

# 政府投资项目代建制模式治理结构研究

刘启雷<sup>1</sup>, 张 鹏<sup>2</sup>

(1. 西北工业大学 管理学院, 陕西 西安 710123; 2. 西安建筑科技大学 管理学院, 陕西 西安 710055)

**摘要:** 主要采用对比分析法, 基于部分授权和全部授权两种代建授权治理体系下, 分析政府投资项目咨询代建模式、管理代建模式和承包代建模式三种治理结构及其优缺点。研究表明, 政府投资项目在采用代建制进行建设管理过程中, 应当尽可能采用全部授权模式下的管理代建制治理结构。

**关键词:** 政府投资项目; 代建制; 治理结构

**中图分类号:** F 283; F 542 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008-7192(2018)02-0054-04

长期以来, 政府投资项目在实施过程中大都采用由各级政府部门承建的模式, 这些模式的应用形成了“投、建、管、用”四位一体的管理体制<sup>[1]</sup>。各级政府是临时组建的项目团队, 因缺乏经验和专业知识, 往往使得项目在实施过程中出现效率低下, 超规模、超工期、超预算等现象。代建制是指通过公开竞争和招标的形式, 选择社会上专业项目管理机构负责项目的实施, 严格控制项目实施过程中的投资、质量和工期, 在项目竣工验收结束后交付使用单位的一种项目管理模式<sup>[2]</sup>。代建制模式的应用, 转变了政府职能, 在一定程度上解决了“投、建、管、用”四位一体管理体制的弊端, 大大提高了项目建设和管理的效率。代建制项目采用了更合理的治理结构, 最大程度上满足了社会公共利益的诉求。随着社会对政府投资项目治理结构的关注, 代建制项目治理结构也成为项目管理关注的热点。本文在对代建制模式治理结构分析基础上, 给出了不同治理结构的优缺点, 并指出政府投资项目适宜采用和推广的治理结构, 从而为政府投资项目代建制治理结构的选择提供了科学支撑。

## 一、代建制模式治理结构研究现状

政府投资项目代建制模式在实践中的应用虽然表现出了其显著的优越性, 但由于时间短, 在现实中也出现了一些问题和不足。如代建公司收费问题、利益主体之间相互寻租问题、代建治理结构问题等。国内外学者积极投身于代建制模式研究, 在治理结构研究方面取得了一些成绩。戴大双<sup>[3]</sup>等(2016)研究了不同治理强度下的代建治理结构。陈关聚<sup>[4]</sup>等(2010)在对现有代建制委托代理模式比较研究基础上, 提出了扩大内需项目监理独立的委托代理治理模式。严玲<sup>[5]</sup>等(2008)在政府投资项目代建制模式中引入了项目治理结构理论。总体上看, 关于政府投资项目治理结构研究的文献相对较少, 尤其是将代建模式不同治理结构梳理分析和比较研究的文献几乎没有。笔者通过对现有文献分析研究, 在对实践中的项目经理和长期从事项目管理研究的专家学者访谈基础上, 提出对政府投资项目应当尽可能采用全部授权治理体系下的管理代建模式治理结构。

**收稿日期:** 2017-12-18

**基金项目:** 陕西省教育厅人文社科专项科学研究基金项目(17JK0391); 国家自然科学基金面上项目(71272049); 西安市科技计划项目(2016039SF/RK02(3)); 陕西省教育厅人文专项(17JK0734)

**作者简介:** 刘启雷(1987-), 男, 西北工业大学管理学院博士研究生, 研究方向为工业工程 and 项目管理; 张 鹏(1984-), 男, 西安建筑科技大学管理学院博士研究生, 讲师, 研究方向为项目管理、企业管理。E-mail: 2004063100zp@163.com

二、代建制模式治理结构分析

经济学中，治理结构作为一种生产组织方式主要是指分布在社会市场和公司之间的一种交易形式，而代建制中的项目治理结构则主要表现在项目实施各参建方对权利、风险和责任的契约安排<sup>[6]</sup>。

