

公共项目管理丛书

公共项目代建人激励

严 玲 邓娇娇◎著



科学出版社

公共项目管理丛书

公共项目代建人激励

严 玲 邓娇娇 著

国家自然科学基金资助项目（编号：70872084）



科学出版社

北 京

内 容 简 介

在公共项目建设管理模式中采用委托代建等方式,引入市场力量,改善公共项目管理绩效是国际上通行的做法。中国内地政府投资项目在推行代建制过程中,项目契约组织中利益相关者的项目所有权配置发生了变化,产生了围绕代建人的代理型治理问题,主要表现为公共项目代建人激励不足。针对这个问题,本书进一步完善了公共项目治理理论,在该理论框架下,构建了系统性的代建人激励机制,提供了四条激励路径:一是基于项目所有权的风险分担机制,二是基于风险分担的代建人报酬机制,三是基于声誉的代建人选择机制,四是基于项目管理绩效改善的代建人问责机制。上述代建人有效激励的供给路径从代建项目治理机制优化视角全面剖析了为代建人提供的激励制度安排,既反映了以项目契约组织为载体的内部治理机制的要求,也体现了以项目市场环境为载体的外部治理机制的要求。全书在内容上划分为四部分:第一章问题提出,第二章文献综述,第三章研究设计,第四章到第七章为代建人激励的四条途径。

本书可供项目管理、工程管理、公共项目管理领域的研究人员以及政府相关管理部门、建设单位、代建单位、咨询单位的相关人士阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

公共项目代建人激励/严玲,邓娇娇著. —北京:科学出版社,2012

(公共项目管理丛书)

ISBN 978-7-03-034696-4

I. ①公… II. ①严…②邓… III. ①政府投资-项目管理-研究-中国

IV. ①F832.48

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 121820 号

责任编辑:马 跃/责任校对:钟 洋

责任印制:阎 磊/封面设计:蓝正设计

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>

中国科学院印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年6月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2012年6月第一次印刷 印张:26

字数:576 000

定价:78.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

代序：提高公共项目管理绩效的新范式

一、公共项目治理在中国的产生和发展

传统的理论研究与工程实践都是通过技术或管理层面的优化来实现公共项目管理绩效的改善，然而，随着项目管理理论与实践的成熟，项目管理绩效改善不可避免地出现了“边际效用递减”现象，公共项目管理实践中出现越来越多的“危机”，项目管理绩效改善研究需要开辟一条全新的途径。

笔者 1996 年追随徐大图教授从天津大学到天津理工大学，创建了公共项目与工程造价研究所（IPPCE）。在徐大图教授英年早逝后，笔者继续从事工程造价和投资控制研究，培育了一支立志于工程造价研究的学术共同体，并在 IPPCE 旗帜下勉力前行，取得了一系列的研究成果。2000 年以后，笔者感受到如果继续在原有范式下进行项目管理或工程造价领域的研究，将永远落后于已将既有范式运用到极致的重点大学同类研究。于是从 2000 年后，笔者一直在寻找独特的研究方式来攻克项目管理与工程造价领域的难题，2004 年笔者率先提出了“项目治理”的概念，这一概念的提出成为项目治理萌芽和发展的分水岭。

国内对公共项目治理的研究起始于对政府投资项目管理中存在的问题产生的体制和机制等深层次原因的关注。山东建筑大学沙凯逊教授在 2004 年年初撰文提出“项目所有权”的概念，在讨论“项目法人缺失”时，指出项目控制权与剩余索取权的不对应业主方产生机会主义行为的深层次原因，进一步指出需要从项目所有权的制度安排上考虑解决业主机会主义行为的治理方案。这一研究提出了建立公共项目治理理论概念模型的一些思维片断。

与此同时，笔者鼓励严玲教授（当时她是天津大学管理学院管理科学与工程专业的博士候选人）以公共项目治理为主题做博士研究，她以敏锐的眼光欣然接受这一选题，并将研究视角界定在国内政府投资项目代建制的绩效改善，开始了漫长而艰苦的研究历程。也正是从 2004 年始，国内对项目治理的研究逐步“升温”。在国内出现了几个研究项目治理的团队并形成了各有侧重的研究领域。笔者所带领的团队早期研究是试图将公司治理引入项目管理中并形成项目治理理论，这受到了国内学者的一些质疑，且应者寥寥，让人颇感举目无亲。直到笔者 2005 年访问英国曼彻斯特大学（原曼城理工学院，UMIST）的项目管理研究所时，受到 Wearn 教授的鼓励，并发现项目治理已在欧洲项目管理实践中得到广泛应用，于是更加坚定把项目治理的研究深入下去的信心。但是笔者所倡导的项目治理与欧洲项目治理有很大的区别，欧洲把项目治理当成管理手段，而笔者和

