

中国重大工程顶层组织中的兼任机制: “政府—市场”二元视角

乐云, 俞琳, 白居

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092, E-mail: lynnyutj@hotmail.com)

摘要: 我国重大工程顶层组织结构中广泛存在着兼任现象, 政府和市场二元主体通过兼任者的人事安排共同为重大工程的高效建设发挥力量。从兼任这一独特视角出发梳理重大工程“政府—市场”二元体系的参与方式和相互间关系, 是分析重大工程组织模式的入口。按照重大工程的组织类型及兼任形式两个维度, 构建了重大工程高层管理者兼任现象的系统性分析框架, 概括出四类典型的兼任模式, 并基于现行“条块”体制、委托代理理论、“政府—市场”二元等视角分析各类兼任的规律特征及作用内涵。进一步提出“政府—市场”作用模式的改革方向, 为重大工程的良性运转提供组织保障。

关键词: 重大基础设施工程; 高层管理者; 兼任机制

中图分类号: F284 文献标识码: A 文章编号: 1674-8859(2016)03-099-06 DOI:10.13991/j.cnki.jem.2016.03.017

The Mechanism of Concurrent Post in the Top-level Organization Structure of Chinese Major Project: the View of the Multi-effects of the Government and Market

LE Yun, YU Lin, BAI Ju

(School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China, E-mail: lynnyutj@hotmail.com)

Abstract: In the top-level organization structure of Chinese major projects, the phenomenon of concurrent post is widespread. The administrative subject and the market subject promote the construction efficiency of major projects jointly through concurrent post. From the unique perspective of concurrent post, hacking the ways of participation and interrelation of the government and market is the entry point of analyzing the organization models of major projects. According to the types of organization and the patterns of concurrent post, we build the systemic analysis frame of the phenomenon of concurrent post on top managers in major projects, which is generalized into four typical types of the pattern of concurrent post, and analyze the characteristics and connotations of all kinds of concurrent post based on the view of the current system, principal-agent theory, and multi-effects of the government and market. The reform direction of the "government - market" mode of action is presented to provide organizational guarantee for the healthy operation of major projects.

Keywords: major infrastructure projects; top managers; the Mechanism of concurrent post

重大基础设施工程(以下简称重大工程)是为社会生产、发展和民众生活提供基础性公共服务的重大物质设施,是用于保证和改善国家或地区经济社会活动的重大公共服务系统^[1]。过去30年间,中国在重大工程建设领域取得了巨大的成就,但外界

一直对中国究竟是如何组织重大工程建设并形成高效的建设能力感到困惑和好奇^[2]。张军等^[3]认为基础设施水平差异的背后更多地反映了政治治理方式和政府作为的差异。Scott^[4]认为不同制度环境下行政市场力量的比重和参与形式会影响大型工程组织的构成成分与运作模式。因此,基于中国制度环境的历史变迁和发展方向,从政府和市场二元主体在重大工程中的参与方式和相互间关系入手,

收稿日期: 2016-04-13.

基金项目: 国家自然科学基金重大项目(71390523);

国家自然科学基金项目(71471136、71471137).

是分析中国重大工程组织模式的入口。

政府和市场主体在组建一个新的重大工程组织体系时存在大量兼任现象。例如上海市政府委派副市长杨雄兼任上海世博会工程建设指挥部总指挥;江苏省交通控股有限公司任命姚蓓兼任苏通大桥有限责任公司总经理。除政府和市场主体通过兼任的方式向重大工程输送管理力量外,其组织内部也存在大量兼任现象,如京沪高速铁路股份有限公司总经理李志义兼任铁道部京沪高速铁路建设总指挥部常务副指挥长。由此可见,中国情境下的“政府—市场”二元体系在重大工程组织中通过兼任者的人事安排,将行政和市场力量注入重大工程中共同发挥作用。这些兼任现象既包含独特的中国智慧,也包含大量亟待改进的地方,甚至可从中窥视“政府—市场”二元作用模式的发展方向。因此,本文从兼任这一视角出发来理解重大工程中“政府—市场”二元体系的参与方式和相互间关系。

