

我国政府投资项目管理的现状分析

■ 黄 霆¹, 申立银¹, 赵振宇², 任志浩¹

(1.香港理工大学建筑与房地产学系, 香港; 2.华北电力大学工程管理系, 北京 102206)

[摘要] 本文从政府投资项目的特征入手,分析了我国政府投资项目管理中存在的问题及其原因。对政府投资项目改革试行的工务局和代建制模式进行了分析,并指出了这些改革在应用中存在的不足之处。本文研究表明我国政府投资项目的管理需要进一步改革,并指出需要一个正确的指导框架来引导这种改革。

[关键词] 政府投资项目;项目管理;工务局;代建制

Abstract: This paper highlights the shortcomings and their causes in implementing government-invested projects in China. Based on the understanding about the characteristics of government-invested projects, causes affecting the effectiveness of managing the projects are grouped and examined. The paper presents the principles of two typical mechanisms introduced for reforming the management for government-invested projects, namely, works-bureau and agent organization mechanisms. The benefits and weaknesses in the applications are highlighted. The study suggests that a proper framework is needed to guide the reform in implementing government-invested projects. And this research team is going to find out this framework in the next stage of their research.

Key words: government-invested projects; project management; Chinese construction industry; works bureau; agent organization.

[中图分类号] F407.9

[文献标识码] A

[文章编号] 1002-851X(2005)01-0016-05

1998年以来,由于政府推行积极的财政政策,政府投资进入高速发展的快车道,政府投资规模从1998的4784亿元人民币上升到2002年的7902亿元^[1]。这期间,通过发行国债筹措大量资金用于基本建设、加大固定资产投资力度来带动国民经济增长是政府投资建设项目的的重要举措之一。1998至2002年,国家共发行长期建设国债6600亿元,为拉动内需,促进国民经济持续增长发挥了重要作用^[2]。

目前,按照国家转换政府职能,深化市场改革的新要求,政府投资资金要逐步退出竞争性项目领域,转移到基础性项目和公益性项目领域。由于政府投资项目使用的是公共资金,又集中

在与国计民生密切相关的产业,它的管理过程势必受到社会的广泛关注,对项目效益的要求也是多方面的。然而从过去政府投资项目执行情况看,项目管理中有各种困难和问题,“豆腐渣工程”、“三超工程”、“政绩工程”、“钓鱼工程”等现象仍然存在。甚至有一些严重的行贿受贿犯罪案件也与政府投资项目相关联。固然造成这些问题的原因是多方面的,本文主要从项目管理过程中找出这些主要原因,从识别政府投资项目的特征入手,对我国政府投资项目管理现状进行剖析,并对以深圳、上海为代表的政府投资项目工务局和代建制改革模式进行比较,分析目前管理中存在的问题并提出建议。

1 政府投资项目特征分析

我国在过去计划经济时期,所有的投资活动都通过国家预算进行管理,不存在政府投资项目和私人投资项目的划分。政府投资项目伴随着我国的改革开放和投资体制改革的逐步深化而出现,它是为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,满足社会、文化、生活的需要或政治、国防等方面的需要,由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券、向证券市场或资本市场融资、利用外国政府捐款、国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入兴建的固定资产投资项目。按资金来源,可分为财政性资金项目、财政担保银行贷款项目和国家援助项目^[3]。按经济效益,可分为营利性项目和非营利性项目。营利性项目指政府为了促进产业发展或拉动国内消费所参与的竞争性项目,这些项目的投资收益比较高,如高速公路、港口、电厂、地铁等。非营利性项目指投资额大而收益比较低的基础性项目和公益性项目,如政府办公楼、公立医院和学校、城市道路和桥梁等。根据这样

的定义,政府投资项目的特征可以归纳为以下四个主要方面:

1.1 政治相关性

政府投资项目由政府发起,通常服务于政治目标或政府目标的实现。最高层的政府组织虽然不直接参与项目的实施,但往往拥有项目的否决权。由于必要的行政干预,政府投资项目容易造成政企不分、权责不清。

1.2 非盈利性

不象私人投资项目的最终投资目标都是为了经济上获利,政府工程更多考虑的是满足社会的需求或经济的发展,而很少仅仅是为了获取盈利。由于缺少一个具体明确和可量度的投资目标,给项目的目标管理和合同管理带来了困难。

