

郑名球 裘长春 叶长有◎编著

GONGCHENG ZHAOBIAO TOUBIAO

工程招标投标



合肥工业大学出版社
HEFEI UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

工程招标投标

郑名球 袁长春 叶长有 编著

合肥工业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

工程招标投标/郑名球, 袁长春, 叶长有编著. —合肥: 合肥工业大学出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5650-0651-7

I. ①工… II. ①郑…②袁…③叶… III. ①建筑工程—招标—高等学校—教材②建筑工程—投标—高等学校—教材 IV. ①TU723

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 279026 号

工 程 招 标 投 标

郑名球 袁长春 叶长有 编著

责任编辑 权 怡

出 版	合肥工业大学出版社	版 次	2011 年 12 月第 1 版
地 址	合肥市屯溪路 193 号	印 次	2011 年 12 月第 1 次印刷
邮 编	230009	开 本	787 毫米×1092 毫米 1/16
电 话	总编室: 0551—2903038	印 张	12.5
	发行部: 0551—2903198	字 数	304 千字
网 址	www.hfutpress.com.cn	印 刷	合肥星光印务有限责任公司
E-mail	hfutpress@163.com	发 行	全国新华书店

ISBN 978-7-5650-0651-7

定价: 25.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题, 请与出版社发行部联系调换。

内 容 提 要

本书的主要内容包括建筑市场概念、招标投标概念、招标投标规则、招标投标程序、招标投标的方法与策略和招标投标实际应用等。

本书的编写内容,以众家理论为基础,基本概念深入浅出,并具新思想、新观点和新方法;强调实践性学习环节,选择了具有代表性的案例讲解和分析,突出以实际操作与技能培养为重点;重视理论与实践的结合,并且各章均附有思考题。

本书符合国家卓越工程师培养计划要求,适用于建筑类、市场营销、公共事业管理等专业开设的招投标课程教学,也可作为从事工程建设、咨询管理、招标投标行政管理人员参考书。

前 言

本书依据 21 世纪以来工程建设项目招标投标发展的状况,结合长期工作实践,并针对地方招投标管理实际,经过本校三届学生的教学使用及三轮修改编著而成。

工程招投标是目前国际建筑市场通用的一种运作方式,也是严肃的法律行为。本专业的大学生毕业后走进社会大市场,随时可能遇到这类活动和工作内容。无论是工程建设者还是管理者,如果缺乏这方面的知识,在面临此类任务时,就会表现得束手无策或者漏洞百出。招投标是一种具有较大风险性的社会活动,一字之差或一个概念的疏忽都有可能招致数以万计乃至千万计的经济损失,还有可能在经济纠纷、法律诉讼中败诉;反之,把握好关键的一字一句、一个重要的概念,则有可能带来数以万计乃至千万计的经济利益,同时会在经济纠纷、法律诉讼中胜券在握。

工程招投标在我国应用的历史较短,发展也不平衡。在实践中如何把握招标投标规律,做市场经济中得心应手的能人和强者,一方面需要理论知识的充实;另一方面需要实践经验的锻炼和提高。鉴于目前国内工程招投标的理论体系尚未健全,工程招投标的适用性著作难以寻求,而工程招投标的应用却日益普遍化和常规化,相信本书将会为相关人员提供切实的指导与帮助。

本书的主要特色在于概念的实践性、应用性、系统性强,理论上有所创新,学用结合密切。

本书由黄山学院副教授、安徽省招标投标协会理事郑名球主持编著和统稿,编写了第二章、第三章、第五章、第七章;芜湖建联工程造价咨询公司黄山分公司招标师裘长春编写了第一章、第八章;黄山市安康建筑装饰有限公司高级工程师叶长有编写了第四章、第六章。黄山市招标投标局高级工程师韩灶义参与了本书的审稿。

本书在编写过程中得到了相关院校老师及社会专业人士的指导和帮助,在此谨致真诚的谢意!

由于可供我们参考的材料甚少,作者在理论与实践方面的基础尚浅,加之专注于写作的时间与精力有限,书中难免存在诸多不完善或错误之处。我们将不断加强自身的理论和实践,同时恳请专业人士和广大读者多提宝贵意见,以期使本书的内容质量得到较大地提高。

