

投资主体多元化下之建筑 市场管理——现状与完善

F407.85

①
39-46

杨海山 任宏

(重庆建筑大学管理工程学院 400045)

摘要 在回顾投资体制演变,分析现行建筑市场管理体制的现状、不足及内在原因的基础上,就建立及完善投资主体多元化下的新型建筑市场管理体制进行建设性探讨。

关键词 投资体制, 投资主体多元化, 建筑市场管理

中图分类号 F294

随着社会主义市场经济的纵深发展,中国的投资体制在十多年来的一系列改革后,形成了自己的新格局。其中的一个主要特征就是投资主体逐渐由高度集权的政府单一模式演变为分散的政府、企业、个人、外商等多元模式。如何顺应投资体制变化,在投资主体多元化、投资决策分权化的模式下加强和完善建筑市场的管理,是一个亟待解决的问题。

1 投资主体多元化成为建筑市场的发展趋势

1.1 历史回顾

经济改革前的中国,整个社会最重要的经济权力都集中于政府,举凡企业产品种类及数量,甚至居民的消费产品品种和数量,皆由政府决定。在这种高度集中计划体制下,工程投资自然亦被纳入国民经济统一计划和基本建设投资规模计划之中,由政府集中控制。由于居民收入长期低微,企业的利润甚至折旧基金也都上缴并由政府统一安排使用,故国家之工程建设投资基本来自财政拨款,并采取单一的拨款制方式交给建设单位使用。投资分配按部门分口切块,项目的投资渠道,原材料供应和产品的分配,都以项目隶属关系为转移。

上述这种高度集中的由政府直接组织投资和建设的投资体制,在建国初期工业基础近乎空白、现代基础工业十分薄弱的情况下,对于加快国民经济恢复和进行大规模的经济建设,具有重要的历史作用。随着时日的变迁,传统投资体制逐渐演变为一种僵化的模式,严重束缚了地方及企业的积极性,是造成我国历史上多次发生投资规模膨胀、结构失调、效益低下的根源之一,导致了传统投资体制下必然带来的投资低效益和投资管理低效率的消极后果。显然,对传统投资体制的改革势在必行。以住宅建设为例,由于住宅短缺在八十年代初期已成为一个极为紧迫的问题,而当时的国家财政根本不允许再象昔日一般拨出许多款

收稿日期:1998-07-13

杨海山,男,1972年生,硕士研究生

项来进行大规模住宅投资,所以,政府开始允许各单位自筹资金来解决本单位职工住宅问题。在财权、投资权、经营决策权全面下移之背景下,各企事业单位逐渐成为中国住宅投资的主要力量。据统计,1979年全国城镇住宅投资的90%以上来自中央和地方政府统一财政拨款。到1993年,全国城镇住宅投资中,中央和地方政府投资约占23%,企业和事业单位投资约占60—70%,个人投资则占了7—17%。同时,由于城镇住宅投资体制改革,使单一的国家投资主体向多元化的投资主体发展。中国城镇住宅投资结构发生的变化,显示出两个突出特点:1)国有单位投资占全国城镇住宅投资比例明显下降;2)城镇个人住宅投资的主体地位上升(见图1)。

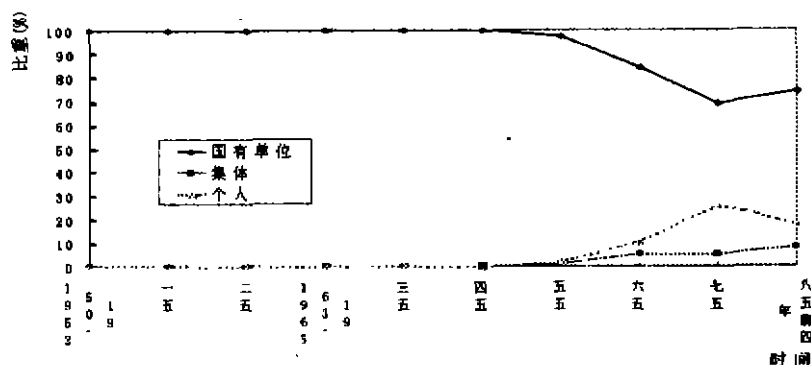


图1 中国城镇住宅投资结构(1950-1994) 单位:占投资总额的%
资料来源:《中国统计年鉴》(1990-1995)