政府投资项目采用代建制模式建设过程中，涉及到政府、代建公司、项目使用方、监理单位、各分包商和代建项目系统外部环境中的诸多利益相关者，这些利益相关者因代建项目形成了相互复杂的关系，因而在政府投资项目代建模式中也存在着多种治理结构。分析代建制模式治理结构体系，主要包括部分授权和全部授权两种情况，这样就形成了部分授权代建模式治理结构体系（图1）和全部授权代建模式治理结构体系（图2）。

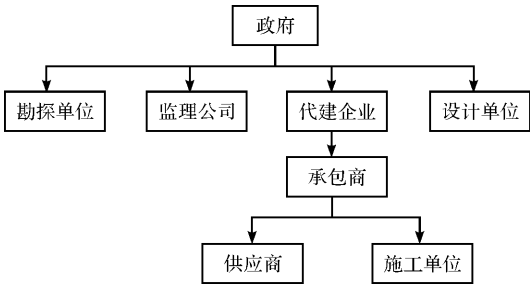


图1 部分授权代理模式治理体系

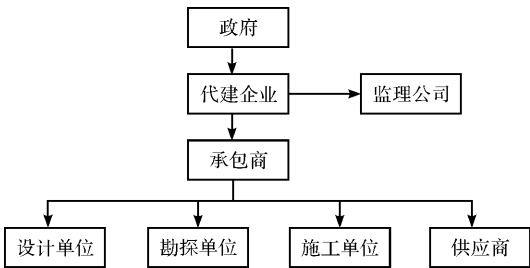


图2 全部授权代理模式治理体系

在部分授权代建模式治理体系中，项目涉及的勘探公司、设计公司和监理公司都是由政府在社会上直接招标得到的。监理公司直接对政府负责，在项目实施过程中对其他利益相关者进行监督，代建公司只负责对项目承包商的招标，项目承包商负责对项目建筑材料供应商和施工单位的招标，在整个政府投资项目建设过程中代建公司具有部分建设管理权。

在全部授权代建模式治理体系中，政府与代

建公司之间以委托代理协议全权将项目建设整体委托给代建公司，代建公司在项目建设过程中有着全部和全过程的管理权，项目承包商和监理公司都由代建公司负责招标，监理公司直接对代建公司负责，监督项目承包商、建材供应商、施工单位等利益相关者的工作<sup>[7]</sup>。项目的勘探公司、设计公司、施工单位以及建材供应商都由承包商招标获得。

从学者研究成果和代建制模式在现实中的应用情况来看，部分授权代建模式治理体系和全部授权代建模式治理体系各有优点和缺点。在部分授权代建模式治理体系中，监理公司是由政府在社会上直接招标得到的，其直接对政府负责。因此，在政府投资项目管理全过程中，大大提高了监理公司的监督力度，各利益主体之间相互串谋的成本明显提升。从另一个角度来说，监理公司监督力度的加大，在很大程度上降低了各利益主体之间相互寻租的机会。同时，代建公司只得到了政府的部分授权，在项目建设管理过程中其承担的风险和责任也较低，获得的收益也相应较少。部分授权代建模式治理体系的主要缺点表现在由于项目实施过程中的勘探公司、监理单位、代建公司和设计公司等都是由政府招标的，而且政府要协调各利益相关者主体之间的关系，所以政府工作量相对较大。在政府投资项目采用代建制模式建设过程中，不同参与者因追求利益不同，因此，政府对不同利益主体之间协调和沟通的成本加大。其次，因部分授权导致代建公司没有明确的法人地位，在项目建设管理过程中与勘探公司、设计公司等利益主体处于同一等级，使得代建公司在建设管理过程中处于被动地位，遇到的困难和障碍也很多。综合而言，部分授权代建模式治理体系的应用存在诸多缺点，不适宜在更大范围推广应用。

全部授权代建模式治理体系相对于部分授权代建模式治理体系而言，弥补了许多缺陷和不足。主要表现在：第一，在全部授权代建模式治理体系中，政府只负责从社会上招标专业化的代建公司，其他利益主体（如承建商、监理单位等）由代建公司负责招标。政府从繁忙的沟通协调工作中解脱出来，更少的干预项目的建设。第二，代

