

政府投资建设项目中的“隧道行为”

乐 云, 刘 敏, 李永奎

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092, E-mail: liumintju@163.com)

摘 要: 政府投资建设项目中存在大量暗箱操作以转移项目利益的行为, 其危害极其严重。借鉴公司治理中“隧道行为”的概念和研究, 提出了政府投资建设项目中的“隧道行为”的概念并将其定义为, 工程项目利益相关者通过合法或非法手段将项目利益进行转移而侵蚀项目利益或公共利益的行为。对比了其与腐败、违法违规行为和违约行为等类似概念的区别和联系, 并基于 94 个我国工程领域问题的典型案例的总结和提炼, 从利益来源的角度和行为主体的角度分别举例阐述了“隧道行为”的典型表现。为进一步认识和研究政府投资建设项目中的“隧道行为”及其治理提供了基础和借鉴。

关键词: 政府投资建设项目; 隧道行为; 自利交易

中图分类号: F283 文献标识码: A 文章编号: 1674-8859 (2012) 03-033-04

“Tunneling” in Government Investment Projects

LE Yun, LIU Min, LI Yong-kui

(School of Economics and Management, Tongji University, Shanghai 200092, China, E-mail: liumintju@163.com)

Abstract: Undercover transactions in the government-invested projects which transfer value out of the projects have extremely bad effects. Similar to the term of tunneling in the corporation management, tunneling in the government investments is defined as transfer of value out of projects by both legal and illegal ways in the benefit of stakeholders, which causes great loss to projects or the society. We compared the term “tunneling” with similar concepts such as corruption, violation of law and regulation, and breach of contract. Based on the summary of 94 typical cases of problems in Chinese construction industry, this paper provides concrete examples of tunneling in the government investments categorized by the sources of value and the subjects of tunneling behavior. This concept contributes to the future research of tunneling and its regulation.

Keywords: government investments; tunneling; self-dealing

“隧道行为”本来用于描述上市公司的控股股东通过种种手段挖掘见不得阳光的地下隧道, 转移上市公司的资产或利润, 使得中小股东利益受损的行为^[1]。这类行为在政府投资建设项目中也普遍存在, 而且危害极其严重。例如江门市常务副市长利用职务便利, 向某开发商低价出让土地, 受贿 65 万元, 但却造成土地收益流失 9400 多万元^[2]; 徐州市睢宁县水利局副局长, 受贿后伙同承包商将庆安水库的一条公路造价抬升 4 倍^[3]。大量的案例表明, 由工程腐败等所引发“隧道行为”的损失远远大于工程腐败的金额, 甚至引发了严重的质量安全问题, 并可能使得某些职能领域出现失灵, 出现“潜规则”和“程序空转”等现象。2010 年上海“11.15”

大火所暴露的背后利益链等案例就印证了这一点。

政府投资建设项目是一个复杂系统, 具有公共性、信息不对称、链长环节多以及利益相关者多样性等特征, 监管者、委托人和代理人都有可能利用制度缺陷、监管漏洞、信息不对称等实施工程腐败行为。已有研究大多从政治、法律和社会学角度, 对工程腐败等问题进行案例和定性研究, 缺乏对工程“隧道行为”的关注和研究。本文借鉴公司治理中“隧道行为”的概念和研究方法, 尝试对政府投资建设项目中的“隧道行为”的典型表现进行归纳和提炼, 为进一步深入研究提供基础和借鉴。

1 公司治理领域“隧道行为”的研究综述

“隧道行为 (Tunneling)”一词最早来源于描述捷克共和国中掠夺小股东利益的行为 (捷克语称

为 Tunelování), 这个词形象地描述了像挖掘看不见的地下隧道一样转移资产的过程^[1]。与“隧道行为”类似的概念有“自利交易 (Self-dealing)”, 即利用内部人员优势获取私利^[5]。很多学者认为“Tunneling”与“Self-dealing”的含义类似^[6, 7], 所以本文未区分两个概念。

