

非经营性政府投资项目代建制成功标准框架模型

——基于“物有所值（Value for Money）”原则

Framework of Success Criteria for Construction Agent System in Non-profitable Government Investment Projects: Perspectives from the “Value for Money” Principle

张水波 \ ZHANG Shuibo, 孙建强 \ SUN Jianqiang

(天津大学 管理与经济学部, 天津, 300072)

【摘要】 从非经营性政府投资项目代建制成功标准的概念出发, 利用“物有所值 (Value For Money, VFM)”原则分析与研究了非经营性政府投资项目代建制的成功标准。研究结果显示: 一方面, 对比传统管理模式, 非经营性政府投资项目代建制能够在项目、组织、政府、社会四个层面上产生额外的经济或者社会价值; 另一方面, 要合理评价非经营性政府投资项目代建制实施绩效, 必须构建一个包含项目、组织、政府、社会四个层面成功的非经营性政府投资项目代建制成功标准体系。

【关键词】 非经营性政府投资项目; 代建制; 成功标准; “物有所值”原则

【中图分类号】 TU984

【文献标识码】 A

【Abstract】 It is essentially and significantly for us to develop and establish the success criteria for construction agent system in non-profitable government investment projects. Based on the literature review and the conceptual analysis, the success criteria for construction agent system in non-profitable government investment projects was analyzed and studied. Results show that: compared with the traditional mode, there were Value For Money emerged in dimensions of project, organization, government and society by implementing construction agent system in non-profitable government investment projects. Thus, the framework of success criteria for construction agent system in non-profitable government investment projects can be constructed by factors involved with evaluating performance of the project, the organization(the agent) strategy, the government strategy and the social benefits by implementing construction agent system in non-profitable government investment projects.

【Keywords】 Non-profitable Government Investment Projects; Construction Agent System; Success Criteria; Value For Money

引言

作为我国政府投资项目的创新性管理制度, 基于现代项目治理理论的代建制能够解决我国非经营性政府投资项目管理过程中所出现的产权约束软化、政府“监、管”一体、管理绩效低下等问题提供一种崭新的治理途径^[1-2], 从2004年开始已经逐步在全国范围内推行与应用, 并取得了较好的实施绩效^[3-4]。

成功标准是传达和沟通项目整体战略的有效工具, 合理的成功标准的建立能有效指导管理活动的实施, 是获得满意的管理绩效的前提和基础, 只有具有适当定义的成功标准的项目才能被评价^[5]。因此, 在非经营性政府投资项目代建制实施绩效评价的研究与实践过程中, 成功标准的研究与建立至关重要。

所谓非经营性政府投资项目代建制成功标准, 是指衡量非经营性政府投资项目代建制成功实施的一系列标准或者准则。在非经营性政府投资项目代建制成功标准方面, 部分研究学者作了初步的研究^[6-7], 但相关研究结论尚不足以指导工程实践^[8], 主要表现为: 一方面, 相关研究主要针对代建项目管理或者代建项目, 将代建制作为一种制度创新来分析与研究其实施成功标准的研究结论尚未出现; 另一方面, 研究结论中指标体系的选取无法涵盖代建制所带来的政府层面、社会层面的实施绩效, 多以项目“铁三角(时间、成本、质量)及财务指标为主; 此外, 相关研究多以时间为研究主线, 注重研究代建过程中因管理效率提升所带来的绩效改善, 对因治理结构革新所带来的社会正

外部性等“软性”实施绩效考虑不足。基于此, 本文在系统辨析非经营性政府投资项目代建制成功标准概念的基础上, 利用“物有所值 (Value For Money, VFM)”原则分析与研究非经营性政府投资项目代建制成功标准。

1. 非经营性政府投资项目代建制成功标准辨析

2004年7月发布的国务院《关于投资体制改革的决定》中对代建制的定义为: “对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’, 即通过招标等方式, 选择专业化的项目管理单位负责建设实施, 严格控制项目投资、质量和工期, 竣工验收后移交使用单位”。许多学者对国务院的这一定义以及代建制的内涵进行了分析与解读, 并逐渐形成了不同的代建制认知论, 典型的包括EPC模式^①论、PM模式^②论、委托代理关系论、制度创新论等^[1-6]。本文认为代建制是政府有效进行公私合作安排, 提高非经营性政府投资项目实施效率与公平性的制度安排, 其内涵包括:

(1) 代建制是非经营性政府投资项目管理模式的一种普适性制度创新, 且具备强制性。

(2) 代建人通过委托合同或者行政委托的方式接受政府委托, 负责非经营性政府投资项目实施全过程或者部分阶段的建设管理工作, 获取报酬并承担相应的责任;

(3) 代建人可以采用一种或者多种工程项目管理模式进

行代建项目的建设管理工作；

(4) 代建制是一整套涉及非经营性政府投资项目不同利益相关者共同治理的契约设计与制度安排。

在有关项目成功标准的研究过程中，项目成功与项目管理成功在涵盖的生命周期、关注的目标、关注主体等方面存在显著差异^[9]。与项目成功、项目管理成功之间的区别一样，笔者认为作为一种普适性的制度创新，代建制的成功与代建项目的成功之间有着明显的差异，这是因为：

(1) 作用不同。代建项目成功标准则主要用于评价代建项目在整个生命周期内的实施绩效，包括项目成功“铁三角”标准^③、项目利益相关者满意标准等；而代建制的成功标准则主要用来评估“代建制”制度创新的推行效果，即与传统模式相比，运用代建制是否有利于提升资源配置效率，是否有利于优化我国政府投资项目管理机制等。

(2) 关注的目标不同。代建项目的成功反映的是非经营性政府投资项目在战略上的、财务上的、技术上的、经济上的功能或者效益；而代建制的成功则应该涵盖“代建制”制度创新或者变革目标，更多关注代建制在非经营性政府投资项目建设与管理过程中的资源配置优化、政府角色转变、组织项目知识共享与继承等经济学范式目标是否达成。

(3) 关注主体不同。一般来说，业主、项目使用人、政府、社区等利益相关人主要关注非经营性政府投资项目是否实现了预定的目标，是否能够满足社会公众的相关需求。对于代建制是否成功实施，其关注主体则主要是代建制的设计者与倡导者，一般属于政府战略决策部门、制度设计人员等。

可以看出，代建项目的成功可能在一定程度上体现了代建制的实施绩效，但并不意味着能够完全代表着代建制的成功实施。一方面，代建项目的成功体现了代建制的实施绩效，但同样一个非经营性政府投资项目，不实施代建制同样可能取得上述在项目层面上的成功；另一方面，代建制所赋予的制度创新内涵并不能完全通过评估代建项目的实施绩效来体现，而应该在更为广泛、更宏观的制度、社会等层面来进行评价。

2. “物有所值 (Value For Money)” 原则

“物有所值 (Value For Money, VFM)” 通常是指投入与产出之比，用来分析判断经济社会中某一产品或者项目的实施价值，是发达国家政府采购行为确定的基础性原则之一。随着世界经济的发展与社会文明程度的不断提高，对“物有所值”原则中“值”的内涵理解也逐渐发生了变化。最初，“值”被简单地认为是资金的使用效率，更多考虑的是投入资金的收益率与费效比；随着政府采购行为越来越被视作一个国家的宏观经济调控手段，单纯的资金使用效率已经无法评价政府采购行为对经济社会所带来的社会效益。目前，“物有所值”原则中“值”的定义是以资金的使用效益为基础的，但绝不仅仅局限于资金的使用效益，还包括因为资金使用而带来的效用提升、功能增强及由此产生的社会效益^[10]。“物有所值”原则广泛应用于西方发达国家政府公共产品采购的理论研究与应用实践中。这其中，公共产品涵盖的范围十分广泛，既包括一般性公共产品，也包括公共项目、政府投资项目等工程建设产品与服务。此外，在一些发达国家中，公共政策、制度或者法规在出台前，亦需要进行“物有所值”评价。

