

基于控制权的政府投资项目投资控制系统研究

——以企业型代建项目为例

尹贻林, 杜亚灵

(天津理工大学 管理学院, 天津 300384)

摘要:传统的建设项目投资控制系统通常仅局限于管理层面,按照项目过程进行划分。在对投资控制进行重新界定的基础上,将研究视野从管理层面拓展到制度层面,以政府控制权的不同作用方式对政府投资项目的投资控制系统进行分层,并为每个层次的投资控制问题提出针对性的解决方案。制度层面的投资控制可从项目治理的视角,通过控制权的分配和行使来实现;管理层面的投资控制有赖于政府控制权的渗透,促使在全过程造价管理的基础上增加投资控制的新工具。由于制度在一定程度上对管理行为产生积极或消极的影响,因此,从制度层面来解决我国政府投资项目的投资控制问题具有更为突出的理论价值和现实意义。

关键词:政府投资项目;投资控制;控制权;企业型代建项目

DOI: 10.3969/j.issn.1001-7348.2010.19.027

中图分类号:F294.1

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2010)19-0103-06

0 引言

政府投资项目为整个社会的健康良好运转提供着强大的支撑。1998年,我国积极财政政策的实施带来了政府投资额的急剧增长和政府投资项目的大量增加,加速暴露了传统政府投资项目管理模式的各种弊端和政府投资建设管理过程中存在的投资控制问题^[1]。2008年下半年以来,我国政府重新实行积极的财政政策,以加大固定资产投资来拉动经济发展,到2010年底仅两年约投资4万亿元。面对如此巨额的政府投资,如何对政府投资项目进行有效的投资控制,成为目前有必要且亟需进行深入研究的课题。

此外,我国政府从2004年开始对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”^[2]。2008年7月,国家发展和改革委员会对全国各地实施政府投资项目代建制的进展情况进行了调查。结果显示,在被调查的47个副省级以上地区中,已开始实施代建制的占96%;而在已开始实施代建制的地区中,采用企业型代建模式的地区高达82%。鉴于这一现实状况,本文仅以企业型代建项目为例,探讨政府投资项目投资控制系统。

1 政府投资项目投资控制的现状分析

1.1 我国政府投资项目投资控制的现状

目前,我国政府投资项目普遍存在项目实际投资总额

超概算^[3]、投资决策失误或建成后运营效果欠佳^[4],以及项目建设过程中因不规范行为造成的财政资金浪费^[5]等投资失控现象。大量文献对于上述投资失控现象的成因进行了分析,如表1所示。

显然,表1中所列投资失控的成因分属政府投资项目的各阶段,涉及政府投资项目中的多个利益相关者,并且既包含投资控制技术和方法等管理层面的原因,也包含政府投资项目管理制度乃至体制层面的原因。由此可见,政府投资项目的投资控制是一个多层次、多主体交错影响、相互作用的系统工程。

1.2 政府投资项目投资控制文献综述

建设项目投资控制是一个复杂的系统工程,现有研究多是依据项目全过程的阶段划分进行的^[6],抓住各阶段投资控制的关键节点并提出相应的解决方案,如在设计阶段推行限额设计,应用价值工程、在施工过程中严格控制工程变更等。该类研究成果针对性较强,但同时也使投资控制这一连贯的过程被割裂,难以达到全过程的最优投资控制。因此,另有文献将一些系统化的管理理念和方法运用于建设项目的投资控制,如吴学军等^[7]将全生命周期的思想以及集成化管理理论引入大型建设项目的投资控制。

显然,上述研究均为具有普适性的管理层面的投资控制。随着研究的不断深入和实践的不断发展,国内外的大

收稿日期:2010-08-17

基金项目:国家自然科学基金项目(70772058)

作者简介:尹贻林(1957-),男,山东平阴人,博士,教授,博士生导师,天津理工大学管理学院院长,天津理工大学公共项目与工程造价研究所(IPPCE)所长,研究方向为公共项目投资与管理;杜亚灵(1981-),女,河北石家庄人,博士,天津理工大学管理学院讲师,研究方向为公共项目投资与管理。

