

# 城市政府投资项目管理模式研究

孙红兵<sup>1</sup>, 向刚<sup>1</sup>, 黄永林<sup>2</sup>, 孙青春<sup>1</sup>, 赵泽宽<sup>1</sup>

(1. 昆明理工大学 管理与经济学院, 云南 昆明 650093; 2. 云南机电职业技术学院, 云南 昆明 650203)

**摘要:** 通过对城市政府投资项目的界定, 分析了城市政府投资项目管理模式的演化过程和存在的问题, 同时结合发达国家和地区城市政府投资项目的管理模式, 提出了在城市政府投资项目中引入代建制和总承包制的几种模式, 最后对这些模式在实施中存在的问题进行了分析并提出了建议。

**关键词:** 城市政府投资项目; 代建制; 总承包制; 管理模式

**中图分类号:** F293 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-855X(2006)06-0095-06

## Research on Management Modes of Urban Fiscal Investment Project

SUN Hong-bing<sup>1</sup>, XIANG Gang<sup>1</sup>, HUANG Yong-lin<sup>2</sup>, SUN Qing-chun<sup>1</sup>, ZHAO Ze-kuan<sup>1</sup>

(1. Faculty of Management and Economics, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650093, China;

2. Yunnan Vocational College of Mechanical and Electrical Technology, Kunming 630203, China)

**Abstract:** By defining the urban fiscal investment project, the developing process and existing problems in the urban fiscal investment project are analyzed. A few models of the agent construction system and engineering procurement construction system are presented. Finally, existing problems in these models execution are studied and some advices are brought forward.

**Key words:** urban fiscal investment project; agent construction system; engineering procurement construction system; management models

## 0 引言

改革开放以来, 随着中国经济连续 26 年的高速增长和城市化进程的加速, 城市基础设施建设普遍落后于城市的发展, 二者之间存在较大的缺口, 形成城市经济发展的瓶颈并带来了很大的负面作用. 为了改变城市的落后面貌和保持经济的快速增长, 城市政府加大了对城市基础设施的投资力度, 其中有大型复杂建设项目如中国高速铁路建设项目和中小型的建设项目, 项目种类繁多, 复杂程度各异, 项目管理的难度进一步加大, 给政府投资项目的管理带来了巨大的挑战, 探讨政府投资项目的管理模式具有重要的理论价值和现实意义.

## 1 城市政府投资项目的界定

在经济体系中存在私人物品和公共物品. 在市场经济下, 如果市场是完全竞争的, 消费者和生产者都采取最优化行为, 则市场机制可以保证私人物品最有效率的供给, 政府不必直接参与任何生产和消费活动. 但公共物品具有两个与私人物品不同的特性: 非排他性和非竞争性, 在理性经济人的假设下, 由于公共物品具有非排他性和非竞争性, 使消费者在不做任何直接支付下也能进行其所需的消费, 由此对公共物品, 人人都想搭便车, 消费者也没有动力将自己对公共物品的真实需求表现出来. 因此, 在市场机制下, 公

**收稿日期:** 2006-03-02. **基金项目:** 国家自然科学基金资助项目(项目编号: 7946004, 79860008, 70262002); 云南省教育厅科学研究基金项目(项目编号: 04Y254F).

**第一作者简介:** 孙红兵(1966~), 女, 博士研究生, 副教授. 主要研究方向: 区域经济、创新理论.

**E-mail:** sunhongbing@126.com

公共物品必然会出现有效供给不足和市场失灵的现象,公共物品只能由政府提供。

提供公共物品就是政府介入工程投资最核心理论依据。然而,并不是所有的公共物品都要由政府来提供,这需要对公共物品作细分。根据非排他性和非竞争性,公共物品大体可进一步区分为:①纯公共物品:即非排他,也非竞争;②准公共物品:兼具纯公共物品与私人物品的性质。随着技术的不断进步,准公共物品越来越多地具备了由经营性方式提供的可能性,对准公共物品应提倡在政府主导下的市场化运作方式,如BOT, TOT等方式,而对纯公共物品则应由政府投资来完成。

