

文章编号:1002-980X(2007)06-0045-04

# 我国政府投资项目代建制模式研究

石振武, 刘保健

(东北林业大学, 哈尔滨 150040)

**摘要:**通过分析政府投资项目现状,总结代建制深圳、上海模式改革情况和管理经验,从经济学基本理论出发,提出了加快推进代建制管理模式的若干建议。

**关键词:**政府投资项目;代建制;模式研究

**中图分类号:**F284 **文献标志码:**A

## 1 引言

项目“代建制”最早起源于美国的建设经理制—CM制。CM制是业主委托称为建设经理的人来负责整个工程项目的管理,建设经理作为业主的代理人,在业主委托的业务范围内以业主名义开展工作,如有权自主选择设计师和承包商,业主则对建设经理的一切行为负责。

我国政府投资的工程建设项目多,投资数量大。2006年,全社会固定资产投资总额105 361亿元,其中城镇国有及其他固定资产投资47 622亿元。其中相当一部分是政府投资或政府带动的投资。如何管理好政府投资工程,是关系投资效率和效益、保证工程建设质量、规范建筑市场秩序、防治腐败的大问题。2003年12月31日,国务院常务会议颁布《投资体制改革方案》,该“方案”提出对非经营性政府投资项目加快实行“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、工期,建成后移交给使用单位<sup>[1]</sup>。至此,近几年来在一些地方政府中悄然试行的“代建制”首次在中央政府的文件中被正式推出。换句话说,伴随着新一轮投资体制改革大幕的徐徐拉开,“代建制”这一投资体制改革的重要举措开始登台亮相。

## 2 代建制理论依据

1)制度经济学认为,工程管理的好坏决定工程

质量的优劣,管理制度的先进还是落后决定着工程管理的好坏。在政府投资项目建设要素中,技术、资金、人力、物力都需要有效管理才能发挥最好的作用,而实现有效管理首先要建立科学的制度。建立并执行好的管理制度,能合理界定项目相关方的权利义务,起到制约监督作用,对代理方产生正激励,减少委托—代理关系中信息偏差的消极作用,保证投资人即委托方的利益<sup>[2]</sup>。而坏的制度则产生负激励,维持信息偏差存在,最终滋生腐败,损害投资人利益。

2)根据经济学基本假设—经济人假设,在市场经济决策过程中,自利行为将导致个人效用最大化和资源配置帕累托最优,而在非市场决策中,不受制约的自利行为将导致公共利益的损害和资源配置的非效率化。这是因为,政府投资的目的是满足公共需要,资金来自公共税收。政府作为公共组织,只是公共利益的代表者而非所有者,进行政府投资项目建设,必定建立在某种委托—代理关系的基础上。

3)从亚当·斯密开始,“分工”和“交换”被认为是市场效率的源泉。政府投资是对“市场失灵”的一种弥补,是向市场无力提供或不愿提供的产品提供资金和承担风险,而产品本身的生产则可以“无风险”地市场化,由专业化组织来执行。这不仅提高生产效率,还可通过招标降低生产成本,提高生产透明度和遏制贪污腐败<sup>[3]</sup>。

4)根据“X低效率理论”,组织机构的效率在很大程度上取决于该组织经济活动的外部环境,如果

收稿日期:2007-01-29

作者简介:石振武(1963—),男,黑龙江哈尔滨人,东北林业大学土木工程学院副院长,教授,工学博士,主要从事技术经济与项目管理研究。

外部环境充满竞争,则组织机构内部就会从上到下产生一种外部压力,从而促进该组织机构提高效率,降低成本;反之,如果外部环境对该组织机构没有什么竞争压力,那么该组织机构中各层次的成员就会暴露出人的惰性,久而久之,惰性便成为惯性,就会在组织机构内产生X低效率。X低效率的可能后果是:在组织机构内部,领导任人唯亲,大搞裙带关系,把一些特殊利益给予同他较亲近的人;在组织机构外部,常常巴结政府,其主要动机是取得更多投资和政策优惠。由于不存在外部竞争压力,组织机构内部就没有追求成本极小化的刺激,浪费严重,成本膨胀,同时也必将导致机构臃肿、人浮于事、工作效率低等现象,抑制提高生产经营效率的动力。

