

公共投资项目管理的 组织再造

周 君/编著

Reinventing Organization of Public Project Management

清华大学出版社



公共投资项目管理的组织再造

周 君 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书主要对公共投资项目的管理组织进行研究,以公共投资项目管理模式的变革为切入点。从项目的宏观战略视角整合公共投资项目的管理组织目标和项目管理过程,将公共投资项目管理模式作为具体分析能力成熟度管理理论与实践的制度变量,并构建出公共投资项目的组织能力成熟度模型,试图打开单个项目管理的“黑箱”,实现公共投资项目管理组织理论研究方面的突破和创新。

本书对传统公共投资项目的行政管理模型进行剖析,对组织效率问题予以特别关注,找寻出组织能力成熟度与公共投资项目的管理模式内在的必然联系,同时,利用成熟度模型来有效引导和规范我国的公共投资项目管理。

本书的读者对象为项目管理工作、大中专院校教师和研究生、投资管理部门的工作人员等。

北京市社会科学理论著作出版基金资助。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

公共投资项目管理组织再造/周君编著.--北京:清华大学出版社,2009
ISBN 978-7-302-21647-6

I. 公… II. 周… III. 投资—项目管理—研究 IV. F830.59

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 215255 号

责任编辑:高晓蔚

责任校对:王凤芝

责任印制:

出版发行:清华大学出版社

<http://www.tup.com.cn>

社 总 机:010-62770175

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

邮 购:010-62786544

印 刷 者:

装 订 者:

经 销:全国新华书店

开 本:148×210 印 张:8 插 页:1 字 数:217 千字

版 次:2009 年 12 月第 1 版 印 次:2009 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1~ 000

定 价:.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:

在我国,公共投资项目管理处于体制改革和调整阶段,人们关注的热点更多地驻留在建设体制改革、政府职能转变、机构调整等问题上,对改进管理组织模式、管理方法、绩效评价等方面没有给予充分的重视。随着我国公共投资项目的投资体制和管理体制改革的不断推进,必然要求进一步转变政府管理建设项目的职能,同时在管理组织重构、改进组织管理方式、提高组织效率、降低管理成本等方面加大力度。

一般而言,公共投资项目在投资、策划、设计、施工、运营的各个环节中都存在着复杂的委托代理关系,这些委托代理关系是影响组织效率的重要因素。公共投资项目中的委托代理问题是深层次的问题,由于终极所有权人缺位,而项目的管理者往往只是代理人的身份,没有合法的剩余索取权,一系列的代理人问题就由此而产生。项目业主、承包商和监理单位共同作用形成了项目管理的基本制度体系,三者的管理行为是影响管理效率的主要因素。本书没有过多地探讨项目的产权归属和产权制度设计这一复杂而敏感的问题,主要针对其中存在的道德风险和逆向选择问题,提出了契约、市场、监督人和风险分担等方面的激励约束机制,进一步指出公共投资项目中出现的一系列问题,如高成本、低效率、重复建设及腐败现象与寻租经济活动存在着必然联系,正是由于寻租现象的大量存在直接导致了管理效率损失和资源浪费。

从我国公共投资项目管理模式的特点分析,传统管理组织模式在本质上属于行政管理方式,组织效率体现在行政效率上。由于公共投资项目管理组织的这种行政组织性质,组织内在的局限性和矛盾是显而易见的,缺乏激励约束机制、非市场化结构、官僚体制、行政规则导向、管理方式落后等问题使管理组织陷入难以自拔的效率困境。

显然,有效的组织再造方案不会是单一方面的策略,需要进行全面的战略设计。本书提出两种对公共投资管理组织的组织模式,并为组织模式的运行提供全面整合权力约束机制、责任机制、利益相关者导向、结果为本以及可持续发展等方面的制度基础;在人员管理上提出专业人士制度,以利于解决信息不对称问题,减少设租和寻租的发生;在深入分析公共投资项目的利益相关者的基础上,构建了有利于契约激励约束的综合法律框架。同时,针对组织再造的具体策略,建立了组织能力成熟度管理战略,它结合公共投资项目本身内含的经济规律和国际先进管理思想,基于组织管理的制度基础,构建出包括战略导向的组织成熟度管理模型、各种资源的整合系统以及综合性的组织成熟度评估体系的实施性战略框架,试图打开项目组织“黑箱”。