因此,应该严格区分城市政府投资项目和非政府投资项目,进一步区分经营性和非经营性两类政府投资项目,对经营性政府投资项目采用政府主导下的市场化运作模式。对非经营性政府投资项目的建设组织实施方式可以根据我国的实际情况同时结合国际惯例的做法,采用代建制或总承包制。

## 2 城市政府投资工程项目管理模式演变及存在的问题

### 2.1 城市政府投资工程项目管理模式的演变过程

在计划经济体制下,我国政府投资项目是指使用财政性基本建设资金投资建设的工程项目。由于主要的生产资料(如资金、建设土地等)集中在政府部门,此时多采用业主负责制,即业主提出需求计划,经有关政府部门审核同意后,由计划部门下达基本建设计划,向业主提供所需的资金和建设用地,业主负责整个工程项目的设计、建设、管理和运营的管理模式。

改革开放后,我国经济经历了由计划经济向市场经济的转变,随着我国建设工程投融资体制改革的深入发展,政府投资项目的内涵和范围在不断发生着变化,以政府财政投入的工程范围逐渐缩小,就连过去一些主要靠财政投资的非经营建设项目也开始通过社会融资而转变为经营性项目。另一方面,随着国家实施积极的财政政策以扩大内需,政府投资数额更加急剧增长。政府投资项目性质和数额的变化,促使政府投资项目管理方式发生变革,使管理形态出现多元化的趋势。这一时期出现了建设指挥部型、项目法人制型、事业单位型、企业法人型和政府部门型等不同的管理模式,这些建设管理模式对我国城市建设都发挥了不同程度的积极作用,但随着我国经济和社会的发展,其弊端也日趋明显。

### 2.2 城市政府投资工程项目管理存在的问题及原因

这些管理模式都不同程度将项目的设计、建设、管理和运营4个部分进行部分分离,但都没有将其完全分开,这就产生了一系列的问题及弊端,其主要表现在3个方面:①专业知识缺乏,工程隐患多。由于项目业主与项目管理者没有有效的分离,导致项目的领导人由于缺乏必要的建设项目的技术、经济合同等管理知识和管理经验,在项目建设过程中出现违反科学基本规律的问题和较多的工程隐患。②“三超”现象层出不穷。由于工程项目4个部分没有有效分离,导致项目立项审批前没有科学合理的概算,为了项目易审批,业主人为了压低概算,给招投标过程埋下隐患,项目审批后又随意更改施工图,扩大建设规模,提高设计标准,这些都是导致“三超”现象产生的原因。③缺乏有效的后评价体系。项目的后评价是在项目竣工完成后对项目进行审核,由于工程项目设计、建设、管理和运营4部分没有完全分离,导致权利人、招标人与投标人之间的设租和寻租行为的滋生,又由于目前项目后评价体制不够完善,从而不能很好地监督和审查腐败现象,反过来又进一步致使腐败现象禁而不止,同时也使一些隐患工程不能及时得到清查。

## 3 发达国家和地区政府投资项目的管理模式

在发达国家和地区,对工程项目一般都区分为政府工程项目和私人工程项目,并采取不同的管理方式。对私人投资的工程项目,政府主要是进行规划、安全、技术标准、建设程序、环保、消防等方面的控制,对项目的设计、建设、管理和运营一般不加干预。政府管理的重点是政府投资的工程项目,政府项目一般分为经营性投资项目和非经营性项目,对于经营性项目,由于在运营后有赢利保证,一般都按私人工程的方式操作。而对非经营性项目,一般由专业化的政府部门直接管理,但工程管理部门在项目的事实中,只行使业主的职能,不具有政府的管理职能,其工程的运作依然要遵循一般工程的运作模式。

