

政府投资项目利益相关者 共同治理模式研究

ZHENGFU TOUZI XIANGMU LIYI XIANGGUANZHE
GONGTONG ZHILI MOSHI YANJIU

后小仙 著



经济科学出版社
Economic Science Press

政府投资项目利益相关者 共同治理模式研究

ZHENGFU TOUZI XIANGMU LIYI XIANGGUANZHE
GONGTONG ZHILI MOSHI YANJIU

后小仙 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投资项目利益相关者共同治理模式研究 / 后小仙著.

—北京: 经济科学出版社, 2011.9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0703 - 6

I. ①政… II. ①后… III. ①政府投资 - 基本建设项目 - 项目管理 - 研究 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 094968 号

责任编辑: 周秀霞

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 邱 天

政府投资项目利益相关者共同治理模式研究

后小仙 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京汉德鼎有限公司印刷

德利装订厂装订

710 × 1000 16 开 16.5 印张 270000 字

2011 年 9 月第 1 版 2011 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0703 - 6 定价: 36.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

前 言

本书以治理理论、契约理论、项目管理理论为基础，梳理政府投资项目的多级委托代理关系，揭示政府投资项目的契约本质，构建政府投资项目利益相关者共同治理模式，并深入分析政府投资项目的内、外部治理机制。

首先，将契约理论引入项目分析之中，揭示了政府投资项目的契约本质。探讨了政府投资项目契约组织各相关利益主体之间的多级委托代理关系及其代理人问题。构建了市场代理框架下政府投资项目委托代理模型，深入分析代建项目中委托代理双方的风险态度与代理成本、委托代理双方总福利函数以及政府投资项目投资效益最大化之间的内在关系。

其次，建立了政府投资项目利益相关者共同治理模式，探讨了政府投资项目的治理结构和治理机制。认为由于委托代理链的特殊性，政府投资项目的治理应该是利益相关者的共同治理。界定了政府投资项目的利益相关者及其利益诉求，从项目契约组织的内部治理与外部治理两个层面对政府投资项目的有效治理进行了研究。

再次，深入分析政府投资项目内、外部治理机制。政府投资项目内部治理机制主要表现为项目直接利益相关者之间的激励与制衡关系，以简化委托代理链为核心设计政府投资项目的激励约束机制，建立各利益主体间的合作伙伴机制。政府投资项目外部治理是指项目在外部市场中形成的激励约束机制，不仅是对项目其他利益相关者利益的识别、责权利的划分，还包括对项目内部治理主体的约束。鉴于政府投资项目的特殊性，更应注重政府行为在治理模式选择中的角色和地位。

最后，运用构建的政府投资项目利益相关者共同治理的理论框架，以南京市城市快速内环道路东线工程为具体案例，对政府投资项目治理的实践进行了经验考察，对理论模型进行了实证检验。分析了该项目的项目所有权安排和合同治理结构、代建单位的选择与有效激励，并对其治理水平进行了综合评价。

目 录

1. 绪论	1
1.1 研究背景及问题界定	1
1.1.1 传统的政府投资项目管理模式及其弊端	1
1.1.2 政府投资项目管理模式的变革及其特征	3
1.1.3 问题的提出	4
1.2 研究的实践价值和理论意义	5
1.2.1 研究的实践价值	5
1.2.2 研究的理论意义	6
1.3 国内外相关研究综述	6
1.3.1 国内相关研究综述	6
1.3.2 国外相关研究现状	15
1.4 研究的主要内容	21
1.5 研究方法和技术路线	24
1.5.1 研究的方法	24
1.5.2 研究的思路和技术路线	24
2. 政府投资项目的委托代理关系及其契约本质分析	26
2.1 政府投资项目的内涵与特征	26
2.1.1 政府投资项目的含义	26
2.1.2 政府投资项目的分类	28
2.1.3 政府投资项目的特征	29
2.2 政府投资项目委托代理关系分析	29
2.2.1 委托代理理论概述	30
2.2.2 政府投资项目中的多重委托代理	36
2.2.3 政府投资项目不同代理模式的比较分析	41
2.2.4 市场代理模式下政府投资项目委托代理分析	47
2.3 基于公共受托责任的政府投资项目契约性质分析	53
2.3.1 政府投资项目中的公共受托责任	53