由住宅建设可管窥当前建筑市场投资主体多元化的格局,投资主体已由过去主要是中央政府转变为中央和各级地方政府、国有企业、集体企业、城乡居民、外商等多元投资主体。

1.2 实行投资主体多元化的裨益

首先,由于财政拨款不再是项目建设的主要来源,政府已从过去事无巨细的直接管理中解脱出来,而将主要精力放在一系列关于对全社会固定资产进行宏观管理和调控、协调投资结构及布局以促进投资效益根本好转,培育建筑市场,建立管理体系并使之制度化及相应法制建设等一系列亟待解决之宏观问题上来。其次,市场经济需要多元化的主体。市场主体分散,竞争机制才能充分发挥作用。在充分竞争基础上,市场价格才能趋于合理,这一点,已被理论和实践所证明。投资主体的多元化,对于形成建筑市场竞争机制,有着十分重要的意义。第三,由于投资主体已由单一的政府转向多元的各企事业单位(亦即项目法人负责制下的业主),后者在通过各异之融资方式获得建设资金成为市场主体之同时亦承担了相应责任,有利于进一步完善责权利紧密结合的投资主体微观运行机制,发挥市场在优化配置资源中所起的基础性作用。仍然以住宅投资为例,自1978年实行改革开放的政策以来,在城镇住宅发展上改革住宅投资的方式,依靠社会多方面的资金建设住宅,从而使住宅的投资结构和投资主体都发生了重大变化。投资主体的多元化,扩大了住宅建设的投资,增加了住宅建设量(见图2)。由于打破了政府统一投资的僵化局面,中国城镇住宅投资占GNP的比重迅速提高(见图3)。自改革开放至今,无论是住宅建成的数量还是人均居住面积的增加量,均居于世界首位。住宅投资体制的改革为住宅建设注入了活力。

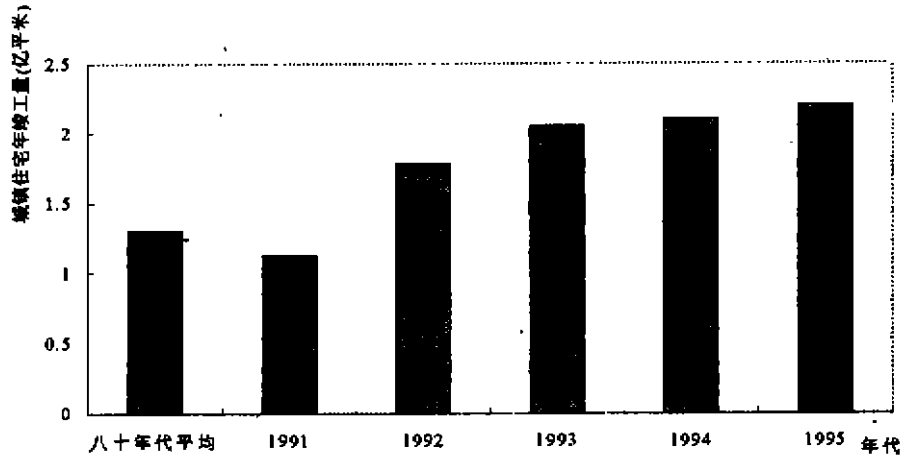


图 2 城镇住宅各年竣工面积比较 (1980—1995)

