

政府行政管理在工程造价管理中的定位

陈利, 陈勇, 李伟

(昆明理工大学 建筑工程学院, 云南 昆明 650224)

摘要: 探讨了政府对工程造价管理的职能范围, 分析了政府与市场及社会之间的关系, 政府对待不同投资主体应采取的态度. 提出了市场经济条件下, 对工程造价的管理, 应充分重视市场机制的调节作用, 以法律为保障, 并积极培育中介组织的观点. 对工程造价的管理应运用经济、法律和必要的行政手段.

关键词: 工程造价管理; 行政管理; 政府职能

中图分类号: TU-9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1007-855X(2004)03-0074-03

Orientation for Administration in Construction Engineering Cost Management

CHEN Li, CHEN Yong, LI Wei

(Faculty Architectural Engineering, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650224, China)

Abstract: The function scope of the government for construction engineering cost management is discussed. The view is brought forward that the special emphasis should be put on the market mechanism for the management of construction engineering cost subject to market economy. Insurance is offered by law. Intermediary organization should be upbringing actively. The construction engineering cost should be managed by means of economy, law and administration.

Key words: construction engineering cost management; administration; government function

0 引言

在我国计划经济向市场经济转型的时期, 政府对工程造价的管理中存在着以下问题: a. 政府在市场体系培育过程中的角色错位, 即过分强调政府行政干预对市场的替代作用, 忽视了市场本身的作用. b. 政府在对待不同所有制产权主体上的职能错位, 即对不同投资主体的工程没有区别对待. c. 采取传统的以人治为主的行政模式, 习惯于按长官意志或上级指令办事. 但是在市场经济条件下, 尤其是在加入 WTO 的大背景下, 政府管理职能最基本的特征是: 满足社会公共需求, 不断给企业和居民、生产者和消费者提供公共物品和公共服务. 论文探讨了政府对工程造价管理的职能范围, 提出了市场经济条件下对工程造价的管理, 应充分重视市场机制的调节作用, 以法律为保障, 并积极培育中介组织的观点.

1 政府行政管理在工程造价管理中的定位

建设工程造价管理体制的改革不是要否定政府的行政管理职能, 相反, 过去工程造价失控、投资管理混乱等现象却一再说明政府行政管理的重要. 关键是应该如何正确界定政府行政干预的范围, 否则就会形成“一统就死, 一放就乱”的局面, 只有准确定位政府行使建设工程造价管理的职能范围, 才能解决这一矛盾.

收稿日期: 2003-08-27.

第一作者简介: 陈利(1966~), 女, 讲师. 主要研究方向: 建筑技术经济; 工程造价管理. E-mail: CJPLC@public.km.yn.

© 1994-2012 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

1.1 发挥市场机制的调节作用, 正确处理政府与市场之间的关系

在计划经济体制下, 我国建设工程造价的管理是以政府编制的指令性定额及费用为计价依据的基本建设概预算管理。政府通过对定额赋予相应的权威性、法令性来实现对建设工程造价管理的行政干预。长期以来, 我国的建筑产品计价方法都是采用定额加取费的模式, 用单位估价法编制施工图预算, 确定工程价格, 带有很重的计划经济色彩。政府部门过多地介入了建筑产品价格的决定, 忽视了它只能拥有价格监管和维护价格秩序的职能。工程价格改革滞后于工业产品价格改革。

然而价格是市场的基本要素, 市场经济条件下, 建筑产品和其他商品一样, 也应该遵循普遍的经济运行规律, 即价格的形成和运动机制, 而市场机制具有自我组织、自我调节的功能。完备的市场机制是经济发展强有力的推动力。面对世界经济一体化的趋势, 政府面临着加入 WTO 的冲击, 而 WTO 原则的实质是强化市场机制对全球资源配置的基础作用。政府在处理与市场的关系时, 应该强调市场的调节作用, 限制与市场规则相违背的政府不规范行为, 以保证市场的公平竞争。要十分重视市场机制在资源配置中的基础作用。凡是通过市场机制能够解决的问题, 应当由市场机制去解决。如果不充分发挥市场机制的调节作用, 有限的行政管理能力是管不好庞大的市场的。

1.2 区别对待不同投资主体的工程项目

目前我们国家政府对工程造价的管理实际上包括两个方面的含义, 一是对投资费用的管理, 二是对工程价格的管理。然而投资费用管理和工程价格管理是两个完全不同的概念, 在市场经济条件下, 政府应该明确其管理的职能范围, 管好该管的, 放开不该管的, 改变一律采用定额作为统一的确定与核算尺度来管理投资费用和工程价格的做法。对投资费用的管理, 随着我国建设市场投资主体的多元化, 应针对政府投资工程和非政府投资工程的不同情况区别对待, 不能一概而论。对非政府投资工程, 其投资费用应由投资者自行管理; 对政府投资工程, 政府应重点监管其投资费用。对于二者涉及社会公众利益的部分, 政府应强制监管。至于工程价格, 则应该由市场竞争来形成, 政府不应强行干预。

政府直接管理的范围必须以对公众利益的损害或可能的损害, 且市场调节和法律壁垒难以解决为限, 任意扩大行政范围是对法律壁垒的破坏, 进而破坏市场机制^[1]。政府应该把工程造价监管的重点放在关系社会公共安全的政府投融资项目及由政府担保的使用国外资金的建设工程上。图 1 反映了政府行使建设工程造价管理的职能范围。

