

对公共工程实施政府采购的思考

上海理工大学管理学院 吴晓娟 钱燕云 吕希江

政府采购也称公共采购,是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务,在财政部门的监督下以法定的形式、方法和程序,对货物、工程或服务的购买。本文主要对公共工程采购作以下探析。

一、目前公共工程采购中存在的主要问题

1.公共工程定价和招标运作模式与市场经济相背离,与国际惯例不相协调。我国公共工程项目长期实行的是计划经济运作模式,与当今日益完善的社会主义市场经济和国际惯例格格不入,主要表现在:

(1)公共工程定价严重扭曲和失真,违背了市场经济规律。“量价合一,固定费率”的国家和地方定额几年固定不变,不能反映瞬息万变的市场价格,从而使公共工程定价与市场真实价格严重背离。

(2)极大地影响和限制了建筑行业各参与主体的发展。企业要想在激烈的市场竞争中生存发展,就必须努力提高企业的管理水平和生产效率,不断采用新技术、新工艺、新材料,引进先进设备和高素质人才,努力降低企业个体成本,提高自身竞争力。而按统一的定额标准计算确定标底的招标定标方式,使现行的公共工程招标成了“预算比赛会”、“猜谜会”,使企业内无动力、外无压力,导致了企业行为的不规范,严重抑制了企业挖掘潜力的积极性。

(3)造成了投资的巨大浪费,是导致腐败和“豆腐渣”工程的根源。以往的定价模式和“有标底招标、定标”的公共工程采购运作模式,不仅标底容易被泄漏,而且与公共工程决算价格严重背离,水分很大,并为行贿、索贿现象的产生创造了条件。腐败的蔓延和盛行,驱使公共工程管理者放弃原则,置国家质量标准 and 法规于不顾,导致“豆腐渣”工程。

2.公共工程采购市场化程度低,公开竞争的环境差。一是政府职能的转换尚不到位。经过多年的改革,我国政府职能虽然有了明显的变化,但离市场经济的要求还有很大差距。特别是公共工程建设、管理领域,受计划经济影响最深、最长,仍存在着政企不分、行政审批手续复杂、行政管理与市场调节错位、不尊重客观规律的现象。一些政府部门和官员尚不具备真正的市场观念,习惯于用计划经济体制下的观念、思维和方法去认识、对待和运作公共工程项目,借市场经济之名,行计划经济之实,用老一套来指导公共工程采购实践,造成了不公平竞争,扰乱了市场秩序。二是公共工程采购不规范,法制不够完善,指令工程、条子工程、委托工程、明招暗定等问题大量存在。三是复杂的跨地区作业签证、登记手续,限制了跨地域经营,锁定了企业的经营空间,严重阻碍了全国统一大市场的形

成和发展。

3.公共工程采购操作机构不统一,市场主体普遍缺乏市场观念。一直以来,对于公共工程建设,政府只管出钱投资,公共工程采购则由各部门、各单位自行其是,并且主体不明、责任不清、采购不规范、管理脱节,继而造成监管责任不明、投资失控、质量难以保证、资金浪费严重。受传统体制的影响,公共工程建设管理部门和建筑行业市场主体的职能、角色转换滞后,市场意识不强、政企不分、角色错位、职责不清等现象普遍存在。首先,公共工程建设管理部门行政干预多、市场调节少,收的多、放的少,限制多、服务少,从而影响了市场作用的发挥。其次,建筑行业市场主体没有顺应市场经济规律和要求及时调整各自的职责、角色和定位,且主动参与市场竞争的意识不强,面对市场经济和改革开放新形势、大潮流,仍习惯于受传统体制的束缚,而不是主动改革创新,苦练“内功”,积极参与市场竞争,市场竞争意识、风险意识淡薄,谋生能力和竞争能力不强。

