

国家自然科学基金项目·管理科学与工程系列丛书

# 公共项目治理机制： 整合与互动

邓娇娇 严玲 著



科学出版社

国家自然科学基金项目·管理科学与工程系列丛书

# 公共项目治理机制：整合与互动

邓娇娇 严 玲 著

国家自然科学基金资助项目（编号：71272017、71402119）

科学出版社

北 京

## 内 容 简 介

传统公共项目治理的研究过于强调正式的契约治理机制而忽视了非正式的关系治理机制,这种不完整的治理框架下的治理水平并非真实的项目治理水平,故而对工程实践的解释力不足。基于此,本书首先吸纳社会学理论、关系契约理论视角下的关系治理机制,以契约治理机制和关系治理机制为基础建立整合型的公共项目治理体系。然后,采用扎根理论研究方法对中国文化背景下的公共项目关系治理机制的内容结构进行探索性研究,并通过实证分析对既有研究提出的各种具体的契约治理机制进行优化组合。最后,在明确整合型公共项目治理体系内容结构的基础上,经理论推演构建公共项目契约治理机制、关系治理机制及其项目绩效间作用关系的概念模型,并对模型进行实证分析和检验。

本书可供公共项目管理领域的研究人员及政府相关管理部门、公共项目建设管理的相关人士阅读和参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

公共项目治理机制:整合与互动/邓娇娇,严玲著.—北京:科学出版社,2015

ISBN 978-7-03-046828-4

I. ①公… II. ①邓…②严… III. ①公共管理—项目管理—研究—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 308461 号

责任编辑:马 跃 徐 倩/责任校对:张 红

责任印制:徐晓晨/封面设计:无极书装

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京京华虎彩印刷有限公司 印刷

科学出版社发行各地新华书店经销

\*

2015 年 12 月第 一 版 开本:720×1000 B5

2015 年 12 月第一次印刷 印张:9 3/4

字数:197 000

定价:60.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

## 序

自 2000 年开始,本人就开始参与中国政府投资项目管理模式改革的研究和实践。而国内政府投资项目管理绩效不高的现状激发了本人及所在团队对这类工程项目管理绩效改善的思考。经过一段时期的探索,理论界和实务界的意见逐渐集中在通过打破政府投资项目投、建、管、用一体化的建设管理模式,转而采用委托代理模式,从制度层面设计相应的监督与激励机制,从而提高政府投资项目的投资效率和项目绩效。2004 年 7 月颁布的《国务院关于投资体制改革的决定》明确提出了对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”,随后各地也分别出台了具体的代建制管理办法。随着代建制在国内非经营性政府投资项目中的应用,虽效果显著但是也带来了一些挑战。代建单位的介入与政府业主之间形成明显的委托代理关系,较之传统的政府投资项目管理模式,双向委托代理链条中增加了相应的交易成本,代理人的激励和授权明显不足,也极大地影响了国家推行代建制的效率,相应代建配套制度的建设也停滞不前。

本团队在研究政府投资项目代建制的过程中注意到,项目管理技术提高项目绩效的局限性,将项目定义为临时性契约组织,通过对公共治理及公司治理理论的移植创新,构建多重委托代理链下的公共项目治理概念模型,并通过对项目所有权配置的探讨,论证项目治理在制度层面对政府投资项目代建制绩效的改善作用,从激励角度讨论项目委托代理框架下的代理人问题的解决方案,初步形成以公共建设项目为载体的项目治理理论框架。2006 年本人与尹贻林教授合作由天津大学出版社出版了国内首部项目治理理论专著《公共项目治理》。这一阶段研究团队关于项目治理理论研究的主要进展包括:①建立了项目治理→项目管理→项目绩效的理论框架和研究范式;②项目治理的研究大多在固化的项目治理结构下开展;③灵活的项目治理机制是提高项目管理绩效的主要治理手段。

随后国内学者基于“项目治理-项目绩效”的分析范式,论证了在委托代理方完全理性的假设下,项目治理必然带来项目绩效改善的命题。同时,对于公共项目治理绩效改善路径的研究经历了由一维的风险分担或者信任及至融合风险分担与信任的二维互补治理框架的发展。建设项目契约治理与关系治理二维治理模型的形成推动了项目治理研究的定量化研究方法的应用。现有研究多采用结构方程模型等实证研究工具,通过开发合同治理、关系治理及其核心要素的测量量表进行治理要素间及其对项目绩效影响的相关性研究。

