

基于项目治理理论的政府投资项目代建制改革分析

严玲¹, 周国栋²

(1.天津理工大学 管理学院, 天津 300384; 2.国家发展改革委重大项目稽察办, 北京 100824)

摘要: 积极推行政府投资项目代建制符合我国当前市场经济发展和政府投资体制改革的需要, 具有重大的现实意义和实际作用, 但代建制改革试点中暴露出的一些问题亟待解决。本文从治理结构与治理机制两个方面分析了我国政府投资项目代建制改革中存在的问题及其解决办法, 并提出了进一步加快推进政府投资项目代建制改革的对策和建议, 将对我国代建制改革和发展起到积极的促进作用。

关键词: 政府投资项目; 代建制; 项目治理; 改革

中图分类号: F294

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2008)06-0044-06

一、问题的提出

自国务院于2004年颁布《关于投资体制改革的决定》以来,“代建制”作为政府投资项目管理模式改革的亮点,通过委托专业化、社会化的项目管理公司作为代建单位行使建设期项目法人职责,实现了“投、建、管、用”分离,促使项目参与各方权力的平衡,减少了腐败滋生蔓延,逐步构建了有效的投资约束机制和利益制衡机制,规范了政府投资项目管理。对全面提高政府投资项目的管理绩效起到了积极作用。但总体上来说,代建制在我国仍处于探索和完善阶段,由于思想认识不统一、规章制度不完善、实践经验不足、系统研究不够等原因,其在实施过程中存在一些困难和阻力,亟待研究解决。

从表1文献的不完全统计可发现,当前我国政府投资项目代建制实施遇到的突出问题主要有:

(1)代建单位的法律地位和项目实施过程中的责权利不明确,使用单位干预代建单位现象较普遍。有关行政主管部门不承认代建单位的法律地位,在办理各种工程建设手续时刁难阻遏。

(2)代建管理费计取尚无明确规定,实际操作标准偏低,与代建单位权责不对称。低成本运作造成代建单位争取代建项目的激情衰减,执行委托的积极性下降,影响代建项目的实际效果。

(3)代建单位良莠不齐、履约诚信程度难以把握,造成政府投资项目实施代建的工程和合同风险仍然较大。在工程担保与保险制度不健全的情况下,政府被迫拉高代建人履约保函比例,不利代建市场长远健康发展。

(4)由于国家尚未颁布代建制改革指导法规,各地、各部门对代建制的定义、职责、实施范围、运作程序等的认识还不是十分统一、准确,有关代建项目招标、市场准入、代建主体培育等方面存在问题也不少。

二、政府投资项目治理理论的引入

自我国开始推行代建制以来,针对各试点地区改革实践中暴露的一些问题,各有关方面积极进行相应的理论研究。总结与分析相关文献可发现,关于代建制的研究成果主要包括三类:①代建制的介绍及其与其它项目管理模式的比较研究;②针对实践中存在问题有针对性地提出相应对策及建议;③运用管理学或经济学理论,就代建制的某一方面问题(如代建取费,风险分担,代建人选择等)进行分析。而从整体上探索政府投资项目代建制理论及其存在的问题,并从较宏观的角度来分析和解决这些问题的研究成果并不多见。

另一方面,对政府投资项目代建制的理论研究通常基于委托代理的视角。然而,在公有产权约束下,政府投资项目中的剩余索取权不可转让,那么委托代理理论利用剩余索取权转让对代建人进行激励约束就会无效。此外,传统的委托代理理论基于完全契约,而在政府投资项目代建制中,由于委托人和代理人的有限理性以及信息不对称,利益相关者之间的契约通常是不完备的。因此,我们很难直接套用委托代理理论来分析解决政府投资项目代建制存在的各类问题^[9]。

源于公有产权项目契约的不完全性和项目委托

收稿日期: 2008-05-27

基金项目: 国家自然科学基金项目(70772058)