2000 年, Johnson S. 等给出了“隧道行为”的

完整定义: 控股股东 (通常是总经理) 为了自身利益而转移公司的资产^[1]。该概念得到了广泛的认可^[8, 9], 至今关于“隧道行为”的研究主要是沿用这个概念。之后的研究在此基础上进行了概念的扩充, 行为主体从控股股东延伸到管理者, 强调实施手段包括非法行为也包括合法行为, 概念具体演化的过程见表 1。

表 1 “隧道行为”的概念及其演化过程

年份	作者	定义	概念的演化
2000	Johnson S., et al.	控股股东为了自身利益而转移公司的资产 ^[1]	最早提出完整定义; 仅仅指的是控股股东
2000	La Porta R., et al.	大股东侵占小股东利益的行为 ^[10]	侵占小股东的利益
2007	Conac P. H., et al.	公司资源转移到控股股东 (或联合控股的股东) 手中 ^[8]	可能是联合控股的控股股东
2007	Enriques L., Volpin P. 和 Riyanto	控股股东将其拥有较少现金流权的公司的资产转移到其拥有较高	从控制权低的企业流到控制权高的企业,
2008	Y. E., Toolsema L. A.	现金流权的公司 ^[7, 11]	扩展了原有概念
2008	Djankov S., et al.	在公司中具有控制权的人 (控股股东或管理人员或两者兼有), 利用手中的权力侵占公司资产而不与其他投资者分享 ^[6]	强调牺牲他人利益增加自身利益; 手段可能合法
2010	Moskalev S., et al.	采取合法或非法手段把公司资源转移给控股股东 ^[12]	包括合法手段
2011	Atanasov V., et al.	资产流向不仅包括控制者, 也包括管理者 ^[13]	利益流向扩展到管理者

所有权和管理权的分离, 导致控股股东与小股东利益不一致^[14], 是“隧道行为”产生根本原因之一, 其本质是委托代理问题。集中的股权虽然有利于提高管理效率, 但是也为股东实施“隧道行为”提供了有利条件^[14]。“隧道行为”常见方式是关联方交易^[7], 控股股东和高管之间常常会出现合谋^[15]。

Liu Q. 等认为“隧道行为”的实施者为了转移资产会对外隐瞒公司的真正价值, 隐瞒自己所获得的私人利益^[16]。所以“隧道行为”背后的内部交易往往难以被察觉^[7], 即“隧道行为”具有隐蔽性。

“隧道行为”的手段可能是非法的, 也可能是合法的^[11, 12]。Johnson S. 等指出非法途径有欺骗、欺诈、转移公司固定资产等, 合法手段包括内部操作等^[1]。

“隧道行为”会降低公司的价值^[15]。但当外部经济条件不好, 例如遇到宏观经济危机, 控股股东可能会用自己私人的资金支持公司, 中小股东也会从中受益, 这种行为称为“支撑行为 (Propping)”^[17], 是“隧道行为”的反向行为。

法律会影响“隧道行为”的实施形式和程度^[9], 因此为了保护小股东的利益, 很多学者研究了法律、合同对“隧道行为”的影响及其治理问题^[6, 9, 13]。“隧道行为”在法律薄弱地区尤其严重, 即使在法律约束较强的市场中也会存在^[1, 13]。

2 政府投资建设项目中“隧道行为”的界定

与公司治理领域的“隧道行为”相比, 政府投资建设项目中的“隧道行为”更加复杂, 主要体现在委托代理层级更多、利益相关方类型众多、监管

更难、专业性更强等。在政府投资的工程项目中, 存在大量项目利益相关方为了私利或者为了跟其有“关系”主体的利益, 不当行使自身手中的控制权、管理权而转移项目利益。借鉴前述“隧道行为”的研究和对我国政府投资建设项目中出现的典型问题的分析^[18, 19], 本文将政府投资建设项目中的“隧道行为”定义为: 工程项目利益相关者, 通过合法或非法手段将项目利益进行转移而侵蚀项目利益或公共利益的行为。

