

基于项目治理的代建人激励机制研究框架

严 玲,赵 华

(天津理工大学 管理学院,天津 300384)

摘 要:代建制作为我国政府投资项目管理模式改革的实施方式,其推行有效地提高了政府投资项目管理的绩效。在企业型代建模式下,对于代建人激励机制的研究是代建制进一步改革与推行的关键问题。目前,对于这一问题的研究比较分散且多基于委托代理理论,从而产生了对于代建人激励的困境。而通过引入项目治理理论,上述困境能够得以较好地解决。基于项目治理理论,将各种制度层面的激励机制有效整合,提出了代建人激励机制的整体理论框架,主要包括内部激励机制与外部激励机制。其中,内部激励机制包括风险分担机制与基于内附分担的报酬机制;外部激励机制则由代建人项目管理绩效考评机制与声誉机制构成。

关键词:政府投资项目;代建制;代建人;项目治理;激励机制

中图分类号:F284

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)21-0013-05

0 引言

在我国,政府投资项目在国民经济中依然起着重要作用。为了提高政府投资效益,2004年国务院在《关于投资体制改革的决定》中要求对非经营性政府投资项目大力推行“代建制”。所谓非经营性政府投资项目是指政府作为最终业主,在公共项目提供中处于决策地位,为了满足社会公共需要的固定资产投资项目。在我国非经营性政府投资项目推行“代建制”的试点过程中,企业型代建制模式因其有效提高了投资效率,市场化程度高,符合政府投资项目管理模式改革的初衷,逐渐获得了行业的认可^[1]。在此模式下政府投资项目的项目所有权配置发生了改变,政府由政府投资项目的直接策划、提供者向促进者、合作者、管理者和监督者角色转变,社会化、专业化的项目管理公司(以下简称代建人)则是建设期项目法人,拥有了项目的实际控制权,负责对项目进行全过程项目管理,同时承担项目管理过程中的风险。从项目治理的角度看,这显然会产生围绕代建人的代理型治理问题。如何对获得项目控制权的代建人进行有效激励成为代建制推选中亟待解决的难题。

1 关于代建企业激励机制研究的文献回顾

国内对于政府投资项目代建人激励问题的研究广泛采用委托代理理论,运用信息经济学或博弈论等工具,通

过契约设计及优化来实现对代建人的激励。主要由以下几个方面途径对代建人进行激励:①强调建立基于委托代理关系分析的激励合同,认为通过建立一个合理的激励合同使代建人的收益与其努力程度挂钩,能够实现有效激励^[2]。文献^[3]从分析政府业主与代建人之间的信息不对称入手,对如何建立激励合同进行了较为详细的论述;②针对目前我国代建项目取费标准偏低这一问题,以代建费的确定作为研究的焦点,指出在合理的代建管理取费能有效激励代建人,否则会产生激励扭曲^[4];③对代建项目的风险分担问题进行了研究,大致给出了代建项目中的风险分担方案;④另一部分研究更倾向于引入市场竞争、完善监管等手段实现有效激励^[5]。

近年来随着项目理论的发展,人们的研究不仅仅关注项目技术层面,也有大量文献开始从制度层次、在项目治理理论的框架下探讨政府投资项目中代建人或私营部门激励机制^[6]:①文献研究通过公私双方的合理风险分担、报酬机制、代建人或私营部门的选聘等方面,从项目契约组织内部入手解决激励问题。如杜亚灵将风险矩阵(定性)与模糊逻辑(定量)方法相结合,分析了合理风险分担的原则和方法;尹贻林^[7]分析了代建人风险偏好与取费方案设计的联系,并基于效用最大化原则建立并求解了效用模型;严玲,邓娇娇^[9]讨论了项目所有配置下代建人风险分担的方案;李彪和柴红锋^[9]提出了定性定量相结合的改进模糊优选模型来评选代建单位。②部分文献将触角伸向

收稿日期:2009-07-28

基金项目:国家自然科学基金(70872084)

作者简介:严玲(1972-),女,湖北鄂州人,博士,天津理工大学教授,研究方向为公共项目管理与工程造价;赵华(1976-),男,湖北来凤人,天津大学管理学院博士研究生,研究方向为公共项目管理。

项目契约组织外部,倾向于引入市场竞争、完善的监管等手段实现有效激励^[1,4]。黄学军^[10]还提出基于不完全信息动态博弈构建建筑承包商的声誉模型,分析了声誉对于承包商的隐性激励效应。这与项目外部治理的某些观点不谋而合。可见,项目治理理论为代建人激励机制研究打开了新视角。