1.3 公众使用

政府投资项目服务于公众,然而很难明确公众或具体使用者和潜在使用者的需求,因此在政府工程审批立项和投资规模确定的科学性、合理性方面往往存在争议和疑问。

1.4 政府代理

政府投资项目实质上是政府代理公众进行投资,公众授予政府代理权。因此,与其它代理关系一样,需要建立合理的制度来激励和监督代理权的实施。但在实施政府投资项目过程中,由于代理者的利益往往与委托者不一致,往往不能有效地激励和监

督,因此容易导致资金的失控和腐败的产生。

由于政府投资项目本身具有以上特性,因此就需要建立起适应这些特点的管理机制,包括决策机制、项目管理机制、资金管理机制、投资控制机制和风险约束机制等。对私有项目而言,由于以盈利为目的,因此通过市场就可以形成有效的投资和风险控制机制。私有项目的业主由于承担了预期收益的风险,必然对项目投资控制负责。而对于政府投资项目,由于具有非盈利性、公众使用、政府代理等特征,基于业主制的投资控制与风险约束机制便难以在政府投资项目中有效地发挥作用。

2 政府投资项目管理现状透视

目前,我国政府投资建设项目的管理基本上沿袭计划经济体制下的传统管理模式,即由建设单位提出项目建议书和可行性研究报告,政府投资管理部门进行审批决策,确定投资额度和年度投资计划,财政部门核拨建设资金,再由建设单位组织基建班子进行建设。图1概述了我国现行的政府投资项目管理框架。政府投资项目的管理主体是国家发展与改革委员会(决策部门)、

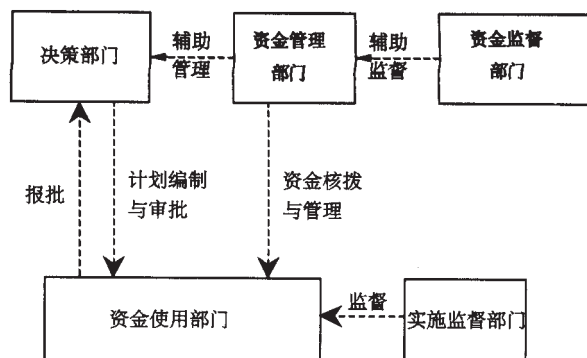


图1 我国现行政府投资项目管理框架

表1 我国政府投资项目管理中存在的问题

项目管理中的主要问题	管理者缺乏造价控制动力	机构重复设置管理水平低	政府监控不力	项目决策机制缺乏科学性	招投标不规范	随意更改投资规模	法人实体缺位	资金不到位
研究资料(文献)								
丁旭琴(2004)	✓		✓		✓	✓		
王早生(2003)	✓	✓	✓					
柴君,傅俊卫等(2003)		✓	✓	✓				✓
崔文河(2003)	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
张协奎(2003)		✓					✓	
邱宏达,朱宏亮(2003)		✓		✓				
严玲,尹贻林(2003)	✓	✓	✓					
郝莹(2003)	✓	✓	✓					
郝建新,尹贻林(2003)	✓			✓	✓			✓
王建初,曾德珩(2002)	✓	✓	✓					
程龙(2000)	✓			✓	✓	✓	✓	
合计	8	8	7	5	4	3	2	2

财政部和国家审计署(资金管理与监督部门)、各行业行政管理部门(实施监督部门)与建设单位(资金使用部门),通过它们之间的协调和制衡实现对投资项目建设过程的控制与财政资金的有效使用。

然而许多研究表明,这种框架不能发挥出有效管理政府投资项目的作。有关项目管理部门往往将“投资与建设”、“建设与管理”相混淆。在许多项目的实施过程中,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,但往往两方面都管理不好。为了识别出当前我国政府投资项目管理中存在的问题,本研究小组做了大量的资料收集和文献分析工作^{[13]-[14]},其主要分析结果被归纳在表1中。

针对表1中归纳出的八个主要问题的典型表现和成因可做以下简析:

2.1 管理者缺乏造价控制的动力

由于政府项目的法人机制没有真正建立起来,造成管理者的各项责任难以真正落实,更难以积极主动地控制投资。我国政府投资工程项目真正按计划投资完成的极少,多数都超过预算的20~30%,超过1-2倍的也屡见不鲜。产生这一弊端的根源在于所有者(政府)与使用者(有关建设单