邓娇娇博士的这部专著在项目治理定量化研究方面做了大量探索性工作,并形成了相应的理论基础。第一,构建了公共项目二维治理整合框架,明确了契约

治理与关系治理的关键治理因子(critical governance factors, CGFs)并开发了相应量表。她的研究已基本完成对契约治理与关系治理核心要素的识别。她针对已识别出的二维治理机制的核心要素进行了相对深入的探究,如控制权配置、风险分担及信任,尤以信任为甚。第二,考虑合同根植于关系之中,揭示了公共项目二维治理交互作用机理,验证了关系治理与契约治理之间是互补关系。她的研究在理论分析基础上,对关键治理因子间的相互关系进行了验证,研究结果显示风险分担机制是契约治理的核心,而项目所有权配置显著影响着风险分担,风险分担又显著影响代建人报酬;而关系治理中信任是核心影响代建人选择、代建人网络特征也影响项目控制权的配置;研究成果还进一步分析了关系治理中的关系规范的结构和相互关系。

邓娇娇博士的研究成果推动了研究团队对于公共项目治理理论体系研究的进展,为团队后续研究奠定了坚实的基础,也给出了研究方向。目前,团队的研究将重点解决两个问题,力图将研究应用于工程实践。

首先,揭示中国情境下公共项目组织中关系治理对契约治理发挥强化或互补效应的途径。信任是关系治理的核心关系规范,国内学者的研究集中开展了单一的关系规范对契约治理的影响,如开展了初始信任形成、信任对合同风险分担的影响、信任对工程合同柔性形成的影响、合同履约时信任对合作的影响等研究,缺乏对于关系治理中核心规范的整体和系统性研究,对于关系治理中不同关系治理机制之间的互动作用机理研究还远远不够。除了信任之外,承诺、沟通、组织(行业)惯例等关系规范也是公共项目社会网络组织中促进关系行为实践的因素。然而,在国内公共项目招投标等制度限制下,中国情境下合同当事双方之间难以建立长期承诺,项目组织(行业)惯例也难以形成或者易被理解为潜规则而不被接受。因此,项目参与方的关系行为实践受到一定的制约,难以充分发挥对契约治理的强化或互补效应。针对中国情境下公共项目的关系治理现状,应在公共建设项目中的关系规范能否获得更高质量的合作行为,并对如何克服公共项目关系规范形成的阻碍提出建议。

其次,要回答契约治理如何提升关系治理效果。到目前为止,我们不知道关系治理的核心要素融入传统公共部门的工程合同之中是否会提高项目绩效。因此要分析嵌入关系的合同策略是否能够对项目绩效有正向影响。研究出发点是合同,合同中合理的风险分担、明确清晰的责权利划分有利于提升项目组织中的信任水平,进而提高承包人合同履约效率(浙江台州推出了对承包商合同履约的评价体系),即公共项目合同策略无疑会影响项目中能采取和接受的关系行为类型,进而影响项目绩效。

邓娇娇博士在本研究领域与本人的合作卓有成效,本人的第一个国家自然科学基金面上项目“基于项目治理的政府投资项目代建人激励研究”(70872084),就是

在她跟随我攻读硕士研究生阶段完成的硕士论文基础上申请成功的，是一个非常具有学术潜力的年轻人。后来我们共同撰写了该项目的结题专著《公共项目代建人激励》，由科学出版社在 2012 年出版。2010 年她到天津大学经济与管理学部攻读博士学位，我们也保持着良好的师生关系和学术上的紧密合作。在她攻读博士期间，我们通力合作继续在公共项目治理研究领域深入。依然记得她春节期间即搬到天大宿舍，舍弃了对幼子的陪伴，半夜还在与我通话讨论学术问题。天道酬勤，我们又成功获得 2012 年度国家自然科学基金项目“公共项目治理绩效度量：基于契约治理与关系治理的视角”（71272017）的资助，她的博士论文选题即来自该项目。博士毕业后当年她即成功获得 2014 年度国家自然科学基金委青年项目资助，为未来学术道路奠定了良好的起点。