表1 我国政府投资项目建设全过程中导致投资失控的因素

阶段	投资失控成因	具体表现
前期阶段	可行性论证不充分	可行性论证缺乏科学性、客观性,可行性研究报告格式不规范,内容不详细 长官意志、政绩工程思想影响严重,“可批性”报告现象严重 咨询评估和专家评审尚不成熟,往往迎合领导意图,缺乏独立性和实事求是的态度 投资决策程序混乱,投资控制意识不强
	勘察设计质量不达标	前期地质资料不足,勘察设计深度不够 设计精度不高,设计图纸存在漏洞
	工程概算缺乏约束力	编制中人为因素影响较大,导致设计概算偏高或偏低 设计概算编制过于粗糙和简单,工程概算计价不准确 计价模式不完善,定额与工程量清单缺乏衔接,企业定额不完善 工程定额具有静态性、计划性、滞后性,难以准确反映实际投资
	设计质量差	前期资料不充分使设计错、漏项现象严重,容易造成大量变更导致后期投资增加 设计与施工脱节,可施工性低
	技术与经济相分离	设计人员过于重视新技术、新工艺的运用,未充分考虑项目的适应性,往往导致投资偏高,缺乏投资控制意识 多方案的比选、限额设计、价值管理等投资控制手段应用不成熟 设计单位缺乏控制投资的动力与压力
招投标阶段	工程招标不规范	招投标程序不规范,招标范围不确定,串标、暗标等状况频频出现 工程招投标过程中人为干扰因素较多,行政干预过多 建设单位招标行为不规范,存在逃避招标、虚假招标等不规范行为
	招标效率低下	标底价格编制、评标方法不利于鼓励投标人的公平竞争
	合同文本不完备	施工合同选择不适宜,文本内容不完备,合同条款不清晰,尚未形成政府投资项目的标准合同文本
施工阶段	合同管理水平低	合同执行过程中管理不严,变更、签证不规范,导致大量的变更和索赔,造成投资增加
	工程价款资金管理	工程变更价款计算不准确,价款支付不及时,影响工程进度 EVA等先进的资金管理工具和财务管理手段尚未广泛采用 存在资金截留、挪用等违规情况
	项目监理效果不明显	工程监理制执行不规范,工程签证单出具不合理 监理单位水平低下,重质量轻投资,监督作用不明显
	工程索赔	工程索赔依据不充分,索赔原因不明确,索赔金额不确定 工程反索赔工作处理不充分
	竣工阶段	竣工验收及保修

量研究逐渐认识到,建设项目,特别是政府投资项目投资失控的很大一部分原因是项目管理技术所无法解决的。例如,为了使项目被批准建设而战术性地降低投资估算^[8]、投资项目管理主体行为不规范且缺乏控制投资的动力^[9]等。因此,有必要将研究视角由管理层面拓展到制度层面,通过优化建设项目主要参与主体的权责利配置及保证项目实施的各种制度安排来实现投资控制目标。部分研究针对投资失控的原因,提出了政策建议和应对策略,如建立责任追究制度^[10]、灵活选择合同类型^[11]、严格执行决策审批制度^[12],但该类研究均缺乏理论深度;也有文献选定制度层面的某一细节深入分析投资控制的具体途径,如明确定义项目组织的职能分工^[13],但仅是一些相互独立的研究点,未考虑它们与整个投资控制系统的耦合。

由此可见,建设项目投资控制方面的研究现状呈现如下特点:

(1)对于建设项目投资控制系统主要从时间维度划分,按项目阶段分别进行研究。这种投资控制系统的划分方法回避了政府投资项目中利益相关者关系对于投资控制的影响。

(2)以管理层面的投资控制研究为主。将政府投资项目的投资控制视为项目管理单位的任务,关注项目投资控制的普适性方法和技术,而忽视了政府在政府投资项目投资控制中能动性的发挥。