二、对公共工程实施政府采购的建议

1.彻底摆脱传统定价模式的束缚。参照国际通行做法,建立新的公共工程定价模式,实现由政府定价向市场定价转化,变有标底招标采购为无标底招标采购,建立与市场经济要求相适应的“量价分离,市场定价”的计价模式,在国家统一计价规则、统一工程项目划分、统一计量单位、统一工程量计算规则和统一价格构成的前提下,价格完全放开,“随行就市”,由市场决定。

所谓“量”,是指完成规定计量单位所必需的人工、材料、施工机械消耗的数量标准及工程计算标准。它在一定条件下是相对稳定的,是确定工程价款的基础。“量”(包括人、材、机消耗量)由国家定额管理部门参照国际惯例统一制定。所谓“价”,是指“量”的货币表现形式,取决于市场变化情况。对于“价”(包括费率)应采取放开政策,国家不直接管理,由企业根据市场变化情况结合自身生产效率、管理水平等,制定企业自己的内部定额单价和费率,使企业在设计、管理、施工、质检验收等方面的经营优势与技术优势转化为价值,从而促使企业不断追求产品(或服务)个体成本低于社会平均水平,以提高其竞争力。物资消耗量和活劳动消耗量是决定产品(或服务)价值的基本因素,实物消耗定额是计价的基础,也是计价的依据,市场价格决定公共工程造价。所以,编制实物消耗定额,必须以社会平均必要劳动消耗水平为依据。

2.大力推行“控制量、放开价、竞争费”的无标底招标、低价定标采购模式。“控制量”就是按统一的公共工程消耗定额

计算确定公共工程消耗的人工、材料、机械台班量,以此作为公共工程的计价依据。在“控制量”的基础上,“放开价”范围包括人工工日单价、材料单价、机械台班单价,由施工或服务企业依照各自的个体成本和工程所在地的市场情况计算报价。“竞争费”就是废除间接费、技术等级费等固定费率制,让企业自主竞争。要彻底消除对推行公共工程无标底招标、低价定标采购模式会造成中标企业素质低、偷工减料、存在工程质量隐患、安全没有保证的担心和疑虑。一方面,保证企业的素质靠的是严格的资质、资格审查制度;另一方面,实现企业个体成本低于社会平均水平靠的是企业管理水平和技术水平的提高。再者,低价报还一定程度上取决于企业的营销策略和竞标目的,如创形象工程、产生广告宣传效应、扩大市场份额等。对于工程质量和安全问题,主要要实行公开的招投标制度,加强对公共工程施工过程的监督、管理和控制,鼓励企业不断提高管理水平和技术水平,降低个体成本,增强企业的生存力和竞争力,切实堵住腐败源头,保证公共工程质量。

3. 积极尝试和推行拆迁、勘察设计、监理和质检验收等环节的招标采购。《中华人民共和国招标投标法》规定,建设工程项目包括项目的勘察设计、施工、监理及与工程建设有关的重要设备、材料的采购,必须进行招标。在公共工程投资建设过程中,存在把控制公共工程造价的重点放在施工阶段,而忽视对设计方案的投资论证和优化的问题。实际上,设计方案浪费是最大的浪费,对设计方案进行公开招标,就是对设计方案投资的经济性、技术的可靠性、功能的实用性、造型的观赏性和设计取费的合理性进行优化选择。这对勘察设计单位从只注重质量和安全,向重质量和安全以及功能实用、造型美观、投资节省兼顾的经营理念的转变是一个促进。优选工程监理、质检验收单位是确保公共工程质量和安全的重要环节,工程拆迁直接影响着公共工程的投资与工期。因此,努力搞好公共工程的拆迁、勘察设计、监理、质检验收和重要设备、材料的招标采购至关重要。

4. 努力营造市场竞争机制,引导市场主体转变观念,培育合格的市场主体。公共工程从筹建到竣工,是诸多因素的综合反映,是多个单位共同参与的结果。建筑行业的市场主体包括拆迁单位、勘察设计单位、施工单位和与施工有关的生产加工单位、监理单位、咨询单位、评估单位、质检验收单位等。这些市场主体在建筑市场中的生产经营活动贯穿于整个公共工程建设中,其职责、权利、义务互相交错,缺一不可。各级政府采购部门要敢于冲破障碍,打破行业垄断和地区封锁,全面开放市场,充分引入竞争机制,创建一个公平、透明、开放、统一的大市场,优选拆迁单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位、质检验收单位,迫使这些单位转换职能,不断提高管理和决策水平,提高产品(或服务)质量,降低个体成本,提高在市场经济中的竞争能力和生存发展能力。