本专著就是依托这两项基金项目的研究成果而得以完成的，是尹贻林教授领衔的研究团队第四部项目治理研究领域的专著。希望后续研究团队能再接再厉，深入中国工程实践，进一步发展和完善公共项目治理理论这座大厦。

严玲 教授

天津理工大学公共项目与工程造价研究所

2015 年 11 月 30 日

## 前 言

项目治理理论是在项目管理理论的基础上发展起来的,其研究始于 20 世纪 80 年代末 90 年代初,显然单从研究历史的角度来看,这还是一门相当年轻的理论。也正是在这短暂的二十余年时间里,项目治理理论取得了长足进步。就研究范式而言,治理视角的开辟将建设项目的研究视角和研究范畴从管理层面拓展至制度层面,这种解析项目管理深层机制的范式之蹊径,无疑深化和推进了现代项目管理理论的研究。就项目实践而言,项目治理研究的部分理论成果已经获得了实务界的认可与应用,如风险分担机制的思想在我国《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500—2013)中得以采纳和体现。然而,在项目治理理论完成框架体系构建的同时,仍须强化理论之深度研究也是其必须面对的现实。例如,将项目治理理论的研究对象瞄准公共项目时,我们会发现许多令人深思的新课题。

我国公共项目治理的研究始于学者从建筑业体制和建设项目管理机制等角度,对政府投资管理中存在的问题展开探讨,并由此逐步形成了公共项目治理理论。在其研究历程中,由于公共项目的治理结构相对稳定(即以双层多级委托代理链条为基本框架的不同结构安排),更多的研究集中于公共项目的治理机制领域。如何通过正式的制度安排实现对公共项目代理人的监督、激励和约束,成为公共项目治理机制研究的核心要义。公共项目旨在提供公共品或公共服务的特殊属性,又进一步强化了对正式的治理机制的依赖性,这不仅表现为实践中强调优化合作关系的非正式的治理机制对治理主体而言成为“讳莫如深”的客观存在,而且理论上的研究也受制于项目治理发端于制度经济学,更强调正式制度的重要性而忽视了对非正式的治理机制的研究。现实的客观存在与理论研究的缺失,使现有的理论研究成果不能有效解决和解释工程实践中的一些矛盾,真实的公共项目治理水平也难以实现理论上的科学衡量。

正是基于上述矛盾,本书在现有公共项目治理机制研究的基础之上,致力于构建统合正式的契约治理机制与非正式的关系治理机制的公共项目治理机制框架,形成整合型的公共项目治理体系。继而在“治理-绩效”的研究逻辑下,探讨各种治理机制的具体手段对项目治理绩效、项目管理绩效的影响作用。在国家自然科学基金项目“公共项目治理绩效度量研究:基于契约治理与关系治理的视角”(71272017)和“建设项目网络结构特征对合作行为的影响研究:基于关系规范的视角”(71402119)的资助下,本书获得了以下创新性理论研究成果。

## 1. 采用扎根理论研究方法发掘了中国文化背景下关系治理机制的内容

中国是一个注重人情、注重关系的社会，传统习俗和惯例对人与人之间的交往有着根深蒂固的影响，甚至影响到行业内组织之间的经济交往活动。鉴于此，本书采用扎根理论研究的方法，探索和验证了中国文化背景下公共项目关系治理机制的内容结构体系，即信任、承诺、沟通、合作和行业惯例。如果说信任、承诺、沟通和合作等机制是不同文化背景甚至组织环境背景下共通的关系治理机制，那么行业惯例就深刻地打上了中国文化背景的烙印。

行业惯例的形成是一个长期的过程，但一经形成，将呈现出具有稳定性和持久性的局面，并影响和培养行业内组织的特殊行为方式。公共项目各参与方自成立之日起即处于特定的中国行业制度环境之中，在此环境中形成了一些交易过程中特定的“习惯做法”。在公共项目治理涉及的行业惯例中，一方面是中国人情社会的文化因素在行业中的渗透和反映，如项目各参与方之间的各种联谊活动、讲究“面子”的沟通方式等。另一方面，是行业的政府规制在项目建设过程中非正式的“表达”，如不定期的领导视察、项目实施过程中的各种创优评比活动等。

