

城市基础设施建设管理模式的探讨*

郜建人¹, 程亚鹏²

(1.重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045;2.重庆大学 经济与工商管理学院,重庆 400045)

摘要:简要剖析了我国政府投资城市基础设施项目建设管理的现状及其模式的弊端,指出进行管理模式创新、建立专业化管理机构,是提高政府项目管理水平的现实选择。为此,文中借鉴西方国家公共项目建设管理的先进经验,综合运用组织学、管理学的基本方法,就建立“城市基础设施工务局”管理模式进行了探讨,对这一模式下信贷融资型和非信贷融资型项目管理模式的具体运作进行了分析。

关键词:城市基础设施;管理模式;专业化管理;创新

中图分类号:C931.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2005)01-0114-04

Study on Managerial Mode of Urban Infrastructure Projects

GAO Jian-ren¹, CHEN Ya-peng²

(1. College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China; 2. College of Economy and Business Administration, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China)

Abstract: In this paper, the current situation of the management of urban infrastructure construction projects invested by government and the weakness of its managerial mode are briefly analyzed. The authors point out that it is a practical choice to improve the management by innovating in the managerial mode and establishing specialized organizations. Employing basic methods of science of organization and management, referring to the experience of developed countries, a new mode named “Works Bureau” is suggested. Two operational models based on financial and non-financial requirement of government projects are demonstrated in detail.

Keywords: urban infrastructure; managerial mode; specialized management; innovation

城市基础设施是政府公共投资的重要内容。据统计,2002年,我国城市基础设施固定资产投资达到3119亿元^[1],其中政府投资占相当比重。根据2000年统计资料,当年城市基础设施建设总投资中,中央和地方政府的直接投资占52.7%^[2],如果加上政府的其它财政信贷间接投资,则政府投资的比重将达到70%左右。市场经济条件下,探索“城市基础设施工务局”模式下项目的集中管理,对提高政府投资效率、促进城市基础设施产业健康发展具有重要的现实意义。

1 我国城市基础设施建设管理现状

现阶段,政府承担了绝大多数城市基础设施项目的投资,政府既是主要项目的投资者,也是建设者和监督管理者^[2]。在建设管理模式上,实行“条块分割”,地方政府向行业主管部门分权、行业主管部门向建设单位集权的“分散集权”管理方式,政府没有实际的控制权;行业主管部门直接成立指挥部或直接委托项目的经营单位做为业主,由行业专业承包公司垄断建设,行业主管部门具有垄断控制权。

近年来,随着项目法人责任制和招标投标制等一系列改革措施的实施,城市基础设施领域的建设管理体制发生了一些变化,但政府控制权“虚置”的管理体制依然存在^[5],并在总体上呈现出以下特征。

* 收稿日期:2004-09-19

作者简介:郜建人(1967-),男,江苏人,博士生,主要从事建筑经济和项目管理研究。

(1)政府企业垄断了项目建设的主要过程。“条块分割”管理模式下,城市基础设施施工企业垄断了本行业、本系统的主要建设任务,项目投资和工程管理亦由相关行业行政主管部门承担。(2)建设过程中的“内部人控制”现象严重^[5]。由项目的经营单位直接充当建设主体,实际上就是赋予了经营单位投资人的权利,政府投资人的业主地位被“虚置”。(3)项目建设过程中竞争机制不健全。在一些城市,工程项目招标投标流于形式,特别是项目的设计、材料供应、设备选购、建设监理等环节,还未形成招标竞争的市场机制。(4)全过程的监督机制尚未建立。建设中,有关专项资金使用管理办法没有得到很好地实施,施工监理、财务审计、及大型项目的后评估等监控机制的执行效果较差,多环节的资金流转体系不仅降低了资金的周转效率、造成了支付时滞,同时还增加了滥用资金的可能性,滋长了行政腐败。