国外的政府投资项目管理模式经历了政府垄断、政府主导、公私伙伴式等不同发展阶段。而目前国外政府投资项目的管理模式主要分为两种,即政府集中采购和PPP/PFI。对私营部门的激励研究主要集中在合理的风险分担方面,如Francesca^[11]运用比价式仲裁博弈模型研究PPP模式下公共部门和私营部门之间风险分配;K.C. Lam等人^[12]运用模糊集理论建立了工程项目风险分配决策模型;Li Bing等人^[13]通过问卷调查形成初次风险分配矩阵并在招标文件中明示给投标者,通过合同谈判最终确定风险分担方案及其奖惩条例。此外,也有少量文献从其它角度研究对私营部门的激励,如Holmstrom^[14]运用委托代理理论提出代理人市场—声誉模型;Kreps和Wilson等人^[15]最早用重复博弈模型对声誉的激励作用进行了研究;Gransberg^[16]指出为了最大程度地降低交易成本,应对公共项目的私营部门进行绩效考评,以保证私营部门的长期稳定。

同时,国外也开始从治理的视角来研究对PPP模式下私营部门的激励,如Martinus和Stephen^[17]认为项目管理的方法和技术(运作层)只是保证项目短期的成功,而完善的项目治理(战略层)是项目长期成功的保证。他们提出了完善的项目治理有利于公私之间风险的合理分担,并最终促成项目成功。可见,项目治理理论可以成为PPP/PFI模式中建立私营部门激励机制的理论基础。

综上所述,尽管目前国内外对代建人/私营部门的激励研究的一些内容已相当深入,但尚未形成一个系统化的理论框架。而在项目治理框架下的激励机制的研究已逐渐受到关注,并能为构建代建人激励机制及相关政策提供有力支持。

2 基于项目治理的代建人激励机制框架的提出

2.1 企业型代建制模式下的契约框架

企业型代建制是指通过招标选择社会化、专业化的项目管理公司(以下简称代建人),对项目建设实施全过程项目管理,严格控制项目投资、质量、工期,竣工验收后移交给使用单位的一种政府投资建设管理制度创新模式。代建项目可以看作是是由政府投资人/委托人、代建人、承包商、设计、监理及相关监管部门、项目使用者等利益相关者形成的一组契约(如图1)。

在图1所示的项目契约组织结构中,项目所有权配置发生了改变,代建人代替了原来的使用单位在代建期内履行项目建设单位职能,代建人(社会化、专业化的项目管理企业)对于代建项目成功起着关键作用,负责项目的全过程管理,严格控制投资、质量与工期等目标并承担相应风

险,项目建成完工后移交给使用单位。而政府委托方的职能则从政府投资项目的直接策划者、提供者向促进者、合作者、管理者与监督者转变,体现了公开竞争、市场力量在经济运行和资源配置中的主导作用。

