



深圳大学学术著作出版基金资助
Subsidized by Shenzhen University Foundation for the Production of Scholarly Monographs

委托人“理性”对激励约束机制的冲击 ——政府投资工程代建制改革困境研究

WEITUOREN LIXING DUI JILI YUESHU JIZHI DE CHONGJI
ZHENGFU TOUZI GONGCHENG DAIJIANZHI GAIGE KUNJING YANJIU

崔宏轶 著



中山大學出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS



深圳大学学术著作出版基金资助
Subsidized by Shenzhen University Foundation for the Production of Scholarly Monographs

委托人“理性”对激励约束机制的冲击

——政府投资工程代建制改革困境研究

WEITUOREN LIXING DUI JILI YUESHU JIZHI DE CHONGJI
ZHENGFU TOUZI GONGCHENG DAJIANZHI GAIGE KUNJING YANJIU

崔宏轶 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

• 广州 •

版权所有 翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

委托人“理性”对激励约束机制的冲击:政府投资工程代建制改革困境研究/崔宏轶著. —广州:中山大学出版社, 2014. 9

ISBN 978 - 7 - 306 - 05021 - 2

I. ①委… II. ①崔… III. ①政府投资—基本建设项目—项目管理—研究—中国 IV. ①F284

中国版本图书馆(CIP)数据核字(2014)第213577号



出版人: 徐 劲

策划编辑: 李海东

责任编辑: 李海东

封面设计: 曾 斌

责任校对: 何 凡

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

编辑部电话 (020) 84111996, 84113349, 84110779

发行部电话 (020) 84111998, 84111160

地 址: 广州市新港西路135号

邮 编: 510275 传真: (020) 84036565

印 刷 者: 广州中大印刷有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.25 印张 250 千字

版次印次: 2014年9月第1版 2014年9月第1次印刷

定 价: 36.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发印部联系调换

序

政府投资工程建设领域的效率与廉洁在某种意义上直接反映一国政府的行政能力高低，而我国政府投资工程存在的管理混乱与贪渎腐败，一直招致各界诟病不已，上下都希望能有雷霆手段加以遏制。

从制度建设角度来讲，我国最系统的举措就是引进和推行代建制改革。但令人失望的是，相关领域的乱象却颇有愈演愈烈之势。工程管理及建筑经济等专业领域研究代建制的较多，崔宏轶希望从更广的角度来考察代建制的失效问题，即代建制实施的广义行政环境，旨在回答国外行之有效的这一管理工具，为什么进入中国就遭遇“淮北为枳”这样一个问题。

国际上行之有效的改革措施和管理工具在中国特殊环境中的适应性是一个值得探讨的重大问题。政府投资工程管理的市场化在我国陷入困境绝不是孤例，在医疗、教育等改革领域都可观察到类似的变形扭曲现象。有人断言，代建制实施中表现出的市场失灵问题比政府失灵更严重，认为政府投资工程建设市场化方向不适合中国，代建制的市场化尝试应为目前的混乱负责。通过还原代建制施行中政府与市场的真实关系，崔宏轶力图厘清问题的根源。他的研究表明，代建制运行中的问题不是市场化机制本身所致，更多的是政府职能转变不到位、契约管理能力不高、官僚腐败控制不力等问题所致。市场化并不等于政府放弃责任，相反，应从加强政府维护市场的责任入手，尽快优化代建制中政府的职权架构、强化对市场主体的监管、促进政府与市场的伙伴关系才是政府投资工程建设领域改革的正确思路。

政府投资工程领域的问题所涉极广，代建制管理中的种种问



题，可能与具有发包权的各级官僚不受约束的自利行为相关，因此，改变现状可能还要从如何约束政府权力等政治问题入手，但这显然超出了本书的论述范围。所以，本书在最后政策建议部分略显薄弱，但对问题根源锚定的准确性、论证的逻辑性以及论据的充足性都给人留下深刻印象。本书的探讨，不仅对于代建制，也对于目前国内类似的其他市场化改革领域具有借鉴意义。是为序。

