

从作用机理透视代建制度安排

中国机电设备招标中心

康克龙

北京市海淀区皂君庙 14 号院 9 号楼，100081

摘要： 本文从制度设计角度对代建制进行分析研究，通过构建目标函数、勾勒基本法律框架，进而对代建制的作用机理加以概括，然后透过代建的作用机理对代建的制度安排加以解析。并联系实际对代建制效率加以评估，同时结合代建实践中所遇到的问题提出相关政策性建议。

关键词： 代建制 作用机理 制度安排

一、引言

2003 年 12 月 31 日，国务院常务会议原则通过了《投资体制改革方案》，该方案中提出：“对非经营性政府投资项目加快实行‘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、工期，建成后移交使用单位。”至此，近年来在一些地方政府中试行的代建制，首次在中央政府的文件中被正式推出。笔者作为中央政府第一个代建制试点项目招标及相关文件组织编写的参与者，还以北京某奥运配套工程的代建单位管理人员身份直接参与了项目代建工作。本文旨在透过代建的作用机理对代建的制度安排加以解析，并结合上述代建实践中所遇到的问题提出相关政策性建议。

二、政府投资项目的传统体制分析

所谓传统体制，是指在政府投资建设的公益性项目中，采用由使用单位组建基建办或基建指挥部的方式来组织建设的制度安排。众所周知，现阶段我国社会所有制结构仍然是以公有制为主体的一种制度安排，因而顺理成章地形成了一种“投资、建设、管理、使用”多位一体的建设模式。在公有产权制度安排下，产权边界看似清晰，但由于其委托环节过长，且作为每一级产权代表的个人价值取向毕竟与国家利益不尽相同，因而必然导致制度的制订和执行成本较高。一方面，所有者代表缺位的一个直接后果便是资源配置和资金使用效率低下。另一方面，政府机构过多直接参与项目建设实施极易导致腐败滋生。

作为政府投资的公益性项目，其所涉及的合约主体主要包括：出资人（包括投资计划审批部门和资金管理部门等），项目使用单位和建设单位等。在传统的投资体制下，受政府职能所限，出资人的工作重心只能放在项目立项、资金审批等前期环节上，故而形成了“重审批，轻管理”的状况；而在项目实施阶段，尽管近些年引入了项目法人制、招投标制、建设监理制、公司管理等四项制度，但由于这些制度的贯彻仍然是由使用单位或由使用单位及其相关部门组建的业委会（临时机构）来完成，因而未能从根本上改变“项目开了搭班子，工程完了散摊子”，“只有一次教训，没有二次经验”的局面；由于项目资金主要来源于政府财政拨款，概（预）算越大，项目的建设标准就会越高，这无疑促成了使用单位尽可能争取追加

概（预）算的主观动机。对于建设单位而言，由于现行收费标准基本上是依项目投资规模而定的，因而投资规模越大，对建设单位就越有利，于是在追加概（预）算的问题上，建设单位具有推波助澜的动因。由于在传统投资体制下，概（预）算的约束对于同样是国有背景的使用单位来说是软性的，于是政府投资项目几乎百分之百“超规模、超标准、超预算”便成为一种常态。如何才能有效遏制政府投资项目普遍存在的“三超”、资源配置和资金使用效率低下及腐败滋生的弊端便成为政府投资体制改革不容回避的问题。

按照制度经济学的说法，一种新的制度设计必然对应着某种制度需求。换句话说，在这样的一种需求背景下，催生了一种新的制度安排——代建制。

三、代建制及其目标函数

制度是社会的博弈规则，即构建人们相互作为的人为设定的约束。它既包括正式规则，如法律、规章等，也包括非正式规则，如习惯和道德约束等。制度的功效在于最大限度地节约社会的交易成本，当然制度的执行也是有成本的，因此一项新的制度如果能够得到越多的当事人的支持，则其成本就越小。

“代建制”，简言之，是指政府通过招标方式，选择社会专业化的项目管理企业，负责对公益型、非经营性政府投资项目进行投资管理和建设实施，项目建成后交付使用单位的一种制度安排。

如果把现有体制作为约束条件的前提，我们要想求解问题的答案，那么首先要做的是确定目标函数，也即制度设计所要达到的目

标。根据上一节对政府投资项目传统体制的条件分析，我们可以大体为代建制列出如下目标函数：

（一）解决传统体制下政府投资项目的所有者代表缺位问题。新制度需设计出一个可以替政府投资项目的所有者补位的合约主体，以克服传统体制中对政府投资项目“重审批，轻管理”的弊端，进而加强建设实施阶段的管理，提高资金使用和资源配置效率。

