

公共工程管理体制改革创新研究 ——以深圳市为例

曹李, 刘贵文, 李骁

(重庆大学建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘要: 以公共工程管理体制改革创新为主题, 以深圳市为例, 提出通过设置一个独立的、专业性强的、且具有政府内部横向协调能力的专门机构管理来保证公共工程管理的集中化、专业化、统一化以及投资效率, 并从组织职能、管理职能、组织机构和管理对象等方面阐述新的公共工程管理体制, 为我国公共工程管理提供借鉴。

关键词: 公共工程; 管理体制; 集中管理; 改革创新

中图分类号: F407.9 文献标识码: A 文章编号: 1002-851X(2016)03-0011-05

DOI: 10.14181/j.cnki.1002-851x.201603011

Research on the Reform and Innovation of Public Project Management System: Taking Shenzhen as an Example

CAO Li, LIU Guiwen, LI Xiao

(Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China)

Abstract: Taking the reform and innovation of public project management system as research topic, this paper puts forward the way to ensure the management centralization, specialization and unified management of the public project by setting up an independent, professional, and internal government coordinated specialized agency. Then, the paper expounds the new public management system from the aspects of organization function, management function, organization institution and management object, personnel structure.

Keywords: public project; management system; centralized management; reform and innovation

1 引言

随着我国推进城市化的进程, 政府加快推进公共工程的发展。2002年, 深圳市政府为解决传统政府工程组织管理模式分散管理的弊端, 在国内首次进行“代建制”的尝试和实践。社会上通常的“代建制”改革包括企业代建和事业单位代建两种模式。政府公共工程在传统管理模式下的效能并未因专业企业代建的市场属性

得到本质转变; 同时, 由专业型事业单位“代建”的模式与由政府下属事业机构直接进行统一的实施和管理没有实质性差异。因此, 深圳政府公共工程的实施和管理明确以事业性专业机构实行集中管理, 其中建筑工务署为代表性机构。

通过调研访谈, 工务部门发现在其实施过程中存在以下问题: 建筑工务署职责和角色定位不明确, 没有得到政府的法律授权, 在公共工程决策和使用阶段话语权较低, 导致专业能力未得到发挥; 各工务部门间没有建立联动机制, 不能发挥集中管理的体制优势; 工务部门及项目使用单位之间的管理界面不明确; 各行政主管部门与工务部门一些管理职能交叉; 行政部门监管职能过于分散、不透明、招标监管过度形式化。因此, 有必要

作者简介: 曹李, 男, 生于1990年, 江苏连云港人, 硕士研究生, 研究方向: 公共管理体制、大数据、城市更新
刘贵文, 男, 生于1974年, 重庆沙坪坝人, 教授, 研究方向: 城市更新、建筑产业化。

收稿日期: 2015-11-05

在现有管理体制基础上进行改革和创新。

2 发达国家公共工程管理体制分析

2.1 发达国家公共工程管理主体

政府公共工程管理过程中,如果政府业主机构不是全寿命期管理主体,很难做到合理平衡一次性投资和全寿命期成本绩效考核。

在英国,政府公共工程的建设属政府行为,建设项目的管理均由政府部门作为业主组织实施。

美国将政府公共工程业主机构定位为一个专营政府不动产物业的房地产商,并参照可比房地产市场实施专业化运营。其中对政府物业参照市场进行定价,建立内部的物业租赁市场。政府业主机构的运营经费主要来源于其租务和物业管理收益,并以此收回其建设投资,实现财政上的可持续经营。

德国设立国家地上建筑管理机构,作为一个专业性机构保证国家投资建设任务在符合公共利益的前提下合乎规范地完成。

2.2 发达国家公共工程管理模式

当公共工程由政府直接主持,进行集中管理,采用集中统建模式时,集中统建机构自身不是最终用户,而忽视最终用户需求会造成工程质量在适用性方面表现不良;同时,集中统建模式的政府业主机构是垄断性的政府物业经营主体,可能带来不合理的垄断定价。

美国公共工程实行分属性专业化管理,按照属性分别由住房和城市规划部、交通部、内务拓垦局、联邦总署等部门进行专业化管理。其中联邦总署为联邦政府的采购机构,是公共工程管理的主要部门。美国公共工程管理是由联邦总署等几个主要部门相对集中的管理模式。为解决上述问题:1)引入竞争机制。当政府业主机构不能按照或优于市场水平给项目使用部门提供满意的产品和服务时,项目使用部门有权自主向市场获取相关产品和服务。因此,美国总务管理局的各种租务和物业服务定价都会参照市场价格,并保持一定的优惠。2)收支两条线。尽管总务管理局理论上是自收自支,但自身并无权力直接支配其收入,所有支出都受到国会监督。因此其各种投资建设活动实际上受到公共建设基金和国会审批双重制约,不能任意提高定价来谋取部门利益。3)全过程公开透明。当政府租务和物业服务定价全面公开时,其服务价格与市场定价是否有可比性一目了然,即可遏制不合理的垄断利润。