在“物有所值”原则的广泛应用领域中，政府公共项目与

服务“公私合营 (Public Private Partnerships, PPP)” 模式中 VFM 评价为“物有所值”原则的应用提供了一类典型的应用范例。PPP 介于公共投资与私人投资之间，包括 BOT、DBFO 等多种形式，强调政府与私人部门之间的优势互补、利益共享与风险共担，能够突破财政预算约束为社会提供额外的、更好的基础设施服务，或者降低基础设施服务成本，提高服务质量，在全世界范围内被广泛采用^[11]。“物有所值”原则一直是 PPP 项目立项决策与评价中所利用的核心原则之一，被写进了许多国家(地区)基础设施项目 PPP 模式相关的法律法规或者标准规范中，如英国、德国、香港等^[11]。PPP 的“物有所值”评价方法多种多样，典型的基础设施 PPP 项目 VFM 评价如图 1 所示：

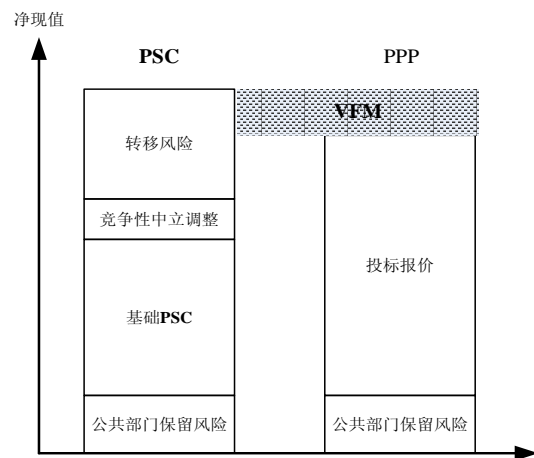


图 1 基础设施 PPP 项目的“物有所值”

3. 非经营性政府投资项目代建制的“物有所值”

政府公共产品采购的“物有所值”原则，以及基础设施 PPP 项目中 VFM 评价的成功应用，为非经营性政府投资项目代建制成功标准的研究提供了思路借鉴与范式参考。与传统模式相比，非经营性政府投资项目代建制的颁布与推行是否符合“物有所值”原则，是非经营性政府投资项目代建制能够推行及成功实施的经济及法理基础，也是判断代建制是否成功的核心与直接证据。也就是说，要判断非经营性政府投资项目代建制是否成功，可以通过其与传统模式的对比分析来决定。

与传统模式相比，非经营性政府投资项目代建制多出了一层政府与代建人之间的委托代理关系，即政府或者其投资管理部门通过招标、行政委托等方式将非经营性政府投资项目委托给代建人进行建设管理。这其中，政府为委托人，代建人为代理人。作为项目实施阶段的业主代理人，代建单位根据代建合同约定履行非经营性政府投资项目的建设管理工作，如承包商选择、合同缔结与履行、项目控制等；而政府则承担着代建人选择、代建人行为监管等应该由政府承担的工作，如图 2 所示：

从治理角度来说，代建制增加了一层委托代理关系，这意味着在治理结构中增加了一个新的代理人角色。与传统模式相比，政府（委托人）必须加强监管，在代建合同签订前选择合适的代建人，在代建合同签订后最大限度激励与约束代建人工作，防止代建人“败德行为”的发生。按照“奥卡姆剃刀 (Occam's Razor)” 原则^④，如果与传统模式相比，代建制无法给非经营性政府投资项目或者政府带来显著的绩效改善，则代建制的推