(3)制度层面的投资控制研究两极分化。一部分是从宏观角度针对投资失控的原因提出相应的政策建议,但缺乏理论深度;另一部分是从微观视角就投资控制的某一细节问题进行深入分析,但其解决方案缺乏与整个投资控制系统的协调性。

2 企业型代建项目投资控制系统的构建

系统是为实现某一目标而由一群个体相互关联构成的集合^[14]。因此,一个系统的构建首先需要明确其目标、内容及关联关系。企业型代建项目投资控制系统的目标自然是节约政府投资,提高其利用效率;投资控制的内容和关联关系则分别涉及投资控制概念的界定以及投资控制系统建立所遵循的主线。

2.1 对投资控制概念的重新认识

现有文献一般将投资控制问题称为“投资失控”、“投资控制失败”、“成本失控”或“三超”等,意指在以项目的初步设计概算为投资控制依据和目标的情况下,项目的实际投资高于项目概算的现象。然而,从风险管理的角度来看,由于政府投资项目建设过程中的不确定性^[15],以充满不确定性的静态目标为评判项目管理单位投资管理效果的标准有失偏颇。因此,本文认为对投资控制的这一界定存在一

定的局限性。

从控制论的角度来看,控制过程是设立目标与保证目标实现的统一。因此,投资控制不仅包含调节系统输出与标准值之间的偏差这一过程^[16],还包括对政府投资项目投资目标的确定这一关键环节。基于此,本文将政府投资项目的投资控制界定为:项目投资总目标的合理确定以及在这一目标约束下对项目投资的管理与调节。同时,需要强调的是,建设项目管理中的质量、投资、进度三大目标是相互制约的,对政府投资项目的投资控制不能以牺牲其它目标为代价。

2.2 投资控制系统主线的确定

企业型代建项目的治理是国家所有权和私人所有权混合或者联合的治理^[17],其投资控制涉及公私双方。而不完全契约理论(GHM)认为,应由提供重要投资的一方拥有控制权^[18],即在投资控制中起到主导作用。控制权是围绕“决策”过程的一系列权力,决策过程可分为 4 个阶段:提议、审批、执行和监督。其中提议和执行作为决策经营,对它们产生实质性影响的控制权为决策经营的控制权;审批和监督为决策控制,对它们产生实质性影响的控制权即决策控制的控制权^[19]。另外,不完全契约理论认为,契约性的控制权分为特定控制权和剩余控制权,前者是指那种能在事前通过契约加以明确规定的控制权,后者是指那种事前没有在契约中明确规定的决策权^[19]。

对于企业型代建项目而言,政府因提供重要投资而拥有项目控制权,对项目的投资控制起决定性作用。然而,由于政府是向代建单位购买专业化项目管理服务,由代建单位完成项目的建设管理工作。因此,政府必须将部分控制权让渡给代建单位。这样,政府如何在二者之间分配项目控制权并保证双方控制权的充分发挥,即成为投资控制的关键。有鉴于此,本文将控制权作为政府投资项目投资控制系统的主线。

2.3 投资控制系统及其分层

代建合同是企业型代建项目投资控制系统的核心,通过合理地设计代建合同,政府将决策经营控制权让渡给专业化的代建单位,由其来完成建设管理工作,而政府保留特定控制权最核心的部分——决策控制的控制权,影响和监督代建单位,以保证政府投资项目的公益性目标。至于企业型代建项目的剩余控制权则毋庸置疑地归政府拥有。在随后的建设管理过程中,政府通过“代建合同+勘察设计与施工等合同”,将其所拥有的控制权渗透至勘察、设计、施工等单位的具体建设管理工作中,从而彻底实现其对企业型代建项目的投资控制。由此可见,根据其控制权的作用方式不同,政府对企业型代建项目的投资控制系统可划分为 3 个层次(如图 1 所示),各层次投资控制的执行主体不同,投资控制的实现途径相互区别,如表 2 所示。