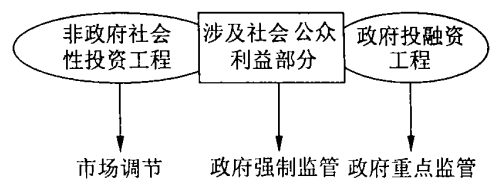


图 1 政府行政管理在工程造价管理中的定位

随着我国投融资体制的改革和政府投资工程管理方式的改革, 政府对建设工程造价的管理范围和管理目标将会更加明确。

1.3 促进中介组织的健康发展, 正确处理政府与社会的关系

中介组织是市场正常运转不可缺少的润滑剂, 是市场运作不可缺少的部分。政府在处理与社会的关系时, 应充分发挥社会潜能, 发挥各种社会中介组织的作用, 形成政府与社会共同治理的结构。对于那些不熟悉基本建设客观规律的建设单位, 工程造价咨询机构可以发挥更大的作用, 行业协会可以替代某些政府行政职能。咨询机构可利用其专业、人才等方面的优势为业主和承包商提供全方位全过程的工程造价咨询和工程项目管理, 行业协会应成为本行业与政府沟通的桥梁。

然而, 我国建设工程造价管理体制的结构却是呈现两头大中间小的格局, 目前中介机构的发育很不完善, 存在着诸多问题: 各行业协会并未真正起到桥梁的作用; 工程造价咨询业条块分割现象严重, 服务项目单一; 咨询单位体制不合理, 缺乏竞争力; 工程咨询从业人员素质偏低。只有进一步发展和培育中介机构, 才能完善工程造价的管理结构和应对加入 WTO 的挑战。应建立起小政府、大社会的格局, 凡是社会能办的事, 交给社会去办。只有转变政府职能, 变传统的“控制型”为“服务型”, 精简政府的组织机构和工作人员, 让以各种行业协会和组织为主体的中介机构真正发挥其联系政府、市场和企业的纽带作用, 才能提高政府的工作效率和工作质量。

1.4 建立健全法律法规制度, 依法行政

市场经济是法制经济, 必须有法可依、有法必依、执法必严、违法必究. 市场的运行需要一定的加入规则、竞争规则和交易规则, 相应的法律法规是加强和引导市场正常运行的保障. 对于各个建设市场的责任主体, 法律是明确其权利义务关系、维护工程建设各方合法权益的有力保障, 应让他们按照市场经济的客观规律, 以法律法规为依据和保障去管理工程项目的造价.

社会主义市场经济是一个以法制为基础的经济, 不仅个人、企业受法律约束, 而且政府本身也要接受法律约束. 对于政府行政机关, 其对工程造价的管理必须在法律规定的范围内行使行政权力, 更多地依靠法律来理顺和规范管理关系, 用法律来规范政府的行政行为, 依法行政. 如果不运用法律手段来管理建设工程造价, 任意扩大行政干预范围, 只会对市场机制造成破坏. 只有变“无限政府”或“全能政府”为“有限政府”, 减少政府的行政干预, 只有建立健全规范市场活动的法律法规, 才能保证建设市场的健康、有序运行, 才能提高政府的行政效率.

在我国计划经济向市场经济过渡的转型时期, 许多地方的建设行政主管部门仍不习惯利用市场机制, 也不善于运用法律手段来管理建设工程造价. 遇到问题总习惯采用传统的行政许可、行政管理手段来解决, 结果造成了该管的没有管好, 却管了许多不该管、管不了、管不好的事.

2 工程造价管理的三个层次

对工程造价的管理可分三个层次, 即政府, 中介组织、建设市场的交易主体—业主和承包商. 这种管理结构可用图 2 来表示. 政府是工程造价管理的最高层次, 他起到宏观调控的作用. 以下是中介组织, 它在一定程度上可代替某些政府的行政管理职能, 具体实施对工程造价的管理, 可发挥其联系政府、市场和企业的纽带作用. 最底层是建设市场的主体—业主和承包商, 他们分别从不同的角度对工程项目造价进行管理. 对建设工程造价的管理应该依靠行政手段、经济手段和法律手段, 从微观到宏观全方位系统管理.

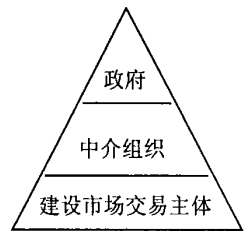


图 2 建设工程造价管理的三个层次

3 结束语

在世贸组织的规则中, 23 个协议文件只有 2 个条款涉及企业, 其余都是涉及政府行为的规范. 因而加入世贸组织实际上是一种政府行为, 政府行为必须与国际经济规则接轨就显得非常重要. 我国加入 WTO 后, 工程造价将被迫纳入国际经济一体化系统, 政府必须在工程造价管理上努力缩小与国际工程造价管理的差距, 正确定位自己的职能范围, 加强和完善其经济调节、市场监管、社会管理和公共服务的职能. 在市场经济条件下, 建设工程造价的管理应充分重视市场机制的调节作用, 发挥社会中介组织的联接作用, 建立健全完善的法律法规体系来保证市场的正常运行, 以法制化的行政管理作为必要补充.

参考文献:

[1] 陈勇, 朱宏亮. 市场经济条件下行政管理在建设工程质量管理中的作用与地位[J]. 土木工程学报, 2002, 1(1): 77.