

政府投资建设 项目管理合作模式研究

ZFTZJSXMGLHZMSYJ

张 涛 著



中国农业大学出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

政府投资建设 项目管理合作模式研究

ZFTZJSXMGLHZMSYJ

张 涛 著

张 涛 著

著



中国农业大学出版社

ZHONGGUONONGYEDAXUE CHUBANSHE

图书在版编目(CIP)数据

政府投资建设项目管理合作模式研究/张涛著. —北京:中国农业大学出版社,2010.1

ISBN 978-7-81117-931-6

I. 政… II. 张… III. 政府投资-基本建设项目-项目管理-研究
IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 224506 号

书 名 政府投资建设项目管理合作模式研究

作 者 张 涛 著

策划编辑 童 云

封面设计 郑 川

出版发行 中国农业大学出版社

社 址 北京市海淀区圆明园西路 2 号

电 话 发行部 010-62731190,2620

编辑部 010-62732617,2618

网 址 <http://www.cau.edu.cn/caup>

经 销 新华书店

印 刷 涿州市星河印刷有限公司

版 次 2010 年 1 月第 1 版 2010 年 1 月第 1 次印刷

规 格 787×1 092 16 开本 16.5 印张 249 千字

定 价 32.00 元

责任编辑 童 云 陈艳燕

责任校对 陈 莹 王晓凤

邮政编码 100193

读者服务部 010-62732336

出 版 部 010-62733440

e-mail cbsszs @ cau.edu.cn

图书如有质量问题本社发行部负责调换

前言

本研究以政府投资建设项目管理为研究背景,展开对政府投资建设项目管理模式的研究,分析国内外研究现状,研究现有政府投资建设项目的各种管理模式的特点,对比现有项目管理模式的优点及不足,着重分析我国政府投资建设项目的管理模式的发展阶段及现有模式存在的问题,找出了现有项目管理模式共有问题之所在,即合作程度低。这是政府投资建设项目低效运行的根本原因之一。基于这一分析结论,本研究首先在委托代理理论的基础之上,提出了构建政府投资建设项目的管理合作模式的要素、原理、过程以及运作流程,在原有的政府投资建设项目的管理链条中增加核心协调人这一关键环节,从机制设计上规范合作模式的运行、监管、保障、评价等管理活动,强化各个项目利害关系者之间的合作信任关系,搭建公开透明的信息沟通平台,建立健全经济问责制度,规范项目业主的项目管理行为,解决对项目业主的管理行为的规范约束缺位的问题。从模式创新上解决现有各种管理模式面对的共性问题,同时借鉴国外建设项目的管理经验,实现各种管理模式的优势互补。

在合作模式的框架下,深入探讨解决政府投资建设项目过程中存在的两类关键问题,第一类是建设项目开工前成员选择阶段的逆向选择问题,第二类是建设项目开工后项目实施过程中的道德风险问题,这两类问题伴随着不同的项目阶段分别出现,涵盖了政府投资建设项目的管理范围内的全部内容。针对第一类问题,即建设项目开工前成员选择阶段的柠檬市场、投标内容真假难辨以及投标人短期行为等逆向选择问题,经过深入分析研究,找到问题根源,运用招标模型、声誉模型,建立健全建筑市场诚信规范信息平台,采用理论联系实际的办法,规范选择最优代理人,为政府投资建设项目的顺利进行打好基础。针对第二类问题,即建设项目开工后项目管理过程中的代理人不努力、行为不规范以及管理不到位等道德风险问题,经过深入分析研究,找到问题根源,运用契约设计模型、激励机制设计和剩余索取权分配原理,在委托代理合同签订时,科学设计优化契约条

款,实现委托代理双方平等互利合作的目的,把各个项目利害关系者的利益与项目整体利益紧密联系起来,在契约设计阶段关注项目利害关系者合作状态的形成,构建科学合理、切实可行的项目管理激励机制,为政府投资建设项目目标的实现提供保障。以上两类问题的解决是政府投资建设项目管理合作模式的目的所在,也是提高政府投资建设项目管理水平的根本途径,更是保证政府投资效率的必要条件,是本研究的重心所在。

本研究选题于沈阳精诚建设项目管理公司政府投资建设项目管理专业化模式研究课题,谨向韩膺南董事长表示衷心的感谢! 特别感谢傅泽田教授、陈宝峰教授以及中国农业大学各位老师对本研究的不吝赐教! 我要深深地感谢我的父母,感谢他们对我寄予厚望,默默支持,是他们的关爱与包容使我幸福温暖! 感谢我的家人,是他们的体谅与帮助使我一往无前! 感谢我的儿子,是他的理解与鼓励使我充满信心!