1 重大工程兼任机制的理论框架

如图1所示,以重大工程项目为边界将各类组织划分为重大工程内部组织及外部组织,其中重大工程内部的业主方组织系统包括代表行政的组织体系(行政主体)和代表市场的组织体系(市场主体)两类。其中行政主体是指由政府力量成立的工程建设委员会、领导小组、指挥部、管理局等议事协调机构,而市场主体则是承担工程投融资、建设和运营的公司化市场主体。

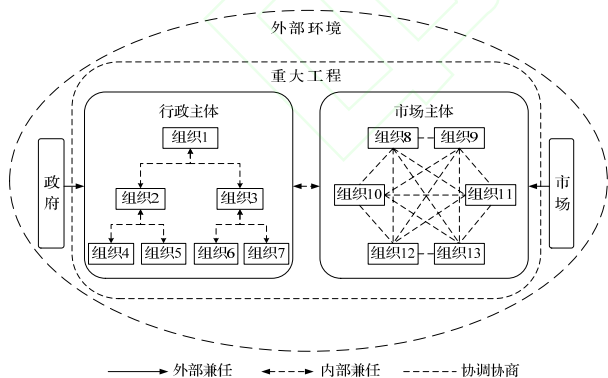


图1 基于“政府—市场”二元体系的兼任机制理论框架

这两类主体在各自系统内部、相互之间、与外部组织的联系之间都存在一种特殊现象——兼任。

(1) 行政主体外部兼任。行政主体一般采用兼任的方式,通过外部政府机构向这些临时性组织输入人力资源,并“重新组合”设立出新的机构以承担某一时期内的工程管理任务。

(2) 行政主体内部兼任。行政主体内部还存在多个组织纵向层级间的兼任,该兼任作为衔接各层级行政主体的特殊方式发挥着重要作用。

(3) 市场主体外部兼任。与行政主体类似,外部市场主体可能向重大工程组织内部市场主体,输入兼任的高层管理者。与行政主体有所区别的是市场主体内部各组织之间相对独立,更多的呈现协调协商的关系,一般不进行内部兼任。

（4）行政—市场内部兼任。在重大工程组织系统内部还存在另一种更为关键的兼任——即行政主体和市场主体间的跨组织兼任方式。这是沟通行政力量和市场力量的重要渠道,是“政府—市场”二元体系的突出体现。

2 行政主体外部兼任

2.1 “条块”体制下的行政主体外部兼任

当前中国政府的组织结构呈现鲜明的层级化和职能化特征^[5]，层级化将整个行政区域划分成不同层级的地方政府（块块），职能化则将中央至基层的各层级政府划分成不同的职能部门（条条），由此形成条块结合的中国政府治理体系。这一“条块”体制有利于指令的逐级传递和形成清晰的任务划分，但在应对临时性任务，且需要多方协调与资源整合时存在合作壁垒^[6]。

重大工程建设正是这一类型的任务。因此,需要一种机制破解我国“条块”体制所导致的沟通协调问题,建立议事协调机构成为解决重大工程组织问题的一种选择,并在我国工程建设史上发挥重要作用,如三峡工程建设管理委员会、港珠澳大桥管理局、北京“2008”工程指挥部等。

为了强化重大工程组织对相关行政职能部门的协调能力,我国选择上级领导兼任议事协调机构召集人,并将相关各职能部门或下级地方政府领导通过“兼任”纳入到议事协调机构,以此充分发挥高层级领导的巨大权威性,借用其原有权力来协调政府组织间关系,有效整合各类行政资源,从而破解条块关系阻隔问题,提高重大工程建设效率。