后来 IPPCE 项目治理团队的项目治理源于经济学的委托代理和激励理论范畴，因此倾向于采用与技术、合同、管理不同的激励手段来改善项目合理绩效；并且因研究长项在政府投资项目，所以 IPPCE 研究团队采用了项目治理范式，研究政府投资项目/公共项目的管理绩效改善。

严玲教授作为国内最早研究项目治理的学者之一，一直致力于项目治理理论构建和实践的验证。在这个艰苦但是充满创造性的研究过程中，她至少解决了项目治理的三大难题。其一，研究对象的适用性问题，即治理要用于产权与控制权分离的项目组织。企业组织非常稳固并且连续，但项目组织却是为了实现一次性工作任务和目标而组成的，并且没有重复性。笔者曾试图用映像理论：即项目业主与承包商若实行伙伴式项目管理，模式则可视为一种传统的组织结构，但严玲教授提出用契约组织来解决这一难题，这一决策解决了“可研究性问题”。其二，严玲教授把项目所有权配置理论用于项目管理模式（或项目交易方式）的分析，得出项目所有权配置所形成的项目治理结构分为政府治理层、项目治理层和项目管理层，成功地抓住了项目管理模式被撼动的支点，解决了项目管理理论的目标性问题。其三，严玲教授发展了公共项目治理理论，提出了治理水平评价的问题，经过大量研究和讨论，笔者把这一研究命题改为治理绩效问题，从而使项目治理成为可评价或可观测的，这样就为学术界和产业界在改善治理绩效的同时改善项目管理绩效。她的这些研究成果构成了公共项目治理理论研究的基础，也推动项目治理理论成为公共项目管理研究领域尤其是绩效改善研究中的重要研究范式和研究方法。

二、公共项目治理与公共项目管理绩效改善

项目管理对公共项目管理绩效改善的积极作用是显而易见的，无论是学术界还是实践中对此早已达成共识，而项目治理对公共项目管理绩效改善的积极作用却是隐性的。我国政府部门对非经营性政府投资项目加快推行代建制（2004年）、制定中央政府投资项目公示制度（2005年）、对招标投标违法行为进行记录并公告（2008年）等，这些制度层面的调整与优化在克服传统政府投资项目管理模式的种种弊端上取得了显著成效；理论界也以改进项目治理或其某一方面来实现公共项目管理绩效的提高。

公共项目治理的目标就是项目绩效的改善，但是理论界与实务界都默认了治理对公共项目管理绩效积极作用的存在而没有予以任何证实。如何通过公共项目治理来改善公共项目管理绩效？为了解决此问题，笔者指导杜亚灵博士在天津大学攻读管理科学与工程博士期间，成功地论证了治理对公共项目管理绩效的机制，打开了治理改善项目绩效的黑箱，使得改善治理就能改善公共项目管理绩效这一重要理论假设得到了证实。至此，公共项目治理理论趋于完善，成为 IP-

PCE 攻克各类公共项目投资控制难题的利器。

当理论固化为研究范式后，就可以开始解一道一道难题了。笔者所带领的项目治理研究团队最大的贡献是把项目治理的目标与公共项目管理绩效改善结合起来，并在代建制制度的建立与完善、公私合作项目投资控制等方面进行了实践，取得了近乎完美的效果：

一是基于治理的政府投资项目代建制制度的完善。国内政府投资项目代建制主要是两种典型的代建模式：企业型代建模式和政府机构集中管理模式。在项目治理研究范式下，研究引入交易费用的分析框架，讨论集中代建模式创新的途径。然后，从治理结构和治理机制两个方面，分别寻找影响交易效率的企业型代建制制度设计的宏观、中观和微观各个层面的关键治理因子：政府部门的职责分工的明确性以及协调机制的畅通性等因素共同构成了宏观层面的关键治理因子，基于声誉激励机制和行业自律机制的代建市场培养是中观层面的关键治理因子，建立在合同风险分担机制基础上的代建人报酬激励机制成为微观层面的关键治理因子。