2.3.2	公共受托责任的契约特征	55
2.3.3	政府投资项目的契约性质	56
2.4	政府投资项目中的契约安排	60
2.4.1	政府投资项目中的信息不对称及其风险分析	60
2.4.2	政府投资项目防范代理风险的契约安排	65
2.5	本章小结	70
3.	政府投资项目治理的国际经验及趋势分析	71
3.1	发达国家和地区政府投资项目治理的经验分析	71
3.1.1	美国模式	71
3.1.2	英国模式	76
3.1.3	德国模式	79
3.1.4	日本模式	80
3.1.5	香港模式	82
3.1.6	发达国家和地区政府投资项目治理的启示	83
3.2	我国政府投资项目管理模式的改革与创新	89
3.2.1	我国政府投资项目管理模式的历史沿革	89
3.2.2	我国传统政府投资项目管理模式存在的主要问题	95
3.2.3	我国政府投资项目管理模式的创新	98
3.3	本章小结	105
4.	政府投资项目利益相关者共同治理模式的构建	106
4.1	项目治理理论的兴起与发展	106
4.1.1	治理理论述评	106
4.1.2	项目治理理论	116
4.2	政府投资项目治理	123
4.2.1	政府投资项目治理模式分析	123
4.2.2	市场代理模式下政府投资项目治理的实施	125
4.3	政府投资项目利益相关者分析	128
4.3.1	利益相关者理论与共同治理	128
4.3.2	政府投资项目利益相关者分析	133
4.4	基于利益相关者理论的政府投资项目共同治理	138
4.4.1	政府投资项目利益相关者共同治理的主体与客体	139
4.4.2	政府投资项目利益相关者共同治理的层次	140
4.4.3	政府投资项目利益相关者共同治理模式的构建	141

4.4.4 构建政府投资项目利益相关者共同治理的意义	142
4.5 本章小结	144
5. 政府投资项目内部治理	145
5.1 政府投资项目内部治理概述	145
5.1.1 内部治理的职能	145
5.1.2 政府投资项目内部治理结构	146
5.1.3 政府投资项目内部治理机制	148
5.2 基于委托代理的政府投资项目激励与约束机制	151
5.2.1 政府投资项目中的委托代理	152
5.2.2 政府投资项目激励与约束机制设计	153
5.3 基于项目所有权配置的风险分担机制	160
5.3.1 项目所有权配置与风险分担	160
5.3.2 政府投资项目风险分担的原则	162
5.3.3 政府投资项目风险分担方案	163
5.4 基于信息不对称的政府投资项目合作伙伴机制	166
5.4.1 信息不对称与项目伙伴关系	166
5.4.2 基于合作伙伴关系的政府投资项目内部治理机制	169
5.5 本章小结	172
6. 政府投资项目的外部治理	174
6.1 政府投资项目治理的外部约束	174
6.2 政府投资项目的市场竞争机制	176
6.2.1 代理权竞争机制	176
6.2.2 接管治理机制	177
6.2.3 招投标市场	178
6.2.4 监理市场	182
6.2.5 声誉机制	183
6.2.6 行业自律机制	185
6.2.7 资本市场的治理机制	186
6.3 政府投资项目的监管机制	188
6.3.1 政府投资项目监管机制的内容	188
6.3.2 监管各方的博弈分析	192
6.3.3 我国政府投资项目监管的现状	193
6.3.4 政府投资项目监管的国际经验及其借鉴	197