2.2 行政主体外部兼任的规律及特征

议事协调机构由领导人员、成员单位及办事机构三部分组成，主要依据其与该工程的关联程度“定向选取”确定。

(1) 正职领导。议事协调机构的正职领导均由政府常设机构的相关领导兼任,通常根据其原有业务分工出任。在中央一级中,正职领导一般是由

国务院总理、副总理或相关部委负责人兼任,具体职务与工程类型、规模和复杂性有关。在地方一级中,以省级为例,正职领导一般由省级政府正职领导或主管建设的副职领导兼任,在部分工程中也可能由党委书记或副秘书长等兼任,如图2所示。

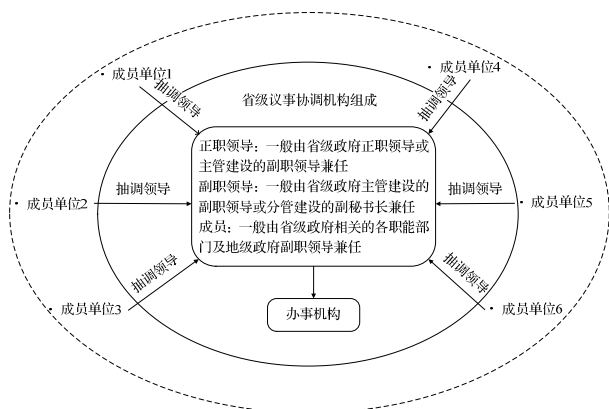


图2 省级议事协调机构组织结构图

正职领导的权力皆来自原有权,其职务级别直接影响到议事协调机构职能的有效发挥,反映了重大工程在国民经济社会体系中的重要程度。同时兼任正职领导并不是一成不变的,而是与工程建设阶段相关。在初成立时兼任正职领导的职务级别普遍较高,随着工程建设步入尾声,高级别的领导已不再必要,则由职务相对较低的接替者来兼任。

(2) 副职领导。议事协调机构的副职领导一般为兼职领导,兼任者视正职领导行政职位及项目特点而定。在中央一级,若正职领导由国务院总理或副总理担任,则副职通常由国务院副总理、副秘书长、相关省市政府或部委正职兼任。若正职领导为相关部委负责人,则副职领导通常为部委副职。在省一级,副职领导一般由省级政府主管建设的副职领导或分管建设的副秘书长兼任,如果某部门与工程关联性特别高,则可能由该部门抽调领导兼任副职领导。

(3) 成员单位。除正副职领导外,非领导成员也采用兼任方式,以此将众多相关政府部门或工程投资主体吸纳为议事协调机构的成员单位,成为其开展工作的重要组成部分。中央一级的议事协调机构成员单位往往涵盖了工程相关的国务院部委局办及地方政府,省一级则一般由相关省级政府厅局委办及下级地方政府构成,可能还包括某些重要的投资主体。各成员单位通常派出成员单位内分管工程相关工作的副职来兼任其非领导成员,与工程相关性较高时也可能派出正职领导作为成员。

3 市场主体外部兼任

3.1 市场主体外部兼任的表现形式

除上述行政主体外,工程组织体系中的另一重要参与方为采用公司治理的市场主体。其职责包括:建设资金的筹措,建设过程中的协调管理,建成后的运营管理、债务偿还和资产保值增值。

这些公司性质的市场主体按照《公司法》和现代企业制度的要求,设置股东会、董事会、监事会和经理层,形成各司其职、协调运转和有效制衡的公司治理结构。

(1) 股东和股东会。股东是公司的出资人或投资人,按照出资数额享有资产受益、重大决策和选择管理者等权利^[7]。基于重大工程的公共品属性,现阶段国有资本占据主导地位,其股东主要分为三类:一是各级政府或政府职能机构,如国资委;二是事业单位,如土地储备中心;三是最为常见的从事基础设施投资和运营的国有企业,如基础设施投资金融机构、城投集团等。全体股东构成股东会,作为公司最高权力机构对重大事项进行决策,一般由股东按照出资比例行使表决权。

