

公益性水利工程建设项目治理初探

汪 斌 朱延琴

(河海大学商学院 , 江苏 南京 210098)

摘要 : 针对我国公益性水利工程建设管理体制变革进程中存在的问题及其对于工程建设项目治理的要求 , 结合水利工程项目的公益性特征和体制变革的专业化趋势 , 对传统的项目治理理论在体制层面进行拓展和探讨。通过项目治理分析 , 建立了一个初步的针对公益性水利工程建设项目的治理框架 , 包括治理的主体、结构、核心及主要机制 , 并在这一框架指导下提出对公益性水利工程建设管理体制变革的相关对策建议。

关键词 : 项目治理 ; 公益性水利工程 ; 建设管理体制

中图分类号 : TV512 文献标识码 : A 文章编号 : 1006-764X(2006)06-0076-05

Discussion on project governance of public welfare hydraulic engineering construction//WANG Bin , ZHU Yan-qin(Business School , Hohai University , Nanjing 210098 , China)

Abstract : In consideration of some problems occurring in management system reformation of public welfare hydraulic engineering construction and the requirements of project governance , the conventional project governance theory is discussed and developed from the angle of system structure by combination of the public welfare characteristics of hydraulic projects with specialized trend of system reformation. Based on project governance analysis , a preliminary frame for public welfare hydraulic project governance is worked out , including the main body , structure , core , and the main mechanism of project governance , and some countermeasures for management system reformation of public welfare hydraulic projects are proposed under the guidance of the frame.

Key words : project governance ; public welfare hydraulic engineering ; construction management system

我国公益性水利工程建设管理体制变革进程中存在着投资效率低、激励与约束机制缺乏、专业化程度低等问题。项目治理作为一种体现项目参与各方和利益相关者之间权、责、利关系的制度安排 , 对以委托方、建设方、使用方三方治理为核心的公益性水利工程建设管理体制的改革具有理论指导意义。为此 , 本文以项目治理理论为基础 , 对公益性水利工程建设项目治理框架进行初步探讨。

1 我国建设管理^①体制改革及其治理问题

1.1 建设管理体制变革

公益性水利工程是典型的政府投资项目 , 其在推行项目法人责任制过程中暴露和出现的问题 , 有的是过去就长期存在的 , 有的是在与市场经济磨合过程中必然会出现的。为了解决这些问题 , 各地在改革中都做了一些积极的探索。2002 年国务院经济体制改革办公室就水利工程建设管理体制改革的具体的实施意见 , 拉开了水利工程建设管理体制改革的序幕。近

4 年以来 , 各省市水利主管部门都已按照这一实施意见进一步完善了新建水利工程建设管理体制 , 在公益性水利工程建设中全面实行项目法人责任制、招标投标制和建设监理制 , 落实工程质量终身责任制 , 确保工程质量 , 使新建水利工程实行建设与管理的有机结合 , 并且在近年推行了代建制的试点工作。在经过一段时间的实践改革后 , 国家发展和改革委员会于 2004 年 7 月在《投融资体制改革方案》中正式提出了政府投资项目代建制的概念。

代建制解决了项目法人责任制法人责任虚位的问题。由于公益性为主的项目法人组建有其特殊性和关联性 , 项目的法人组建往往达不到预想的要求 , 管理难以到位^[1]。而代建制的推行 , 简化了法人机构 , 单纯了法人职责 , 管理要素通过市场进行配置 , 实现了管理专业化 , 是政府投资领域真正意义上的项目法人责任制。因此笔者认为代建制就是我国公益性水利工程专业化建设管理体制的主要形式 , 是专业化建设管理体制的内容体现 , 其专业化的意义