作者简介: 严玲(1972—)女,管理学博士,教授,硕士生导师。E-mail: lingyantj@163.com

表 1 当前政府投资项目代建制推行中存在的问题

代建制推行中存在的问题	代建单位的法律地位不明确	代建单位责权利不够明确	代建项目招标程序不规范	代建市场准入条件不统一	水平高专业性强的代建主体偏少	代建从业人员素质待提高	代建管理费偏低	银行履约保函比例偏高	对代建单位监督管理不到位	代建单位与监理单位重叠
文献资料										
陈武新,等[1]	√	√		√			√		√	√
李焕林[2]	√	√			√	√	√		√	
钱家泽[3]	√		√	√				√		
杜永林[4]			√	√			√	√		
孟宪海,等[5]			√	√					√	
孙鸿炜[6]	√			√	√	√	√	√		
廖亮[7]	√		√	√			√	√		
杨太文,等[8]	√		√	√			√	√		
胡其彪[9]	√	√					√	√		√
吴明先等[10]	√			√			√	√		
胡其彪[11]	√						√	√		√
杨明宇,等[12]	√	√					√	√		√
张爱志,等[13]	√				√	√				
林立祥[14]	√	√					√			√
韩同银[15]	√	√	√		√		√			
卢勇,李燕[16]	√	√			√	√	√			
黄远智[17]	√	√		√			√	√		
李静[18]	√						√	√		√
合计	16	8	6	9	5	4	16	11	3	6

其中：“√”表示对应的研究资料中分析的政府投资项目代建制推行中存在的问题

代理关系中产生的代理问题，有必要引入项目治理的理论，通过设置恰当的制度框架，来规定项目主要利益相关者之间的权责利关系，完成一个完整的项目交易，建立一种良好的秩序，以及通过各种方法和手段来维持这种秩序。项目治理理论框架包括治理结构与治理机制二部分^①，其中治理结构定义项目建设主要利益相关者的契约关系，治理机制解决契约的不完全性。治理结构相对固化，治理机制比较灵活。

代建制改革实践已充分证明，它符合当前我国社会主义市场经济发展和政府投资体制改革的需要，具有重大的现实意义和实际作用，应该坚定不移、积极稳妥地推行。至于改革实践中存在的一些问题，只要从实践出发，从项目治理结构和治理机制两方面有机结合来全面分析，就一定能提出妥善的制度设计，来提高代建项目管理绩效，促进代建市场的健康发展。

三、项目治理视角下的政府投资项目代建制改革路径

(一)基于项目治理理论的代建制治理结构

项目治理结构是定义项目主要利益相关者契约关系的制度框架。在代建项目的管理模式上，相对固化的治理结构自然必须与政府投资项目属性，以及

其所处的自然、经济及市场环境相适应。例如上海的经济发达、市场相对健全，其代建制可以设计为竞争型代建模式，即政府间接管理，项目运作和管理完全市场化，甚至采用参股型代建，从目前上海的实践情况来看，效果较好。然而相同的管理模式如果用于其它差异性较大地区，可能在思想观念和认识上行不通。因此，我们可以说竞争型代建是适应市场体制基础的政府投资项目代建制发展的基本趋势，但在目前并非该模式对所有地区来说都是最佳选择。综合比较分析，在宏观管理、项目管理和工程实施三个层面，代建制应遵循图 1 所示的基本治理结构。

(二)代建制的治理结构优化

项目治理是一个复杂系统，项目治理结构的内核因子是项目所有权，即项目剩余索取权和项目剩余控制权。其中项目所有权的配置表现为项目治理结构。优化项目治理结构即通过对项目所有权的配置或重新配置来优化代建项目的委托代理关系和权利分配流程。在代建项目的委托代理关系中，最重要的问题是“谁是委托人”、“谁是代建人”、“由谁来选择代建人”。