在发达国家和地区,政府投资项目也称作政府工程采购,政府代表的是公众利益,在实施过程中坚持

完全与公开的竞争、公众利益和承包商利益的平衡、程序的完全性等基本原则。对政府投资项目实行相对集中的专业化管理,即由政府专业机构行使业主的职能,对政府投资项目的实施进行全过程的集中管理,建设完成后,再交付使用单位使用,基本上实行投资、建设、管理和运营的四分开原则。政府投资项目要遵守严密的法律、法规和规范,避免政府在投资项目操作中出现不规范的现象,保护承包商在信息不对称的条件下自我保护的权利。在政府投资项目实施的过程中,使用部门、预算、财政以及议会都要以不同的形式参与,并密切配合,同时相互制约,保证政府投资项目的有效性。发达国家和地区政府投资项目管理部门一般还要受到来自3个方面的监督:内部机构的监督、外部机构的监督和公众的监督。

#### 4 城市政府投资项目的组织管理模式

政府投资项目是各级政府为实现其辖区范围内经济和社会发展,使用政府财政投资建设的市政、交通、文化、教育、体育、环境等非赢利工程项目,其影响效果远非一般生产项目所能比拟,是公众格外关注的焦点之一,对国民经济建设有着重要的影响。随着我国城市化进程的发展,政府投资工程项目出现了大型化、综合性和投资规模大、技术含量高的特点。一般来说,城市重大政府投资项目的投资规模都很大,数10亿元、甚至上100亿元的项目也经常出现,如上海浦东国际机场一期工程,设计概算为130亿元,实际投资额为117亿元;上海城市轨道交通路网规划中的18条轨道交通工程项目,每条都要花费几10亿、上100亿元,其中高速磁悬浮伤害示范线,总投资达上100亿元。另外,在中国加入WTO后,建设领域的对外开放与接轨也实在必行。因此,为了适应这些新特点和新情况,提高政府投资工程项目建设与管理水平,探讨政府投资工程项目的组织管理的基本模式,旨在为探索出一条符合我国国情的政府投资工程项目管理的新思路提供参考。

##### 4.1 基于“代建制”的组织管理模式

所谓代建制,是指通过设立专业的建设代理机构,代理(或提供咨询服务)建设单位负责有关工程项目建设的前期和实施阶段的工作。其工作性质为工程建设管理和咨询,其单位性质是企业,其赢利模式是收取代理费、咨询费,从节约的投资中提成,其风险是承担相应的管理、咨询风险,不承担具体的工程风险。政府投资项目“代建制”,通过具有法律效力的代建合同,做到了投资、建设、管理、运营“四分离”,有效地加强了政府对投资项目的管理,规范了投资建设程序,建立了投资责任约束机制,通过市场化运作,选择有经验、讲信誉的专业化队伍,用法律和经济手段确立了投资者和建设者之间相互关系,有效保证了资金的使用效益和施工质量。

在代建制模式中存在五大主体:政府、业主/投资方、代建单位、施工方、使用单位/运营单位,使用单位向政府主管部门提出项目需求或项目建议书,政府主管部门负责对项目组织专家评审并做出项目建设决策,然后负责对建设项目和建设代理市场进行监管;政府成立的投资公司作为项目业主/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资金,接受财政部门审核和对项目进行后评价;代建单位按照与业主签定的合同负责项目的建设管理,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,并在使用或运营过程中接受政府和业主/投资方监管。因此,下面我们主要对业主/投资方、代建单位、施工承建商的组织结构进行分析和研究。

根据实际情况,可以采用以下两种基于“代建制”的组织管理模式。

1) 组建政府投资管理工程中心,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,具体的项目管理模式为传统的三角模式,加强了监管见图1。在这个模式中,政府的职责主要包括:项目决策、市场选择、监管、项目后评价、市场管理与培育等几个方面。与原有的政府职能相比,政府对于项目决策的具有前瞻性的战略性的重大问题介入比以前深,对于项目实施的管理较之以前淡出,主要借助中介组织(项目管理公司完成)。对于监督职能要求更高,主要是对投资公司、对项目实施过程进行监督管理,项目后评价也成为政府一项重要的手段。这种模式使政府可以将更多的精力投入到政府投资项目的总体规划及项目决策上,并加强了对政府投资项目的后评价,通过对完成后投资项目的效益分析,对项目管理公司的业绩进行评价,进一步对总体规划进行微调,使总体规划更加合理和有效,避免了可能带来的失误和

损失.

