

徐勇戈 著

政府投资项目代建制的 管理模式与机制研究

陕西科学技术出版社

政府投资项目代建制的 管理模式与机制研究

徐勇戈 著

陕西科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府投资项目代建制的管理模式与机制研究/徐勇戈
著. —西安: 陕西科学技术出版社, 2008. 12
ISBN 978 - 7 - 5369 - 4559 - 3

I. 政… II. 徐… III. 国家行政机关—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(2008)第 175057 号

出 版 者	陕西科学技术出版社
	西安北大街 131 号 邮编 710003
	电话 (029) 87211894 传真 (029) 87218236
	http://www.snstp.com
发 行 者	陕西科学技术出版社
	电话 (029) 87212206 87260001
印 刷	西安丽彩快印有限责任公司
规 格	787mm × 960mm 16 开本
印 张	7.75
字 数	130 千字
版 次	2008 年 12 月第 1 版
	2008 年 12 月第 1 次印刷
定 价	20.00 元

版权所有 翻印必究

前言

政府投资项目指的是通过财政拨款,发行国债,利用国外金融机构贷款等方式运作的大型基础设施项目。政府投资项目投资效益能否最大化及其管理水平的高低一直受到社会的广泛关注,但由于传统管理方式上存在着一些弊端,效果往往不尽如人意。为了解决这个问题,国务院发改委决定在政府投资项目中推行代建制。代建制能克服传统项目管理模式的不足,但它内在的委托—代理关系在非对称信息条件下会产生新的问题,需要进行健全的机制设计,否则将难以顺利实施,也达不到预期的效果和目的。对此,本书以项目管理的知识体系与实践(包括代建制的试点经验)为基础,在规范的经济学分析研究框架内,运用信息经济学中的委托—代理理论深入研究了非对称信息条件下代建制机制设计与政府投资项目投资效益最大化之间的关系,其中重点研究了代建制项目中代理成本的产生原因以及降低代理成本和提高委托—代理双方总福利,进而提高代建制项目投资效益的方法和途径。

本书在上述研究领域取得的新进展是:

1. 系统总结了发达国家政府投资项目管理的先进经验与成熟做法,通过对这些国家,尤其是对德国、日本以及美国等国家对于政府投资项目管理模式的分析与比较,结合我国的实际情况,提出适合于我国国情的政府投资项目管理模式。

2. 构建了代建制框架下政府投资项目委托—代理双方的 $V-N-M$ 期望效用函数及相应的委托—代理模型。对于代建制的风险管理机制,利用机制设计理论深入研究了代建制项目中委托—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,创新性地对将风险分担度作为非充足统计变量写进代建合同的合理性进行了论证分析,得出了将风险在代建制项目委托—代理双方之间按照其承受风险的能力进行合理分配是降低代建制项目代理成本和提高委托—代理双方总福利的重要结论。

3. 研究了代建制项目的风险/收益机制。风险/收益机制的核心问题是如何准确衡量代建制项目委托—代理双方在代建制项目中所承担的风险比例,通过研究本书提出了利用风险系数来量化代建制项目委托—代理双方所承担的

风险比例,并根据风险系数对因代建单位努力工作而产生的投资节约额进行分配的观点。在确定风险系数的指标权重时,本书以群决策理论为基础进行了方法论的创新,提出了利用凸组合对评判专家的主观权重和客观权重进行集结并形成最终指标权重的新方法,该方法可有效克服传统评价方法在确定指标权重时精确度和可信度不足的缺点。

4. 对于多任务条件下代建单位全过程代建管理的工作设计问题,通过建立多任务条件下的委托—代理模型,深入研究了代建单位的工作设计与代建单位产出水平之间的关系,得到了在代建制项目中实行专业化分工优于共同负责制的结论。此研究成果对于提高代建单位的产出水平以及提高政府投资项目的投资效益水平有着重要理论与应用价值。