二是项目治理结构和治理机制研究在工程理论和实践中的深化与运用。IP-PCE 把公共项目治理理论用于天津站综合交通枢纽投资控制、深圳地铁 5 号线等超大型项目投资规划投资控制中，取得了很好的成绩，受到了上述造价单位的好评并获得了一系列荣誉。在天津市对口支援陕西省略阳县地震灾区灾后恢复重建项目的实践中，团队将代建制与 CM (construction management) 模式相结合提出了 CM 型代建制，解决了灾后重建公共项目的建设管理模式问题，可以使灾区重建项目管理工作取得“又快又好”的效果。在深圳地铁 5 号线建造-移交 (build-transfer, BT) 工程建设中，团队按照项目所有权配置的层面不同分为行政管理层、项目契约治理层和项目管理层，重点解决项目契约治理层面风险分担机制对项目投资控制的影响，优化了建造-移交项目契约设计，最终获得了该工程项目管理绩效的提升和项目成功。

这些研究成果表明，公共项目治理理论确实是改善公共项目管理绩效的良策与适用的工具。公共项目治理理论的研究发端于实践中政府投资项目管理存在的若干问题和弊端，笔者的研究团队在试图解决这些问题的过程中觉察到原有理论和方法的局限，从而尝试从制度层面研究项目交易中存在的问题，并在此过程中自发地发展和构建以公共项目契约组织为主要载体的公共项目治理理论。此后，团队的研究继续沿着项目治理结构对项目管理模式创新的影响、项目治理机制对项目绩效改善的深层次作用机理的研究轨迹前进，进一步完善了公共项目治理理论的内容，丰富了公共项目的项目管理绩效及其代理人的激励机制的研究内容。而公共项目治理理论在工程实践中的运用，则论证了该理论体系指导实践的有效性，也使理论本身更趋于成熟。不过需要指出的是，公共项目治理研究领域中的治

理机制与项目绩效改善的实证研究方兴未艾，但更应拓展到公共项目治理绩效度量的实证研究上，使之能够精确化地支持决策和管理。

三、公共项目管理绩效改善之激励途径

我国的政府部门为改善公共项目管理绩效进行了大量改革探索，大多是循着改善监督的主线进行，虽然取得了很好的实践效果，但监管成本急剧上升，监督组织结构日趋复杂。再这样下去，无疑将加大社会管理的总成本，造成社会管理总效率的下降。若改变思路，提供项目治理这种新的范式，必将引导未来的社会管理走向改善激励。建立一种能供各公共项目参与方自我约束、自我激励的制度安排，才能走出旧有范式不能容错的阴影，制造一种有张力的、能容错的新范式。这就是严玲教授近十年研究的主要贡献。

我国推行的代建制是公共项目管理模式的一种制度创新。代建人充当项目建设期政府业主的代理人，在政府业主与代建人之间形成了经济学意义上的委托代理关系，相应地产生了代理问题。但是代建人代理问题的根源可归结为掌握公共项目临时控制权的“代建人”的激励问题。由严玲教授和邓娇娇博士撰写、科学出版社出版的《公共项目代建人激励》一书对上述问题提供了有价值的研究思路和结论。她们从公共项目契约的制度层面入手，考虑项目环境和项目契约组织能提供的限制代建人机会主义行为的激励制度安排，将制度层面的各种激励机制的相关研究有机统一于公共项目治理理论的框架下，从公共项目治理机制的均衡作用出发，构建代建人激励制度。

严玲教授和邓娇娇博士的《公共项目代建人激励》一书，构架完整，逻辑关系分明，研究方法具有创新性，论证系统规范，读者不仅可以从中了解到国内外项目治理理论的缘起和发展，明确国内公共项目治理理论在项目治理理论中的地位和作用，还可以看到作者在治理机制与代建人激励机制整合框架下，围绕代建人激励目标的实现，提供系统化的代建人激励实现的制度安排。由于代建制本身就是一种制度创新并形成了新的治理结构，因此，在既定的治理结构下通过代建项目治理机制的优化来确定代建人激励机制设计的着力点：代建项目契约组织中以项目所有权为主线的责权利配置及其相互作用的内部治理机制，以及以项目市场环境中的竞争合作关系为主线的外部治理机制。公共项目代建人系统化激励机制的构建体现了项目治理机制的均衡作用，因此该书给出了基于项目所有权配置的风险分担机制、基于风险分担的代建人报酬机制、基于声誉的代建人选择机制、基于项目管理绩效改善的代建人问责机制等四条激励路径安排。

