

建筑工程政府采购与预算管理协同研究

黄兵^{1,2}

1.乌鲁木齐市公共资源交易中心, 新疆 乌鲁木齐 830017

2.乌鲁木齐市政府采购中心, 新疆 乌鲁木齐 830017

[摘要]伴随着财政制度改革以及现代政府治理的逐步深入, 建筑工程领域的政府采购与预算管理之间的联动程度日渐成为决定性财政投入安排效率及项目绩效的重要方面。工程建设投资额巨大、时间跨度较长以及存在较高不确定性决定了其资金运作需要强有力的依托于对采购制度与预算制度之间的有效对接, 然而现实却是两个制度之间仍然存在着较为严重的割裂, 在制度的目标设定与具体实施层面都彼此相互独立, 阻碍着成本节约与绩效理念的贯彻落实。基于此, 文章立足于建筑工程项目实施特点剖析政府采购与预算管理联动的基本原理并阐述当前存在的主要障碍, 进而从项目化、全流程控制、强化绩效硬约束以及信息技术支持等角度探讨建筑工程领域政府采购与预算管理联动机制构建的具体举措, 为提升建筑工程领域中对财政资金管理水平提供理论借鉴与行动指南。

[关键词]建筑工程; 政府采购; 预算管理

DOI: 10.33142/aem.v8i1.18925

中图分类号: TP311

文献标识码: A

Collaborative Research on Government Procurement and Budget Management in Construction Engineering

HUANG Bing^{1,2}

1. Urumqi Public Resource Trading Center, Urumqi, Xinjiang, 830017, China

2. Urumqi Municipal Government Procurement Center, Urumqi, Xinjiang, 830017, China

Abstract: With the gradual deepening of fiscal system reform and modern government governance, the degree of linkage between government procurement and budget management in the field of construction engineering has become an important aspect that determines the efficiency of fiscal investment arrangements and project performance. The huge investment amount, long time span, and high uncertainty of engineering construction require strong support for the effective connection between the procurement system and the budget system in its fund operation. However, the reality is that there is still a serious disconnect between the two systems, and they are independent of each other in terms of goal setting and specific implementation, which hinders the implementation of cost saving and performance concepts. Based on this, the article analyzes the basic principles of the linkage between government procurement and budget management in the implementation characteristics of construction projects, and elaborates on the main obstacles that currently exist. From the perspectives of projectization, full process control, strengthening performance hard constraints, and information technology support, the article explores specific measures for constructing a linkage mechanism between government procurement and budget management in the field of construction projects, providing theoretical references and action guidelines for improving the level of financial fund management in the field of construction projects.

Keywords: construction engineering; government procurement; budget management

引言

面对公共财政从投入型向绩效型转变的新形势, 提高政府投资项目资金效益成为当前财政及工程建设领域的热点问题之一。而建筑类工程作为政府支出的一种重要方式, 在立项决策以及招标采购、资金支付等方面都离不开预算管理制度以及政府采购制度的有效配合。政府采购以规范建筑工程承包商与市场交易行为来实现市场化的资源配置作用, 预算管理通过对工程事前限定及事中管控确保了工程领域财政资金的合理运用, 二者都是构建建筑工程资金运行体系不可或缺的基础性制度。^[1]但实践中由于缺乏必要的衔接协调导致预算安排脱离采购规划、工程调整突破预算控

制、绩效评估游离于采购环节之外等现象仍然比较普遍, 制约着工程领域财政资金利用效率和工程绩效的改善。因此有必要基于协同治理理念对建筑类工程政府采购与预算管理之间的内在联系进行全面剖析并寻求协同推进方案。

1 建筑工程政府采购与预算管理的理论基础

建设工程政府集中采购及预算管理制度是在整个公共财政运作中最主要的两大制度, 它们共同的目标都是为了达到优化财政资金的配置及维护公众的利益, 政府采购以规范化以及竞争原则来确定工程建设承包商, 在根本上控制了项目的支出并确保工程质量; 而预算管理则是对资金的数量及流向进行统一的安排, 给采购行为予以适当的限制。^[2]