（二）解决传统体制下由“基建办”“业委会”等临时机构的外行管理内行的问题。新制度需设计一个具有相应法律地位的专业代建人，以克服传统体制下政府投资项目“投资、建设、管理、使用”多位一体的弊端，实现建设和使用相分离，从而提高建设管理的专业化水平，从根本上消除“项目开了搭班子，工程完了散摊子”，“只有一次教训，没有二次经验”的困扰。

（三）解决政府机构过多直接参与项目建设实施及概（预）算软约束问题。新制度需要在传统的合约主体间（即国有产权主体间）通过竞争的方式嵌入一个“刚性”的市场契约，同时引入新的非国有产权主体，以克服长期存在的“三超”及“三低”顽疾。通过引入市场机制，发挥社会中介机构作用，进一步转变政府职能，从源头上防治和减少“权力寻租”行为。

四、代建制的法律依据、设计框架及作用机理

（一）法律依据

代建制已经经历了近十余年的试点探索，其制度安排主要在《合同法》、《招标投标法》、《政府采购法》和《行政许可法》等法律框

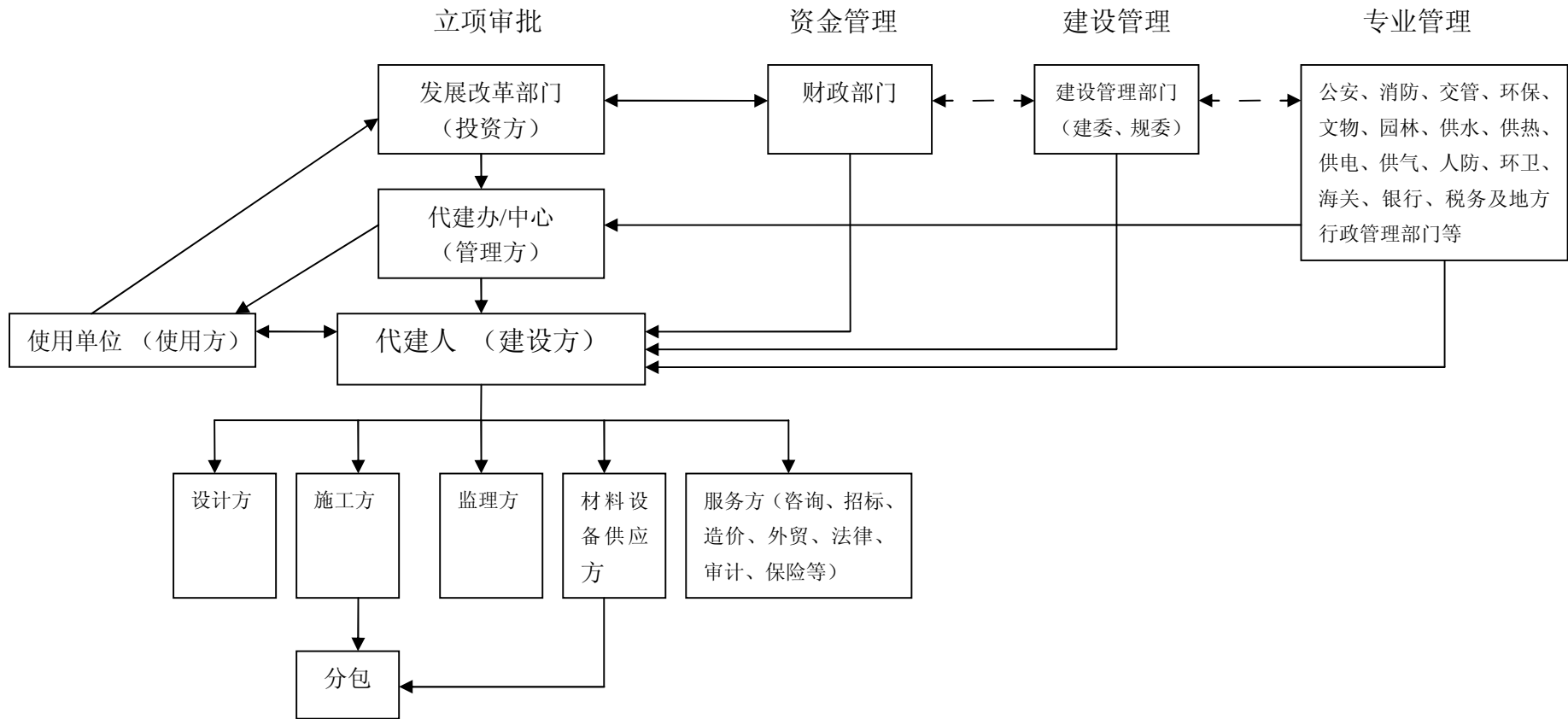
架下构建。由于中央政府公益性项目代建制暂行规定及相关实施细则尚未出台，因此各地主管部门陆续出台了一些地方性法规，例如：北京市发改委 2004 年 3 月 1 日发布了《北京市政府投资建设项目代建制管理办法（试行）》（京发改[2004]298 号），对政府投资的公益性项目推行代建制加以指导，并于 2004 年 10 月发布《北京市政府投资建设项目委托代建合同（示范文本）》。财政部于 2004 年 9 月下发了《财政部关于切实加强政府投资项目代建制财务管理有关问题的指导意见》（财建[2004]300 号），文中对实行代建制项目的建设资金拨付执行及代建收费等提出了指导性意见。而在代建建设实施方面，则有建设部 2004 年 11 月发布的关于印发《建设工程项目管理试行办法》的通知（建市[2004]200 号）文。上述法规尽管在一定程度上对代建制作出了相关规范，但由于尚未上升到国家大法的高度，因而一方面代建制本身及代建人缺乏应有的法律地位，另一方面各项法规之间不配套、甚至相互矛盾使得代建实践颇有举步维艰之感。