本书的研究涉及了影响代建制顺利实施的几个重要的机制设计问题,研究成果对于我国代建制的具体实施有着重要的理论指导价值,同时对于提高我国政府投资项目的投资效益和管理水平也有着一定的借鉴作用。由于时间仓促,加之作者水平有限,不妥或错误之处在所难免,敬请读者批评指正。

徐勇戈

2008年12月

目 录

1 绪论	(1)
1.1 问题的提出	(1)
1.2 和代建制相关的理论综述	(4)
1.2.1 政府投资项目管理综述	(4)
1.2.2 当前政府投资项目管理存在的问题及原因	(10)
1.3 政府投资项目管理模式——代建制	(18)
1.3.1 代建制的源起	(19)
1.3.2 代建制在我国的实施历程	(20)
1.3.3 代建制的实施范围与程序	(22)
1.4 研究的目的与意义	(25)
1.4.1 研究的目的	(25)
1.4.2 研究的意义	(26)
2 国外政府投资项目管理模式比较	(27)
2.1 德国政府投资项目管理模式	(27)
2.1.1 德国概况	(27)
2.1.2 德国政府投资项目管理的基本制度	(28)
2.1.3 德国政府对非政府投资项目及建设市场的监管	(32)
2.1.4 德国经验的启示和有关建议	(34)
2.2 日本政府投资项目管理模式	(36)
2.2.1 概述	(36)
2.2.2 日本建设业主管部门及政府投资项目建设相关制度	(38)
2.2.3 日本政府投资项目采购——招投标制度	(40)
2.3 美国政府投资项目管理模式	(41)
2.3.1 美国对于政府投资建设项目的管理方式	(41)
2.3.2 美国的政府投资建设项目在招标投标、合同的管理、 信誉约束机制方面的特点	(42)
2.4 亚洲开发银行对投资项目的管理	(43)

2.4.1	国际金融组织的基本原则	(43)
2.4.2	金融组织对项目的监督与管理	(44)
2.4.3	亚洲开发银行有关工程承包的规定	(45)
2.4.4	亚洲开发银行对采购方式的要求	(45)
2.4.5	有关亚洲开发银行提供的技术援助	(46)
3	代建制相关机制设计的理论基础	(47)
3.1	信息经济学中的委托—代理理论(机制设计理论)	(47)
3.2	和代建制相关的委托—代理分析	(48)
3.2.1	建筑市场中的委托—代理关系分析	(48)
3.2.2	代建制框架下的委托—代理关系分析	(49)
3.3	非对称信息下机制设计的相关原理	(51)
3.3.1	风险、风险效用函数($V-N-M$ 期望效用函数)	(51)
3.3.2	委托人—代理人风险态度的度量	(52)
3.3.3	帕累托最优状态及其条件	(54)
3.3.4	委托—代理理论基本模型	(55)
3.3.5	对称信息下的机制设计原理	(57)
3.3.6	非对称信息下的机制设计原理	(59)
3.4	机制设计理论的研究分析框架	(61)
3.4.1	现代经济学的基本分析框架	(61)
3.4.2	机制设计理论的分析框架	(64)
3.5	小结	(66)
4	代理成本、充足统计量结果与代建制的风险分担机制设计	(67)
4.1	代理成本、确定性等价收入与总福利函数	(67)
4.1.1	代理成本产生的条件与内容	(67)
4.1.2	确定性等价收入与总福利函数	(69)
4.1.3	代建制框架下的委托—代理模型及其讨论	(71)
4.2	充足统计量结果及其在机制设计中的应用	(75)
4.2.1	充足统计量原理在委托—代理模型中的应用	(75)
4.2.2	充足统计量结果对于合同机制设计的意义	(77)
4.3	风险分担进入代建合同的合理性论证分析	(78)
4.3.1	风险分担和代建制的内在关系	(78)
4.3.2	风险分担进入代建合同的理论论证分析	(79)
4.4	代建制项目中的风险分担管理及其政策建议	(82)
4.4.1	代建制项目中风险产生的原因	(82)