周志忍

北京大学政府管理学院教授、博士生导师

2014年5月于北京

前言

政府投资或主导的大型工程建设不仅是凯恩斯主义拉动经济复苏时才采取的应急措施，也是各国促进国家经济繁荣和提升人民生活品质的关键一环。在世界各国，一方面，政府投资工程占据着社会总投资相当大的比重，对经济发展起着巨大的推动作用；另一方面，毋庸讳言，政府投资工程往往又和黑箱操作、预算失控、工期延滞等负面词汇联系在一起，中外皆然，当然，国内政府投资工程领域被揭发出来的腐败乱象更触目惊心。对此领域，学者从政府投资管理、公共采购等角度研究较多。笔者更关心政府投资工程管理本身的制度健全完善问题，以为此并不是一个纯粹工程管理问题，而是一个政府管理能力高低的问题。笔者以政府投资工程领域最重要的制度构建——“代建制改革”为研究对象，来考察一项引入的先进举措是如何在我国特定的行政环境中变异、失真乃至最后失效，并追根溯源，解读问题本质，提出未来改革方向。

代建制，简单来讲，即通过公开招投标等方式选出专业化的机构来建设政府投资工程，并由其严格控制政府投资工程的投资、质量及工期，完工验收后再交付使用单位。从理念上来讲，其既符合国际通行规则，又利于政府职能的转变。因此推行之初，它被赋予了提高效率、遏制腐败等诸多期望。

即使不算 20 世纪 90 年代初厦门等地的零星试点，从 2004 年的国务院文件鼓励各地“加快实行”算起，代建制至今也有近 10 年的实践探索，应该早已“修成正果”。但到目前为止，在投资控制、质量控制和工期控制三个主要绩效指标上，代建制并没有给政府投资工程领域带来多大改善；相关领域的腐败现象有失控之势，“代建权”成了新的寻租对象，社会评价非常差。而且，更吊诡的是，代建制试运行这么多年，并没有形成稳定统一的操作模式，各地模式几无共性可言，在组织架构、职能分配等方面很多地方完全就是相反的。简而言之，代建制总体陷入“成效不佳，方向不明”的窘境。

笔者正是从代建制改革遭遇困境这一现实主题切入对政府投资管理



研究的。符合服务外包、职能分离等诸多先进理念的代建制改革为什么在政府投资工程建设领域效果不彰呢？代建制改革仅仅是将政府投资工程的管理业务外包给市场就万事大吉了吗，政府还需要做什么？仅有市场压力，代建人就会忠实履行自己的义务吗？代建制改革的新格局中，各方有哪些利益诉求，尤其是在缺乏有效的约束机制情况下，政府部门和官僚的不当利益对代建制改革产生了哪些扭曲？造成目前代建制改革困境的深层次原因究竟有哪些？代建制改革是否还要继续？如果要继续的话，目前应该选择哪种模式？进一步，究竟如何改善和治理目前的代建市场无序、腐败滋生和监管缺失等乱象？本书希望对以上问题进行有益探索。

本书采取逐层归因的方法，依托委托代理理论，对实施代建制改革以来所推行的内外激励约束措施均陷入空转失效境地的成因深入探究。笔者认为当前代建制失效的主因还不仅是“代理人（专业建设管理机构）”拥有信息优势所致，更根本的原因是“委托人（政府官僚）”的自利行为不受控制而使整个“委托代理链条”从顶端发生扭曲。本书层层推进，首先阐释了代建制的核心问题——代建人的逆向选择以及道德风险，并对委托代理理论框架下“代建问题”的解决之道——对代建人的激励相容约束机制进行了梳理；然后对现实中各种激励措施失效背后的政府管理不当因素进行了探究；再进一步从官僚追求自身利益最大化角度对代建管理混乱的深层动因给予解释；最后尝试提出有效抑制各方投机行为的政策建议。

从实践意义来讲，本书对代建制试行以来各地出台的相关政策及政策效果，做了较为全面的梳理和对比；并以此为经验基础，从信息不对称、政府管理能力和理性经济人等多个角度去解读代建制困境的根源所在；对代建制中诸如权责分配混乱、激励约束机制失败以及腐败行为失控等突出问题做了系统的探讨。因为只有准确锚定问题的真实根源，才能出台有针对性的优化政策，因此，本书研究对于今后实践层面政府投资工程管理相关政策的优化具有重要的现实意义。

从理论意义来讲，由于代建制是将政府投资工程的建设交与专业的工程服务公司进行管理，类似于投资人将公司交与经理进行管理，因此从委托代理角度对代建制进行研究的成果颇为丰富，一般都从如何约束代建人行为入手，为代建制改革提出了对策建议。而笔者认为，虽然委托代理分析框架已较为成熟，被广泛运用到各类经济关系中，如税收、就业、货币政策等，但将委托代理理论从公司治理引入代建制这类政府治理领域时，起码应该注意两个问题：一是委托代理框架下设计的激励约束机制需要委托人具有较高的

