

# 建设单位如何以制度优化与过程管控实现高效管理浅析

何小军 张阳光

中国人民解放军 91198 部队

DOI: 10.12238/jpm.v6i11.8496

**[摘要]** 在工程建设中，建设单位作为项目责任主体，需统筹协调设计、施工、监理等各参建方，面临质量、安全、进度、造价等多目标管理的复杂挑战。如何在严格执行法律法规要求的前提下，通过管理机制创新和资源整合，实现精准履职、高效管控，是提升项目管理效能的关键。本文结合中国现行工程法规体系，提出建设单位抓大放小、聚焦核心、制度先行的履职策略，为确保合法合规与效率目标提供实践路径。

## How can construction units optimize their systems and control their processesA Brief Analysis of Achieving Efficient Management

He Xiaojun Zhang Yangguang

Chinese People's Liberation Army 91198 Unit

**[Abstract]** In engineering construction, as the main responsible party of the project, the construction unit needs to coordinate the design, construction, supervision and other participating parties, facing complex challenges of multi-objective management such as quality, safety, progress, and cost. How to achieve precise performance and efficient control through innovative management mechanisms and resource integration while strictly implementing legal and regulatory requirements is the key to improving project management efficiency. This article combines the current engineering regulatory system in China and proposes a performance strategy for construction units to focus on the core and system first, in order to provide a practical path to ensure legal compliance and efficiency goals.

### 1. 建设单位参与工程管理与承包商存在的矛盾

建设单位在工程管理中的核心矛盾源于其双重角色，一方面是依靠各方专业力量、转移风险的项目组织者，另一方面是需掌控项目全局以确保目标实现、并承担最终责任的项目所有者。其矛盾主要体现在以下几个方面：

#### 1.1 放权与控制的矛盾

建设单位选取专业的设计、施工单位提供专业服务，还可能委托工程监理和全过程咨询公司提供管理服务，特别是 EPC、PC、DB、CM 等承包模式下，赋予了承包商发挥其专业能力的权利，因此，建设单位应聚焦于目标设定、监督成果和关键决策的宏观管理。但实际上建设单位担忧失控，倾向于干预设计、施工方法等过程细节，常陷入微观管理，比如要求层层审批、过多过程报告、直接指挥现场，从而消耗资源、降低效率，导致权责划分混乱，削弱承包商责任。

#### 1.2 风险转移与最终兜底的矛盾

建设单位通过合同将项目设计、采购、施工各阶段的质量、进度、成本执行风险转移给承包商，但无论合同如何约定，项目若未达成既定目标，造成投资失控、无法投产（使用）等失败的风险仍由建设单位承担。所以，承包商能力不足、建设条件发生重大变化或无法预判的极端风险发生时，建设单位需及早介入降低损失。

#### 1.3 需求固定性与变更灵活性的矛盾

建设单位想达到的目标是清晰定义需求，通过合同锁定建设内容与成本，减少变更和费用增加，承包商目标是在满足合同要求的前提下，实现利润最大化。而在项目执行中因项目功能调整、设计施工优化、市场价格波动和法规政策调整等原因，必然会产生变更需求。而变更的必要性、合理性，以及因此引起的工期和费用增加，建设单位和承包商会产生分歧，如何平衡合同刚性与需求变化是巨大挑战。

#### 1.4 监督者与合作者/信任者的矛盾

承包商依法依规在自己的资质能力范围内提供专业服务，建设单位对承包商进行必要监督以确保合规且达到建设目标。现实中，建设单位对承包商的技术方案、管理能力和资源投入往往缺乏信任，合作过程中存在质疑并多方验证，过多设置检查点、第三方审核或专家审核，影响合作、协作关系，降低推进效率和承包商积极性，阻碍承包商优化与创新。

## 2. 建设单位在法律层面的核心职能与角色定位

建设单位作为项目建设成败的经济与效益的责任主体，肩负着项目目标定义、资源与风险分配、重大决策、成果监督与验收等责任，且必须发挥协调、服务职能，最终达成建设目标。

### 2.1 法定职责的刚性约束

根据《建筑法》《建设工程质量管理条例》等法规，建设单位的核心责任可归纳为：一是合法性责任，即依法完成建设用地征收，办理规划、施工许可等手续，为项目顺利推进提供条件；二是质量安全责任，即依法委托并组织设计、施工、监理等单位推进项目建设，确保项目设计、施工等符合法律和规范要求，依法组织验收并承担终身质量责任；三是资金保障责任，即落实工程款筹措和及时支付，保障承包商、分包单位及农民工利益；四是环境保护责任，即落实环境保护有关要求，进行环境影响评价，实施过程中防治施工污染。

