

非经营性政府投资工程管理模式的比较与选择

雒佳煊

山西应用科技学院 山西 太原 030032

摘要:在我国经济体系复苏过程中,政府对大型基础设施和日常公共设施的投资规模大幅度增加,不同区域的政府投资工程管理模式也各有不同。本文就非经营性政府投资工程管理模式展开研究,简要概述了非经营性政府投资工程的主要项目特征,并在此基础上研究了上海、深圳、香港等非经营性政府投资工程的管理模式,通过对这些典型管理模式展开探讨与分析,提出项目管理模式改革的措施与建议,以供相关研究人员参考。

关键词:非经营性政府投资;工程管理;经营;建议

引言

非经营性政府投资工程项目主要应用于对人民群众的良好服务,其项目内容与项目质量与人们的日常生活质量紧密相连^[1]。我国非经营性相关项目工程的管理模式,在经历一系列改革之后,取得了一定成效,并带动了我国的市场经济体系稳步发展。但是,当前的“代建制+施工+监理”的项目施工管理模式,在实施过程中潜在一定的缺陷。因此,对非经营性政府投资工程项目的管理模式进行研究,并解决当前管理模式潜在的弊端,对我国社会经济发展具有重要的指导意义。

1 非经营性政府投资工程项目的主要特征

1.1 不以盈利为目的

纵观非经营性政府投资项目,其最大的特点之一,就是不以盈利为目的^[2]。非经营性政府投资工程的投资主体跟建设单位,一般来说都是相互分离的,且主要的施工目的,就是为了改善人民的生活环境、强化市政国防建设、促进城市的个体化区域性发展。

1.2 项目的审计与审批严格

政府部门作为投资主体,对工程项目的审批与建设管理,都极为严格^[3]。在整个建筑实施进程中,政府的介入方式并不是直接人为介入,而是通过立项审批、审计管理、分包施工以及监理等管理模式,完成非经营性政府投资工程项目的拆迁、设计、采购以及工程项目施工等环节。在整个投资与项目建设环节中,需要通过公平竞争的方式,才能获得非经营性政府投资工程项目的参与资格。

1.3 投资风险与社会关注度高

非经营性政府投资项目主要为社会公共管理投资项目或是相关服务部门投资项目,所以投资方和建设方有着各自不同的利益需求^[4]。政府的非经营性政府投资项目资金来自于纳税人,其项目的实施与地区的经济发展关系密切^[5]。一旦投资出现问题,则会产生一定的投资风险,给该地区的社会关注度和地区形象带来不同程度的影响,并给其它领域的项目发展带来潜在的不良影响,加大其它项目的投资风险。

2 国内政府非经营性政府投资工程项目管理模式

2.1 上海非经营性政府投资工程项目管理模式

在实际的项目管理过程中,上海非经营性政府投资工程项目管理模式也被简称为“上海”模式。该模式把项目的投资、施工、管理、运营进行了相互分离的职能管理,并明确了三方职责权利管理模式,即:政府部门+投资公司+项目管理公司的管理一致性。在这三方中,项目管理公司负责工程的前期检查、项目可行性研究,并对项目的施工、监理、决算与验收等工作进行实践性地具体安排。业主或投资公司通过对监理的选择,对总包或分包公司进行不同程度的全方位管理。在整个管理模式中,能够以实际界定范围为基础,实现非经营性政府投资工程项目管理的职责履行及权利行使。在管理模式方面,“上海”模式不会受到横向干预,管理职能行使起来更加精准、可靠。

2.2 香港非经营性政府投资工程项目管理模式

在香港特别行政区,建筑生产活动主要包括两种类型,分别为:1)公共工程;2)私人工程。非经营性政府投资工程项目在香港隶属于公共工程范畴,其投资由政府机关的财政委员会或是政府工务局进行管理,公共工程的管理方向包括公共房屋、铁路属以及一些基础性的工程。就非经营性的公共房屋工程来说,其管理部门是政府工务局和房屋署。维修兴建等公共工程,则由具体独立性质的单独机构建筑署来管理与实现。廉租房、政府屋宇、私人房屋等都属于私人工程,其管理部门又另属于房屋署和房屋委员会等部门。因此,香港非经营性政府投资工程项目管理中,不同部门的划分极为明确,例如:工务局专门负责项目施工与工程建设,但是对资金管理没有任何权限;资金的管理与控制由财务委员会负责;非经营性政府投资工程项目招标前,需要进行风险评估并编制《工程造价预算》。当可行性研究报告编制完成后,在进行审计提交与财务拨款等工作。

