

# 完善公路建设市场体系的探讨

杨 琦

(长安大学 经济与管理学院,陕西 西安 710064)

**摘 要:**为解决目前公路建设市场体系中存在的市场主体身份错位、中介服务组织混乱等问题,采用比较分析的方法,系统梳理现存问题的原因,并提出全面开放公路建设市场、加强法制体系建设等建议,以促进中国公路建设市场体系的发展。

**关键词:**交通运输经济;公路建设市场;市场主体;法制建设

**中图分类号:**F540.3

**文献标志码:**A

**文章编号:**1671-6248(2008)02-0012-04

公路运输是国民经济的基础产业之一。二次世界大战以来,公路尤其是高等级公路的建设和发展,很大程度地带动了相关产业的发展,公路建设市场亦应运而生。自20世纪90年代以来,中国的公路市场从无到有,从小到大,从“无形”到“有形”,经历了一个形成、发展并趋向良性发展的曲折过程。但在现阶段,由于中国经济体制处于特殊的转轨时期,期间法制不健全、监督管理不到位、市场供求调控机制约束效力欠佳等原因,公路建设市场还远未达到完善的状态。

在现代经济体系下,公路对国民经济发展的促进、引导作用得到了广泛的认可<sup>[1]</sup>。中国作为快速发展中的大国,完善公路建设市场体系,促进公路建设又好又快的发展具有格外重要的意义<sup>[2]</sup>。针对公路建设市场的建设,学者在建设市场主体<sup>[3]</sup>、市场信用建设<sup>[4]</sup>、融资对策<sup>[5-6]</sup>等方面进行了大量卓有成效的研究。但是这些研究主要针对中国公路建设市场中的某一方面进行研究,本文试图以中国的公路建设市场体系中存在的问题为着眼点,从整体上探讨公路建设市场体系的完善问题。

## 一、中国公路建设发展现状

中国公路建设始于20世纪初,与其他国家相比,起步不算太晚。但在半封建半殖民地的旧中国,公路建设发展缓慢,至1949年底,中国能通车的公路只有8万km,且分布极不均匀,道路等级低。

新中国建立后,中国公路建设得到稳步发展,截至1976年底,公路里程增长到82.6万km,其中有路面里程增长到57.9万km。20世纪80年代以来,随着改革开放的深化和发展,中国公路建设取得了显著成绩。截至2007年底,全国公路总里程达到358.37万km。路网结构进一步完善,国道13.71万km、省道25.52万km;公路技术等级和路面等级不断提高,全国等级公路253.54万km,其中二级及二级以上高等级公路38.04万km,占公路总里程的10.6%;高速公路通车已经达到了5.39万km<sup>[7]</sup>。

在公路迅速发展的同时,为适应当前及未来中国社会经济发展的需要,交通运输部进行了更为宏伟的高速公路建设规划。根据规划,国家高速公路网将包括7条首都放射线、9条南北纵向线和18条

收稿日期:2008-01-28

基金项目:陕西省社会科学基金项目(07E006Z)

作者简介:杨 琦(1963-),男,陕西白水人,教授,工学博士。

东西横向线。建成后,将连接全国所有的省会级城市、目前城镇人口超过50万的大城市以及城镇人口超过20万的中等城市,覆盖全国10多亿人口,直接服务区域的GDP占全国总量的85%以上<sup>[8]</sup>。

## 二、中国公路建设市场现存问题

虽然中国公路建设取得了巨大的成就,但由于中国正处在经济体制转轨的变革时期,法制不健全,监管缺失,市场供求关系的调控机制约束有限,政府职能转变仍未完全到位等原因,公路建设市场体系尚不完善。公路建设市场运行还不很规范。其主要体现在以下五个方面。

### (一) 市场主体身份错位,行为失范

在现有的公路建设体制和公路建设实践中,一些建设单位并不是真正的利益主体,由此导致公路工程建设的效益、质量与建设单位的切身利益关系不大,亦难以发挥对建设单位的制约作用,这造成一些建设单位片面追求本单位的利益,而对公路工程质量、造价和工期情况等漠不关心,直接影响公路建设的质量与效益。

建设单位与利益主体错位,而公路建设中一些施工单位却仍然不是独立的竞争主体。由于现阶段一些施工单位与主管部门有着千丝万缕的联系,他们仍然习惯于主管部门和地方的保护,对规范的市场营销、竞争策略等有着天然的抵触,而更多地以非公开竞标的方式作为承揽公路建设项目的途径。由此而使得工程发包中的寻租现象相当严重,破坏了公路建设市场的正常秩序。

### (二) 中介服务组织混乱

公路建设市场中介的本意为公路建设市场中参与各方服务,充分发挥信息服务的优势,消除公路建设市场中的信息不对称,以促进公路建设市场的良好发展。但是,现阶段一些服务中介演变成一种招标中介,其不是按照市场经济规律运作,而是少数不法分子利用手中的权力干预工程招投标,从中谋取不法收入的手段。这样就严重地扰乱了公路建设市场秩序。