6.3.5	完善我国政府投资项目监管的对策性措施	200
6.4	政府投资项目的公众参与机制	208
6.4.1	我国政府投资项目公众参与现状	209
6.4.2	我国政府投资项目公众参与机制的完善	209
6.5	本章小结	211
7.	政府投资项目治理的案例分析	213
7.1	工程项目概况	213
7.2	工程项目的治理结构	214
7.3	工程项目的内部治理分析	217
7.3.1	代建单位的激励与约束	217
7.3.2	项目所有权安排与项目的合同治理	221
7.4	工程项目的治理分析	223
7.4.1	代建单位的选择	223
7.4.2	构建有效的监督体系	226
7.5	项目治理状况评价与建议	227
7.5.1	代建项目治理的评价	227
7.5.2	完善项目治理的对策与建议	231
7.6	本章小结	234
8.	结论与展望	235
8.1	研究的主要结论	235
8.2	主要创新	239
8.3	有待进一步研究的问题	240
	参考文献	241
	后记	254

绪 论

1.1 研究背景及问题界定

政府投资项目是一个国家经济起飞的前提和保障，是实施政府职能的一种重要手段，在我国每年的社会固定资产投资中，政府投资项目所占的比重很大。资料表明，2008 年，全社会固定资产投资 172291 亿元，比上年增长 25.5%，全国建筑业企业完成总产值 61144 亿元，比上年增加 10101 亿元，增长 19.8%。^① 2009 年投资持续快速增长，全年全社会固定资产投资 224846 亿元，比上年增长 30.1%，增速比上年加快 4.6 个百分点。2008 年底，为了应对全球性金融危机，我国政府在 2008 ~ 2010 年实施一项总规模达 4 万亿元的政府投资计划，2008 年第 4 季度，中央政府已投资 1000 亿元，安排的建设项目投资规模合计为 4000 亿元。^② 可见，政府投资项目在我国经济社会生活中发挥着重要的作用。^③ 但是总体而言，在政府投资迅速增长的同时，我国政府投资项目也出现了很多混乱的现象，与国际上政府投资项目管理方式的发展也存在不小的差距，国内政府投资项目管理体制还存在着诸多问题。

1.1.1 传统的政府投资项目管理模式及其弊端

1.1.1.1 传统的政府投资项目管理模式

长期以来，我国政府投资项目是由政府及相关职能部门依靠其特有的行政权力和职能来管理和运作的。政府作为政府投资项目的“业主”，对政府投资

① 参阅国家统计局：简明统计资料，2009（16）。

② 网易财经，2008-11-9。

③ 段晓晨等：政府投资项目全面投资控制理论和方法研究 [M]。科学出版社，2007。

项目从投资决策、资金调拨、落实项目全面掌控,无法求得社会化和市场化的管理服务。在这种情况下,政府投资项目的管理呈现出分散化、临时性和自营性的基本特征。政府部门以组织者、管理者、经营者等多种身份介入,采用“投资、建设、管理、使用”四位一体的高度集中的管理模式,成为政府投资项目管理领域最为重要的力量。国内比较常见的政府投资项目管理方式有以下几种^①:

(1) 临时型。很多一次性项目建设单位,在计划部门下达基本建设计划后,由建设单位(或使用单位)牵头,组建一个临时性的基建班子或项目指挥部来管理项目建设,如档案馆、博物馆、图书馆等建设项目。

(2) 基建处室型。一些常年有建设任务的政府部门,如教育、卫生、体育等部门,由其下设的基建处(室)行使建设项目管理职能。

(3) 事业单位型。政府设立专门的事业单位从事投资项目建设,如机关事务管理局负责机关宿舍、行政中心项目等。

(4) 项目法人型。一些政府投资的经营性项目,如交通、电力、城市供水等建设项目,由政府授权使用单位或经营单位设立项目法人,由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值,实施全过程管理。