5. 政府采购部门在公共工程采购中要准确定位、规范运作。在整个公共工程建设过程中,政府采购部门、各级行政管理部和建筑市场诸主体单位,既有紧密的联系,又有各自独立的目标、任务、职责、权利和义务。各级行政管理部要转变职能,分析和掌握国家的宏观调控政策,制定和贯彻行政法规,减少行政干预,增强服务意识,简化审批手续和环节;勘察

设计单位在科学勘察的基础上提供功能完整、样式新颖、投资节省、安全合理的设计方案;施工单位以先进的技术、科学的管理、有效率的施工组织、良好的信誉、质优价廉的成果作为其生存和发展的手段;监理单位和质检验收单位以质量安全监督、管理和控制为天职;政府采购主管和执行部门把主要精力放在招标采购及相应的监督、管理上,依法行事,规范运作,防止角色错位、职责不清或相互扯皮,明确职责分工,理顺行为主体关系,统一思想并形成合力,以取得良好的经济效益和社会效益。

三、公共工程政府采购的程序及应把握的要点

1. 公共工程政府采购的一般程序。公共工程的采购虽然涉及范围广,规模、金额都比较大,但仍在政府统一采购的范围内,因此应该形成一个完整的采购程序。这里需要特别指明的是,在无标底招标、低价定标采购方式下,编制公共工程标底不再是公共工程政府采购程序的组成部分;对公共工程的勘察设计、监理、质检验收和重要设备、材料组织招标采购时,可参照一般工程招标采购程序并加以调整,主要区别在于招标文件内容和评标定标的方式、方法上。

2. 公共工程政府采购应把握的要点。

(1)要像重视施工招标采购一样,重视勘察设计、监理、质检验收的招标采购,放弃传统的聘请、委托制度,通过市场化的方式选择业主,由勘察设计单位计算核定工程量明细单,力求准确、完整、详细。

(2)要根据采购项目的不同特点,合理界定投标人的准入资质、资格,严格审核把关,把不合格的企业排除在招投标活动之外,坚持推行“量价分离,市场定价,无标底招标,低价中标”的运作模式(即使编制标底,也只能作为公共工程预算的上限,并在招标文件中予以公开)。

(3)要认真组织好现场勘察、图纸技术交底和招标文件答疑会,并做好记录作为招标文件的附件。招标文件还应把资质资格要求、工程量、各种技术参数、工程质量标准等指标硬化,这是低价定标的前提和基础。统一投标报价格式,报价内容可归并为统一量报价、企业管理费(包括风险损益)、利税三大项,以便统一口径和比较定标。

(4)坚持公开招标,加强过程管理和控制、严格质检验收,是保证公共工程质量的关键。尽量做到整体发包,取消计划经济体制下的甲方供材等做法,将风险损益交给投标人。要打破行业垄断和地区封锁,注重对最低报价人的检验,只要理由合理、充分就可评定为中标人并与其签订合同。此外,市场经济是法制经济和信用经济,合同一经签订就必须严格执行,以培养企业的风险意识。

四、结论

对公共工程实施政府采购利国利民,意义重大,应当积极推行。从当前的情况来看,应当创造公平的竞争环境,参照国际通行做法,建立与社会主义市场经济相适应的公共工程定价模式,实现由政府定价向市场定价接轨,变有标底招标采购为无标底招标采购,大力推行无标底招标、低价定标采购的公共工程政府采购运行模式;对拆迁、勘察设计、监理和质检验收等阶段和环节的招标采购进行改革,推进我国公共工程政府采购工作的健康、有序发展。□