作 者

2011 年 11 月

目 录

第一章 建筑市场	(1)
第一节 建筑市场的概念	(1)
第二节 建筑市场的建立与发展	(6)
第三节 建筑市场的管理	(8)
第二章 工程招标投标概述	(19)
第一节 工程招标投标概念	(19)
第二节 工程招标投标的意义和作用	(22)
第三节 工程招标投标的特点与分类	(25)
第三章 工程招标投标制度	(33)
第一节 招标投标制度的产生与发展	(33)
第二节 工程招标投标主体及其管理	(36)
第三节 现阶段存在的问题与对策	(46)
第四章 工程招标投标法规及其运用	(49)
第一节 工程招标投标的法律法规体系	(49)
第二节 招标投标法适用的范围	(51)
第三节 规避招标的禁止	(53)
第四节 招标投标时限规定	(53)
第五节 招标的基本规定	(54)
第六节 投标的基本规定	(61)
第七节 开标、评标和中标的基本规定	(66)
第八节 招标投标中的责任和处罚	(70)
第五章 建设工程招标	(73)
第一节 招标的前期工作	(73)
第二节 实施招标	(81)
第三节 开标、评标和定标	(126)
第四节 招标的后期工作	(136)

第六章 建设工程投标	(139)
第一节 招标的前期工作	(139)
第二节 实施投标	(142)
第七章 工程招标投标的方法与策略	(146)
第一节 工程招标的方法与策略	(146)
第二节 工程投标的方法与策略	(153)
第三节 工程量清单计价方法	(157)
第四节 建设工程招标评标方法	(168)
第八章 案例分析与练习	(175)
第一节 工程招标投标案例分析	(175)
第二节 工程招标投标综合练习	(181)
参考文献	(191)

第一章 建筑市场

学习要求:通过本章学习,了解建筑市场的概念,熟悉建设工程交易中心的功能、作用及运行程序;掌握建筑市场主体与客体内涵及建筑市场的管理体制和机制。

第一节 建筑市场的概念

一、建筑市场

建筑市场是指以工程建设为主要内容的市场,也称为建设市场。建筑市场有狭义的建筑市场和广义的建筑市场两种。狭义的建筑市场一般是指有形建筑市场,并有固定的交易场所;广义的建筑市场包括有形建筑市场和无形建筑市场,即包括与工程建设有关的技术、租赁、劳务等各种要素的市场,以及依靠广告、通讯、中介机构或经纪人等为工程建设提供专业服务的有关组织体系,另外还包括建筑商品生产过程及流通过程中的经济联系和经济关系等。因此可以说,广义的建筑市场是工程建设生产、监督管理和交易的总和。

建筑市场体系构成见图 1-1。

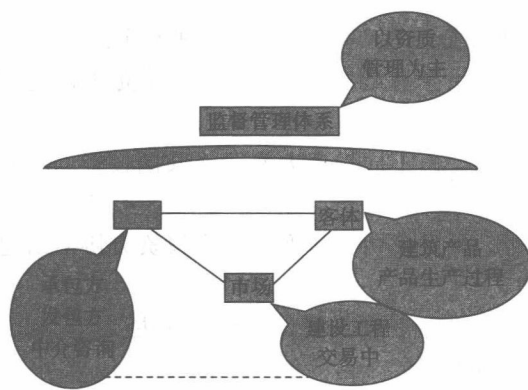


图 1-1 建筑市场体系构成

建筑产品具有生产周期长、价值量大的特点,在生产过程中的不同阶段对承包单位的能力和特点要求不同,这就决定了建筑市场交易贯穿于建筑产品生产的整个过程。生产活动和交易活动交织在一起,使得建筑市场在许多方面不同于其他产品市场。主要表现在:

- (1)交易方式为买方向卖方直接订货,一般以招投标为主要方式。
- (2)交易价格以工程造价为基础,企业竞争是企业信誉、技术力量和施工质量等方面的竞争。
- (3)交易行为受严格的法律、法规、制度的约束和监督,一般以公开化的方式交易。

改革开放以来,特别是经过近年来的发展,我国建筑市场已基本形成,即以招标投标为主要交易形式的市场竞争机制,以资质管理为主要内容的市场监督管理手段,并具有中国特色的社会

主义建筑市场体系。建筑市场的作用在于引入了竞争机制,促进了资源优化配置,提高了建筑生产效率,推动了建筑企业的管理和工程质量的进步。因此,建筑市场在国民经济中已占相当重要地位,成为我国社会主义市场经济体系中一个非常重要的领域。

二、建筑市场的主体和客体

(一)建筑市场的主体

经过多年的发展,建筑市场已形成以发包人、承包人、咨询服务机构、市场组织管理者为基本要素的市场主体。

1. 业主(建设单位、发包人、甲方)

业主是指既有某项工程建设需求,又具有该项工程建设相应的建设资金和各种准建手续,在建筑市场中发包工程建设的勘察、设计、施工任务,并最终得到建筑产品的政府部门、企事业单位或个人。

在我国工程建设中,业主也称之为建设单位。业主只有在发包工程或组织工程建设时才成为市场主体,因此,业主方作为市场主体具有不确定性。我国有些地方和部门曾提出过要对业主实行技术资质管理制度,以改善当前业主行为不规范的状况。但无论是从国际惯例和国内实践看,对业主资格实行审查约束是困难的,对其行为进行约束和规范,只能通过法律手段和经济手段去实现。