“隧道行为”的主体不仅包括相关政府官员、建设单位, 也可能是其他项目利益相关方, 例如总包、分包、招标代理等。“隧道行为”的特征是, 将项目利益转移为私人利益或其合谋的“关系户”的利益, 进而损害了项目利益或公共利益。而“隧道行为”的手段大多是非法的, 例如行贿受贿、串标围标, 也可能是钻法律空子的暗箱操作等行为。

对比公司治理中的“隧道行为”和政府投资建设项目中的“隧道行为”的异同 (见表 2), 两个领域的“隧道行为”在内因、外在表现等方面基本相同, 利益流向、权利来源、实施主体等方面存在相似性, 而在边界、持续时间方面则完全不同。

“隧道行为”与腐败、违法违规行为、违约行为等相似概念存在交集, 但是在含义、是否触犯法律、行为主体等方面并不完全一样。最大的不同点之一是“隧道行为”实施手段包括合法行为, 具体见表 3。现今我国的工程法律尚不健全, 有很多政府官员、管理者通过钻法律的空子, 通过一些看似合法的手段进行暗箱操作, 给工程造成巨大利益损

表2 公司治理和政府投资建设项目中的“隧道行为”对比

对比内容	公司治理中的“隧道行为”	政府投资项目中的“隧道行为”
相同		
内因	代理问题 ^[20]	代理问题 ^[21]
外在表现	资产转移	资产转移
实施主体依仗的权力	控制权、管理权	控制权、管理权
地域性	在法制薄弱的地区易发	在法制薄弱的地区易发
相似		
利益流向	控股股东、管理者 ^[13]	政府官员、管理者
权力来源	因股份集中具备权利 ^[14]	因政府职能、特许或参与项目而具有权利
实施主体	公司(集团)内部人员(或参与)	项目内部人员(或参与)
原因	大股东和小股东之间的利益不一致 ^[14]	项目管理者 and 资金所有者(国家)的利益不完全一致 ^[21]
负面影响	降低公司价值,影响公司持续运营,甚至导致倒闭 ^[17]	三超问题、安全质量、人员伤亡
常见手段	关联方交易 ^[7]	合谋 ^[22] ,包括横向、纵向和网络
不同		
边界	企业(集团)	项目(项目群)
时间	长期经营	有限建设期(运营期)

失。例如在项目决策阶段,为了获得私利或者给“关系户”开便车,通过表面正规的途径上马不必要的项目,其中未必有腐败、违约、违法行为,但是却导致国家资金的流失,造成了大量浪费。同时,这些行为之间也存在着相互关联和相互演化的关系,“隧道行为”常常伴随着腐败和违法行为,或者腐败常会引发一系列的“隧道行为”。

表3 “隧道行为”和类似概念的对比

	隧道行为	腐败	违法违规行	违约行为
含义	通过合法或非法手段将项目利益进行转移而侵蚀项目利益或公共利益的行	滥用公共权力,从中谋取个人或相关个体利益的行为 ^[23]	违反国家法律、行政法规和规章	不履行合同义务或者履行合同义务不符合规定
性质	合法或非法	非法	违法或违规	非法 ^[24]
主体	工程项目利益相关者	公共部门官员	不限定	主要是债务人 ^[24]
权力	控制权、管理权	公共权力	—	—
后果	侵害项目利益、公众利益	损害公共利益	—	债权人权利受损

3 政府投资建设项目领域的“隧道行为”的典型体现

为了进一步明确政府投资建设项目中的“隧道行为”,在分析和总结国家预防腐败局办公室公布的44个案例^[18]和中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组办公室公布的50个典型案例^[19]的基础上,从“隧道行为”的利益来源和行为主体的角度分别举例分析“隧道行为”的典型表现。这94个官方公布的工程建设领域典型案例记录了政府官员、建设单位、承包商、招投标人等工程项目利益相关方在工程项目决策、土地审批、招投标等工