(2) 董事会和董事长。董事会作为公司治理结构的核心,代表股东意志进行科学决策,在战略制定、经理人员选聘等方面发挥重要作用^[7]。重大工程市场主体的董事往往由股东单位委派,大股东在董事会中占据较多董事席位。董事长一般由董事会选举产生,以董事会召集人身份行使《公司法》与公司章程赋予的权力。在重大工程中,由于董事会中大股东处于优势地位,选举产生的董事长通常来自大股东委派或提名,并且很可能在大股东单位任职,由其董事长、总经理或副总经理等兼任。例如虹桥综合交通枢纽工程项目法人——上海申虹投资发展有限公司的董事长由公司大股东——上海机场(集团)有限公司的董事长及总裁兼任。

(3) 经理层和总经理。经理层作为公司的日常经营机构辅助董事会执行业务,由董事会聘任。总经理在董事会授权范围内经营企业,将其战略决策付诸行动以实现企业经营目标。在重大工程中,董事会在聘任总经理时重视其是否具备类似建设项目的管理经验,如京沪高速铁路股份有限公司总经理为原中铁三局工程集团有限公司总经理,其职业背景及工作经验是调入京沪高铁项目的重要影响因素。与董事长存在兼任现象不同的是总经理一般采用专任形式,主要是总经理需在该公司中投入

大量工作精力,而专任有助于组织绩效的提高。

3.2 基于委托代理理论的市场主体外部兼任

重大工程市场主体基本上以国有企业为主,与其他企业一样,同样面临着所有权和经营权分离,所有者和经营者的利益冲突等突出问题,甚至其复杂性更高。在重大工程建设中,我国已形成了从国资委到负责资本运作的国有控股公司,再到具体开展重大工程建设市场化运作的项目公司的三级链条。这一链条呈现多层委托代理关系,首先重大工程真正所有者为全体人民,其所有者职能通过层层委托代理由出资人机构——国资委及其他政府部门代为行使。通常这些出资人机构并不直接注资成立具体运作的项目公司,而是由其已出资设立的承担基础设施投融资职能的国有控股公司注资作为项目公司股东,再构成一层委托代理关系。此外项目公司的董事会受公司股东会的委托成为公司所有者的代表,同样也存在委托代理关系。

以上层层委托代理关系是市场主体外部兼任的内在原因。仅就项目公司股东会与董事会这一层级而言,董事长外部兼任有助于大股东直接掌握公司的运营情况,极大增强委托者对公司的管控,降低内部人控制风险,解决该层级的代理问题。而该层级之上的其他层级代理问题也采取了相应的手段,最终实现国有资产保值增值。

4 行政主体内部兼任

4.1 行政主体内部兼任的表现形式

重大工程行政主体包括建设委员会、领导小组、管理局、指挥部等各级各类议事协调机构,其设置存在层级性,各层级间权责分配及工作任务各有不同,根据职责差异可划分为对工程进行决策领导的领导机构以及承担建设管理任务的项目管理机构两类。这些议事协调机构在组织设置上存在上下层级间的内部兼任,具体包括以下4类:

(1) 中央领导机构和省部领导机构的兼任。

对国家宏观发展有重要影响并具有深远政治意义的重大工程,通常在中央层级设立第一级决策机构。同时所涉及的地方政府或国务院部委对应设置第二级决策机构,负责省部层级的重大决策事务。当工程复杂性和重要性相对较低时,一般仅设立省部级领导机构作为最高领导机构。在这两类机构间,省部上报领导机构的正职领导一般兼任中央领导机构的副职领导或成员。例如上海世博会执委会主任俞正声兼任组委会第一副主任委员。

(2) 省部领导机构和指挥部的兼任。省部领导机构负责对工程建设中涉及宏观层面的重大问题决策和协调,为其创造良好的支持保障环境。而指挥部则是工程建设期间的管理主体,负责具体的组织、指挥和管理。这两类组织功能与定位不同,其内部兼任一般设置在指挥部的正职领导和省部领导机构的副职领导或成员之间。例如在苏通大桥工程中,建设指挥部总指挥潘永和兼任省部建设协调领导小组成员。