### 2.2 管理权限的弹性空间

建设单位履职重点在于：一是规则制定者，即通过招标文件、合同条款、管理制度等明确各方权责；二是过程监督者，监督各专业承包商依法依规履职，加强巡视巡检，抓住关键环节和里程碑节点，包括方案研讨、监理例会，以及对材料进场、隐蔽工程、分部工程验收等进行抽查；三是风险防控者，即建立应急预案，防范质量安全事故及法律纠纷。

建设单位执行管理的关键在于以法律为底线，以合同为纽带，通过制度设计将具体事务委托给专业机构，避免陷入“事必躬亲”的低效模式。

## 3. 建设单位“恰到好处”履职的策略建议

### 3.1 构建标准化管理体系，减少重复性工作

#### 3.1.1 制度流程化

在项目初期即建立项目管理制度，明确各阶段管理流程。设计阶段按照法律法规、技术标准、行政管理程序三个层面，制定调研、可行性研究、项目规划、图纸审查等程序；施工阶段按《建设工程质量管理条例》《安全生产法》等要求建立质量、安全检查清单，组织施工单位逐一落实，或督促监理单位进行监督落实；验收阶段按法律法规、技术标准特别是强制性条文，制定细化验收标准，编制验收大纲和实施方案。可采用BIM技术进行设计交底和进度模拟，实现建设项目可视化展示，

及时掌握项目进展并解决冲突，减少协调会议频次。

#### 3.1.2 权责明晰化

通过委托监理单位或全过程咨询单位获得专业化管理服务，跟进监理单位审核施工组织设计、质量安全保证措施专项方案，编制《监理规划》《监理实施细则》，严格执行旁站、平行检验，按照法定程序进行设计变更，把控因变更引起的经费增、减，并完整收集存储相关过程资料。建设单位需定期巡查、不定期抽查，参与关键工序验收，复核关键里程碑进度情况，及时反馈监理单位。

### 3.2 强化合同约定，以契约精神替代人盯人管理

#### 3.2.1 合同条款精细化

在招标文件中编制完整合同，采用国家市场监督管理总局、住房和城乡建设部以及各行业协会的成熟合同范本，明确责任边界（如设计责任、不可抗力范围）、变更索赔流程和时限、验收标准及违约处罚机制，明确原材料、工程实体检测标准，约定建立农民工工资专户，施工安全投入比例，设置施工现场扬尘、噪音控制指标等。对材料质量不合格、因施工质量不合格返工、工期延误责任等关键条款，可参考国家、地方有关处罚条例，设置量化罚则。

#### 3.2.2 引入第三方专业机构

通过专业分工降低建设单位的直接干预需求：聘请法律顾问负责审查合同条款，规避履约风险，针对工程建设实施过程中的法律纠纷，给予专业的处理意见；委托造价咨询单位编制工程概算、预算和结算，审核工程变更，涉及土地征收和房屋拆迁的，必须委托专业的房地产评估机构进行预算编制或审核；委托质量检测单位对工程原材料、构配件以及工程实体进行检测，出具质量检测报告。

### 3.3 聚焦关键节点，实施靶向管控

#### 3.3.1 质量安全红线管理

以工程质量为核心，在设计阶段重点审核国家强制性规范条款，组织专家评审抗震、消防设计等内容，施工阶段对深基坑、高支模等危大工程要求施工单位必须编制专项方案，超过一定规模的危大工程专项方案必须经过专家论证并报监理单位审批后组织实施，建设单位必须组织专项验收。加强施工原材料和工程实体质量检测检验，钢筋、混凝土等主材质量，可以在监理单位取样送检的基础上进行抽检，确保质量合格。

#### 3.3.2 进度与造价动态控制

对照施工单位编制的施工组织设计和项目工期要求，采用“里程碑节点考核”跟进进度管理，实际进度滞后进度计划要求时，要求施工单位增加人员、设备投入，制定赶工措施，同时，针对基础、主体结构、外立面装修完工等节点设置奖惩机

制,提高施工单位的积极性。关注方案估算、初步设计概算、施工图预算、招标控制价等造价变化,掌握造价变化对应的有关功能、标准、数量等调整实际,避免出现三超现象;严格管理工程变更造价审核,总承包模式下的工程变更及经费增减是审计重点。

#### 3.4 建立风险共担机制,化解主体责任压力

要求施工单位必须购买工伤保险、安全生产责任险等强制性险种,保障因工作遭受事故伤害或患职业病的职工获得医疗救治和经济补偿,合同约定或鼓励施工单位投保建筑工程一切险及第三者责任险等商业险,保障工程本身因自然灾害或意外事故造成的损失等。同时,建设单位可根据需要购买工程质量潜在缺陷保险(IDI),分散保修期责任。