项目法人责任制,又称业主责任制,它是在我国市场经济体制条件下,根据我国公有制部门占主体现状,为了建立投资责任约束机制、规范项目法人行为提出的,由项目法人负责对项目建设全过程进行管理,主要包括进度控制、质量控制、投资控制、合同管理和组织协调等内容。

(1)项目业主的产生。项目业主的产生,主要有三种方式:

① 业主是原企业或单位。由企业或机关、事业单位投资的新建、扩建、改建工程,则该企业或单位即为项目业主。

② 业主是联合投资董事会。由不同投资方参股或共同投资的项目,则业主是共同投资方组成的董事会或管理委员会。

③ 业主是各类开发公司。开发公司自行融资或由投资方协商组建或委托开发的工程项目,则这类公司也可成为业主。

(2)项目业主的主要职能。业主在项目建设过程中的主要职能是:

- ① 建设项目可行性研究与决策;
- ② 建设项目的资金筹措与管理;
- ③ 建设项目的招标与合同管理;
- ④ 建设项目的施工与质量管理;
- ⑤ 建设项目的竣工验收和试运行;
- ⑥ 建设项目的统计及文档管理。

2. 承包人

承包人是指拥有一定数量的建筑装备、流动资金、工程技术经济管理人员,已取得建设资质证书和营业执照,能够按照业主要求提供不同形态的建筑产品,并最终得到相应工程价款的施工企业。

(1)承包人应具备的条件。承包人可按不同的专业特点设立,如建筑、水电、铁路、市政工程

等专业公司。也可以按承包方式定名,即承包人和分包商。相对于业主,承包人作为建设市场主体是长期和持续存在的。因此,无论是按国内标准还是按国际惯例,对承包人一般都要实行从业资格管理。

承包人从事建设生产,一般需具备三个方面的条件,经资格审查合格,取得资质证书和营业执照的承包人,方可在批准的范围内承包工程。

- ① 有符合国家规定的注册资本;
- ② 有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员;
- ③ 有从事相应建筑活动所应有的技术装备。

(2)承包人的实力。我国在建立社会主义市场经济以后,其特征是通过市场实现资源的优化配置,在市场经济条件下,施工企业(承包人)需要通过市场竞争(投标)取得施工项目,需要依靠自身的实力去赢得市场。承包人的实力主要包括四个方面:

① 技术方面:有精通本行业的工程师、经济师、项目经理、合同管理等专业人员队伍;有工程设计、施工等专业装备,能解决各类工程施工中的技术难题;有承担不同类型项目施工的经验。

② 经济方面:具有相当的周转资金用于工程准备,具有一定的融资和垫付资金能力;具有相当的固定资产和为完成项目需购入大型设备所需的资金;具有支付各种担保和保险的能力,能承担相应的风险(承担国际工程尚需具备筹集外汇的能力)。

③ 管理方面:建筑承包市场属于卖方市场,承包人为打开局面往往需要低利润报价取得项目。因此,承包人要采用先进的施工方法以提高工作效率和技术水平,在成本控制上下工夫,向管理要效益,就必须拥有一批优秀的项目经理和管理专家。

④ 信誉方面:承包人一定要有良好的信誉。信誉的好坏将直接影响企业的生存与发展。要建立良好的信誉,就必须遵守相应的法律法规,认真履约,保证工程质量、安全、工期;承担国外工程的还应能按国际惯例办事。

承包人参加工程投标,必须根据本企业的施工力量、机械装备、技术力量、施工经验等方面的条件,选择适于发挥自己优势的项目,避开企业不擅长或缺乏经验的项目,以避免给企业带来不必要的风险和损失。

3. 工程咨询服务机构

工程咨询服务机构是指具有一定的注册资金和一定数量的工程技术、经济管理人员,并取得建设咨询证书和营业执照,能对工程建设提供估算测量、管理咨询、建设监理等智力型服务,以获取相应费用的企业。

(1)工程咨询的性质与工作内容。

工程咨询是一种知识密集型的高智能服务工作。国际上把工程咨询分为两类:一类是技术咨询;另一类是管理咨询。工程设计属于技术咨询,项目管理则属于管理咨询。

在建筑市场中,围绕工程建设的主体各方在建筑法规约束下,构成相互制约的合同关系,即所谓的建设项目管理机制。

在这种机制中,咨询方对项目建设的成败起着非常关键的作用。因为他们掌握着工程建设所需的技术、经济、管理方面的知识、技能和经验,将指导和控制工程建设的全过程。

工程咨询的工作内容一般包括:可行性研究、工程设计、工程测量、项目管理、专业技术咨询等。工程咨询的传统做法是咨询工程师不仅要负责工程设计,还要完成对施工的监督任务。现代咨询分工是:一部分咨询工程师成立工程设计公司、建筑师事务所、测量师(造价工程师)事务