在组织能力成熟度管理战略中,改进和评价组织效率的模型体系作为一种战略性管理工具,对于推动管理组织实施战略计划、实现项目目标、促进组织发展成熟、保持组织持续沟通等起到至关重要的作用。能力成熟度模型提供了一个有规律的、规范的思维模式和操作条款,极大地提高了公共投资项目管理过程中的科学性和规范性,并通过实证分析证明能够满足管理工作需要。

本书研究的公共投资项目管理组织不同于传统意义上的单一效益或业绩考核,也不同于简单指标化的组织效率评估。作为一种新的管理理念和方法,从战略视角贯穿组织再造和项目管理的全过程,可以为公共投资项目管理组织持续改进提供理论支持,也可以促进

公共投资项目管理中持久的责任机制和监督机制形成,建立廉洁、高效的管理组织。

本书的研究和出版得到了北京市社会科学理论著作出版基金和中央财经大学“211 工程”三期资助,在此表示感谢!

编著者

第 1 章 导论	1
1.1 理论背景和实践意义	1
1.1.1 公共投资项目的概念及其特点	1
1.1.2 理论背景和实践意义	6
1.2 国内外研究现状	13
1.2.1 国际研究现状	14
1.2.2 国内研究现状	21
1.3 研究目的、研究方法和内容安排	27
1.3.1 研究目的	27
1.3.2 研究方法	28
1.3.3 逻辑框架及内容安排	29
第 2 章 公共投资项目及其管理组织的经济学分析	32
2.1 公共投资项目的委托代理关系分析	32
2.1.1 委托代理结构和类型	32
2.1.2 代理人问题分析	41
2.1.3 激励约束机制分析	46
2.2 公共投资项目管理组织的经济学分析	53
2.2.1 运作中的寻租问题	54
2.2.2 委托权腐败的经济学分析	56

2.2.3	代理权腐败的经济学分析	60
2.2.4	抑制管理组织发生腐败的策略	62
第3章	公共投资项目的管理组织模式和效率困境	65
3.1	公共投资项目管理的组织效率层面和研究方法	65
3.1.1	组织效率研究的必要性和迫切性	65
3.1.2	管理组织的效率层面	68
3.1.3	管理组织效率研究方法	69
3.2	公共投资项目的管理模式及其组织设置	76
3.2.1	境外公共投资项目管理模式分析	76
3.2.2	境内公共投资项目管理模式分析	85
3.3	公共投资项目管理组织模式的内在矛盾分析	92
3.3.1	传统管理组织模式的本质	92
3.3.2	管理组织存在的缺陷和内在矛盾	94
3.4	公共投资项目管理组织的效率困境分析	98
3.4.1	有效的激励约束缺乏	99
3.4.2	非市场化的制度结构	100
3.4.3	管理程序的规则导向	101
3.4.4	目标多元化导致价值冲突	102
3.4.5	管理方式滞后	105
3.4.6	产出难以评价和衡量	106
第4章	公共投资项目管理组织的组织再造	108
4.1	公共投资项目管理组织模式选择	109
4.1.1	管理的规制结构分析	109
4.1.2	管理组织模式选择	114
4.2	管理组织运行的制度基础	119
4.2.1	分权化管理机制	119
4.2.2	组织中有效的责任机制	120