4.4.2	风险因素与风险事件	(83)
4.4.3	代建制项目中风险的类型	(84)
4.4.4	代建制项目风险分担的影响因素和原则	(84)
4.4.5	代建制项目风险分担流程	(85)
4.4.6	代建制项目风险管理的政策建议	(86)
4.5	小结	(87)
5	代建制的风险/收益分配机制研究	(88)
5.1	剩余索取权和风险分担的统一——风险/收益机制	(88)
5.2	代建制项目中的风险/收益分配机制设计	(89)
5.2.1	代建制项目风险/收益分配的原则	(90)
5.2.2	代建制项目风险/收益分配比例的计算方法	(91)
5.3	代建制项目风险/收益分配机制设计中风险系数的确定	(92)
5.3.1	代建制项目风险指标体系的建立	(92)
5.3.2	风险系数的含义及数学表达	(93)
5.3.3	基于模糊综合评判的风险系数的确定	(94)
5.4	小结	(97)
6	代建制项目中代建单位的工作设计	(98)
6.1	代建制项目中代建单位的多任务委托—代理模型	(98)
6.1.1	对称信息下的多任务委托—代理模型	(99)
6.1.2	非对称信息下的多任务委托—代理模型	(99)
6.2	代建制项目全过程代建管理活动的相关机制设计	(101)
6.2.1	全过程代建制项目代建合同的基本代建管理工作内容	(101)
6.2.2	代建制项目全过程代建管理的专业化分工设计	(103)
6.2.3	代建制项目全过程代建管理的工种设计	(107)
6.3	小结	(109)
	参考文献	(111)

1. 绪 论

1.1 问题的提出

政府投资项目是指通过财政拨款、发行国债、利用国外金融机构贷款等方式运作的大型基础建设项目。政府投资项目是全社会固定资产投资的重要组成部分,因其具有投资带动效应大、公益性强等特点,为我国的经济建设和社会发展做出了巨大贡献。但长期以来,由于项目管理方式存在着投资人(政府投资主管部门)虚位,委托—代理链缺失等问题,政府投资项目“三超”现象比较普遍,腐败事件时有发生,政府投资项目的投资效益往往不能最大化。而造成这些弊端的根本原因在于我国现行投资体制中还有着一些制度性的缺陷。顺应我国投资体制改革的需要,在政府投资项目中推行代建制,是从制度上根除上述弊端的有效举措。

代建制起源于政府投资项目。近年来,我国经济发展的速度与较高的基本建设投入有直接的关系。由于大规模基本建设的投资主要来自于政府和国有资金,因此建设项目的决策和监督应由政府承担。但同时由于大多数政府投资项目的建设者和使用者仍然是政府或国有单位,因此在建设项目实施过程中形成的这种集投资者、建设者、管理者和使用者多位于一体的体制就不可避免地存在着项目业主缺乏自我约束和有效监督、行为不规范、责任不明晰及漏洞较多等弊病,并难以形成合理的项目管理模式和有效的监督机制。为了革除政府投资项目中的这些弊端,国务院发展与改革委员会于2004年7月10日发布的《国务院关于投资体制改革的决定》中明确指出:“对于非经营性政府投资项目加快实行代建制,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位(即代建单位)负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位。增强投资风险意识、建立和完善政府投资项目的风险管理机制。”具体来说,就是政府投资主管部门对政府投资的基本建设项目,按照使用单位提出的建设要求,通过公开招标选择专业化的项目管理单位(代建单位)并委托其进行项目可行性研究、环境影响评估、项目报审、项目设计招标以及项目施工的招标和材料设备采购等全过程的建设项目管理活动;代建单位利用自身专业优势统筹安排各项建设管理活动,对项目的工期和质量等进行科学的严格管理,全面

