

完善招标投标制,提高铁路建设水平

铁道部经济规划研究院 李文

1984年底,国家计委、建设部在总结试点经验的基础上颁发了《建设工程招标投标暂行规定》,开始在基建领域推行工程招标承包制。这项改革措施的出台,改变了长期以来单纯用行政手段,按隶属关系指定勘察设计、施工单位的老办法。将建设领域经济活动的运行机制和管理程序引向发展商品经济的轨道。“七五”期间,随着铁路经济体制改革的深入,在铁路建设领域也积极推行了招标投标经济承包责任制,几年的实践已取得了显著效果。但是应该承认改革的阻力还很大,问题还很多。需要认真总结经验,使招标承包制的内容不断得到充实,形式逐步得以完善。

一、招标承包制给铁路基建领域带来了重大变化

在铁路基建管理体制改革的进程中推行招标承包制以来,铁路建设领域已发生了很大变化,实现了三个转变,即由依靠行政指令性计划分配任务,转变为依靠竞争承揽任务,由生产型转变为效益型;由只承担路内工程转变到立足铁路面向社会,广泛涉足各种工程建设领域。目前,铁路建设领域已逐步适应商品经济发展的新要求。

1、人们的观念发生了根本性的变革。

在过去高度集中的计划经济体制下,铁路建设领域的企事业单位属于部建设主管单位管辖,是行政机关的依附物,习惯于由行政部门下达指令性计划,分配任务。随着招标承包制的实施,建筑业逐步引入了市场机制,客观上要求人们改变传统观念的束缚,加快改革的步伐。几年来,企业已由过去面向行政首长、主管单位,转而面向强大的市场,靠竞争取胜。在管理体制上,实行政企分开,打破地区、部门的分割,废除封锁保护政策,为企业公平竞争创造了良好环境。同时建立了生产要素市场,使之与开放的建筑市场相适应。在用工制度方面,也正在进行改革,以求提高职工队伍的专业技术水平。

2、招标承包制迫使企业改变经营机制。

实行招标承包制后,企业的经营水平与其经济效益高低直接挂勾,竞争的压力迫使企业改变内部的经营管理机制,变简单的生产型为生产经营型,取得了较好的效果。还自觉拓宽经营范围,积极参与社会竞争。“七五”期间铁路施工企业改革了内部组织结构,采取了层层承包办法,层层落实承包经营责任制,并普遍推广了鲁布革工程管理经验,实行“项目法”施工,从而优化了施工方案,优选了施工队伍,加强了施工组织。勘测设计单位实行了技术经济责任制,试行限额设计,开展方案竞赛。因此铁路设计和施工企业不仅较好地完成了铁路建设任务,提高了经济效益,改进了工程质量,还承担了大量的高速公路、机场、水利、房建、码

头和桥梁隧道等工程项目,赢得了良好的社会信誉。从而大大增强了企业自我积累,自我发展的能力。

3、招标承包制促进了企业经营管理水平的提高。

实行招标承包制,极大地激发了人们的创造热情,使潜在的生产力得以释放。在完成建设任务上,体现为缩短了工期,提高了工程质量,节约了大量投资。“七五”期间对于新开工的铁路工程项目都实行了招(议)标,工程标价一般均较概算低3—5%,有的降低幅度更大。企业的劳动生产率更是呈现持续上升势头,如铁路施工企业全员劳动生产率已由1985年的7376元/人提高到1990年的13637元/人。

二、存在问题及原因分析

招标承包制有力地促进了铁路基建管理体制的改革,活跃了铁路建筑市场,给施工企业的发展带来了生机和活力,其方向无疑是正确的。但是从近几年的实践来看,这项改革措施的推进还困难重重,推行的面不大,仅限于铁路工程施工阶段。尤其是近一、两年,随着这项改革制度的推广和深化,新旧体制摩擦所产生的矛盾日益尖锐。今后面临的困难还将更加严峻。主要反应在,最近几年铁路建筑施工企业的经济效益一直呈相对下降的势头。这一状况与实行招标承包制有直接关系,一方面是因为招标过程中,不切实际的无限度压价和压缩工期,工程完工后大量拖欠工程价款,施工企业负担加重,致使经济效益出现大滑坡;另一方面是部属施工企业任务严重不足,施工队伍出现较大窝工,由于资金短缺,有些项目被迫中途放缓建设进度。同时,征地拆迁困难,电力供应不足,国拨平价材料有缺口,设计方案多变、不定等因素也严重影响工程进度,进而影响运输能力的增加。

造成招标承包制难以为继的原因是多方面的,概括起来主要在以下几个方面:

1、管理不力,法规不健全。

铁路招标投标工作尽管专门设有管理机构负责,但因法规制度不完善,职责不明确,这项工作还没有纳入正常轨道。一是国家主管部门制定的招投标办法已不适应现实的需要,而目前又没有针对建筑市场不断变化的统一的指导性文件。各地各行业主管部门制定的办法也都有些局限性,在招投标工作中难免存在各行其事的现象。二是缺少一个有权威性的,可信赖的招投标管理机构来协调仲裁招投标过程中发生的纠纷。三是由于目前法规不健全,执法不严,在招投标中无法可依,营私舞弊现象时有发生。由于实行部门保护主义,滋生了许多不正之风,如资格审查不严,标价中侵占了投标单位的正当权益,名义上是招标,实际上是分配的做法。使招标工作缺乏公平性,削弱了竞争机制的作用。