4.2.3	项目利益相关者导向	121
4.2.4	结果为本	122
4.2.5	可持续发展战略	122
4.3	人员配置与管理	124
4.3.1	人员素质要求	124
4.3.2	人员配置要求	126
4.3.3	建立专业人士制度	128
4.4	综合法律框架分析	129
4.4.1	项目利益相关者分析	129
4.4.2	法律框架分析	132
4.4.3	法律法规的实施	133
4.5	组织能力成熟度管理战略	134
4.5.1	战略化的成熟度管理模型	136
4.5.2	资源管理的系统分析	138
4.5.3	组织能力成熟度评估体系	143
第5章	公共投资项目管理组织再造的 OCMM 方案	147
5.1	公共投资项目管理组织能力成熟度的提出	147
5.1.1	组织效率改善的新思路 ——“成熟度途径”	147
5.1.2	成熟度管理模式的应用	154
5.2	组织能力成熟度模型	156
5.2.1	组织能力成熟度模型体系与层次结构	156
5.2.2	不断进化的组织能力成熟度级别	168
5.2.3	组织能力成熟度评估及实证分析	183
5.3	实施 OCMM 的方法与步骤	200
5.3.1	管理组织自身的现状与 OCMM 的级别	200
5.3.2	运用 OCMM 的步骤	202
5.3.3	成熟度评估指标的优化设计原则	206

第 6 章 结论与策略	209
6.1 结论分析	209
6.1.1 基本结论	209
6.1.2 组织能力成熟度模型的双重属性	212
6.2 我国公共投资项目实施能力成熟度管理的条件与策略	213
6.3 需要进一步研究的内容	217
附录 1 项目管理组织能力成熟度调查问卷 A	223
附录 2 项目管理组织能力成熟度调查问卷 B	233
附录 3 综合模糊评估程序源代码	236
参考文献	239

1.1 理论背景和实践意义

1.1.1 公共投资项目的概念及其特点

1. 公共投资项目的概念

公共投资项目在国外一般被叫做“政府工程”(government project),如美国;也有的国家和地区称做“公共工程”(public project),如日本和我国香港特区等。我国公共投资项目作为建设项目的一个重要类型,在我国改革开放和现代化建设的实践过程中逐步形成。一般认为,公共投资项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,为了满足社会的文化、生活需要,以及出于政治、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券、利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目^[1]。

按照项目的资金来源不同,公共投资项目可分为财政性资金项目(包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目)、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。按照项目的经济性质不同,公共投资项目可分为经营性项目和非经营性项目。

2. 公共投资项目的特点

在市场经济条件下,市场的价格机制在资源配置中起着基础作用,它像一只看不见的手引导着资源进行合理配置^[2]。但是现实社会中,由于出现垄断、市场供求非均衡、市场信息不完全、存在外部影

响及经济周期带来的经济波动,使这只看不见的手经常不能发挥正常的作用,导致市场失灵^[3,4]。另外,市场价格机制的种种规则对公共物品的管理失效,而且市场机制无法兼顾公平与效率。这使政府必须对经济进行干预与管理,使经济运行重新恢复良性循环状态。政府的经济职能主要就是对社会经济进行指导、培育和完善市场机制,实行宏观控制,为企业服务和对经济活动进行监督。而公共投资项目是实现政府经济职能的手段之一。公共投资项目的主要领域应是市场机制失灵的公益性项目,公共投资项目更应强调宏观经济效益和社会影响。

所以,公共投资项目正如它的名称一样,除了具备一般建设项目投资巨大、建设周期长、整体性强等特征之外,还具有如下特点。

1) 外部效应较大

公共投资项目由于具有较大的社会影响,因此项目外部效应较大。比如,某投资主体兴建一座水电站,它可以通过发电获取收益,而下游居民也能从电站大坝的修建中获得减少洪水灾害的收益。这种收益尽管可能很大,但是下游居民却是免费获得的。

同时,服务性和公益性特征十分明显。公共投资项目大多数集中在为社会发展服务、非营利的公益性项目,这是由公共投资项目的性质所决定的,这种性质就是非营利性。因为在市场经济体制下,一般经济组织的投资活动都追求自身利益的最大化,所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报,而对非营利、难以营利或投资回收期较长的项目则不会涉足。但这些非营利、难以营利或投资回收期较长的项目又往往是国家或区域经济发展必不可少的基础设施,是关系到改善人民生活、加强国防安全的设施,所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些公益性的基础设施上。对我国这样的发展中国家,由于基础设施短缺,公共投资项目所占比例相对更大。