## 2. 构建了整合型的公共项目治理体系并探讨了其内在的互动关系

尽管公共项目中也不乏关于信任、沟通和合作等关系规范的研究，但这些研究主要从关系管理的层面展开，并没有提升至治理制度的层面。因此，既往研究并没有将公共项目治理可能包含的治理机制进行整合，也难以形成完整的治理体系。本书吸纳了关系契约理论对关系治理机制的研究，将非正式的关系治理机制纳入公共项目治理的框架下，探讨契约治理机制和关系治理机制构成要素及其整合，以实现多种治理手段的融合，并完善公共项目治理体系。

同时，契约治理机制与关系治理机制各自的治理功能和相互影响关系一直是学术界讨论的主题。一种观点认为二者之间是互为替代的，另一种观点则认为二者是相互补充的。但是，这些研究结论都是在联盟、供应链和家族企业等不同的组织形式中获得的，尚无公共项目范畴下关于契约治理机制和关系治理机制相互关系的研究。本书基于理论分析提出了相应的研究假设，论证了公共项目中契约治理机制与关系治理机制的互补性关系。

### 3. 从微观制度效率的视角提出了项目治理绩效的概念

在项目领域对项目建设过程与项目交付物的评价有多种概念表征,如项目绩效、项目管理绩效、项目成功和项目管理成功等。这些概念彼此之间有着密切的联系,有着近似的含义但又是不同的概念。通常认为,项目成功与项目绩效相联系,项目管理成功与项目管理绩效相联系。显然,在现有研究框架下,虽然已有研究论证了项目治理作用于项目管理进而影响项目成功,但却没有与项目治理直接对应的绩效概念,缺乏对项目治理本身的直接产出进行衡量和评价的概念。公共项目治理旨在设计项目各参与方之间的契约关系,通过有效的治理机制,融合宏观制度形成公共项目交易的直接微观制度环境,使用这些制度规范、激励、约束和监督项目管理的活动。因此,本书从制度效率的角度提出项目治理绩效的概念,即项目治理绩效就是在项目交易过程中,项目各参与方在合作过程中实际采取或感知到的合作制度的效果和效率,形成与项目治理对应的绩效概念。

本书共6章,主要内容分别包括第1章,绪论;第2章,公共项目及其治理:研究回溯;第3章,整合型公共项目治理体系的构成:内容结构探索;第4章,公共项目治理机制对绩效的影响:实证研究设计;第5章,公共项目治理机制对绩效的影响:实证研究分析;第6章,结论与展望。

第1章主要交代研究的背景,结合研究主旨界定研究对象,并介绍本书的主要研究内容及研究方法等;第2章回顾国内外公共项目治理理论、契约治理及关系治理等相关研究的进展,通过厘清现有研究的发展、进展、前沿、局限及本书与既有理论观点的传承和拓展,以明确本书的研究空间;第3章运用扎根理论研究方法对公共项目范畴下的关系治理机制的内容结构进行探索性研究,通过实证分析对既有研究提出的公共项目契约治理机制进行优化组合,最终明确整合型公共项目治理体系的构成要素;第4章,针对公共项目治理体系对项目治理绩效、项目管理绩效的影响作用,通过文献研究提出相应的研究假设和概念模型,并构建相关变量的测量体系;第5章对有效数据样本进行信度、效度分析和验证性因子分析,然后对第4章构建的概念模型进行检验、结果分析与讨论。第6章对研究结果进行全面总结,并对公共项目治理未来的研究方向进行展望。

学如积薪耳,后来者居上,在学术研究领域尤其体现得淋漓尽致,“站在巨人的肩膀上”是开展研究的至理名言,哪怕只是一个概念的修正也绝非空中楼阁。本书的出版不仅是笔者对自己在公共项目治理领域一段时期以来研究成果的总结,也是对该领域若干前辈研究成果的继承与发展,必须表示感念。借此机会,感谢项目治理领域的研究先导为本书奠定的基础,感谢天津理工大学公共项目与工程造价研究所的培养和支持,感谢严玲教授的指导、支持与合作,感谢尹贻林教授的指导与鞭策,感谢天津大学赵国杰教授的培养。还要特别感谢山东建筑大