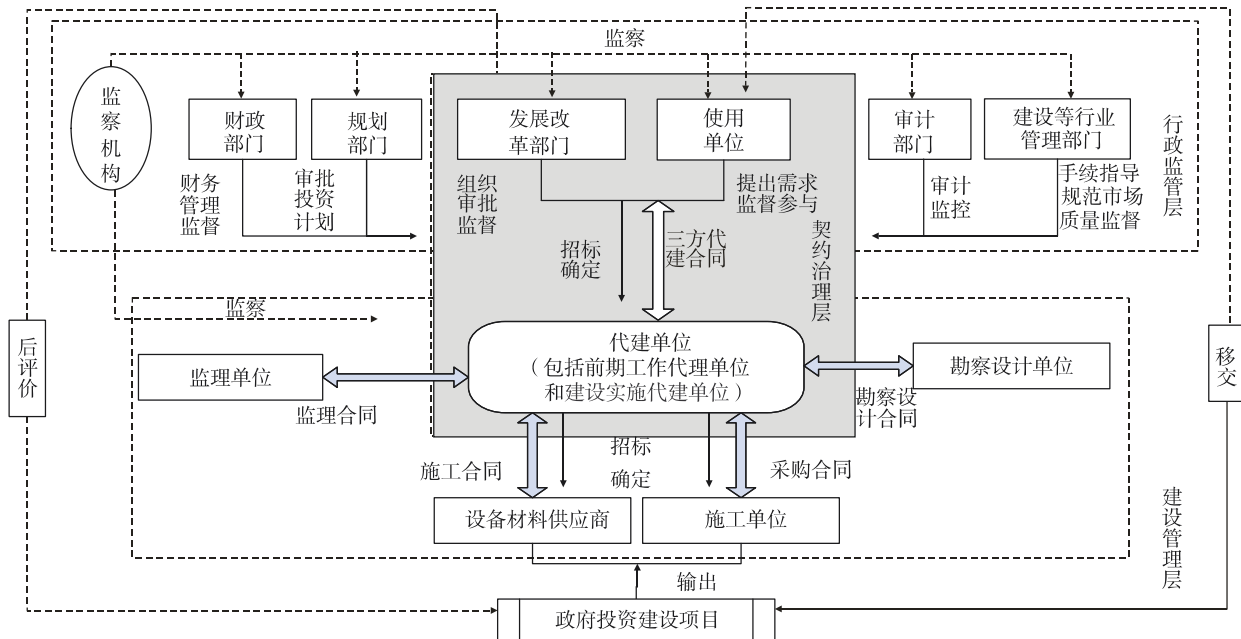


图 1 企业型代建项目投资控制系统架构

注:根据《北京市政府投资建设项目代建制管理办法(试行)》描述项目运作流程及不同参与方之间的关系。

表 2 企业型代建项目投资控制系统的层次划分

层次名称	政府控制权的作用方式	参与方	投资控制的执行者	投资控制途径	所属范畴
行政监管层	政府行使决策控制的控制权	政府各职能部门使用单位	政府	审批和监督	制度层面
契约治理层	政府让渡决策经营的控制权并保证其行使	发展改革部门、使用单位及其招标的代建单位	发展改革部门	科学选择代建单位和合理设计代建合同	
建设管理层	政府控制权的渗透	代建单位及其招标的勘察设计与监理单位、施工单位和设备材料供应商	代建单位	全过程造价管理决策与审查	管理层面

3 企业型代建项目投资控制系统解析

如表 2 所示,企业型代建项目投资控制系统可划分为性质不同的两个研究层面,行政监管层和契约治理层均为从制度层面来实现企业型代建项目的投资控制;而建设管理层则是在上述既定的制度框架下,从项目管理行为层面来实现企业型代建项目的投资控制。为了有效地进行政府投资项目的投资控制,不同层面的问题应采取“对症”的解决办法。本文认为,制度层面可运用公共项目治理的理论和方法来分析其投资控制,而管理层面可运用项目管理,特别是全过程造价管理的理论和方法来分析其投资控制。