2) 效率与公平目标共存

公共投资项目的投资主体一般为政府,政府的基本目标有两个:

效率与公平^[5]。效率目标是指促进社会资源的有效配置,促进国家或地区的经济增长。政府在市场失灵的政府投资领域投资,可以弥补市场机制的不足,促进全社会资源配置效率的提高。公平目标是促进社会福利的公平分配,普遍改善人民的福利水平。在市场机制的分配范畴内,公民之间的收入分配和福利分配肯定是有相当差异的。为此,政府除了通过财政税收等政策工具调节人们之间的收入分配,也可以利用财政支出投资兴办有助于改善社会福利分配的公共事业等。因此,公共投资项目往往同时具有以上两个目标。

3) 风险及影响较大

大型公共投资项目比一般项目投资大、风险大、影响大。这是由政府在国家公共利益中的责任性质所决定的。有些投资大、风险大的超大型公共投资项目,如果没有政府资金的介入,任何其他投资都不可能承受如此巨大的投资和风险。但是,一旦项目决策马上就将形成巨大的生产力,并影响着与该生产力相关的诸多产业、诸多部门,影响着区域经济的发展与产业结构的再造,甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。

同时,公共投资项目的风险是十分巨大的。如果项目在建设中的应用先进的科学技术和方法,其劳动生产率将成千成百倍地提高,特别是一些高新技术的应用将给项目带来巨大的附加价值;如果项目决策正确合理,方案先进可行,将不仅仅是取得巨大的社会效益,还将为公众创造方便、舒适和安逸的生活环境。但是,如果项目决策不科学,事先没有充分考虑各种风险因素,从而导致项目失败,那么带给国家或地区的将不是巨大的生产力和社会经济效益,而将是沉重的财政负担、资源环境的破坏和污染,甚至是整个生态系统的严重失衡、人类生存环境的毁灭。所以,公共投资项目必须进行全过程的决策风险管理。

4) 成本与收益构成复杂

由于公共投资项目具有较强的外部效应,因此项目的经济效益,除了项目直接获得的内部效益外,还涉及项目对外部社会环境发生

的间接影响。而且很多重要的外部影响难以用货币来衡量,从而削弱了项目支出与回报之间的内在联系,导致项目管理者(或政府机构)对公共投资项目的投资效果关心不够,同时也缺乏对项目事前、事中、事后的有力监督,滋生大量的腐败行为。公共投资项目应采取比一般项目更严格的管理程序,包括严格的立项审批制度、严格的政府采购制度、严格的项目评审程序和严格的项目管理制度^[6,7]。

5) 政治目的或国防建设需要

部分公共投资项目是出于国家政治安排和国防需要,从根本上保护国家和人民利益或保卫人民不受外敌侵犯。这种项目如果由个人或家庭去提供,受益于国家政治和防卫的个人之间很难达成某种自愿交易,因而这种制度安排,要么会使交易费用极高,要么会使保护效益和防卫能力极低,由此导致制度安排的低效性。而由政府为全民族和全体国民提供政治和国防服务既可节省社会资源投入,又可提供更有效的服务。

6) 公众和媒体关注程度高

由于公共投资项目大多涉及社会公众文化或生活的各个方面,从根本上又是花纳税人的钱,涉及社会公众的切身利益,理所当然地成为社会舆论关注的焦点。因此,公共投资项目要注重公共关系的协调,设立专门公共关系部门或人员负责与媒体的联络或直接与公众对话,向社会报告公共投资项目的建设意义、施工进展、施工质量、建成后对公众生活质量改善的具体情况。争取舆论的支持,自觉接受公众舆论的监督。

3. 公共投资项目的市场定位

目前我国对不同投资主体的工程项目管理仍然套用计划经济体制下的简单统一的管理模式,没有按照市场要求实行分类管理。一方面,对公共投资项目的管理不够规范、严格,失之过宽,造成了大量的资源浪费;另一方面,对公共投资项目管理的行政干预过多,管得过细、过宽。公共投资项目的投资人“政府”往往既管市场和法规,又直接管理工程,相当于既当裁判,又当运动员,还当教练,政府