Abstract

This paper focuses on the issue of management of government-invested construction projects (GICP), with deep research on GICP management models and their features, and analysis of domestic and foreign researches, compares their merits and shortcomings and identifying status quo and existed problems of China's GICP management models. As a basic conclusion, the paper points out that one of fundamental problems of current management models is lacking institutionalized accountability of economic aspects of GICP, due to the absence of norms regulating behaviors of projects owners, which is one of root causes of the low efficiency of GICP.

Departing from this conclusion, the thesis raises a new model based upon PSA model and the trust commission theory and gives its key elements, basic principles, process and operational procedures as well. This new model tries to resolve the aforesaid common problems of GICP management models by innovative model designing, including to add core coordinator as a key sector of GICP management chain, to regulate management activities such as operation, monitoring, logistics, and evaluations from mechanism designing perspective, to strengthen cooperative relationship between projects stakeholders, to establish fair and transparent information sharing platform, to carry out Sunshine operation and open monitoring, to optimize accounting mechanism over economic operations and to regulate management activities of projects owners. By doing so, the thesis also brings aboard foreign construction projects management experiences, thus realizes a management model with complimentary advantages.

In the later part, the thesis explores further how to resolve main issues during GICP process, including reversing selection during par-

ticipants selecting stage and moral risks in the project management process. It proposes that measures such as bidding model, reputation model and combination of theory and practice can apply to resolving the reversing selection issues including “lemonade market”, disputable bidding and management myopia, etc.. It proposes that, based on analysis of moral risks such as nonfeasance of agency, misbehaviours and false management, contract design model, stimulating mechanism design and principle of surplus demand allocation can be used to scientifically design and optimize contract before its conclusion and to achieve equality, mutual beneficial and cooperation, so as to tightly combine interests of stakeholders with overall project interests, which will promote cooperative relations and win-win situations and lay solid foundation for GICP.

At the end of this paper, it draws research conclusion, raises several policy-making proposals and indentifies the following-up research direction and perspectives as well.

Keywords: Government-investmented construction projects (GICP) management; cooperation model; adverse selection; moral hazard; institutional design.

CONTENTS

目 录

第一章 绪论 / 1

- 1.1 研究背景和意义 / 1
- 1.2 国内外研究现状 / 3
- 1.3 研究目标、内容和思路 / 8
- 1.4 研究特色和创新点 / 9

第二章 政府投资建设项目管理现有模式 合作性分析 /11

- 2.1 国外政府投资建设项目管理模式发展分析 / 11
- 2.2 国内政府投资建设项目管理模式发展分析 / 16
- 2.3 建设项目管理模式合作程度评价 / 31
- 2.4 本章小结 / 38

第三章 政府投资建设项目管理合作模式 的构建 / 39

- 3.1 政府投资建设项目管理合作模式概念 / 39
- 3.2 政府投资建设项目管理合作模式结构设计 / 49
- 3.3 政府投资建设项目管理合作模式机制创新 / 53
- 3.4 本章小结 / 62

第四章 政府投资建设项目管理合作模式的成员选择研究 / 65

- 4.1 成员选择过程中现有问题分析 / 65
- 4.2 成员选择过程现有问题处理方法分析 / 73
- 4.3 合作模式下成员选择问题的解决方案研究 / 83
- 4.4 本章小结 / 107

第五章 政府投资建设项目管理合作模式的有效运行研究 / 109

- 5.1 项目运行过程中现有问题分析 / 110
- 5.2 项目运行过程中现有问题处理方法分析 / 116
- 5.3 合作模式下项目运行问题的解决方案研究 / 119
- 5.4 本章小结 / 154

