

论国家投资建设项目政府管理的市场化走向

罗建华, 高峰

(长沙理工大学管理学院, 湖南长沙, 410076)

摘要: 通过对国家投资建设项目政府管理低效的制度分析及其问题分析, 指出了传统和现行的国家投资建设项目业主行政代理模式的弊端, 进一步设计了与我国市场经济体制相适应的国家投资建设项目的政府管理新模式——业主市场代理模式, 并运用委托代理理论和公共选择理论论证了这一新模式体现的市场化改革的有效性。

关键词: 国家投资建设项目; 政府管理; 业主代理模式

中图分类号: F830. 593

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)01-0051-05

政府作为国家投资建设项目的业主, 代表全体公民的利益, 从公民手中集中一部分财力, 以国家投资的形式为全体公民提供公共安全、公共秩序、公共教育和公共设施等公共项目, 为公民提供有效的公共产品和服务^[1]。20 年来, 我国国家投资建设的决策者和学者们在经济发展改革中, 不断寻求更好的国家投资管理机制和更好的运作方法来改善政府在国家投资建设领域的行为和提高国家投资的效率, 早期要求按基本建设程序来管理国家投资建设, 后来又推行招标投标、工程监理、项目业主制、项目资本金制等一系列项目管理制度。尽管改革不断深化, 但国家投资建设的低效率问题一直没有从根本上得到解决, 在实践中人们发现, 我们在国家投资建设领域中未能有效进行项目政府管理模式的改革或者说是忽略了这方面的改革, 致使我国国家投资建设管理领域的诸多改革达不到预期的效果。本文从国家投资建设项目政府管理的角度来分析我国国家投资建设项目市场化改革的途径。

一、我国经济市场化改革中国家投资建设项目范围的演变

随着市场化改革的推进, 国家投资建设的范围不断发生变化, 在社会经济发展的不同时期, 国家投资范围不同, 其作用也不相同。计划经济体制下政府成为主要的甚至可以说是惟一的投资主体, 所有

的生产性和非生产性投资, 都是属于国家投资范围, 整个社会投资主要是由政府推动, 国家投资包揽了各行各业、大大小小的建设项目; 计划经济向市场经济转轨过程中国家投资建设项目范围开始改变, 政府向社会投资活动的综合管理者转变, 国家投资建设项目范围逐步转向基础性和公益性项目。

现阶段我国已经从经济发展的早期阶段过渡到经济发展的中期阶段, 处于由计划经济向市场经济转轨的后期。国家投资范围主要由两部分构成: 一部分是社会公共领域, 另一部分是社会经济领域(主要是不能通过市场进行有效调节的基础性项目)。随着经济的继续发展, 按照确定国家投资范围应遵循的原则, 国家投资将逐步加大对社会公共领域的投资, 相应缩减社会经济领域方面的投资比重, 国家投资范围主要限定在非竞争性公益项目和非竞争性基础项目领域^[2]。

因此, 在市场经济条件下, 将国家投资建设项目范围限定在市场失灵的领域, 这种调整实际上就是国家投资逐渐退出市场已经可以调节的领域, 最大限度地发挥市场和政府各自的效率, 降低社会成本。

二、国家投资建设项目政府管理低效的制度分析

长期以来, 国家投资建设项目是由政府及其相

收稿日期: 2003-11-03; 修回日期: 2004-01-15

基金项目: 湖南省自然科学基金项目(01JJY2121): 我国国家投资建设项目业主代理模式及规范管理研究

作者简介: 罗建华(1956-), 男, 湖南茶陵人, 长沙理工大学教授, 博士, 主要研究方向: 企业管理, 国际贸易

关职能部门依靠其特有的行政权利和职能来管理和运作。政府作为国家投资建设项目的业主,对国家投资建设项目从投资决策、资金调拨、落实施工企业到建成交付使用全过程实施直接管理的模式。