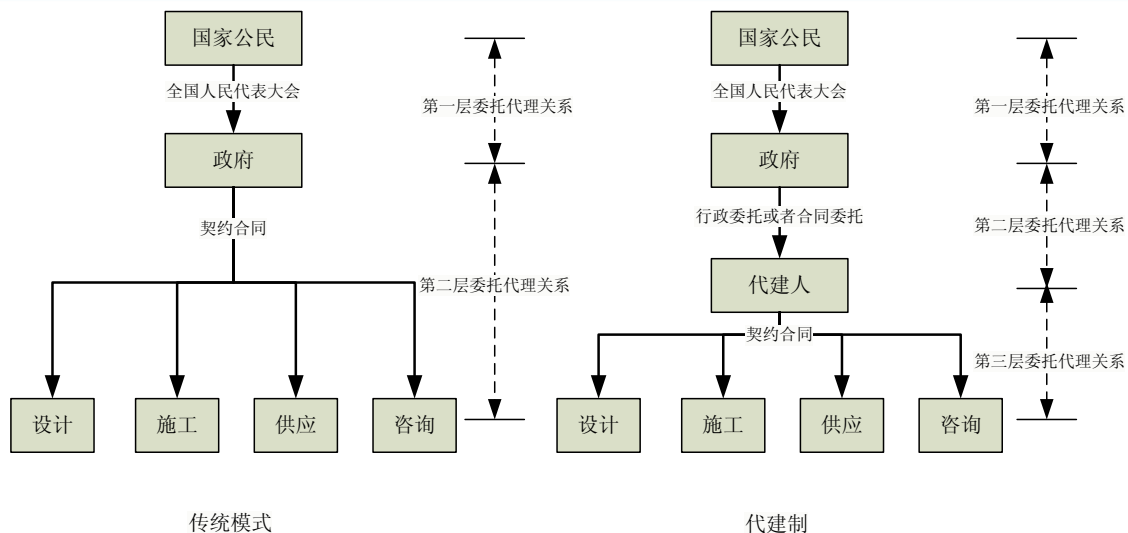


图2 传统模式与代建制委托代理关系对比

广与应用毫无必要。实际上，从理论分析与实践效果来看，代建制通过引入市场竞争，利用专业化方式进行非经营性政府投资项目的建设管理，能够以较低的成本取得较大的经济效益与社会效益，是一种低成本、高收益的高效合理的制度安排与创新^[12]。具体说来，与传统模式相比，非经营性政府投资项目代建制具备的优点和潜在效益如下：

(1) 代建项目层面。代建制利用市场机制配置资源，将非经营性政府投资项目的建设管理工作交给专业化的代建企业（或者代建组织），这有利于提高我国非经营性政府投资项目管理团队专业化程度^[13]，进而改善非经营性政府投资项目管理水平，提高非经营性政府投资项目管理绩效。

(2) 代建组织层面。传统模式下碎片化、临时性的非经营性政府投资项目管理组织模式使得项目管理过程中所形成的项目隐性知识无法内化、共享及循环使用，造成了巨大的项目知识层面上的浪费。而代建制中代建人能够获得长期稳定的代建任务，形成项目组合（portfolios of projects），并使原本临时性、碎片化的非经营性政府投资项目管理主体转变为长期化、企业化的代建人^[7]，这有利于项目管理组织内的知识共享与循环利用，对提升代建组织的核心竞争力至关重要。

(3) 政府监管层面。传统模式下我国政府投资建设管理体制因其“投、建、管、用”四位一体的管理模式而广受诟病。代建制以合同作为界定委托人、代建人、使用人三方的权利义务的方式，建立了三者之间的约束、监督和利益分配机制，充分发挥了职业化、专业化建设管理机构的特长，能够解决传统政府投资项目管理模式所带来的种种弊端，理顺我国政府投资项目管理体制，加强我国政府投资项目监管力度。

(4) 社会层面。在代建制管理模式下，政府通过市场机制而不是行政命令的方式为代建项目配置资源，这有利于降低非经营性政府投资项目交易成本，提升政府投资项目的正外部性，抑制政府投资项目领域多发的腐败问题，进而提高非经营性政府投资项目的社会效益。

与传统管理模式相比，代建制因其资源市场化配置、项目管理人员专业化、代建管理组织长期化与企业化、政府投资项目“投、监、管、营”相分离等固有优势，能够在项目、组织、政府、社会四大层面上产生制度创新效应，并最终构成非经营性政府投资项目代建制的“物有所值”，如图3所示：