实现优质高效,使政府投资项目的投资效益最大化,在项目建成后再将其移交给项目使用单位。

代建制的实行有望使我国政府投资项目中存在的制度性缺陷得到根本性的解决,这主要是因为,不管从理论上还是从推行代建制的试点工作实践来看,代建制作为建筑市场交易与项目组织实施的一种制度安排,在政府投资项目中可以起到以下三个方面的重要作用:

一、有利于降低政府投资项目的交易成本。对于政府投资项目,交易成本主要包括招投标成本、搜集信息成本、谈判成本、签订合同成本、履行合同成本、监督合同执行成本及制裁合同违约成本等。在传统的管理模式下,项目使用单位对政府投资项目的管理一般是采取行政式的管理,即由项目使用单位通过组建临时基建班子(基建办、工程指挥部等)进行建设管理。这些基建班子的成员大多缺乏有效进行项目管理所必备的知识和技能,对投资规律和基建程序也不是十分熟悉,因此在项目建设实施中的诸多成本环节(如招投标、搜集交易信息、合同谈判、签订合同等)中,常常会由于其管理不善、工作效率低下等原因,使总的交易成本变得非常高。而在代建制模式下,由于通过公开招标选择的代建单位往往是拥有大批专业人士,具有丰富的项目管理知识和经验,并且谙熟投资规律和基建程序的咨询单位。委托这样的专业机构代行业主职能对政府投资项目全过程负责,不仅能有效克服设计、施工、试运行等项目各阶段相互脱节的矛盾,而且出于自身经济利益的考虑,他们会千方百计地发挥其专业优势,运用各种有效的项目管理手段(如网络计划技术、挣值分析、价值工程以及信息集成管理等)对工程进度、建设资金、物资供应、工程质量等方面进行统筹安排和综合控制,在满足政府投资主管部门和项目使用单位建设目标与使用功能要求的前提下,尽可能地降低项目实施过程中所发生的各项交易成本。

二、有利于形成合理的监管机制。政府投资项目容易“超投资、超规模、超标准”,除了原传统管理模式下建设单位管理经验不足这一浅层次因素外,关键在于缺乏有效的投资约束机制。实行代建制则可以增强项目建设各方的责任意识,因为通过签订代建合同(协议)明确了建设各方的职责分工,并形成了互相监督的关系,尤其是对于项目使用单位,它在提出项目的功能和建设要求后,就不再参与项目的具体建设管理工作,而是和政府投资主管部门一道对代建单位的建设管理活动实施监督。代建制有利于政府投资主管部门加强对投资项目的监管则体现在:政府投资主管部门主要以合同管理为中心,运用法律手段来制衡项目各参与方。具体来讲,就是项目审批部门根据国家政策审批项目的建设内容、投资规模和标准,并下达项目建设计划和资金使用计划;财政部门将资金集中起来,根据发展改革部门下达的资金使用计划直接拨给代建单位;发

改委、财政、审计、监察等部门运用稽查、审记、监察等手段,对项目进行强有力的外部监督。这充分体现了代建制的制度约束功能,即最大限度地弱化了政府投资项目中各参与方的投机行为。

三、有利于遏制腐败行为的发生。由于代建制的实行将打破现行投资体制下政府投资项目“投资、建设、管理、使用”四位一体的管理模式,项目使用单位不再介入政府投资项目的前期决策、建设施工及材料设备采购等各个环节的招标投标活动,代建单位得以在透明的环境下公开、公平、公正地进行招标投标活动,从而有利于从源头上遏制政府投资项目建设过程中腐败事件的发生。