这种管理模式特征是行政力量在经济运行与资源配置中起主导作用,它追求投资规模,忽视投资效益;注重进度,轻视质量;着重投资总量,忽略投资结构。

(一) 国家投资建设项目政府管理低效的体制根源

在计划性经济体制中,行政力量在经济运行与资源配置中起主导作用,企业法人与社会自然人完全成为政府机关的附属物,行政机关与企业的父子关系决定了社会资源配置的低效率,在国家投资建设领域不可避免地导致低效率。伴随着社会主义市场经济的确定与发展,行政力量在社会经济运行中的功能趋于弱化,市场机制的基础作用相对强化,在新旧经济体制转轨时期,一方面传统计划经济体制的历史惯性仍然时时处处影响到社会经济生活的各个方面,政企分开的改革方案未能真正实现;另一方面市场机制的基础配置作用还受到来自各个层面的干扰与侵蚀,同时市场法制建设与市场规范机制的残缺,引发市场行为的无序与混乱,诱发政府在国家投资建设领域中的行政性市场垄断的滋生。

(二) 国家投资建设项目政府管理职能转换不及时

国家投资建设项目政府行政性管理在我国建国初期,尤其是在“一五”时期被证明是必要的,它有利于在一定时期内集中投资,保证国家重点建设。在当时的特殊情况下,政府用行政手段、指令性计划直接支配资源和协调投资,统一行动、集中投资,为社会和经济的发展起到了积极的作用。

但是,随着社会经济的发展,政府应及时退出竞争性建设项目投资领域,并且在经济体制改革的同时应推进政治体制改革。世界各国社会经济变革的历史与现实充分昭示了,政治体制改革与经济体制创新的有机耦合是一个社会进步与经济发展的根本动力^[5]。在我国经济体制明显创新的同时,作为上层建筑的政治体制也进行了部分改革,但从总体上讲仍然维持着传统计划经济时期的框架模式,特别是政府机构和政府职能方面变革不大,对行政性市场垄断人为迁就与放任,使其得以发展与蔓延,为经济体制改革的深化设置了不应有的障碍。更为严重的是,在市场化改革日趋深入的社会背景之下,由于政治体制改革与政府机构职能转换不到位,致使权力蜕变为一种垄断性的利益资源,产生权钱交易与

行政腐败,在国家投资建设领域“政治创租”与“经济抽租”便不可避免,最终导致市场失效与权力异化,难以真正实现以市场为基础的资源优化配置。

三、国家投资建设项目政府管理低效分析

从西方市场经济的理论和实践来看,市场的缺陷及市场的失灵被认为是政府干预的基本理由。然而人们逐步发现,如同市场本身是有缺陷的、市场会失灵一样,政府本身的行为也有其内在的局限性,政府同样会失败,市场解决不好的问题,政府也不一定能解决好,而且政府失败,比如国家投资建设项目供给低效率,同样给社会带来巨大的灾难,造成更大的资源浪费,公共选择理论已证明市场的缺陷并不是把问题转交给政府去处理的充分条件。因此,从理论和实践的经验来分析,国家投资建设项目政府行政管理主要存在的以下问题。

(一) 国家投资建设领域政府权力委托—代理运行失灵

从委托代理理论的角度分析,在国家投资建设领域腐败是公共权力委托—代理运行失灵的结果,这是政府投资建设项目运行中产生腐败的深层次原因。政府作为公民的代理人行使对国家投资项目的建设和管理,公民和政府的这种委托—代理关系,使政府具有信息、资源优势,削弱了委托人—公民的控制能力,代理人—政府官员对委托人—公民拥有垄断权力,这样公民无法制约政府官员的行为,如果政府官员享有任意决定权,而责任心又差,违法活动必然会增多^[4]。

(二) 国家投资建设项目的绩效难以估价或评价,政府机构及官员缺乏追求利润的动机

政府机构提供非竞争性公益项目和非竞争性基础项目追求的是社会效益,而非经济效益,社会效益的衡量缺乏准确的标准和可靠的估算方法及技术^[5]。通常情况下,国家投资建设项目难以估价,使得其成本和收益难以测定,政府机构及其官员更不能把利润占为己有。这样,政府官员工作与收入难以建立有机的、紧密的联系。政府机构这方面的缺陷既影响了政府官员的积极性,又隐藏着“寻租”行为的可能。

(三) 政府机构直接参与国家投资建设,妨碍市场竞争机制的建立,助长行政性市场垄断形成

市场竞争迫使私人企业设法降低成本和提高效益,那些不以最高效率的方式来有效使用资源的企

业最终将被淘汰出局。然而, 政府机构却没有这种优胜劣汰的竞争机制, 作为一个行为主体, 政府最具垄断性^[2], 没有面临直接的竞争, 即使它们低效率运作, 仍能持续生存下去, 造成“X 低效率”。也就是说, 由于没有竞争对手, 政府机构有可能一方面过分投资, 生产出多余社会需要的建设项目; 另一方面在投资建设中寻租与腐败大量滋生, 使一部分社会财富装入私人腰包, 导致不同机构及官员争权夺利, 影响政府声誉和增加廉政成本, 结果使国家投资建设项目价高质低, 严重损害社会公民的利益。