“香港”模式的最大优势就是:非经营性政府投资工程在建设、管理以及使用的相关工作内容上,呈现全面分离的职能行使特色,但是消耗公务员数量较多,且潜在一定的政府角色混淆问题。

2.3 深圳非经营性政府投资工程项目管理模式

深圳非经营性政府投资工程项目管理在管理模式上,借鉴了“香港”模式的非经营性投资管理方案,也被称之为“深圳”模式。该模式在管理中,强调管理内容的前期准备、招标、以及项目建设管理、竣工验收等相关工作事宜。工务局作为项目的主要建设管理单位,在公益性工程和市政工程的计划与施工中,由工务局与承包商和项目管理公司一同合作进行项目管理,其主要的实施管理结构图,如图1所示:

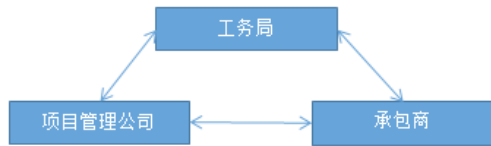


图1 深圳非经营性政府投资工程施工管理结构图

从图1中可以看出,深圳非经营性政府投资工程项目管理模式与“香港”模式较为相似,但也有所不同。深圳模式的最大优势在于工务局隶属于财政局下属,并与项目管理公司和承包商直接交互,能够更好地对承包商进行管理和监督。其缺点在于,项目的所有权分配不明细,导致风险承担系数不平衡,且在项目报酬方面,也潜在划分不清晰的问题。

3 三种非经营性政府投资工程项目管理模式的比较

3.1 三种管理模式的优缺点

相较于“香港”和“深圳”非经营性政府投资工程项目管理模式,“上海”模式在投资管理职能与功能职能和投资职能有效分离的基础上,以较高的一致性实现政府对非经营性投资工程的间接性管理,“上海”模式能够更好、更合理地规避政府管理角色混淆,并能够为投资主体获得投资效益的最大化。如表1所示:

表1 三种管理模式的优缺点对比

管理模式	上海模式	香港模式	深圳模式
运作模式	政府选择管理公司,实行企业化管理	政府部门及工务局全过程管理	代建管监督管理机构负责项目管理
优点	协调合作更容易,更加趋向市场化	工程质量和安全管理得到提升	代建成本低,监督管理方便
缺点	行业垄断性强	机关公务员人数多,专业技术要求高	透明度较低,新建机构多,竞争机制薄弱

因此,“上海”模式在实践化的项目管理与运行中,更加趋向市场化,更能凸显传统“代建制”非经营性政府投资管理模式的改革进程,也更能够对非经营性政府投资项目的建设、管理以及使用实施有效分离。所以,在三种模式中,“上海”模式能够更好地代表政府职能,且能够通过独立第三方即财政监理公司对项目施工单位实施科学的非经营性工程项目监管。但是“上海”模式也有其自身的缺点,所以在非经营性政府投资管理过程中,还需要以过渡模式来差异化地选择非经营性政府投资管理模式,而不能完全照

搬这三种管理模式之一。

3.2 非经营性政府投资工程管理过渡模式

按照政府投资工程管理模式,按照机构性质的不同主要可以被划分为以下几种。

3.2.1 临时性管理机构

这里管理类型在其特点上体现为:具有较强的临时性,属于一次性“业主”的非经营性政府投资工程。针对这种工程类型,需要由政府相关部门对该类工程实施临时的基建或工程项目管理与组织。政府部门通过建立一个的临时的管理小组,作为政府投资项目的业主,并对相关投资工程的全过程展开不同程度的全方位管理与控制。当投资工程项目完成建设后,政府对自己建立的临时工作小组进行解散操作,小组成员各回各位。