第六章 案例分析 / 155

- 6.1 项目概况 / 155
6.2 现有模式存在问题及改进建议 / 156
6.3 合作模式应用分析 / 163

第七章 结论与建立 / 171

- 7.1 主要研究成果与结论 / 171
- 7.2 对未来政府投资建设项目管理的建议 / 172
- 7.3 进一步研究的建议 / 173

附录 / 175

- 附录1 ××建设项目监理招标文件评标办法 / 175
附录2 模型参数意义表 / 179
附录3 我国政府投资项目管理体制改革颁布文件 / 182

参考文献 / 239

CONTENTS

Contents

Chapter 1 Introduction /1

- 1.1 **Research background / 1**
- 1.2 **Review of relative research / 3**
- 1.3 **Research objectives and content / 8**
- 1.4 **Innovation and research in the future / 9**

Chapter 2 Analysis for cooperation of exsitent models of construction project management of governmental investment /11

- 2.1 **Analysis for development of abroad models / 11**
- 2.2 **Analysis for development of domestic models / 16**
- 2.3 **Evaluation of cooperation of models / 31**
- 2.4 **Summary / 38**

Chapter 3 Structure of cooperative model of construction project management of governmental investment /39

- 3.1 **Concept of cooperative model of construction project management
 of governmental investment / 39**

- 3.2 Design of structure of cooperative model of construction project management of governmental investment / 49
- 3.3 Innovation of system of cooperative model of construction project management of governmental investment / 53
- 3.4 Summary / 62

Chapter 4 Research on selecting thg participants of cooperative model of construction project management of governmental investment /65

- 4.1 Analysis for existent problems in the process of selecting participants / 65
- 4.2 Analysis for methods of existent problems in the process of selecting participants / 73
- 4.3 Research on the resolution of existent problems in the selecting participants based on the cooperative model / 83
- 4.4 Summary / 107

Chapter 5 Research on effective operating of cooperative model of constuction project management of governmental investment /109

- 5.1 Analysis for existent problems in the process of operating / 110
- 5.2 Analysis for methods of existent problems in the process of operating / 116
- 5.3 Research on the resolution of existent problems in the operating process based on the cooperative model / 119
- 5.4 Summary / 154

第一章 绪 论

1.1 研究背景和意义

建设项目是指按固定资产投资方式进行的一切开发建设活动,包括国有经济、城乡集体经济、联营、股份制、外资、港澳台投资、个体经济和其他各种不同经济类型的开发活动。建设项目是人类有组织、有目的、大规模的经济活动。是固定资产再生产过程中形成综合生产能力或发挥工程效益的工程项目,其经济形态包括建筑、安装工程建设、购置固定资产以及与此相关的一切其他工作。作为众多项目中的一种,建设项目以其投资数额巨大,可交付成果安全性,涉及社会生活的各个层面,推动国民经济的发展等特点显得尤为重要,建设项目的成败一直备受关注,科学有效的项目管理是建设项目成功的有力保障。

政府投资项目的概念有广义和狭义之分,广义的政府投资项目是指部分或全额利用政府资金进行的固定资产投资项目,这里的政府资金包括政府预算内资金、土地开发基金以及其他财政性资金;狭义的政府投资项目是指政府财政性投资的非营利性建设工程。一般来说政府投资项目被定义为为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,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、改选国债或地方政府债券向证券市场或资本市场融资,或利用外国政府赠款、国家财政担保的国外金融组织贷款以及行政事业性收入建设的固定资产投资项目。

我国的政府投资项目主要指财政全额、控股和参股投资,财政证券投资以及政府提供保证使用国外贷款进行转贷投资的工程。《国

务院关于投资体制改革的决定》中对政府投资项目的界定是主要用于关系到国家安全、公共产品等市场不能有效配置资源的经济和社会领域,包括公益性和公共基础设施建设、保护和改善生态环境、促进欠发达地区发展、推进科技进步和高新技术产业化等关系全局的关键领域和薄弱环节的项目。这些领域往往都关系到国计民生,社会和谐与经济的可持续发展。