行政性市场垄断带有明显的地方保护主义色彩, 各级地方政府从自身的局部利益出发, 为了寻求区域经济发展效益的最大化, 利用各种政治、经济、法律等手段, 规定苛刻的市场准入政策, 人为排斥外来产品和服务进入本地。这样做的结果不仅会限制企业核心竞争力的提高与优质产品的形成, 而且会严重破坏社会主义市场经济的统一性与竞争性, 妨碍生产要素在社会范围内的自由流动和优化组合, 弱化宏观经济效率的全面提升。

(四) 国家投资领域缺乏完善的监督机制

政府官员的行为必须受到立法者、公民的政治监督。但是现有的监督机制是不健全的, 特别是监督信息的不对称、不完全使得对政府官员的监督徒有虚名。

政府官员一般是在信息不对称的环境中工作的, 立法者和公民都缺少足够的必要信息来有效监督政府机构及其官员的活动。官员(被监督者)比监督者(立法者或公民)拥有更多的关于国家投资建设方面的信息尤其是成本、价格方面的信息。监督者完全可能受被监督者所操纵, 被监督者也可能制定并实施某些有利于自身利益而损害公民利益的公共政策。导致政府相应职能部门放弃自身必须履行的服务协调宗旨, 利用手中的权力, 大搞权钱交易, 为了谋求本部门的小团体利益, 根据需要与可能, 自行制定相关规范与制度, 公开“寻租”, 人为控制信息的传输与反馈, 排斥市场竞争。而且作为初始委托人的公民, 利益极为分散, 公民监督成本和收益严重不对称, 加之双方信息不对称、不透明, 使每一个初始委托人的监督力度有限, 甚至对改善代理人—政府的行为毫无影响。

四、建立与我国市场经济体制相适应的国家投资建设项目的政府管理新模式

由上述分析可知, 现行国家投资建设项目的管

理模式是一种业主行政代理模式。在该模式下, 产生了政企不分、政府职能越位、建设市场不规范运行的诸多弊病。这种模式已不适应我国社会主义市场经济发展和政府改革的要求, 也阻碍了我国建设项目的市场规范化管理的发展。因此, 急需建立一种能够使政府在国家投资建设项目的投资与建设过程中的最优工作规范, 从而能使以市场为导向的、能为建设项目提供全方位专业化服务并承担业主代理、完全独立而高效运行的中介服务机构充分发挥其在国家投资建设项目中的积极作用的业主代理新模式——国家投资建设项目业主市场代理模式, 从而达到避免现行业主行政代理模式条件下的诸多弊端。

国家投资建设项目业主市场代理模式, 即政府通过市场竞争将由国家投资建设项目的经营管理权委托给由工程咨询各方专家组成的工程项目管理公司的这样一种管理模式。在这种管理模式下, 政府不直接与建设项目的其他当事人(设计单位、监理单位、咨询单位和施工承包商)打交道, 与之打交道是接受政府授权作为一个实体的工程项目管理公司, 代理政府对国家投资建设项目进行协调和管理(参见图 1)。这一模式所体现的市场化改革的特征及其运行机制主要有如下几个方面。

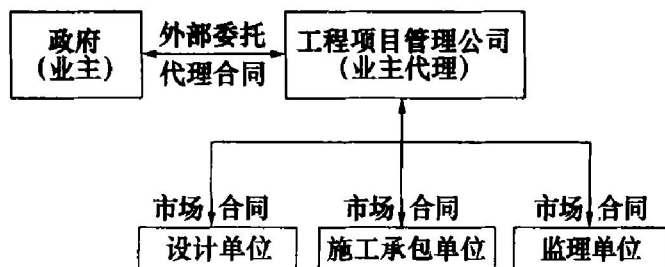


图 1 国家投资建设项目业主市场代理模式

(一) 将内部委托代理关系转化为外部委托代理关系, 建立健全市场运行机制

在传统和现行的国家投资建设项目业主行政代理模式中, 通常是由建设项目的行业主管部门的基建办, 或项目所在单位的基建办, 或临时成立的项目建设指挥部来代表政府完成项目建设的有关工作。这一模式表面看起来是政府(业主)直接在进行管理, 但其实质上构成了政府(业主)委托下属职能部门或单位(代理)的关系, 是一种内部委托代理关系。在这种政府内部委托代理关系中, 业主与代理的责任不清, 代理单位缺乏市场危机和压力, 缺乏追求高质高效降低建设成本的动力, 完全是运用行政手段方式进行建设项目的资源配置和管理工作。