(1)关于代建制中委托人的宏观管理职能界定

从代建制项目治理的项目所有权角度分析，推行代建制采用直接由政府通过招标等方式选择代建人的方式会大大增加政府部门工作量和行政风险，

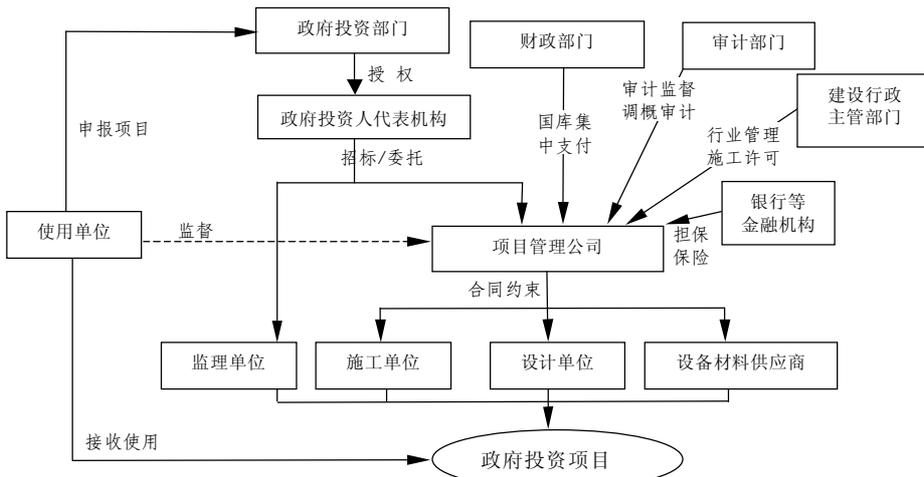


图1 政府投资项目代建制的基本治理结构

使政府投资主管部门介入过多微观经济事务。为使政府投资主管部门的职能主要定位在“抓综合、管宏观、定政策”等三方面,政府应考虑设立一个或多个具有独立法人资格的非经营性代表机构或授权机构,来选择代建单位、签订代建合同及开展代建项目协调管理工作。该机构接受政府投资主管部门下达的代建计划,但不直接从事政府投资项目“生产”,故其规模和摊子不需要很大。

(2)关于代建制中代建人的法律地位界定

无论采用哪种代建模式,在政府投资项目代建制的利益相关者体系中(见图1)代建人处于建设项目治理的核心地位,它对投资者负责,处于金融机构、政府、使用者、相关社区的监督之下,对于政府投资项目的成功至关重要。然而从目前情况看,在我国现行政府投资建设管理体制架构内,有关行政管理部门还不是十分认可代建单位具备传统上建设(使用)单位的法律地位,使代建制推行遇到很多问题和阻力。为解决不同行政主管部门对代建制的不同理解问题,建议国务院发文明确代建单位建设项目法人地位,赋予代建单位办理各种工程建设手续的权利,这是顺利推行代建制改革的实际需要。

(3)关于代建制中项目调概的规定

代建制的治理结构设计应该充分体现项目利益相关者的权力制衡机制,来有效监控项目“三超”问题。这种权力制衡尤其体现在对批复的项目概算的调整上。代建制项目应严格执行批复概算,代建契约应为项目概算调整设置非常苛刻的条件。作为独立承担责任的法人,合格的代建单位应能预见并承担代建项目的一般风险。但遇行政干预难以避免、CPI大幅上涨超代建单位承受能力和确有可复核的客观原因影响等情况,代建制项目有时还不得不从现实、科学、客观的角度出发调整概算。为切实维护概算审

批的严肃性和提高调整概算的门槛,国家在权力制衡机制上应设置调概前必须履行政府审计的前置条件来约束有关方面的行为。

(4)关于代建制实施范围的确定

代建制施行要考虑项目大小和使用单位的建设能力。对规模较大的非经营性政府投资项目,当项目使用单位没有常设基建部门,没有基建专业人才

和基建经验时,国家应强制实施代建制。对投资失控风险较小、管理难度较低、容易形成相应管理能力的小项目,政府应“抓大放小”,集中精力解决主要投资项目的矛盾与问题。对某些涉及国家安全或机密的项目,以及某些技术难度高、专业性强、市场上缺乏承担该项目代建任务专业公司的项目,也可暂不实行代建制。国家要对实施代建制项目的财政性投资比例、项目总投资额度和不实行代建制项目的范围作出原则性界定,并确定相应的申报流程和决策程序。

(三)代建制项目治理机制的优化

治理机制指为解决合约的不完全性,而对代建项目主要利益相关方进行协调、激励与约束的一系列规定和措施。治理机制可根据项目建设的环境和决策者的需要灵活调整。当前优化代建制治理机制主要包括代建单位权责利匹配、主要利益相关者关系协调以及在项目组织中适度引入市场竞争机制等三个方面。

1.实现代建单位的权责利匹配

代建制改革要抑制使用单位“三超”,则必须严格贯彻“投、建、管、用”四分离原则,割断建设单位与项目使用之间的利益关系,弱化使用单位对项目建设的参与程度和深度。那么作为代建项目的核心角色,代建单位的权责界定至关重要。代建单位权责利匹配的治理机制,主要包括代建单位介入点、代建取费等方面如何实现对主要利益相关方的激励和约束平衡。