2 城市基础设施建设管理模式的创新

2.1 政府投资项目管理模式国际考察

由于社会政治制度的差异,各国在政府投资项目管理的组织模式上有较大差异^[6]。美国联邦政府主要负责农业、水利、交通、军事及国防等重大国家性基础设施的建设管理,大量的城市基础设施主要由地方政府的相关专业部门投资建设并实施具体管理。地方政府的公用设施建设管理部门根据地方发展规划制定城市基础设施建设或项目更新计划,负责由地方政府预算出资建设的项目的筹划、经费预算、可行性研究,经地方议会审议通过后,委托社会专业部门进行项目设计和工程招标,并组织实施。总体上,美国联邦政府基础设施工程的管理是高度专业化的,并按工程类型由不同行政主管部门管理;而地方政府的工程管理则相对集中。

日本政府自2001年起把运输省、建设省、国土厅和北海道开发厅合并成为国土交通省,下设十五个内务部局、六个设施与特别机构、五个地方分支机构。其中,由地方分支机构中的地域整備局负责都市公园、都市绿地、下水道等建设;由河川局负责河川和海岸的建设、利用、保护及管理,及水利设施建设、河运管理等;由道路局负责道路的建设、利用、维护,及收费道路事业、轨道等工程的实施;由汽车交通局负责道路运送事业;由地方整備局负责建设、改造、维护、管理国家直辖的河川、道路、堤坝、公园设施等。日本政府对公共工程的管理是一种高度集中的管理模式。

我国香港特别行政区政府则直接采用政府公共工程项目和私人工程分类管理的办法。公共工程由工务局和房屋委员会负责(私人工程由屋宇署管理)。香港在政府内按工程类别设置工务管理部门,如新机场统筹署、路政署、土木工程署、水务署、机电工程署等,分别负责政府投资项目全过程集中管理。香港城市基础设施管理模式的主要特点是由政府设立专门机构直接管理政府投资项目,属于一种高度集中的管理方式。

这些主要市场经济国家或地区的城市基础设施建设管理模式有两个共同特征,一是强调政府的主导作用,并设有专业机构对政府投资项目的建设实施相对集中、统一的管理;二是尽可能地利用私人力量,促进建设过程的市场竞争。政府一方面通过规划、项目审批、建设方案选择等对项目实施宏观控制;另一方面,在项目投资和建设过程中吸引社会资金参与,在公共投资领域建立竞争和效率机制。

2.2 我国城市基础设施建设管理组织模式的构建

市场经济条件下,我国政府投资城市基础设施管理模式改革的思路是,将分散在不同行业的政府项目的管理权适度集中、归口,并设立相对独立的政府专门机构履行政府业主职能,实行项目集中管理。

首先,将国有存量城市基础设施资产从地方政府国有资产管理体制中分离出来,成立“城市基础设施国有资产管理委员会”(简称“基础设施管委会”),负责国有城市基础设施资产的综合管理,履行政府投资人的终极所有权职能。“基础设施管委会”的设立是推进项目集中、统一管理的重要保证。一方面,通过“基础设施管委会”行使终极所有权职能,打破行业利益格局的非制度障碍,实现项目管理权从不同行业向专业管理机构的适度集中;另一方面,通过“基础设施管委会”设立专业职能机构履行投资人管理职能,使政府的业主地位“显化”,从而避免传统体制下由行业主管部门或建设单位“代业主”产生的种种缺陷。

其次,在“基础设施管委会”体制下设立“城市基础设施工务局”(简称“工务局”),集中履行“基础设施管委会”的业主职能,具体负责政府投资项目的直接管理,如图 1。参照香港工务局的组织方式,新设立的“工务局”可包括城市能源动力、水资源和供排水、道路交通、邮电通讯、生态环境、城市防灾等系统专业工务管理部门(简称工务部)。“基础设施管委会”模式下,可将原来隶属于建设、交通、环保、园林等行政主管部门的政府投资项目的建设管理职能统一纳入“工务局”实行归口管理,而原相关行业的项目建设管理机构经过职能转变后可作为“工务局”下属的“工务部”,这些“工务部”就政府投资项目政策实施、合同授予等事宜向“工务局”负责。这种新型的“工务局”-“工务部”管理模式,彻底打破了专业分工过细的传统格局:变传统“多头管理,各自为政”的项目管理模式为统一、集中管理;变临时性“一次业主”为规范的“永久性业主”。由“基础设施管委会”行使政府项目的投资决策权,“工务局”具体履行工程发包与设备采购权、建设过程管理和控制权,有利于从根本上保证政府项目的建设管理效益。