所等,为业主提供可行性研究、工程设计、工程测量和工程预算等服务;另一部分咨询工程师成立专门的项目管理公司或事务所,针对大、中型项目组织管理复杂的特点,为项目业主提供专业化的工程管理服务。

(2) 工程项目管理。

在欧洲,很早以前建筑师自然就是总营造师,建筑师不仅负责设计,还负责购买材料、雇佣工匠,并组织工程的施工。16世纪至18世纪中期,欧洲兴起华丽的花型建筑热潮,在建筑师队伍中开始形成分工,一部分建筑师联合起来进行设计;另一部分建筑师则负责组织监督施工,逐步形成了设计和施工的分离。

设计和施工的分离导致了业主对工程监督的需求。最初的工程监督的思想是对施工加以监督,这个时期施工监督的重点主要是质量监督。

20世纪50年代末至60年代初,美国、联邦德国、法国等欧美国家,开始建设很多大型、特大型工程,这些工程技术复杂、规模大,对项目建设的组织与管理提出了更高的要求。竞争激烈的社会环境,迫使人们逐渐重视项目管理。建筑工程管理学和专门从事项目管理的咨询公司、事务所也就在这样的社会条件下逐步形成。现在,工程项目管理已发展成为一项专门的职业。

4. 市场管理者

建设部、中华人民共和国国家工商行政管理局于1991年11月21日颁布的《建筑市场管理规定》指出,“各级人民政府建设行政主管部门、工商行政管理机关等,依法对建筑市场进行管理,保护合法交易和平等竞争”。

各级人民政府建设行政主管部门负责建筑市场的管理,履行下列主要职责:

(1)贯彻国家有关工程建设的法规和方针、政策,会同有关部门草拟或制定建筑市场管理法规;

(2)总结交流建筑市场管理经验,指导建筑市场的管理工作;

(3)根据工程建设任务与设计、施工力量,建立平等竞争的市场环境;

(4)审核工程发包条件与承包方的资质等级,监督检查建筑市场管理法规和工程建设标准(规范、规程,下同)的执行情况;

(5)依法查处违法行为,维护建筑市场秩序。

各级人民政府工商行政管理机关负责建筑市场的监督管理,履行下列主要职责:

(1)会同建设行政主管部门草拟或制定建筑市场管理法规,宣传并监督执行有关建筑市场管理的工商行政管理法规;

(2)依据建设行政主管部门的资质证书,依法核发勘察设计单位和施工企业的营业执照;

(3)根据《中华人民共和国合同法》的有关规定,确认和处理无效工程合同,负责合同纠纷的调解、仲裁,并根据当事人双方申请或地方人民政府的规定,对工程合同进行鉴证;

(4)依法审查建筑经营活动当事人的经营资格,确认经营行为的合法性;

(5)依法查处违法行为,维护建筑市场秩序。

(二) 建筑市场的客体

建筑市场的客体,一般称为建筑产品,是建筑市场的交易对象,既包括有形建筑产品,也包括无形建筑产品——各类智力型服务。有形建筑产品包含建筑物和构筑物等;无形建筑产品包含技术服务、场所服务等。

建筑产品不同于一般工业产品。建筑产品本身及其生产过程,具有不同于其他工业产品的

特点。在不同的生产交易阶段,建筑产品表现为不同的形态,可以是咨询公司提供的咨询报告、咨询意见或其他服务;可以是勘察设计单位提供的设计方案、施工图纸、勘察报告;可以是生产厂家提供的混凝土构件;也可以是承包人建造的房屋和各类构筑物。

1. 建筑产品的特点

(1)建筑生产和交易的统一性。从工程的勘察、设计、施工任务的发包,到工程竣工,发包方与承包方、咨询方进行的各种交易与生产活动交织在一起。建筑产品的生产和交易过程均包含于建筑市场之中。

(2)建筑产品的单件性。由于业主对建筑产品的用途性能要求不同,其建设地点也不同,决定了多数建筑产品不能批量生产,建筑市场的买方只能通过选择建筑产品的生产单位来完成交易。无论是设计、施工、管理服务,发包方都只能以招标要约的方式向承包人提出自己对建筑产品的要求,并通过承包方之间在价格以及其他条件上的竞争来确定承包关系。业主选择的不是产品,而是产品的生产单位。

(3)建筑产品的整体性和分部分项工程的相对独立性。这一特点决定了总包和分包相结合的特殊承包形式。随着经济的发展和建筑技术的进步,施工生产的专业性越来越强。在建筑生产中,由各种专业施工企业分别承担工程的土建、安装、装饰、劳务分包,有利于施工生产技术和效率的提高。