建公司接受政府的委托，全权管理项目的建设，提高了代建公司的积极性，更有利于其充分的发挥专业优势，提高项目建设管理效率。第三，在全部授权代建模式治理体系下，代建公司可以获得更多的收益和报酬。代建公司全面负责项目建设管理，承担的风险相对较大，工作量较部分授权代建治理体系较多，所以政府给予代建公司的经济报酬相对较多。该模式的不足之处是，监理公司、承包商、供应商等利益主体是代建公司直接招标获得的，增加了各利益主体之间的寻租机会，但此问题在项目实际建设过程中，通过加强管理或采取一些有效措施是可以避免或大大降低串谋概率的。

因此，从整体上看，全部授权代建模式治理体系是一种较为优越的治理结构体系，符合政府投资项目代建制模式的形式和要求，是一种可以在更广范围推广和使用的治理结构体系。

在部分授权和全部授权两种代建授权治理体系下，笔者在对现有代建制治理结构梳理分析，对实践中的项目经理和长期从事项目管理研究的专家学者访谈基础上，结合自身研究，提出了咨询代建治理模式（图3）、管理代建治理模式（图4）和承包代建治理模式（图5）三种治理结构。

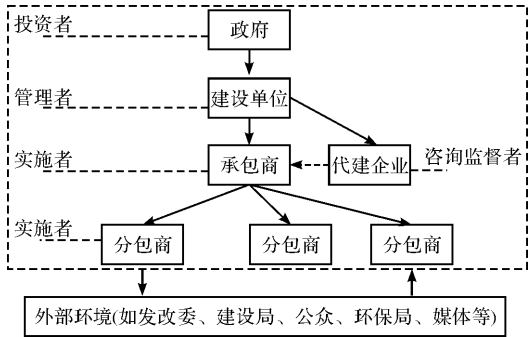


图3 咨询代建管理模式治理结构

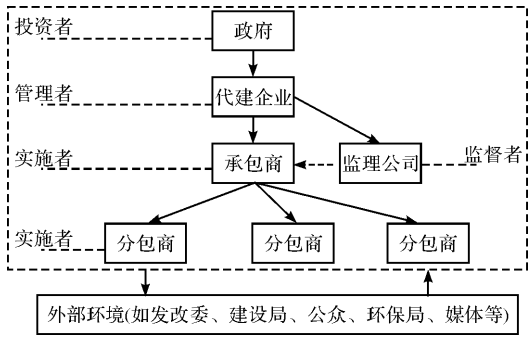


图4 管理代建管理模式治理结构

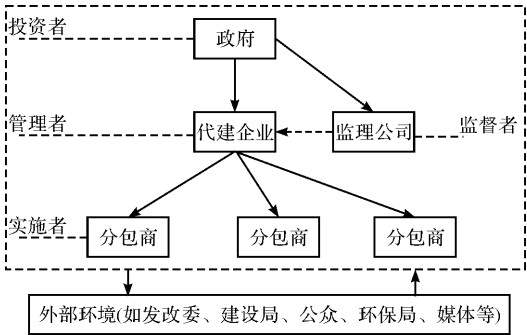


图5 承包代建管理模式治理结构

在咨询代建管理模式治理结构中，项目承建单位主要为建设单位，项目实施过程中的风险主要由建设单位和承包商共同承担。项目的承包商和代建公司则是由项目建设单位通过招标的方式获得，代建公司在项目整体建设过程中扮演着咨询的角色，并且对项目承包商进行监督。承包商再通过公开招标的形式得到各个分包商，项目的建设任务主要由各个分包商负责完成。

在管理代建模式治理结构中，政府在社会上通过公开招标的方式获得项目代建公司，代建公司与政府之间形成委托代理关系，并通过合同形式将政府投资项目的建设任务完全交给代建公司，代建公司负责项目的整体建设任务，同时代建公司招标承包商和监理公司，并与其签订相应的合同。在项目建设过程中，整体风险主要由项目承包商承担，监理公司对代建公司负责，监督项目承包商的工作。项目的承包商再通过公开招标的方式得到各个分包商，具体由分包商完成项目的建设任务。

