

城市道路桥梁维护工程政府采购分析

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]文章针对城市道路桥梁维护工程中的政府采购问题展开研究。政府采购是市政养护的主要工具, 采购机制决定了是否能有效利用公共财政资源。首先阐述政府采购的概念及法律法规基础, 其次整理归纳维护工程采购特征及其种类。再次总结目前采购模式与过程、采购量级及结构现状; 进而着重从需求管理、编制预算、确定采购方式、设计招标文件、签订采购合同、执行采购合同、接受货物服务、支付货款和评估绩效等方面进行深入解析。最后指出在采购中存在的若干问题并给出流程规范化、加强监督管理、风险管理、绩效管理和科技创新等方面的改善提议。

[关键词]城市道路桥梁; 维护工程; 政府采购; 采购流程

DOI: 10.33142/ec.v8i12.18780

中图分类号: F812.45

文献标识码: A

Analysis of Government Procurement for Urban Road and Bridge Maintenance Projects

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: This article conducts research on government procurement issues in urban road and bridge maintenance projects. Government procurement is the main tool for municipal maintenance, and the procurement mechanism determines whether public financial resources can be effectively utilized. Firstly, explain the concept and legal basis of government procurement. Secondly, organize and summarize the characteristics and types of maintenance engineering procurement. Summarize the current procurement mode and process, procurement scale and structure status again; Furthermore, it focuses on in-depth analysis from aspects such as demand management, budgeting, determining procurement methods, designing bidding documents, signing procurement contracts, executing procurement contracts, receiving goods and services, paying for goods and services, and evaluating performance. Finally, several problems in procurement are pointed out and improvement proposals are proposed in terms of process standardization, strengthening supervision and management, risk management, performance management, and technological innovation.

Keywords: urban roads and bridges; maintenance engineering; government procurement; procurement process

引言

道路桥梁养护工程与市政新建、改建、扩建工程不一样, 为尽量减少因工程建设给城市交通及市民出行带来的影响, 养护工作大多在不断交的情况下进行; 设施病害还存在着隐蔽性、复杂性及不确定性的特点, 施工技术难度高, 这就需要道路桥梁管理部门不断提高自身水平, 提升工程采购品质。但实际上政府采购行为存在着程序繁琐、监督难、绩效无法量化等诸多困难。

1 城市道路桥梁维护工程政府采购概述

1.1 政府采购的定义与法律依据

政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,

使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。这个定义明确了采购主体、资金性质和采购对象范围。其法律依据构成一个体系, 核心是《中华人民共和国政府采购法》, 该法自2003年1月1日起施行, 确立了公开透明、公平竞争、公正和诚实信用的基本原则。此外, 《中华人民共和国招标投标法》对于工程建设项目招标投标活动进行了专门规范, 与政府采购法相辅相成。财政部等部门发布的一系列部门规章和规范性文件, 例如《政府采购货物和服务招标投标管理办法》, 进一步细化了操作规则。

1.2 维护工程采购的特点与分类

城市市政道路桥梁管养工程采购不同于新建设工程采购,有着显著的不同特征。时间上的周期性特征很明显,由于养护工程是根据设施状态按需定期进行的,像路面铣刨重铺、桥梁支座更换等。时效性的紧迫性特征也很鲜明,对于突发病害或者事故损毁,例如桥面坑洞填补、防撞护栏应急处置,采购过程必须迅速及时。工程的技术性要求特征也很高,养护工程涉及到土建、材料、检测等多个方面专业学科的知识,对供应商的技术水平与经验有一定的特殊要求^[1]。依据业务的工作内容及属性,养护工程采购基本上可划分为三大类。第一类为常规养护保洁采购,主要是指以预防性和经常性的养护为主,例如路面清洁、排水管道疏通。第二类为应急抢修抢险采购,是指用来应对突发情况造成损害而发生的,采购环节要快。第三类为专项加固改造采购,是指为了对被养护物的结构安全性或者使用性能进行提升而发生的较为复杂的工程项目,金额一般也比较大。不同种类的采购任务,在工程的采购方案以及采购手段、采购后的合同条款等方面应该有不同的处理方法。

2 城市道路桥梁维护工程政府采购现状

2.1 主要采购模式与流程

目前,在城市道路桥梁维修工程政府采购实务中,公开招标的方式最为常用。公开招标方式以公开发布采购信息的方式,尽可能的吸引更多的供应商参与到其中来,易于形成有效竞争。对部分技术难度较高的或者具有特殊性的采购任务,则采取了邀请招标的形式,由采购主体向特定供应商发出投标邀请书。同时,也采用了竞争性谈判、询价等非招标形式,适用于部分小额紧急抢修项目。整个采购的过程表现为一个线性进程,大体经过如下阶段:使用部门上报维修需求并制定采购方案,报送财政部门审核批准预算;由采购代理机构或采购人自行起草并发布招标公告;供应商领取文件并提交投标申请;之后进行开标、评标,并选定中标供应商;而后订立政府采购合同;在履约过程实施监督检查;最后进行项目验收以及款项支付。再者,这项程序在很多地区落实并不顺利,各阶段衔接较为松散,审核环节多,致使整个采购过程耗时过长,有时不能够及时响应维修工作的时间需求。