2、市场机制不完善,企业利益得不到保障。

由于没有形成统一完善的建筑市场,在近几年基建规模压缩,建设项目减少,建设资金短缺的情况下,建筑队伍的发展却异常迅猛,造成建筑市场供求过于悬殊。从1980年到1990年,全国建筑施工企业职工由1022万人增加到2461万人,增长了140%,其中铁路建筑施工企业职工由1980年的44.5万人增加到1990年的57万人,增长了28%。建筑队伍发展的宏观失控,给建筑施工企业进行合理竞争带来很大障碍。在招标单位脱离客观实际一再

压低标价,缩短工期的情况下,企业为了使队伍不闲置,宁可亏损也要投标。长此以往势必严重削弱企业发展后劲,招标投标制也将失去原有意义。

3、改革措施不配套,缺少开展平等竞争的良好环境。

由于一种全新的、适应商品经济发展的基建管理体制尚未形成,生产要素市场不完善,企业面临的形势将更加严峻,必须在竞争中负重爬坡。企业一方面要面对开放的建筑市场,另一方面却背靠着封闭的生产要素市场,企业的竞争战略在这种互相矛盾的体制下无法实现。如果政企不分,地方和部门保护主义将始终阻碍招标承包制的推进。由于社会保险制度不完善,统一的社会保障体系还没有形成,企业要承担全部退休人员的劳保支出,负担将越来越重,在这种情况下开展招标,只会使国营大中型企业的竞争力越来越降低。

三、完善和推进招标投标制的几点建议

招标投标制是计划经济与市场调节相结合在投资建设领域的具体体现。无论是从理论,还是从实践来看,它都是搞好基本建设的一项行之有效的办法。面对目前的困境,我们一定要进一步解放思想,彻底摆脱旧观念的束缚,不断完善和推进招标投标制。为了保证招标投标工作的健康发展,建议:

1、建立健全的招标投标法规。

首先国家应该尽快制定,颁发全国统一的招投标法规,明确招标方与投标方的责、权、利关系,使招投标工作有法可依。在此基础上,国家还应该组织专门人员,研究编制招投标的技术性通用文本,以指导全国的招投标工作,使我国的招投标工作向国际管理模式靠近。具体到铁路的招投标工作,应以国家的法规为依据,结合部门特点,认真总结已有的实践经验,不断完善现行的招投标办法,并进一步把这一工作纳入建设程序,写入《铁路投资法》中。

2、加强组织领导,建立专业的项目管理机构。

(1)目前铁路建设项目的管理仍然是一种粗放式的管理。相应的管理机构如工程发包公司,既没有行政手段,不能处理和协调招投标中遇到的问题,又不是经济实体,不能实行自负盈亏,不能与投资者(即主管部门)签订投资包干合同,同时管理人员数量少,不能适应工作的需要。对于象大秦办这种一次性组建的管理班子,对工程招标业务不熟悉,缺乏工程建设管理的专业知识和经验,一旦项目完工交付运营,班子就自行解散,不利于经验的积累。根据铁路建设项目一次性投资大,建设周期长,项目工期、造价、质量要求比较明确的特点,建议:(1)在现有工程发包公司的基础上,成立一个专业建设管理公司。该公司以完整系统,专业化的建设管理理论为基础,综合运用现代管理方法和计算机技术,以职业管理者的身份专门从事项目管理。它与投资者(或业主)签订管理合同,本身不承担项目设计和施工任务,也不向投资者承包总投资,是一种只以科学管理为目标的第三方管理。(2)加快招标投标专门人才的培养,扩大建设管理队伍。不仅要使招标投标工作人员具备相应的项目管理经验和专业技术,还要有一定的金融、法律等方面的知识,熟悉招投标文件的规定。(3)扩大招标内容。铁路建设项目招标尚处于施工招标阶段。今后应积极进行设计招标试点,对于新建的大、中型项目可以逐步扩大到全过程招标。为此应研究制定一套工程全过程招标管理细则,以便按系

统工程的要求科学配置和合理调度资金、材料、设备、设计、施工等生产要素。实行工程全过程管理,便于对工程造价实行全过程监督,有效地控制工程造价。(4)要形成平等的竞争环境。应消除各种保护主义政策,打破部门封锁和地区封锁,在组织招标议标时应保证有其它部门的施工企业参加。对于采用议标方式的工程项目,参加单位不应少于2个。

3、加强招投标的基础工作,为合理确定工程造价提供有利条件。

首先应保证建设资金,征地拆迁补偿工作的基本落实。根据有多少钱办多少事的原则安排项目。对于拟建项目应打足投资,并考虑到项目建设期内价格上涨、利息、汇率调整、税种增加等因素可能会产生的影响,提高资金的到位率。其次应改进以概算控制投资进行招标的做法。目前建设单位往往以批准的概算作为招标控制投资的依据。而所批准的概算却是实施前几年做的,由于实际情况的变化,这种计划投资额已失去实际意义,需要加以调整,甚至重新估算。再次是合理确定标底。预算定额是计算工程成本的基础。要正确地确定标价就必须对工程的实际成本进行科学的预测。随着建筑结构的变化和采用新技术、新材料,原有的定额已不适应新的情况,因此应该重新核定定额,以便合理确定标底。

4、加快基建管理体制的配套改革。

只有真正做到政企分开,把企业推向市场,转变企业的经营机制,使企业靠市场而不是靠主管求生存,招标承包制才可能健康地向前发展。为此应加快设计管理体制的改革,发挥市场机制的作用,尽快使设计单位脱离部门,逐步社会化,以适应设计招标的需要,提高设计质量。在条件成熟时,应积极组建具有丰富建设经验和雄厚技术实力的企业集团,把勘测设计和工程施工融为一体,以适应建设管理体制改革的工程总承包工作的需要,参加全社会的建筑市场竞争。