

论公共工程的政府采购行为*

刘铭强

(广州道路运输站场建设管理中心基建部, 广州 510080)

摘要:随着我国的加入世贸组织,全球经济一体化的要求使得我国公共工程纳入政府采购的对象成为必然。本文从工程项目的政府采购行为的特点入手,分析了这一必要性,并从政府的角度提出了一些对策及措施,对今后我国加入WTO的政府采购市场的开放无疑有着一定的积极意义。

关键词:公共工程; 政府采购; 招投标; 加入世贸组织

中图分类号:F294

文献标识码:A

工程是否列入政府采购的对象,一直颇有争议。经过慎重研究,《政府采购法》草案即将把工程纳入政府采购的对象。因为只有将货物、工程以及服务都纳入政府采购对象,才能更好地行使政府采购的职能,积极应对我国加入WTO后政府采购市场开放所带来的挑战。因此,公共工程的政府采购成了新世纪之初建筑行业亟待研究的重大课题。笔者基于公共工程政府采购的特点、现状,分析了工程建设项目纳入政府采购对象的可行性、必要性,最后针对性地提出政府职能转变的一些具体举措。

1 问题综述

1.1 政府采购的定义以及国内外的的发展

所谓政府采购亦称政府统一采购或公共采购,是指各级政府为保证生产社会产品的支出,即:国防、公路、公共建设、教育、医疗保健、国际事务、科学事业等一般行政费用的需要,通过公开招标、公开竞争和财政部门直接向供货商付款的方式,从国内外市场上为财政开支单位购买商品和劳务的行为。政府采购的范围涉及货物、工程与服务三大类别。

政府采购制度首创于英国,距今已有二百多年的历史。1782年,英国成立了文具公用采购局,作为政府办公用具的官方机构,确立了采用公开招标的方式购买物品和服务。之后,政府采购制度以其特有的公平、公开、公正、科学、透明等特点倍受西方发达国家重视,以至于各国政府纷纷效仿,如美国、法国、德国等均有了上百年的发展历史,亚洲的某些国家,如韩国、日本、新加坡也早就建立起完善的政府采购制度。据统计,目前西方发达国家的政府采购在政府预算总支出中约占1/3左右,占国民生产总值(GNP)的10%~20%,其中美国高达20%以上,欧盟成员国占15%以上,日本占10%左右。政府采购制度已成为现代市场经济的国家运用经济和法律手段干预国民经济活动的重要手段。

西方市场经济国家已运用二百多年的政府采购在我国还是新生事物,起步较晚。1996年上海市在借鉴国际经验的基础上率先开展了政府采购的尝试,为我国逐步推行政府采购制度起到了抛砖引玉的作用。随后,政府采购像雨后春笋般地在全国范围内迅速蓬勃展开,呈方兴未艾之势。尽管各地在推行政府采购制度过程中,没有一个统一的管理模式,但各地相互学习借鉴,取长补短,并

* 收稿日期:2002-06-06

作者简介:刘铭强(1968-),男,广东南海人,工程师,主要从事工程管理研究。

结合各自实际相继出台了实施细则和有关制度,相应组建了不同形式的专门机构,履行政府采购职能,在很大程度上迈出了政府采购工作可喜的第一步。目前,我国政府采购工作正由初创阶段向全面推进和完善阶段过渡。

1.2 公共工程政府采购的范围以及特点

公共工程政府采购指各级政府使用财政性资金进行建筑安装工程、室内装饰工程及公共基础设施工程的总承包、勘察、设计、设备供应等,说到底是政府购买商品对生产对象进行加工以满足公共服务需求的过程。公共工程建设项目具有以下特点:

1) 与其它工程项目相比,具有资金来源的财政性和项目性质的公共性,公共工程的资金来源一般是各级政府财政资金或政府担保资金,投入的目的是为企业和私人活动领域(西方统称私人领域)提供非营利性服务,具有明显的公共性。

2) 与其它政府采购项目相比,具有采购周期的长期性和采购内容的多样性。采购项目投资额大,少则几万元,多则上亿元,最短时间也在一个月以上,并且一般都兼容了货物与服务采购,包括了所需材料、设备、物资的采购,也包括了勘察、设计、监理等服务项目的采购。