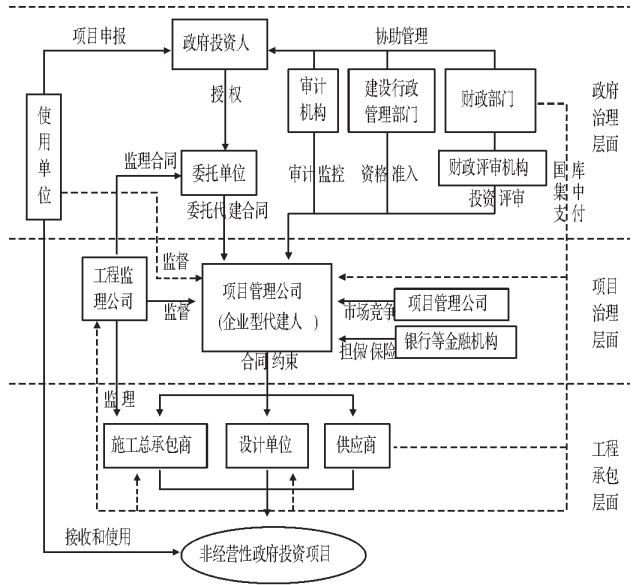


图1 企业型代建制模式下项目的契约结构

2.2 代建人激励机制的重要作用

鉴于代建人对于代建项目成功的重要影响,政府委托方对于其提供有效激励是代建制实施过程中的关键问题。目前,国内对代建人激励机制的研究大多数在委托代理框架下进行。委托代理理论^[18]提供了3种针对代理人的激励措施,一是委托人对代理人的直接监督;二是让代理人承担全部风险;三是在委托人与代理人之间按一定的契约进行剩余索取权的分配,将剩余分配与经营绩效挂钩。但是,代建人激励中无法回避的一个难题就是:非经营性政府投资项目作为一种公共品,具有公有产权的项目剩余索取权的不可转让性^[19]。这使得不能用给予代建人投资节余分使之获得项目剩余索取权的手段来激励代建人。明显地,在对政府投资项目代建制实际政策制定中,政府委托人更加重视“有效的监督和约束措施”,而“有效激励手段”的实施明显不足。甚至是代建人本身也没有意识到有效激励机制建立对自身发展的作用^[20]。

2.3 项目治理理论的引入

代建项目实质上是由参与项目的交易与交付各个环节的利益相关者,通过投入项目资源而形成的项目契约组织,包括人力资本与非人力资本的投入,具有典型的不完备和非等价的契约特征。而项目治理理论正是源于项目契约的不完备及项目契约组织中的委托代理问题而构建。项目治理是一个系统理论框架,包括了项目契约组织中各利益相关者的权力、责任和利益关系的一系列制度安排。项目治理可以被分解为内部治理与外部治理,前者主要强调项目利益相关者间的权力、报酬及风险分担;后者则基于外部市场的激励与约束形成一个竞争的市场环境,去约束各利益相关者的行为。目前,多数在委托代理理论框架下

对于代建人激励机制的研究,由于其无法回避公有产权不可分割(项目剩余索取权不可转让)的理论困境,与代建人承担代建期间项目管理责任并承担相应风险,而要求的责权利匹配(要求项目控制权与项目剩余索取权对应)的冲突使得建立代建人激励机制的理论框架存在“范式紧张”。而项目治理理论认为,项目所有权不同于项目产权,具有可分解性,以其能够满足代建人激励所要求的项目控制权与项目剩余索取权对应的基本原则,因此,引入项目治理理论,从而作为一种新的视角有助于建立有效激励代建人的理论框架。

2.4 激励机制与治理机制整合

从项目治理的角度看,项目所有权是一系列权力束,可以分解为项目剩余控制权和项目剩余索取权。企业型代建制模式下,代建人是项目建设期的项目法人,获得了相应项目控制权的转移,也就要求项目控制权与剩余索取权对应,同时承担项目管理过程中的风险。因此,可以将代建人的项目剩余控制权、项目剩余索取权和风险的分担分别理解为代建人的权、利、责^[8],在项目治理框架下对代建人的代理问题进行分析,构建基于项目所有权配置的内部激励机制和基于市场竞争的外部激励机制,如图2所示。

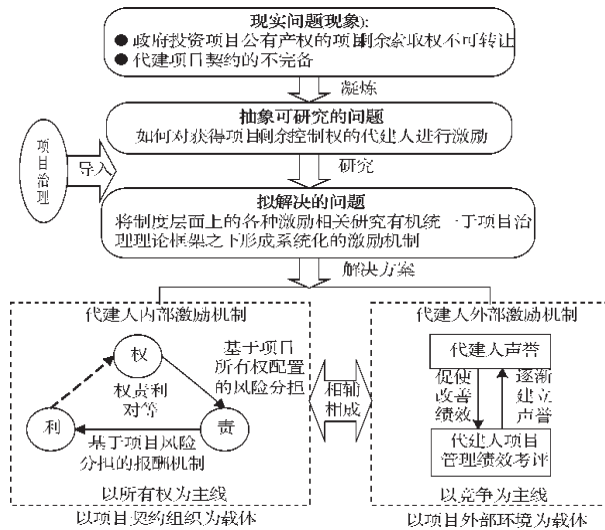


图2 基于项目治理的政府投资项目代建人激励机制研究逻辑

因此,政府投资项目代建人激励研究,迫切需要大量制度层次上的激励相关研究有机统一于项目治理理论之下,形成一个系统化研究框架,从而促进以项目所有权为主线的内部激励机制与以市场竞争为主线的外部激励机制的协调发展。