3.1 制度层面的投资控制

3.1.1 理论依据:项目治理

对于制度层面的投资控制问题自然要用经济学的范式

和工具解决。项目治理的概念兴起于 20 世纪末,国外的研究主要针对项目型组织(project-based organization)^[20],而国内的研究则主要针对公共项目(包括政府投资项目)^[21]。治理的本质即为了“协调利益相关者之间的关系,化解利益相关者之间的利益冲突”而进行的一系列制度层面的活动。项目治理可被定义为,通过一套制度体系(包含一系列正式或非正式、内部或外部的制度或机制)来建立并维持项目交易中的一种良好秩序的过程。

3.1.2 内容

掌握决策控制权的政府主要通过审批和监督进行企业型代建项目的投资控制,另外需要设置政府按照规定进行审批和监督的制度保障,即责任追究制度;政府让渡决策经营的控制权给代建单位,并通过遴选固有能力优秀的代建单位和充分激发既定代建单位的固有能力两方面进行投资控制。制度层面投资控制的具体内容如表 3 所示。

表 3 企业型代建项目制度层面的投资控制

比较项层次及其内容	针对的控制权	作用	作用机理	对项目的指导形式
行政监管层	审批机制 监督机制 责任追究机制	政府所拥有的决策控制的控制权 有效抑制代建单位的机会主义行为,缓解公共项目的先天“激励不足” 保证政府各职能部门充分合理地运用其所拥有的权力服务于企业型代建项目	有效控制政府承担的部分风险,维护公共利益 政府各职能部门在代建单位执行过程中各负其责、互相制衡 依据权责对等原则,威慑和惩罚政府各职能部门	在投资控制的关键节点对代建单位的提议进行重点把关 政府投资项目责任追究办法
契约治理层	代建单位选聘机制 代建管理取费机制 风险分担机制 代建单位奖惩机制	政府让渡给代建单位的决策经营控制权 使代建单位最大限度地发挥其所固有的能力	代建单位声誉+市场竞争=代建单位的社会资本 以取费方法、相应奖惩、相关责任为基点,将代建单位收益与其服务数量和质量挂钩 风险所具有的利益与损失的两重性,代建单位趋向利益、回避损失的自然属性 将代建单位工作质量与其本项目中的收益和未来的潜在收益挂钩	企业型代建项目的审批流程 政府各职能部门职责划分 代建单位招标方式及招标文件 代建合同范本

3.2 管理层面的投资控制

3.2.1 理论依据:全过程造价管理

代建项目可以分阶段代建,亦可全过程代建,政府委托代建单位(包括前期工作代理单位和建设实施代建单位)的工作从可行性研究开始直至竣工验收,几乎涵盖了政府投资建设管理的全过程,其间的各项工作均会影响到项目的投资控制。从建设项目的具体建设管理过程来看,项目投资主要反映为工程造价。建设项目是一个过程,因此,其造价的确定与控制也是一个过程^[22]。传统意义上的工程造价管理仅局限于项目的施工阶段,从而导致投资控制的效率不高。随着工程造价管理的进一步发展,人们逐

渐认识到,仅靠施工阶段的造价管理远远不能满足对工程项目造价和投资的控制要求,投资控制的关键在于决策与设计阶段(代建项目的前期工作)。因此,在企业型代建项目中,政府控制权需要渗透至项目建设管理的全过程,主要分为项目前期(包括可行性研究和设计)和施工阶段,这也正是分阶段代建的实施状况。

3.2.2 内容及其投资控制工具

政府对于企业型代建项目建设管理层的投资控制主要通过审批和监督来实现,政府控制权在建设管理层的渗透,能够确保代建单位增强投资控制意识、运用新型的投资控制工具实现投资控制目标(如表 4 所示)。