(4)建筑生产的不可逆性。建筑产品一旦进入生产阶段,其产品不可能退换,也难以重新建造,否则双方都将承受极大的损失。所以,建筑产品最终的质量是由各阶段成果的质量决定的,只有设计、施工必须按照规范和标准进行,才能保证生产出合格的建筑产品。

(5)建筑产品的社会性。绝大部分建筑产品都具有广泛的社会性,涉及公众的利益和生命财产安全,即使是私人住宅,也会影响到环境以及进入或靠近它的人员的生活和安全。政府作为公众利益的代表,加强对建筑产品的规划、设计、交易、建造的管理是非常必要的,有关建设的所有市场行为都应受到管理部门的监督和审查。

2. 工程建设标准的法定性

建筑产品的质量不仅关系到承包双方的利益,也关系到国家和社会的公共利益,正是由于建筑产品的这种特殊性,其质量标准是以国家标准、国家规范等形式颁布实施的。从事建筑产品生产必须遵守这些标准、规范,违反这些标准、规范将受到处罚,甚至是国家法律的制裁。

工程建设标准涉及面很宽,包括房屋建筑、交通运输、水利、电力、通讯、采矿冶炼、石油化工、市政公用设施等诸多方面。工程建设标准的对象是工程勘察、设计、施工、验收、质量检验等各个环节中需要统一的技术要求。它包括五个方面的内容:

- (1)工程建设勘察、设计、施工及验收等的质量要求和方法;
- (2)与工程建设有关的安全、卫生、环境保护的技术要求;
- (3)工程建设的术语、符号、代号、量与单位、建筑模数和制图方法;
- (4)工程建设的试验、检验和评定方法;
- (5)工程建设的信息技术要求。

在具体形式上,工程建设规范包括了标准、规范、规程等。工程建设标准的独特作用在于,一方面通过有关的标准规范,为相应的专业技术人员提供了需要遵循的技术要求和方法;另一方面,出于标准的法律属性和权威属性,保证了从事工程建设的有关人员按照规定去执行,从而为确保工程质量打下了基础。

第二节 建筑市场的建立与发展

改革开放以前,工程建设任务由行政管理部门分配,建筑产品价格由国家规定,无所谓建筑市场。改革开放以后,随着我国社会主义市场经济的建立、发展与完善,建筑市场也经历着一个从培育、建立到逐渐完善的发展过程。

1984年,国务院颁发了《关于改革基本建设和建筑业管理体制的若干规定》,建筑业作为城市经济改革的突破口率先进行了改革。建筑施工企业在推行了一系列以市场为取向、以承包经营为主要内容的改革后,达到了一定程度的自主经营和自负盈亏。建设管理体制也制订了改革方案并进行大规模的试点,改革的核心是将工程任务的计划分配改为从市场竞争获取任务,引进竞争机制。这项改革带来的直接结果是以农村建筑队为代表的非国有建筑企业得到迅速发展。正是市场供求关系的变化,使竞争机制得以建立,直接促进了建设生产效率和建设效益的提高,建筑市场也开始初步形成;各地区设立的工程质量、招标投标、(外地)施工企业管理站,连同计划体制时期的定额管理站,一起形成了改革初期的建设管理模式。这个时期,可以看做是松动计划旧体制阶段,改革的任务主要是放权让利,改革的手段是通过政策来引导,改革目标尚不明确,即所谓“摸着石头过河”。

1992年,随着邓小平同志发表了著名的南方谈话,城市经济体制改革步入第二阶段。党的“十四大”明确提出了把建立社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标。从这一年起,建筑市场进入了一个新的发展时期。改革从松动计划旧体制转入到建立市场经济新体制,在建筑业不断市场化的进程中,建设管理的法制建设获得了非常迅速的进展。建设部出台了一系列的规章和规范性文件,各省市人大、政府也加强了地方的立法,通过法规和规章,将建设活动纳入建筑市场管理的范畴,明确了建筑市场的管理机构、职责、管理内容和管理范围,在我国初步形成了用法律法规的强制力和约束力来管理建筑市场的局面。

有形建筑市场建立近20年,到2010年底,我国近340个地级城市都建立了建设工程交易中心。建设工程交易中心的建立,在规范工程建设招标投标活动、从源头上预防工程建设领域腐败行为等方面发挥了重要作用。然而,在有形建筑市场的发展和完善过程中也曾暴露出一些问题。

1. 地位和作用未获广泛认可制约了有形建筑市场的发展

首先是有形建筑市场的性质没有被明确。有形建筑市场是经政府主管部门批准、为建设工程交易活动提供服务的场所。但有形建筑市场的性质没有在法律法规中明确。部分省、市定性为事业单位,也有少数省、市定性为中介机构或企业,如陕西省、南宁市等。