3 基于治理的代建企业激励机制构建

依据项目治理理论,项目的本质是一种临时性契约组织,是在市场中形成的一组契约的缔结。由于代建项目的不确定性、信息的不完全和人的有限理性,决定了这样的契约必定是不完备的。所以代建项目契约中,必须将项目所有权配置纳入到代建人有效激励因素之中。而仅有剩余索取权与剩余控制权的匹配还是不够的,治理代建人“代

理问题”的关键还在于建立风险分担机制,以及在风险分担机制基础上的报酬激励,使其责权利相统一。项目的外部治理是指通过项目的外部市场体系提供充分的项目管理信息和对项目管理者行为进行客观评价,从而形成一种竞争的市场环境和优胜劣汰机制。对代建人的激励除了报酬等激励机制外,还需要考虑长效激励机制,这样就要引入声誉机制、信息披露机制,以及在此基础上对代建人绩效的合理评价来建立对代建人的激励。因此,本研究将代建人有效激励机制与项目治理的两部分对应,也分为内部激励机制研究和外部激励机制。其中,内部激励机制主要包括基于项目所有权配置的风险分担机制,基于风险分担的报酬激励机制;外部激励机制主要包括代建人项目管理绩效水平考评激励机制,基于代建人声誉的激励机制。对于代建人激励机制的总体研究框架构建如图3所示。

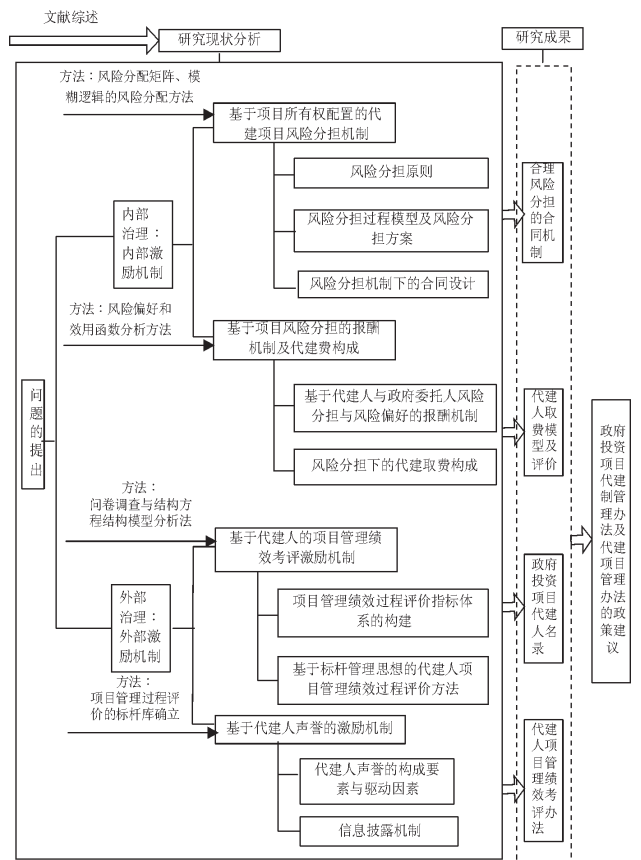


图3 企业型代建制模式代建人激励机制的总体研究框架

3.1 内部激励机制的主要研究内容

在代建项目契约组织结构中,对于代建人的内部激励机制的建立主要通过合同机制而实现代建人的权力、责任与报酬的有机统一。研究的主要内容在于代建项目所有权配置发生改变的前提下,突出代建人与投资人的风险分担机制,以及基于风险分担的代建人报酬机制,从而统一代建人的权力、责任与收益的匹配以激励代建人。

3.1.1 基于项目所有权配置的企业型代建项目风险分担原则

企业型代建项目中的代建人既然获得了项目剩余的“控制权”(“权”)与项目剩余索取权(“利”,可能为正也可能

为负)的匹配,就必然要承担分担的风险(“责”)。探讨既体现风险分担惯例,又适合代建项目特殊性且包含代建人风险偏好考量的风险分担原则,是研究基于项目所有权配置下风险分担机制的基础。

3.1.2 基于项目所有权配置的企业型代建项目风险分担过程模型及风险分担方案

基于企业型代建项目风险分担原则,通过风险分担过程模型形成最终的风险分担方案,必然要求可操作的过程模型支持。对于代建项目中已识别出的风险,探讨通过风险分配矩阵(定性)和基于模糊逻辑(定量)等方法的风险分配过程模型,以实现代建人的“责”与“权、利”的有机统一。