政府投资建设项目长期占据着建设项目的统领地位,在我国基本建设投资中一直占有很大比重,是固定资产投资的主力军。政府投资建设项目是使用政府性资金(包括财政性资金和政府融资资金)投资建设的固定资产投资项目,一般资金数额巨大,项目综合性强。随着我国经济体制改革和投资体制改革的推进,投资主体多元化的格局已逐步形成,其中政府投资的数额相当巨大,每年达数千亿元人民币,对经济和社会的可持续发展的作用至关重要。统计显示,我国2005年、2006年用于基本建设的政府投资分别约占国家预算支出的11.91%和10.9%(数据来源:中华人民共和国财政部2005年、2006年全国财政支出决算表)。2006年我国全年全社会固定资产投资109870亿元,比上年增长24%。其中,城镇投资93472亿元,增长24.5%;农村投资16397亿元,增长21.3%。在城镇投资中,国有及国有控股单位投资45212亿元,比上年增长16.9%。政府投资项目的资金来源主要为政府财政收入、国家政策性贷款、各种建设基金等等,取之于民,用之于民,必然受到老百姓的密切关注。十一五期间,我国政府投资项目的重点有五大领域,分别为支持新农村建设、公共服务、资源环境、自主创新和基础设施。

回顾全球建设项目的发展历程,我们面临着这样一种局面:自20世纪60年代末期以来,全球范围内建筑行业的发展几乎处于停滞状态,建设项目管理过程中工程返工、超工期、超预算、低质量、工程索赔、安全事故以及贪污腐败现象等层出不穷,屡见不鲜。政府投资建设项目也存在着不重视建设项目规律,政府投资低效率现象,比如三边工程,豆腐渣工程,政绩工程等等。而我国政府投资建设的发展亦不乐观,由于某些历史的原因,我国建设项目管理的发展也是几经沉浮,经历了起起伏伏的过程,期间既吸取了深刻的教训,也确实积累了不少政府投资项目管理的经验,对我们今后的建设项目管理也能起到一些借鉴作用。仅以陕西省宝鸡市冯家山水库取水工程为例,

这一震惊全国的惠民工程由于建设项目专业管理的缺失,致使超预算 100%、超工期 30%、低质量、假材料、建成九年爆管十一次,造成巨大经济损失,带来恶劣的社会影响,成了名副其实的豆腐渣工程、“祸民”工程。如今,当地政府不得不考虑废弃原工程,投入巨资重建引水工程复线,以解决老百姓稳定供水问题。痛定思痛,政府投资建设项目管理模式的创新与专业化显得尤其重要,正是由于缺乏专业的建设项目管理,造成了外行领导内行、专家意见得不到尊重、“事后诸葛亮”、“马后炮”等低效率现象。

由此可见,政府投资建设项目的建设是否成功,项目投资效率是否实现,项目工期是否精准,项目质量是否达标,项目完成后的评价是否准确,直接影响到政府在老百姓心目中的形象。提高政府投资项目的管理水平,实现政府投资项目的高效运行,促进社会经济的发展,是历届、各地政府关注的焦点。政府投资建设项目管理的发展状况在一定程度上代表着我国建设项目管理发展水平。

2008 年世界范围的经济危机爆发,我国政府积极迎接这一历史挑战,适时推出了扩大内需的经济政策,并决定政府投资 4 万亿元人民币,主要用于基础设施建设,如何充分发挥如此巨大规模政府投资的投资效率,减少或者避免各种低效现象,保证项目投资的经济效益和社会效益,实现政府投资建设项目管理模式的创新,提高政府投资建设项目管理的专业化水平,势在必行,值得深入研究。

本研究本着理论联系实际的原则,适时地提出符合政府投资建设项目建设项目高效运行、专业管理、顺利完成既定目标的创新项目管理模式,力求通过主动管理、预前控制、尊重专业等手段,在逐步规范建设行业中,避免外行领导内行,保证政府投资建设项目的投资效率,提高项目的经济效益和社会效益。

1.2 国内外研究现状

1.2.1 国外研究现状

亚当·斯密指出由政府提供公共产品,其运作应尽量通过市场的方式加以解决。斯蒂格利茨指出公共产品供给方面,要区分“政府提供”和“政府生产”两个概念,政府提供公共产品,可通过签订合同、

经济资助等手段和途径,委托私人部门生产并提供,政府只要指定“生产多少”就可以了。经济理论认为“最好的”结果是将市场力量的作用最大化,政府的作用相应减少。自20世纪60年代末期以来,全球范围内建筑行业的发展几乎处于停滞状态,建设项目管理过程中工程返工、超工期、超预算、低质量、工程索赔以及安全事故等层出不穷,屡见不鲜。