位)的责任与利益相分离。在这种关系中,政府投资并承担风险,使用者只受益无风险,而且有时甚至超过的投资越多效益竟越高。

2.2 机构重复设置,管理水平低下

目前,大量政府投资项目是由建设单位组建项目管理班子,这种管理班子通常是“大而全、小而全”。由此产生的“一次性项目业主”对政府投资项目进行管理,其实质是小生产方式在建设活动中的反映,使得政府投资工程的管理呈现出临时性和自营性的特征,造成社会资源的重复配置,浪费了大量的人力、物力和财力,并引发了大量的质量和安全问题。

2.3 政府监控不力

目前政府对管理投资公共工程的项目只有一些条例和规定,还没有一部法律。一方面由于法制不健全、管理不严格,无法可依、有法不依现象依然存在。因此虽一再强调工程投资不准“三超”,但没有处罚的法规,对超规模、超标准工程往往只给予追补资金。另一方面政府职能部门之间相互交叉,但又有管理脱节,缺乏强有力的监督机构。

2.4 项目决策机制缺乏科学性

由于政府投资的无偿性,即对

资金管理者没有还本付息的压力,反而这种项目的实施能体现“政绩”、甚至有谋取个人经济利益的好处,因此很容易诱发申请项目建设的单位对有限的项目投资资金的争夺。负责资金分配的部门(如计委、财政等),在面临方方面面的要求和压力下,一般是采取平衡策略来分配资金以求照顾到各方面的利益。在这种背景下往往很难根据项目的轻重缓急分配资金,因此项目实施的决策缺乏科学性。

2.5 招投标不规范

在现行的政府项目招投标制度中,大多数标底价格的制定依据是预算定额、费用定额等,与市场经济的要求不相适应。而且不少项目招标对最低评标价的确定不够科学合理,受众多的“关系”等人为因素影响大,不利于鼓励投标者进行公平的价格竞争。在工程招投标中,还存在只对工程主体部分进行招投标,对附属部分采用议标方式,这样的操作方式不但给附属工程的监控管理增加了难度,而且造成工程肢解发包的情况,从而为腐败行为提供了机会。

2.6 随意更改投资规模

由于建设单位大多又是使用单位,为其增加自身的利益往往要求设

计部门提高设计标准,在工程实施阶段又随意更改投资规模。分析表明这是导致投资超计划的关键原因之一。更有因设计单位的取费是按照造价比例提取,设计单位往往乐意满足建设单位的设计变更要求。

2.7 项目法人实体缺位

我国政府工程的实施与使用,至今仍沿袭着计划经济时期高度集中、高度垄断的“四位一体”(投资、建设、管理、使用)投资体制。政府有关部门负责人在建设项目整个过程中,既是行政长官,又是企业领导;既是建设者,又是管理者;政企不分,官商合一。往往缺少明确的法人,因此缺乏投资责任约束机制,并引出许多的问题,如项目建设的权责不统一,过多的行政干预,截留、挪用、挤占建设资金,使得项目的资金难以得到有效控制。

2.8 资金不到位

由于项目投资决策缺乏科学性,各个资金需求方根据可能分配给自己的投资额度,编制一份“项目建议书”和“可行性研究报告”,论证工作缺乏一套统一的标准和程序。为了使得项目能通过审批,有时故意压低预算,形成“钓鱼”工程。而计划部门和财政部门可能在缺乏详尽的审核下做出批准,使本来存在资金缺口的项目通过立项,为以后的“三超”埋下伏笔,并为资金使用方以后追加资金等不合理的做法留下了“合理”的借口。

3 政府投资项目试行工务局和代建制模式改革的分析

2002年,建设部在太原召开的“政府投资工程改革交流研讨会”上提出:计划经济时期遗留下来的政府投资工程管理已经不能适应工程建设和市场经济发展的需要,改革现行的政府投资项目管理方式势在必行,特别是要改革目前普遍实行的项目使用管理单位自建自用的、非专业的、高度分散的政府投资