英国公共工程管理采用基于政府分散式采购制

度,建立完善的政府采购制度。目前所采用的是私人主动融资模式,吸引私人资本投资公共工程。英国政府内,设有政府公共工程管理的指导监督部门:政府商务办公室和重大项目管理局,其主要职能是从政府最高层面制定政府公共工程管理的准则、规定和规范、为政府项目业主提供指导、监察政府项目的建设活动和成果。

3 公共工程管理体制改革与创新

从2002年起,深圳市逐步建立以建筑工务署为核心的政府投资项目的集中管理体制,但也存在着管理体制中的问题。以2012年为例,深圳市政府投资固定资产总额达到396.5亿,占深圳市年度财政总支出的21%。要有效管理巨额的固定资产投资,有必要设置一个独立的、专业性强的、且具有政府内部横向协调能力的部门。深圳市建筑工务署具有专业化管理的特点,但不具备上述所必需的全部能力,因此,针对政府公共工程的管理,应在现有建筑工务署的基础上进行改革与创新,组建新的政府管理机构形成一个专业化政府公共工程项目全寿命周期管理的专门部门——深圳市政府公共工程管理局。

3.1 公共工程管理局组织职能

为了实现对政府公共工程项目的管理和执行双重职能,应该在公共工程管理局内设置双层组织结构(如图1所示),组织实施政府公共工程管理。

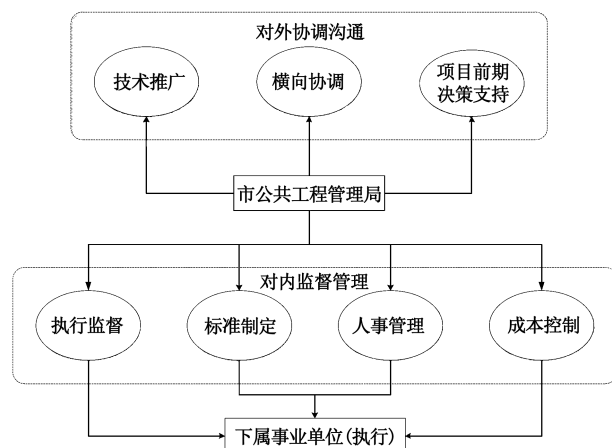


图1 公共工程管理局的基本组织职能

公共工程管理局对外协调沟通:1)横向协调,对公共工程其他部门进行组织协调,促进各参与方的协调配合,使之成为一个有效整体;2)技术推广,为部门提供技术支持,以自身的专业长处弥补参与方专业上的不足,促进项目高效运行;3)项目前期的决策支持,做好前期控制,控制项目风险。

公共工程管理局对内监督管理: 1) 对下属单位工作任务及完成情况执行监督管理, 制定奖惩措施, 保证其工作效率; 2) 制定工作标准, 保证工作质量; 3) 人事管理, 制定合理的人员培训及考核机制, 激发每一位参与人员的最大效用; 4) 成本管控, 对工程成本以及日常开支进行管控, 制定良好的资金使用计划, 并及时核算并调整, 以保证资金利用及控制。

3.2 公共工程管理局管理职能

按照公共服务的纵向一体化分工理论和建设工程项目全寿命周期管理理论, 为提高投资效益, 公共工程管理局应负责建设工程项目全寿命周期三大阶段的所有管理活动, 即决策阶段的开发管理 (DM-Development management)、实施阶段的项目管理 (PM-Project management) 以及运行阶段的设施管理 (FM-Facility management), 具体运作如图2所示。

3.2.1 政府公共工程项目决策支持

首先, 要组建一个专业水平高、权威性强, 能够融合各方意见的一个跨部门机构, 即“政府公共工程建设决策委员会” (具体关系如图3所示)。该委员会由市领导作为负责人, 发改委牵头组织, 成员包括公共工程管理局、使用单位、规土部门、建设主管部门、财政部门以及水电气等基础设施管理部门等。考虑我国的体制现状, 可分步改革。例如将项目按照投资额、标准、规模、影响程度等对投资项目, 实行分级决策; 项目决策分为

