

政府投资重大工程建设指挥部模式的形成、演化及发展趋势研究^{*}

乐云 张云霞 李永奎

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

摘要: 在当前我国政府—市场二元作用情境下, 针对学界和工程界对于政府投资重大工程的业主方管理模式选取上的争议, 选择目前最常见的管理方式——指挥部模式作为研究对象, 通过选取跨时间的纵贯案例, 研究其从产生、发展过程中的历史性演变, 分析我国政府投资重大工程指挥部模式经历的五个阶段。在此基础上, 从制度环境视角分析指挥部模式存在的原因和合理性, 为后续政府投资重大工程业主方的项目管理提供参考和借鉴。

关键词: 政府投资重大工程; 指挥部模式; 历史演变

0 引言

指挥部是我国特有的政府投资重大工程时业主方的管理模式, 从20世纪60年代初开始实行至今, 期间虽然出现过各类组织模式, 如自建模式、国有企业承建模式、项目法人制模式、代建制模式、私人融资模式等^[1], 但指挥部仍然是目前最常见的一种组织方式, 如南水北调工程、虹桥交通枢纽、青藏铁路、众多跨区域的高速公路、桥梁, 以及一些大学城的建设等重要基础设施、重大片区、工业集中区、跨区域类重大工程, 都是采用指挥部的管理模式。

与此相反, 众多针对政府工程管理模式的研究中将指挥部模式归列为传统型组织管理模式, 将其存在区间定格在了20世纪60年代到80年代, 并将其定性为一种具有浓重计划经济色彩的管理模式, 具有诸多的缺点和不先进性^[2]。但工程界的现状反驳了这种观点。随着城市化进程的加快, 重大工程大规模地建设, 越来越多的项目采用指挥部模式进行管理, 并取得了显著的经济效益和社会效益^[3]。为什么颇具争议的一种组织模式却成为实践中最常见的选择? 在目前我国城市化经常加快、重大工程数量激增的现状下,

研究该种模式的产生、演化就显得尤为重要。

在不同时期, 受各种环境因素的影响, 指挥部组织模式所处的项目背景、组织场域、治理结构运作机制、组织构成、核心功能、序主体(总指挥)都不尽相同。本文通过跨时间的纵贯案例研究^[4], 总结指挥部模式的演变规律, 分析我国政府投资重大工程指挥部模式经历的五个阶段。在此基础上, 从制度环境视角来解释指挥部模式存在的原因和合理性, 为后续政府投资重大工程的业主方项目管理提供参考和借鉴。

1 指挥部模式的形成

指挥部最早一般是指军队指挥机关对所属部队的作战和其他军事行动进行的特殊的组织领导活动。植根于我国1949年建国后的特殊情境, “指挥”概念也广泛应用于社会各界管理层面, 意指上级对所属下级各种活动进行的组织领导活动^[5]。1961年4月, 原国家计委正式发出《关于成立基本建设指挥部》的通知, 规定重点项目都要组织建设单位、设计单位、施工单位成立“基本建设指挥部”, 统一指挥重点项目的建设。

^{*} 基金项目: 国家自然科学基金重大项目(71390523)。

因此,大、中型工业、交通、水利项目和其他重点建设项目都组建了指挥部。指挥部的主要负责人大多由当地党政领导干部担任,或由上级领导机关指派。指挥部多数以建设单位为主组织,也有以施工单位为主,建设、设计、施工单位都有负责人参加,也有当地的计划、建设、物资、银行等有关部门代表参加,形成一个有权威的领导班子,协调各方关系,加强协作配合,保证工程建设顺利进行^[6]。在此之后的指挥部的发展,以上海为例,1991年11月3日,上海市人民政府发布《上海市人民政府系统非常设机构管理暂行规定》,该规定中指出:为组织协调某项建设项目而设置的非常设机构,一般称指挥部。2000年,上海人民政府再次发文,明确指出:为组织协调某项建设项目而设置的非常设机构,一般称指挥部。

总体来看,指挥部是为组织协调某项建设工程而设置的临时议事协调机构,并且指挥部常常是与重点建设项目联系在一起,发挥跨部门的议事协调作用。从建国初到目前为止,指挥部仍然在重大工程的建设中发挥着重要作用。

2 指挥部模式的阶段性演化

2.1 指挥部的五阶段

本文案例研究的数据来源于同济大学复杂工程管理研究院的重大工程案例库。案例库中有指挥部的重大工程案例共计124个,其中满足本文研究深度的案例共计36个:案例时间跨度涵盖1948~2011年,几乎包含我国建国以来的各个发展阶段;案例类型包括工业类项目11个、能源类项目7个、重大事件类项目2个、基础设施项目18个,各类型案例都有涵盖。