表 4 企业型代建项目各阶段投资控制的内容及工具

阶段	项目前期	两阶段的衔接	施工阶段
主要工作内容	可行性研究、设计(初步设计和施工图设计)	设计与施工的集成	预付款、计量支付、变更、调价、索赔、签证、结算等
传统的投资控制工具	价值工程、限额设计	招标投标	合同管理
投资控制的新工具	价值管理(VM)	可施工性	风险管理(RM)

(Constructability)的满足

(1)项目前期的投资控制。发达国家政府投资项目投资控制的出发点即为项目增加价值,在项目全生命周期中,前期规划设计阶段是项目增值机会最大的阶段,也是对成本影响最大的阶段。因此,政府投资项目的投资控制应注

重在项目前期运用价值管理(Value Management, VM)这一投资控制新工具来增加项目价值、缩减成本。然而,项目的利益相关者会对项目的目标和结果施加影响,进而会影响项目价值。因此,价值管理工具应用的核心即通过利益

相关者分析确定项目价值(如图 2 所示)。

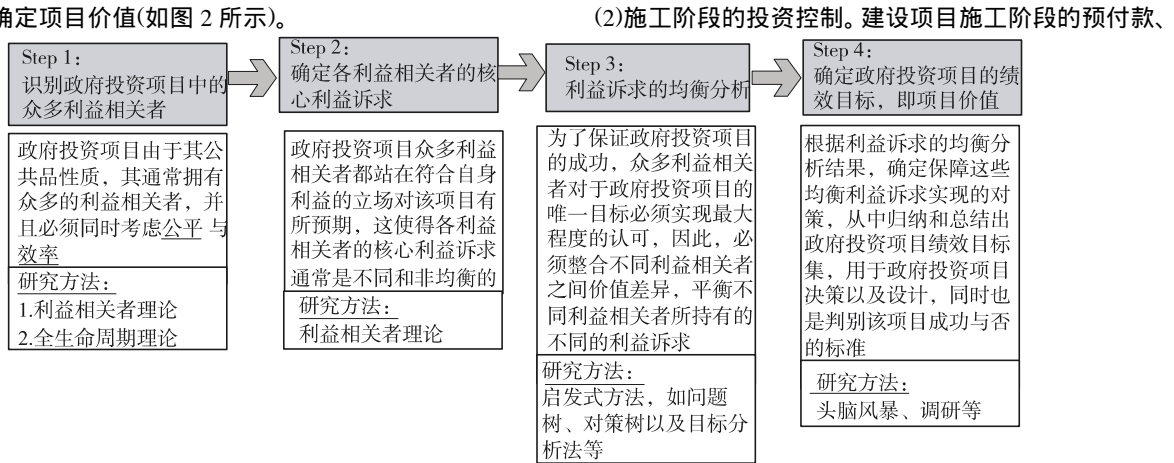


图 2 政府投资项目价值的确定

计量支付、变更、调价、索赔、签证、结算等具体造价管理工作, 均会对工程造价以及项目投资产生影响。从建设项目的交易过程来看, 代建单位通过招标选择承包商, 通过谈判确定项目的交易价格并在合同中约定。在建设项目施工阶段执行预付款、计量支付、签证、结算等工作, 但由于建设项目实施的复杂性、长期性和动态性等特点, 在合同履行的过程中, 工程变更、合同价款调整和索赔都是不可避免的。从项目投资形成的角度看, 业主对项目建设的支 持即合同结算价=合同价+合同价款调整。如图 3 所示, 从中不难看出, 工程变更、价款调整以及工程索赔是三大主要因素^[23], 也是政府控制投资的三大关键因素。

整体看, 可施工性研究的投资回报率可以高达 10~20 倍。我国现阶段有意识地应用可施工性进行项目建设的很少, 且由于受我国建筑体制的制约, 也无法正常使用可施工性研究, 但一些精明的业主在无意识的情况下却在不断地运用它。如: 业主为了减少施工阶段的变更、返工和后期物业管理, 在前期概念设计阶段, 特意选择一些有施工管理经验的复合型设计单位进行设计。

