

·建设管理与房地产·

文章编号:1006-7329(2002)04-0060-04

当前我国建筑市场存在的问题及对策

廖奇云¹, 齐鸿涛²

(1.重庆大学 建设管理与房地产学院,重庆 400045;2.北京中关村开发建设股份有限公司,北京 100080)

摘要:近几年来,我国建筑市场秩序存在不同程度的混乱和不规范行为,不仅危害工程质量和安全,导致投资效益低下,而且腐蚀了干部队伍,败坏了社会风气,因此,必须进一步整顿和规范建筑市场。本文根据当前我国建筑市场的实际,分析指出存在的主要问题包括:招投标违规、承包活动违法违规、建设单位行为不规范、地方垄断和封锁,问题涉及到建设市场各行为主体和政府有关职能部门,并从工程建设程序、法制建设、建设项目各环节监督执法、建设市场主体的监督管理等方面全面阐述了整顿和规范建筑市场的对策。

关键词:建筑市场;整顿;规范

中图分类号:C931.2

文献标识码:A

我国经济已经历了一个持续高速发展时期,随着国家“十五”计划纲要中的加强基础设施建设、城镇化建设、强化环境保护与治理等战略和规划的实施,以及我国加入WTO后带来的机遇,必将对我国经济建设起到进一步的推动作用,各种土木工程项目建设稳步增加。近年来,尤其是98年以来,我国相继颁布了《建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《招标投标法》等法律法规,全国各地也相应地制订了各种工程建设法规,对于规范我国建筑市场起到举足轻重的作用。总体来看,工程质量稳步上升,安全事故逐年下降,建筑市场逐步走向依法管理的轨道,但是建筑市场不规范的现象仍然存在。

1 建筑市场不规范的现象

1.1 招投标违法违规

即建设项目应招标而未招标、应公开招标而未公开招标、招投标文件弄虚作假、评标弄虚作假、未严格执行招投标程序、招投标流于形式等。据建设部监察部检查,大量的工程招投标不规范,存在以下问题:

1) 发布范围和时间均不符合法规,有些工程只在市场交易中心发布,个别从发布信息到报名截止时间仅有半天时间。

2) 评标委员会组成不符合规定,如招标人员也当评委,有的评委会基本上都是本系统人员。

3) 有的工程未编制评标文件,存在暗箱操作现象。

4) 给投标单位编制标书的时间过短,搞突然“袭击”,无准备的投标单位往往措手不及。

5) 开标前临时调整评标条件。

包括不合理压价,一些招标文件要求投标单位中标后总价还要大幅度下浮,部分工程招投标

* 收稿日期:2002-04-12

作者简介:廖奇云(1966-),男,贵州铜仁人,讲师,博士生,主要从事项目管理与教学研究。

的是基础工程,中标的却是整个工程。

1.2 承包活动违法违规

即勘察设计单位、施工单位违法分包和转包,监理单位转让监理业务,勘察设计单位、施工单位、监理单位无证或越级承接工程业务,在工程建设中不执行工程建设强制性标准。

1.3 建设单位不履行法定建设程序

包括不报建、不依法办理施工图设计文件审查、不依法办理施工许可和安全监督、不依法办理质量监督手续、不依法提供招投标书面报告、不依法办理竣工验收备案等。

1.4 设置建筑市场障碍,搞地方垄断和封锁

具体表现在:

- 1) 限定经营、购买和使用本地产品;限定本地企业、指定企业或个人提供的服务。
- 2) 在本行政区域边界设置关卡,阻碍外地产品进入。
- 3) 包括限定本地产品和服务、阻碍外地进入、限制和排斥外地产品和服务等,行为主体通常为某些政府职能部门,在某些垄断行业表现得尤为突出。

- 4) 通过设定歧视性资质要求、评审标准或不依法发布信息等方式限制或排斥外地企业、其他经济组织和个人参加本地的招投标活动。

地方封锁和垄断将妨碍建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系,损害公平竞争环境。

建筑市场秩序的混乱,不仅严重危害工程质量和安全生产,影响投资效益,而且腐蚀了干部队伍,败坏了社会风气,因此必须规范和整顿建筑市场。

2 整顿和规范建筑市场的对策

2.1 严格执行法定建设程序,严肃依法查处违反法定建设程序的行为

- 1) 认真落实项目法人责任制,明确建设单位(即项目法人)为项目的第一责任人。在工程建设中,建设单位与其他参建各方均为合同关系,处于核心地位,从管理上看,工程建设行为主体的选择直接影响工程的质量、进度和投资,建设单位是否严格执行法定建设程序,将影响项目的质量和安全,不仅关系到参建各方的利益,而且还影响公众利益。为了加强对国家投资的重大建设项目的管理,保证工程质量和控制投资,国家计委最近出台了《重大建设项目违规问题举报办法》,负责和参与的各方包括管理部门、金融机构、项目法人、勘察设计、施工、监理、材料设备供应商、招投标中介机构等单位和个人均可以被举报,应当说这是整顿和规范建筑市场的重大举措。