（二）代建制的设计框架及作用机理

从制度设计者的角度来看，代建制的基本架构大致如下：（1）以法制为保障，赋予代建人项目法人地位，使其为出资人补位，从而尽可能地避免因所有者代表缺位而引发的公共品寻租等诸多弊病；（2）以项目法人制、招投标制、建设监理制、合同管理制及项目管理制等为手段，引入市场竞争机制，确定专业代建单位，通过高度专业化的管理力求克制资源浪费、投资效率不高的“三低”顽疾；（3）以明晰产权关系为核心，在出资人、代建人、使用单位之间建立起市

场合约关系，使合约主体间的权利、责任、义务形成刚性约束，进而使政府投资概(预算)真正成为具有法律约束力的刚性指标。（见代建合约主体关系框架图）

代建合约主体关系框架图



由此不难看出,要想使代建制真正行之有效,其关键点在于:第一,作为代建人,除具备相应的专业资质外,还应具有符合现代企业制度的独立法人身份。有些地方政府尝试建立纯国有背景的“代建中心”,并赋予其代建建设职能而非代建管理职能,这是十分不可取的。如果在代建合约中不能形成二种以上产权主体,那显然是“穿新鞋,走老路”的做法,其结果是重蹈传统投资体制下合约软约束的覆辙;第二,必须以法律(正式规则)的形式赋予代建人项目法人地位。这也是代建制与工程项目管理制抑或工程总承包制的区别所在,也就是说,代建人不仅仅局限于业主代表或业主职能延伸的咨询顾问角色,它要按照与项目出资人及使用人共同签订的合约来行使项目建设的法人权力并承担相应责任与义务。在市场经济条件下,各合约主体间的法律地位是平等的,因此在一定程度上可以起到规避行政干预的作用;第三,代建人必须通过公开、公正、公平的方式(如公开招标)产生,但招标人一定要由出资人代表(如各级经授权的代建管理中心)担任。此外,在代建合约中,出资人应是重要合约主体之一,否则使用人与代建人之间极有可能又会形成传统市场的甲、乙方关系。

(三) 代建制的作用机理

代建制的作用机理大致可以分为三个方面:第一,为政府投资公益性项目的货物、工程、服务采购引入竞争机制。通过公开、公正、公平的招投标制度安排,在代建人之间营造出竞争环境。竞争可以使公共财产的“租值消散”得到有效抑制;而引入项目管理的制度安排,为项目建设提供了专业化管理的制度保证;第二,在合

约主体间嵌入新的产权主体。其具体含义有二：一是代建人应最大限度地避免单一国有产权背景；二是赋予代建人项目法人的法律地位。按照产权理论，只要存在二种以上的产权主体，则产权边界原则上可以被界定，而产权边界清晰是使投资概（预）算成为刚性约束的必要条件。此外，代建人的项目法人地位实际上起到了为出资人补位的作用。换句话说，这种新型的项目法人制度设计在一定程度上弥补了政府投资公益性项目所有者代表缺位的先天性不足；第三，充分发挥市场机制作用，在项目合约主体间形成刚性的市场合约关系，并使合约主体间形成良性的制衡机制。一方面，刚性的市场合约使得政府投资概（预）算形成了刚性约束的充分条件；另一方面，由社会中介取代政府机构从事项目建设可以在一定程度上减少“权力寻租”的可能。