(5) 政府部门型。政府投资的一些非经营性项目,如城市道路、桥梁等市政工程和河道堤防、水土保持等水利工程,直接由政府部门负责组织建设和管理。

从发展阶段看,解放初期基本上采用自行设计建设模式,“一五”期间为独立筹建方式,20世纪50~60年代实行工程建设指挥部模式;70~80年代由建设单位自行组织建设模式;虽然到80年代后工程项目推行了业主责任制和法人责任制管理模式,但政府投资项目的管理方式仍然停留在建设单位自行组织建设的模式阶段。上述这些政府投资项目管理方式并存的现状是历史形成的,对于调动各方积极性,保证基本建设任务的完成,发挥过作用。但总的来看,大多数管理模式都是按照“业主行政代理”框架设计的,由政府行政部门安排设计和施工,投资决策权和项目管理权高度集中于政府部门,而项目一经决策,控制权和剩余索取权就转移到使用单位,资金通过计划或财政部门统一安排使用,项目管理采用内部委托方式进行。这种项目管理方式使得各级政府既当运动员又当裁判员,在项目的实施和监督方面都介入,最终两方面都管理不好。

1.1.1.2 传统的政府投资项目管理模式的弊端

政府投资项目管理机制上的弊端直接影响了项目的绩效,表现为工程质量问

^① 乌云娜,罗景龙,赵阳.政府投资建设项目管理的探讨[J].项目管理技术,2004(9).

题、投资失控、市场主体行为不规范等现象,严重扰乱了建设市场的秩序,也阻碍了政府职能的转变。在国内传统政府投资项目治理模式中,建设单位作为资金使用单位和项目最终使用单位全权负责整个项目管理,由建设单位自行封闭管理的模式带来的严重问题,主要有:

(1) 一次性业主,缺乏专业性,管理水平难以提高。由“一次性业主”对政府投资项目进行管理,其实质是小生产方式在建设领域的反映,与这种生产方式相适应,政府投资项目的管理呈现分散化、临时性和自营性特征。因此,导致了工程建设过程中的安全、质量问题,并且临时性机构重复设置,浪费严重,无法积累经验。

(2) 同位一体化现象严重。同位一体是指政府投资部门、政府管理部门、建设单位三者之间职责不清,投资与建设、建设与管理职能混淆。在项目建设过程中政府投资部门承担了风险,但是却缺乏对建设单位的有效监督,建设单位作为项目最终使用单位和项目业主,拥有项目管理权力,却不承担风险,致使大量的业主不规范行为和“三超”现象存在。

1.1.2 政府投资项目管理模式的变革及其特征

政府投资管理中存在的上述问题,根源在于我国长期政企不分的管理体制,政府投资项目控制权和剩余索取权的失控,最终导致政府投资项目的效益和公众利益受损。

1.1.2.1 我国政府投资项目管理模式的变革

基于上述状况,我国着手推行政府投资项目管理模式的改革,2002年6月,建设部明确提出了在全国各城市推行政府投资项目管理方式改革,改革以实际问题为导向,并借鉴发达国家的经验,以政府投资项目业主市场化、专业化代理为取向。根据这个改革取向,全国各地进行了试点,在参考国外政府建设项目管理方式,提出具有中国特色的“代建制”,实行“代建制”是对我国政府投资项目进行市场化改革的重要举措。2004年7月,国务院颁布的《关于投资体制改革的决定》中明确提出,要合理界定投资范围,健全投资项目决策机制,规范投资资金管理和项目审批程序,引入市场机制加强政府投资项目的中介服务管理。对非经营性政府投资项目加快推行“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,建成后移交给使用单位的管理模式。在政府投资领域实行“代建制”,其本质是针对传统行政代理模式缺陷,将政府的管理重点,从详尽完备的规章条文的规制,转向鼓励竞争、强调激励的市场为

基础的管理模式^①。这些规定对完善政府投资职能，提高政府投资项目的绩效，减少政府投资活动中的腐败行为，都起到了重要的促进作用。

虽然政府有关文件和各地在政府投资项目管理中都在引用“代建制”这个词，但什么是“代建制”还没有一个比较准确、规范和统一的概念。近年来，在推出政府审批审核制度改革的政策推动下，经营性政府投资项目特许经营权招标、公益性政府投资项目实行代建制等实践活动相继起步，一些地方政府相继在政府投资领域试用“代建制”进行政府投资项目的建设管理，如深圳、珠海、上海、厦门、重庆、宁波、北京等城市已先行一步，对政府投资项目管理方式的改革进行了有益的探索，取得了很好的成效。