学的沙凯逊教授认真审读了本书并提出了整 3 页信纸的中肯意见，同时也感谢山东大学丁荣贵教授为本书选题所做的审定工作。在本书的出版过程中，徐倩编辑付出了辛勤的劳动，谨致谢忱。

邓娇娇

天津理工大学

2015 年 10 月

# 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第 1 章 绪论                    | 1  |
| 1.1 公共项目治理的分析背景             | 1  |
| 1.2 关键概念界定                  | 3  |
| 1.3 本书的结构框架及研究内容            | 8  |
| 1.4 本书的研究目标及研究方法            | 10 |
| 1.5 本章小结                    | 13 |
| 第 2 章 公共项目及其治理：研究回溯         | 14 |
| 2.1 公共项目治理理论的发展             | 14 |
| 2.2 关系治理相关研究回顾              | 19 |
| 2.3 公共项目契约治理相关研究回顾          | 33 |
| 2.4 研究回溯总结                  | 39 |
| 2.5 本章小结                    | 42 |
| 第 3 章 整合型公共项目治理体系的构成：内容结构探索 | 43 |
| 3.1 公共项目治理机制的分析框架           | 43 |
| 3.2 关系治理机制内容结构的探索性研究        | 45 |
| 3.3 契约治理机制的优化研究             | 61 |
| 3.4 本章小结                    | 67 |
| 第 4 章 公共项目治理机制对绩效的影响：实证研究设计 | 68 |
| 4.1 理论分析框架                  | 68 |
| 4.2 研究假设及理论模型构建             | 69 |
| 4.3 变量测量体系的构建               | 77 |
| 4.4 调查问卷设计                  | 84 |
| 4.5 数据收集及描述                 | 86 |
| 4.6 数据分析方法                  | 89 |
| 4.7 本章小结                    | 91 |

---

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 第 5 章 公共项目治理机制对绩效的影响：实证研究分析 ..... | 92  |
| 5.1 调查问卷的信度与效度检验 .....            | 92  |
| 5.2 理论模型拟合及路径分析 .....             | 101 |
| 5.3 结果与讨论 .....                   | 113 |
| 5.4 本章小结 .....                    | 118 |
| 第 6 章 结论与展望 .....                 | 119 |
| 6.1 本书的主要研究结论 .....               | 119 |
| 6.2 本书的研究局限与展望 .....              | 121 |
| 参考文献 .....                        | 123 |
| 附录 1 关系治理机制内容结构体系的访谈方案 .....      | 136 |
| 附录 2 公共项目契约治理机制调查问卷 .....         | 138 |
| 附录 3 公共项目治理及其绩效调查问卷 .....         | 141 |

# 第 1 章 绪 论

## 1.1 公共项目治理的分析背景

### 1. 公共项目治理研究的兴起

纵观我国近年的经济增长历程，可以发现这样一个循环圈流：公共投资规模扩张—经济增长—结构转换—公共投资规模扩张<sup>[1]</sup>。而公共投资的相当数量都投向了公共项目，可以说，主要由政府投资的公共项目在我国国民经济中发挥了重要的作用。公共项目是实现政府职能的有效途径，作为政府提供公共产品和服务的重要载体，在提高公共资源利用效率、拉动经济发展和实现国家宏观经济战略等方面起着不可或缺的作用。

在我国公共项目投资持续增长的同时，公共项目的管理绩效水平却不尽如人意。尽管有关各方为改善公共项目绩效而不遗余力，并且已经在项目管理技术层面取得了一系列的成果。然而实践表明，仅重视项目管理方法与技术等管理层面的改进与提升仍不足以解决公共项目中存在的问题，并不能从根本上改变其绩效不佳的现状。探索新的公共项目的治理结构与控制机制以提高投资效率，是公共项目中客观存在的多层级委托代理链和不完备的契约关系引致项目管理有效性降低的必然要求。在此背景下，国内已有研究开始探究政府投资项目管理制度的深层次问题<sup>[2]</sup>。