(1)关于代建单位介入时点

一般而言,代建单位的切入点如果放在可行性研究报告编制之前,让代建单位来完成征地拆迁、可研批复等前期工作,难度过大。此外,也可能存在代建单位为降低超概算投资风险和迎合使用单位要

求,而在项目前期工作中先行提高建设规模、标准和高估投资总额的管理倾向。因此为实现激励和约束平衡,代建制项目的切入点最好放在可行性研究报告审批之后,初步设计概算编制前或施工图设计文件编制前。因为项目可行性研究确定项目的总投资、建设规模、建设内容后,让代建单位介入设计概算评审,有利于适当优化设计方案,正确解决技术与经济的关系,做到在保证技术前提下的投资合理性,避免有意抬高投资和设计漏项等现象发生。在施工图设计开始前的项目实施阶段介入,让代建单位主要负责项目建设过程的管理控制,可有效发挥代建单位专业技术及经验优势,提高项目管理水平,全面做好质量、投资和工期三大控制。

(2)关于代建管理取费

代建单位掌握政府投资项目的控制权限并承担相应的风险,当然也必须获得与此相匹配的代建取费。按照财政部《关于切实加强政府投资项目代建制财务管理有关问题的指导意见》(财建[2004]300号),代建管理费按不高于建设单位管理费标准计取。但从各地实践情况看,此费用的标准太低,不利于吸引优秀企业参与代建。考虑到代建单位风险承担、开具保函所发生的费用和有关税费等情况,代建管理费应在建设单位管理费的基础上适当提高。实际上,代建管理费占项目总投资的比例很小,表面上增加一小点与抑制“三超”所节约的一大笔相比微乎其微。目前,有些地方参考招标代理、咨询、监理、财务审计等中介服务费计取办法,已适当提高了代建管理费的计费标准,如广东省在现行建设管理费标准的基础上,增加1~2%的代建管理费。建议发改委商财政部尽快明确代建管理费的计取办法。另一方面,为防止代建市场过度竞争造成竞相压低代建管理费并相应降低服务标准与规范性的不利情况,在代建制推行初期,国家还应在代建管理费的市场化和标准化之间慎重权衡。

2.主要利益相关者的关系协调

(1)宏观管理层面的关系协调

代建制改革作为政府投资体制改革的一项重要内容,其推行有赖国家各有关部门高度统一认识。代建制推行需要投资、财政、国土、建设、审计等部门加强沟通、协作和配合。没有各有关部门的协调配合,代建工作很难顺利开展。从各地改革实施情况看,目前有些地方协调配合良好,有些地方协调配合还不是太好。实际上,代建制改革是对使用单位利益的重大调整,并不涉及有关行政主管部门的职能调整。只要各有关部门提高认识,加强沟通协调,代建制实施工作应该能运转良好。

(2)项目管理层面的关系协调

从理论上分析,非经营性政府投资项目的管理模式、投资方式应根据项目性质的不同而不同,代建制只是其中的一种解决方案。从各地实行代建制的实践情况看,目前我国有三种典型的代建模式如表2所示^[21],三种模式各有利弊。作为一项创新事物,当前在理论和实践上都还难以将代建制统一为一种完全成熟的模式。因此国家推进代建制改革的制度框架,暂时还不宜用“一刀切”的办法来强求单一模式,而以因地制宜、符合当地实际情况和客观条件为好。

(3)工程实施层面的关系协调

在工程实施层面上要体现管理者、实施者和监督者的角色相分离。代建制下的项目管理公司是建设期项目法人,它全面负责政府投资项目的投资管理和建设实施组织管理,具有直接与设计、施工、设备材料供应企业直接签订合同的权力。代建制鼓励