(3) 总指挥部和分指挥部的兼任。指挥部承担具体的建设管理任务及协调工作,若工程涉及多个区域,一般在各区域内设置分指挥部以负责辖区内的建设管理,此时分指挥部的正职领导通常兼任总指挥部的副职领导。例如铁道部京沪高速铁路建设总指挥部下设天津、济南、蚌埠、南京、苏州5个分指挥部,其指挥长均兼任总指挥部副指挥长。

(4) 议事协调机构及其办事机构的兼任。议事协调机构一般设置办事机构作为其日常工作的具体承接者,两者间同样存在兼任,通常由办公机构的正职领导兼任议事协调机构的副职领导或成员。以虹桥综合交通枢纽工程为例,建设指挥部办公室主任曹龙金同时兼任建设指挥部成员。

4.2 行政主体内部兼任的作用

根据重大工程行政主体的职责和层次两个维度,将其划分为决策层、项目控制层和项目实施层3个层级,领导机构为决策层,项目管理机构则根据职责不同存在控制层和实施层的区别(见图3)。

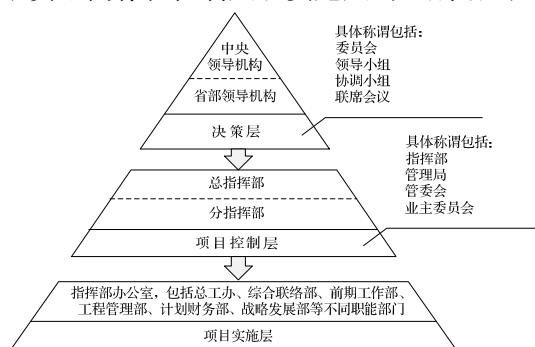


图3 重大工程行政主体建设管理组织体系

内部兼任作为衔接各层级行政主体的特殊方式,在任务分配、指令关系和信息沟通上具有重要作用。

(1) 任务分配。在重大工程中,各个层级的组织所承担的任务各不相同,顶层组织承担决策、协调、领导等宏观工作,中低层组织则以较为微观具体的工程建设管理为主要职责。任务分工和职责

配置一旦形成,纵向间的上下级关系便得以产生。内部兼任明确了这一层级关系,有利于任务分配后的贯彻落实。

(2) 指令关系。当任务分工和职责配置完成后,行政主体的机构设置实际上是一种纵向层级的线性组织结构,呈现出从宏观到微观的层级递减。层级关系产生指令系列,指令逐级下达以保证所有层级都服从这些指令,而内部兼任正是指令从一个层次传递到下一个层次的联结点。

(3) 信息沟通。沟通赋予组织结构以生命力,并将组织中相互依赖的部分维系在一起。行政主体借助于组织间的纵向层级结构及组织本身的广泛政府成员构成,形成纵向沟通和横向沟通共同发挥作用的矩阵型信息沟通网络,而内部兼任者是信息沟通网络的关键节点。

5 行政—市场内部兼任

重大工程作为国家投资的重要基础性公共产品,政府长期以来都发挥着强大的资源整合和沟通协调作用,指挥部则是代表政府行使职能的一种有效方式。而伴随我国从计划经济向社会主义市场经济改革,重大工程建设开始逐步依靠市场力量实现资源的优化配置^[8]。在行政主体和市场主体两者间同样存在兼任关系,从这一关系可透视我国重大工程中行政力量与市场力量对比关系的变迁过程。

在这20年来的重大工程建设中,行政力量与市场力量并存且两者关系历经多次调整与变革,制度环境的变化对组织模式产生了深刻的影响,相应地在行政主体和市场主体间的兼任形式以及力量对比上呈现出不同特征,可概括为以下3种类型:

5.1 行政和市场“合二为一”