1.1.2.2 我国政府投资项目的目标模式

按照目前我国国情，全盘照搬发达国家或地区的建设管理模式并不可行，因为我国的建筑市场和中介组织尚不够成熟，法律法规尚未健全和完善，社会诚信体系尚未建立，对我国政府投资项目而言，目标是建立与社会主义市场经济体制相适应的、政企分开、投、建、管三分离的政府投资项目管理体制、市场化运作机制和政府有效监管的调控机制，从而实现政府投资资源的优化和充分利用，为启动和引导民间投资提供良好的示范导向作用。

但是由于政府投资项目存在着多级委托代理关系，以及项目合同的不完备性特征，在政府投资项目管理模式变革中必然涉及制度层面的问题，因此政府投资项目委托代理问题的解决和“市场代理”的改善，必须基于政府投资项目治理理论的视角。政府投资项目治理的本质是一种涉及项目利益相关者的责、权、利的制度安排，政府投资项目治理机制所要解决的主要问题是各利益相关者之间的矛盾和利益冲突，以图实现各利益主体间的平衡和统一。

1.1.3 问题的提出

从全国各地的代建制实践来看，代建制的推行取得了初步成效，基本实现了提高建设质量、控制建设投资、遏制腐败现象、加强政府监管的目的，代建制作为非经营性政府投资项目的一种管理模式，已得到普遍认可。按照国务院“关于投资体制改革的决定”的要求，我国非经营性政府投资项目的代建模式的发展方向应是市场竞争代建模式，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，吸引更多合格的专业工程管理有限公司通过公平竞争的方式参与政府投资项目代建，是深化代建制改革与推广的

^① 张长春. 政府投资的管理体制——总体框架、近期改革重点与促进措施 [M]. 中国计划出版社, 2005.

必然选择。但是，代建制作为一项新生事物，在推行过程中依旧面临着理论上困惑、制度上的欠缺和操作上的困难。随着政府投资项目代建制在全国的试点和实践，代建制存在的问题也不断暴露出来。如，代建制的法制建设滞后，对代建制内涵的认识有分歧，政府投资部门、代建单位和使用单位的关系定位不够明确，代建单位的选择对象和方式不够规范，代建单位介入项目工作的时点不一，代建费标准偏低，代建绩效评估体系未建立，如何建立合理的代建单位激励和约束机制有待进一步探索，代建市场尚待培育，缺少水平高、专业性强的代建单位等。这些问题在很大程度上影响了代建制的进一步发展。

代建制是我国政府投资项目管理的一项制度创新，上述问题的存在揭示了现行代建制还存在制度缺陷，需要对现行代建制度进行完善。本书期望从制度层面上理清政府投资项目各利益主体间的关系，借鉴已较为成熟的公共治理和公司治理理论，运用项目管理学和现代经济学的方法，构建一个政府投资项目利益相关者共同治理的分析框架。在此基础上，研究包括政府投资项目所有权与控制权配置、内部治理、外部治理等在内的核心问题。

1.2 研究的实践价值和理论意义

1.2.1 研究的实践价值

在我国长期的政府投资项目管理实践中，形成了几种具有代表性的管理模式，这些管理模式并存的现状是历史原因形成的，对于调动各方的积极性，保证基本建设任务的完成，发挥过积极作用。但总的来看，多数管理模式都是一种业主行政代理框架，由行政部门安排设计和施工，投资决策权和项目管理权高度集中在政府部门，项目一经决策，控制权和剩余索取权实际在使用单位，资金通过计划或财政部门统一安排，项目管理采取内部委托的方式进行。这种项目管理模式使得各级政府既是运动员又是裁判员，在项目的实施和监督方面都介入，但往往两方面都管理不好。随着我国市场化改革的不断深入，这种项目行政代理模式暴露出许多弊端，表现为政府投资项目“三超”问题、工程质量差、寻租腐败盛行等问题。最终使得政府投资项目效益和公众效益受损。本书运用政府投资项目治理理论，建立与完善政府投资项目利益相关者共同治理模式，在此基础上提出改进我国政府投资项目治理状况的途径，为解决我国政府投资管理中存在的“建设、管理、使用”一体化的弊端提供思路。