承包代建模式治理结构和管理代建模式的治理结构较为类似，不同之处是承包代建模式中的代建公司不仅仅是项目的建设管理主体，而且代建公司也充当了承包商的地位和角色，同时代建公司也成为了项目建设风险的主要承担者。项目建设过程中的监理公司由政府直接招标获得，监理公司对政府直接负责，帮助政府监督代建公司的工作。

以上三种代建模式治理结构具有各自的优点和缺点，并且不同的治理结构适用的代建项目类型也不尽相同，因此，不同的政府投资项目应当根据具体情况选择不同的代建模式治理结构。整体而言，咨询代建治理结构是对政府投资项目现

行的传统项目管理模式的一种改进，但其仍然没有对传统项目治理结构进行优化。因此，在政府投资项目代建制管理模式中不值得广泛推广和应用。承包代建制治理结构是一种在特殊情况下采用的代建治理模式，该模式中代建公司既充当了管理角色，又承担了建设角色，因此其在实际建设过程中承担的风险较大，同时建设和管理任务也较重，不利于代建公司专业功能的发挥，在政府投资项目代建制模式中也不能作为一种较为理想的治理结构被广泛应用和推广。管理代建模式治理结构是对传统项目管理模式治理结构的创新，该项目治理结构由政府招标获得的代建公司充当项目建设单位的角色，这样能够大大提高项目管理的效率，同时能够充分发挥代建公司的专业功能，是一种适合被广泛采用和推广的代建模式治理结构。

### 三、结 语

本文重点分析和研究了不同治理体系下三种代建模式的治理结构，指出在政府投资项目代建制模式应用中，建议应当尽可能的采用全部授权治理体系下的管理代建模式治理结构。本研究有利于进一步规范项目代建市场，正确引导政府和代建企业之间建立良好的委托代理关系，这样不

但能够充分调动代建公司积极性，减少政府对项目实施过程中的主观干预，而且代建公司能够得到较为丰厚的报酬，大大提高了项目的建设管理效能。

### 参 考 文 献

[1] 胡丽娜. 我国政府投资项目代建制存在的问题及对策研究[J]. 内蒙古科技与经济,2016(12):31-33.

[2] 曹桂全,赵阿敏. 政府投资项目代建制研究述评[J]. 经济体制改革,2014(3):147-151.

[3] 戴大双,吕途,顾强. 基于不同治理强度的代建制项目结构研究[J]. 预测,2016(2):75-80.

[4] 陈关聚,张鹏. 扩大内需项目实施代建制委托模式研究[J]. 科技管理研究,2010(4):167-169.

[5] 严玲,周国栋. 基于项目治理理论的政府投资项目代建制改革分析[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2008(12):45-49.

[6] RUUSKA I, AHOLA T, ARTTO K, et al. A new governance approach for multi-firm projects: lessons from Olkiluoto 3 and Flamanville 3 nuclear power plant projects[J]. International Journal of Project Management, 2011, 6(6): 647-660.

[7] 曹启龙,盛邵涵,周晶,等. 基于公平偏好的我国政府投资项目代建制激励——监督模型[J]. 中国软科学, 2014(10):144-153.

## An Analysis of the Governance Structure of the Agent Construction System in the Government-invested Project

LIU Qi-lei<sup>1</sup>, ZHANG Peng<sup>2</sup>

(1. School of Management, Northwestern Polytechnic University, Xi'an 710123, China;  
2. School of Management, Xi'an Univ. of Arch. and Tech., Xi'an 710055, China)

**Abstract:** Analyzing comparatively two kinds of authorized agent governance system, namely the partial authorization and the all authorization, this paper studies the advantages and disadvantages of three governance structures in the government-invested projects, like the consulting agent construction mode, the management agent construction mode and the contract agent construction mode. The study affirms that in the construction management of the government-invested projects by means of agent construction system, it is better to adopt the management agent construction system under the all authorization.

**Key words:** government-invested project; agent construction system; governance structure

【编辑 王思齐】