### 3 当前我国代建制的两种主要代表模式分析

当前“代建制”的模式主要有两种:一是成立专门承担政府投资建设项目代建任务的事业性机构“集中代建”,主要代表是深圳模式;二是由政府通过招标方式选择专业性项目管理公司“公司代建”,又分为选定有限的代建机构和公开招标选定代建机构两种形式,主要代表是上海模式;应该说:这两种模式都符合《国务院关于投资体制改革的决定》精神<sup>[4]</sup>。

#### 3.1 深圳模式——事业制集中代建

2002年7月,隶属于深圳市建设局的建筑工务局正式挂牌成立。除了规划国土、交通、水务、公安、教育五大系统外,建筑工务局负责全市所有政府投资建设项目的组织协调和监督管理工作。一年来,工务局交出了令人满意的成绩。备受关注的会展中心、大学城和深圳水库污水截排等市政府投资重点工程,相继完成了近200个招标项目,合同金额20多亿元,不仅工程质量高,速度快,而且较好地控制了投资。

据了解,目前深圳市的政府投资工程每年有一百多个亿。对政府投资工程管理方式实行“相对集中、区别对待”原则;对于长年有政府投资建设任务、且有相应建设管理能力或有特殊要求的专业部门,如规划国土、交通、水务、公安、教育等部门的政府投资工程暂由原部门继续管理,其余政府投资的市政工程、“一次性业主”的房屋建筑工程、公益性工程拟定全部纳入建设行政部门集中统一管理,取消政府投资工程“一次性业主”的建设管理模式。

新建立的“建筑工务局”作为政府授权的项目责

任人,承包大部分非经营性政府投资项目的建设责任,代表政府行使业主职能,对建设工程质量、安全、工期和投资全面负责。

有专家们分析说,这种管理方式业主身份明确,它在投资上对政府负责,在使用功能上对使用方负责;投资、建设、管理、使用分开的体系,可以利于监督,有力扼制腐败行为的产生;同时,它解决了外行业主、分散管理、机构重复设置的问题,体现了专业化的现代生产发展规律要求。

#### 3.2 上海模式——公司代建

上海市政府投资工程管理方式“政府—政府所属投资公司—工程管理公司”的三级管理模式,通过这种模式实现政府投资职能、投资管理职能、工程管理职能的分离。

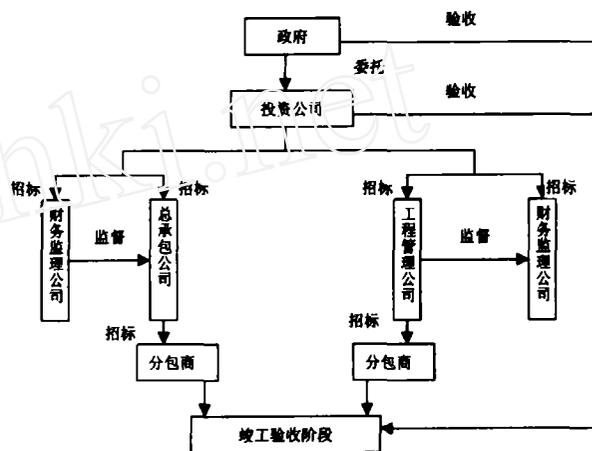


图1 上海模式代建制架构图

这种“代建制”模式中存在的五大主体:政府、业主/投资方、代建单位、设计和施工承建商、使用单位/运营单位。这五大主体之间的关系是:政府成立投资公司作为项目业主/投资方,政府主管部门负责对建设项目和建设市场进行监管;业主/投资方按照招商合同负责选择代建单位,并对建设项目进行融资和按照合同拨付建设款项,接受财政部门审核;代建单位按照与业主签订的合同负责项目的建设管理,并接受政府和业主/投资方的监管;设计和施工承建商按照合同负责进行项目的设计与施工,并接受代建单位的管理;使用单位或运营单位最终使用或运营竣工后的项目,并在使用或运用工程接受政府和业主/投资方监管。在整个操作过程中,代建单位,设计和施工承建商和运营单位一般都需要通过市场公开招投标确定。代建单位的培育是“代建制”推行的关键,相关法律法规的制定是“代建制”实施的基础,代理合同的完善是“代建制”管理的保障。

因此,向全社会全面开放建设代理市场,培育代建主体,制定规章制度,完善代理合同,加强政府监督,吸引众多合法的专业工程管理公司通过公平竞争的方式参与政府投资工程代建,是深化“代建制”改革与推广的必然选择<sup>[5]</sup>。