1.2.2 研究的理论意义

政府通过市场化操作，通过公开招标选择合适的工程管理公司对项目实施专业化的建设和管理，是政府投资项目管理模式的方向性的选择。这一过程不仅涉及项目管理公司作为一种企业特性的组织内部治理，还关系到外部市场治理机制和政府监管机制的完善问题。因此，本研究将涉及相关应用理论的构建，同时也有助于相关理论研究的丰富和深入。

首先，运用在公共治理和公司治理研究中较为成熟的委托代理理论、契约理论、博弈理论等理论来研究政府投资项目的契约本质。认为政府投资项目是利益相关者基于公共需求、共享项目资源而缔结的契约组织，赋予项目的经济学内涵，为进一步认识治理理论，并促进其在建设项目管理领域的应用奠定基础。

其次，基于政府投资项目的委托代理关系和契约的不完全性，提出政府投资项目中代理人问题的解决因其共有产权特性而无法引用传统的方式。认为政府投资项目是各利益相关者通过责、权、利的制度安排来决定一个完整的交易，通过构建包括内部治理、外部治理和政府监管治理的政府投资项目的治理机制，可以有效地促进政府投资项目制度层面的改革和创新，从理论上解决政府投资项目管理中存在的问题。

再次，在政府投资项目治理机制分析的基础上，重点考察政府投资项目的内部治理，建立一个政府投资项目代理人激励模型，并运用这一模型对我国现行政府投资项目代理人激励机制进行设计，指出政府投资项目治理的发展趋势。

1.3 国内外相关研究综述

1.3.1 国内相关研究综述

国内对政府投资项目治理的研究，立足于解决改革开放以来国内市场经济建立过程中，政府投资项目管理模式中存在的主要问题。研究成果更多地表现为，完善政府投资项目决策和运行机制，探索多元化的融资模式；以发达国家政府投资项目管理模式为目标，改革政府投资项目管理模式；改进政府投资项目的监督稽查机制，建立集中高效的资金管理体制；健全政府投资项目相关的法律体系等。随着改革的不断深入，研究也开始关注产生问题的

体制和机制等深层次的原因,并初步形成以项目治理的新范式来解释改革中出现的新问题。

1.3.1.1 关于政府投资项目管理方式改革的研究

政府投资项目作为政府实践其职能的一种重要手段,在我国的经济活动中起着非常重要的作用,同时由于其支配的资源量相当大,影响面广,也受到了社会的密切关注。在向市场经济转型过程中,政府投资和建设中出现了很多问题,如效率低下、资源浪费严重、采购模式单一、法制不健全,易滋生腐败现象等。有鉴于此,20世纪90年代以来,国内理论界和实践界针对政府投资项目管理方式进行了深入研究。一方面,大量的文献分析了我国政府投资项目管理模式中存在的弊端和问题。尹贻林、郝建新(2003)^①认为,我国政府投资项目普遍存在着投资效率低下、资金得不到有效控制的现象,主要表现在投资决策、项目管理主体、工程计价方法、业主行为等各方面,必须对症下药,进行相应的改革与改进,才能确保政府投资项目投资的有效控制,保证财政资金的物有所值。高显义和肖利民(2003)^②从委托代理活动中存在的贿赂现象,分析其对所有者造成的经济损失,研究并构建了单层及两层代理关系的模型并进行了对比分析,佐证了在建设管理中区分政府投资项目和非政府投资项目的意义及必要性。薛华和王建初(2004)^③分析了我国现阶段政府投资项目的管理模式及其弊端,并提出了改革的初步构想,认为,由于政府投资项目包括经营性和非经营性两种,在管理模式上必须将它们严格区分。对经营性项目,应坚持项目法人责任制,由项目法人负责建设的全过程;而非经营性项目的管理,应借鉴发达国家经验,积极引入社会中介机构,按照“投、建、管、用”分离的原则,突出“代建”和“集中的专业化管理”。另一方面,国内很多学者对发达国家和地区政府投资项目的管理方式进行介绍,并就我国政府投资项目管理中存在的问题提出对策性建议。郝建新、刘金兰(2004)^④研究了发达国家和地区政府的投资理念,对发达国家和地区政府投资项目管理的基本原则、基本形式进行了分析,介绍了发达国家和地区政府投资项目的运行机制及监督机制,并在此基础上对我国的政府投资项目管理模式的改革提出了建议。他们认为,政府应彻底适应自己在市场经济体制条件下的新角色,对经济的管理方式表现为从过去以微观管理为主转为以宏观调控为主;在对工程项目的管理方式上应采取措施改变过去由于管理方式单一造成对企业投资管得过死,而对政府投资管理力度又不够的局面;建立健全