2.2 采购规模与结构特点

从统计数据来看,伴随着城市化建设不断发展以及既有基础设施存量不断增加,城市道路桥梁养护工程政府采购规模逐渐扩大,部分城市年度内此类相关采购金额处于

高水平,并且具有较高的年平均增长率;采购资金来源主要是各地的一般公共预算,受地方政府财政实力的影响很大。从采购项目的构成看,日常保养类型的采购项目由于其重复性和必须性,在所有项目中占有重要地位,占采购资金总额的一半甚至更多。紧急抢修采购所占比例比较固定,专门性改造加固类型的采购项目尽管单体金额较大,但是数量不多,整体比例随设施老化有所增加^[2]。政府采购的结构特征其实反映出的是城市基础设施生命周期所处阶段及维护措施的重点偏向。采购规模及结构还受到当年财政预算编排、上级部门政策因素的直接影响,具有一定规划性和起伏变化。

3 城市道路桥梁维护工程政府采购关键环节分析

3.1 需求管理与预算编制

需求管理是政府采购行为的前提,在这个阶段应当是对城市道路桥梁的设施状态做一个正确的判断和预期,这就必须基于日常巡检、检测及以往养护维修档案。而预算是建立在对需求做出分析的基础之上并综合考虑财政能力后制定出来的关于资金安排使用的一个规划。从道理上来说,预算应该严格的等于需求,然而事实上常常出现预算与需求相脱离的现象。有时预算太过笼统,忽视了针对各个设施、不同程度损坏的设施具体的保养修缮诉求;有时刻意虚报或者模糊化需求是为了获得更多拨款。需求管理和预算制定一旦衔接不到位,就会使后来的采购不是因为缺钱而打折就是因多余而浪费。

3.2 采购方式选择与招标设计

采购方式的选择是一个重要决策,既要考虑项目的金额大小和技术难易程度,又要兼顾时间和供应市场的条件。公开招标方式的优点在于透明度高,但过程时间长;而采用非招标方式相对灵活但也容易导致竞争力不足。招标方案的设计就是整个采购文件的灵魂,主要是指具体的技术参数、服务要求、评标方法以及合同条款的制定等。招标方案设计的好坏直接影响投标响应及最后的采购结果。比如设定过高的技术指标就会成为一种障碍把一些有能力的供应商拒之门外;在评审标准里面价格分数权重过低或者过高都无法选出性能价格比最好的供应商。采购方式选择和招标方案设计共同形成了此次采购的竞争规则并对采购成功与否有着重大影响。

3.3 合同管理与履约监督

政府采购合同是确定采购人和供应商权利义务的协议文件。合同管理不仅仅是合同的订立,还包括对合同履行过程中的变化及争议处置等全过程管控。履约监管是对

供应商严格按合同规定完成工程项目或服务的一种制约手段,例如:查看项目施工质量,进度,安全以及环境等方面是否符合要求。但现实中时常出现合同签订完毕之后就“一签了之”,疏于监管的情况,由于采购人缺乏相应技术力量或者忽视了监管的重要性,未对维修工程的过程予以有效的管控,等到验收的时候发现问题,再整改代价太大而且会影响设备的正常运转。合同管理和履约行为监管都是采购目标能否实现的有效保证,这一项薄弱那么前面的所有采购工作都会大打折扣。

3.4 验收结算与绩效评价

验收结算是买方对供应商履约结果的最后认定及采购资金结算的过程。依照规定采购单位或受其委托的采购代理机构应该负责对供应商履约情况进行验收并出具验收报告。绩效评估是对一个完整采购过程中的经济性、效率性和有效性的综合性考察^[3]。当前很多地区的验收只是走过场,一般限于审查文件和观察外表,很少进行实质性性能检测或后续使用情况追踪。绩效评估机制更基本属于空白,采购活动结束后没有系统地“回头看”,不能给今后的采购行为积累经验和借鉴。验收结算和绩效评估理应成为闭环管理的重要一环,作为检验采购成效、推动不断优化采购行为的工具,然而现实中它们经常沦为采购工作中最脆弱的一环。