1.3 当前公共工程政府采购的现状和存在的问题

1) 公共工程的市场公开化程度低。这主要表现在两个方面:一是行业垄断,市政、水利、环保、交通、世界银行贷款项目等工程项目市场,各主管部门都有自己的专业公司,由此按行业划分,各自为政,不愿相互开放;二是区域封锁,被迫进入市场进行招投标的项目,由于信息公开程度的限制,在相对的地域范围内,符合资质条件有资格参与竞争的企业非常有限,外来企业往往被以不利于后续保养、不了解资信状况等理由拒之门外。

2) 资金浪费严重,职务犯罪现象屡见不鲜。有的部门打着公共工程的招牌,争预算,要项目,交由所属的专业公司承建,搞权钱交易,以各种招数垄断工程任务,公共工程成了被瓜分的热点对象,这些都在一定程度上滋生了腐败。

3) 采购主体不明确。目前,我国政府工程建设尚有浓厚的计划投资体制色彩,缺乏市场运行机制,对政府而言只可谓投资而谈不上采购。现行投资体制是主管部门申请立项,计委管计划,财政管资金,计委或建委管发包,业主单位负责现场管理,致使公共工程政府采购无具体人格化的代表。政府采购的主体应是国家,这些部门又都代表国家,这类类似于改革前国有企业与国家的关系,主体不明,责、权、利不分。

4) 工程定价与市场经济不相适应。我国的建设工程定价一直以政府指定定额为计价依据,以量价合一为计价模式编制标底,投标人谁接近标底谁就中标,这实质是一种不合理的猜谜式定价。所有的项目都按照统一的定额标准来计算后确定“谜底”,而所谓的竞争只是猜谜式地由大家各自估算,看谁能在估价时估算得更接近标底,实际上标底很容易泄漏。有的地方为了淡化标底,将投标价中最高或最低的去掉,以平均报价作为标底,或以平均报价的一半加定额预算的一半构成组合标底,能否中标,取决于运气好坏。这种定价方式,不能体现市场经济条件下招投标的竞争定价原则,不利于企业个体成本的发挥,也浪费了许多财政资金。

2 公共工程建设项目纳入政府采购对象的必要性

2.1 是强化财政管理,节约财政资源的重要手段

建立政府采购制度,将公共工程纳入政府采购的对象,有利于提高财政支出效率。引进竞争机制,以公开招标的形式进行政府采购,通过国内(以后还将加上国外)建筑企业的公开竞争,达到降低采购成本、获得优质高效的工程项目的目的。国际经验表明,通过竞争采购,其资金的节约幅度通常在10%以上。此外,建立政府采购制度,可以使财政的监督管理职能由过去的资金分配环节延续到资金的使用环节上,从而对整个财政分配过程进行有效地监督和管理。

2.2 是加强政府系统廉政建设的需要

现在的有形建筑市场在反腐倡廉上是取得了一些进步,但毕竟存在着自己监督自己的嫌疑,政府采购部门介入建设工程项目的采购,恰好能形成一种制衡机制,更有利于有形建筑市场的发展,防止暗箱操作;政府采购部门的介入不是与建设部门分权力,而是在分工上更为精细。此外,工程建设项目纳入政府采购对象也有助于规范我国建筑市场,这些都可以在一定程度上杜绝腐败的产生。

2.3 入世后与国际接轨的迫切需要

当前,我国政府采购事业迅猛发展、方兴未艾,加入世贸组织后,我们还将面对向世贸组织成员国对等开放政府采购这一巨大市场的机遇和挑战。政府采购的项目分为货物、工程、服务三大类,就其所占份额而言,工程类项目的份额远大于其他两类。因此,抓好建设工程项目的政府采购的意义十分重大,虽然开放这一市场将不可避免地冲击我国的建筑产业,但机遇与挑战同时并存,开放的同时也为我国的建筑产品开拓了广阔的国际市场,实力雄厚的建筑企业更容易参与国际建筑市场的竞争。

3 对策与措施

既然公共工程纳入政府采购已迫在眉睫,备受社会各界的重视与关注,因此,现阶段如何推行工程项目的政府采购就显得势在必行。下面就针对政府职能转变提出几项合理化建议,旨在让建设工程项目的政府采购既有好的开端,又朝着正确的方向良性发展,为最终开放这一市场、加入WTO的政府采购协议打下坚实的基础。