随着研究视角由管理层面向制度层面延展，公共项目治理的研究悄然兴起。项目治理视域之下，对项目本质的认识，已经从“临时性契约组织”<sup>[3]</sup>过渡到“临时性社会网络组织”<sup>[4]</sup>。公共项目作为临时性契约组织，其建设管理过程是政府投资人、政府相关主管部门、项目管理单位、施工单位和工程咨询单位等利益相关主体，以合同为纽带而形成的经济关系或责权利关系。基于此，公共项目治理理论主张通过一系列的制度安排来弥补契约不完备、政府管理和市场调节的不足，使各利益相关方的责权利相匹配，最终实现项目目标。研究显示，项目治理理论能够有效地解决复杂情景下传统的项目管理理论所不能解决的制度层面的问题，而治理水平的提高能有效改善项目管理绩效<sup>[5]</sup>。

### 2. 整合型公共项目治理体系的提出

鉴于公共项目治理对于改善项目管理绩效来说具有重要作用，以政府投资人为代

表的主要利益相关者的关注点也并非单纯地直接指向最终公共项目目标的实现，而是愈发重视项目成败前端的项目实施的微观制度环境，即项目治理机制的选择与安排。理论上，对治理的研究也应优先于对管理的研究<sup>[6]</sup>。早期项目治理的研究将项目组织视为完全正式的、稳定的指令关系<sup>[7]</sup>，强调正式的契约治理。在公共项目中，因涉及公共利益的平衡和政府投资的监管等问题，其治理机制的选择延续了前述治理思想，突出强调针对“政府委托人—项目管理方—项目承包方”的委托代理关系，以交易成本和委托代理的解释逻辑为主，采取相应的措施以防止机会主义行为和解决代理问题。

然而，在国内的工程实践中，某些项目在先开工后补合同或者不断补充修正合同且合同条款并不严密的情况下，也成功地实现了项目目标<sup>①</sup>。这是否意味着公共项目治理水平直接反映了项目管理绩效的研究结论仍需推敲？抑或公共项目治理所倚重的契约治理机制并非那么可靠？回溯项目治理的研究历程，因其发端于新制度经济学，通常是基于“经济人”的假设前提，以委托代理理论和交易费用理论作为主要理论基础，通过以正式契约为载体的治理机制来应对已知的或潜在的交易风险<sup>[8]</sup>；而且出于分析的简化，往往假设交易方的行动是完全不可证实的，强调正式的契约治理的重要性。随着研究的深入，一些学者开始意识到项目根植于现实的社会环境，更广泛地受到交易环境和社会环境的影响。例如，Consoli 提出 PPP（public private partnership，即公私合作伙伴关系）项目各参与方之间摩擦性的关系影响项目管理绩效，而这些摩擦性关系则源于项目各参与方不同的利益诉求、理念及不合理的契约安排<sup>[9]</sup>。Smyth 和 Edkins 通过分析 PPP 项目利益相关方的行为，也发现各方之间缺乏信任，应采取积极的关系管理<sup>[10]</sup>。这些研究与关系契约理论将各种交易置于社会与关系的背景中进行考察的思想不谋而合，客观上也将项目治理理论的研究向前推进——关系维度的治理机制也是影响项目管理绩效的重要因素之一。由此，对国内工程实践中的问题，或许可以做此解释：公共项目中过于强调正式契约在解决不确定性和代理问题方面的不可替代性，忽视了非正式机制的治理功能，使这种正式契约的治理框架对现实中出现的公共项目契约治理水平与项目管理绩效相悖的现象无法给出合理的解释。

可见，若不能辨明正式契约与非正式契约之间的关系及其对项目管理绩效的影响作用，也就无法准确地指出项目管理绩效改善的治理路径，进而导致决策者难以有针对性地提供或调整项目治理的制度安排。现有研究中对契约治理机制的过分偏重反映出一味强调对项目代理人的激励和约束，却没有对项目各参与方建立良好的合作关系给予足够的关注。虽然 Williamson 吸收了关系契约理论的思想，将契约划分为古典契约、新古典契约和关系契约三类，但交易费用理论对“关系”概念的承认是不完全的，即对关系契约的调整是交易双方最初达成的协议，而非

