

政府投资项目实施代建制模式研究

张 飞

(河海大学 商学院, 项目管理信息化研究所, 南京 211000)

摘要:2004年7月16日, 国务院正式批准了《国务院关于投资体制改革的决定》, 该《决定》的核心内容之一是在全国范围内政府投资的非经营性项目推行“代建制”。本文对政府投资项目实施代建制的过程进行分析, 总结了当前政府投资项目实施代建制的主要模式并对其进行了分析比较, 提出了完善代建制模式的建议。

关键词:政府投资项目; 代建制; 模式; 委托代理理论

中图分类号:F830.59 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2012)01-0137-03

政府投资项目是指由政府出资用于关系国家安全和市场不能有效配置资源的经济和社会领域, 包括加强公益性和公共基础设施建设, 保护和改善生态环境, 促进欠发达地区的经济和社会发展, 推进科技进步和高新技术产业化。

1 政府投资项目代建制的含义

委托代理理论兴起于20世纪60年代末70年代初^[1], 它是20世纪60年代末一些经济学家深入研究企业内部信息不对称和激励问题发展起来的。委托代理理论的中心任务是研究在利益相冲突和信息不对称的环境下, 委托人如何设计最优契约激励代理人。委托代理理论认为: 委托代理关系是随着生产力大发展和规模化大生产的出现而产生的。其原因一方面是由于生产力发展使得分工进一步细化, 权利的所有者出于知识、能力和精力的原因不能行使所有的权利; 另一方面专业化分工产生了一大批具有专业知识的代理人, 他们有精力、有能力代理行使好被委托的权利。

根据国务院《国务院关于投资体制改革的决定》中的规定“代建制”即通过招标等方式, 选择专业化的项目管理单位负责建设实施, 严格控制项目投资、质量和工期, 竣工验收后移交给使用单位^[2]。由此我们可以得出政府投资项目的代建制应该是建设单位(建设项目业主)将国有投融资的建设工程项目委托给熟悉建设程序和相关法律法规、具备一定专业技术力量的、有相应资格的代建企业进行分阶段或全过程管理的制度^[3-4]。其实质是专业化、社会化、市场化的建设项目组织实施方式, 建立权责明确、制约有效的运

作模式, 从而提高政府投资建设项目的建设管理水平和投资效益。

2 政府投资项目代建制实施过程

实施代建制的主要目的就是解决当前存在的“投资、管理、使用”三位一体现状, 因此政府投资项目在实施代建制是主要参与主体有投资方、管理方和使用方, 而实施代建制的最主要环节就是投资方与管理方的分离, 因此代建制的实施过程就是将项目管理方由政府部门转变成具有专业管理能力项目管理公司。如何选择项目管理公司成为了实施代建制的关键。近年来, 随着投资体制改革的深入, 在政府投资领域中实行项目代建制管理已越来越多, 实施代建制试点的各地方政府, 大部分都在总结试点工作经验的基础上出台了相关的规定或制度, 用以指导代建制的实施。也有部分地方, 是在总结了其他地方实施经验之后, 先行制定了相关的规定或制度, 用以指导本地区代建制试点工作。

各地的代建制的组织实施过程, 采用的组织实施方式大致有3类: ①由政府有关部门通过招标方式择优选择代建单位^[5], 如北京、重庆、浙江、青岛等; ②政府成立专门的代建管理机构, 直接负责具体项目的代建工作^[6], 如安徽、河北、深圳等; ③由政府有关部门直接委托项目管理公司实行项目代建^[7], 如上海、江西等。其中采用招标选择代建单位的居多, 在已开展代建工作的各个地方中, 约有2/3选择该种方式; 有些地方则是两种甚至三种方式同时并存, 如深圳市既成立了专门负责代建工作的建筑工务署, 同时又积极尝试通过招标、直接委托等方式选择代建单位。