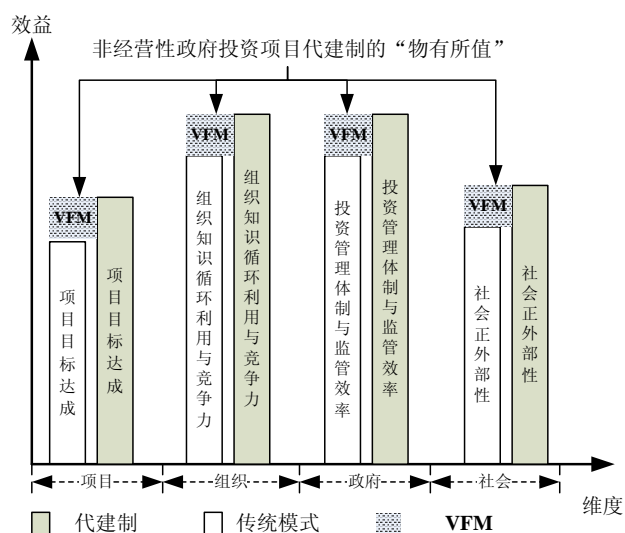


图3 非经营性政府投资项目代建制的“物有所值”

4. 基于“物有所值”原则的非经营性政府投资项目代建制成功标准框架模型

从上面的分析中可以看出，与传统模式相比，非经营性政府投资项目代建制在项目、组织、政府、社会四个维度上均能产生新的效益与价值，实现“物有所值”。因此，构建非经营性政府投资项目代建制成功标准框架模型如图4所示：

(1) 项目层面的代建制成功标准。有关建设项目成功标准的研究结论一直难以统一，然而，时间、成本、质量等项目成功标准“铁三角”，以及项目利益相关者满意标准却出现在绝大多数主流建设项目成功标准相关研究结论中^[14]。因此，可以利用代建项目时间、质量、成本，以及代建项目利益相关者满意作为评价项目层面的代建制成功标准。

(2) 代建人（组织）层面的代建制成功标准。与传统模式相比，代建制因代建人企业化、长期化的特征而在项目知识管理层面上具备独特的优势，能够将原本碎片化、条块割裂的项目知识通过信息技术手段进行整合、共享与继承，并最终内化为代建人项目组织成熟度、管理水平的提高以及核心竞争力

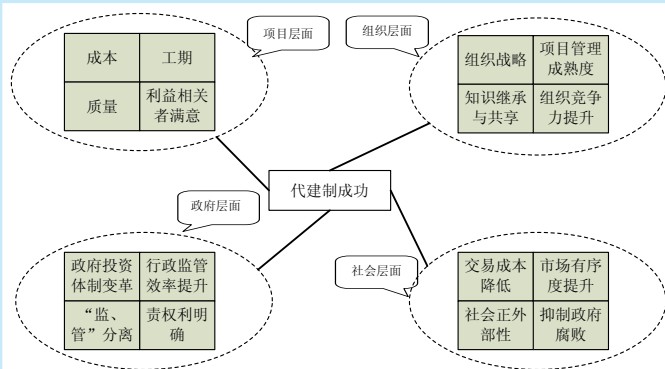


图4 非经营性政府投资项目代建制成功标准分析框架模型

的提升。因此，非经营性政府投资项目代建制在代建人（组织）层面上的成功标准可以由代建人组织战略实现、代建人项目管理成熟度、项目知识继承与共享、代建组织核心竞争力的提升四个方面的指标构成。

（3）政府层面的代建制成功标准。在传统的项目管理模式中，非经营性政府投资项目存在着公共产权结构中独有的“产权难题”^[2]。作为一种公共项目管理的制度创新，对政府而言，非经营性政府投资项目代建制能够弥补传统模式的诸多缺陷，具备明显的制度创新价值。要研究非经营性政府投资项目代建制的成功标准问题，因符合公共项目“治理结构”所带来的公共项目治理方面的制度优势必须予以考虑与计量。因此，非经营性政府投资项目代建制成功标准的第三个维度，应该包括对政府投资体制改革的触动与推动价值、“监、管分离”所带来的效率优势、责权利明确所带来的沟通协调优势，以及政府摆脱建设管理工作羁绊所带来的行政监管效率的提升等因素。