3.2.2 基建型管理机构

这种类型的机构主要来自于教育部门,作为非经营性政府投资工程,学校常年都有建设投资需求,且这些需求与人民群众的日常生活密切相关,也与国家的未来发展息息相随。所以,政府职能部门需要在学校等机构内部,以固定的职务方式,设立基建、财务等职能科处,让专业人员进住并完成自身的职能。

3.2.3 政府部门型管理机构

该类型的管理机构,从资金投资的角度来看,主要分布于各级政府办公楼、文化体育基础设施等投资与建设方面。为了确保非经营性政府投资工程在资金应用方面的管理有效性,由政府机构组建专门人员,通过专业化管理的方式,直接操作管理资金的具体流向,并进行准确有效的资金控制。

3.2.4 项目法人型管理机构

该类型的管理机构,多出现在政府投资的具有较强经营性特点的基础工程之中。该类型的管理机构,在非经营性政府投资工程建设过程中,由政府设立企业的法人,并实施法人管理的工程管理模式。在这种管理模式下,政府非经营性工程投资、建设以及资金的筹措,都由公司的法人或企业完成,具体的应用管理也都由企业负责。与此同时,企业要承担起该投资工程的后期运营管理职责。

3.3 非经营性政府投资工程管理过渡模式的选择

“香港”模式和“深圳”模式所采用的项目“代建型”非经营性政府投资工程管理模式,开始实施年代始于2004年7月,经过多年来的管理与过渡,在我国相继出台的各类法律条文中,对代建制进行了内容的细化以及完善,对投资工程的建设以及管理工作都实施了严格的要求。

当前,我国现有的几种投资工程管理模式,以“上海”模式、“香港”模式和“深圳”模式三类为主。这三种管理模式在其特征及优缺点等方面,都各具特色。所以在选择非经营性政府投资工程的管理模式时,需要依据投资项目的实际情况,并根据项目自身的特点,进行分析与管理模式的选择。由于我国的社会主义特性,所以在非经营性政府投资工

程的管理模式应用时,更加趋向于“上海”模式的应用。

例如,在政府市政工程项目的投资与管理中,“上海”模式相较于其他模式,更加适合于我国大陆地区的项目建设。该模式能够让政府投资职能与政府项目的功能管理职能相分离,并能够促进投资管理职与之相分离,进而实现三方权利职能的互相分离。在此基础“上海”模式的应用,能够让三方权利职能在管理上保持高度的一致,相关职能部门在自身职能履行的同时,不会受到外来因素的不同程度干扰。其最大的优势,就在于政府对投资工程的非直接管理,能够更好地避免政府管理职能的冲突问题发生。

除此之外,“上海”模式相较于香港”模式和“深圳”模式而言,更有利于确定投资工程的主体地位,它能够更好地实现政府投资工程的经济效益最大化。“上海”模式在非经营性政府投资工程运行管理中,带有明显市场化特征,能够更加深入地强化代建制的应用效果。“上海”模式在政府市政工程项目的投资与管理过程中,进一步提升市政工程项目建设管理及使用的分离性,促进投资工程的科学合理监控,保障投资工程的正常进行与有效管理。

4 结论

在非经营性政府投资项目中,常见的投资工程管理模

式有“上海”模式、“香港”模式和“深圳”模式三类。这三类管理模式从其自身特点而言,各具特色、各有所长。因此,非经营性政府投资项目建设单位在相关管理模式的选择时,要结合区域特点、经济发展特点、非经营性投资项目的受益者等多方位要素展开考虑,把握管理模式的应用尺度,结合自身实际选择最佳的管理方式,并在实际应用中管理模式进行改革与完善,减少管理模式在投资项目管理的弊端,提高项目的整体施工效果,给非经营性政府投资工程带来更好的投资效果。

参考文献:

- [1]付嘉.政府投资项目管理模式探讨[J].城市建设理论研究(电子版),2020(10):55+64.
- [2]倪旭红.解析政府投资公益性项目的管理模式[J].山西农经,2019(23):44-45.
- [3]杨伟荣.非经营性政府投资工程项目代建模式研究[D].华南理工大学,2015.
- [4]解先旭.对非经营性政府投资工程管理模式的选择与选择[J].现代经济信息,2018(24):361.
- [5]冯方.政府投资工程管理模式创新探索[J].产业与科技论坛,2018,17(11):225-226.