初步决策和最终决策批准两个阶段。不同级别的项目由不同的决策机构进行初步决策, 例如大型项目和重点项目可由“政府公共工程建设决策委员会”进行初步决策, 而中小型项目由发改委负责初步决策 (即不需要经过决策委员会), 所有项目的最终的决策和批准都由市人大常委会负责。

3.2.2 政府公共工程项目实施

公共工程管理局可将工程实施相关的职能纳入其下属事业单位, 管理局本部主要负责与其他部门间的沟通、制定标准、投资监控以及监督检查。在项目实施过程中, 为了使项目管理活动有序进行, 提高管理效率, 需要制定一系列的工作标准, 例如项目管理手册、技术标准以及人员绩效考核标准等。对下属单位进行投资监控: 事前控制主要是通过建立招商品牌库和战略合作伙伴以使招投标效益达到最优, 并进行预算审查; 事中控制主要是对工程成本以及质量的分析和控制, 对工程进行巡查监督并控制重大变更; 事后控制即通过决算对整个项目进行评估, 总结经验教训, 构建公共工程项目经验总结库。

3.2.3 政府公共工程项目设施管理

公共工程管理局同时作为建设单位和设施管理单位, 能够使设施管理相关人员尽早介入项目全寿命周期的前期阶段, 促使项目在实施过程和运维过程中平稳过渡; 有助于发挥规模化优势, 获得更加有价格竞争力