市场管理技巧去实现,而代建制中作为委托人的政府,其行为逻辑、治理方式与市场中的投资人大相径庭,尤其是考虑到转型中的中国,行政理念与市场治理能力都比较滞后,因此在探寻代建制执行困境的根源时,需要重视现实环境约束问题。二是经典委托代理模型里面将代理人预设为拥有私人信息,相对于委托人有信息优势,因此较多地考察代理人的机会主义。而在代建制中,政府兼具投资者、监督者等多重角色,拥有代建人所不具备的重要信息,并且具有较为复杂的内部利益冲突,这都超出了经典委托代理理论对委托人性质的假设。更重要的是政府委托人的“强势”可能比代建人的机会主义对代建制的影响更恶劣。基于此,笔者希望借鉴公共选择学派将“经济人”引入公共管理学的方法,通过深入剖析政府委托人(官僚)的“理性”行为,来丰富委托代理理论在代建制中的应用,使其更贴近现实,具有一定的理论意义。

总之,笔者以委托代理理论为基础,以分析各主体的“理性”动机为主线,较好地揭示了代建制面临如此困境的真实根源所在。

全书共七章,主要内容如下:

第1章,绪论。主要任务是提出问题,厘清相关概念,锁定研究对象,揭示此项研究的理论与实务之重要性,并进行系统性的文献回顾和综述,在此基础上设计全文的技术路线,指出此项研究预期的创新点以及难点。

第2章,政府投资工程管理的国际先进经验介绍。通过对美国、英国、日本、德国、新加坡、中国香港等国家和地区政府投资工程管理体系和方法的比较和分析,来展示成功的政府投资工程管理体系所具有的共性。

第3章,我国政府投资工程代建制的发展历程及当前困境。本章首先阐述了政府投资工程的基本概念及特点,然后对代建制改革前的我国政府投资工程管理体系进行了回顾,接着讲述了代建制发展的历程以及代建制的相对优势。然后对深圳、上海、北京与重庆的典型经验进行了详细的比较分析,并指出代建制目前已陷入困境:代建人投机行为严重、相关领域腐败丛生以及改革没有方向。

第4章,委托代理视角下代建制的代理问题及解决思路。本章以经典委托代理模型为基础,首先对代建制中的委托代理关系进行了梳理,然后对代建合同签订前后的逆向选择与道德风险成因进行了深入剖析。最后对解决代建制中代理问题的内外激励机制进行了梳理。

第5章,代理问题治理:激励约束机制失效与原因初探。本章分别对报酬激励约束机制、风险激励约束机制、声誉激励约束机制以及市场选择激励



约束机制在实践过程中所遇到的问题进行剖析，并对这些激励措施失效背后的政府管理原因进行了探究。

第6章，官僚“理性”：政府对代建人激励失效的深层动因。本章对代建制中官僚实现利益最大化的三种途径——利用既有的权力寻租、与代建人合谋和借助利益部门化，进行了详细的阐释，希望能够清晰阐释官僚自利性不被有效控制对代建制运行的扭曲及其严重危害性。

第7章，代建制改革困局的破解之策。本章尝试提出改变代建制改革窘境的总体思路与具体应对之策，认为只有优化顶层设计，一方面提高官僚违规成本，另一方面提高政府市场管理能力，才能真正发挥代建制的优势。

要说明的是，作为行政管理学者，笔者对于引入中国特殊环境中的各种改革措施的“适应性问题”怀有浓厚兴趣。政府投资工程管理的市场化努力为我国现实行政环境所累而陷入困境，这绝不是一个孤例，在医疗、教育等改革领域都可观察到这种政策扭曲现象。在代建制陷入实施成效不佳的困境后，有人提出代建制实施后市场失灵引起的问题比政府失灵更严重，认为政府投资工程建设市场化管理方向不适合中国，代建制的市场化尝试应为目前的混乱负责。本书通过还原代建制施行中政府与市场的真实关系，来厘清问题的所在。认为代建制运行中的问题不是市场化机制本身导致的，而更多地是政府职能转变不足、契约管理能力不高、官僚腐败控制不力等行政管理问题导致的。市场化并不等于政府放弃责任，相反，应从加强政府维护市场的责任入手，尽快优化代建制中政府的职权架构、强化对政府官僚的监管、促进政府与市场的伙伴关系才是政府投资工程建设领域改革的正确思路。本书的探讨，不仅对于代建制，也对于目前国内类似的其他市场化改革领域具有借鉴意义。