①如非特别说明 , 本文标题中“建设管理”均指公益性水利工程项目建设管理。

作者简介 : 汪斌(1962—),男,安徽安庆人,教授级高级工程师,博士,从事水利工程建设管理等研究。E-mail : wangbin@hrc.gov.cn

是将建设管理职能从政府管理职能中予以分离,并以市场配置的形式予以专业化分工。

1.2 公益性水利工程项目内涵与特征

水利工程项目是指在江河、湖泊和地下水源上开发、利用、控制、调配和保护水资源的各类工程^[2]。根据《水利产业政策》,公益性水利工程项目是由政府提供给公众的水利工程,以公平性为目标,以实现社会效益为主,包括防洪除涝、农田灌排骨干工程、城市防洪、水土保持、水资源保护等甲类水利工程项目,其特征主要体现在公益性和专业化两个方面。

首先,与以经济效益为主要目标的经营性项目相比,公益性水利工程项目具有项目产出的显著公共性、工程较大的外部性、非价格性、目标的多重性、利益的不可计算性等公益性特征。而这种水利工程的公益性特征一方面决定了政府成为建设项目的委托方;另一方面要求工程具有自己的管理者,以保障社会公众的使用;再一方面是在市场体制下形成以委托方、建设管理方、使用方为核心的建设管理的多种模式,并且作为委托方的政府、使用方的相关机构、建设管理方的建设管理单位需要构成一种有效的治理机制,来保证项目投资、建设、运营和监督的实施。随着市场体制改革的进行,公益性水利工程建设如何与市场环境进行有效的结合,既保证水利工程的公益性要求,又充分发挥市场机制的效率,已成为公益性水利工程建设管理改革的难点。

其次,我国公益性水利工程建设管理体制整体的变革始终呈现一种专业化的趋势。这种专业化表现在两个方面:①体制演变过程中工程建设各职能的分工。原先由政府一手包办水利工程建设的全部活动逐步转变为政府负责工程的立项、资金的筹集,建设单位负责实施,监理单位负责对工程质量及进度进行监控。各主体相互独立负责完成各自的职能。②组织分化所导致的组织的资源专有和集中投入。公益性水利工程建设管理体制的深入改革形成了一批专业技术水平高、管理体系完善的建设单位和监理单位,使得工程质量明显提高。更为重要的是,在我国公益性水利工程体制专业化改革的进程中,通过从计划经济到市场经济环境中的体制变革,人们获得了更多关于公益性工程管理体制中各组织分工的制度性知识,从而选择更有效的工程管理的体制结构,改进公益性工程投资、建设和使用的效率,提高分工水平,并使各种组织获得技术性知识的能力提高,促进水利工程建设内生技术进步和经济发展。随着水利工程建设专业化程度的不断加大,建设市场不同主体相关专业化知识的积累不断加强,对于体制的专业化改革提出了进一步的要求。

1.3 建设管理体制中的治理问题

从水利工程的公益性特征和建设管理的专业化趋势可以看出项目建设管理体制中存在着若干治理方面的问题:

a. 公益性特征要求政府作为建设项目的委托方,而工程具有自己的管理者以保障社会公众的使用,也就是要求建、管、用分开。在市场经济条件下,委托方、管理方和使用方的分离,产生了不同的组合与治理模式安排,总的来说,水利项目的公益性对于治理的需求在于建立一种机制和一种体系,这种机制能够反映对于各方的约束与激励,从而将紧密围绕着水利工程建设管理项目的各方主体如投资方、代建方、使用方等的关系固定下来,以保证工程的有效建设。

b. 从专业化特征来看,首先是由于建设市场不同主体对于相关专业化知识的积累不断加强,使得每一个主体在自己所从事的领域成为专家。分散化的知识和技能完全通过市场交易来调整难度很大,此时相互之间的协调配合变得尤为重要,传统的项目管理要上升到治理的高度。其次是投资、决策、建设和运营各专业化环节对于建设管理体制中的治理问题也提出了相应的要求。在项目建设管理全过程中,实际上是三方(政府部门、建设管理单位、使用单位)为了达到共同的目标而相互配合,不同的阶段有不同的管理和治理任务。

c. 从建设管理体制所要研究的问题来看,公益性水利工程专业化建设管理体制的核心问题是解决市场化条件下项目相关各方的激励与约束机制及其关系,而这种各个主体激励与约束机制的问题、各个主体之间关系如何确立的问题实质上是一种治理问题。需要治理的相关理论对于体制的建设提供相应的指导。