资料来源:《中国房地产市场年鉴 1996》

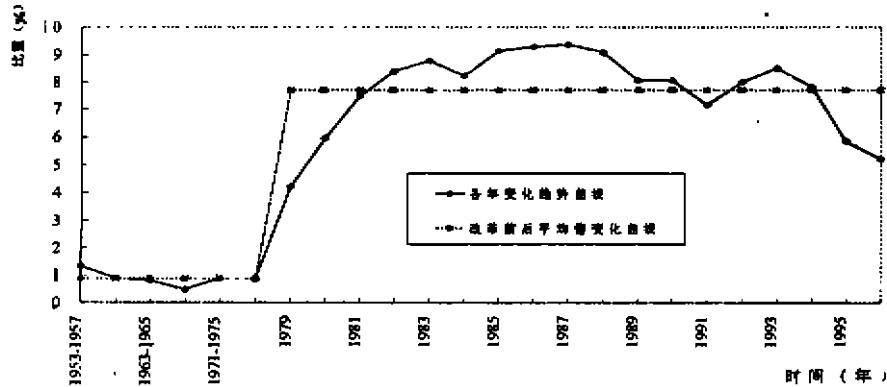


图 3 住宅投资占 GNP 的比重:改革前后对比

资料来源:《中国统计年鉴》(1990—1997)及作者的计算

2 投资主体多元化下之现行建筑市场管理体制

因应建筑市场投资主体多元化的格局,管理层逐步建立了如下几项基本监管制度:

2.1 项目法人责任制

1996年4月国家计委颁发了《关于实行建设项目法人责任制的暂行规定》,要求国有单位经营性基本建设大中型项目必须组建项目法人,实行项目法人负责制;项目法人按照国家有关规定享有充分的自主权,项目法人对建设项目的筹划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值,实行全过程负责。推行项目法人责任制是建立投资主体自我约束机制的重要举措。

2.2 招标投标制

早在1984年全国建筑业改革时,国务院就批准实行招标投标制。在当时,由于计划经济大

环境及尚处雏形中之建筑市场,招投标制只在一定范围内试行。随着十几年经济改革深入发展,招投标制度已在全国普遍实行。管理层按投资性质和限额实行招投标制度,规定凡政府和国有企事业单位投资项目必须实行招投标并纳入有效监督管理。作为一种以招投标的监督管理和提供服务为主要内容的新兴管理形式,建筑工程交易中心已在全国地级以上城市较广泛地建立起来,截止到 1997 年 12 月底,共计 150 家。17 个试点城市均已建立交易中心。建设工程交易中心之建立,使建筑市场变无形为有形,变无序为有序,变隐蔽为公开。据统计,17 个试点城市工程招投标率平均达到 95.08%。归纳起来,交易中心有以下三种功能:

2.2.1 信息提供

通过收集、整理、储存和提供工程招投标,市场主体、材料设备、标准定额、法律法规等信息资料,逐步将交易中心形成信息中心。

2.2.2 统一管理

通过把工程报建、招投标、造价、监理、劳保统筹、合同管理等有关管理部门集中办公,严格履行工程建设程序,统一办理各种审批、登记手续,为业主和承包商提供便利,发挥统一管理的作用。

2.2.3 顾问咨询

通过为业主和承包商提供招标委托、政策咨询、价格咨询、中介服务及评标、议标、开标的场所,逐步使交易中心成为服务中心。由于把大部分工程及市场主体的活动都纳入到市场管理之中,各项工作紧密衔接,各城市建设交易中心基本上皆形成了一个较严密的管理体系,既便利了业主和承包商,同时亦有利于对多元投资主体实施监督和管理。

2.3 建设监理制

在社会主义市场经济下推行监理制度,其目的之一,就是要改变在计划经济体制下工程管理的两元主体结构,建立起工程实施过程中的业主、承包人和监理公司三元主体结构。国家建设部与国家计划委员会于 1995 年 12 月联合印发了《工程建设监理规定》。该规定明确规定国家投资的大、中型工程项目,市政公用工程,成片开发住宅工程项目,外资、外贷、中外合资工程项目等都应实行工程建设监理。在投资主体由中央和地方政府为主向多元化、经营化主体转化的大环境下,实行建设监理制,对于建立社会主义市场经济体制,有效实施项目法人负责制,无疑具有极其重要之作用。