### 3.3 两种代表模式的比较分析

#### 3.3.1 “深圳模式”的优点

事实上,政府投资项目是非赢利的、公益性的项目,这个性质决定了政府投资项目应该集中由一个专业化的、非赢利的常设专业机构,作为唯一的业主全权代表政府进行“集中代建”。这个机构的特点是:一方面,由于其属于“吃财政饭”,不以赢利为目的,所以能够对政府负责、对“质量终身制”负责,有利于实现“集中统一管理”,有利于从根本上解决拖欠工程款,有利于避免不规范行为,有利于从根本上反腐倡廉;另一方面,由于其属于专业性机构,可以充分发挥专业人才、技术和经验优势,有效控制政府投资项目的“效益、工期、质量”,有利于提高政府投资工程的管理水平、技术水平和质量水平,有利于最大限度地发挥投资效益。鉴于此,在当前的客观条件下,尽快组建一个专门机构,实施政府投资项目“集中代建”,对提高政府投资效益,促进反腐倡廉,显得非常必要和切合实际。待市场经济进一步完善、各类代建公司进一步成熟后,可逐步试点推行“公司代建制”。

#### 3.3.2 “深圳模式”的缺点

深圳模式虽然也取得了可喜的成绩,但在推行过程中遇到了一定的阻力和困难,不是很成功。原因在于工务局统管了所有的代建项目,权力过分集中,形成了一定程度的垄断,严重挫伤了使用单位的积极性,甚至出现了政府投资项目年度计划不能完成的现象。深圳模式属于一种“交钥匙”总承包形式,不通过招投标,统一由工务局代建,实质上是既没有被代理单位,又没有代建单位。这种管理模式对管理组织也缺乏激励机制,项目投资成本的节约和投资效益的提高与管理人的收益没有直接的联系,管理人员的收入不与工作业绩挂钩,仅仅依靠职责和职业道德约束,从管理上讲目标考核失去存在的必要性,也可能导致管理人员失去工作热情,只是项目不超预算就达到基本要求,在固定费用的条件下是否能达到最高功效就很难说了。而项目投资效益的提高在很大程度上与管理人员的工作激情和投入相关联。香港政府项目管理模式采用中央集权式的管理模式,这与其相对管辖面积和管辖范围不大

有关。据有关统计显示,至2004年底,香港总人口为6 895 500人。工务局的2万名公务员约为总人口的0.29%,根据第五次全国人口普查快速汇总结果,中国总人口为12.953 3亿人(其中祖国大陆为126 583万人)按照同样比例的话,全国需要367万人。从精简机构和减轻政府财政负担来说是不适宜的。不利于项目管理市场的培育,代建制本来应该提供一个开放的环境供项目管理企业参与自由竞争,政府部门统一经营,实质是一种市场垄断行为,抑制了社会需要。

#### 3.3.3 “上海模式”的优点

1)上海模式中构建了一个政府投资项目业主“投资公司”,也就是确立了投资公司投资主体的地位,其是一个拥有投资决策权、投资控制权和投资实施权与投资风险责任承担者的统一体,只有这样才能达到投资效益的最大化。而香港的工务局相当于“政府业主+政府顾问(即三角模式中的A/E)”,工务局既有政府业主的性质也充当政府顾问。

2)上海模式更加注重政府对政府投资工程间接管理的原则,这样可以解决了政府在政府投资工程管理中角色混淆的问题。

3)运作和管理市场化。上海对政府投资工程没有仿造香港作法,不是由政府专门设立、组建专门机构管理,而是由政府培育市场,依据市场价格机制和竞争机制来进行投资管理和运作,政府投资公司和工程管理公司均通过市场公开招标竞争,由市场择优确定,政府通过市场培育若干个工程管理公司,形成了开放与竞争的格局,充当政府业主的投资公司与政府是一种委托合同关系。工程管理公司与政府或投资公司之间也是委托合同关系<sup>[6]</sup>。

4)上海的政府投资公司改革模式突出了“代建制”,强调建、管、用分离,投资公司可根据不同的项目采用不同的建设方式,即代建制或交钥匙方式,代建制选择工程管理公司,交钥匙方式可选择总承包公司;而深圳模式主体上是一种总承包模式。

5)上海模式中对于工程管理公司的监管是由独立平行的第三方“财政监理公司”代表政府行使监管职能,解决了投资管理公司出现违背政府主管部门政策的“逆向选择”和“道德风险”的行为,而香港模式是工务局集业主与市场监督于一体,对政府投资工程进行监督和管理。

#### 3.3.4 “上海模式”的弊端

实施代建制的根本目的,是严格控制项目投资、质量和工期。“公司代建制”可以较好的控制“三超”