2 项目治理理论及其对建设管理改革的意义

2.1 项目治理的提出背景及其内涵

项目治理产生于特定的历史背景之下,这种历史背景主要源于以下3点:①社会发展从工业社会向知识社会的转型突出了管理的知识特征和管理者的主体性,管理越来越需要围绕知识发挥其作用;②宏观的社会管理和各种微观组织的管理方式由命令等级体系向以项目为基础的网络化体系转变,突出了组织结构方面围绕项目加以治理的要求;③项目治理的提出体现了项目社会分工与合作的深化,分工是基于知识的专业化分工,合作是基于平等协调的合作。

国外学者对项目治理的理解并不一致,如 Keith

Lambert 认为项目治理就是围绕项目的一系列结构、系统和过程,确保项目有效地交付使用,彻底达到充分效用和利益实现^[3]。国外学者^[4-5]对于项目治理的研究主要是基于项目的组织治理,这些组织是基于项目任务而组建的,比如 TURNER 等^[4]分析了基于项目的组织的治理结构,认为由于定制服务的产生,基于项目的新型组织根据客户的多少和项目的大小分为 4 种结构,分别为面对多客户从事多种不相关小型项目的组织,面对单一客户从事多种不相关小型项目的组织,面对多客户从事单一大型项目的组织,面对单一客户从事单一大型项目的组织。他们研究了这些组织的治理,认为主要的治理主体是项目管理者 and 客户代理者。

最近,国内的学者也给出了项目治理的概念,即认为项目治理是一种制度框架,体现了项目参与各方和其他利益相关者之间权、责、利关系的制度安排,在这种制度框架安排下,完成一个完整的项目交易^[3]。

总结相关学者对于项目治理的研究^[3-7],可以看出关于项目治理的涵义的理解存在 3 个焦点:①以项目为中心,围绕项目展开;②利益相关者;③权、责、利的制度安排。

笔者认为,项目治理是围绕项目展开的,用以保证项目顺利完成并调节项目参与各方和其他利益相关者之间权、责、利关系的制度安排,其内涵的重点体现在 3 个方面:①项目治理是围绕项目展开的,项目的不同结构将导致不同的治理结构。②项目的利益相关者既包括直接参与项目建设管理的各方(如业主、总承包商、使用方等),也包括如政府监督部门等其他利益相关者。不同利益相关者在围绕项目开展工作的过程中有各种权、责、利的交织。③项目治理提供的是一种制度安排,用来调节交织的权、责、利关系,从而保证项目的顺利完成。

2.2 项目治理理论对建设管理改革的指导

项目治理理论对于公益性水利工程建设管理改革提供了很好的理论指导。一方面,公益性水利工程专业化建设管理体制的核心问题是解决市场化条件下项目相关各方的激励与约束机制及其关系。这种各个主体激励与约束机制的问题、各个主体之间关系如何确立的问题实质上是一种治理问题。另一方面,公益性水利工程专业化建设管理体制的治理与其他治理的差异在于围绕建设项目而展开。必须依据建设项目的投资、建设、管理固有的规律确立各方的治理关系。项目治理的基本概念及其理论,为探讨公益性水利工程专业化建设管理体制提供了一个可以满足建设管理基本目标的、系统的、适合于建设项目及其环境背景要求的框架。

2.3 项目治理理论运用于建设管理改革的特殊性

如上所述,公益性水利工程建设管理与项目治理具有一致性,但在公益性水利工程这一特定管理中,其项目治理又具有特殊性。主要体现在一方面公益性水利工程的特点决定了在其建设管理中政府地位的特殊性,而另一方面由于具有以政府为主导的特点,使公益性水利工程建设管理上升到了一个体制的层面,导致其治理处于宏观层面。