采用专家打分法,邀请8位有政府投资重大工程实践经验的专家,对36个案例进行打分,“0”代表完全政府作用,“10”代表完全市场作用,每个案例取平均值,以初步评判重大工程建设过程中的“政府—市场”二元属性,如表1所示。

结合36个案例的基本情况,追溯我国指挥部模式的演变历程,根据重大工程指挥部在不同时期呈现出的不同特点,可分为五个阶段,如表2所示。

表1 36个重大工程案例建设过程中“政府—市场”二元属性分值

编号	案例名称	年份	工程类别	分值	编号	案例名称	年份	工程类别	分值
P001	鞍钢	1948年成立	基础设施	0	P042	宝钢工程	1978~1991	工业项目	4
P002	长春第一汽车制造厂	1953~1956	工业项目	0	P043	辽宁石油化纤工程	1975~1980	工业项目	3
P003	武汉长江大桥	1953~1957	基础设施	0	P045	鲁布革工程	1981~1991	能源项目	5
P004	上海第一汽车制造厂	1953~1956	工业项目	0	P048	上海地铁一号线工程	1983~1990~1995	基础设施	5
P006	富拉尔基重型机器厂	1955~1960	工业项目	1	P049	沪嘉高速	1984~1988	基础设施	5
P007	南京长江大桥	1960~1968	基础设施	1	P058	三峡工程	1986~2009	能源项目	6
P009	大庆油田	1959~1963	能源项目	0	P096	黄河小浪底国际工程	1991~2001	能源项目	6
P012	攀枝花钢铁基地	1964~	工业项目	2	P044	北京西客站	1993~1996	基础设施	5
P011	北京地铁	1965~1969	基础设施	3	P103	深圳地铁	1999~2004	基础设施	6
P031	燕山石油化学总公司	1967~1973	工业项目	3	P104	武广高铁	2005~2010	基础设施	6
P032	上海石油化工总厂	1972~1978	工业项目	3	P125	上海磁悬浮示范运营线	2006~	基础设施	7
P033	建设武钢1700轧机工程	1972~1981	工业项目	3	P108	西安地铁	2006~	基础设施	6
P034	辽河化肥厂	1973~1976	工业项目	3	P111	沪杭高铁	2008~2010	基础设施	6
P035	唐山陡河电站	1973~1975	能源项目	3	P118	苏通大桥	2003~2008	基础设施	7
P036	京津唐高速	1973~1987	基础设施	4	P120	世博会	2002~2010	重大事件	7
P037	葛洲坝水利枢纽	1974~1988	能源项目	3	P121	北京奥运场馆	2003~2008	重大事件	7
P038	胜利油田	1974~1989	能源项目	1	P123	浦东国际机场	1997~1999	基础设施	7
P039	天津石油化纤总厂	1977~1981	工业项目	3	P124	京沪高铁	2008~2011	基础设施	6

注:1. 本表包含36个案例,其中34个来源本研究院书籍资料、1个来自中国知网、1个来自网络资源。

2. 分值代表重大工程案例建设过程中“政府—市场”二元属性,“0”表示完全政府(中央,“10”代表完全市场(地方)。

3. 分值大小根据本研究团队成员对每个案例打分后四舍五入取平均值得出。

4. 粗体案例为每一阶段典型案例。

表2 指挥部的五个发展阶段

阶段	类型	职能
阶段一 1953 ~ 1957	现场施工型	指挥部以现场施工组织为重点, 辅以协调甲乙丙三方关系, 指挥部的主要领导人由上级主管部门委派, 该阶段以武汉长江大桥为代表
阶段二 1957 ~ 1978	区域协调型	指挥部除指挥工程建设以外, 并对整个地区范围内的工程建设实行统一领导和管理, 由主管部委与地方政府牵头的区域管理型指挥部, 以攀枝花钢铁工业基地为代表
阶段三 1978 ~ 1983	全面管理型	指挥部的功能除了组织协调以及现场指挥施工建设外, 并对建设投资实行统一管理, 对整个过程控制。指挥部的主要负责人来自主管部委和地方政府, 并由建设单位、施工单位、设计单位、设备制造供应单位四方领导共同组成, 该阶段以宝钢工程为代表
阶段四 1983 ~ 2000	全面组织型	指挥部的功能仍是组织协调以及指挥施工建设, 但具体操作层面, 更多由专业的企业负责, 并且指挥部的职能部门更加细化, 分工明确, 该阶段以北京西客站为代表
阶段五 2000 至今	行政协调型	指挥部的功能更多集中在具有行政管理职能性质的跨地区、跨部门的组织协调和征地拆迁方面, 并且逐渐弱化了其对现场施工建设等细节方面的管理, 该阶段以北京奥运会场馆为代表