政府投资项目推行代建制的上述作用和优点是值得肯定的,然而又必须看到,在代建制框架下,政府投资主管部门与代建单位之间已构成了经济学意义上的委托—代理关系,即形成了一条以代建单位为纽带的委托—代理链:政府投资主管部门通过公开招标选择专业化的项目管理单位(代建单位)负责项目的投资管理和建设实施活动,这里政府投资主管部门(包括项目使用单位)为项目的委托人,代建单位为代理人。在这个以代建单位为纽带的委托—代理链中,存在着一些值得关注的问题:①在代建制框架下所形成的政府投资主管部门和代建单位之间的委托—代理关系中,由于代建单位的专业化和第三方等特点,使其具有信息上的优势(即形成所谓非对称信息)。那么在非对称信息下,委托人(政府投资主管部门)如何设计契约能够实现对代理人(代建单位)的激励,从而使其努力程度与委托人的效用最大化方向一致?②由于信息的不对称,会产生对称信息下不存在的代理成本,如何设计风险分担机制或合理地将风险在政府投资主管部门和代建单位之间分配能够降低由于信息不对称所产生的代理成本,进而使双方的总福利最大?③让代建单位拥有剩余索取权,是实现对其激励的重要手段,什么样的激励机制能激励代建单位为节约投资而努力工作?④在全过程的代建管理活动中,代建单位将承担多项代建管理任务,那么多任务的委托—代理模型下,如何进行工作设计能够让代建单位的产出水平达到最优?⑤由于代建单位是由不同专业人士所组成的团队所构成,那么在代建单位内部也存在着委托—代理关系,也存在着非对称信息,而这将影响团队的努力工作程度和产出水平。我们的问题是:什么样的机制能够“治理”基于团队生产而产生的“搭便车”现象,从而有利于项目目标的实现?

这些问题都是在代建制的实行当中值得研究且必须解决的深层次关键问题,如果解决不好,将影响到代建制在我国的顺利实施和其应当发挥的作用。本书的研究致力于解决这些问题。

1.2 和代建制相关的理论综述

1.2.1 政府投资项目管理综述

1.2.1.1 政府投资项目的定义

政府投资项目是一个在我国改革开放中出现的新的概念。政府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贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。这个概念是从理论上加以分析得出的,从目前已有国家或地方政府发布的各种文件中尚难以查到上述提法。

在此之前,政府投资项目又称财政性投资项目。财政部财基字[1999]27号文《财政性基本建设资金投资项目工程预、结算审查操作规程》中明确指出:财政性基本建设资金投资项目指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目,该文件进而又明确了财政性基本建设资金包括以下五项内容:

- ①财政预算内基本建设资金;
- ②财政预算内其他各项支出中用于基本建设项目的资金;
- ③纳入财政预算管理专项基金中用于基本建设项目的资金;
- ④财政预算外资金中用于基本建设项目的资金;
- ⑤其他财政性基本建设资金。

财政部财基字[1999]37号文在27号文的基础上,进一步规范化,并明确提出了财政性基本建设资金投资项目的概念,即财政性基本建设资金投资项目是指经政府职能部门批准立项,由各类财政性基本建设资金投资或部分投资的项目内容同上。从上述分析可看出,对于政府投资项目的概念的认识是一个渐进加深认识的过程,这反映出财政部基建管理机构对这个问题的创新思维。政府投资项目无疑比财政性投资项目的内容更宽,也更准确地指明了财政部门进行投资管理的范围。这对国家各级财政部门加强对国家财政性基本建设资金使用的管理和控制将起到积极的促进作用。

1.2.1.2 政府投资项目的分类

政府投资项目根据不同方法,可作如下不同的分类:

(1) 财政性投资项目

包括财政预算内、预算外基本建设资金投资的项目,包括使用纳入财政预算管理专项基金中的用于基本建设投资的项目。

(2) 国债专项投资项目

国债专项资金是近年来中央财政通过增发国债专项用于基础设施等方面建设的资金,除部分资金用于技术改造项目的贴息外,绝大部分是用于基本建设项目。国债专项资金中,无论是中央财政投资、中央补助地方投资还是转贷地方资金,都是财政资金,因此必须纳入财政基本建设支出预算管理范围。