① 如茂名乙烯改建工程。

整个关系<sup>[11]</sup>。因而,以交易费用理论作为主要理论基石的公共项目治理理论,对关系治理的理解也存在缺失与缺陷。

概言之,充分考虑公共项目治理的现实情况和跨学科研究的发展趋势,吸纳社会学与关系契约理论视角下的关系治理机制,构建整合型的公共项目治理体系,即契约治理和关系治理整合的治理机制框架,并在此框架下进一步探讨各种治理机制对项目交易的影响作用是公共项目治理研究的应有之义。正式的契约治理要求责权利统一,反映有限理性约束下对机会主义的克服,包括合同约束、规章、规程和监督等<sup>[12]</sup>;关系治理则基于信任,通过共同规范、联合行动等发挥降低交易费用和减少交易风险的作用<sup>[13]</sup>。不同治理机制的均衡作用旨在提升项目治理水平,实现项目成功。

## 1.2 关键概念界定

### 1. 公共项目

#### 1) 公共项目的概念

从项目所产生的社会效益和满足需求的角度,可将其划分为公共项目(public projects)和私人项目(private projects)。一般而言,公共项目是代表公众意志的政府行为,是以工程项目的资金来源及社会效益、社会影响为依据做出界定。私人项目是个人或盈利性组织为了满足个人或组织的需求进行的项目投资,其产出具有明显的排他性和竞争性<sup>[14]</sup>。

公共项目在国际上是一个被普遍接受并采用的概念,但在不同国家和地区,其称谓也有所不同,如英国往往称其为政府项目,新加坡称其为公共部门项目,日本和中国香港则直接称其为公共项目或公共工程。在中国内地,公共项目的分类方式不同于国外通行的划分,尚未形成一个能够得到普遍认可的公共项目的概念<sup>[15]</sup>。不过,在讨论公共项目时,普遍的观点是从公共项目的投资主体和交付物着手,考察公共项目的投资主体及其项目产出的属性。公共项目的资金来源是其投资建设过程中的表现形式,公共项目的产出是其投资建成后的表现形式。虽然公共项目的投资渠道多元化,可能来自财政投资和公营部门投资,甚至是公私部门的混合投资,但就其产出的公共品属性,政府对项目交易绩效有着不可推卸的责任。对公共项目的界定服务于具体的研究内容,因此,本书从政府提供公共品的角度进行讨论,所指公共项目弱化了投资性质的规范,主要是指为了满足社会公共需求而由政府部门充当最终业主的固定资产投资项目,如公共建筑、城市基

基础设施项目等。

## 2) 公共项目管理模式的限定

在发达国家,对不同性质的项目实行不同的管理方式。对私人投资项目,政府除对环保、劳保和安全等方面加以管理,其他方面基本不予干预。对公共项目则进一步划分为经营性和非经营性项目,采取差异化的管理模式。对非经营性公共项目,通常采用集中采购的方式;经营性公共项目,由于盈利有保证,一般由政府成立集中管理机构(或国有企业)作为业主并按照私人项目的方式操作<sup>[16]</sup>。以20世纪80年代英国民营化浪潮为分界点,出现了政府集中管理机构或代理建设公司的市场化运作与PPP并存的管理方式。

PPP项目和代理建设类项目的契约组织关系有较大的差异,项目各参与方之间正式和非正式的互动关系也有所不同,因此,其治理研究的侧重点亦有区别。PPP项目的独特之处在于项目中大量风险都将转移给私营部门来应对,故而其治理模式和治理机制的研究聚焦于如何通过风险分配来实现对项目参与方的规制<sup>[17]</sup>。而非经营性公共项目通常采用的代理建设模式,蕴含了复杂的多级委托代理关系,其治理研究更关注代理问题的解决。本书主要基于非经营性项目的代理建设模式展开研究。