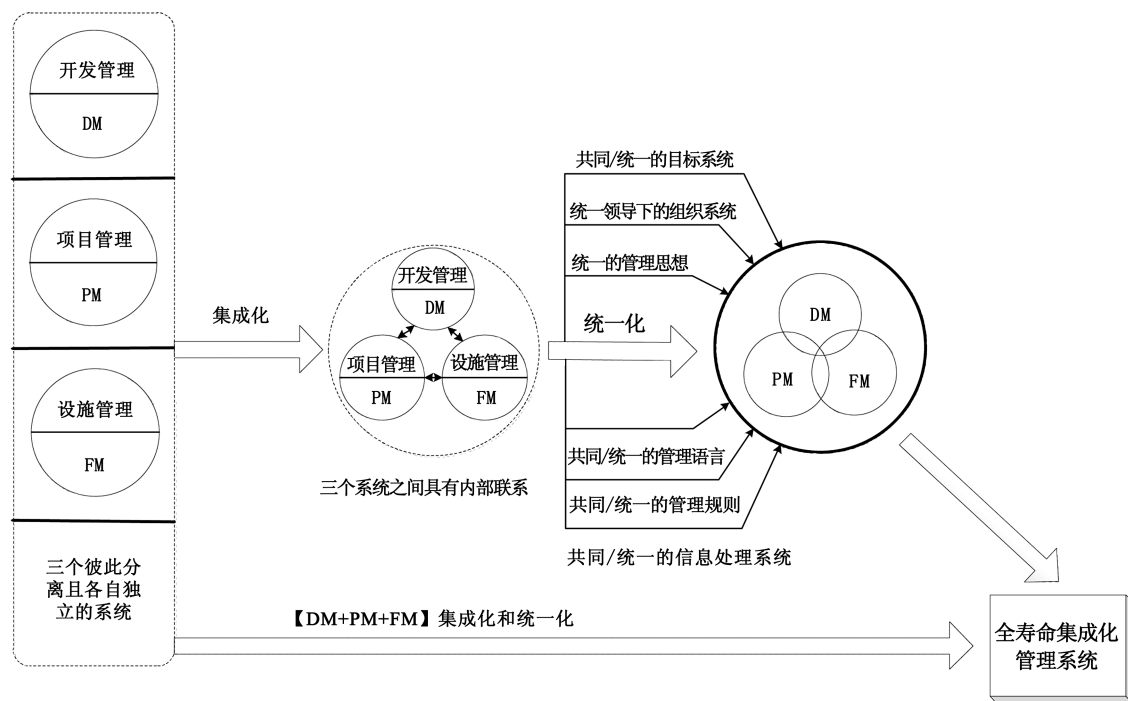


图2 公共工程管理局项目全生命周期管理系统

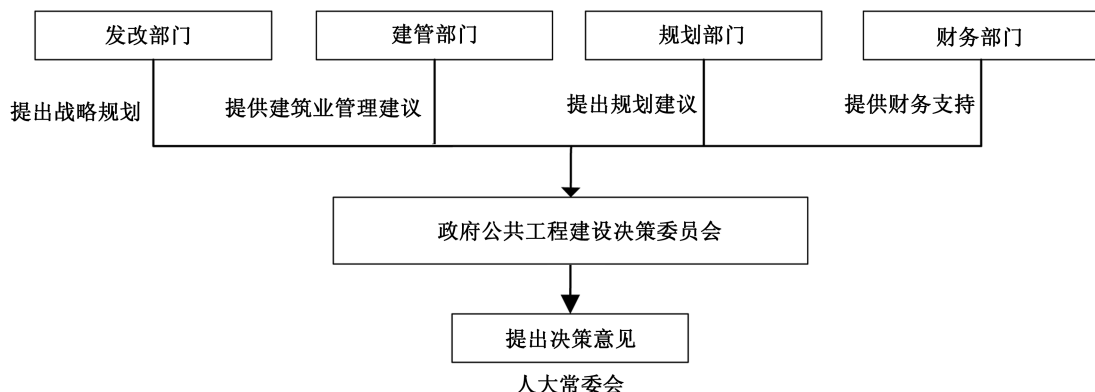


图3 政府公共工程决策委员会工作关系

的设施管理服务,降低维修成本;有助于发挥专业化优势,打造一个专业性强且适合政府公共工程的管理团队,提高管理效率,保障维修质量。

3.3 公共工程管理局组织机构及管理对象

矩阵组织结构适用于以工程项目为主要管理任务的大型组织体系,同样适用于政府公共工程项目。政府公共工程管理局组织结构如图4所示。交叉点(代指具体的工程项目)存在纵横两个方向的指令关系,很容易产生矛盾指令,由于公共工程管理局每年面对众多项目的实施,即在横向上,有许多项目负责人在组织管理不同的项目,从而有必要对不同的项目进行统一和规范管理,即实现标准化、规范化与系统化,因此,有必要采取以纵向为主的组织结构。公共工程管理局的管理工程对象限于政府公共工程,其核心在于政府主导投资。政府投资主要有两类项目:第一,为社会提供公共产品,即主要提供社会大众所需的、非盈利的项目,该类项目具有较高的社会效益(正外部性经济效应),也存在有一定经济利益的基础设施项目,但投资回收期较长,导致投资者热情不高;第二,保密的涉及公众利益安全的

建设工程项目,不宜对外公开采用社会资本的项目。

3.4 公共工程管理局人员结构

公共工程管理局主要由专业人员和部分行政管理人員组成,专业人员数量所占比例不少于三分之二,且应该涵盖建设项目全生命周期管理的各个相关专业。相关专业包括但不限于:规划、建筑、结构、岩土、机电、建造、造价、设备以及数据处理和信息技术等。人员结构(说明横向,纵向不同专业分别设置相应人员):前期工程处设置项目经理及项目部成员,负责整个工程的系统管理;工程采购处设置采购经理及采购人员,负责整个工程的采购工作,满足各部门的采购需求;工程技术处设置技术经理和技术员,负责整个工程的技术方案拟定、技术交底及技术问题解决;廉政建设处设置行政经理及相应行政人员,负责制定廉政建设规范,监督建设过程的行政问题;办公室设置办公室主任及相应人员,负责行政管理、日常事务、后勤保障工作,以及领导交办的其他文稿的拟写工作等;财务处设置财务经理、会计及出纳,负责整个项目的财务工作,资金流动管理等。

公共工程管理机构人员庞大,因此在控制各个专业的人员数量的基础上,针对每个部门的需求进行动态调配,并建立完善的人员考核和激励机制。

3.5 公共工程管理局与相关管理部门业务关系

我国政府公共工程的决策和实施过程受发改委(立项、审批、招投标等综合监督)、财政(资金拨付与财务管理)、审计(资金运用)、建委(质量与安全、市场交易等的监管)、监察、纪委等部门以及重大建设项目稽察特派员办公室的监管。在具体实施中表现出多头监管,责权划分不明确,部门之间配合不协调,责任落实不到位的现象。因此在管理体制设计中进行如下的改革与创新,具体如表1所示。