其次是有形建筑市场的作用没有得到广泛认可。全国各地有形建筑市场建立以来的实践证明,有形建筑市场的设立,对于增加建设工程交易透明度、加强对建设工程交易活动的监督管理、从源头上预防工程建设领域腐败行为具有重要作用。如此重要的作用为何得不到广泛认可?主观原因是对有形建筑市场的功能、作用宣传不够,以至于社会上对分离后的“交易中心”和“招标办”的职能定位和分工不了解。客观原因是水利、交通、环保、人防、园林、信息产业等部门也有自己的招标投标监督管理机构,有的还建有独立的交易市场,因没有明文规定各专业各部门的建设工程交易活动必须在统一的有形建筑市场进行,使得许多招标投标交易活动游离于有形建筑市场之外。加之有形建筑市场没有一个明确、统一的定位,致使有形建筑市场的地位和作用没有得到广泛认可。

进入有形建筑市场交易的工程项目法律界定不明确。《建筑法》第二条指出“本法所称建筑

活动,是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动”。第六条“国务院建设行政主管部门对全国的建筑活动实施统一监督管理。”此两条明确了建设行政主管部门是对建筑活动实施统一监督管理的主体单位,而作为建筑活动一部分的建设工程招标投标交易活动也应当纳入建设行政主管部门所属的有形建筑市场内进行。但在实际工作中,有相当一部分工程交易活动通过政府采购进行,因为《政府采购法》第二条明确指出“本法所称采购,是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇用等。”“本法所称工程,是指建设工程,包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。”两部法律对工程项目交易活动的界定不明确,不仅影响有形建筑市场进场交易率的提高,而且影响建设工程的后续监督管理工作。

2. 管理体制的多元化制约了有形建筑市场的发展

在一些省市机构改革中,将原归口建委管理(或协调)的规划、水务、交通、环保、城管、房地产、人防、园林等部门从建设行政主管部门分离出来,造成一些专业工程项目交易活动还游离于有形建筑市场之外。

按照规定,一个中心城市原则上只建立一个统一的交易中心,不应在一个城市建立不同层次的交易中心。而现实情况是,相当一部分省会城市同时有省、市两个有形建筑市场并存。两个市场并存势必导致市场重复建设、政出多门、各行其是以及信息发布不统一、投标人入围选择标准和方法不统一、招投标交易程序不统一等问题的出现。

此外,交易分中心的设立也存在一些问题。目前,城市规模不断扩大,许多原来的郊县改为市属区。一些特大城市,如北京、上海、武汉、广州等都有地域广阔、人口众多、建设任务繁重的特点,而且我国正处于城市建设高峰期。如果建设工程交易活动全部都集中到市交易中心场内进行,对远城区(原来的郊区县)而言存在着因路途远而导致招投标成本高的问题。所以各地根据工作需要,依据“统一程序,属地管理”的原则设立了建设工程交易分中心。分中心设立有两种典型模式:一是广州模式,即按区域(而不是行政区)设立交易分中心,分中心属市交易中心的派出机构,人员编制、人事关系仍在市交易中心。二是武汉模式,即按行政区设立交易分中心,除七个中心城区的交易活动在市交易中心进行,六个远城区和两个开发区的交易活动在各分中心进行,市交易中心与各分中心只有业务指导关系,分中心的人员编制、人事关系在各区建设局。目前,大部分地区分中心的设立采用的是武汉模式。这样虽然要求全市交易程序统一,但在实际运行中,管理协调难度较大。

3. 自身建设的问题制约了有形建筑市场的发展

首先是场所建设方面的问题。一是大部分市场还没有能满足跨区评标需要而设立的集吃、住、休息为一体的封闭式评标区,这就使一些大型评标活动在市场之外进行有正当理由。二是开标室、评标室在数量上还不能满足日益增长的建设工程项目招标投标活动的需要,有时开标还出现排队等候现象。三是基础设施和配套设备落后。有的城市人工抽取、通知评标评委;有的开标时还用传统的黑板书写,人工统计汇总,人为因素干预招标投标活动的概率较大。四是受发展空间、经费的限制,有形建筑市场还存在着场所较小、布局不合理、服务功能不强等问题。

其次是信息化建设方面的问题。一是信息化建设工作受到制约。有形建筑市场建设初期,各地按建设部要求,建立了企业数据库、项目数据库和建筑业从业人员数据库,并以三个数据库为支撑建立了建筑市场监督管理信息系统,实现了对工程报建、招标、施工许可管理,有的还延伸到质量、安全、文明施工、合同履行等市场行为的监督。可近几年来,一些地方将三个数据库设立在政务中心、市建委或建设局信息中心,将数据库建设与建筑业管理业务工