图1 基于跨案例分析的重大工程指挥部演化路径

2.2 基于纵贯案例分析重大工程指挥部演化

结合5个案例（分别代表5种指挥部类型），从项目所处年代、项目基本背景、组织场域、治理结构、运作机制、组织构成、核心功能、序主体（总指挥）等8个维度对重大工程指挥部演化阶段进行对比，如表2所示。

结合重大工程指挥部演化机理，从图1可以看出其演化过程有以下特点。

一直以来，指挥部是我国重大工程推进的顶层治理模式之一。但从历史上看，指挥部的治理

结构、运作机制、组织构成、核心功能和序主体一直在变化。虽然序主体会发生变化，但仅会在中共党委、中央政府，或地方政府范围内变化，证明行政性是其根本属性。

重大工程指挥部的组织模式、功能、运作机制等与项目特征、政治经济体制，以及工程建设管理体制具有较大关联，宏观制度环境和项目复杂性决定了重大工程组织模式和基本的运作机制。

从总的趋势看，政府行政性、指令性运作机

制在逐渐减弱,市场运作机制在增强,指挥部核心功能从直接实施、统一领导、统一计划向统一领导、统一组织和统一协调变化。随着市场机制的逐步完善,指挥部的职能范围逐步在减小,能放手给市场管理的部分不再管,更多专注于当前体制中市场难以处理的问题。

运作机制方面从政府直接实施、组织、管理,向中央顶层决策、政府行政协调、充分运用市场机制转变;运作方式随着工程建设管理体制的逐步完善而日益规范,有利于克服指挥部的缺点。

组织构成从政府和甲乙丙三方共同组织的强计划经济特征,向政府和建设单位共同构成的计划和市场相结合机制转变,这使得工程建设中的权、责、利更加明确,有利于工程建设。

在重大工程指挥部的组建方式方面,部委与地方结合是各类指挥部构成的常见方式,牵头方随着政治经济体制变化和项目特征不同而有所区别。总体趋势是逐步弱化中央政府或部委的地位,让地方政府自行负责,但也会受到项目的复

杂程度和重要程度的影响。

2.3 重大工程指挥部“政府—市场”二元属性与制度协同演进关系

根据重大工程“政府—市场”二元属性分值,归纳出重大工程指挥部“政府—市场”二元属性与制度的协同演进关系如图2所示。

通过图2可以看出以下规律。

从总体上看,重大工程指挥部从中央和政府推动为主,向地方和市场运作方向演进,但不同历史阶段演进的速度不同。

政治经济体制和基本建设领域制度改革是影响重大工程指挥部二元属性突变的关键致因机理。1979年改革开放以前,我国的重大工程建设以国家推动为主,几乎没有市场机制,而1979年以后,市场要素大幅度增加。1992年党的十四大中央和地方分权的重大改革,使政府推动的重大工程逐渐向基础设施转移,指挥部的市场机制要素再一次大幅度增加。