政府提出项目建议后,由政府投资工程管理中心充当业主地位,担负政府投资工程投资管理职能.投资公司作为业主具有投资主体的地位,主要任务是对项目投资与还贷,设施经营进行全过程管理.具体为①项目前期工作,组织编制工程可行性研究报告、初步设计,并报政府审批;②确定项目投融资方式及项目管理方式;③采用公开招标方式选择工程管理公司或总承包公司;④项目实施中进行监督和控制;⑤竣工验收根据有关规定进行项目内部审计;⑥初审项目财务决算,组织单项工程验收,出此之外还有资产管理和运作方面的职责.

工程项目管理公司是一个接受政府投资工程管理中心委托的集设计、招标、造价咨询、监理于一体的独立法人单位,进行工程项目的管理.监理职能由工程项目管理公司的建筑师、工程师等专业人士负责.工程管理公司根据政府或者经政府授权的投资公司的委托,组织开展项目的可行性研究、初步设计、项目管理、工程建设等工作.具体有:编制项目建议书,开工报告、初步设计、接受项目评价、组织招投标、前期动拆迁、管理项目建设、控制项目质量、进度和投资,编制项目竣工报告和财务决算、移交工程档案资料等.另一方面,政府投资工程管理中心也可以通过公开招标的方式选择工程项目管理公司,由工程项目管理公司实施专业化管理,实现了建、管、用分离,解决了政府投资管理中存在的“一次性业主”和“同位一体化”的问题.这种传统的三角模式,能加强政府业主对政府投资工程的监管.香港、深圳都采用这种管理模式.

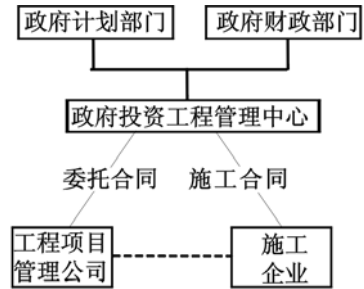


图1 城市政府投资项目的管理模式I  
Fig.1 Mangement model I of urban fiscal projects

2) 暂不组建政府投资工程管理中心,但根据政府投资工程的不同类别,组建几个政府投资工程管理中心,如城市建设投资工程管理中心(简称城投管理中心)、城市交通投资工程管理中心(简称交投管理中心)、城市土地投资管理中心(简称土投管理中心)等,即对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不做大的调整,但又要大力推行政府投资工程的“代建”方式.因此各个投资管理中心应把工程管理的职能委托工程项目管理公司管理.这种模式与第一种模式最大的区别是政府投资工程的业主仍然保持了原来的相对分散的特征见图2.