预算对于建设工程而言不仅仅是关于钱的问题,更是联系着项目的建设目标与资源分配问题,它的合理性关乎着采购是否合理可行的问题。从公共财政的角度来看预算管理是对总体的资金进行筹划,而政府采购是在具体的建设工程上将计划付诸实施,两者共同完成了财政资金由决策过程到执行阶段的过程,要使建筑工程财政资金的整体效益有所提高就必须使预算指标,采购要求与工程建设顺利对接。

2 建筑工程政府采购与预算管理协同运行机制

2.1 建筑工程政府采购流程及关键控制点

建设工程政府采购流程一般包括工程项目立项之后的需求核实、采购方式的选择、招标文件制定、供应商评审、合同订立及执行管控等若干步骤,其运作流程实质上就是将建设工程需求转变为标准化市场交易的过程,在此过程中,工程预算指标一方面作为采购行为的资金上限,另一方面又是检验选择采购实施策略可行性的参考基准,特别是在招标文件准备和设定投标最高限价时,预算是资金总量与成本分布状况的体现,影响着投标报价范围大小和竞争激烈水平。核心管控节点主要是需求验证、采购定价和采购金额核定,这些方面一旦出现预算编制环节对项目建设规模、技术水平和市场价格缺乏合理测算的情况,在之后的采购环节即使符合程序规范也很难达到低成本投入和高财政绩效的双重目的,所以政府采购流程的良好运转需要预算管理在前端提供有效约束,在末端形成绩效反拨。

2.2 建筑工程预算编制与执行机制

工程项目的造价编制是以项目的立项及可行性研究报告作为基础依据工程项目的规模,工程建设的技术方案,工程建设的现场情况以及建筑材料市场价格等方面的因素进行综合计算得到的工程建设的资金计划安排,其根本目的是为了建设项目的资金使用的合理性和可控性,在执行过程中通过指标下达、资金拨付与执行监控等手段对工程建设的采购行为以及施工活动产生强制性的限制作用。但由于建设工程的时间跨度较长,并且存在较大的不确定风险因素,在预算执行中又需要在刚性的基础上适当的增加一些灵活性来适应设计调整及市场变化带来的冲击,但是过度的灵活性脱离了政府采购制度的配套协调则会导致采购价格与预算数额发生偏移进而造成预算失去约束力。所以只有实现预算编排及执行模式同采购方案、合同条款之间的有机联动才可能保证政府投资在整个项目建设环节当中的有效掌控。

2.3 采购计划与预算指标的衔接方式

采购计划是指将预算指标细化为具体的采购活动的一个重要手段,其中包含的内容有采购品目、采购金额、采购时间及采购方式等信息,它是预算约束转化为采购行为的一个关键节点。在建设工程领域当中合理的采购计划应当是在预算批复的基础之上结合项目的建设工期以及施工组织要求进行制定,使得资金分配与工程建设同步。而一旦采购计划与预算指标紧密结合,就能够有效的防止出现无预算采购或者超预算采购的情况发生,并且有利于分批次采购从而控制资金风险;反之,一旦采购计划脱离

预算指标而单独制定,或者预算调整后未及时调整采购计划,都会导致项目资金分配与工程实施不同步的问题出现以致于影响到对财政资金的规范管理使用。

2.4 资金流、业务流与信息流的协同关系

对于整个建筑工程项目政府的采购及预算管理制度来说资金流、业务流以及信息流是互为基础的一个运作网线,其中业务流是对整个项目从开始到建设的一个全流程的体现,资金流是对预算资金在这个过程中各个环节所对应的拨款以及支出的一个体现,而信息流则是对预算目标、采购方案、合同、付款等信息加以串联和反馈,如果这三点能够高度协调统一,那么管理者就能够随时了解到项目的进程及其资金运用的情况,因此就可以第一时间发现存在的差异并且加以纠正,信息化系统的出现也为这个协调提供技术支持,使得预算监督以及采购监管可以在同一个信息系统之内完成数据传递及流程跟踪,提高了对建设工程政府性资金使用的透明化和精确化程度。