政治经济体制的重大改革是重大工程指挥部

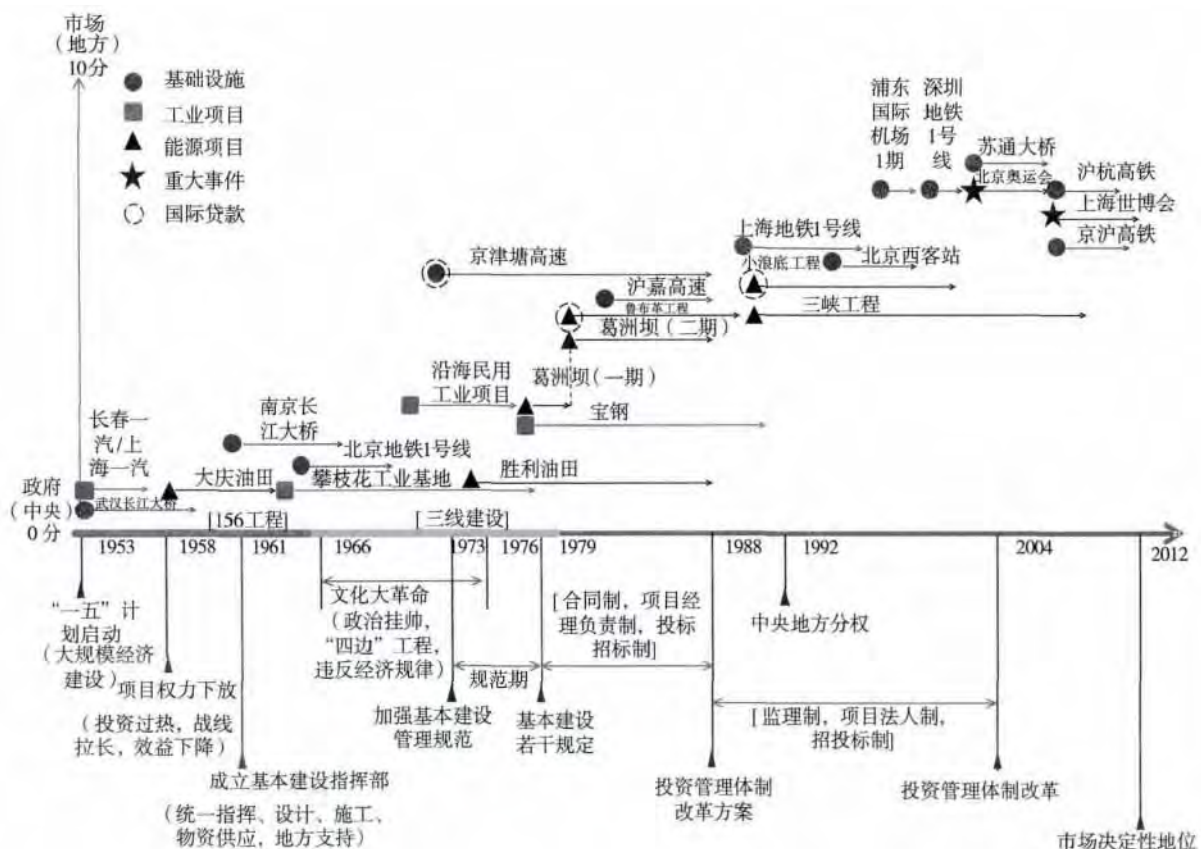


图2 重大工程指挥部“政府—市场”二元属性与制度的协同演进关系

二元属性跃迁的关键影响变量,如1978年的改革开放和1992年的十四大中央和地方分权,而在两次重大改革之间二元属性则平稳提升。投资体制的变化是影响重大工程组织模式的关键因素,即使是同一时期的同类型项目,也会因投资体制的不同而影响指挥部的二元属性,如鲁布革工程、京津唐高速、黄河小浪底水利枢纽工程等使用世界银行贷款等。

项目复杂性特征会影响到重大工程指挥部的运作机制,尤其是为了应对社会复杂性的重大事件成立的指挥部,如奥运会和世博会,政府会更强力地介入,这在一定程度上影响到了指挥部二元属性的演进效率。

从历史趋势看,党的十八大提出的市场决定性地位将会引发重大工程投融资模式的历史性重大变革,从而也会引发重大工程指挥部二元属性的新跃迁,例如指挥部的公私合作机制,或借鉴发达国家的组织模式,由委员会替代指挥部,进行重大工程的顶层治理。

3 结语

综上所述,指挥部在我国重大工程领域是与工程建设环境相协调的制度设计和制度选择,具有时代性和合理性,其名称虽然没改变,但是其体制、机制及流程在与时俱进。从目前来看,我

国重大工程建设过程仍难以离开指挥部。重大工程的特点决定其必然会与政府有千丝万缕的联系,决定了政府需要对工程的建设进行管理。虽然政府也可采用代建模式,但一系列保证代建模式规范执行的法律、法规目前我国还不完备,而且建设市场上尚缺乏综合能力强、能胜任重大工程总承包的建设企业。加上由于市场体制尚不完善,不能完全依赖市场来配置工程建设资源和解决工程建设过程中所有的复杂问题,需要运用政府和行政力量进行直接整合。所以,在现阶段和未来一段时期内,我国政府以指挥部模式直接介入和参与大型工程建设管理是合理的。

参考文献

- [1] 张伟,朱宏亮.我国政府投资项目管理的制度变迁[J].土木工程学报,2007(5):79-83.
- [2] 朱康武,曹萍,乐文龙.大型建设项目的代建制管理模式[J].基建优化,2003,24(4):3-6.
- [3] 石爱虎,丁文辉.厦门市新一轮跨越式发展中的“指挥部模式”研究[J].特区经济,2012(5):22-25.
- [4] 斯科特·梅纳德.纵观研究[M].2版.李俊秀,译.上海:格致出版社,2012.
- [5] 江林.军队指挥学基础理论[M].北京:军事科学出版社,2002.
- [6] 彭敏.当代中国的基本建设[M].北京:中国社会科学出版社,1989. **PMT**

收稿日期:2014-07-17