3.3 制度与管理层面投资控制的比较

相关研究显示, 与产业组织理论中的经典理论分析范式——SCP 范式所揭示的规律相似, 政府投资项目中同样存在着“治理→管理→绩效”(Governance-Management-Performance, GMP)这一关系, 即治理(制度层面)通过管理(管理层面)间接贡献于绩效(包括投资控制目标的实现)^[26]。因此, 相对于管理层面的投资控制而言, 制度层面的投资控制能够从根本上提高政府投资项目投资控制的效率和效果。这与《国务院关于投资体制改革的决定》中采取的健全政府投资项目决策机制、规范政府投资项目审批程序、改进政府投资建设实施方式、引入市场机制和社会资本等举措是一致的。

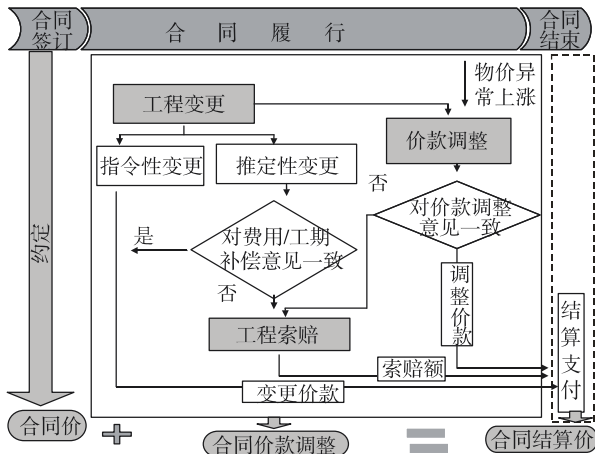


图 3 工程造价形成机理

由于合同结构、变更、索赔有着“隐患——事件——突破概算”的内在关联^[24], 以往仅在项目实施过程中严格合同管理的做法, 对合同价调整的控制作用是有限的, 这就需要引入风险管理的理念, 即从系统的角度, 对整个交易过程进行投资控制设计, 实行事前控制与事后控制相结合的投资控制策略。

(3)通过设计与施工集成的投资控制。可施工性研究是为了更好地实现项目的目标, 它要求施工人员尽早参与项目规划、设计、采购等阶段的工作, 将施工经验和知识等应用于大项目实施的全过程中, 避免传统的设计与施工分离所带来的问题。文献研究显示, 实施可施工性研究可节约工程成本 6%~10%, 减少作业时间 8.7%~43.3%^[25]。从

4 结语

我国政府投资项目投资控制中存在的问题既有管理层面的, 也有制度层面的。然而, 现有研究多关注项目投资控制的普适性方法和技术, 而忽略了利益相关者关系对于投资控制的影响。基于这一现实, 本文从政府的视角, 以控制权为主线, 探讨了企业型代建项目的投资控制系统, 并根据政府控制权作用方式的不同, 将该系统划分为 3 个层次, 分属制度层面和管理层面。随后, 依次分析了制度与管理层面投资控制所依据的理论和投资控制的内容。最后, 通过比较分析认为, 由于制度在一定程度上对项目行为产生积极或消极的影响。因此, 从制度层面来分析和解决政府投资项目的投资控制问题, 具有更为突出的理论价值和现实意义。

参考文献:

[1] 吴秋艳, 周国栋. 深化政府投资项目管理体制改革的思考[J]. 宏观经济管理, 2008(2): 42-44.