3 现行建筑市场管理体制之不足及其内因分析

尽管上述基本工程建设管理体制已经建立及运行并且取得了相当成效,但在政企分开、投资主体多元化下建立统一开放、竞争有序之建筑市场及高效统一的行业管理体系等关键问题还未得到有效而根本地解决,主要表现在:

3.1 建筑市场之地区封锁及部门垄断等不合理现象尚未得到根治

目前建筑市场之管理由众多主管部门交叉执行。在投资主体多元化市场背景下,虽则项目法人有相对独立的权力,但各项目法人所属的行业及地区主管部门对项目的实际运作都有举足轻重的发言权。这就造成了投资多元化,令出多门的管理多元化,地方保护、部门

分割、行业垄断的混乱局面,建筑行业管理体制不能畅顺运行。

3.2 顺应投资主体多元化的项目法人负责制市场成熟度不够

在社会主义中国,大多数项目法人都是以公有制国营企业为主体,业主仅为代表国家的管理者,并非真正意义上的所有者。形式上多元投资主体虽已形成,但实质上项目法人还是没有完全脱离政府部门的附属地位。投资主体的责、权、利不统一,投资约束机制和投资风险机制还没有真正建立起来。政府和企业的投资分工不明确,政府大量参与竞争性项目的投资,助长了企业、地方争投资、上项目的积极性,极易造成投资率高居不下,“大而全,小而全”和盲目重复建设时有发生,同时亦严重妨碍了企业和政府落实投资的责任。在这种情形下,如何履行投资主体之责任并建立相应具备实际操作性的奖惩机制,如何对分属各行业、各部门的项目法人实行统一市场管理,规范各市场主体行为,是一个亟待解决之问题。

3.3 招投标制之有效运行机制有待完善

目前,按投资性质和限额而实行之招投标制虽已在全国范围内推行,但在具体运作上,尚有以下不足:

3.3.1 项目招标方式中,虽则邀请招标的比例较高,但同时,政府并不提倡的、透明度较低的协商招标的比例与居于第二位的公开招标大致相同。在自1996年10月到1997年3月对我国建筑工程招投标现状问卷调查统计中可体现出来(见表1)。

表1 被调查项目招标方式分布表

招标方式	公开招标	邀请招标	协商议标
百分比	28%	47%	25%

资料来源:刘晓君,建筑工程招投标实践的现状调查与分析,建筑经济,1998,(5)

3.3.2 定标方式中,许多本来是公开招标或邀请招标的工程由于开标后又多次议标,使得招投标各方原本受到约束的不规范行为得以实施,亦使公开招标实际已经演变成透明度很低的议标。从上述同样的问卷调查统计中亦可见(表2)。

表2 定标方式分布表

定标方式	开标后当场定标	开标后10天之 内一次定标	开标后30天之 内一次定标	开标后又多次 议标后定标	其它
百分比	50.8%	15.9%	3.2%	28.6%	1.6%

资料来源:同上。

招投标制实施中发生的问题反映了经济体制改革过程中改革措施的不配套和不平衡。目前看来,招投标实践中面临的最大问题是主体行为的不规范。其根本原因,一是政企分离程度低,企业产权主体模糊和缺位;二是法律体系不健全,市场监督和制约机制力度不够;三是与招投标制配套的中介服务还未形成完善的体系,合格专业人才缺乏。

3.4 建设监理覆盖面不足且多数非项目建设全流程监理

首先澄清一个概念。这里我们所指建设监理,是指监理方作为独立于业主和承包商之外第三方,对工程实施监督管理的社会中介服务机构。国家已经制定了“九五”计划和2010年中长远规划,国民经济以平均8%的速度增长。“九五”期间建设规模累计达13—14万亿元,第十个五年计划以后会更大。但目前监理覆盖面仅占30—40%,而且多偏重施工阶