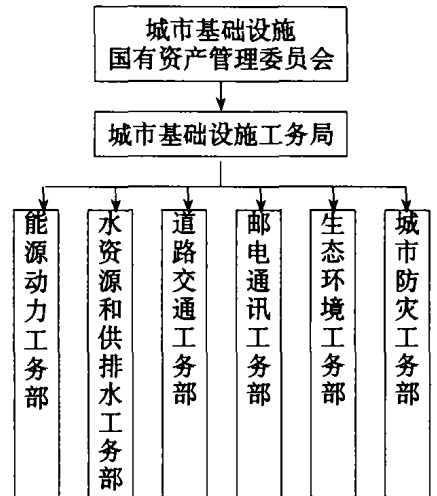


图 1 “城市基础设施工务局”管理模式

3 “城市基础设施工务局”管理模式的运作

在新型的政府投资项目建设管理模式中,“工务局”作为政府投资项目的业主,在项目建设过程中处于经济利益和管理控制的中心地位。“工务局”根据项目管理需要,通过招标投标将全部或部分工作内容的管理权或承包权授予专业公司,并为之签订项目管理合同或工程承包合同。这些专业公司既包括新成立的项目法人、国有城市基础设施企业,也包括城市基础设施民营企业。这种建设管理模式的核心是以经济责任为基础、以市场竞争为手段建立起来的新的组织管理与利益分配关系。“工务局”是政府业主的代表,其管理手段是经济合同而不是依靠行政命令。这种项目管理模式的运作包括以下两种形式:

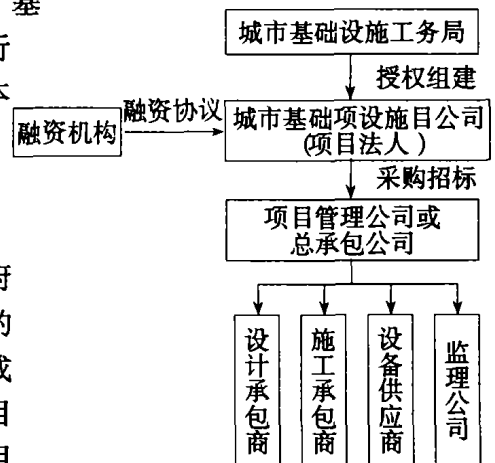


图 2 融资型城市基础设施项目管理模式

1) 由政府单独投资的大型或重点城市基础设施项目,特别是涉及政府财政信贷融资建设的项目,由项目发起人先成立项目公司(法人),“工务局”按照特许经营或其它授权规定与项目法人签订建设管理委托合同,直接委托项目法人实施项目的建设管理,如图 2。这种方式中,“工务局”代表政府业主与项目法人签订项目建设管理合同,具体明确项目建设投资、进度、质量管理目标,规定施工承包商招标投标的程序等。采用直接委托方式,主要是鉴于项目融资的需要。

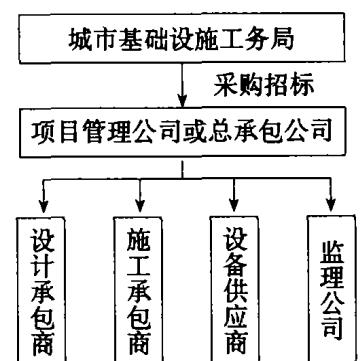


图 3 非融资型城市基础设施项目管理模式

2) 对不具有财政信贷融资要求,以政府财政投资为主、或以国有城市基础设施企业自筹资金投资为主的城市基础设施项目,由“工务局”通过招标确定项目管理公司、或总承包商,并与中标人签订项目总承包合同,明确项目总承包的管理目标,以及工程分包的相关事项,如图 3。

4 推行“城市基础设施工务局”管理模式的配套改革

推行城市基础设施“工务局”管理模式,必须对传统建设管理体制进行必要的配套改革。一是要加快城市基础设施专项资产管理体制改革。实施城市基础设施国有资产专项管理,是履行政府投资项目终极所有权和项目业主职能的前提。具体办法是,通过公用企、事业单位的产权制度改革,将国有城市