4 城市道路桥梁维护工程政府采购存在问题与优化建议

4.1 存在的主要问题

针对市区道路桥梁维修改造工程政府采购还存在着以下几个比较突出的问题。采购程序不够规范,各地各部门操作细则各异,自由裁量权过大。监督检查不够严格,内部监督虚化、外部社会监督失灵致使一些违反规范的行为不能及时得到制止和纠正。绩效考评基本缺失,采购行为只重视过程,忽视结果,花了多少钱、干了多少事、成效如何,缺乏有效的评估及追究。再就是需求脱离预算、标书制定粗放、履约监督薄弱、验收走过场的情况,在各个阶段也都普遍存在,上述问题互为因果制约着政府采购制度效能的最大化发挥,甚至会导致资金损失浪费、工程建设质量问题以及滋生腐败现象的发生。政府采购在这方面还很不到位,亟需进一步完善。

4.2 采购流程标准化建议

对于程序不规范的问题,积极推进采购程序规范化是重中之重。建议省或市级政府采购监管机构,编写适合本区域范围内城市道路桥梁维修工程的规范化采购程序手

册,对其中涉及的所有环节包括项目的立项,公告需求、编制申报预算、开展采购、订立合同、履行督导直至最后的验收付款、文件存档等作出具体的操作规程、时间限制以及相关文件范本的规定。规范化能够限制自由裁量空间,降低任意性,增强不同主体不同项目中采购行为的同一性。规范化的程序也使得政府采购行为更清晰明了,易于各方进行监督,同时也便于新人上手了解学习。

4.3 监管机制与风险防控强化

监督管理体制应从单个内部机构督查转变为多方合力治理。加强以财政部门为主导的监督管理地位的同时,也要注重审计、监察部门的督查力度。大力倡导社会监督力量,依照规定主动公示采购信息,可以邀请部分的人大代表或者政协委员以及市民代表参与其中某个部分的监督。对于风险管控而言,则是要全面的梳理出在整个采购过程中的各个环节所存在的风险,主要有:采购预算虚报风险、串通投标风险、合同违约风险、质量安全隐患等。对上述风险制定相对应预警及防范举措。如实行采购需求论证机制规避不合理需求风险,采用电子化招标手段降低人为因素干扰风险,在合同条款里面设定履约保证金、质保金条款来抵消违约风险。监管和风险防控犹如为政府采购行为安装了“安全阀”“防火墙”,能够有效的提高采购的安全系数。

4.4 绩效管理与技术创新应用

要扭转“重购买,轻管理,不问绩效”的状况,应建立完善的政府采购绩效管理体系。把绩效管理融入整个采购环节中去,在编制预算时确定绩效目标;在采购环节中跟踪绩效执行情况;在项目结束后进行绩效评估并将评估结果同下一年度预算分配及供应商选择等相联系。科技创新是优化采购管理的强大武器^[4]。充分利用大数据技术,融合道路桥梁检测信息、以往采购信息以及供应商诚信信息等对需求量、预算及供应商的选择做出科学合理的分析。全面实行政府采购全流程电子化系统,从采购计划申报审批直至合同备案全程在线办理,以节约时间成本并保留操作痕迹。运用物联网技术对维修工程进展或后续状况进行实时监控,以便于履约监管及绩效评估。绩效管理和科技运用是政府采购向精算化、智慧化的管理迈进的趋势。

5 结束语

本文对城市道路桥梁养护工程施工政府采购做了一个相对系统的分析。文章认为目前阶段下政府采购在这个行业当中是不可或缺的一部分,在政府采购的过程当中还存在着一些亟待解决的问题,主要表现在政府采购过程不

够规范、监督管理不到位以及缺乏绩效观念上,通过剖析需求、预算、招标、合同、验收评估等关键点来找出问题发生的具体时间段并给出了一系列建议措施包括制定标准化流程、建立多层次监管机制、注重风险管理、引入绩效理念、接受技术革新等。城市道路桥梁的维护是一个任重道远的过程,而政府采购作为其中分配资源的重要方式,在这个过程中不断完善的政府采购制度对确保基础设施安全,提高公共产品服务质量,以及实现财政资金精简提效有着深远影响。未来应该继续关注采购制度与技术创新融合发展,让城市道路桥梁养护工程施工政府采购更进一步。

[参考文献]

[1]刘渊.基于改进技术状况评定的多目标桥梁养护决策方法研究[D].西安:长安大学,2022.

[2]王旭涛.基于大数据融合的工程采购围标串标风险识别模型构建及防控机制[J].中国物流与采购,2025(24):115-116.

[3]田文希.后勤工程采购中招标环节的风险识别与管理策略[J].中国集体经济,2025(12):65-68.

[4]周月明.建设工程招标代理行业现状及其工作优化策略探究[Z].北京市朝阳区国际绿色经济协会.新业态·新市场·新动能——“绿色经济创新与重塑”会议文集(2).常熟市永拓工程咨询有限公司,2025:129-131.

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。