风险分担方案的形成既是基于所有权配置下风险分担过程的结果,又是内部激励机制有效形成并运行的体现,反映了代建项目中代建人“权、责、利”的统一在理论上的实现。结合风险分担过程模型探讨适合构建代建取费模型、方便制定代建管理办法、指导合同选择和完善的风险分担方案是风险分担机制探讨的主要内容。

3.1.3 风险分担机制下的代建取费机制

由于代建人承担了项目风险,则代建取费中必然要包括代建风险管理费,但是由于市场经济等原因,并没有给出一个基于代建人风险分担机制下的代建服务费用合理的取费标准。而财政部相关文件仅仅规定,代建制服务费用只能在“建设单位管理费”中列支,但其并不包含项目风险管理费用,所以研究风险分担机制下的代建取费构成,是对代建人报酬激励的具体落实。在此基础上才可以建立合理的取费标准、解决取费较低的现实,提高对代建人激励的效率。

3.2 外部激励机制的主要研究内容

代建人项目管理绩效考评是判断代建人声誉高低的关键标准,也是代建人建立自己声誉的重要途径,它通过声誉机制实现对代建人的有效激励与约束。项目管理绩效考评历来都是国内外专家的研究热点及难点,但由于其来源于企业管理中而主要体现为“后评价”,即通常是项目完工后进行。然而,代建人的有效激励需要其信息披露的实时更新,以方便政府业主掌握各代建人的最新动态并避免代建人的投机行为。因此,代建人项目管理绩效考评应是“过程评价”,即代建项目管理全过程中的多次考评。

3.2.1 代建人项目管理绩效考评指标体系的构建

考评指标是指从哪些方面对代建人的项目管理活动进行评价,指标体系则是具有一定逻辑和结构的考评指标的集合。一套全面的、完善的指标体系是代建人项目管理绩效考评的基础,它直接关系到考评结果的有效性。与“过程评价”模式相匹配的指标体系必须充分体现过程性,因此需要将项目管理全过程按其特征划分阶段,并为各阶段分别构建合适的指标体系。绩效考评指标确定的原则、代建项目管理过程的阶段划分、考评指标初始集的获取、指标筛选等都是本部分研究的内容。

3.2.2 基于标杆管理的代建人项目管理绩效过程评价方法

代建人项目管理绩效考评不同于各项目内部的绩效评价,它需要将业内大量代建项目的管理绩效进行排序,因此必须保证考评结果的广泛可比性。而现有的少数体现过程性的绩效评价(如卓越项目管理模型)在本研究中具有一定的局限性。因此,鉴于传统绩效评价方法不可忽视的优势,应引入标杆管理的方法对其进行修正,建立完善的标杆库,并针对其中的标杆对代建项目管理绩效进行打分,使不同项目之间的绩效比较从单纯的分数比较发展为在业界水平的比较。

3.2.3 代建人声誉的构成要素及驱动因素

对代建人声誉的构成要素进行分析,通过问卷调查和统计分析得出具体的代建人声誉的构成要素。在代建人声誉构成要素的基础上,分析决定代建人声誉的驱动因素。进一步分析代建人声誉构成要素指标体系与驱动因素指标体系之间的关系。根据这些要素,建立代建人声誉评价和测量体系,纳入到政府业主对代建人的声誉管理中,建立长期的代建人声誉激励机制。

3.2.4 充分有效的信息披露机制

通过充分的市场竞争固然可以反映一定的信息,但是代建人声誉的建立依赖于委托人对代建人的评价。由于委托人和代建人之间的信息不对称,委托人无法了解代建人的工作过程,因此无法得知代建人工作的真实情况,从而妨碍了有效的博弈和选择。因此需要监督机构对相关信息进行充分客观的披露,以利于信息使用者及时作出正确的判断和选择,避免逆向选择,保证声誉激励机制的运行。

4 结论

项目契约组织的治理理论已经逐步建立起来,并用于实现项目的成功。项目治理理论,特别是公共项目(政府投资项目是一种公共项目)的治理理论,成为提高项目绩效的重要途径。基于项目治理理论构建激励机制,可以有效实现对于政府投资项目代建人的激励。在基于委托代理理论为主要基础的激励机制设计可能无法解决“激励不足”问题的情况下,在项目治理框架下,以风险分担与报酬激励的内部激励机制和以声誉机制和基于代建人综合绩效考评的外部激励机制的建立是一种新的研究视角。