3.1 尽快建立统一规范的公共工程项目政府采购法律制度

鉴于政府采购对政府形象以及国民经济的重大影响,按照依法行政的原则,我国已初步拟订了政府采购法草案以及相应的配套法规。工程建设项目在政府采购法草案中仅仅是刚刚纳入政府采购的对象范围内,对此的详细规定还未在草案中给以明确界定,各地还没有拟定实施细则。相比于一般的政府采购法律制度,建设工程项目的政府采购制度有其自身的特点。有关的政策性条款,要从国情出发,结合国际惯例来确定;有关的技术性条款,应以可操作性为前提;对政府采购行为的规范与管理,要有利于财政在此项工作中主导地位的形成。总之,要建立具有中国特色的公共工程的政府采购法律制度。

3.2 理顺机构、界定职能

采购主体不明确,责权利不分一直是推行公共工程政府采购的难点。因此,政府各职能部门要职责明确,分工合理,共同推进。具体来说应为:

1) 财政部门负责建设资金管理、分期支付资金和工程决算审计确认;对政府采购方式、采购程序、采购合同、现场管理进行监督;对建设、施工单位违反政府采购法规的行为依法进行处理。

2) 建设行政主管部门负责建设项目审查;负责确认建筑工程勘察、设计、施工、监理等单位资质;负责建筑工程质量监督、检查和有关项目的质量等级评定;负责有关项目的综合验收工作;负责建筑工程档案的审核归档等。

3) 工商、公安、消防等部门按照各自分工,协调做好工程政府采购的监督管理工作。

3.3 完善我国现行的工程预算与造价管理体系

为了适应建立公共财政框架的需要,财政部门正在积极推进预算管理改革工作,包括改革预算编制方法,实行部门预算;建立国库单一帐户,推行政府采购制度。在开展政府采购工作中突破传统的预算编制方法和资金拨付方式,为细化预算编制和进行国库集中支付改革找到了突破口,成为推动我国整体预算管理水平上一个新台阶的重要途径。

招投标是政府采购的主要方式,招投标的核心是价格竞争。我国目前工程招投标价格的确定一般以国家制定的统一概算定额为依据或参照依据。这在很大程度上,影响了投标人个体成本作

用的发挥,导致一些投标人在投标时不是按自己企业的实际经营及管理水平报价,而是偷、透标底。《建筑法》、《招标投标法》以及《价格法》都不禁止工程造价改革试点,都没有规定工程招标中必须编制标底。实行工程量清单招标,企业自主报价,合理低价者中标,能促使企业作为自负盈亏的社会主义商品生产者和经营者靠自己的真正本领在市场上竞争。这是建筑业改革经济体制和管理体制的内在要求,也是国际惯例的通行做法。招标投标和竞争定价给企业带来的外部压力,能促使企业革新改造,注重技术进步,提高管理水平和适应市场经济生存的能力。

3.4 正确认识招投标制,真正落实政府采购

政府采购有以下八种方式:国际招标采购方式和招标采购要求、单一来源采购、询价采购、选择性招标采购、两阶段招标采购、谈判采购、征求建议采购和竞争性招标采购。招投标是政府采购方式中最主要的、运用最多的采购方式之一,以至人们在观念上已经把招标与政府采购混为一体。但招标与政府采购制度仍有很大区别,概括起来有以下三个方面:

1) 招投标制是一种按规定程序购买商品、服务或工程的交易方式;政府采购制度是一种规范政府采购行为并对采购过程进行管理的一种控制系统。

2) 政府采购制度所规范的是政府部门用于自身消费的采购和政府投资用于公用设施、公共事业的采购。在西方国家,以上部分被划为公共市场的范围。招标制在任何国家都不对使用主体和适用范围进行特别限定,无论是政府自身消费还是民间的各种采购,都可以运用这种方式。

3) 政府采购制度的运行过程与招标不同。招标程序的起点是发布招标公告,通过投标、评标和中标,以授予合同标志着招标过程的结束。而政府采购制度从管理采购计划开始,通过采购预算(计划)的编制审批,采购方式的确定和采购程序的操作,签署合同,履行合同,最终以采购结果的统计评估标志着采购过程的结束。因此,政府采购制度所涉及的范围更广,管理的环节更多,要求也就更高。