的“缺位”和“越位”现象不可避免地普遍发生。

在国外,公共投资项目一般都被纳入政府采购市场,而我国由于政府采购方面的研究尚待深入,配套的法律、法规不够健全,真正意义上的政府采购市场还有待完善,目前需要从整个建设市场的角度审视它的市场定位。从公共投资项目的概念界定和我国的具体实践情况看,公共投资项目应该是政府采购市场和工程建设市场交叉的产物,这里公共投资项目表现为由政府性质的工程采购行为构成的一个大市场,如图 1-1 所示。

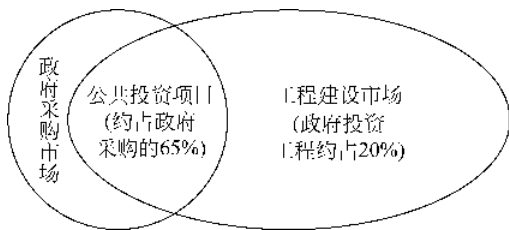


图 1-1 市场定位关系图^①

在我国,由公共投资项目构成的建设市场还处于逐步完善阶段,部分市场已经开放。如世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构贷款的公共投资项目,必须依照国际惯例进行国际竞争性招标。我国加入 WTO 后,面临如何加入《政府采购协议》(GPA)的问题,一旦加入 GPA,我国的公共投资项目的建设市场就完全开放,所有公共投资项目都将进行国际范围内的招标采购。对于政府采购(亦称公共采购),国际上还没有统一的定义。我国财政部颁布的《政府采购管理暂行办法》(财预字[1999]139 号文)第三条规定,政府采购是指采购机关以购买、租赁、委托或雇用等方式获取货物、工程和服务的行为^[8]。政府工程采购是政府采购的重要组成部分,占全部政府采购

^① 根据 2000 年《中国统计年鉴》的数据测算,公共投资项目的投资总额大约占到全国基本建设投资的 20% 以上。

的65%左右^[9]。由此可见,公共投资项目在政府采购中占有很重要的比重,规范公共投资项目管理具有十分重要的意义。

1.1.2 理论背景和实践意义

理论和实践证明,现代经济是市场机制和政府机制混合作用的系统^[10]。在市场经济条件下,一般认为,利用市场来配置社会资源是最有效率的,但市场机制也有着种种局限性,即存在市场失灵,其中公共产品就是市场机制失灵的一个重要领域。解决这类问题需要政府对经济生活进行干预。

公共投资项目是对市场机制失灵的建设领域的补充。在过去,我国政府是唯一的投资主体,企业是政府的附属物,不具备投资能力。改革开放以来,特别是国有企业建立现代企业制度后,企业和私人投资开始不断膨胀,各种投资主体并存的多元化格局形成。在私有品的供给方面,市场配置资源的优势明显,在可以通过企业和私人投资的非政府投资领域,政府部门积极转变政府职能,逐步从竞争性工程项目中退出,把注意力集中在公共产品和劳务的供给上。我国公共投资项目的一部分是社会公共领域,主要是公益性事业;另一部分是社会经济领域,主要是不能通过市场有效调节的基础项目,例如交通、通信、电力、水利环境、卫生及城市污水处理、天然气等领域。

1. 公共投资管理组织的组织效率问题

随着社会主义市场经济的建立和逐步完善,将逐步加大对公共领域的政府投资,投资重点转到基础设施、公益事业等方面。近年来,国家采取了积极的财政政策,其中一条重要措施就是以加大固定资产投资来拉动经济发展,由此带来了大规模的政府投资。而要完成大规模的政府投资就要实施卓有成效的项目管理,计划经济体制下的传统行政组织模式和管理方法难以解决公共投资管理中错综复杂的问题。政府完成建设项目管理除了需要政策、资金、自然资源等方面的支持外,项目管理组织的优劣直接决定管理的质量、成本