监理单位发现所监理的工程项目违反建设程序时,应及时向建设单位反映;对建设单位或承包单位拒不改正者应向建设行政主管部门报告,由其责令整改,并依法给予违法单位行政处罚。

- 2) 依法办理建设手续。严格执行法定的建设程序,严格执行项目法人责任制、招投标制、工程监理制。

- 3) 加强工程合同管理。建设单位不得迫使勘察、设计、施工、监理单位以低于成本价的价格竞标,不得违反国家关于勘察、设计、监理的取费标准的规定。

- 4) 严格执行设计文件审查制度。未经审查批准的施工图设计文件,一律不得使用。经审查发现的问题由建设行政主管部门依法责令设计单位修改,凡未修改或经修改后仍不合格的。不得交付使用;对于施工图未经审查或审查不合格而擅自施工的,须责令建设单位整改,并依法追究法律责任。

- 5) 严格执行施工许可和工程竣工验收备案制度。把好工程开工和交付使用两道关口,除按照国务院规定的权限和程序应批准开工报告的工程外,所有工程均必须依法实施施工许可管理。对于违反有关法律法规的规定,不实行招投标或公开招标、不报送施工图设计文件审查、不办理质量监督、不依法委托监理的工程,建设行政主管部门不得颁发施工许可证。严格执行工程竣工验收

收备案制度,凡有违反国家有关规定的,要依法责令停止使用,重新组织竣工验收。对于违反施工许可和竣工验收备案规定的行为,必须依照《建设工程质量管理条例》进行处罚。

2.2 严格市场准入和清除制度

1) 重新核定企业资质。按照新的资质等级标准和宏观调控要求,对建筑企业和勘察设计单位资质重新核定,形成施工总包、专业承包和劳务分包三大序列的行业组织结构。

2) 实行严格的动态管理和清出制度。所有的勘察、设计、施工、监理等单位,凡有建筑市场违法行为的,包括串通投标、以行贿等不正当手段谋取中标、转包、挂靠、违法分包、未取得施工许可证擅自施工以及违反工程建设强制性标准,发生重大工程质量安全事故,或隐瞒、谎报工程质量安全事故等行为,在年检中按不合格处理,并重新核定资质;情节严重的要依法吊销资质证书,清出建筑市场。

3) 开展装饰装修专项治理活动。依法将建筑装饰装修的设计、施工单位全部纳入资质管理,严禁使用不符合质量标准的装饰装修材料,并组织建筑装饰特别是住宅装修市场的大检查。

4) 完善薄弱地区建筑市场的监督管理。将三峡库区、城乡结合部、开发区以及县以下地区包括村庄和集镇农民三层及以上住宅及其它工程纳入建设管理,针对突出的问题,开展专项整治活动。

5) 实行项目总监理工程师、监理工程师、建筑师、结构工程师和项目经理考试认定制度,实行质量监督工程师执业资格考试认定制度。鉴于目前建筑市场不规范,考试应由国家建设部组织,而不应由地方组织,否则标准不统一,很难避免考试流于形式,不利于建筑市场的开放,导致垄断,并可能滋生腐败。如某城市规定在该市从事监理工作,总监理工程师在通过国家监理执业考试后还必须通过该市所谓的总监培训和考试,该市建设行政主管部门委托监理协会实施,培训教师只有几个退休人员,除个别外,其余均不具备教师资格,上课不规范,考试试题不严谨,考试透明度低,实质上不仅未能起到考试的作用,而且从某种意义上讲,有人为设置障碍,搞地方封锁之嫌。

2.3 加强对招投标活动和工程实施过程的监督执法

1) 组织开展《招投标法》贯彻执行情况大检查。

2) 严格执行邀请招标和直接发包,按规定报批。

3) 推行招标代理机构的资格认定和动态管理,对于委托招标代理的工程项目,一旦发现有规避招标或弄虚作假的行为,除追究招标人的责任外,还要依法追究招标代理机构的责任。

4) 实行招标投标情况书面报告制度。凡是依法必须进行勘察、设计、施工、监理招标的各类工程项目,招标人要在法定时限内向建设行政主管部门和其他有关部门提交工程招标投标情况的书面报告。行政主管部门接到报告后,应对招投标活动的合法性进行严格审查。未在法定时间内提交招标投标情况的书面报告或招投标活动有违法行为的,不得颁发施工许可证。

5) 实行合同备案制度。所有的勘察、设计、施工单位、监理单位与建设单位签订合同,勘察、设计、施工总包单位与分包签订分包合同后,在规定工作日内将合同上报建设行政主管部门。

6) 全面推行科学的招标评标方法。重点推进工程量清单招标和无标底招标,完善评标公示制、专家轮换制。

7) 研究制定建立工程风险管理制度的方案、重点研究建立工程投标担保、承包商履约担保和业主支付担保,组织试点,摸索经验,逐步推行。

8) 认真贯彻国务院颁发的《关于禁止在市场经济活动中实行地区封锁的规定》,彻底清理并废除各种带有地方保护和行业垄断内容的规定,严禁设置市场障碍,违法限制或排斥本地区、本系统以外的勘察、设计、施工、监理单位参加工程投标。有形建筑市场必须与政府部门脱钩,实行人员、职能分离,不能与政府部门及其所属机构搞“一套班子、两块牌子”,建立和完善全国统一、公平竞争、规范有序的市场体系。