① 尹贻林,郝建新.我国政府投资项目管理方式改革研究[J].工程造价管理,2003(5).

② 高显义等.浅谈建设管理区分政府投资工程和非政府投资工程的意义及必要性[J].建筑经济,2003(1).

③ 薛华,王建初.我国政府投资项目管理方式分析[J].经济与管理,2004(1).

④ 郝建新,刘金兰.发达国家及地区的政府投资项目管理[J].水利水电技术,2004(8).

有关政府投资项目的法律法规和政府投资项目监督体系。夏立明、尹贻林、何红锋 (2003)^① 分析了目前我国政府投资项目管理主体, 并与发达国家和地区政府投资项目管理体制相比较, 提出了建立与国际惯例接轨的业主制和严格的业主项目管理程序, 不断完善我国政府投资项目管理主体的建议。李鸿辉 (2004)^② 提出了深化我国政府投资项目建设管理方式改革的思路: 一是按照完善社会主义市场经济体制的要求, 在国家宏观调控下充分发挥市场配置资源的基础性作用, 确立企业在投资活动中的主体地位, 规范政府投资行为; 二是放宽社会资本投资领域, 允许社会资本进入基础设施、公用事业等传统的政府投资工程领域, 形成投资主体、资金渠道多元化格局; 三是引入市场竞争机制, 改革传统的垄断性、自营性、临时性、分散性建设管理方式, 实现政府投资项目的生产与供给方式的转换, 在政府宏观调控的基础上, 形成以市场化为导向, 以公众满意为标准, 政府和各种社会组织相互合作的政府投资项目生产、供给服务体系。郭长强 (2004)^③ 认为现行的政府投资项目管理方式和制度应顺势而为, 提出运用现代工程项目管理理论, 建立健全专业的工程项目管理组织, 完善相应的政策环境, 促进政府投资项目管理体制改革健康理性发展。柴君等 (2003)^④ 认为政府投资项目管理方式的改革应包括以下几个方面: 加强公众监督, 提高透明度; 建立完善的项目法人制度; 建立完善的相对独立的监督、评价机构; 建立量化指标体系和项目监管信息系统; 加强政府投资项目评审工作; 建立完善的评价体制等。

由于政府投资项目管理方式与项目的采购模式、法律法规等配套运行机制紧密相连。所以, 有些学者从政府采购的角度来研究政府投资项目的管理方式, 陈世聪、田金信 (2004)^⑤ 从政府投资项目采购模式的现状研究出发, 通过对国内外的实际运作模式进行综合的对比分析, 提出了我国政府投资项目采购模式的改革建议。转换政府职能, 规范有形建筑市场, 根据不同项目的特点, 采用多种采购模式; 实行相对集中的专业化采购, 建立预选承包商名册机制; 加强政府投资项目法制和监管体系的建设等。曾肄业 (2003)^⑥ 结合政府采购的理论和实践, 对政府投资项目实行政府采购进行分析, 认为其难点在于新旧体制的矛盾冲突和行政职能划分不清楚而导致的对政府投资项目采购管理监督权的不统一, 以及政府投资项目采购所依赖的市场竞争环境还不完善。赵芙 (2005)^⑦ 在对国内外政

① 夏立明, 尹贻林, 何红锋. 论我国政府投资项目管理主体 [J]. 天津工业大学学报, 2003 (3).