在我国重大工程建设中有一种常见的组织策略,即是指挥部或指挥部办公室与项目公司之间“两块牌子,一套班子”,这是内部兼任的一种特殊形式,集中出现在1995~2005年间。这一阶段是全面推进各项改革的关键时期,市场经济因素和规则作用增强,但市场经济体制尚不健全,建设市场的规则和规范尚不完善。这一阶段仍需行政权利高效整合资源,同时为配合改革利用市场规则优化资源配置,在制度设计上选择将行政和市场两种力量合二为一,指挥部和项目公司“两块牌子,一套班子”,在职责和具体任务上有分有合。

但事实上,这类兼任存在的原因在于这类项目公司只是出于适应工程投资体系改革而设立,一般

由国有资本投资,采用市场化运作方式筹集资金,自身力量并不强大,完全在指挥部的控制下开展工作。随着未来投融资模式改变带来的重大工程投资主体多元化,项目公司与指挥部间应各自承担不同的职责和任务,在人事安排更为独立。

5.2 强行政,弱市场

重大工程中存在另一种形式的行政—市场内部兼任,一般表现为项目公司的董事长或总经理兼任指挥部的副总指挥等职务。在这一模式中行政力量较之市场力量占据上风,体现出“强行政,弱市场”的特质。例如在图4中,京沪高速铁路股份有限公司的总经理在总指挥部中担任常务副指挥长。

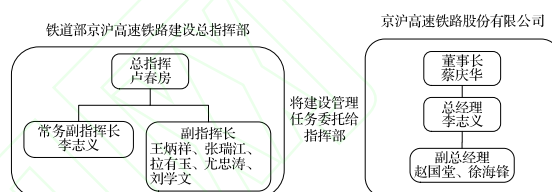


图4 京沪高速铁路工程局部组织结构图

此类兼任具有现实意义,与我国处于市场经济体制改革阶段的基本国情相符。指挥部最显著的优势在于有效整合社会资源及快速高效推进工程建设,因此项目公司在建设阶段将建设管理任务委托给指挥部,自身仅负责资金筹措等工作,并由项目公司的高层管理者兼任指挥部的副职以配合指挥部的建设节奏。这一兼任模式的本质依然是行政力量主导工程建设,项目公司的市场运作可能会受到指挥部的干预。

5.3 强市场,弱行政

伴随着我国“政府—市场”制度环境进一步变迁,指挥部的职能范围再次缩减,出现完全由项目公司采用市场化运作方式来完成重大工程建设的情况,呈现出“强市场,弱行政”的特征,例如图5中的武汉鹦鹉洲长江大桥工程。该重大工程建于2011年,此阶段市场化因素的作用显著加强,工程建设的行政化运行机制进一步减弱。尽管在这类重大工程组织体系中仍存在潜在的行政力量,基于政府投融资平台所承担的政府投融资职能,其控股的基础设施项目公司市场主体属性弱化,具有一定政府属性。但这与指挥部这一强有力的行政力量截然不同,市场化运作机制在其中发挥了主要作用。这种“强市场,弱行政”作用模式一般在某一类型基础设施发展程度较高的地方政府再次开展同类基础设施建设时使用,不适用于同类工程建设经验较

少的地方基础设施工程或跨区域的重大工程。

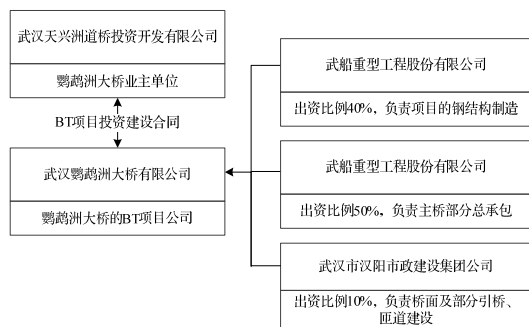


图 5 武汉鹦鹉洲长江大桥工程局部组织结构图

6 “政府—市场”作用模式的改革方向

重大工程建设领域在“市场决定性作用”改革思路的引导下,其运作机制将有进一步的转变和调整,市场化程度的提升将是必然路径。在这一过程中,政府和市场关系的又一次转变必将带来兼任形式的新改变。