在国家投资建设项目业主市场代理模式中,政府(业主)将项目建设的有关工作委托给工程项目管理公司,并通过委托代理合同建立起市场化的外部委托代理关系,代理单位代表业主再与有关设计、施工承包单位、监理单位建立起市场化的合同关系。在这种业主市场代理模式及外部委托代理关系中,业主与代理机构的责任明确,代理机构与有关设计、施工、监理单位具有巨大的市场危机和压力,具有强大的追求高质高效、降低建设成本的动力,完全是运用市场手段方式进行建设项目的资源配置和管理工作,建立健全了市场运行机制。

(二) 优化政府职能,促进市场有序竞争

政府是通过市场竞争机制将国家投资建设项目发包出去,而不是采用行政手段来安排建设项目;政府不直接与建设项目的当事人(设计单位、监理单位、咨询单位和施工承包商等)联系,这样可以简化并优化政府职能,政府在国家投资建设项目运作中的关键作用就是通过公开、公平、择优的市场竞争方式,选择并确定一个最合适的工程项目管理公司,由其代理政府行使对国家投资建设项目的管理。

(三) 实现国家投资项目建设的专业化管理

随着社会经济的发展,工程项目不仅规模浩大,人们对项目的功能、美感也提出了更高的要求,而且新技术、新工艺和新材料大量投入项目建设之中,政府有关部门及其项目管理人员已难以对付由此带来的挑战。政府借助社会化、市场化的工程项目管理公司可以有效解决这一问题。因为接受政府授权的工程项目管理公司是一个由熟悉并精通工程项目建设各方面的专家组成,是一个完全独立的市场机构,在工程建设、经营、管理方面有着丰富的经验,是在激烈的市场竞争中凭借实力、信誉、业绩获得建设项目的管理权。市场力量在经济运行和资源配置中起主导作用,政府主要是对市场经济环境进行宏观管理,不直接参与国家投资项目建设过程的管理。

由工程项目管理公司对建设项目的其他当事人(设计单位、监理单位、咨询单位和施工承包商等)进行有效的选择,在工程项目实施中对他们进行管理和协调。工程项目管理公司的这种能力实质上就是对项目各种服务提供者的不同方案从技术、工艺、财务管理机制等方面的评价能力,其必须精通对项目不同服务提供者评价的程序、标准、方法和策略。而在传统的国家投资建设项目的业主行政代理模式中,“基建处”或“建设指挥部”既非外部独立的项目

管理公司,又非内部独立的核算单位,行使的只能是行政管理和协调职能,不具备对建设项目进行专业化管理的能

(四) 降低招投标标的金额,减少行贿受贿现象

在原来的业主行政代理模式中,政府(业主)内部代理在直接选择外部设计、施工、监理单位时,其招标标的金额为整个项目的建设金额;而在业主市场代理新模式中,政府(业主)内部职能部门在选择外部业主代理机构时,其招标标的金额为中介服务报酬额,该报酬额仅为整个项目建设金额的百分之几,甚至千分之几,由此大大降低了招投标过程中行贿受贿者的可得利益,从而可以大大减少政府工作人员贪污受贿的现象。

五、国家投资建设项目政府管理市场化改革的有效性分析

(一) 委托一代理理论是国家投资建设项目政府管理实行市场化改革的理论基础

在国家投资建设项目政府管理新模式中,存在以下委托一代理关系,即政府将国家投资建设项目委托工程、项目管理公司进行管理,形成政府和工程项目管理公司的委托代理关系。这种委托代理关系使得国家投资由政府直接管理转向依托市场机构——专业的项目管理公司来进行管理,体现为政府与项目管理公司之间的契约关系,政府购买的是项目管理公司的服务和管理才能。

在计划经济体制下和经济转轨时期,在国家投资建设领域,政府各部门对项目进行直接管理,政府各部门之间并没有签定合约来明确各方的权利和义务,在整个政府体系内以行政手段分配资源。