(超标准、超规模、超预算)的弊端,但是,由于“公司代建制”自身固有诸多缺陷,并没有完全解决分散建设、分散管理、低质量、低效益的问题。主要表现在五个方面:一是代建公司属于赢利性企业,除收取代建管理费外,还收取不同比例的提成。这样一来,代建公司为赚取“提成”或追求利润最大化,必定出现压低投资、压级压价、使用低档材料、降低施工标准等问题,既影响政府投资质量和效益,又造成政府投资的流失或浪费。二是代建公司属于社会性机构,很不稳定,一旦撤销或改行,无法落实“质量责任终身制”。三是目前大多数地方的代建公司尽管数量不少,但发展很不平衡,绝大多数力量薄弱,局限性很强,尚不具备真正从事工程管理的实力。同时,在市场经济条件下,代建公司之间从自身利益出发必定出现盲目“抢饭吃”现象,导致不规范竞争行为愈演愈烈,给招标投标和日常工程管理造成被动影响。四是代建公司承接政府投资项目,透明度不高,难以避免“暗箱操作”等人为因素,极易产生腐败问题,不利于反腐倡廉。五是代建公司承接政府投资项目,仍无法实现“集中统一管理”的大方向。

#### 4 加快推进代建制管理模式的若干建议

1)建立代建制有效实施的配套制度。任何一项制度都不是孤立存在的,一项制度的建立必须要求相应的配套制度作保障,否则该制度便不能充分发挥应有的作用。具体来说:①制定和完善有关法律法规;②制定严格的工程造价管理制度;③制定严格的施工监理制度;④建立和完善项目的竣工验收和后评价制度;⑤制定工程担保与风险制度;等等。

2)应以合同管理的方式约定代建各方职责。合同管理模式有利于约束和规范代建单位、使用单位的行为,有利于确保项目质量和代建效果,因此代建项目都应实行合同管理。使用单位应与代建单位订立《项目委托代建合同》,通过合同方式约定代建各方职责,制约双方行为,清晰合理划分各方的责任、

权利和义务,依据合同约定承担相应的管理风险和经济责任。

3)规范代建费的取费标准,慎重研究和实施投资节余奖励办法。如何确定代建取费的标准,是一个技术性很强的问题,应该综合考虑各种因素,如代建项目的建设难度、工期长短、质量要求高低以及代建单位的介入时点和承担的具体责任等。根据现有规定以及代建制的实践情况,考虑到代建单位一般是在项目完成初步设计之后开始介入、主要负责管理项目的建设实施过程等因素,我们认为,以建筑安装工程费总额为基数计算代建管理费较为合理,计提比例可在1%~3%浮动,具体比例可根据招标确定。关于是否可以采取投资节余奖励的办法,也应慎重研究。

4)建立严格的政府监管制度。实行代建制依然必须要有严格的政府监管制度,如严格的工程预算审核制度,合同变更审查制度,索赔与反索赔审查制度,超预算支付审查制度,严格的竣工验收和后评价制度,以及严格的工程项目审计制度,责任追究制度等,还要求有效的舆论监督和举报制度,这些监管制度旨在强化纳税人对各级政府机构以及代建单位、施工、监理单位等代理人的监督,以尽可能降低代理风险。

#### 参考文献

- [1]陈艳芳. 政府投资项目推行“代建制”思考[J]. 合作经济与科技, 2006(12).
- [2]张力兵. 政府投资项目总承包代建制的探讨[J]. 中国城市经济, 2006(1).
- [3]方俊. 政府投资建设项目委托代建招投标管理[J]. 建筑经济, 2006(2).
- [4]张奇. 政府投资代建制的模式和进一步规范的建议[R]. 中央财经大学学报, 2006.
- [5]钟秋. 代建制在探索中不断前进[J]. 中国招标, 2006(1).
- [6]孙玉. 代建制应首推竞争选择代建单位模式[J]. 中国投资, 2006(7).

### Study on the Mode of Agent Policy Construction of Government Investment Project

SHI Zhen-wu, LIU Bao-jian

(Northeast Forestry University, Harbin 150040, China)

**Abstract:** This article analyses the reality of government investment projects, summarizes reform situations of modes of agent policy construction and the managerial experience in Shenzhen and Shanghai. The article puts forward certain suggestions in accelerating Construct Agent Policy management embarking on the basic knowledge of economics.

**Key words:** government investment project; construct agent policy (CAP); mode research