虽然公益性水利工程建设管理在内涵上与项目治理理论一致,但是主流的项目治理理论是对于基于项目而存在的微观组织层面进行的研究,而公益性水利工程建设管理治理是对于基于项目而存在的宏观体制层面的治理。两者内涵一致,但层面不同,体现了在公益性水利工程建设管理中项目治理的特殊性。

3 公益性水利工程建设项目治理的基本框架

3.1 项目治理的主体及治理角色

项目治理理论和公益性水利工程专业化建设管理的项目治理的层面虽然不同,但两者内涵的一致性表明项目治理理论为项目建设管理及治理提供了很好的理论指导。在理论的移植和运用上,首先要在宏观层面上对项目治理的主体和治理角色进行划分。

项目治理理论中,治理的主体是项目经理层。此处的项目经理是具体的承担项目经理职位的个体。比如假设某一代建单位是基于多个项目而组建的单位,其治理的主体就是由各项目经理组成的项目经理层。而在我们所讨论的建设管理体制的宏观层面,专业化建设管理围绕着公益性水利项目的决策实施和使用阶段,牵涉到不同的主体。

在代建制这一我国公益性水利工程专业化建设管理体制的主要形式中,代建单位、投资方、使用方是直接的相关主体,可以将这些主体视为与项目治理理论中所指的项目经理相对应,视为一种虚拟的项目经理来加以治理。其治理任务体现在代建单位负责建设管理,使用单位进行监督。为保证责、权、利的统一,政府部门和代建单位必须进行权利划分,使各方的激励与约束相统一。从资产所有权来看,政府部门具有资产的归属权、使用权、控制权、收益权和处置权。在代建制模式中,需要将政府部门的部分权利转移到代建单位,即将资产的控制权从所有权中分离,由代建单位控制资产的转化,使建设项目形成新的产权结构。另外,从代建制项目管理的过程来看,实际上是四方(政府部门、代建单位、使用单位、承包商)为了达到共同目标,相互配合所做的集体努力的过程。

除了上述直接相关主体外,公益性项目受到政府相关部门、社会公众、外部市场机制等各方的关注。这些间接相关主体的治理任务体现在对水利项目的建设使用进行监督。资本市场、代建商市场、劳动力市场、借贷市场、承包商市场等相关外部市场的治理任务是对内部主体进行外部监控,而政府监管部门的主要任务是进行计划监督、资金监督、市场监督和审计监督。社会公众通过媒体等力量来行使其监督的任务。另外相关法律体系在制度上约束了相关主体的行为,社会文化、价值观的约束也发挥了一定的作用。

3.2 项目治理的结构及治理核心

治理结构一般指的是围绕项目的相关主体间的关系及控制权的配置。公益性水利工程项目治理分为内部治理和外部治理,其内外部治理结构的划分如图1所示。内部治理主体即为围绕项目的直接相关主体:代建单位、投资公司、项目法人、使用单位以及各分包商;外部治理主体包括相关的外部市场机制、政府监管部门和社会公众。

