失衡,这种现状已经给医院的建设与发展带来了不利影响。

社会的需求和人民生活水平的提升,对医疗服务提出了更高的要求,科技的进步和新技术的快速发展,对医院硬件建设提出了更新的要求,医院的建设与管理在我国面临着新的形势<sup>[2]</sup>。如何高效率、低成本地建设一所拥有一流水准的医疗建筑,建造一所具有特色、质量上乘、体现以人为本理念的现代化医院,已经成为大家普遍关注与探讨的课题,而这些正是代建制模式在医院基本建设项目中推行和实施的背景所在。

## 三、医院建设工程实行代建制的意义

代建制亦称为交钥匙工程。其一般程序是政府主管部门作为投资方根据使用方提出的申请作出关于建设项目的立项批复,在内容上满足使用单位功能定位的需求,然后通过招投标市场机制选定专业工程建设管理单位作为代建方,全权委托代建方进行建设施工全过程的组织管理工作,直至工程竣工通过验收后移交给使用方。显然,代建制的模式打破

收稿日期:2012-07-28

作者简介:白卓毅(1956-),男,江苏南京,高级经济师

了建设者与使用者二者合一的传统格局,其核心是将政府投资的非经营性(公益性)项目的投资主体、管理主体、使用主体进行适当分离<sup>[3]</sup>,并在此基础上确立各自的职责和权力。比较两种运行模式,代建制模式的优势体现在如下几个方面。

#### (一) 建设管理专业化

过去医院的基本建设采用自制制,往往是班子临时组合搭建,人员东拉西凑仓促上阵,管理经验不足,管理能力低下。而采用代建制,承担代建任务的是专业化管理公司,具有健全和完备的管理体制,具有招标、工程造价、工程预算、施工管理等一系列专业资质,弥补了医院在建设项目管理上存在的缺失,从而为工程建设的精准管理提供了保证。

#### (二) 技术人员系列化

医院是从事医疗服务的场所,其优势是各类医疗专业人才济济一堂,这就决定了医院难以提供基本建设所需要的各类工程技术人员。而拥有各种等级的专业技术人员和各个门类的技术工人恰是代建单位的长项所在,这些技术人员长期转战于工地,深谙关键技术要领,洞悉建筑行业症结,知晓解决问题方法,所以代建单位可以满足建筑施工过程中不同层面的要求,正确处理施工中出现的问题,及时破解技术上的难题,为工程建设提供坚实的技术保证。

#### (三) 质量管理长效化

代建单位作为专业化管理公司,在市场的磨砺中建立起了一整套科学的管理制度,在招标工作、合同签订、工程造价和施工管理等环节上能够自觉遵守和严格执行各项规章制度,对于涉及更改等工程变更事项,严格履行设计方出图、监理方审核、使用方签字、施工方实施的手续。强调严肃性,减少随意性,从而基本杜绝了在自制制模式下屡见不鲜的对原设计随意更改、盲目变动等现象,确保了原设计理念 and 原技术要求得到充分尊重和体现。设计理念的整体性、审批程序的严肃性、施工作业连续性,直接造就了工程管理的长效性,从而为建设工程的质量提供了有力保证。

#### (四) 工程管理专一化

实行代建制后,投资、建设和使用三个方面的职责进一步明确,有利于代建单位充分发挥专业优势,精心研究设计方案,潜心深化施工组织,专心攻克技术难关,用心打造一流工程。以往那种自制制模式下的弊端,如任意扩大规模、随意提高标准、一再突破概算、经费严重超支等现象得到有效遏制,工程管理呈现良性循环的态势。

## 四、医院实行代建制需思考的几个问题

作为基本建设领域中一个特殊的组成部分,医疗建筑个性特征突出,往往被称之为令人敬畏的建筑。医疗建筑必须满足救死扶伤的需要,必须适应治疗康复的要求,这就要求代建单位不仅要具备建筑工程方面的专业知识和管理经验,而且要对医院建筑设计和运营特点及其专业要求有透彻的把握和深入的了解<sup>[4]</sup>。因此在实行代建制模式中有几个方面的问题应引起思考和得到重视。

#### (一) 明确职责,界定关系

代建制模式做到了投资、建设、使用三个方面的分离,为了体现医院的需求,全面实现规划设计方案的各项要求和技术指标,就必须明确投资方(政府主管部门)、代建方(代建单位)和使用方(医院)各自的职责,界定各方之间的关系,从而发挥和调动各方的工作积极性与主动性,确保投资效益和工程质量。