3 建筑工程政府采购与预算管理协同存在的问题

3.1 采购需求与预算编制不匹配

在建设工程项目的具体实施过程中,采购需求是在设计深化、施工组织方案细化及材料设备选型逐渐清晰的过程中不断变化的,而预算是在项目初期基于可行性的研究或初步设计来编制的,方案相对简略,信息量较小,此时点上的差异就决定了预算指标很难全面地反映出真实的采购需求情况,在招标上限金额和项目资金安排上就会存在偏差。如预算编制未能充分预计市场价格材料上涨、专业外包费用或项目技术要求改变等问题,则会导致采购需求超过预算指标或造成整个采购过程某个阶段的资金不足,加大项目调整力度,提升项目资金的风险;同时由于预算脱离需求,可能会造成采购环节重复论证或者紧急调整的情况发生,增加管理成本的同时也延缓了工程建设进程,降低了预算的刚性及政府采购的指引效力。想要达到有效的联动,就需要在预算编报伊始同步进行需求的制定及市场调查分析,使预算与采购需求之间能够动态对应,进而提高项目资金效益,提升项目管理水平。

3.2 采购计划与预算控制脱节

一些建设工程项目的采购计划的制定主要是基于施工进度计划以及项目管理的要求,忽视了预算限额指标的限制条件,在一定程度上造成了采购金额偏离预算额度的情况出现。由此产生的预算软约束现象,也可能导致后续的资金拨付环节出现缺资或者超支的问题,进而影响到工程的建设进度以及财政资金的安全。造成这种状况的主要原因是由于预算管理体系同采购执行制度之间在机构设置及业务流程等方面缺乏联动机制,导致了预算信息不能有效地反馈给采购单位,采购行为脱离预算管控范围的现象时有发生。同时缺少动态监控及沟通交流机制致使了当预算发生变动时,相应的采购计划却没有同步进行更新,增加了财务管理风险的同时也使得政府投资项目的运行效率以及资金使用的公开透明度大打折扣。

3.3 工程变更冲击预算与采购协同

建设工程项目的建设过程经常会因为设计方案变动,施工环境变化以及出台新政策等原因产生工程变更并影响着采购内容及合同价款,此时若对预算调整与采购变更不能做到联动,就会导致资金计划跟不上采购需求的变化,严重时会发生先有预算外变更采购后才追加预算的情形,进而使预算管控的有效性 with 严肃性大打折扣。这种冲击从侧面说明了现行制度缺乏应对工程建设不确定性的弹性的弊端。

3.4 绩效评价与责任约束机制薄弱

现行的针对建设工程政府购买及预算编制的绩效评估系统过于注重资金使用进度和执行合规性,而对于采购质量和节约成效以及工程绩效间的关系研究不够,以至于绩效考评无法对采购活动产生有效的奖惩作用。在无清晰责任人追责制度下,即使预算安排同采购配合不当,也无法追究相关人员的责任,进而削弱制度优化的积极性。

4 建筑工程政府采购与预算管理协同优化路径

4.1 构建以项目为导向的采购与预算联动机制

提高建筑工程政府采购与预算管理水平的关键,在于打破以单一工程为核心的制度连接模式,让预算编制、采购规划和合同管理能够服务于同一项目目标的设计。在项目的初期阶段一起做好具体需求分析、技术可行性研究和预算计算等工作,使得预算定额既合理准确又能有效指引采购行为的发生。同时做好采购安排和合同约定同资金拨付的有效结合,保证各个时期的资金量符合相应时点的采购需要及工程进度要求,防止出现资金脱离项目建设的情况。这样以项目为基础的互动机制既能促进预算刚性和导向性的提升,又能增加采购过程的精确度和公开性,为工程款项的有效应用和建设项目绩效改善奠定制度基础。^[9]同时建议在机制构建过程中设置跨部门沟通和信息分享渠道,实现预算管理、采购管理和工地建设各个环节之间的数据关联,以此来进一步增进协同效应并减少不必要的资金损失和管控漏洞。