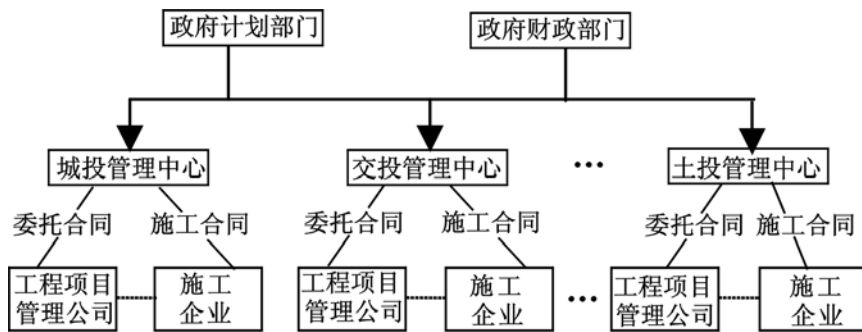


图2 城市政府投资项目的管理模式II  
Fig.2 Mangement model II of urban fiscal projects

#### 4.2 基于“总承包制”的组织管理模式

工程总承包是业主/投资方项目管理中的一种组织实施方式,或叫做一种承发包方式.所谓工程总承包,是业主把工程项目的设计、采购、施工、试运行任务,采用固定总价或开口价的方式,全部承包给一家有工程总承包能力的总承包商,由总承包商负责对工程项目进行进度、费用、质量、安全管理和控制,并按合同约定完成工程.在工程总承包模式下,通常是由总承包商完成工程的主体设计;允许总承包商把局部或细部设计分包出去,也允许总承包商把建筑安装施工全部分包出去.所有的设计、施工分包工作都由总承

包商对业主负责,设计、施工分包商不与业主直接签订合同。

根据实际情况,可以采用以下3种基于总承包制的组织管理模式。

1) 设计采购施工\交钥匙总承包制(EPC—Engineering, Procurement, Construction\Turekey)。是指承包商负责工程项目的...

2) 项目管理承包制(PMC—Project Management Contractor)。是指项目管理承包商代表业主对工程项目进行全过程、全方位的项目管理...

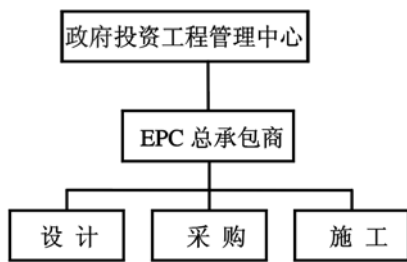


图3 城市政府投资项目的EPC模式 Fig.3 EPC model of urban fiscal projects

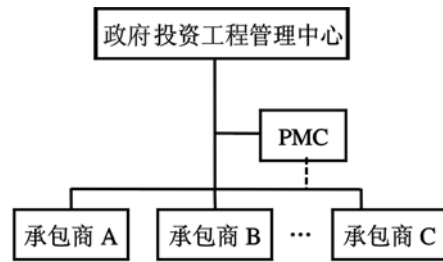


图4 城市政府投资项目的PMC模式 Fig.4 PMC model of urban fiscal projects

标、选择设计、采购、施工承包商、并对设计、采购、施工过程进行全面管理,一般不直接参与项目的设计、采购、施工和试运行等阶段的具体工作。PMC是业主机构的延伸,从定义阶段到投产全过程的总体规划...

对政府投资项目,一般的可根据项目投资金额的大小、项目的复杂程度和技术、管理的难易程度,对项目进行代建制和总承包制的选择。

显然,“代建制”与“总承包制”是有所不同的。“代建制”是对建设管理费用的承包,代建单位具有项目建设阶段的法人地位...

5 城市政府投资工程管理模式中的问题和建议

5.1 代建/总承包项目的选定范围

代建项目或总承包项目一般都是选定非经营性政府投资项目,但并不是所有的政府投资项目都纳入“代建制”和“总承包制”的范畴。

## 5.2 建设优秀的建设代理/总承包单位

由于目前代建制/总承包制管理模式中的建设代理单位/总承包商,都是在计划经济体制下的建设公司、工程监理单位和建筑设计院转制过来的,其内部机构设置、人员素质、运作模式都与市场的需求有较大的差距.另一方面,代建制/总承包制要求代建/总承包单位应当具有甲级监理单位资质和招投标资质/施工资质,但目前具有这些资质的单位很少,缺少有足够能力行使建设管理职能的代理公司.为了发展与健全建设代理市场,促使“代建制/总承包制”有效推广,各地都在积极地逐步培育工程管理公司或指定有一定实力的单位作为代建单位,从而形成今后市场的竞争主体.如上海,按照建设代理企业的市场准入条件,初期批准5家(市政工程管理局系统)建设代理企业,并在10个市政工程招商项目施行“代建制”,初步形成了建设代理市场,为在市政建设领域推行“代建制”奠定基础.