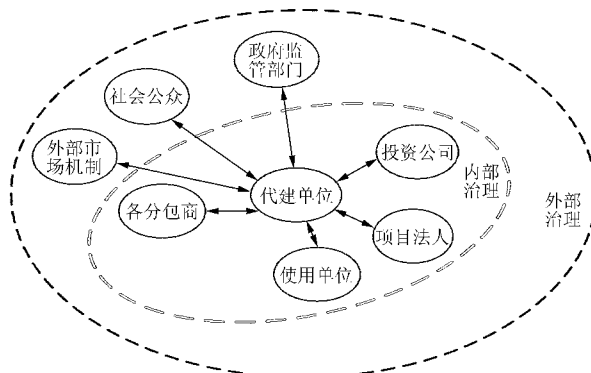


图1 体制层面的项目治理结构

在内部治理结构中,各相关主体间的关系较为紧密。各分包商是通过投标和代建单位签订合同,两者间的关系靠契约来保证;在公益性水利工程中投资公司多由政府组建,项目法人是否存在依据具体建管模式的不同而有所不同。因此,内部主体可以抽象为政府投资方、代建方、使用方。如前所述,这三方紧紧围绕建设项目发生关系,构成了虚拟的项目经理层。在西方,项目经理是一个业主方项目管理层,是由一些工程咨询各方专家组成的实体。业主方项目经理层在项目组织结构中处于一个十分突出的位置,可以说是项目治理的核心^[3]。专业化建设管理体制改革的实质就是对政府投资方、代建方、使用方三者之间的职、权、利如何合理分配,它的核心就是对三者的治理机制。而代建单位作为政府投资方的代理人,掌握了项目的实际控制权,具有管理专业化、行为市场化等特点,决定了其在项目实施

过程中始终处于核心地位。这与专业化建设管理体制改革的目標相吻合,即建立与社会主义市场经济体制相适应的决策科学化、建设市场化、管理专业化、行为规范化的公益性水利投资项目的管理体制及运行机制。因此,代建单位又成为内部主体的核心,相应地也就是治理的核心。

外部治理结构中的相关主体间的关系相对松散,围绕着项目主要起到监督约束的作用。

3.3 项目治理的主要机制

从项目治理的视角来看,治理的主要机制有内部治理和外部治理两大机制。

一个好的内部治理机制的关键在于,在存在不确定性和信息不对称性的情况下,委托人(政府部门)如何设计契约和制度安排,促使代建人(代建单位)在追求自身效用最大化的同时,最大限度地增进政府投资项目的收益,在一定程度上表现为如何防止代建人问题的发生。可以从以下几个方面加以考虑。

a. 信号显示机制。应有一种信号显示制度,保证参与竞标和中标的代建单位具有与其承担的项目匹配的能力(资质),主要是防止可能出现的逆向选择。水利公益性项目实行专业化项目管理体系需要选择具有独立法人资格、拥有相应的建设管理经验和技术力量并具有相当资金实力的代建单位。

b. 激励机制。当项目法人将建设项目交给代建单位之后,代建单位有若干种行为选择,其不同的行为选择将导致不同的建设效果,而这种效果直接关系到业主的利益。影响业主利益的因素除了代建单位的特定行为外,还有一些业主与代建单位都无法控制的外生因素。可以构建这样一个函数:假如 α 表示代建单位的某种行为选择, θ 表示外生变量, π 表示项目法人的利益, s 表示项目法人支付给代建单位的报酬,则项目法人的目标函数为

$$\max[\pi(\alpha, \theta) - s(\pi(\alpha, \theta))]$$

因此应该设计一种制度,激励代建单位选择有利于项目法人的行为,使项目法人实现其投资效益。

c. 风险机制。由于建设项目的不确定性,其中的风险是客观存在的,一旦造成损失,数额是巨大的,甚至是不可弥补的。应有一种风险管理制度来预防风险发生、明确风险责任的承担。

围绕着外部治理主体,相应的外部治理机制主要有市场竞争机制和政府部门监督机制。具体来讲,外部市场机制包括招投标制、契约合同制、建设监理制等。外部市场机制是实现专业化建管体制的前提,它使得建设过程公平、公开、公正,能够提高水利公益性项目的投资效益。政府的监督机制包括计划监督机制、资金监督机制、市场监督机制等,它为

专业化的实施提供行政服务和维护市场公平。此外,社会文化和价值观对治理机制既有保障作用,又有约束作用。

4 项目治理理论指导下的建设管理体制改革建议

在项目治理理论指导下,我国的公益性水利工程建设管理体制应加强以下几个方面的工作:

a. 大力发展代建模式。公益性的特征要求政府在体制改革中处于主导地位,而政府本身职能的转变使其并不适合作为工程建设的自身管理者。在代建模式中,一方面代建单位的专业化技能保证了公益性水利工程建设管理的公益性和专业化要求,也使得政府能够从建设管理的具体事务中解脱出来,符合政府职能转变的大方向。