## 2. 公共项目治理

“治理”是一个古老的概念,历久弥新。最初,治理与统治(government)一词交叉使用,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动。自20世纪90年代后,政治学、经济学和管理学等学科纷纷引入治理概念,赋予其新的内涵以完善和发展各自的学科理论,使治理涵盖的范围远远超出了传统的经典意义。

针对公共项目治理的定义并不多见,但项目治理已经存在多种术语表达,按时间顺序列示一些具有代表性的观点,如表1-1所示。综合分析这些对项目治理的理解和定义,可以发现不同学者或组织机构(协会)从不同的研究角度来定义项目治理,研究背景、定义主体、项目数量和所采用的基础理论的差异都导致对项目治理有不同的理解,分歧在所难免。项目治理具有较广泛的内涵,既可用于项目型组织也可用于项目本身。在项目层面,项目治理涵盖了三个要素:一是以项目为中心、围绕项目展开;二是强调利益相关者;三是以权责利为核心的制度安排。

基于此,本书中所讨论的公共项目治理,是指建立、维持和结束交易关系的制度安排,是项目各方为了确立收益分配的规则、保护自己的权益及建立良好的合作关系而形成的激励约束机制及其确立过程。公共项目治理与项目型组织的治理动因类似,即约束委托代理关系下因利益不一致和信息不对称可能产生的机会主义行为。但与公司治理相比,公共项目治理中项目各方之间不存在隶属关系,

属于跨组织的混合治理 (hybrid governance)<sup>[18]</sup>。凡属企业之间或企业与其他社会组织之间的跨界经济联合, 都可纳入混合治理的研究范畴<sup>[19]</sup>。

表 1-1 项目治理的相关定义

| 学者/机构                                                          | 年份   | 研究背景 <sup>a</sup> | 术语                                         | 定义                                                          | 治理特点                                              |
|----------------------------------------------------------------|------|-------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| FloriceI 和 Miller <sup>[20]</sup>                              | 2001 | 大型项目的战略管理         | 可治理性 (governability)                       | 项目在其生命周期内可以应对各种突发事件的一组特性, 即应对不确定性的一切努力                      | 可治理性和稳健性共同构成了项目战略系统的概念框架                          |
| 英国项目管理协会 (APM) <sup>[21]</sup>                                 | 2004 | 公司治理              | 项目管理的治理 (governance of project management) | 关注公司治理中与项目活动相联系的特殊领域, 即公司治理与项目管理重叠的领域                       | 项目管理的治理的三个主要目标: 选择正确的项目, 实现项目的有效交付, 确保项目及其产出的可持续性 |
| Turner <sup>[22]</sup>                                         | 2006 | 项目型组织             | 项目治理 (project governance)                  | 提供确立项目目标, 并确定实现项目目标及监督项目绩效的方法的一种结构                          | 借鉴经济合作与发展组织 (OECD) 定义的治理, 以“项目”替代“公司”来定义项目治理      |
| 美国项目管理协会 (Project Management Institution, PMI) <sup>[23]</sup> | 2008 | PMBOK             | 项目治理 (project governance)                  | 为控制项目和确保项目成功提供全面、统一的方法。该方法应记录于项目管理计划中, 而且必须适应项目集或项目发起组织的大环境 | 提出了项目集治理作为项目治理的补充                                 |
| Bekker 和 Steyn <sup>[5]</sup>                                  | 2009 | 大型基本建设项目          | 项目治理 (project governance)                  | 是一整套的管理系统、规则、协议、关系和结构, 为项目开发和实施提供了决策框架, 从而达到预期的商业和战略目标      | 项目治理应该有通用的模型, 但也要为项目的特殊性留有发展空间                    |
| Müller <sup>[24]</sup>                                         | 2009 | 公司治理              | 项目治理 (project governance)                  | 可以使项目实现组织目标的价值体系、职责、流程和规则, 并促使利益相关者获得最大利益                   | 有效的项目治理包括组织用来指导、执行和控制其项目 (单个项目或者项目集) 的项目管理能力和实践   |

3. 契约治理与关系治理

1) 契约治理

“契约”也称为合同、合约或协议, 其概念更多的是从法律角度理解为一种合意<sup>[25]</sup>。在现代契约经济学中, 契约的内涵更加丰富, 它是指交易各方为追求更