程环节出现的典型问题,能一定程度上反映出现有政府投资建设项目中出现的行贿受贿、违法违规、暗箱操作等“隧道行为”。

3.1 “隧道行为”利益来源的角度

“隧道行为”的核心是利益的转移、流失,隐蔽的“隧道行为”可能会导致工程投资增加、质量降低或应有功能丧失。

(1) 恶意提高价格型。因为是政府投资项目,建设单位或政府官员只是这些资金的“代理人”^[21],所有权和决策管理权分离,若建设单位没有足够动力去控制投资则可能会与乙方合谋提高合同价格,最终导致投资失控。例如合谋提高招投标报价,与其他投标方串标、围标等,操控中标价格;合同、结算时虚增人工费等。

(2) 恶意降低成本型。例如偷工减料;采购并使用劣质建筑材料、设备;没有用足建筑材料导致质量不合格;为私利减少建筑必需的功能,以获得隐蔽利润;克扣工程款等。

3.2 “隧道行为”行为主体的角度

“隧道行为”的主体主要包括政府相关部门、建设单位(政府投资建设项目业主)、总包单位、分包方、设计方、监理等。从行为主体的角度分析,“隧道行为”的典型行为举例如表4。

表4 基于行为主体角度的“隧道行为”的典型表现举例

行为主体	涉及阶段	典型表现
政府部门	决策、项目前期 项目结束	违规干预工程建设以谋取私利;擅自改变土地用途、提高建筑容积率 滥用监管职权,以权谋私;对“关系户”的违规行为视而不见
建设单位	决策、项目前期 设计 招投标 施工 项目结束	为获得土地、贷款与相关部门合谋进行暗箱操作;为了获得私利或者给“关系户”开便车,上不必要的项目或“政绩工程”、“形象工程”,或者故意不选择最佳方案;违规征地拆迁,获得私利等; 为私利变更设计方案,增加不必要的功能或减少必需功能等 暗中指定中标单位,虚假招标、围标串标、规避招标、转包和违法分包等;一些招标代理机构违规操作等 克扣工程款,以获利 验收时因私未履行责任,质量安全存在问题
总包	招投标 施工	先低价中标,再通过变更索赔获得高额利润;串标围标、违法分包、转包 因私故意采购并使用伪劣建材、设备,偷工减料,质量安全措施不落实等
分包	项目结束 招投标 施工	与质量监管部门合谋让有质量问题的工程获得验收 不正当竞争获得合同,谋取私利 使用伪劣建材、设备,偷工减料,克扣工人工资等
设计	决策、项目前期 设计	与甲方负责人串通以获得设计合同,不正当竞争等 与甲方合谋恶意设计变更等;在立项、设计时增加不必要的功能,以获取隐蔽利润的机会;因私自在设计中指定供应商等造成不正当竞争
监理	决策、项目前期 施工 项目结束	合谋以获得监理合同 与乙方串通、疏于监理 对质量问题视而不见

4 结语

一提到建筑工程领域的问题人们常常关注于政府官员的腐败问题,但是工程腐败仅仅只是工程问题的一部分,仅通过研究工程腐败问题难以全面剖析工程中的违法乱纪、暗箱操作现象,而通过“隧道行为”的研究可以加深对当前我国工程领域各类问题的认识。“隧道行为”具有隐蔽性,实施主体类型多样性等特征。“隧道行为”和类似概念,例如腐败、违法违规行为和违约行为存在相互关联,但也明显不同,其概念的主要差异在于“隧道行为”的实施途径包括合法手段。

已有“隧道行为”的治理研究主要集中在法律法规、合同条款的制定,该方向可能对于政府投资建设项目中的“隧道行为”的治理问题研究同样适用。本文为进一步研究政府投资建设项目中“隧道行为”提供了借鉴。

参考文献:

- [1] Johnson S, La Porta R, Lopez-de-Silanes F, et al. Tunneling[J]. American Economic Review, 2000, 90(2): 22-27.
- [2] 新浪网. 土地出让环节容易滋生腐败[EB/OL]. http://news.sina.com.cn/c/2011-01-31/134121904971_2.shtml.
- [3] 新浪网. 腐败让徐州一条沥青公路造价陡增 4 倍[EB/OL]. <http://finance.sina.com.cn/roll/20040218/1617637232.shtml>.
- [4] Grossman S J, Hart O D. One share-one vote and the market for corporate control[J]. Journal of financial economics, 1988, 20: 175-202.
- [5] Shapiro S P. Wayward capitalists: Target of the Securities and Exchange Commission[M]. Yale University Press (New Haven), 1984.
- [6] Djankov S, La Porta R, Lopez-de-Silanes F, et al. The law and economics of self-dealing[J]. Journal of financial economics, 2008, 88(3): 430-465.
- [7] Enriques L, Volpin P. Corporate governance reforms in continental Europe[J]. The Journal of Economic Perspectives, 2007, 21(1): 117-140.
- [8] Conac P H, Enriques L, Gelter M. Constraining dominant shareholders' self-dealing: The legal framework in France, Germany, and Italy[J]. European Company and Financial Law Review, 2007, 4(4): 491-528.
- [9] Atanasov V, Black B, Ciccotello C, et al. How does law affect finance? An examination of equity tunneling in Bulgaria[J]. Journal of Financial Economics, 2010, 96(1): 155-173.
- [10] La Porta R, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A, et al. Investor protection and corporate governance[J]. Journal of financial economics, 2000, 58(1-2): 3-27.
- [11] Riyanto Y E, Toolsema L A. Tunneling and propping: A justification for pyramidal ownership[J]. Journal of Banking & Finance, 2008(32): 2178-2187.
- [12] Moskalev S, Park S C. South Korean Chaebols and Value-Based Management[J]. Journal of business ethics, 2010, 92(1): 49-62.
- [13] Atanasov V, Black B, Ciccotello C. Law and Tunneling[R]. working paper, at <http://ssrn.com/abstract=1444414>, 2011.
- [14] Yen T Y, André P. Ownership structure and operating performance of acquiring firms: The case of English-origin countries[J]. Journal of Economics and Business, 2007, 59(5): 380-405.
- [15] Wang K, Xiao X. Controlling shareholders' tunneling and executive compensation: Evidence from China[J]. Journal of Accounting and Public Policy, 2011(30): 89-100.
- [16] Liu Q, Lu Z J. Corporate governance and earnings management in the Chinese listed companies: A tunneling perspective[J]. Journal of Corporate Finance, 2007, 13(5): 881-906.
- [17] Friedman E, Johnson S, Mitton T. Propping and tunneling[J]. Journal of Comparative Economics, 2003(31): 732-750.
- [18] 国家预防腐败局办公室. 工程建设领域典型案例剖析与预防腐败指引[M]. 北京: 中国方正出版社, 2011.
- [19] 中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组办公室. 斩断伸向工程领域的黑手——领导干部插手干预工程建设领域 50 个典型案例剖析[G]. 北京: 中国法制出版社, 2011.
- [20] Baek J, Kang J, Lee I. Business groups and tunneling: Evidence from private securities offerings by Korean chaebols[J]. The journal of finance, 2006, 61(5): 2415-2449.
- [21] 严玲, 赵黎明. 政府投资项目双层多级委托代理链的分析[J]. 重庆交通学院学报, 2005(12): 41-47.
- [22] 杨耀红, 汪应洛. 大型基建工程项目业主等方合谋的博弈分析[J]. 管理工程学报, 2006, 1(2): 126-129.
- [23] Tanzi V. Corruption around the world-causes, consequences, scope, and cures(EPub)[M]. International Monetary Fund, 1998.
- [24] 苏号朋. 合同法教程[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2008.

作者简介:

乐云(1964-), 男, 教授, 博士生导师, 研究方向: 建设工程管理, 复杂项目管理;

刘敏(1987-), 女, 硕士研究生, 研究方向: 建设项目管理, 复杂项目组织;

李永奎(1979-), 男, 副教授, 硕士生导师, 研究方向: 复杂项目管理, 工程社会学。