(3) 财政担保银行贷款建设项目

由国家或地方财政承诺担保的银行贷款建设项目大多是非盈利的公共项目,也包括少量虽盈利但投资回收期较长项目。对于非盈利的项目,一般由财政负责筹措资金还本付息;少数有盈利但投资回收期较长的建设项目,也由各级财政承担风险,故此类项目也应纳入政府投资项目严格管理。

(4) 国际援助建设项目

国际援助支持的建设项目,一般侧重于对受援国的基础设施和公共建设项目提供无偿援助或低息(无息)贷款,受援国政府是项目资金的接受者,并负责项目资金的运用。对于大型政府投资项目提供援助的国际组织主要有世界银行及其他区域性经济组织(亚洲开发银行),友好国家的援助也是国际援助项目资金的重要来源。

1.2.1.3 政府投资项目的特点

由于政府投资项目是以政府财政基本建设资金为投资主体的项目,所以它具有与一般投资项目不同的特点。从理论上分析,政府投资项目应该大多数是为社会提供公共产品,即主要提供非盈利的为社会大众所需的项目。但也可能会包括一些虽盈利,却难以收回投资或投资回收期较长的基础设施项目。在近期,政府投资项目也可能会因国家发展高新技术产业,迎接知识经济挑战的产业政策而涉足部分高风险、高收益的高新技术产业等。

综上所述,我们可以概括出政府投资项目的特点为:

(1) 政府投资项目大多数集中在为社会发展服务,非盈利的公益性项目

这是由政府投资项目的性质所决定的,这种性质就是非盈利性。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,而对非盈利、难以盈利或投资回收期较长的项目则不会涉足,但这些非盈利、难以盈利或投资回收期较长的项目又往往是国家或区域发展经济必不可少的基础设施,是关系到改善投资环境、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。正是由于这个特点,在发展中国家,由于基础设施短缺,所以政府投资项目所占比例相对发达国家较大。

(2) 超大型政府投资项目比一般项目投资大、风险大、影响面大

这是由于政府在国家公共利益中肩负重任的性质所决定的。有些投资大、风险大的超大型政府投资项目,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。但是一旦项目决策上马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。所以这些工程项目必须通过政府投资。政府投资项目风险巨大。如果项目在工程建设中应用先进的科学技术和方法,其劳动生产率将成千成百倍的提高,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,政府投资项目必须进行全过程的决策风险管理。

(3) 政府投资项目具有比一般项目更严格的管理程序

各国政府出于在纳税人中树立廉洁、高效的形象,保证政府投资项目的投资效益,一般采取了更严格的管理程序。这主要表现在:要按照国家规定履行报批手续,严格执行建设程序;严禁挤占、挪用政府投资;严禁搞边勘探、边设计、边施工的“三边”工程;财政部门要执行项目评审程序,以保障财政基本建设资金不被浪费。考虑到今后财政预算体制的改革,并参考国外发达国家对政府财政性基本建设资金的管理办法,可以预见未来几年内,国家会采取以下措施和制度严格管理政府投资项目:

1) 严格的立项审批制度。建立国家或地方政府投资项目储备库,执行严格的可行性研究审批制度,审批合格的储备项目上升为年度执行项目,列入预算,报国家或地方人大专门委员会批准;

2) 严格的政府采购制度。这种采购既包括大宗建设用机电设备或工程材料的采购,也包括对承建政府投资项目设计、施工、项目管理的采购。这种采购必须按照国际惯例和 WTO 的规定,实施无歧视,公开的竞争性招标方式;

3) 严格的项目评审程序。从项目可行性研究阶段的估算,到设计、招标阶段的概预算或标底以及施工过程的支付,竣工结算(决算),都要执行严格的财政评审制度;

4) 严格的项目管理制度。政府投资项目若缺少投资约束机制,就很可能变为“三超”工程,最后成为各方牟利的“投资无底洞”,为杜绝这一可能性真正发生,就要由政府有关部门组建类似盈利项目的项目法人;对本项目实行严格的