2.4 加强法制建设和执法检查

1) 加强建筑市场执法队伍建设,配备和提供必要的设备和经费,进行执法人员的业务培训和廉政教育,健全和完善规章制度,从根本上提高队伍素质和执法水平。去年底在全国建筑市场检查中曾出现一些不正常现象:抽检工程项目不具备典型性,检查项目往往规模小,地点相对偏僻,某些项目花钱买“不检查”;到了年关,一些地方建设行政主管部门常常热衷于“全面检查”工程,借机敛财,造成极坏的影响,究其原因即权利滋生腐败,因此除了完善制度外,各级行政主管部门及其工作人员必须提高执法人员素质是十分必要的。

2) 建立上级建设行政主管部门对下级建设行政主管部门的执法监督机制,即出现执法不力或执法不当时,应督促整改,如整改不力,则对当事人进行处罚,直至追究刑事责任。

3) 整顿规范建筑市场与惩治腐败相结合。继续开展建设工程执法检查,建立健全投诉、举报的受理和查处制度,从建设的各阶段尤其是招投标和施工阶段加强对执法部门行为的监督,加大大案要案的查处力度。

4) 加强施工安全的监督和检查。建立健全安全生产责任制度,指导和督促施工企业加强安全生产管理。实行特大安全事故行政责任追究,将审批的权利和责任挂钩,对工作失职、渎职者必须追究责任。

5) 建立查处建筑市场违法违规行为月报制度。建设行政主管部门应按月及时查处招标投标、承包活动违法违规行为和未履行法定建设程序、不执行强制性标准的情况,掌握动态资料,及时采取措施。

2.5 运用计算机和网络技术,加强对工程建设和建筑市场主体的监督管理

以各区县有形建筑市场计算机管理系统为基础,进一步完善与“中国工程建设和建筑业信息网”联网,为建筑市场各主体提供信息服务,并将所有的勘察、设计、施工、监理、招标代理单位以及有关注册人员的施工企业项目经理的名录和基本情况,经批准的新开工项目(包括承担该项目的勘察、设计、施工、监理、招标代理单位以及分包单位等基本情况)全部上网,并在网上公布各类违法违规单位和人员的处罚通告,使之成为政府监管建筑市场和工程质量安全重要工具。

2.6 加强建筑市场整顿的力度

从目前建筑市场的违法违规情况看,整顿和规范建筑市场秩序是一项长期而艰巨的任务,必须进一步加强整改的力度。一方面,应充分发挥广大群众,对各种违法违规行为进行检举,一经查实,立即进行处理;另一方面,应当实行责任考核制,将整顿和规范建筑市场秩序工作作为衡量领导干部工作实绩和年度考核的一项重要内容,对工作成绩突出的,应公开表彰;对长期不能扭转建筑市场混乱秩序的领导干部和有关责任人,要撤消职务、追究责任、严肃查处。此外,为了给违法违规行为和相关责任人以巨大的威慑,对于情节严重者,予以上网公布,同时此举也将对建筑市场产生潜在的威慑和警示。

参考文献:

- [1] 建设部.关于进一步整顿和规范建筑市场秩序的意见[Z].2001.
- [2] 部建人.加入WTO后我国建筑业的思考[J].重庆建筑大学学报,2002,24(3):69-73.

dumping holds a vital status. It should be considered fully that the positive connection exists between the anti-dumping and the fairness of accounting measurement and it is very important to anti-dumping. The fairness in accounting measurement is the extending of fair trade of WTO. However, the difference between the standards of China's accounting and international accounting to certain extent does exist. In this paper, the fairness in accounting measurement in view of identification, transparency, international coordination and objective justice are expounded. It is concluded that in the process of anti-dumping, the identification of fairness in accounting measurement rests with present value and historic cost of market economy. The transparency is the premise of fairness in accounting measurement. The necessary and possibility exist in international coordination, The objective market condition in setting up the fairness in accounting measurement should be taken into account and the unity, different arrangement, utility and reliability be embodied.

Keywords: anti-dumping; accounting measurement; fairness

(上接第 63 页)

Problems in China's Building Market and Their Countermeasures

LIAO Qi-yun¹, QI Hong-tao²

(1. Faculty of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 2. Beijing Zhongguancun Science and Technology Development Corporation, Beijing 100083, China)

Abstract: There is chaos existed in the building market systems to some degrees in recent years, which has not only endangered the engineering quality and safety, but also has caused lower investment benefit as well as corrupted cadres and social vogue. So it is necessary to further rectify the building market. In this paper, the main existing problems including breaching the principle of bidding, contracting, rules of owners, monopolization and blockage, involving main bodies and government branches are analyzed. Then corresponding solutions in domestic building market from the standings of construction procedure, legal system, law execution supervision and management of main bodies are pointed out.

Keywords: building market; rectification