段质量监督,未达“全过程”、“三控制”的目标。出现这种现象,主要在于投资主体(项目法人)对于项目监理之实际接受度较低。由于计划经济影响及市场主体的不当利益需求,相当一部份业主不愿大权旁落,仍然沿用高度集权下工程建设指挥部模式或自组监理队伍,搞内部监理或由业主下属机构进行监理。如此监理机构与业主行政上的隶属关系,前者几乎成了后者的代言人。另外一种情形就是:虽则业主与社会监理公司签定了监理委托合同,但监理权限及仅限于质量控制,至于投资控制、进度控制和合同管理则通过工程建设指挥部牢牢掌握在业主自己手中。从长远的观点来看,工程建设管理中,以内部监理为主,显然与目前在工程建设领域推行的监理制度,与完善建筑市场的制衡机制相悖,不利于工程建设监理事业的健康发展,监理工程师的公正性亦失去了根基。

3.5 建筑市场法制化建设有待纵深发展

建筑法律、法规体系建设滞后是建筑市场无法可依、管理混乱之一主要原因。有鉴于此,1997年11月,国家颁布了自解放以来建设领域的第一部大法——《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》),使建筑市场的管理第一次拥有法律依据。它不仅规范了政府部门对建筑市场进行监督管理的行为,而且明确了建筑市场主体等当事人的行为规范,在建筑市场法制化建设方向上迈出了重要的一步。但同时也应看到,《建筑法》的实施,并非意味着建筑法规体系建设任务已经完成,而能够覆盖建设活动方方面面,各个环节的法规指定任务仍然相当艰巨和繁重,同时,由于相当一部分建筑法规缺乏实际可操作性,亦增大了执法过程中的难度。

4 投资主体多元化下加强和完善建筑市场管理的建议

4.1 投资主体多元化,市场管理一体化

“十五大”报告中明确指出:“要按照社会主义市场经济要求,转变政府职能,……把综合经济部门改组为宏观调控部门,调整和减少专业经济部门,加强执法监管部门,培育和发展社会中介组织。”投资建设领域作为国民经济的重要领域,有大量宏观、微观的经济活动,需要遵循一些基本原则、规范和程序,涉及一些横向、纵向的经济主体,需要明确各自的法律地位、基本职责和权益,这些都需要依靠立法确定和巩固,从而治理投资领域长期存在的各种弊端,巩固和促进投资建设管理体制的各项改革成果。对建筑市场之管理,首先必须改变多元投资主体的主管部门交叉管理,打破地方保护、部门封锁及行业垄断之混乱局面,实行由建设行政主管部门的统一行业管理,同时严格界定各级投资主体行业主管部门和地方行政主管部门的权限,以避免管理过程中的交叉和重叠,促进法令执行中的畅通,最终建立起与社会主义市场经济发展相适应的宏观管理体制,建立统一开放、竞争有序的建筑市场。需要说明的是,这里所指的一元管理,并非指对投资主体的直接管理,而是指对其行为规范化的管理,是充当规则的维护者及争执的裁决者,培育健康发展的市场,通过市场来引导各投资主体,进行宏观调控。