对于代建制目前有一种看法，认为代建制无非是工程项目管理制的一种翻版。然而，通过对两种制度的比较，我们不难看出，尽管它们在表象上有许多相似的特征，但二者的内涵是有着本质区别的，因而二者的适用范围也有着极大的不同。在产权边界相对清晰的市场经济条件下，工程项目管理制或工程总承包制的安排较为有效，这也是发达的市场经济国家为何有较为成熟的上述制度安排的原因所在。而对于在公有制占主导地位的市场条件下的政府投资项目，上述制度安排显然是不充分的，因为它们只是满足了专业化分工的要求，无力解决所有者代表缺位、概(预)算软约束等深层矛盾。从这一层面讲代建制应是我国社会主义市场经济条件下政府投资体

制的一项制度创新。它是项目法人制、招投标制、合同管理制及工程项目管理等制度化合后的衍生物。它把计划安排与市场合约、政府投资与企业行为有机地溶合到了一起。对于我国每年数千亿政府投资项目的现状来说，代建制的意义不言而喻。

五、代建制效率评价及政策性建议

（一）效率评价

据有关部门统计的数据显示：截至 2005 年末，在全国 47 个省、自治区、直辖市、计划单列市和副省级省会城市中，已有 32 个开始了代建制工作，占 68%。如加上拟开展代建制工作的地区，已超过总数的 70%。各地已竣工的代建项目 153 个，正在施工的代建项目 164 个，拟开工建设的代建项目 85 个。以北京市为例，据北京市招标投标信息平台公布的数据，2004 年 9 月至 2007 年 3 月间，北京市共推出了 60 多个政府投资的公益性代建项目。

首先，从已竣工的代建项目所获得的信息来看，代建制的效用已得到了初步验证。代建项目的资金使用效率得到了较大幅度的提高。据有关部门透露，目前已完工的代建项目，“三超”现象已经得到了有效控制。我们可以做一个初步估算，政府投资公益性项目如果每年以 6000 亿元测算，假如在传统体制下，“政府投资的工程中，几乎‘百分之百’地存在‘三超’问题。”的说法基本准确，那么以 10-20%的标准超概推算，每年理论上可节约投资近千亿元。而代建费支出平均只占投资额（实践中一般以建安费为基数）1 - 2%，如果再扣除因代建而节省的“建设单位管理费”（约占投资额的 1%

左右) 一项, 新增支出不超过百亿元。因此, 其经济性略见一斑。

其次, 通过引入专业的代建人, 可以使政府投资项目在造价控制方面得到极大的改善。按照工程项目管理的经验, 勘察设计、采购、合同管理、工程决算是整个工程造价控制的几个关键节点。勘察设计管理的优劣对整个工程造价的影响度可达到百分之八十左右。引入规范的招投标制度, 可使采购过程达到 10-20% 的节资(汇)率。而良好的合同管理(最大限度控制合同变更)及工程决算都可有效地控制工程造价。尽管目前尚没有科学的统计数据对此予以证明, 但至少这种制度安排与传统制度相比, 其帕累托改进的功效显而易见。

再次, 勿庸讳言, 传统体制下的政府投资项目极易滋生“权力寻租”。诸如材料、设备采购以次充好、低价高报等屡见不鲜。引入市场机制, 也就多了一道“防火墙”, 尽管它不能根除腐败现象, 但至少可以减少“权力寻租”。

(二) 政策性建议

尽管代建制的成就有目共睹, 但其在实践中也存在诸多问题亟待改进。为此, 特提出如下的政策性建议:

1、 应尽快以立法的形式确定代建制的法律地位

目前代建制试点工作是由作为政府投资项目出资人代表身份的各级发展改革部门来推动的, 但众所周知, 政府投资项目的资金拨付是由财政部门分管, 而项目建设则由建设部门主管, 此外一项大的工程还涉及规划、环保、文物、园林、人防、消防、自来水、电

力、燃气、交通、税务、海关等诸多政府部门的监管。因此仅由一个部门来推动是远远不够的。特别是在代建制与现行传统的体制存在大量不相适应的制度安排背景下，尽快以国家立法的形式加以规范则成为当务之急。如果政府各个监管部门在代建制的权力再分配中得不到一种合理均衡或者说不能达成合作博弈局面的话，则代建制的推行将无疑会面临举步维艰的局面。