收稿日期:2011-10-25

作者简介:张飞(1987—), 男, 安徽阜阳人, 河海大学商学院硕士研究生, 学士, 研究方向: 管理科学与工程。

3 政府投资项目代建制模式及比较

3.1 主要的代建制模式

根据不同的代建制组织实施方式,当前政府投资项目实施代建制模式主要有以下三种:

1)政府成立投资公司作为项目业主,政府主管部门负责对建设工程项目管理市场进行监管;业主按招商合同选择项目管理企业,并负责投融资和建设资金管理,接受财政部门审核;项目管理企业按合同负责项目的建设管理,并接受政府和业主的监管。按“投、管”适当分离的建设管理原则,主要成立专门负责管理政府投资工程的投资发展公司模式。

2)组建政府投资工程管理中心,该中心是政府的投资工程的投资主体,也就是确立了其业主的地位。对于政府投资工程中的非经营性项目进行专业化的集中管理,具体的管理模式为传统的三角模式。比较典型的是深圳设立工务局的试点、还有云南、贵州等地如玉溪市则是“政府成立建设项目代建中心,将政府全额或部分直接投资的党政机关、教、科、文、卫、体等社会事业建设项目由政府授权、业主委托代建中心进行建设管理”的模式。

3)暂不组建政府投资工程管理中心,即不触动目前各个部门在自己行业(事业)内的政府投资工程中的业主地位,但要大力推行政府投资工程的“代建”方式。即各个政府部门应把工程管理的具体职能委托工程项目管理公司管理。当前,厦门、北京、宁波、上海等地的代建制采用的是此种运作模式。

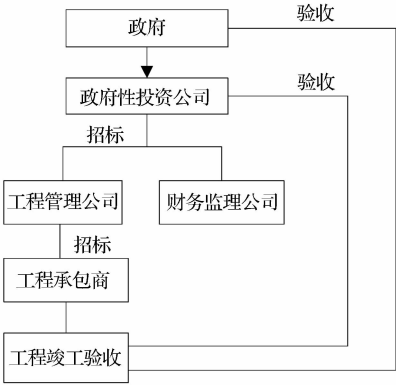


图 1 政府成立投资公司模式

3.2 代建制模式比较

模式 1)、2)为行政代理模型:该模式中,代建单位(机构)都是政府部门都是政府部门成立或者指定的,代建单位按照政府部门的意愿对政府投资项目进行管理,虽然代建机构可以按照市场机制运作,但是总体来说,该模式下,政府部门是委托下属职能部门

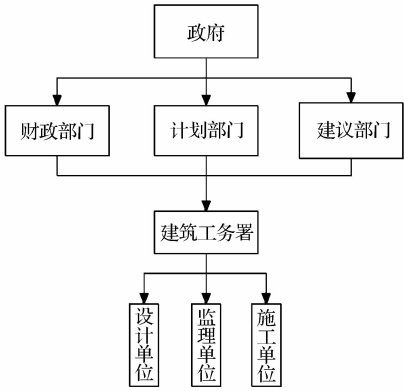


图 2 政府成立投资管理中心模式

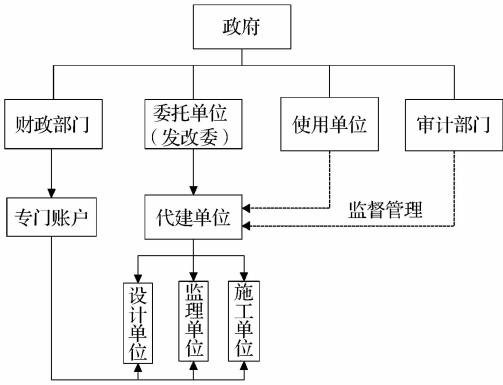


图 3 政府直接委托代建模式

或单位(代理),代建单位(机构)作为政府部门的职能代理人,行使对项目的管理,体现了一种行政代理的特征。在从政府部门职能建管分离的转变道路上可以说与以前的基建处、工程指挥部等模式中只是一个量变的进步。政府部门并没有把对项目的具体管理实行真正的社会化。也没有真正发挥社会专业机构的优势。可以说这种模式是政府投资项目社会化管理的一个过渡产物。