如果说，严玲教授的专著《公共项目治理》是理论体系的构建，而这部姊妹篇《公共项目代建人激励》则是理论的应用。这两部专著构成一个完整的体系，

诠释了“顶天立地”的研究路径，是理论研究与实践运用的完美结合。可以想象，这部专著的出版将为从事项目管理及投资控制的广大学界和产业界人士提供良好的管理工具，并产生深远的影响。

尹贻林 博士 教授

天津理工大学公共项目与工程造价研究所 所长

2012年5月

前 言

自 20 世纪 70 年代英国开始推行公共项目私人融资模式以来，公共项目交易方式就越来越倾向于私人部门的参与，而在公共部门和私人部门之间重新配置项目所有权，形成与之匹配的项目治理结构以及均衡的治理机制成为公共项目成功的关键。中国自 2004 年国务院颁发《关于投资体制改革的决定》，提出在政府非经营性政府投资项目中加快推行代建制以来，在 2005 年又颁布了《国务院关于鼓励支持和引导个体私营经济等非公有经济发展的若干意见》等办法，鼓励私人部门进入公用事业和基础设施领域的投资、建设与运营，尝试引入私人部门的管理和运行机制。可以说，国内越来越多的公共项目在建设实施中引入了市场化力量，以期提高政府投资效率，改善公共项目绩效。

国内代建制与国际通行的委托项目管理建设模式类似。公共项目代建人是经招标等方式选择的，充当项目建设期政府业主的代理人，在政府业主与代建人之间形成了经济学意义上的委托代理关系，因此公共项目契约组织中也必然存在代理问题。但是代建人代理问题的产生根源与解决途径却具有特殊性。一方面，代建人接受政府业主的委托，既要实现公共项目的目标，同时，作为市场主体，又要实现代建企业的利润目标。明显地，代建企业的利润目标与公共项目绩效目标往往并不完全一致，甚至冲突；另一方面，代建人经过授权获得了项目建设阶段业主权利，并要承担建设期间相应的责任和风险，但是代建人并不拥有公共项目的剩余索取权，也不是最终风险的承担者。这两方面的原因使得公共项目契约组织中委托人和代建人之间产生了代理型治理问题。代建人代理问题的解决无非也是激励和监督两条途径，然而监督多是事后的，因而代建项目交易方式的治理制度的重点是围绕项目契约组织中的代建人激励机制来安排。国外文献尤其是公私合作项目中提供的对私人部门的激励主要从风险分担、激励合同、项目治理等制度层面展开。本书对公共项目代建人激励亦是从公共项目契约的制度层面入手，考虑项目环境和项目契约组织能提供的限制代建人机会主义行为的激励制度安排。

本书在全面梳理国内外公共项目代理人激励研究现状的基础上，选择了公共项目治理的研究视角，将代建人激励问题纳入公共项目治理理论的研究范畴。本书的研究逻辑是：公共项目的本质是具有社会性和经济性的契约组织，尽管不同的项目交易方式可以采用不同的治理结构，但公共项目治理的最终目标是统一的，即以项目管理绩效改善直至项目价值增值为治理目标，以治理结构和治理机制的优化作为减少公共项目契约组织内部各利益相关者之间因利益诉求不一致而

导致的各种利益冲突的治理途径。本书认为代建制本身就是一种公共项目交易方式的制度创新并形成了新的项目治理结构,因此,本书的重点是在既定的代建项目治理结构下通过项目治理机制的优化来解决代建人的代理型治理问题,即代建人激励不足的问题。将代建项目治理机制与代建人激励目标整合,形成四条系统化的代建人激励路径,提供代建人激励目标实现的制度安排。

本书将公共项目代建人激励问题置于公共项目治理框架下,将公共项目代建人激励问题转化为代建项目治理机制的优化,甚至代建人的有效激励机制本身就是治理机制优化过程的结果,是治理机制的核心内容。研究具有以下几个特色:

(1) 将制度层面上的各种激励机制的相关研究有机地统一于公共项目治理理论的框架下。通过问卷和实证研究方法,探讨代建项目关键治理因子以及代建人的项目所有权配置与风险分担、风险分担与代建服务报酬、选择与声誉、项目管理绩效改善与绩效问责等关键治理因子之间的内在关系及其相互间的影响机理,将各种激励机制融合为高度统一的有机体,构建基于公共项目治理理论的系统化的公共项目代建人激励理论研究框架。

(2) 为实现项目契约组织内部权责利的高度统一,从项目所有权配置和风险分担的角度设计风险分担机制和报酬机制。在探讨项目所有权配置与风险分担的交互作用的基础上,整合风险分担的事前激励和事后治理,构建代建项目风险分担的整体概念框架。对代建人的报酬突破报酬机制的成本约束,在考虑代建人风险偏好及其与政府之间风险分担的基础上设计代建人报酬激励机制。

(3) 为实现公共项目临时性契约组织中交易各方之间的一种相互依存的资产与能力的合作关系的建立,代建人的选择与激励成为关键。然而,由于项目契约组织中的不确定性,招标选择代建人需要引入声誉机制降低交易成本,基于此,本书通过深入分析代建人声誉的构成要素及驱动要素之间的相互关系,构建代建人声誉测量的概念模型,并通过实证研究建立代建人的声誉测量指标体系。在此基础上,以代建人的声誉识别为起点,构建与完善了基于声誉的代建人招标选择机制。

(4) 尽管公共项目契约依据代建方能力约定了风险分担,依据代建方努力水平约定了激励相容,但在不完备契约条件下,代建方仍可能为逐利而冒道德风险,做成不利于委托人的项目管理行为,导致项目绩效差异,因此,本书拓展公共项目的治理-管理-绩效的 GMP 治理框架,形成双向反馈模式。在此基础上构建了以代建人项目管理绩效改善为激励目标的代建人绩效问责机制,以代建人绩效问责标准和问责程序来约束代建人项目管理行为,从而增进政府委托人的效用。

需要指出的是,本书采用的公共项目治理研究范式属于项目治理中企业间(inter-firm)项目治理的范畴,比较适合分析大型建设项目和公私合作项目一类项目契约组织,治理结构的创新和治理机制的优化是追求这类项目善治目标的实现途径。尤其值得注意的是,大型公共项目的社会属性已经越来越明显,在社会

学视角下研究公共项目治理结构和机制是未来研究的重点和热点。

本书由严玲教授统筹策划、组织研究和撰写,由严玲、邓娇娇编著,其中天津商业大学严敏博士编写了第二章的第二节、第三章以及第五章,天津理工大学吴绍艳副教授编写了第七章。本书在研究及写作过程中得到了很多人的帮助,包括天津大学的张水波教授、陈通教授,山东建筑大学的沙凯逊教授,在书稿初稿形成后他们为本书的修改与完善提供了宝贵意见。还要感谢国家发展和改革委员会重大项目稽查特派员办公室的周国栋、海口市政府投资项目管理中心李华为本课题的开展提供了调研机会,获取了相关数据。我的研究生贾丽霞、高海超、刘媛媛、杨艳荣参与了本书部分章节的研究和写作,并和闫金芹、贺星红、戴安娜、崔健等一起参与了本书基础资料的收集、整理、图表文字编辑、书稿校读等大量工作。本书也是天津理工大学公共项目与工程造价研究所的博士研究生、硕士研究生,如邓娇娇、雷春艳、严敏、王文超、韩洁、赵华、杜绍玲、王垚、邢冉、徐晋、杨苓刚、胡杰、杜亚灵、白俊峰、尹琳琳等多位同学在本领域持续不断努力成果。作者参考了国内外相关专家的论文、著作,并作为主要参考文献列入本书之中,其中直接引用的内容也在文中进行了标注,在此对他们表示衷心的感谢。最后,特别感谢天津理工大学尹贻林教授对本书编写工作的鼓励与支持。在遇到困难的时候,他一直鼓励我们,并且多次召开研讨会对一些关键问题和难点进行讨论,高屋建瓴地指出努力方向。书中很多思想和观点也是在他本人和其团队多年研究成果的基础上发展而来的。