作分离,影响了有形建筑市场信息化服务功能的提升。二是工程项目信息资源没有整合。目前,大部分有形建筑市场信息化建设侧重于各类信息的发布及招投标业务的监管。对于一个工程项目而言,立项、规划、施工过程管理、建设、施工单位信誉、房产管理等方面的信息分别在发展改革部门,规划、建筑业管理和房地产管理等部门,没有建立信息资源共享机制和全面、完整的信息服务平台。

第三是工作协调方面的问题。现阶段,有形建筑市场主要面临与三个主体的协调问题。一是与管理部门的协调问题。在现实工作中,招标投标管理办公室和交易中心的工作是无法分割的,时常会因职责分工不明确,缺乏有效的衔接机制而导致相互推诿、重复监管、出现漏洞等问题。二是与进场单位的协调问题。“一站式”办公是有形建筑市场的一大亮点,进场办公单位大多数是与交易中心同级的友邻单位,有的甚至是上级主管部门。日常管理上需要统一管理制度、统一服务标准,不断提高服务水平,克服“挂号收费不看病”和“体外循环多,窗口办事少”的不良现象,日常管理和协调工作量较大。三是与中介机构的协调问题。中介服务机构本是为拓展服务内容和维护市场的公平、公正而产生的,但近年来,少数中介服务机构的不当行为引起了交易各方的不满。中介服务机构是依托有形建筑市场而发展的企业,能否规范好中介服务机构的行为,关系到有形建筑市场的社会信誉。

第四是职工队伍建设方面的问题。普遍的现象是人员组成结构不合理,部分职工不注重自身素质的提高。经对某一省级市情况的调查,在编的工作人员有 26 名,大部分是以前招标投标办公室、招投标中心刚成立时就聘用的老职工,其中 50 岁以上的有 13 名,占职工总数的 50%;40 岁以下的只有 7 名。人员结构严重老化,专业技术人员也严重缺乏,后备骨干力量薄弱。

由此看来,建筑市场的建设与发展任务还很艰巨,加强建筑市场发展的理论探讨与研究,切实把建筑市场建设作为一项重要工作来抓,是地方政府和从事建筑市场管理工作者的使命。

第三节 建筑市场的管理

我国的建设管理体制是建立在社会主义公有制基础之上的。计划经济时期,无论是业主,还是承包人、供应商均隶属于不同的政府管理部门。各个政府部门主要是通过行政手段管理企业和企业行为,一些基础设施部门则形成所谓的行业垄断。改革开放以后,虽然政府机构进行多次调整,但分行业进行管理的格局基本没有改变。国家各个部委均有本行业关于建设管理的规章,有各自的勘察、设计、施工、招标投标、质量监督等一套管理制度,形成对建筑市场的分割。党的“十五大”在总结前一时期改革开放经验的基础上,明确提出了建立社会主义市场经济体制,政府在机构设置上也进行了很大的调整。除保留少量的行业管理部门外,撤销了众多的专业政府部门,并将政府部门与所管企业脱钩,为建设管理体制的改革提供了良好的条件,促进了部门管理向行业管理的转变。

一、建筑市场管理的范围和内容

不同国家由于体制的差异,建设行政主管部门的设置不同,管理范围和管理内容也各不相同。但综合各国的情况,可以发现有一定的共性,其大致包括以下几个方面:

- (1)制定建筑法律、法规;
- (2)制定建筑规范与标准(国外大多由行业协会或专业组织编制);

- (3)对承包人、专业人员的资质管理;
- (4)安全 and 质量管理(国外主要通过专业人员或机构进行监督检查);
- (5)行业资料统计;
- (6)公共工程管理;
- (7)国际合作和开拓国际市场。

我国通过近年来的学习、吸收和实践,已逐步摸索出一套适应国情的管理模式。但这种管理模式随着我国社会主义市场经济体制的确立和国际接轨的需要,在管理体制和管理内容、方式上还必须不断加以调整和完善。

二、建筑市场的资质管理

建筑活动的专业性、技术性都很强,而且建设工程投资大、周期长,一旦发生问题,将给社会和人民的生命财产造成极大地损失。因此,为保证建设工程的质量和安全,对从事建设活动的单位和专业技术人员必须实行从业资格审查,即资质管理制度。

建筑市场中的资质管理包括两类:一类是对从业企业的资质管理;另一类是对专业人员的资格管理。我国侧重对从业企业的资质管理,而发达国家则侧重对专业人员的从业资格管理。近年来,对专业人员的从业资格管理在我国也开始得到重视。

(一)从业企业资质管理

在建筑市场中,围绕工程建设活动的主体主要有三方,即业主方、承包方(包括供应商)和工程咨询方(包括勘察设计单位)。我国《建筑法》规定,对从事建筑活动的施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位实行资质管理。

1. 承包人资质

(1)企业规模。承包企业的规模是建筑市场资质管理中需要考虑的一个主要问题,企业规模的大小是生产能力(包括劳动力、生产设备、管理能力、资金能力等)在生产单位集中程度的反映。国际上通常将企业按规模划分为大、中、小三个类型。