##### 1. 政府主管部门——重在督察

政府作为投资方,要对工程建设的全过程实施稽查和监管,主要负责检查工程立项批复的落实情况,核审工程概算执行情况,研究解决建设过程中的调整概算申请,根据施工进度,保证资金到位,同时派出审计人员切实做好跟踪审计工作,确保建设资金合理使用和安全使用。

##### 2. 代建单位——重在管理

代建单位作为工程建设的责任主体,必须按批准的设计规划方案,精心组织施工,严格控制工程造价,加强工程资金管理。做好施工图审核和优化工作,精心制定现场施工预案,严格执行国家招投标的法律规定,切实做好设备材料招标采购工作,接受政府主管部门的监管,接受使用单位的检查。

##### 3. 医院——重在配合

医院作为使用方在实施代建制过程中的作用是不可或缺的。其一,由于当前代建制尚未建立统一和完善的管理办法,尤其是代建单位在代建期间的法律地位不够明确,有关法律法规还没有对代建单位授予相应的法律地位<sup>[5]</sup>,因而造成其无法胜任建设工程中涉及的土地征收、房屋拆迁、申办规划和施工许可等诸多方面的工作,医院作为使用单位要承担起与政府主管部门和行政审批部门联系沟通的责任,切实办理好有关报审、核批等工作,为工程建设顺利实施打下基础。如某个省级公益性医疗建设项目,由于征地拆迁工作难度堪大,进度缓慢,拖延数年,虽然签订了代建合同,但由于现场“三通一平”等基础工作未能按期完成,导致工程建设进度受到严

重影响。其二,医院是救死扶伤的场所,作为开展各项医疗工作的载体,临床各专业医疗技术的要求不同,建筑的内含也有所不同,它有别于一般市政工程、学校、商业性楼宇等建筑的性质,具有自身特定的要求。医院有责任和义务配合设计单位将建设部和卫生部共同制订的医院建筑设计规范和医院建设标准完美地体现在建设方案中。其三,医疗建设项目不同于其他行业建设项目,具有一定的复杂性。其中复杂的智能化系统,独特的物流传输系统,高标准的手术室、ICU 病区净化系统等,不仅对建筑设计理念提出了挑战,也对建筑布局、建筑工艺和建筑质量等方面提出了高标准的要求。为了满足这些要求,对于关键的部位,医院应提出切实可行的意见,对重要的系统,医院应独自承担并完成有关的方案设计工作,并且指派专人跟踪施工现场。

(二)建立体系,对口衔接

建立和健全组织体系是项目管理目标最终得以实现的必要保证措施<sup>[6]</sup>。代建单位在整个工程建设中承担着全方位管理的责任,医院作为最终使用方应该以工程建设为主线,组织精干班子参与,确保医院的设计理念得到贯彻。以医院需求为契机,选派骨干人员配合,确保医院的定位标准得到落实。以工程质量为抓手,对工程建设进行对口管理和监督,确保医院的使用功能得到满足。如某三甲综合医院的主体工程——门急诊病房大楼,设计建筑面积约 20 万平方米,为了配合代建单位进行卓有成效的管理,医院根据建筑的规模,结合自身需求,指派一名院领导专门负责工程建设,同时成立了工程管理办公室,全面配合代建单位的工作,设置了工程组、材料设备组、计划财务组以及综合办公室等(图 1)。工程管理办公室以“服务”为工作宗旨,以“配合、协调、监管”为工作准则。在人员配备上适应工程需要,坚持精炼原则,针对工程进度,适时遴选相关的医疗科室和设备、信息、总务等处室人员介入或参与把关,确保医院的规划愿景和设计理念得到完美体现和全面贯彻。

(三)完善制度,强化责任

建设现代化医疗建筑是一项非常复杂的系统工程,需要会同设计、监理、施工总包及专业分包等方面共同筹划、协同配合,需要不同专业、工种之间的密切合作,由于参与人员较多,工程建设复杂,内外协调频繁,加之代建单位法律地位不到位而形成的缺失等因素,医院为了自身建设工程推进和顺利实施,尤应重视规章制度的建设,并以此作为完成建设项目的重要保证。