本书的研究及编写是在国家自然科学基金项目“基于项目治理的政府投资项目代建人激励机制研究”(项目编号:70872084)基础上完成的,历时四年多。但若以本团队1999年开始涉足国内公共项目管理领域的研究和改革实践而论,已是十年有余,这期间尹贻林教授本人及其带领的研究团队逐渐以项目治理作为公共项目管理的研究范式,并以公共项目管理绩效改善作为其中的主攻方向。在此领域,研究团队自2007年以来已经连续获得五项国家自然科学基金资助。大家紧密围绕公共项目管理绩效改善的核心内容,从理论构建到研究方法的完善,不断修正和补充公共项目管理研究的治理范式。本书则选择了将公共项目治理机制与激励机制的整合作为公共项目管理绩效改善研究的切入点,所构建的公共项目代建人激励机制严格意义上讲也是公共项目的治理机制之一。

科学研究是无止境的,也是在理论应用和解决实践问题的检验中不断发展和向前推进的。因此本书难免存在不足之处,欢迎读者批评指正,可致电邮箱lingyantj@163.com。在此表示感谢。

严玲 博士、教授

天津理工大学公共项目与工程造价研究所

2011年12月25日

目 录

代序：提高公共项目管理绩效的新范式

前言

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 公共项目代建人激励问题的提出	15
第三节 公共项目代建人激励问题研究现状	27
第四节 研究目标及主要内容	34
本章小结	45
第二章 公共项目代建人激励的理论基础：项目治理的文献综述	46
第一节 项目治理理论的产生与发展	46
第二节 公共项目的交易方式及治理	61
第三节 公共项目治理与代建人激励	74
本章小结	84
第三章 公共项目代建人激励的研究设计：代建项目治理的优化	85
第一节 代建项目治理结构的形成及演变机理	85
第二节 代建项目治理的影响因素及评价	100
第三节 公共项目代建人系统化激励体系的构建	111
本章小结	123
第四章 激励的有效供给之一：基于项目所有权的代建人风险分担机制	124
第一节 风险分担概述	124
第二节 代建项目治理下的项目所有权配置与风险分担	141
第三节 代建项目的事前风险分担	159
第四节 代建项目的事后风险再分担	171
第五节 代建合同风险分担的效率问题	179
本章小结	186
第五章 激励的有效供给之二：基于风险分担的代建人报酬机制	188
第一节 委托代理理论下的代建管理服务取费	188
第二节 基于风险分担的代建管理服务取费	197
第三节 代建管理服务取费模型中的固定报酬方案	206
第四节 代建管理服务取费模型中的风险报酬方案	219

第五节 代建合同报酬激励方案的优化·····	229
本章小结·····	241
第六章 激励的有效供给之三：基于声誉的代建人选择机制·····	242
第一节 代建人选择与代建人激励·····	242
第二节 代建人声誉及其激励效应·····	256
第三节 基于结构方程的代建人声誉测量模型构建·····	274
第四节 代建人名录的声誉效应及其管理·····	298
第五节 基于代建人声誉的招标选择机制·····	308
本章小结·····	317
第七章 激励的有效供给之四：基于项目管理绩效改善的代建人问责机制 ·····	319
第一节 代建项目管理绩效的评价·····	319
第二节 代建项目管理绩效的改善·····	330
第三节 双向 GMP 治理框架下代建人绩效问责模型的构建 ·····	344
第四节 代建人绩效问责的过程绩效标准构建·····	354
第五节 代建人绩效问责机制·····	366
本章小结·····	375
参考文献·····	376
附录 代建项目过程绩效评价指标·····	391
后记·····	399

第一章 绪 论

第一节 研究背景

一、公共项目及其项目管理现状

(一) 公共项目的概念

1. 公共项目的界定

从项目所产生的社会效益和满足需求的角度，可以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影响为依据而界定的。私人项目是个人或组织为了满足其需求而进行的项目投资，其产出具有明显的排他性和竞争性（李南，2009），政府除环保、劳保、安全等方面外，其他方面基本不予干预。