本书可能的贡献：

(1) 从政府管理的角度对代建制绩效不佳的现实原因进行了探究。代建人信息优势所引起的“代理问题”并不足以全面解释目前代建制所面临的困境，政府职能转变不足、对市场理念理解偏差和管理能力欠缺等原因才是代建人激励失效、投机行为泛滥的现实根源。

(2) 基于理性经济人视角探寻代建制中政府管理失当的深层根源。经典委托代理理论较侧重于讨论代理人的投机行为，而对委托人的投机行为关注较少。由于转型期的中国对官僚的约束不力，官僚在利益最大化的驱动下，为获得租金而不愿放弃权力，导致政府职能转变艰难；与代建人形成合谋，以至于代建制中的监管制度失效；官僚利益依托于部门扩张实现，以至

于代建管理模式混乱而不统一。最终代建制被官僚任意曲解，成为谋财生利和推卸责任的工具。

(3) 冀望能对代建制的进一步优化提供一些启示和建议。借助对代建制面临困境真实根源的挖掘，为代建制的下一步改进提供有针对性的建议。

目 录

第1章 绪 论	1
1.1 问题的提出与研究意义	1
1.1.1 问题的提出	1
1.1.2 研究对象	3
1.1.3 研究意义	5
1.2 现有研究综述与评价	7
1.2.1 国内政府投资工程建设管理体制改革的 ——代建制	7
1.2.2 关于政府投资工程建设各环节中问题的研究	10
1.2.3 关于代建制的委托代理问题	12
1.3 研究的理论基础	16
1.3.1 委托代理理论	17
1.3.2 理性经济人假设	18
第2章 政府投资工程管理的国际先进经验介绍	22
2.1 美国政府投资工程管理概述	22
2.1.1 美国的相关法律法规体系及管理组织架构	23
2.1.2 美国政府投资工程一般管理流程	24
2.1.3 美国政府投资工程管理一些关键环节的原则	24
2.1.4 注重公众参与和中介咨询	27
2.2 英国政府投资工程管理概述	27
2.2.1 英国的相关法律法规体系及管理组织架构	27
2.2.2 英国政府投资工程模式的发展	28
2.2.3 英国政府投资工程管理重要环节简介	29
2.3 日本政府投资工程管理概述	30
2.3.1 日本的相关法律法规体系及管理组织架构	30



2.3.2	日本政府投资工程建设管理原则和具体办法	31
2.4	德国政府投资工程管理概述	33
2.4.1	德国的相关法律法规体系及管理组织架构	33
2.4.2	德国政府投资工程管理主要程序介绍	35
2.4.3	德国政府投资工程的内外部监管	36
2.5	新加坡政府投资工程管理概述	38
2.5.1	新加坡的相关法律法规及管理组织体系	38
2.5.2	新加坡政府投资工程管理重要环节简介	40
2.5.3	新加坡政府投资工程的监督体系	41
2.6	中国香港特区政府投资工程管理概述	41
2.6.1	香港工务局的主要职能及架构	41
2.6.2	香港政府投资工程建设主要程序	42
2.6.3	香港政府投资工程项目管理	43
2.7	各国和地区成功经验的共性所在	44
第3章	我国政府投资工程代建制的发展历程及当前困境	47
3.1	实施代建制前的传统政府投资工程管理模式	47
3.1.1	传统政府投资工程管理模式	47
3.1.2	传统模式存在的问题	49
3.2	代建制的发展历程及相对优势	52
3.2.1	代建制的发展历程	52
3.2.2	代建制相对于传统模式的优势	54
3.3	代建制的地方实践模式比较	56
3.3.1	深圳、上海、北京与重庆的典型经验	57
3.3.2	地方代建模式的比较	65
3.4	代建制改革困境	69
3.4.1	代建领域投机行为泛滥	69
3.4.2	政府投资工程领域腐败难以禁止	71
3.4.3	对代建制的批评	73
第4章	委托代理视角下代建制的代理问题及解决思路	75
4.1	代建制的核心——委托代理关系及契约管理过程阐释	75