合理的施工企业规模是取得良好的经济效益的主要条件。从整个建筑市场角度看,也能形成较为合理的分工结构。在西方发达国家,承包人多数为中、小型施工企业,容纳的就业人数很多;大型施工企业比例很少,一般不超过1%,就业人数也很少,但在建筑生产领域中却占有主导地位。

(2)大、中、小型施工企业在建筑市场中的定位。在建筑市场中,工程建设项目按投资规模可划分为大、中、小三个层次。大、中、小型企业结构和生产组织正是对市场需求的一种体现。

中、小型企业的存在,有利于建筑工程体系专业化和阶段专业化的发展,有利于提高工人的技术水平和熟练程度。

小型企业在施工中以手工操作为主,一般拥有少量的小型或轻型机械装备,以工种化为特征。小型企业多数情况下作为专业分包承接任务。少数情况下也有可能独立承包一个或几个技术要求不高的小型工程或零星的修建任务。

中型企业一般采用手工操作和机械化施工相结合的生产方式,专业装备达到一定水平甚至很高水平。中型企业有能力作为大型工程的阶段性专业化和体系专业化的分包商,或以联合体的方式承包中、小型工程。

大型企业资金雄厚,技术装备水平高,拥有较为合理的施工机械系列。同时大型施工企业的管理水平较高,且有掌握多种高新施工技术和施工工艺的能力,可承担大、中、小型各类项目的建

设,在建筑市场中处于总承包地位。大型企业多数情况下把部分施工任务以分包的形式发包给各小型施工企业,这有利于实现专业化管理,突出大型企业在技术装备、资金方面的优势。对于中、小型企业则可能保证其生产任务的连续性和均衡性。一个大型企业和多个中、小型企业出于利益互补的考虑,可形成较稳定的协作关系。

(3)承包人资质管理。对于承包人资质的管理,亚洲国家和欧美国家做法不同。亚洲国家包括日本、韩国、新加坡以及我国的香港、台湾地区均对承包人资质的评定有着严格的规定。按照其拥有注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成建筑工程的业绩等资质条件,将承包人按工程专业划分为不同的资质等级。承包人承揽工程必须与其评审的资质等级和专业范围相一致。例如,香港特别行政区按工程性质将承包人分为建筑、道路、土石方、水务和海事五类专业。A级(牌)企业可承担2000万元以下的工程;B级(牌)企业可承担5000万元以下的工程;C级(牌)企业可承担任何价值的工程。日本将承包人分为总承包人和分包商两个等级。对总承包人只分为两个专业,即建筑工程和土木工程;对分包商则划分了几十个专业。而在欧美国家则没有对承包人资质的评定制度,在工程发包时由业主对承包人的承包能力进行审查。

无论是由政府对承包人的资质进行评定,还是业主对承包人的承包能力进行审查,重点都是对承包人的技术能力、施工经验、人力资源和财务状况进行考察。

我国《建筑法》对从业资格作出了规定:

从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位,应当具备下列条件:

- ① 有符合国家规定的注册资本;
- ② 有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员;
- ③ 有从事相关建筑活动所应有的技术装备;
- ④ 法律、行政法规规定的其他条件。

从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位,按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件,划分为不同的资质等级,经资质审查合格,取得相应等级的资质证书后,方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

从事建筑活动的专业技术人员,应当依法取得相应的执业资格证书,并在执业资格证书许可的范围内从事建筑活动。

2. 工程咨询单位资质

发达国家的工程咨询单位具有民营化、专业化、小规模的特点。许多工程咨询单位都是以专业人员个人名义进行注册的。由于工程咨询单位一般规模很小,很难承担咨询错误造成的经济风险,所以国际上通行的做法是让其购买专项责任险,在管理上则通过实行专业人员执业制度实现对工程咨询从业人员管理,一般不对咨询单位实行资质管理制度。

(1)工程咨询的性质与工作内容。工程咨询是一种知识密集型的高智能服务工作。国际上把工程咨询分为两类:一类是技术咨询,另一类是管理咨询;工程设计属于技术咨询,项目管理则属于管理咨询。

在建筑市场中,围绕工程建设的主体各方在建筑法规的约束下,构成相互制约的合同关系,即所谓的建设项目管理机制,参见图1-2。

在这种机制中,咨询方对项目建设的成败起着非常关键的作用。因为他们掌握着工程建设所需的技术、经济、管理方面的知识、技能和经验,将指导和控制工程建设的全过程。

工程咨询的工作内容一般包括:可行性研究、工程设计、工程测量、项目管理、专业技术咨询等。工程咨询的传统做法是咨询工程师不仅负责工程设计,还要完成对施工的监督任务。现代