4.2 完善建筑工程全过程预算控制体系

要想做到政府采购与预算管理有机结合就必须把预算管理从单纯的拨款手段变为贯穿整个建筑项目生命周期的管控机制,在项目的立项、投标、建设及竣工结算各个环节都要建立相应的预算管控节点使其每个环节的出资、采购及合同都在预算限定下运作。项目立项时就需要综合工程量、设计方案和技术水平合理预估项目预算为接下来的采购给出合理出资参考;在招投标和建设的过程中要及时掌握预算开支状况并适时调节预算金额来适应由于设计变动和现场施工环境而产生的变化;最后在竣工决算的时候需要根据实际花费来进行绩效评价和审核预算落实状况。全程式预算管控既能加强财力限制、防范风险又能优化建筑工程项目的成本核算精度进而提高政府对建筑采购的资金投入的公开程度从而使建筑工程采购同预算管理制度有机联合、相辅相成。

4.3 推进绩效导向的政府采购管理

要使得政府采购同预算管理联动提升,就必须把绩效

目标同采购结果紧密结合,让采购活动不再是合规性行为,而是成为一种价值选择。这就必须在预算编报环节确立工程建设的相关绩效目标,例如建设质量目标、投资造价指标、项目工期目标和社会影响绩效等,并把这些绩效指标贯穿到采购评价、投标评审乃至合同履行的全过程中去。而在具体实施过程中,则需要主管部门对承建方的绩效完成情况进行持续跟踪,依托信息系统上报预算执行及绩效信息,以此来查找偏差并加以修正。绩效取向下的采购管控不仅能激励承建商更加注重质量成本,更能凸显出政府财力的有效利用和公共服务供给品质的改善,在顶层设计层面实现了预算控制同采购选择的有机统一,对整个建筑工程项目的绩效予以了保证。

4.4 运用信息化手段提升协同管理水平

对于建筑工程项目政府采购和预算管理联动而言,信息技术的应用是其得以高效率、透明化运行的重要技术支持,借助信息技术的支持,建立一个统一的信息管理平台,把项目预算安排、采购合同、项目建设以及财政资金拨付等各种信息都集中在平台上,可以实现实时信息交互和动态监督。利用平台功能,主管部门不但能及时了解建筑项目的预算执行进度、政府采购情况、合同履行状况,而且可以对预算执行中的异常开支、风险环节给予警示提醒,提高了决策水平和反应时效。此外,此平台还有利于各管理部门之间信息联通,增进部门间的协调配合,推动预算管控和采购管理的全程封闭式循环治理。信息技术的有效运用增加了建设工程项目的公开程度、规范化水平,也为公共资源的科学分配和绩效改进提供了程序化、可行性的技术支持,夯实了政府采购和预算管理联动关系的基础。

5 结语

建设和政府采购预算管理的协调程度影响着政府资金的利用效率及公共建设工程的质量效益。从制度、程序以及技术上进一步增进两者之间的协调能够较好的解决预算刚性和建设工程不确定性的冲突问题,促进政府投资建设项目的规范化、高效率 and 绩效化。随着预算一体化以及数字财政的发展,对于建设工程领域而言,政府采购与预算管理的协调有了更为可靠的制度保障以及技术支持,从而使其发挥更大的治理功能。

[参考文献]

- [1]宋军.政府采购工程落实政策功能的难点分析与措施建议[J].中国政府采购,2022(7):76-80.
- [2]贾万鹏.工程建设项目管理中材料采购成本管控研究[J].企业改革与管理,2021(18):173-174.
- [3]李菁.预算一体化改革视野下优化政府采购管理的探讨[J].财经界,2025(21):18-20.

作者简介:黄兵(1985.2—),毕业院校:四川师范大学,所学专业:教育学,当前就职单位名称:乌鲁木齐市公共资源交易中心/乌鲁木齐市政府采购中心,就职单位职务:科员,职称级别:工程师。