② 李鸿辉. 我国政府投资工程建设管理方式的改革与政府职能的转变 [J]. 建筑, 2004 (11).

③ 郭长强. 政府投资工程管理体制改革的探析 [J]. 城乡建设, 2004 (1).

④ 柴君, 傅俊卫, 李培亮. 对我国政府投资项目管理方式的探讨 [J]. 价值工程, 2003 (2).

⑤ 陈世聪, 田金信. 政府投资项目招标采购模式研究 [J]. 武汉理工大学学报, 2004 (2).

⑥ 曾肄业. 政府投资工程实行政府采购的难点及对策研究 [J]. 南宁职业技术学院学报, 2003 (3).

⑦ 赵芙. 政府投资工程采购制度的研究 [D]. 哈尔滨工业大学, 2005 (6).

府投资项目采购制度现状对比分析的基础上,论述了我国在政府投资项目采购上存在的问题和制度缺失,并提出了对策。赵芙认为在采购方式上,应建立以公开招标方式为主,辅之以邀请招标和竞争性采购方式的多种采购方式,同时限制单一来源采购方式的使用,设立严格审查程序。通过政府采购中的信息公开来实现招标投标过程中自由竞争和公平竞争、提高采购质量,在评标方式上,应采用合理低价评标办法。

随着理论界对政府投资项目管理方式研究的不断深入,北京、上海、深圳、珠海、重庆等地在政府投资项目管理方式上也进行了大胆的改革实践。不论是理论研究还是改革实践,基本上都体现了这样的共识,即政府投资项目应改变过去“投、建、管、用”不分,以临时性、分散性、自营性为基本特征的小生产式管理方式。新的政府投资项目管理方式应是“投、建、管、用”分离并相互制约,实施专业化管理和市场化运作。

1.3.1.2 关于政府投资项目代建制的研究

为加强政府投资项目管理,2004年7月,国务院发布了《关于投资体制改革的决定》,明确提出:“对非经营性政府投资项目加快推行代建制”。政府投资项目代建制是指政府通过招标的方式,面向社会选择专业化的项目管理单位,负责项目的投资管理和组织实施工作,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后交付使用单位的制度。代建单位按照合同约定代行项目建设的投资主体职责,实行代建制项目的审批程序不变。代建制作为政府投资项目管理的一种发展方向,只是政府管理投资项目的一种制度和模式,并不意味着有了代建制,建设市场中存在的一切问题就迎刃而解了。因此,对于代建制的顺利推行,代建市场的健康培育,还需要切实解决实施过程中的一系列问题,进一步在实践中不断完善政府投资项目的代建制。随着国内关于政府投资项目管理方式改革实践的推进和理论探索,针对政府投资项目代建制度的研究成为热点,研究主要集中于代建制在实践探索中的代建模式、运作方式、管理规则、代建中存在的问题等方面。研究大体上可以分为几个层面:

第一,关于代建制模式的研究。张华平等(2004)^①认为代建制改革不是一个突发的奇想,而是20年来政府机构改革、政府投资改革和建筑业组织管理方式改革的必然。它与现行的政府性专业投资机构、与项目法人责任制、与总承包改革、与监理单位之间不存在矛盾关系,而是相辅相成的配套关系。另外,张华平还归纳提出了“分权论”和“授权论”两种不同的代建制理论观点,通过对政府投资项目传统实施方式弊端的分析,得出了传统实施方式的改革实质上是要

^① 张华平,马燕,阮斐.政府投资工程实施方式的代建制改革研究[J].建筑经济,2004(12).