公共工程实行招投标,虽然在《招标投标法》中已有了明确的规定,实际工作中相当一部分公共工程也已经实行了招投标,但这并不等于已经实行了政府采购,不能以公共工程已经实行了招投标为借口,规避政府采购。

3.5 逐渐开放我国工程建设项目的政府采购市场

《政府采购协议》(简称GPA)作为世贸组织中的单项协议,是一个自愿签订的协议,即只限于接受本协议的国家。世贸组织成员中,只有少数成员接受了GPA。由于我国是发展中国家,政府采购市场的份额相当巨大,因此,在这次入世谈判中,虽然有不少国家要求我国同时加入GPA,但我国政府并没有承诺加入。显然,我们暂不加入GPA,对于保护我国民族产业的发展,特别是在刚刚跨入世贸组织大门之初,保留政府采购暂不对外开放,对于缓解国外产品对民族产业的冲击,具有十分重要的作用。

不过我们应当看到,最终开放这一市场,甚至是工程建设项目的政府采购市场将是大势所趋。但是市场的开放要讲究渐进性和次序性,以保护本国的建筑业的发展,尤其是中小型建筑企业。

我国目前建筑施工企业的产业集中度,与国外发达国家相比差距甚大。因此,技术装备先进、实力雄厚的建筑施工企业在全国范围内是少之又少,大多数的都是中小型施工企业,在激烈的国际竞争中根本无法与国外大公司在资金、技术方面抗衡,开放工程建设政府采购市场对于他们而言是极为不利的。因此,为保护这些弱小企业的发展,建议分阶段有步骤地开放政府采购市场。可分为以下三步走:

1) 准备阶段。主要进行地方和中央级的政府采购试点,并逐步在全国推广,建立健全完善的工程项目政府采购管理机制,积极参与亚太经合组织及世贸组织中有关政府采购的谈判及活动。

2) 部分开放阶段。根据国内生产总值的增长、与工程政府采购关联度大的产业的发展状况、其他国家和地区对我国开放政府采购市场的承诺以及带来的好处,部分开放政府采购市场。

3) 完全开放阶段。在认真总结部分开放政府采购市场的基础上,进一步扩大政府采购产品和

服务的范围,直至扩大到全部市场,完全达到亚太经济合作组织对等开放政府采购市场的要求,并逐步符合世界贸易组织的 GPA 的规定。在此阶段,根据我国建筑业的竞争力状况,定期公布政府部门工程项目采购清单,完善工程项目政府采购法,并将政府采购方式逐渐过渡到以竞争招标采购为主。

4 结论

总之,公共工程纳入政府采购的范畴之内并逐步开放这一市场是经济全球化的必然。工程项目的政府采购对于节约国家财政资源、加强政府廉政系统的建设无疑有着不可替代的积极作用。目前,政府的迫切需要是针对自身职能的转变,建立有中国特色的公共工程政府采购制度,为尽快加入世界贸易组织的政府采购协议奠定坚实的基础。

参考文献:

- [1] 陈忠生.公共工程政府采购的现状及对策[EB/OL].政府采购网, www.zfcg.net.cn.
- [2] 齐峰,徐冬玲.政府采购积极应对 WTO[EB/OL].政府采购网, www.zfcg.net.cn.
- [3] 马乃云.浅谈政府采购制度及在我国实行的必要性[J].商业研究,1999,(4):55-56.
- [4] 何静.政府采购正向我们走来[J].能源基地建设,1999,(4):42-43.
- [6] 中华人民共和国财政部.政府采购招标投标管理暂行办法[J].江西审计与财务,1999,(8).

On Government Purchasing Behavior to Public Construction Project

LIU Ming - qiang

(Construction Management Center of Guangzhou Road Transportation Station, Guangzhou 510080, China)

Abstract: With China's joining the WTO, the demands for globalization of economy make it necessary to bring public construction projects into government purchasing domain. In this paper, starting with the features of government purchasing for the project, its necessity is analyzed and some countermeasures are put forward from the government position. It is meaningful undoubtedly for China to join WTO and open the government purchasing market.

Keywords: public construction project; government purchasing; bidding system; joining the WTO