### 4.实践案例:某项目高效管理及PHC管桩施工方案优化过程

#### 4.1 项目概况及管理措施

该工程采用PHC管桩加承台基础,选用DY18型液压锤打桩机,配备18吨锤芯。在完成初步设计后,细化完善了技术规格书,采取EPC总承包模式招标,选取具备相应资质和丰富建设经验的大型企业承建该工程,委托监理单位负责从工程进场施工至竣工验收期间监理工作,委托工程造价管理单位负责该工程招标控制价、变更造价审核。建设单位根据任务分工,抽组专业人员成立专职部门,负责协调和管理工作。针对建设实施过程中所需的组织协调、施工管理、造价控制等要求,设置相关职能小组,明确分工;编制现场管理实施手册,明确初步设计、工程招标、合同签订、现场施工等各个环节的管理要点和组织流程,收集汇编相关法律法规,确保依法依规开展工作。

#### 4.2 PHC管桩施工方案优化过程

4.2.1 发现问题:施工过程中,部分桩在贯入度满足设计要求的条件下,未达到施工图设计和技术规格书要求的沉桩深度。

4.2.2 初期干预:建设单位会同监理单位要求总承包单位设计人员核对地勘、设计等资料查找原因,通过调整桩锤锤击力和锤击幅度、引孔等措施改善沉桩效果。

4.2.3 初期改善效果:总承包单位组织设计、施工人员进行研究,制定调整桩锤锤击力和锤击幅度、引孔等措施方案,并就改进意见咨询了相关专家,但收效不大,若继续进行沉桩施工,将面临约20%的截桩。

4.2.4 停工整改及施工方案优化:监理单位下达停工令,要求总承包查找沉桩深度偏差过大原因,改进施工方案确保沉桩达到设计要求。总承包单位组织设计、施工人员进行研究,对部分桩基点位进行补勘,并选定具有代表性场地进行试桩,分析地质是否存在特殊变化,以及沉桩深度和承载力的关系。

通过补勘和试桩结果分析,找到沉桩未达到设计要求的原因,制定整改方案:针对已完成的部分沉桩未达到深度的桩基,采取在基础范围内补桩的方式,确保结构设计符合技术规格书相关要求;针对未开始沉桩的桩基施工制定了改进措施,确保沉桩深度和结构设计符合技术规格书要求。总承包单位将相关方案报监理单位和建设单位,建设单位组织相关专家、初步设计单位、监理单位等进行评审,根据专家意见修改完善后,监理单位下令复工。

4.2.4 实施效果:总承包单位按程序完成施工优化和设计变更,后期沉桩达到预期效果,确保了工程质量。同时,因前期方案论证停工造成工期延误,建设单位要求总承包单位增加设备、人员配置等赶工措施加快进度,确保施工进度满足总进度要求。

#### 结束语:

建设单位在工程建设管理过程中,应专注于目标管理、风险分配、成果监督、重大决策和外部协调,避免过度介入执行过程,通过清晰的合同、高效的机制和基于信任的合作来实现项目成功。实现“恰到好处”履职的关键在于:将法规要求转化为合同条款和管理制度,利用信息化手段替代低效人工监管,通过专业分工构建“建设单位-监理-第三方机构”协同网络。未来,随着工程总承包(EPC)、全过程咨询等模式的推广,建设单位可进一步从“运动员”转向“裁判员”,聚焦战略决策而非事务性操作,最终实现法律合规与效率提升的双重目标。

#### [参考文献]

- [1]周蔓兰,韩智强,梁昕宇.精细化管理理念在建设工程管理中的应用分析[J].建材发展导向,2025,23(6):127-129.
- [2]屈波.工程建设企业制度管理模式构建与实践[J].当代石油石化,2023,31(08):50-54.
- [3]叶晓燕.加强企业内部控制制度建设思考[J].时代经贸,2020,(14):52-53.
- [4]李念勇.建设企业管理与全面质量管理融合的创新思维[J].建设监理,2018(2):13-15.
- [5]黄珍珍.建设工程管理中质量标准化体系的构建[J].大众标准化,2025(6):7-9.
- [6]倪彬峰."建设业主单位在工程项目管理中的难点及管控策略研究." 中文科技期刊数据库(引文版)工程技术 9(2024):0025-0028.
- [7]张婷."关于加强建设单位对造价咨询全过程管控." 中文科技期刊数据库(全文版)经济管理 9(2024):0145-0147.