项目管理,实施投资/成本、工期/进度、质量的三大控制,严格工程合同管理中的索赔与支付,严格项目竣工验收以及结算;一旦项目发生超出人大专门委员会批准的预算的事件,就要有合理的理由接受人大的质询,由人大专门委员会决定是否追加预算,若没有令人大专门委员会信服的理由,就应受到处分。由于政府投资项目大多涉及社会公众文化或生活的各个方面,又是花国家或地方财政的资金,从根本上说是纳税人的钱,所以涉及社会公众的切身利益,理所当然地成为社会舆论的关注焦点。因此,政府投资项目也要注重公共关系工作,要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,向社会直接、间接地报告政府投资项目的建设意义、施工进展、施工质量、建成后的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,是保证政府投资项目顺利完成的重要保障。

1.2.1.4 政府投资项目管理主体

(1) 投资主体

顾名思义,政府投资项目的投资主体就是政府。但是,随着我国社会主义市场经济体制的建立,投资领域逐步引入市场竞争体制,开始出现投资主体多元化趋势,私人投资不断发展壮大,并渗透到基本建设投资领域。政府投资在与私人投资相结合的过程中,政府应当始终保持政府投资项目投资的主导地位,否则就会改变政府投资项目的性质。党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2001年远景目标的建议》要求在投资领域,“要明确投资主体,建立严格的投资决策责任制,强化投资风险约束机制,谁投资谁决策谁承担责任和风险。全面推行建设项目法人责任制和招标投标制度,把市场竞争机制引入投资领域”。政府投资项目虽然应当具备比一般民间项目更严格的基本建设程序制度,但是决不能超越整个投资领域,脱离市场竞争。如果政府投资项目没有明确的投资主体,整个投资领域的市场竞争必将畸形发展。

(2) 决策主体

政府作为政府投资项目的唯一投资主体,理应同时充当政府投资项目决策主体。另外,外部团体及公众的参与也为政府机构提供了决策支持。但是因此而产生的错综复杂的利益格局也造成政府投资项目决策困难。我国是社会主义国家,其经济目标是为了最大限度地满足广大人民群众不断增长的物质和文化生活需要。然而,国民经济系统中的不同部门、地区和企业构成了相对独立的有着各自经济利益的不同利益主体。一方面,国家从长期经济发展目标出发,政府投资项目需要向一些重点产业、地区和部门倾斜。另一方面,地方、部门和企业为了加强自身在国民经济中的地位和各自的经济利益,千方百计争取

国家尽可能多的政府投资拨款和贷款。我国政府本着集体主义的根本原则,地区、部门的局部利益必须服从国家整体利益,在两者发生矛盾时,地区和部门应该以牺牲自身利益为代价来维护国家整体利益。

(3) 管理主体

从目前的体制看,政府投资项目的管理主体较多,呈多元化现状。计委负责项目建议书、可行性研究报告、设计文件与概算审批等;财政部系统负责概、预、结(决)算,包括标底审查与支付审核等;建设行政主管部门负责实施。上述单位均是政府投资项目管理的外部控制与监督系统,尚不能承担管理政府投资项目主体的职责。但是政府项目投资管理的主体又不能是建设单位,因为建设单位往往因为缺少投资约束机制而倾向于无限增大投资。项目建设单位缺少投资约束机制的原因是绝大多数政府投资项目属于无收益或非盈利的公共项目,没有增殖保值、还本付息的压力,所以投资越多越好,多多益善。建设单位对投资项目的企盼往往会导致“钓鱼工程”、“三超工程”的出现,所以建设单位不能充当政府投资项目的管理主体。政府投资项目的管理主体应仿照以下国际惯例设置:①由政府有关部门和受益的建设单位共同组建“业主”,仿照盈利项目的“项目法人责任制”,成为项目的“管理主体”。政府投资项目的业主主要承担将项目实际支出控制在批准的“预算”范围内的义务,否则就要受到严厉的责任追究和纪律处分的“硬约束”。②仿照香港特别行政区在政府内按工程类别设置工务管理部门,如建筑、路政、水务等部门,将政府投资项目分类交有关公务部门管理。这些工务部门类似我国的“业主”,对项目实施全过程负责,建成后交建设单位使用,也实施同上的投资控制硬约束。在目前我国实施机构改革的形势下,上述目标似乎不太可能实现,但是若比起节省的投资看(全国政府投资达数千亿元之巨),适当增设政府这方面的编制仍是经济的,即使不能实现机构的设置,也可以设置上述投资的“硬约束”,强制现有政府投资项目建设单位完成投资控制的任务,否则给予严厉的处罚,以保障政府投资的效益。