(1) 行政主体外部兼任是破解中国“条块”体制的有效机制,是中国政府组织设计的独特智慧,在改革过程中仍可继续保留。但必须严格治理现存部分不规范的兼任方式,例如部分工程借调质监站成员担任某些职务,质监站即作为管理者又作为监督者,造成身份混乱,此类借调方式是不可取的。

(2) 市场主体外部兼任是由于复杂的委托代理关系而产生的,随着市场化程度的提升,我们应按照上市公司的要求不断规范化完善化项目公司的治理结构,减少董事长和总经理的外部兼任,而以专任为人事安排主要方式,以此避免市场失灵。

(3) 行政主体内部兼任在任务分配、指令关系和信息沟通等方面具备实际效用,是中国政府组织设计的又一策略,这一兼任模式有其存在的合理性,在未来仍可继续发挥作用。

(4) 行政—市场内部兼任则是未来的改革重点,现有的“两块牌子,一个班子”或强行政弱市场的兼任形式应该摒弃。在未来,指挥部和项目公司两者间应各行其职,在人事安排上提倡专任。在政府转换职能后,指挥部仅发挥协调服务作用,项目公司则完全承担工程建设的市场化运作,不再受到指挥部的具体控制。体现在人事岗位上,则是项目公司与指挥部应该分设,同时项目公司的高级管理者不再继续在指挥部中任副职或成员,由此指挥部的正职领导无法再利用位阶差异而干涉公司运作。甚至进一步在我国市场化程度达到很高水平

时,指挥部的成员可通过在项目公司中兼任一定职务为项目公司提供更直接有效的协调服务。

7 结语

我国重大工程高层管理者的兼任机制与其组织模式紧密相关,是我国“政府—市场”二元作用体制的突出体现。本文对兼任机制的探索归结为一点,就是希望对未来重大工程建设能有所裨益。

在未来的重大工程建设中我们必须逐步强化市场主体的力量,建立完善的公司治理结构,减少市场主体外部兼任,以专任为主,以此适应规范化市场,避免市场失灵。并且适当弱化行政主体的力量,在领导小组等决策层组织坚持政府主导的同时,指挥部等项目控制层组织应减弱行政色彩,以协调为主要职责,以此适应制度环境,避免政府失灵。最关键的是行政主体及市场主体两者间各司其职,减少内部兼任,实现市场主体运作以及行政主体协调,为重大工程的良性运转提供组织保障。

参考文献:

- [1] Flyvbjerg B. What you should know about megaprojects and why: An overview[J]. Project Management Journal, 2014, 45 (2): 6-19.
- [2] Banerjee A V, Duflo E, Qian N. On the Road: Access to Transportation Infrastructure and Economic Growth in China[J]. SSRN Electronic Journal, 2012, 11 (1): 1-53.
- [3] 张 军, 高 远, 傅 勇, 等. 中国为什么拥有了良好的基础设施?[J]. 经济研究, 2007, 3 (3): 4-19.
- [4] Scott, W R. The institutional environment of global project organizations[J]. Engineering Project Organization Journal, 2012, 2 (1): 27-35.
- [5] 周振超. 当代中国政府“条块关系”研究[M]. 天津人民出版社, 2009.
- [6] 周 望. 中国“小组机制”研究[M]. 天津人民出版社, 2010.
- [7] 杨红英, 童 露. 论混合所有制改革下的国有企业公司治理[J]. 宏观经济研究, 2015 (1): 42-51.
- [8] 盛昭瀚, 游庆仲, 李 迁. 大型复杂工程管理的方法论和方法: 综合集成管理——以苏通大桥为例[J]. 科技进步与对策, 2008, 25 (10): 193-197.

作者简介:

乐 云 (1964-), 男, 教授, 博士生导师, 研究方向: 项目管理, 重大工程管理;

俞 琳 (1992-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 复杂工程管理;

白 居 (1988-), 男, 博士研究生, 研究方向: 复杂工程管理。