b. 合理选择代建单位。由于在宏观层面多方治理体制中,代建单位是代建制项目治理的核心和载体,拥有项目决策执行权。因此合理选择代建单位尤为重要。水利公益性项目实行专业化建设管理,需要选择具有独立法人主体、拥有相应的建设管理经验和技术力量以及相当资金实力的代建单位。在市场机制的前提下选择合适的代建单位是实施代建模式的关键。应尽量选择以私有产权为主体且产权明晰的企业作为代建单位,同时进一步进行国有水利建设企业和挂靠的造价单位、监理单位以及其他中介机构的产权改革,培育足够多的合格项目管理公司。在此基础上,强制推行工程担保和保险制度,突出代建单位在代建过程中的核心作用。

c. 加强合同管理。项目治理理论运用到宏观层面时,建设管理体制的内部治理结构与公司内部治理结构相比,有相当的不同。在公司治理理论中,其内部治理结构主要是靠层级制度得以保障,而项目的一次性属性决定了这种结构相对较为松散,发

生投机行为的可能性大,因此它们之间的合同关系更为明显。所以,利用合同来加强建设管理的内部治理是很关键的。

d. 合理制定代建费用,实施有效的激励。激励机制是项目治理的一个很重要的方面,目前由于“建设单位管理费”标准较低,通常不超过项目投资的2%,导致大部分试点项目的代建费普遍较低,不利于代建制的广泛推行。因此,对项目代建费的提取应该采取弹性制。这种计提方式能够很好地激励代建单位的行为,保证项目高效实施。

e. 发挥外部市场机制及社会公众等的监督作用,以项目治理的约束机制促进建设管理体制的发展。

总之,项目治理理论为公益性水利工程建设体制改革提供了一个很好的研究视角和理论支撑。从这一角度开展的深入研究必将有利于公益性水利工程建设管理体制的发展。

参考文献:

[1] 涂集. 关于水利建设管理体制改革的思考[J]. 中国水利, 2004(2): 43-46.
[2] 严玲, 尹贻林. 公益性水利工程项目经济评价方法的述评[J]. 水利水电技术, 2003, 34(5): 36-38.
[3] 严玲, 赵黎明. 论项目治理理论体系的构建[J]. 上海经济研究, 2005(11): 104-110.
[4] TURNER J R, KEEGAN A. Mechanisms of governance in the project-based organization: roles of the broker and steward[J]. European Management Journal, 2001, 19(3): 254-267.
[5] LINDKVIST L. Governing project-based firms: promoting market-like processes within hierarchies[J]. Journal of Management and Governance, 2004(8): 3-25.
[6] 杨飞雪, 汪海舰, 尹贻林. 项目治理结构初探[J]. 中国软科学, 2004(3): 80-84.
[7] 严玲. 公共项目治理理论概念模型的建立[J]. 中国软科学, 2004(6): 130-135.

(收稿日期: 2006-07-14 编辑: 高建群)

全国中文核心期刊 中国科技核心期刊
全国水利系统优秀期刊 华东地区优秀期刊 江苏省优秀期刊
《水利水电科技进展》征订启事

(邮发代号: 28-244, CN32-1439/TV, ISSN1006-7647, 双月刊)

《水利水电科技进展》由河海大学主办, 主要刊登与水科学、水工程、水资源、水环境等学科有关的科技论文, 设有研究探讨、工程技术、水管理、专题综述、国外动态、科技简讯等栏目, 适合与水科学、水工程、水资源、水环境等有关的科学研究人员、工程技术人员、科技管理人员以及大专院校师生阅读。

《水利水电科技进展》由邮局发行, 邮发代号: 28-244, 2007年每期定价8元, 全年6期共计48元。读者亦可直接向编辑部订阅。欢迎个人和单位直接汇款订阅或函索订单。编辑部地址: 210098 南京市西康路1号河海大学《水利水电科技进展》编辑部。联系电话: 025-83786335, E-mail: jz@hhu.edu.cn, http://kbb.hhu.edu.cn。汇款时务请注明“订水利水电科技进展”。