1.2.1.5 政府投资项目管理

政府投资项目管理是一个历史的范畴,随着国家经济体制改革的不断深入,政府投资管理的内容也在不断变化,日益科学化、严密化、系统化。从现在的各种文件规定分析,政府投资项目管理有:建设程序管理制度、政府采购制度、项目法人负责制、工程合同管理制、建设监理制、财政基本建设资金评审与财务管理制度等内容。

(1) 建设程序管理制度

建设程序是指建设全过程中各项工作必须遵循的先后顺序;这个先后顺序是指建设过程中各环节、各步骤之间客观存在的不可破坏的先后顺序,是反映

了建设项目本身的特点和客观规律的。因此,建设程序由国家建设行政主管部门和计划主管部门共同制订颁布,建设项目必须遵守建设程序。

(2) 政府采购制度

建设领域中政府采购制度是发源于西方发达国家的一项规范政府投资项目材料、设备以及施工、管理服务采购行为的制度。为了保证政府采购的公正、公平、公开性,便于纳税人监督,政府采购制度的核心是实行竞争性招标制度。我国从 90 年代中期开始试行政府采购制度,取得了良好的效果,既减少了政府采购支出又赢得了社会各界的赞赏。1999 年我国人大颁布了《中华人民共和国招标投标法》,进一步从法律制度上明确了政府采购的基本形式即招投制,为规范政府采购制度奠定了法律基础。财政部为了规范政府采购行为,加强财政支出管理,提高财政资金使用效益,促进社会 and 经济发展,根据有关法律、法规制定了《政府采购办法》,于 1999 年下半年实施。该办法针对政府采购的一些普遍性问题做了明确规定。我国加入 WTO,必须遵守 WTO 的《政府采购协议》(即 GPA),其中最经典的原则就是竞争性和无歧视性。竞争性即要求招标程序必须符合国际竞争性招标原则(ICB),包括低价中标原则等;无歧视性即必须向全球供应商公开招标,不得设置歧视性评标定标程序,妨碍开放性。

(3) 工程合同管理制

为适应社会主义市场经济体制需要,加强政府投资项目管理,保护政府投资项目工程合同双方的合法权益,应该对政府投资项目实施严格的工程合同管理制。工程合同管理包括勘察、设计合同管理、总承包合同管理、建设监理合同管理、材料、设备采购合同管理和施工合同管理等内容,但工程合同管理的核心是施工合同管理。政府投资项目实施工程合同管理制的最大难点,在于索赔制度的实施。一般而言,政府各部门对政府投资项目实施严格的评审制度,审计机关也对项目实施严格的工程预算执行审计,政府对承包商的索赔一般都采取了严厉的管制,即承包商的索赔难以成功。但是索赔是工程管理领域中的国际惯例,政府有关部门应尊重这一惯例,要采取有效措施控制索赔,但不能制止索赔。

(4) 建设监理制

为了保证政府投资项目目标的实现,国家均要求实施建设监理。工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托,根据国家有关部门批准的工程建设文件、法律法规和工程建设监理合同及其他工程建设合同,对工程建设实施的监理工作。

(5) 政府投资项目的评审与财务管理制度

为了确保中央战略决策的贯彻落实,管好用好国债专项资金进而开创全国财政基本建设管理工作新局面,财政部在山东泰安召开了“全国财政基本建设