表2 代建制的典型管理模式

代建模式	代表城市	运作方式	优点	缺点
政府专业代建公司模式	重庆	政府组建若干国有建设公司、投资公司或项目管理公司,对指定项目实行代建,按企业经营	政府意愿可以较好地通过代建单位实现,代建单位积极性高。	具有一定垄断性,代建单位易与使用单位串通,造成概算不科学。在项目较多的情况下,管理力度和水平会下降。
政府专业管理机构模式	深圳	政府成立专业机构(工务局、代建办),按事业单位管理,集中代建所有政府投资项目。	便于政府监督管理,政府专业机构易协调建设中的各种问题,代建收费可能相对较低。	具完全垄断性,政府机构无法承担超概算责任。治理机构设计缺乏竞争和激励机制。项目多、任务重时,人员和技术力量支撑困难,机构的管理效率将降低。
项目管理公司竞争代建模式	政府机构委托 北京	政府设立准入条件,允许企业型项目管理公司参与项目代建竞争。政府招标/委托项目管理公司承担代建任务。	引入竞争,避免指定做法的不科学性。可进一步降低工程造价和投资,易于控制使用单位不时的设计变更要求。	政府投资主管部门必须提高项目管理水平。委托机构的工作量较大。
	政府性投资公司委托 上海			

具有设计、工程监理、施工总承包、工程咨询等资质的单位承担项目代建业务。但是无论何种类型或何种资质的企业,一旦中标为代建单位,则只能从事代建项目管理工作,而不能直接或间接从事与代建项目相关的设计、施工、设备材料供应等业务,不然则出现甲乙双方同体现象。此外,为更好地保证监理发挥作用,保证监理单位对项目以及项目代建单位的监督和避免代建与监理单位合谋损害投资人利益,最好也切断监理与代建单位的关系。有一点例外的是,具有招标代理资格的代建单位可直接从事所代建项目的招标业务,因为二者合一不存在与政府投资人的利益冲突。

3. 引入代建市场竞争机制

市场竞争是有效率的治理机制的前提。代建制下的项目建设是一种市场代理模式,从项目治理的角度而言,对于代建人的激励,仅仅凭借内部激励是不够的,还需要借助外部市场竞争的竞争机制对代建人进行激励和约束:市场竞争机制不仅包括培育完善的代建人市场,还需要具备市场化的选择方法和程序完成选择的过程。从各地不同代建制模式的实施情况分析,公开招标选择代建单位的方式具有较强的优越性和生命力,代表了代建制改革的发展方向。

但在目前招投标市场尚不规范、市场机制不健全、水平高专业性强的代建主体少、良性市场竞争机制还未形成的情况下,全面市场化选择代建单位的机制实际还难以实现,有的地方在招标中甚至已出现了代建单位围标、串标现象。为降低代建制项目的风险,国家在一定时期内还不得不考虑筛选、确定一批有资格承担代建任务的企业短名单,并根据每个代建项目的具体情况有限选择代建单位。这由当前代建市场发展现状决定,有利于对代建过程的有效监管,也是短期内降低代建项目风险的客观需要。应当强调的是,“短名单”不得排斥地区外、行业外单位进入,也不是不同地区、不同行业排斥市场竞争、变相搞“行政垄断”或“地方保护”的借口。国家要严格规定进入短名单的代建单位的条件。一般来说,代建单位除应当具有建设部门颁发的综合甲级工程设计资质、综合甲级监理资质、施工总承包一级以上资质、综合甲级工程咨询资质之一,还应具有相应资产、专业人员、同类工程建设管理经验以及与建设管

理相适应的组织机构和项目管理体系。

(1) 深化政府投资项目代建制改革的对策及建议

通过运用项目治理理论对我国政府投资项目代建制中所存在问题的分析,我们认为,为了健康有序地推进代建制发展,国家需进一步做好以下工作:

(2) 加强对全国代建制改革工作的统筹规划与组织管理。建议国家发改委采取措施进一步推进代建制改革实施步伐,并加强对代建制发展方向、管理体制、经济政策等重大问题的研究和指导,早日推出全国代建制改革实施工作的指导意见。

(3) 认真总结代建制改革试点过程中出现的问题,进一步统一思想,提高认识,从完善制度、改进实施、强化监管,稳步推广等方面完善代建制改革的工作思路。为解决政府投资主管部门过多介入代建制项目建设管理微观事务问题,建议国家研究并尽快明确代建制管理的代表机构或授权机构,来履行委托代建单位、签订代建合同、监督代建项目实施和建成后项目移交给使用单位的职责。

(4) 加强部门之间的沟通协调,尽快以立法的形式确立“代建制”的法律地位。建议国家发改委、财政、建设、审计等等有关部门统一认识,加强沟通与协调,依照职责分工共同负责,积极稳妥地推进代建制改革实施,指导各地更好地开展代建制工作。