### (三) 建设工程生产要素配套市场体系不完善

随着中国向社会主义市场经济体系转型,中国的公路建设工程生产要素市场建设取得了长足的进步。但是由于中国市场经济发展的时间较短,目前

建设工程生产要素市场仍然存在较大的不足,其中材料市场发展较为规范,机械设备租赁市场初具规模,但是更为重要的技术市场、工程信誉等都存在诸多缺陷,这很难适应市场经济体制发展的需要。

### (四) 市场监督约束机制效力欠佳

市场监督约束机制是公路建设市场规范的重要组成部分,但是由于现阶段中国公路建设市场中人为干预多于机制约束,约束机制不健全,约束效力欠佳,由此带来公路建设市场的盲目性、随意性。市场主体之间存在大量的无序竞争和交易行为,市场主体的合法权益无法得到有效保护<sup>[9-10]</sup>。

### (五) 法制体系尚不健全

虽然国家对公路建设市场管理制定和颁发了一系列法律法规,如《公路建设市场管理办法》已颁发实施,但与《公路建设市场管理办法》配套的地方规章及规范性文件制定比较滞后。要完善公路建设市场体系法制建设需要一整套完善的法律法规体系,但是目前在公路建设市场对于市场准入、招投标等方面的法律法规仍然有着较大的完善空间。法制体系的不健全对公路市场的培育和发展极为不利,同时使公路建设难以做到有法可依、有章可循。

## 三、完善公路建设市场体系对策

公路建设市场参与主体有三方:项目法人和从业单位两个市场主体以及政府交通主管部门。解决公路建设市场存在的上述缺陷,完善公路建设市场体系,需要三方主体通力协作,强化政府交通主管部门的监督管理,规范项目法人和从业单位两大市场主体在公路建设市场中的行为。本文建议采取如下对策,以完善公路建设市场体系。

### (一) 政府交通主管部门全面放开公路建设市场

凡是中华人民共和国境内合格的法人组织皆可成为参与公路建设市场的招投标主体。任何一个招标者都有义务给予任何一个在中国境内符合条件的潜在投标者以平等的身份,使其享受平等的待遇,并拥有平等的夺标机会。

政府交通主管部门通过全面放开公路建设市场,使得市场中资金实力、技术力量雄厚的主体能够在竞争中脱颖而出。他们通过市场竞争,提高市场透明度,使得非法中介机构的市场基础不存在,寻租现象才能得到有效遏制。

目前,在公路建设市场中,不少省、直辖市、自治区规定了限制外地投标者进入的保护条款,形成条块分割状态。而且,由于交通主管部门与其主管的生产企业未完全脱钩,没有实现真正意义上的政企分开,这样政府所辖企业在竞争中就处于天然的优势状态,导致市场中不能实现真正的平等竞争。久而久之,公路建设市场就会被非法操纵。

## (二) 提高身份认识,严格遵循市场法则

完善的市场体系的建设依赖于市场参与各方严格遵循市场法则,在共同的规则下各行其是。针对现阶段公路建设市场体系中存在的主体身份错位问题,客观上要求各主体包括作为建设单位的政府部门、作为施工单位的施工企业各自严格遵循市场法则,引入现代市场经济管理理论,进行自身身份的准确定位,做好自身分内的工作。

政府交通主管部门要严格执行基本建设程序,严格按照职责权限审批公路建设项目,严格科学立项、设计审批、项目招标、开工报告、竣工验收等阶段的审查审批工作;强化合同管理,认真检查合同履行情况,杜绝建设过程中的转包和非法分包;严格执行《公路建设监督管理办法》,加大监督检查力度,充分发挥各级质量监督部门的监督检查作用,对检查中发现的问题要依法处罚,彻底改变重检查轻处罚、监督执法不力的问题<sup>[10-11]</sup>。

参建单位必须切实认真履行合同,按照承诺做到人员、机械设备到位,按照施工组织设计和有关标准、规范、图纸实施工程建设,确保工程质量。监理单位要切实履行监理职责,对数据的真实性和工程质量负责,同时加强监理队伍建设和廉政建设。设计单位要按合同要求的时间和深度提交设计文件,并做好设计代表的现场服务和设计回访工作。

## (三) 加强法制法规体系建设

第一,进一步加强立法工作。目前中国针对公路建设已建立了一系列的法律法规,如《公路建设市场管理办法》、《建设工程质量管理条例》等。但是,即使如此,现有的法律法规仍然存在着诸多缺陷。例如《招标投标法》对规范招标投标人的市场行为的缺陷;《建设工程质量管理条例》对竣工验收业主负责制规定的缺陷,以及相关法律法规对落实安全生产责任的缺陷等。对那些执法操作性较差、司法适用性不强、表意准确性不高、落后于市场经济发展的法律法规条款,更应该加快完善的步伐,为严格、公正、准确执法奠定扎实的基础。