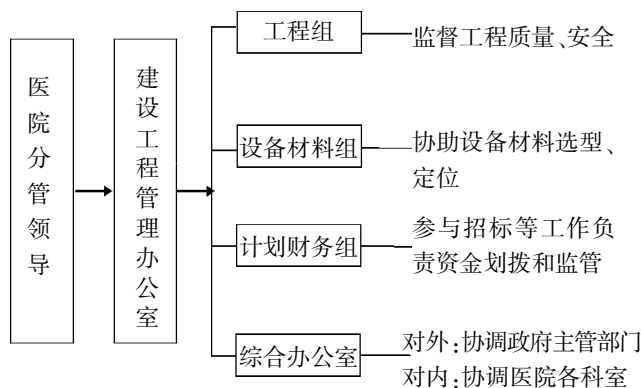


图 1 工程管理组织结构体系

1. 财务管理制度

根据《财政部关于切实加强代建制财务管理的指导意见》,设立代建制模式下工程建设专项资金账户,坚持专款专用原则,严格建设资金管理(图 2)。首先是宏观上把握,定期检查代建单位资金报表,严格执行建设资金报批和支付程序,科学调度使用,确保资金及时到位。其次是从源头上抓起,密切跟踪资金流向,严格履行会签手续,提出有建设性的资金使用分析意见,确保建设资金的合理使用。最后是增设医院财务账户平台,变政府资金直接划入代建单位账户为先行划入医院账户,由医院根据工程进度需要和资金计划安排再划入代建单位账户,这对于含有自筹资金的建设项目尤为重要,确保建设资金的安全使用。

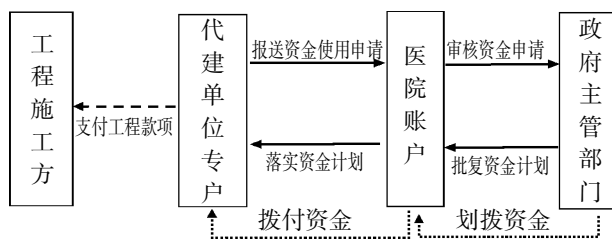


图 2 工程资金申请、审批、拨付、支付流程

2. 招标管理制度

代建制模式下,代建单位是建设工程招投标工作的主体,全权代表医院负责招投标工作。为了切实体现医院的要求,应建立规范的招投标工作机制,由双方人员组建招标工作小组,认真研究和拟定招标文件,强调发挥集体智慧,特别是对于分值、比例等的设置要合理把握,对于项目业绩、资质要求等的考量要高低适度。在关键的土建施工、设备安装等招标过程中要广泛调研,实地考察,结合项目经理考评、企业法人答辩等形式拟定潜在投标对象。对于重要机电设备的招标采购,医院要及时介入,在产品的规格型号、品牌等级等方面提出具体意见和要求,选择

懂技术的专业人员作为代表参加评标工作,在公平、公正基础上,通过招标达到选择性价比高的产品或材料的目的。

### 3. 档案管理制度

建设工程档案是对工程建设工作全过程的记录和全方位的反映,是工程竣工验收不可缺少的资料,是今后使用过程中检修和维护工作的重要依据。因此医院应在代建制模式下高度重视工程档案管理工作,选派具有工、民建基础的专业人员负责档案管理,建立规范的档案管理制度,确保工程建设档案资料在外观上完好无损,在数量上完整无缺,在交接上严谨及时。

### 4. 廉政建设制度

工程建设领域的复杂性决定了廉政建设的必要性,医院要对廉政教育常抓不懈,落到实处,贯彻工程始终。应该仿效桥梁、路政和水利等重大工程项目由上级纪委、监察部门派驻纪检工作组的做法,以突出纪检工作的独立性。在工程建设的各个阶段、招投标工作的各个环节,由纪检组派员对所有

流程进行监督,参加工程建设的工作人员要签订廉政工作责任书,施工方和供货方要在订立协议、合同的同时签定廉政承诺书,努力做到工作中廉洁自律,思想上警钟长鸣。

### 参考文献

- [1] 陈楚杰,潘华峰,朱静. 公立医院公益性淡化的现状与研究[J]. 卫生软科学,2008,22(4):233-235
- [2] 于宗河. 当前我国医院建设与管理面临的形势[J]. 中国医院建设与装备,2007,(1):8-11
- [3] 陈武新,王建声. 政府投资项目推行代建制的问题与建议[J]. 建筑管理现代化,2005,(6):9
- [4] 郭永瑾. 医院基本建设代建制的若干思考[J]. 中国卫生资源,2005,(5):197-198
- [5] 谭晶. 我国政府投资项目管理模式:代建制[J]. 合作经济与科技,2011,(4):48
- [6] 李捷伟,黎爱军,连斌. 医院建设实行代建制的思考与建议[J]. 中国医院,2010,14(11):51

## Significance and reflection on the implementation of construction agent system for hospital construction projects

BAI Zhuo-yi

(Office of Westward Extension Construction, the First Affiliated Hospital of Nanjing Medical University, Nanjing, 210029, China)

**Abstract:** This article began with the public welfare of hospitals and the current situation of construction projects, analyzed the necessity and significance of the implementation of construction agent system, and proposed considerations and suggestions with regard to crucial problems arising in the course of such implementation.

**Key words:** hospital; construction project; construction agent system; reflection