公共项目在国际上是一个被普遍接受并采用的概念，只是不同国家对公共项目的称谓有所不同。例如，英国往往将公共项目称为“政府项目”，新加坡称之为“公共部门项目”，日本和中国香港则直接称之为“公共项目”或“公共工程”。在我国，由于在工程项目的分类方式上不同于公共项目在国外通行的划分依据，尚未形成一个能够得到普遍认可的公共项目的概念（王卓甫和简迎辉，2006）。国内已有诸多学者对公共项目的概念进行界定，包括以下几种代表性观点，见表 1-1。

表 1-1 国内学者对公共项目的代表性观点

学者（机构）	依据	主要观点
刘汉屏和 刘锡田（2002）	投资主体的利益取向	公共和私人的根本区别不是政府和私营部门的区别，乃是追求公共利益与追求个人利益的区别；公共项目不等于政府投资项目，公共项目也不排斥私人资金参与，但即使是利用私人资金兴建的公共项目也不能看作是私人项目，因为公共项目具有其社会公益性
高喜珍（2009）	投资主体及项目产出的性质	公共项目是由公共部门投资建设的，以提供公共产品、公共服务为主要目的的固定资产建设项目

续表

学者（机构）	依据	主要观点
齐中英和 朱彬（2004）	公共物品理论：产 品的排他性	根据项目向社会提供社会物品（或服务）的类别来区分公共项目和私人项目，包括纯公共物品和准公共物品。当然，公共性是一个连续的区间，公共物品和私人物品不存在泾渭分明的边界，因此公共物品的边界也是不固定的
国家发展和 改革委员会 和建设部 （2006）	项目的产出属性	公共项目是指为满足社会公众需要，生产或提供公共物品（包括服务）的项目，公共项目不以追求利益为目标，其中包括本身就没有经营活动、没有收益的项目，如城市道路、路灯、公共绿化、航道疏浚、水利灌溉渠道、植树造林等项目，这类项目的投资一般由政府安排，营运资金也由政府支出
朱衍强和 郑方辉（2009）	一般项目的性质与 项目的产出	公共项目是指各种提供公共物品或服务的一次性和独特性的任务，是提供公共物品或服务的途径与载体，其产出品就是公共物品或服务

可见，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入手，考察公共项目的投资主体和项目产出的属性。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。上述定义的本意都在于阐明公共项目区别于其他项目的内核，或者是投资主体的差异，抑或是项目产出的差异。

公共项目由公共和项目两个元概念组成，其中项目作为项目管理理论研究的主要对象，项目管理学已经做出了非常充分的阐释，无须赘述。而“公共”可以从经济学、政治学和社会学等不同学科视角加以阐释，是在公共项目概念中最易引发争议，也是最难解释的。因此，对公共项目概念的把握应该回归其元概念——公共之上。

新公共行政运动的发起人乔治·弗雷德里克森（2003）综合性地总结了有关公共的五种观点：①公共是利益集团（多元主义观点）。利益集团就是各种具有相同利益追求的人聚集而形成的群体。②公共是理性选择者（公共选择的观点）。多元主义以利益集团为核心，而公共选择理论以个人主义为基础，强调公共利益就是社会全部个人利益的总和。③公共是被代表者（立法的观点）。规范意义上的代议制政府模式就是将公众作为被代表者，而代表者将公众利益的实现作为其目标和己任，整个政府的运行就是以这种代表方式为基础和核心。因此，从这个意义上说，被代表者就是公共。④公共是顾客（服务提供的观点）。新公共管理运动进一步将市场运行的机制导入政府管理中，并且其所强调的市场更接近于传

统意义上的规范市场；另外还强调将政府与公众之间的关系定位在服务供给者和需求者之关系上。那么，这里作为顾客的需求者就变成了公共的化身。^⑤公共是公民。公民精神强调公民对共同事务的直接参与，它无须中间环节，形成一种公民间的对话和共同参与的机制。在这里，每一个公民及其整体就构成了公共的概念。

国内也有学者对公共性的内涵进行了总结（王乐夫和陈千金，2003），指出在伦理价值层面上：①公共性必须体现公共部门活动的公正和正义；②在公共权力的运用上，公共性要体现人民主权和政府行为的合法性；③在公共部门运作过程中，公共性体现为公开与参与；④在利益方向上，公共性表明公共利益是公共部门一切活动的最终目的，必须克服私人部门利益的缺陷；⑤在理念表达上，公共性是一种理性与道德，它支持公民社会及其公共舆论的监督作用。