本研究将制度层次上的各种激励相关研究有机统一于项目治理理论的框架之下,探讨代建项目风险分担机制、报酬机制、基于代建人声誉的信任合作机制以及基于代建人项目管理绩效考评的激励机制之间的内在关系及其相互影响的机理,从而将它们融合为高度统一的有机体,得到基于项目治理的政府投资项目代建人激励机制研究框架。

参考文献:

[1] 严玲,尹贻林.基于治理的代建制绩效改善研究[J].土木工程

- 程学报,2006(11):120-126.
- [2] 邓中美,方俊.政府投资工程代建合同激励机制研究[J].国外建材科技,2006,27(2):136-137.
- [3] 李静.应用代建制模式若干问题的探讨[D].南京:淮海大学博士论文,2005(6).
- [4] 邓娇娇.政府投资项目代建人激励机制研究[D].天津:天津理工大学硕士论文,2007.
- [5] 康克龙.“代建制”理论与实务若干问题探讨[J].中国招标,2005(21):20-24.
- [6] 严玲,尹贻林.公共项目治理理论[M].天津:天津大学出版社,2006.
- [7] 尹贻林,邓娇娇,严玲,政府投资项目代建取费研究——基于代建人风险偏好的视角[J].重庆交通大学学报(社会科学版),2007(1):135-137.
- [8] 严玲,邓娇娇.代建项目激励中的风险分担研究[J].项目管理技术,2007(3):28-32.
- [9] 李彪,柴红锋.基于改进模糊优选模型的代建单位评选方法研究[J].河海大学学报(自然科学版),2006,34(2):231-234.
- [10] 黄学军.声誉对建筑承包商的隐性激励作用[J].工业工程与管理,2006(2):56-59.
- [11] FRANCESCA MEDDA.A game theory approach for the allocation of risks in transport public private partnerships[J].International Journal of Project Management,2007,25(3):213-218.
- [12] K.C. LAM,D. WANG,PATRICIA T.K. LEE,et al.Modelling risk allocation decision in construction contracts[J].International Journal of Project Management,2007,25(5):485-493.
- [13] LI BING,A AKINTOYE,P J EDWARDS,et al.The allocation of risk in PPP/PFI construction projects in the UK[J].International Journal of Project Management,2005(23):25-35.
- [14] HOLMSTROM B.Managerial Incentive Problem—A Dynamic Perspective[C]. in Essays in Economics and Management in Honour of Lars Wahlbeck·Helsinki: Swedish School of Economics,1982.
- [15] KREPS David M,Wilson Robert.Sequential Equilibria[J]. Econometrica,1982,50(4):863-895.
- [16] GRANSBERG D D,REYNOLDS,H.L. Measuring Partnered Project Performance [J]. Cost Engineering,1999,41(10):39-44.
- [17] MARTINUS P ABEDNEGO,STEPHEN O OGUNLANA. Good project governance for proper risk allocation in public-private partnerships in Indonesia[J]. International Journal of Project Management,2006,(24):622-634.
- [18] 陈郁.所有权、控制与激励——代理经济学文选[M].上海:上海三联书店,上海人民出版社,1998.
- [19] 尹贻林,严敏.政府投资项目治理机制研究[J].水利水电技术,2006(9):79-82.
- [20] 张伟.政府投资项目代建制的理论与应用[D].北京:清华大学,2007.

(责任编辑:陈晓峰)

Research Frame for Incentive Mechanism of the Construction Agent in Government Investment Project: from the Perspective of Project Governance

Yan Ling,Zhao Hua

(School of Management, Tianjin University of Technology, Tianjin 300384, China)

Abstract:As the operation model of project management model reformation in government investment project (GIP), the implementation of the agent construction system (ACS) improved project management performance of GIP in China. It is a crucial issue that incentive mechanism study for the Agent influences further reformation and implementation of the ACS. As far as researches above are concerned, the results are scattered, and most of them are based on principal-agent theory, which caused the paradox of incentive mechanism for the Agent. The paradox would be solved better by introducing project governance (PG) theory. This paper integrates various incentive mechanisms on institutional level into the theory frame of PG, and forwards an overall theory frame of incentive mechanism for the Agent in enterprise agent construction system. The frame contains internal and external incentive mechanisms: the former includes the risk allocation (RA) mechanism and the rewards mechanism based on RA; the latter includes project management performance evaluation mechanism and reputation mechanism.

Key Words:Government Investment Project; Agent Construction System; Agent; Project Governance; Incentive Mechanism