## 5.3 有效地解决代建制中拆迁和土地征用问题

在政府投资的项目管理中,项目前期工作的难点之一就是大量的房屋拆迁和土地征用问题,这些工作往往是依靠政府强有力的行政手段推动,表现的是政府行为.采用代建制后,政府与代建单位是委托—代理关系,按照合同征地拆迁要由代建单位来完成.在企业行为下,花费在房屋、管线动迁的费用相对以前要多出许多,致使代建单位难以控制概算.由于我国的土地政策与国外的土地政策有较大不同,应体现中国的特色,建议将工程项目中涉及到房屋拆迁和土地征用的工作改由工程项目管理中心负责,这样能有效地提高效益和保证工程的进度.

## 5.4 明确代建制/总承包制中各主体之间的主要法律责任

“代建制/总承包制”主体之间的法律责任必须明确,为此有必要借鉴“国际咨询工程师联合(DID-IC)”条款的精神,建立起各方责任明确、程序清晰、可操作的具有中国特色的建设管理制度,同时加快相关法规、规章和相关的技术规范、规程、标准的建设.如上海市要求代建单位接受项目法人委托后,按照招标投标法公开招标选择设计和施工承建商,同时还要按照竞标方案的承诺,派出相应的建设工程项目管理的人员,确保工程按期完成,并按项目法人质量终身负责制承担相应的法律责任,代建单位因自身过失造成投资方经济损失的,应当承担赔偿责任.

## 5.5 加强政府投资项目后评价制度的建设

建设项目的后评价的内容主要包括:过程评价(或称执行情况评价)、经济效益评价(包括成本效益分析的财务评价和国民经济评价)、影响评价(包括经济影响评价、环境影响评价和社会影响评价).由于政府投资项目的效益和成本很难区分和量化,缺乏科学合理的评价指标体系、技术参数、研究方法和必要手段,因此我国目前迫切需要建立一套客观、准确、公正衡量政府投资资金、投资行为和投资效果的量化的指标体系.通过建立政府投资项目绩效评价制度,可以对政府投资的科学性、投资管理水平、投入风险、效益水平等方面进行综合评判,找出项目运行中存在的问题及其形成原因,明确相关责任方应该承担的责任,这样将有利于推动财政政策资金管理 and 使用部门建立强有力的财政执法和监督约束机制,提高公共效益和消除腐败.

### 参考文献:

- [1] 王洪强,翟小兵,李峰.上海代建制发展中存在的问题和建议[J].建筑经济,2005(3):16-18.
- [2] 刘香.市政工程建设代建制管理模式的研究[J].建筑施工,2005(3):67-70.
- [3] 甘文成.政府投资项目“代建制”试点模式的比较分析与研究[J].中国房地产金融,2005(2):27-31.
- [4] 徐艳.政府投资项目代建制模式研究[J].建筑经济,2004(6):15-16.
- [5] 赵复元.我国政府投资项目国力体制改革综述[J].经济研究参考,2004(55):40-45.
- [6] 王建初,曾德珩.重庆市政府投资项目国力模式探讨[J].重庆大学学报,2002(2):13-16.
- [7] 吴祥明.公共投资项目管理的实践和探索[J].上海交通大学学报,2002(8):1196-1200.
- [8] 陶春生.政府投资工程的边界与管理模式选择[J].管理世界,2005(2):148-149.
- [9] 尹贻林,严玲.论政府投资建设组织实施方式及其监管模式[J].中国软科学,2003(12):12-17.
- [10] 胡德银.我国工程项目管理和工程总承包发展现状与展望[J].中国工程咨询,2003(2):10-18.