除此之外，还要明确代建人的法律地位，包括代建人的权力、责任、义务，以及与代建委托人和使用人责权利关系的划分。从目前代建实践中暴露出的问题看，由于代建人的法律地位不明确，在办理各种工程建设手续过程中，其身份难以被有关行政管理部门认可。而建设资金也只能维持原有的划拨渠道，甚至工程中的建设合同也要凸显使用人的角色。这样一来，代建人的项目法人地位根本无从保证，使其承担的代建职能大打折扣。

2、应尽快建立和完善代建组织架构

代建制涉及的项目投资数额巨大，种类繁多，仅靠现有的政府部门增加行政职能是远远不够的，当务之急是要尽快建立各级代建管理机构。其职能包括：研究和制订相关的法律法规，代建计划与统计，代建人的管理（如资质认定、培训等），代建招标投标管理（如招标代理机构的比选、专家库的建立等），代建合约的签订、管理，代建项目监控等诸多内容。但有一点需要特别强调，无论称之为代建中心抑或代建办，其职能定位只能是代建管理机构，而绝非直接参与代理建设。也就是说参与代理建设的代建人必须是经过市场竞

争产生的具有独立法人职能的社会专业代理机构。当然，建立新的代建管理机构肯定会增加政府的费用开支，但相对于每年数千亿资金的使用效率来说，其利弊关系不言自明。

3、鼓励政府投资项目的使用单位积极选择代建制

在传统的投资体制下，代建项目的使用人是以项目业主（或称项目甲方）身份出现的。鉴于其在建设合约中处于强势地位，因而自然享有一定的权力和利益。但在代建制度安排下，使用人的权力仅仅限于项目功能的提出权、项目建设过程的监督权以及项目完工后的验收权。这种权力、利益格局的较大调整，极易诱发使用人的抵触情绪。因此，适当兼顾使用人的利益对推动代建制度也是十分必要的。例如：适当考虑使用人在配合代建项目建设过程中的管理费用，以提高使用人配合项目建设的积极性；又如：在代建合约中倘若作出建设资金节约分成的制度安排，那么奖励的对象不应只有代建人，还应对使用人有所考虑。如果没有使用人的配合与参与，代建人单方节约建设资金的愿望是很难实现的。

4、强化代建监督约束机制

尽管在代建合约中安排了一些对代建人的约束制度，如代建回避制度、履约保函制度、项目终身负责制度以及市场禁入制度等等，但代建人作为项目法人兼出资人代表的身份的确很容易让其他合约主体对其权力能否得到有效制约产生置疑。目前代建制试点中尚没有构建出一套较为完善和规范的监督约束机制，但一些地区摸索出的经验确很值得推广和借鉴。如针对北京奥运工程中的代建项目，

北京 2008 工程建设指挥部办公室对项目代建人制订出了一套检查、监督和约束的管理办法，其中一些经验如集合各主管部门的会商制度、重大事项的协调机制等非常适合代建管理机构借鉴。建议有关部门予以关注。

5、营造有序的竞争环境，培养和扶持代建市场健康发展

鉴于目前代建市场尚处于培育期，缺少水平高、专业性强的代建人，各地对代建人的资格条件和市场准入要求比较模糊，对代建人的资质认定、等级划分等没有明确的标准和依据等现实问题，有关部门应主动加以指导。一方面应加快制订相关法规；另一方面还应出台一些专项政策，鼓励更多的工程咨询顾问类企业加入到代建市场中来。比如在代建收费标准、履约保函比例、奖罚实施细则等方面都可在市场培育初期制订一些过渡性的鼓励政策，以营造一个良性的市场竞争环境，使代建市场得到健康发展。

结束语：

党的十六届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，对当前中国所面临的形势和未来发展途径作出了科学判断和规划。坚持科学发展观，全面推进政治、经济、科学文化及社会管理体制的创新，实现人、自然、社会和谐发展是我国现阶段的战略任务。代建制作为一项新的制度安排，是我国投资体制改革不断深化的结果，更是落实科学发展观、构建和谐社会的具体体现，随着代建制度安排的不断创新完善，相信在不久的将来一定会对我国政府投资体制改革带来深远的影响。

参考文献:

- [1]杨庆蔚,“深化政府投资体制改革,加快推进代建制工作”,《中国招标》2006年2-1期,2006年出版。
- [2]康克龙,“代建与项目管理两种模式的制度分析”,《中国当代思想宝库》,主编:卢继传,中国文联出版社,2006年出版。
- [3]康克龙,“‘代建制’理论与实务若干问题探讨”,《坚持科学发展观,构件和谐社会 - 党政干部理论学习文选》,中国社会科学院文献信息中心编,红旗出版社,2007年出版。