4.1.1	政府业主与代建人的委托关系	75
4.1.2	政府对代建人委托代理的契约管理过程	76
4.1.3	代理问题的理论说明	77
4.2	代建合同签订前的逆向选择问题	79
4.2.1	代建人选择阶段的投机行为——以围标为例	79
4.2.2	委托代理理论视角下对招投标环节代建人投机行为的 原因解析	82
4.2.3	逆向选择难题下的公开招投标失效	83
4.3	代建合同签订后的代建人道德风险	85
4.3.1	代建合同执行阶段的投机行为——以转包为例	86
4.3.2	委托代理理论视角下对合同执行中代建人投机行为的 原因解析	89
4.3.3	道德风险难题下的代建合同约定失效	92
4.4	委托代理理论框架下对代建制的治理思路——代建人激励	95
4.4.1	代理问题治理对策——激励相容约束机制的梳理	96
4.4.2	我国已实施的主要代建人激励措施	99
第5章	代理问题治理：激励约束机制失效与原因初探	101
5.1	报酬激励约束失效——代建费偏低问题	101
5.1.1	代建费用构成及收取方式	101
5.1.2	我国代建费用整体偏低的现状	103
5.1.3	代建费激励不足的政府管理根源	107
5.1.4	小结	109
5.2	风险激励约束失效——分担不合理问题	109
5.2.1	风险分担机制及工程担保制度	110
5.2.2	我国工程担保制度实施中的风险分担不合理之现状	112
5.2.3	风险机制运转不成熟的政府管理根源	118
5.3	声誉激励约束失效——虚置空转问题	121
5.3.1	代建人绩效考评与分级制度介绍	121
5.3.2	代建人绩效考评与分级制度的虚置空转现状	123
5.3.3	代建人绩效考评体系难以建立实施的政府管理根源	125
5.4	市场选择激励约束失效——准入制度混乱问题	126



5.4.1	市场选择机制及资质管理介绍	126
5.4.2	代建人市场准入制度的现状及问题	128
5.4.3	代建人市场准入机制不完善的政府管理根源	130
5.5	激励约束机制总体失效的行政环境制约	132
5.5.1	政府职能转换不到位导致对代建人干预过度	132
5.5.2	政府内部管理机制混乱导致代建人无所适从	135
5.5.3	政府对代建人的监管无力	137
第6章	官僚“理性”：政府对代建人激励失效的深层动因	140
6.1	政府委托人的“理性”分析	141
6.1.1	理性经济人视角下政府的利益结构	141
6.1.2	多层委托代理链条下的公共利益实现难题	142
6.1.3	政府投资工程建设领域的官僚利益扩张冲动	144
6.2	代建制下政府官僚利益最大化策略之一——寻租	146
6.2.1	代建制中官僚主动寻租的诱因	146
6.2.2	代建制下的寻租行为	148
6.2.3	寻租行为对代建制的负面影响	151
6.3	代建制下政府官僚利益最大化策略之二——合谋	154
6.3.1	合谋及其对官僚利益最大化的作用	154
6.3.2	代建制中合谋的形成及其表现	157
6.3.3	合谋行为对代建制的危害	159
6.4	代建制下政府官僚利益最大化策略之三——利益部门化	161
6.4.1	官僚利益的部门实现途径	161
6.4.2	利益部门化下的地方代建模式之争	163
6.4.3	利益部门化下代建模式不统一的危害	166
第7章	代建制改革困局的破解之策	169
7.1	针对代建制改革困局的破解思路	169
7.1.1	代建制是否要抛弃	169
7.1.2	代建制困境破解思路	171
7.2	代建制新模式的确立——专业的代建管理机构建设	174
7.2.1	新模式的构建	174

7.2.2 新模式对优化代建制的意义	177
7.3 代建制管理优化的具体策略	178
7.3.1 官僚“理性”行为对策——严格监管体系，加大 违规成本	178
7.3.2 代建制委托代理问题解决对策——政府市场管理 能力重塑	183
7.3.3 代建制改革外部制度环境的改善	185
7.4 结 语	188
参考文献	190