（4）社会层面的代建制成功标准。与管理模式变革不同，制度创新需兼顾效率和公平，更加注重社会效益的增加。社会层面评价能够综合评价代建制实施与推行对建筑行业、政府投资领域乃至项目实施地社会的各项影响，判断代建制是否在公平、效率两个方面产生效益。非经营性政府投资项目代建制的“制度创新”属性使得对其的社会层面评价十分必要。同时，从代建制社会层面的“物有所值”分析可以看出，代建制在降低市场交易费用、抑制政府腐败等方面具备重要的潜在价值。因此，本文认为，社会层面的代建制成功标准，可以由降低市场交易费用、提升市场有序度、增加社会正外部性、抑制政府腐败四大指标体系构成。

5. 结束语

彼得·德鲁克曾经说过：没有评价，则无所谓管理。评价是进行管理与控制的基础与前提，要想实现有效管理，评价是难以绕开的关键问题。因此，合理设计与构建非经营性政府投资项目代建制成功标准，为合理评价代建制的实施绩效提供标准与参照对大力推行非经营性政府投资项目代建制，改善非经营性政府投资项目代建制实施绩效具有重要的战略意义。本文从非经营性政府投资项目代建制成功的概念与内涵出发，利用“物有所值（Value For Money, VFM）”原则分析与研究非经营性政府投资项目代建制成功标准。

【注释】

① EPC（Engineering Procurement Construction）俗称交钥匙工程，是指总承包单位受业主委托，按照合同约定对工程建设项目的的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段承包的一种建设项目承包模式。在代建制推行早期，部分学者认为代建制就是一种EPC模式。

② PM（Project Management）又称项目管理模式，是指建设项目业主聘请项目管理承包商（Project Management Contract, PMC）代表业主负责有关工程项目建设的前期和实施阶段的工作的一种建设项目管理模式。在这种模式下，PMC的工作性质是建设管理与咨询，单位性质是企业。在代建制的认知过程中，有学者认为代建制就是PM模式。

③ 长期以来，因为直观易用、容易测量等原因，项目进度、成本和质量的被看作为衡量建设项目是否成功标准，被誉为建设项目成功的“铁三角”。

④ 又称简单有效原理，由14世纪逻辑学家、圣方济各会修士William of Occam提出。其核心原则为“Entities should not be multiplied unnecessarily”，翻译成中文就是“如无必要，勿增实体”。

【参考文献】

- [1] 尹贻林, 阎孝砚. 政府投资项目代建制理论与实务[M]. 天津: 天津大学出版社, 2006.
- [2] 严玲, 尹贻林. 基于治理的政府投资项目代建制绩效改善研究[J]. 土木工程学报, 2006, 39(1): 122-123.
- [3] 韩美贵, 金德智. 政府投资项目代建制两种典型模式比较[J]. 科技管理研究, 2009, (10): 79-82.
- [4] 严玲, 赵华. 基于项目治理的代建人激励机制研究框架[J]. 科技进步与对策, 2009, 26(21): 13-17.
- [5] Cooke-Davis T. The real success factors on projects[J]. International Journal Project Management, 2002, 20(2): 185-190.
- [6] 白俊峰. 代建项目过程绩效评价及管理绩效改善研究[D]. 天津大学博士学位论文, 2010.
- [7] 陆晓春. 基于项目治理的代建项目成功因素研究[D]. 天津大学博士学位论文, 2008.
- [8] 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, (03)147-151.
- [9] 王进, 许玉洁. 系统思维视野下的大型工程项目成功标准[J]. 中国工程科学, 2008, 10(12):79-85.
- [10] 胡伟. 西方国家政府采购法中物有所值原则[J]. 中国财政, 2000, (5):38-39.
- [11] Grimsey, D., Lewis, M. K. Are Public Private Partnerships value for money? Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views[J]. Accounting Forum, 2005, 29:345-378.
- [12] 黄喜兵, 黄庆. 基于制度经济学的代建制管理模式研究[J]. 建筑经济, 2009, (03):17-19.
- [13] 张伟, 朱宏亮. 我国政府投资项目管理的制度变迁[J]. 土木工程学报, 2007, (05): 79-84.
- [14] Beringer C., Jonas D., Kock A. Behavior of internal stakeholders in project portfolio management and its impact on success[J]. International Journal of Project Management, 2013, 31(6):830-846.

【作者简介】

张水波（1968—），男，博士，教授。主要研究方向：国际工程项目管理；PPP项目管理。