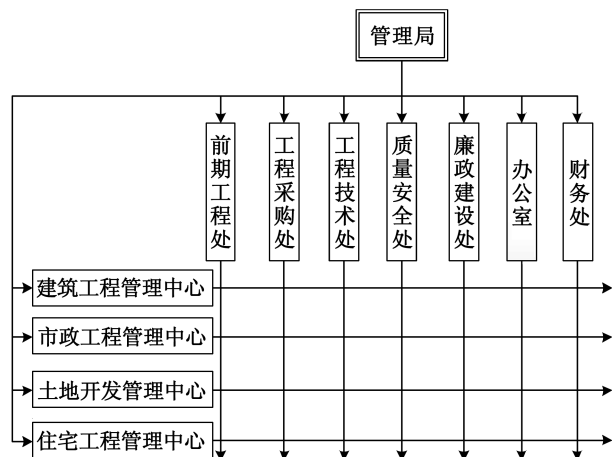


图4 政府公共工程管理局组织结构

表1 公共工程管理局与相关管理部门业务关系改进

部门		传统职能			改革与创新 职能定位	公共工程管理局关系
		决策阶段	实施阶段	运维阶段		
发改委		项目审批及资金规模审批	项目稽查	项目后评价	项目分类审批决策, 项目稽查和项目后评价职能定位不清, 重复	共同参与决策, 分工不同
专业建设 管理部门	住建局	施工许可审核	全过程监管		与公共工程管理局职能重复, 职能进行分离	公共工程管理局负责公共工程
	规土局	规划指标及土地定界	土地使用及规划	限定业态	选址和规划问题服从规土局	
	水务、道路等专业建设管理部门	全过程监管		水务、道路等工程运行维修	分步纳入公共工程管理局进行集中管理	
	区公共工程管理部门				业主指导, 信息共享, 项目分类实施	
	其他行政审批部门(消防、环保、人防等)	各专业审核			改审批为备案或简化审批流程	
财政局		按投资计划拨款	财政固定资产转变		监管资金使用情况及其合理性	监管公共工程管理局
审计局		监督预算执行情况	决算审计	财务收支审计	涵盖财务、投资工程质量、安全和环境的综合审计	审计局组织专业形成巡查小组, 公共工程管理局限期准备材料

4 结 论

综上所述, 以深圳市建筑工务署的集中管理体制为基础, 建立创新的公共工程管理体制, 需要不断的实践并改革与创新, 但总体上可以分两步。第一步: 先优化、完善市政府公共工程管理局的相关职能, 在管理局下增加设计管理、造价控制、质量检测、设施维修等专业技术支持部门, 水务、交通工程仍归属市水务、交通行政主管部门管理。第二步: 待市政府公共工程管理局运行机制完善后, 再参照香港发展局模式, 深化全市政府公共工程管理体制, 将政府投资的水务、交通等建设职能全部整合到一个部门进行管理。

建议对深圳全市各级政府投资的公共工程分二级管理: 市级财政投资的公共工程均由市公共工程建设专业部门负责, 区级财政投资的公共工程均由区公共工程建设专业部门负责, 取消街道办事处公共工程管理机构。市、区公共工程管理机构分别归属市、区二级政府管理, 不存在隶属关系, 但在政策法规、技术标准、信息共享等方面要保持紧密联系。▲

参考文献

[1] 黄敏辉.政府投资项目建设管理中的问题与应对[J].当代经

济, 2013 (12) : 76-77.
[2] 陈洪军.政府投资项目管理中的问题及对策[J].经营管理者, 2012 (6) : 49-49.
[3] 严敏, 严玲, 尹贻林.政府投资项目集中管理模式制度创新研究: 一个交易成本分析的视角[J].土木工程学报, 2011, 44 (9) : 130-138.
[4] 高山.我国政府工程代建制管理问题探讨[J].建筑经济, 2015 (3) : 24-27.
[5] 苏永青, 尹贻林.政府投资项目集中代建管理模式的探讨——以深圳市建筑工务署为例[J].沈阳建筑大学学报: 社会科学版, 2011, 13 (1) : 53-57.
[6] 曾向东.国外公建项目建设的运行轨迹及其启示[J].南京社会科学, 2015 (3) : 95-101.
[7] 沙凯逊, 孙晓冰.从“经济升级版”看我国建筑专业体制的整体转型[J].建筑经济, 2014 (5) : 15-17.
[8] 朱俊文, 刘共清, 尹贻林.政府投资工程管理方式的国际惯例[J].中国工程咨询, 2002 (11) : 24-25.
[9] 郝建新, 尹贻林.美国政府投资工程管理研究[J].技术经济与管理研究, 2003 (3) : 91-92.
[10] 郝建新, 刘金兰.发达国家及地区的政府投资项目管理[J].水利水电技术, 2004, 35 (8) : 83-85.
[11] 吴雄志.发达国家政府投资项目管理模式的分析与借鉴[J].特区经济, 2008 (7) : 100-101.