- [2] 国务院办公厅.国务院关于投资体制改革的决定(国发[2004] 20号).2005-08-12.
- [3] 肖长青.政府投资工程“三超”的原因和对策 [J].财会研究, 2005(3) :22-23.
- [4] 庞永师, 蒋莎莎, 王亦斌.政府偏好对公共建设项目决策的影响 [J].广州大学学报(社会科学版) 2009(5).
- [5] 中华人民共和国审计署.关于 1981 个扩大内需投资项目建设管理和资金使用情况的审计调查结果 2009-12-29.
- [6] 中国建设监理协会.建设工程投资控制 [M].北京:知识产权出版社, 2003.
- [7] 吴学军, 胡韞频, 郭树元.关于大型建设项目全生命周期投资控制的探讨 [J].武汉理工大学学报(信息与管理工程版), 2005(6) :133-136.
- [8] BENT FLYVBJERG, METTE K.SKAMRIS, HOLM, SØREN L.BUHL. How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects [J]. Transport Reviews, 2003, 23(1) :71-88.
- [9] 王红兵, 王雪强.对非经营性政府投资项目投资控制的思考 [J].建筑经济, 2006(S2) :117-119.
- [10] JOHN W. TURCOTTE. Follow-up report on the Florida Department of transportation's performance in controlling construction cost overruns and establishing accountability for these problems report [R]. December 1998 98-24.
- [11] NR MANSFIELD, OUGWU, T DORAN. Causes of delay and cost overruns in Nigerian construction projects [J]. International Journal of Project Management, 1994, 12(4) : 254-260.
- [12] 王孟钧, 张易炜.政府投资项目投资控制的博弈分析 [J].项目管理技术, 2009, 7(12) :31-34.
- [13] 张丽君, 柯洪.大型城市轨道交通建设项目投资控制组织体系研究 [J].项目管理技术, 2006(12) :43-45.
- [14] 宋俊岳.建设项目评估与投资控制 [M].北京:中国科学技术出版社, 1994.
- [15] 王卓甫.工程项目风险管理 [M].北京:中国水利水电出版社, 2003.
- [16] 杜栋.管理控制学 [M].北京:清华大学出版社, 2006.
- [17] WITOLD (VIT) JERZY HENISZ. Governance issues in public private partnerships [J]. International Journal of Project Management, 2006, 24(7) :537-538.
- [18] OLIVER D.HART, JOHN MOORE. Property rights and the nature of the firm [J]. Journal of Political Economy, 1990, 98 : 1119-1158.
- [19] FAMA, E.F. Agency problems and the theory of the firm [J]. Journal of Political Economy, 1980, 88 :288-307.
- [20] TURNER, J.R., ANNE KEEGAN. The versatile project-based organization: governance and operational control [J]. European Management Journal, 1999, 17(3) :296-309.
- [21] 严玲, 尹贻林.公共项目治理 [M].天津:天津大学出版社, 2006 : 108-115.
- [22] 戚安邦, 孙贤伟.建设项目全过程造价管理理论与方法 [M].天津:天津人民出版社, 2004.
- [23] 田威. FIDIC 合同中 B.Q.单的运用技巧 [J].国际经济合作, 1994(10) :48-51.
- [24] 徐森, 段建中. WBS 方法在工程项目管理中的应用研究 [J].建筑经济, 2003(9) :40-42.
- [25] The construction management committee of the ASCE construction division. constructability and constructability programs white paper [J]. Journal of Construction Engineering and Management, 1991, 117(1) :67-89.
- [26] 尹贻林, 杜亚灵.基于治理的公共项目管理绩效改善 [M].北京:科学出版社, 2010.

(责任编辑:高健平)

Study on the Investment Control System of the Government Investment Project

Yin Yilin, Du Yaling

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

Abstract: The traditional investment control system of construction project is limited to the level of management and it is usually divided into layers according to the different phases. However, this paper has extended the view from management level into institution level. Based on the recognizing on the concept of investment control, the investment control system of government investment project is divided into layers according to the different ways of control rights acting, and then different solutions are given to the problems of different layers. The investment control of institution level can be carried out through the allocation and exercise of the control rights from the view of project governance. While the investment control of management level depends on the penetrating of the government's control rights so that new tools of investment control can be used besides whole process cost management. Due to the effect of institution to management, it has great theory value as well as practical significance to solving the investment control problems of the government investment project from the level of institution in China.

Key Words: Government Investment Project; Investment Control; Rights of Control; Enterprise Construction-Agent Project (ECAP)