(5) 加大舆论宣传力度,推动全社会正确全面认识代建制改革的重要意义。建议采用实证的方式,宣传代建制的积极成效和突出作用,凝聚全社会的共识,营造推行代建制的良好氛围和社会舆论。

(6) 改进和完善代建制的组织实施方式。建立科学公正的代建单位选择机制,积极培育代建市场主体,规范和引导代建市场竞争,防范代建风险,加快推动代建行业健康发展的步伐。建议国家制定相应政策,鼓励使用单位积极选择代建制。进一步理顺代建单位和使用单位的关系,规范政府投资项目代建过程管理。

(7) 规范和强化代建项目组织实施监管,认真落实政府投资项目责任追究制度。尤其要追究设计单位和评审机构在初步设计工作中的重大遗漏、错误、失误的责任,提高初步设计及概算的准确性和完整性,提升评审工作质量,减少项目实施中的调整和变更。

参考文献

- [1] 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):9-12.
- [2] 李焕林. 我国代建制发展的制约因素及解决对策[J]. 改革与战略,2005(9):21-23.
- [3] 钱家泽. 对“代建制”管理办法的几点建议[J]. 中国工程咨询,2005(11):21-22.
- [4] 杜永林. 政府投资代建制理论与实践的初步探讨[J]. 中国工程咨询,2005(11):5-6.
- [5] 孟宪海,冯念一. 代建制相关问题之研讨[J]. 建筑经济,2005(12):9-13.
- [6] 孙鸿炜. 新投资体制下完善“代建制”理论与实务的若干问题探讨[J]. 管理工程学报,2005,19:148-151.
- [7] 廖亮. 我国政府投资项目代建制模式发展趋势的思考[J]. 中国招标,2006(2):24-28.
- [8] 杨太文,张新成. 对政府投资项目代建制的认识与思考[J]. 中国招标,2006(2):33-36.
- [9] 胡其彪,周子范,等. 现行代建制存在的若干问题及建议[J]. 建筑设计管理,2006(3):25-27.
- [10] 吴明先,雷耀军,王建军. 浅谈“代建制”最待解决的几个问题[J]. 中国工程咨询,2006(3):46-47.
- [11] 胡其彪,周子范,陶维. 现行“代建制”发展问题探讨[J]. 建筑经济,2006(10):58-61.
- [12] 杨明宇,王建声,杨永卿. 政府投资项目代建制推行中的问题浅析[J]. 基建优化,2006,27(2):34-37.
- [13] 张爱志,黄达海,徐志祥. 我国现行“代建制”运作模式的几点探讨[J]. 基建优化,2006,27(5):29-31.
- [14] 林立祥. 政府投资项目推行“代建制”实践的若干问题探讨[J]. 中国工程咨询,2006(8):20-22.
- [15] 韩同银. 对政府投资工程实施“代建制”相关问题的探讨[J]. 建筑经济,2007(1):22-24.
- [16] 卢勇,李燕. 项目代建制发展问题研究 [J]. 中国工程咨询,2007(2):35-37.
- [17] 黄远智. 政府投资项目代建制度特征及实践问题的研究[J]. 建筑管理现代化,2007(2):13-17.
- [18] 李静. 浅议代建制的完善. 山西建筑,2007,33(14):197-198.
- [19] 严玲. 公共项目治理理论与代建制绩效改善研究[D]. 天津大学,2005:75
- [20] 严玲,尹贻林. 公共项目治理. 天津:天津大学出版社,2006:108-115
- [21] 周国栋. 政府投资项目代建制改革研究[J]. 建筑经济,2005(4):9-14.

Analysis of the Reform of Agent Construction System for Government Investment Project Based on Project Governance Theory

YAN Ling¹, ZHOU Guo-dong²

(1. Management School of Tianjin Technology University, Tianjin 300072

2. Key Project Inspectors Office of NDRC of China, Beijing 100824)

Abstract: The active promotion of the Agent Construction System(ACS) for government investment projects fits with China's current development situation of the market economy system and the need for Reformation of Government Investment System.It has a significant and positive impact on the government investment projects. However, at the same time some problems have emerged in some pilot projects. In the present paper, the existing problems and their solutions as well in the ACS are analyzed and resolved from two points: governance structure and governance mechanism. Finally, some suggestions for further acceleration of the reforms are given in order to promote government investment projects in Chin.

Key words: Government investment project; Agent construction system; Project governance; Reformation

[责任编辑:箫姚]