显然，公共有着极为丰富和多元的价值内涵，使得公共体现出多重的学科指向和价值标准。基于上述公共与公共性内涵的概括，我们认为公共项目中的公共包括以下含义：第一，强调价值取向的公共性。由于人类活动有公私之分，其价值取向相应应有公共利益和私人利益之别。公共项目应着眼于公众的共同利益和社会的根本利益。第二，强调目标的公共性。从根源上，利益要求源于需求，公共项目的公共利益取向源于社会成员的公共需求。当公共需求被察觉后，会进入相关利益主体的需求结构，然后在设定目标的过程中，人们会依照情景条件进行价值判断，确定是公共的还是私人的。第三，强调公众的参与性与项目活动的公开性。公众的参与主要体现为公众对公共项目决策的影响，对项目建设过程的监督等；项目活动的公开性说明公共项目投资、建设、管理、运营的全过程可以为相关部门、机构、公众所了解，可以接受检查和监督。

由此，可以认为公共项目的内涵是指为了满足社会公共需求，以提供^①公共品或公共服务为目标的项目。这是最广泛意义上的公共项目，如果考虑到投资主体的差异，公共项目包括政府投资的公共项目和非政府投资的公共项目。本书定位于从公共部门（政府）提供公共品的角度进行研究，因此，采用狭义的公共项目概念，即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。

2. 公共项目与政府投资项目的区别

在我国，更加通行的与公共项目的性质、目的相同或相近的概念最早是由财

^① 在公共领域，提供和生产的区分是相当重要的。提供是指通过集体机制对公共品的提供者、数量与质量、生产与融资方式、管制方式等问题做出决策；而生产则是将投入变成产出的过程，既包括制造产品也包括提供服务。

政部在 1999 年提出的政府投资项目，它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（财政部投资评审中心，2000）。这一概念的形成和提出与投资体制和市场经济体制的建立有关，主要依据项目的资金来源进行界定。

纵观我国经济体制的发展历程，在计划经济时期，政府是公共项目唯一的投资主体，同时政府不仅进行公共项目的投资，还进行一些非公共项目的投资，政府投资项目的范围自然远大于公共项目。在向社会主义市场经济体制转变的过程中，政府投资的范围进行了必要的结构调整，但政府投资不是从所有竞争性行业中完全退出，仍要进行一些关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域的投资。因此，即使在社会主义市场经济条件下，我国政府投资范围中仍包含公共项目和非公共项目（王红岩，2007）。近年来随着市场经济体制改革的深化，建造-移交（built-transfer, BT）、建造运营移交（built-operation-transfer, BOT）等非政府投融资公共项目管理模式在我国得到应用和发展，由私人资金发起或参与的，传统上应由政府投资的项目逐渐增多。由此可见，政府投资项目是一个历史范畴，其外延随着我国经济体制的改革和发展而相对缩小，已无法涵盖公共项目的含义，即公共项目已溢出政府投资项目的范畴之外（图 1-1）。

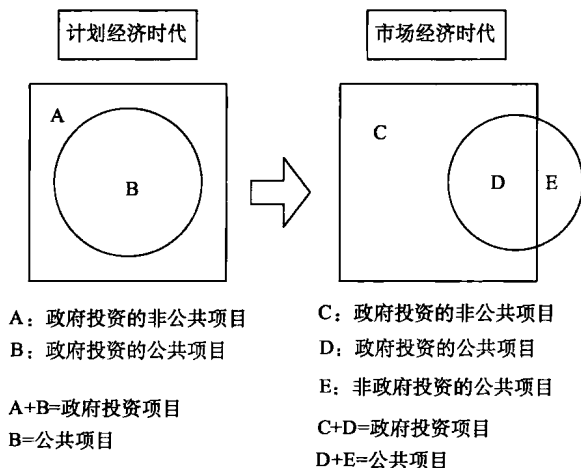


图 1-1 政府投资项目与公共项目范畴的变化

虽然我国公共项目的投资与管理已经打破了政府提供与生产一体的供给模式，但政府对公共项目的主导作用毋庸置疑。公共项目的基本特征决定了政府依然是公共项目的重要投资主体和提供主体，即便是由私人参与投资和管理的公共