4.2 进一步加强和完善现行的三大基本建筑市场管理制度

4.2.1 项目法人负责制

欲实现真正意义上的项目法人负责制,首先应加快建立与社会主义市场经济体制相适

应的投资体制,逐步形成有利于控制投资规模膨胀、改善投资结构和提高投资效益的机制。李鹏同志在八届人大二次会议所作的《政府工作报告》中也指出:深化投资体制改革,是保持合理投资规模,优化投资结构和提高投资效益的根本保证……建立投资约束机制,投资主体和提供贷款的银行都必须承担风险责任,健全对投资规模和投资结构的宏观调控,规范投资决策行为,减少投资的盲目性。投资体制的目标模式可概括为:以企业投资为主,由市场调节投资行为,投资主体自主决策、自负盈亏,政府通过间接调控管理投资活动。投资制度改革就是由政府主导型投资制度向民间主导型投资制度转变,亦即企业(包括国有企业和其他各类企业)成为主要的投资主体,具有完善的投融资机制和充分的项目决策自主权,按利润最大化原则和市场法则调节投资运行并独立承担投资风险责任。政府的投资职能则转到宏观管理、间接调控、政策指导和信息服务的职能上。

4.2.2 招投标制

目前应完善和加强作为对多元投资主体进行管理和对建筑市场进行综合治理的新兴管理形式——建设工程交易中心——的功能,赋予其对投资主体执行开标结果的约束力,使招投标的执行具有其真正的内涵;提倡公开招标和邀请招标,严格限制议标,并由公正的、法律上享有权威的评价委员会来主持进行招投标。同时改进管理方式,提高服务质量。

4.2.3 建设监理制

由于在中国的建设项目中,政府工程(公有制占主体的工程)所占比例相当高,而同时对项目法人在工程投资中的约束甚少。为完善建筑市场的均衡机制及保证业主负责制的合理运行,应扩大监理的覆盖面,加强监理的纵深度,同时由专门机构(如招投标管理机构)来择优委托监理。《建筑法》第四章中第三十条规定,国家推行建筑工程监理制度。国务院可以规定实行强制监理的建筑工程范围。监理制度纵深发展应从法律及制度上加以保证和完善,打破各地区、各部门条块分割、行业垄断等局面,形成有利于监理发展的统一市场,方能达到建设监理产业化、社会化、规范化、国际化的要求。

4.3 加快建筑市场管理法例化之步伐

国家已将建筑业定为支柱产业,以此带动一系列相关产业的发展。对不断扩大的建筑市场,现阶段的宏观调控方法多种多样,有经济的、行政的、法律的,有直接调控和间接调控。市场经济的发展要求调控手段及方式的法律化,以保持管理的相对稳定性及连续性,需要法律的维护及规范,以保障其健康运行及迅速发展。建筑法律法规的制定宜适当超前,以发挥法律的规范导向性。当前应建立以《建筑法》为母法的建设工程法律体系,以规范建筑市场及市场主体的行为。当各行业、部门、地方的法规与《建筑法》及其衍生法规相抵触时,应以后者为主。其次,无论是现行抑或拟议中的法律法规都应使之具备可操作性,增加科学定量化而不是仅仅停留在定性规定上,同时协调与国际惯例的关系。最后,应加大执法力度,继续搞好执法监察。

参 考 文 献

- 1 中国社会科学院财贸经济研究所,美国纽约公共管理研究所. 中国城镇住宅制度改革. 北京:经济管理出版社,1996

- 2 刘晓君. 建筑工程招标投标实践的现状调查与分析. 建筑经济, 1998, (5)
- 3 姚兵. 工程建设体制的综合配套改革与管理. 建设监理, 1998, (1)
- 4 中华人民共和国年鉴编辑部. 中华人民共和国年鉴 1997. 中国年鉴社, 1997
- 5 汪良忠, 陈乐天. 投资通论. 上海: 立信会计出版社, 1997
- 6 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴(1990—1997). 北京: 中国统计出版社

The Administration System of Construction Market with Multi – investors——Current Status and Future Improvement

Yang Haishan Ren Hong

(Faculty of Management Engineering, Chongqing Jianzhu University, 400045)

Abstract Based on the retrospection for the progress of the investment system in China and the analysis for current status and problems of the present administration system of construction market in China, the authors make constructive discussion on the improvement of the present administration system of construction market with multi – investors and the gradual establishment of the new administration system in China.

Key Words investment system, multi – investors, administration of construction market

(编辑:陈蓉)