国家投资建设项目政府管理实行市场化模式是建立在市场经济体制下,政府通过公开、公平、公正的有序市场竞争将国家投资的建设项目管理权通过签定合约委托给专业的工程项目管理公司,工程项目管理公司是独立的、产权清晰的市场主体。国家投资建设项目政府管理市场化改革强调的是以市场为依托、以竞争为手段、以提高投资效益为目的这样一种政府管理模式,体现的是公开竞争,由政府内部管理转向外部市场。

(二) 公共选择理论是国家投资建设项目政府管理实行市场化改革的理论依据

公共选择理论指出:一个理性人必然受到对其

行动有影响的刺激机制的支配, 无论他自己的个人欲望是什么, 如果某种活动将带来惩罚, 他必然会取消这种活动; 如果能带来较大的利益, 将会吸引他趋向这种活动。官员和任何其他人一样, 不是受到公共利益的激励, 而被认为是受到其利己的利益激励。

在国家投资建设项目运作中存在投资决策与决策者私人利益的矛盾, 国家投资建设项目真正的出资者是纳税人, 是公民, 而国家投资建设项目的决策者是政府或者是政府官员。政府官员作为国家投资建设项目的代理人, 是在“为他人决策”或“为别人决策”, 如果没有非常完善的权、责、利对应机制, 也就是按照公共选择理论所指出的一个理性人必然受到对其行动有影响的刺激机制的支配, 决策者即政府官员就很难达到“为我决策”的完全自觉投入甚至不惜牺牲的境界。有时可能出现决策者只图眼前利益不顾长远利益, 甚至以“寻租”方式“损公肥私”。这就是为什么我们政府机构、政府官员在决策体制不完善条件下贪污受贿行为严重, 而且投资决策者决策失误总是很难找到责任者的重要原因。

公共选择理论家认为, 有大量的证据表明, 如果能够减少政府在提供商品和服务方面的作用, 整个经济将会从中受益。他们还认为, 市场与无人负责的官僚制相反, 具有更好的责任机制。公共选择的理论家们一般断定: “最好的”结果应是市场力量的作用最大化, 政府的作用则相应减少。其实, 亚当·斯密早在《国民财富的性质和原因的研究》一书中指出: 由政府提供公共产品, 其运作也应尽量通过市场

的方式加以解决。著名经济学家斯蒂格利茨在其《政府为什么干预经济》一书中指出: 在公共产品的供给方面, 要区分“政府提供”和“政府生产”这两个概念, 政府提供公共产品, 政府可以透过签订合同、授予经营权、经济资助、法律保护等手段和途径, 委托私人部门生产并提供, 政府只要指定“生产多少”就可以了。

因此, 在国家投资建设领域, 政府的作用关键是保证国家投资项目的数量、质量和生产的效率, 提高政府决策水平, 而在国家投资项目的生产建设领域引入市场机制, 而不是非要政府生产, 尤其是政府垄断生产。那么, 国家投资建设项目业主市场代理模式正是通过市场力量、竞争手段来完成国家投资建设项目的。

参考文献:

- [1] 黄少军, 何华权. 政府经济学[M]. 北京: 中国经济出版社, 1998.
- [2] 邱华炳, 苏宁华. 经济发展演进中的政府投资范围界定与调整[J]. 投资研究, 2001, (2): 33-37.
- [3] 邹东涛, 席涛. 制度变迁中的中国政府管理经济职能的分析[J]. 管理世界, 2001, (5): 13-23.
- [4] 罗建华, 高峰. 政府投资建设项目运作中的委托代理问题分析[J]. 长沙电力学院学报(社会科学版), 2003, (3): 49-51.
- [5] 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济[M]. 北京: 中国物质出版社, 1998.

The market-based direction of government management on national investment construction project

LUO Jian-hua, GAO Feng

(Management School, Chang Sha Science and Technology University, Chang Sha 410076, China)

Abstract: Through managing system analysis of efficiency and case study of the construction project of government investment, this article has pointed out that traditional and current owner's administration of construction project of government investment acts for mode the drawback, and designed the government investment construction project in conformity with market economic system of our country, further manage the new mode - owner's market act for the mode, and used agency by agreement theory and public-choice theory prove new market-based validity of reform that mode reflects.

Key words: the construction project of the national investment; the government management; the mode for owner

[编辑: 汪晓]