工程管理方式。

很多城市正在积极尝试政府投资项目管理体制的创新。如上海的工程管理公司、深圳的建筑工务局、珠海市政府投资工程建设管理中心、重庆市城市建设发展有限公司、厦门的代建制等都是很具代表性的创新模式。不过尽管各地的改革措施表面上看不尽相同,但实质都遵循着一个指导思想,即首先根据经济效益将政府投资项目划分为营利性项目和非营利性项目,对于营利性项目采用项目责任制或承包给私人部门;对于非营利性项目则按照“投资、建设、监管、使用”分离和专业化管理的原则实行相对集中的专业化管理,力图建立责权明确、制约有效、科学规范的政府投资项目管理体制和运行机制,提高投资效益和建设管理水平。

在实现政府投资项目专业化管理模式的改革中,主要可分为两种思路。一种是政府自己组织专门机构进行管理,如重庆、珠海、深圳等,可将它们都归为工务局模式;另一种是政府委托专业机构进行管理,如上海、厦门等,可将它们归为代建制模式。本文以深圳和上海为例,对两种模式的运作及其优势和问题进行分析。

3.1 工务局模式

深圳市在政府机构改革中成立了深圳市建筑工务局,代表市政府行使业主职能和项目管理职能,负责除国土规划、交通、水务、公安、教育五个系统外的由政府投资的建设项目的组织协调和监督管理工作。从主要职责看,包括参与编制市政府投资市政基础设施工程项目的中长期建设规划和年度计划;参与或主持市政府投资建设工程项目的前期工作;根据市计划部门下达的政府投资项目计划,组织施工图设计和审查,编制项目预算,并分别报有关部门审批;负责项目的施工报建、招标投标、委托监理、签订合同、质监登记、安监登记等施工准备工

作;负责项目施工全过程的协调和监管;负责编制项目的结算、竣工决算并送审,组织有关单位进行工程竣工验收,办理产权登记和资产移交手续。从机构设置看,建筑工务局属建设局直属事业单位,内设办公室、综合计划处、建筑工程处、市政工程处和给排水工程处五个处室,人员经费由市财政全额核拨。

从实践看,工务局模式的优势在于通过对政府投资的非经营性工程专设机构行使政府投资业主职能,由第三方实施专业化管理,负责政府投资工程建设实施,实现了建、管、用分离,解决了政府投资管理中存在的“一次性项目业主”和“同位一体”的问题。

但该模式还存在一些问题,典型的有三个方面:第一,没有完全解决政府角色混淆问题。工务局集政府投资项目业主和政府管理职能于一体,隶属于当地的建设行政主管部门,容易产生“建、管”不分带来的传统问题。第二,政府人员队伍庞大,耗费大量的财政资金。如深圳工务局自成立以来,一直处于压力大、责任重、人手少、办公经费短缺的状况,随着所管的政府投资工程的逐渐增多,他们的工作负担和压力将越来越重,长此以往会影响到工程的质量和进度。第三,激励约束机制不明。由于工务局是一个事业单位,对于政府投资工程建设没有产权及利润的约束,只有行政权威的激励和约束,缺少对投资控制的内在约束机制;并且由于事业单位的非赢利性,对职员缺乏激励效应。

3.2 代建制模式

上海市政府投资项目管理采用了“政府——政府所属投资公司——项目管理公司”的三级管理模式,通过这种模式实现政府投资职能、投资管理职能、项目管理职能的分离。从政府的职责看,包括项目决策、市场选择、监管、评估、市场管理与培育等几个方面。与原有的政府职能相比,

政府对于项目决策中具有前瞻性战略性问题的介入比以前深,对于项目实施的管理则较之以前淡出,主要借助中介组织(项目管理公司完成)。投资公司作为业主具有投资主体的地位,主要任务是对项目投资与还贷、设施经营进行全过程管理。项目管理公司根据政府或经政府授权的投资公司的委托,组织开展项目的可行性研究、初步设计、项目管理、工程监理等工作。

代建制模式的优势在于体现了政府对其投资项目间接管理的原则,可以解决政府在政府投资项目管理中角色混淆的问题。如上海对政府投资项目不是由政府专门设立并组建专门机构管理,而是由政府培育市场,依据市场价格机制和竞争机制来进行投资管理和运作。政府投资公司和项目管理公司均通过市场公开招标竞争由市场择优确定。政府通过市场培育若干个项目管理公司,形成了开放与竞争的格局。充当政府业主的投资公司与政府是一种委托合同关系,项目管理公司与政府或投资公司之间也是委托合同关系。