项目管理作为人类管理科学的一个分支已经有很长的历史了,但是现代项目管理作为一种对一次性、独特性的任务进行的管理,大致才经历了几十年的发展。一般认为,20世纪80年代以前属于传统的项目管理阶段,20世纪80年代以后是现代项目管理发展阶段。项目管理理论从传统项目管理阶段发展到现代项目管理阶段,主要有两大标志:一是项目管理的内容由传统阶段的项目时间、项目成本和项目质量管理三大核心内容,发展成了现代项目管理的项目范围、时间、成本、质量、采购、风险、沟通、变更、人力资源和集成管理十个方面,并由此构成了一个完整的学科知识体系;二是项目管理的应用范围从传统项目管理主要用于建设工程项目的管理发展到今天的现代项目管理,已经可以用于任何一次性、独特性和创新性活动的管理,这使得项目管理在整个管理学科中占据了越来越重要的位置。

20世纪90年代后期,许多国家和地区的政府部门、行业协会针对建设项目管理低效现象开展了系列调查研究,得出调研结论, Mohamed S, Tucker S 认为造成建设项目诸多问题的最根本原因在于项目组织管理机制和方法未有效发挥应有的功能和作用。Rose T M, Mark M 认同此观点,并认为项目组织管理机制和方法未有效发挥应有的功能和作用的主要表现是各项目利害关系者因为利益冲突始终处于一种短期的、对抗的、防范的未合作状态, Love P E D, Irani Z, Edwards D J 和 Briscoe G, Dainty A R J 也在文章中指出此未合作状态带来了项目阶段和各个过程在规划、执行、控制等管理实施上通常互相分离、互相脱节,界面管理混乱,沟通协调困难,有效的综合项目管理机制和方法缺位。Hong-Minh S M, Barker R, Naim M M 和 Dainty A R J,总结了项目利害关系者陷入因决策、协调、沟通等机制和策略无效导致的合作者低收益,未合作者无损失的恶性循环:以警惕的目光,自卫的心理,保全自己的初衷对待其他参与者,未能对项目目标和整体规划足够重视,以推诿、搪塞和抵制来对待项目管理程序。

1.2.2 国内研究现状

我国对项目管理的系统研究相比发达国家起步较晚,因此有关项目管理理论的研究也比较少。这方面较早的研究出现于一些期刊中,从内容上看主要是对国外项目管理发展的介绍,这对我国项目管理的发展起到了一定的推动作用。随着我国项目管理的逐步深入,有关项目的研究也有了一定的进展,研究对象也逐步由国外项目管理逐步转向了国内项目管理,研究领域也由项目管理的简单推广与单纯借鉴逐步转向将项目管理理论如何应用于政府投资项目管理的实践中。国内的研究内容主要可分为:项目管理发展问题、项目管理的应用和项目管理的制度建设等方面。

我国项目管理体制规范化的脚步始于 20 世纪 90 年代初期。长期以来我国的项目管理体制存在着许多问题:朱海,宋金灿,范成方认为我国建设项目管理机构重复设置,管理水平低,不符合社会化、专业化的经济发展规律;马建民,商如彬则看到我国建设项目存在政府监控不力,项目管理责任不清和赏罚不明的问题;吕强,黄如宝,苏红认为随意提高建设标准、更改投资规模迫使政府追加投资,造成政府资金负担沉重的现象屡见不鲜;李笑愚,黄如宝认为我国建设项目决策机制缺乏科学性,忽视项目前期工作,仓促决策,信息不全面,估算不准确,造成大量的项目变更;乌云娜,商如彬认为我国政府投资建设项目管理缺乏专业知识和项目管理经验,“外行管理”现象严重,非专业人员的非规范管理,造成项目低效运行;兰文剑,范成方等认为我国项目管理体制中法人实体缺位,项目全部风险由政府承担;丁旭琴,吕强指出建设项目招投标不规范,普遍存在规避招标的问题;柴君,毛寨汉等认为政府投资建设项目存在同位一体化,建设、使用与管理单位合一,很难按照项目计划实施的弊端;黄如宝,赵复元则看到我国政府投资建设项目的后评价及核算体系不健全,项目管理经验未能得到传播,教训未能起到警醒作用;云倩认为建设项目法规制度不完善,项目管理行业指导性实施准则等制度化平台缺失的问题较为突出。

项目管理理论研究包括两方面的内容:一是通过对国外项目管理的介绍为我国项目管理的发展提供借鉴,二是通过对国内项目管理发展的现状分析提出我国项目管理进一步发展的对策建议。王