第二,要加强市场执法队伍建设,提高政府主管部门依法行政及严格执法的水平和力度。

第三,规范公路建设项目法人的行为是规范公路建设市场秩序的关键,交通主管部门要督促项目法人严格执行基本建设程序,依法组织招投标,依法管理工程建设<sup>[12]</sup>。

第四,通过加强政府交通主管部门的监督管理和项目法人的建设管理,促使从业单位严格履行合同,认真按照国家法律法规和工程建设强制性标准及技术规范进行设计、施工、监理、试验检测等。

## 四、结 语

公路建设市场体系的完善是关系到公路健康发展的关键因素之一。完善公路建设市场体系已成为中国公路建设理论研究中不可回避的主题之一。现阶段中国公路建设市场中存在的诸多问题已经严重影响了中国公路建设市场的健康发展。随着中国社会经济的快速发展,通过全面放开公路建设市场、各参与主体提高身份认识,加强法制法规体系建设等措施,完善公路建设市场体系,必然会促进中国公路事业又好又快的发展。

### 参考文献:

- [1] 王利彬,吴群琪.公路投资对国民经济贡献的探讨[J].中国公路学报,2006,19(3):96-99.
- [2] 徐海成,李健,杨艳.中国公路交通与经济发展关系的实证研究[J].长安大学学报:社会科学版,2007,9(2):8-13.
- [3] 赵文义,杨琦.公路建设市场主体及其运作研究[J].内蒙古公路与运输,1999(2):14-16.
- [4] 李春瑜.谈公路建设市场信用体系的构建[J].广东交通,2006(2):32-34.
- [5] 王富民.公路建设市场融资方法的实践与探索[J].公路交通与科技,2000,17(4):67-69.
- [6] 杜军,邹累.公路建设项目市场融资方式比较研究[J].长沙理工大学学报:社会科学版,2007,20(4):85-88.
- [7] 中华人民共和国交通部.2007年公路水路交通行业发展统计公报[EB/OL].(2008-01-18)[2008-01-28].  
[http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/tongjixinxi/fenxigongbao/tongjigongbao/200801/t20080118\\_480524.html](http://www.moc.gov.cn/zhuzhan/tongjixinxi/fenxigongbao/tongjigongbao/200801/t20080118_480524.html).
- [8] 中华人民共和国交通部.国家高速公路网规划[EB/OL].(2006-11-20)[2008-01-19].<http://www.china.>

- com. cn/policy/txt/2006-11/20/content \_ 9252607 \_ 2. htm.
- [ 9 ] 李颜娟,叶 弘. 收费公路总量控制分析[J]. 长安大学学报:社会科学版,2007,9(1):12-16.
- [10] 石勇民,张正明,肖 亮. 公路项目投资风险变权模糊综合评价[J]. 长安大学学报:社会科学版,2006,8(2):1-5.
- [11] 王利彬,吴群琪. 公路建设经济影响的动力学研究[J]. 长安大学学报:社会科学版,2006,8(2):34-37.
- [12] 王建军,严宝杰,陈宽民. 高速公路建设项目后评价若干问题探讨[J]. 长安大学学报:社会科学版,2005,7(2):4-8.

## Improvement for highway construction market

YANG Qi

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** In order to deal with the dislocation of market participant existing in highway construction market and confusion of intermediary organization, the paper, through comparative analysis method, systematically studies the causes of the existing problems and puts forward the ideas of opening highway construction market and strengthening legal construction system so as to promote the further development of China's highway construction markets.

**Key words:** traffic economics; highway construction market; market participant; legal construction

(上接第 11 页)

(3):43-47.

- [10] 孙启鹏,吴群琪,张圣忠,等. 运输需求的本质及特征分析[J]. 综合运输,2007(8):17-20.

## Transport demand generating mechanism in corridor and its typical law

SUN Qi-peng, WU Qun-qi

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, Shaanxi, China)

**Abstract:** In order to provide theoretical basis for the transportation capacity allocation for different mode of transport in the corridors, this paper uses the uneven distribution, interactivity, diversity and economic factors to analyze the demand generating mechanism. Then, it discusses the three typical generating mechanisms and their practical value from the abstract mathematical perspectives, which are balanced law, uniform-fluctuations law and the ends-peaks law. Though different transportation demand generating mechanisms have big differences in demand distribution, each kind of transportation mode superiority comparison and the corridor transport capacity disposition must be established on the basis of different transportation demand generating function.

**Key words:** comprehensive transportation; transportation demand; transportation supply; transportation resource distribution