但这种模式也存在一些问题。一是由于没有明确设置代建费取费的下限和严格的标准,因此,各代建单位在投标中存在无序竞争的现象,使代建费一降再降。由于没有担保、保险等相应的配套措施,过度压价很可能导致代建单位通过降低项目的管理水平来降低成本。二是对于政府组织结构本身的改革甚少,不能从根本上解决政府投资项目中的问题。三是这种模式有赖于成熟的市场机制,同时对原有制度的冲击较大,实行起来有较大的难度。

4 建议

从上述的分析中可以看出,我国政府投资项目管理中存在的问题原因是多方面多层次的。有的来自于政

府部门的管理体制,如决策不科学、资金不到位以及监控不力等;有的来自于项目业主,如管理水平低下,招投标不规范,缺乏控制造价的动力等。这些原因又是互相影响的,如随意更改投资规模既是因为项目业主为了自身利益,又是由于政府的监控不力。所以应该用系统的全局的眼光来看待分析这些问题,如果只着眼于某一方面,往往会事倍功半。

我国目前对政府投资项目管理的改革尚处于初级阶段,各地都有改革的形式和方案,但这些措施都偏于零散,主要在于对国外经验的借鉴和对我国现有管理体制的认识还没有形成一种共识,所以新的改革模式也都暴露出了不少问题,如工务局模式可能导致政府人员队伍庞大,同时激励约束机制不明;而代建制又存在无序竞争,对原有制度冲击较大的问题。

现有改革中出现的问题说明一个成功的政府投资项目管理体制的形成不仅仅是一个新机构的创立或者是某个建设程序的改变,更不能单单依靠照搬国外的经验。由于各国的国情和背景不同,对于政府投资项目采取的管理模式也往往是大相径庭的,比如美国政府投资项目一般由各具体资金使用部门自主决定,并依靠各职能部门实现外部监督控制,这与我们“投资、建设、监管、使用”分离的原则背道而驰。所以政府投资项目管理体制的改革应该是一个系统的工程,这种管理体制的形成首先要有正确的指导框架。要形成这样的框架,首先需要对目前影响政府投资项目造价、工期、质量、安全等的相关因素进行深入的调查分析,鉴别出哪些是关键因素;然后根据关键因素和相应的权重,建立一套评价政府投资项目管理的指标体系;最后利用评价指标体系来评价各地的改革模式,并发现其中的问题,更好地提出改进的意见。在这样的一个指导框架下,管理者的新举措的正确性才能得到评价,这些正确措施的实施才有可能事半

功倍,并有助于经验的积累和进一步的创新。▲

[参考文献]

[1] 上海财经大学投资研究所. 2003中国投资发展报告——转轨经济中的政府投资研究[M]. 上海:上海财经大学出版社,2003.

[2] 国家计委投资司. 2002年中国固定资产投资报告[R].

[3] 尹贻林, 闫孝砚. 政府投资项目管理模式研究[M]. 天津:南开大学出版社,2002.

[4] 郝建新, 尹贻林. 我国非经营性政府投资项目投资控制问题研究[J]. 技术经济与管理研究, 2003(2), P82-83.

[5] 程龙. 公共工程项目建设管理问题及对策[J]. 安徽建筑, 2003(3), 22-23.

[6] 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), P7-10.

[7] 崔文河. 政府投资项目超概算原因分析及对策[J]. 首都经济杂志, 2003(5), P24-25.

[8] 丁旭琴. 政府工程投资控制问题浅析[J]. 建设监理, 2004(1), P26-28.

[9] 邱宏达, 朱宏亮. 论公共工程管理体制改革的必要性[J]. 建筑技术开发, 2003(4), P83-84.

[10] 严玲, 尹贻林. 对非经营性政府投资工程管理模式的比较与选择[J]. 天津理工学院学报, 2003(6), P19-22.

[11] 郝莹. 政府投资工程管理方式改革的几种模式[J]. 长江建设, 2003(5), P9-11.

[12] 王建初, 曾德珩. 重庆市政府投资项目管理模式探讨[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2002(2), P13-16.

[13] 王早生. 改革政府投资工程建设管理势在必行[J]. 建筑, 2003(8), P28-31.

[14] 张协奎. 改革政府投资工程管理方式势在必行[J]. 广西城镇建设, 2003(2), P21-23.