第1章 绪 论

1.1 问题的提出与研究意义

1.1.1 问题的提出

中国对基础设施投资的增长速度高于 GDP 增长已持续多年。在计划经济时期,我国政府的财政性投资在固定资产投资中一直占有绝对优势,几乎是物质资本积累的唯一来源。虽然改革开放后,社会基础建设不再靠政府单一力量推进,但是我国市场经济处于转型期,投资拉动仍是经济结构中非常重要的一环,政府投资的各类基础工程建设资金总额仍然保持着逐年上升的势头。我们可以通过图 1.1 所示的全社会固定资产投资中国家投资资金总额的变动趋势加以佐证。

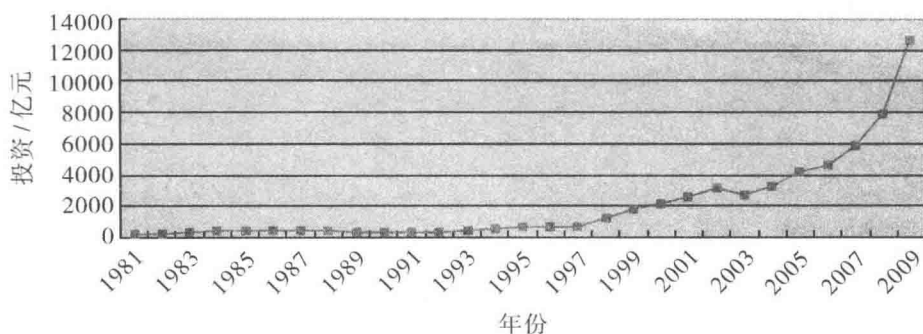


图 1.1 全社会固定资产投资中国家投资资金总额的变动趋势

资料来源:中国统计年鉴(2010)。

特别是美国次贷危机发生以后,我国政府更是提出了 4 万亿元的经济刺激计划,加大了基础设施建设投入,以拉动经济增长。一定意义上,这对我国顶住全球金融风暴的冲击,走向经济复苏,迈向高速增长,做出了较大贡



献。但同时，在政府投资工程建设上可谓乱象丛生。如已曝光的一系列豆腐渣工程，大量的“三超”工程、胡子工程等，经济、效率和质量低下问题的大范围存在，使政府投资工程的管理长期成为社会和公众关注的焦点，在经济和政治上带来双重的负面影响。

为了解决这些问题，各级政府也不断尝试探索更有效的政府投资项目管理模式。在计划经济阶段，政府投资工程管理所采用的两种主要模式——自建模式与工程指挥部模式，都存在权力过于集中、资金易被浪费或工程质量责任难以追究等问题。其后，在体制转轨阶段对上述管理模式进行了多种改革尝试，包括项目法人制、建设指挥部制等。这些模式最初也是因应当时的时间进行的有益尝试，对调动使用单位的积极性，尤其是加快政府投资工程建设进度方面起到了正面作用。但是这些模式的负面效应也很快显现，如机构设置不合理、决策没有科学性、建设管理水平低下、政府官僚腐败等政府投资工程建设领域痼疾非常突出。

2004年7月，国务院颁布了《关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）。该决定明确提出要加快在政府投资工程中推行代建制改革，即通过公开招投标等方式选出专业化的企业来建设政府投资工程，并由其严格控制政府投资工程的投资、质量及工期，完工验收后再交付使用单位。该决定颁布后各地全面开展代建制试点及实践工作。在相关政策的进一步推动下，实行代建制的地区由小规模试点扩大为全国各地的大规模实行。目前，我国大多数地方都开始实行了代建制。到2006年为止，在全国47个省、市、自治区、计划单列的市以及副省级的省会城市中，有32个地区进行了代建制改革，占全国的68%；另外还有2个省、市计划实行代建制，占全国的4%；只有13个省、市还未开展代建制，仅占全国的28%。^①总之，自2000年之后经过各地方实践总结，目前学界和政府主管部门都较认同代建制应为我国政府投资工程管理体制改革的正确方向，并形成了如北京、深圳及上海为代表的一批地方代建制模式。

代建制提倡的市场化理念无疑符合我国政府经济职能转变的要求，也符合公共物品和服务提供民营化、业务外包与合同治理等新公共治理思路，但是代建制的现实表现却令人失望。本来希望通过代建人的专业性，来更好地管理和约束建筑商的诸多投机行为，但是代建人却没有忠实履行自己的受托

^① 杨庆蔚，深化政府投资体制改革 加快推进代建制工作〔J〕，中国招标，2006（Z1）：15-18.