基础设施存量资产从现国有资产管理体系中分离出来,成立“基础设施管委会”。重点做好存量资产所有权的界定,对已委托或授权经营的资产进行必要的调整。二是打破行业行政垄断,为资产的集中管理创造条件。通过资产剥离,将隶属于不同行业的城市基础设施资产集中到“基础设施管委会”体系中。三是进行政府投资项目的行业行政管理的职能调整。新型“工务局”—“工务部”管理模式的推行,必然涉及传统体制下不同行业建设管理职能的调整。按照新模式“集中、统一管理”的要求,逐步将原不同行业的管理机构改造为各种“工务部”,并纳入“工务局”统一管理。四是加快项目管理主体的培育。逐步取消各类城市基础设施企业(公用事业)的行政管理职能,对其进行企业化改造。同时,通过信贷支持和政策引导,培植一批专业化的项目管理公司和总承包公司,促进城市基础设施项目建设市场的竞争。

参考文献:

- [1] 建设部财务司.2002年城市建设公报[N].中国建设报,2003-05-20.
- [2] 建设部课题组.中国城市基础设施投融资体制改革研究报告[M].北京:中国建筑工业出版社,2002.
- [3] 邓淑莲.中国基础设施的公共政策[M].北京:上海财经大学出版社,2003.
- [4] [美]E.C萨瓦斯.民营化与公私部门的伙伴关系[M].北京:中国人民大学出版社,2002.
- [5] 吴冠军,马兴.市政公用基础设施项目投资管理机制的有效构建[J].上海城市发展,2003,(5):11-13.
- [6] 尹贻林,闫孝砚.政府投资项目管理模式研究[M].天津:南开大学出版社,2002.
- [7] 朱建元,全林.政府采购的招标与投标[M].北京:人民法院出版社,2001.
- [8] 张钢公.共管理学引论[M].杭州:浙江大学出版社,2003.
- [9] Word Bank.The Contributions of Infrastructure to Economic Development[R].Word Bank Discussion Papers.1994.

(上接第 113 页)

的成长。唯有如此才是塑造监理企业品牌的出路。

3.5 建立先进经营战略,提高企业竞争力

我国已加入 WTO,国内和国际市场全面融合,面对日益激烈的市场竞争,我们是默守陈规被动应付,还是主动出击?问题的答案毋庸置疑。要在新的形势下获得市场份额,获得更大的发展,就必须建立先进的经营战略。全面提高企业的竞争力,以产品品牌占领市场,以企业品牌赢得消费者。在国外项目咨询公司进军中国市场的时候,我们应该认清形势,建立起先进的经营战略,全面提升我国监理企业的竞争力。一方面,必须改革现有监理企业的管理体制,建立统一的由建设行政主管部门进行管理的体制,加强我国监理企业特别是那些具有甲级资质监理企业的联合。另一方面,与国外知名品牌公司进行合作经营,利用他们先进的管理手段,丰富的管理经验和人才优势,来整合我国监理企业的资源,使之达到“双赢”的目的,形成“你中有我,我中有你”的新格局。

我国监理企业品牌塑造才刚刚开始,前进的道路还相当漫长,在新的历史机遇面前,中国监理企业定将与时俱进,顽强拼搏,一批具有中国特色和国际竞争力的监理企业品牌将在激烈的市场竞争中诞生,建立本企业的企业文化。

参考文献:

- [1] 张建华.谈谈如何塑造监理企业文化[J].建设监理,2002(2):15-16.
- [2] 杨光伟,范继辅.加入 WTO 后中国监理业的发展[J].建设监理,2002(3):13-14.
- [3] 杨子生.抓住机遇,迎接挑战[J].建设监理,2002(3):16-17.
- [4] 唐永忠.加入 WTO 后对我国监理企业的影响及对策[J].建设监理,2002(2):8-10.
- [5] 向鹏成.浅谈工程项目总监的地位、职责、素质及培养问题[J].建设监理,2001,(1):46-47.