模式 3)为市场代理模型:所谓业主市场代理模式即国家直接把控制权授予作为市场主体的项目管理公司,由其充当项目业主,负责项目的全过程管理,选择项目实施队伍,最终向政府业主交付建筑产品。政府部门对政府投资项目管理进行招标,选择社会上专业的项目管理机构对政府投资项目进行管理。可以说这种方式是完全的市场化运作,是政府投资项目管理真正的质变。真正实现了政府部门的建管分离的原则。该模式下,政府部门委托项目管理公司对具体项目全权代理管理,项目管理公司作为独立的第三方而不再是政府职能部门的延伸和附庸,独立行使对项目实行市场化、专业化管理,而不是协助政府部门

管理。

可以说,在这种模式下,项目管理公司对项目的支配权利得到大大的加强,同时也有助于项目管理公司充分发挥专业化管理水平。这一市场模式成功必须具备几个前提条件:其一,在体制上工程项目管理公司必须是独立的市场化实体,以其工程管理专长在市场上通过竞争获得项目管理权;其二,他们必须由工程咨询多方专家组成,形成完整和全面的项目管理团队。

4 完善政府投资项目代建制建议

根据上文对当前主要的政府投资项目代建模式分析我们可知,我国的代建制有了一定的发展,但是由于传统习惯的制约,其代建制市场化发展受到了制约,这与我国的建筑业和政府项目的现状存在着很大的关联,因此完善我国政府投资项目代建制体制应从以下几方面做起:

1)保障代建单位权力,代建管理过程实际上是三方(投资人代表、代建单位、使用单位)为了达到共同目标,相互配合所做的集体努力的过程。为保证责权利统一,政府部门和代建单位必须进行权力划分,使各方的责权对等。

2)完善对代建单位的管理。代建单位在项目建设管理中起关键作用,是建设管理的实施者和政府投资管理部门控制投资的执行贯彻者,因此对其管理是实施代建制成功与否的关键,我国应完善代建单位的

监督管理,采用行业控制和资质管理等手段对其控制。

3)防范委托代理风险,委托代理过程中可能存在的不诚信及腐败等行为,因此在实施代建制过程中应注意这些问题的发生,建立行业诚信监督体系和检察监督体系有效地防范此类风险的发生。

4)规范代建制合同管理,标准合同文本可以简化委托谈判过程,明确代建单位实现项目工期、成本控制与质量控制目标的责任及权限,规范业主的行为,确定业主对代建单位进行监督检查的方式方法。

参考文献

[1] 埃格特森. 新制度经济学[M]. 北京:商务印书馆,1996:120-130.
[2] 国务院办公厅. 国务院关于投资体制改革的决定[Z]. 国发[2004]20号,2004.
[3] 李静. 应用代建制模式若干问题的探讨[D]. 南京:河海大学,2005:20-25.
[4] 邓中美. 基于委托代理理论的代建制项目管理模式研究[J]. 重庆交通学院学报,2006(4):128-131.
[5] 北京市政府. 北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)[Z]. 京政发[2004]298号,2004.
[6] 王宁,刘宇昕,等. 关于对深圳、珠海开展政府投资工程建设组织实施方式改革情况的调研报告[J]. 建筑经济,2003(10):30-35.
[7] 浦东新区政府. 关于进一步加强新区政府投资项目代建制管理的意见[Z]. 浦府[2004]158号,2004.

Mode Study on Agent Construction System for Government Investment Projects

ZHANG Fei

(Business School, Institute of Project Management Information, Hohai University, Nanjing 211000, China)

Abstract: In July, 2004, State Department approval “Decisions on revolution of Governmental Investment Projects”, one of the core contents is that the Government will carry out agent construction on government investment project in the whole nation. In this paper, we analyze the implementation process of the Agent System for government investment project, summarize the main mode of in the current, and then put forward the advices of consummate model of Agent System.

Key words: government investment; projects agent construction; mode; principal-agent theory