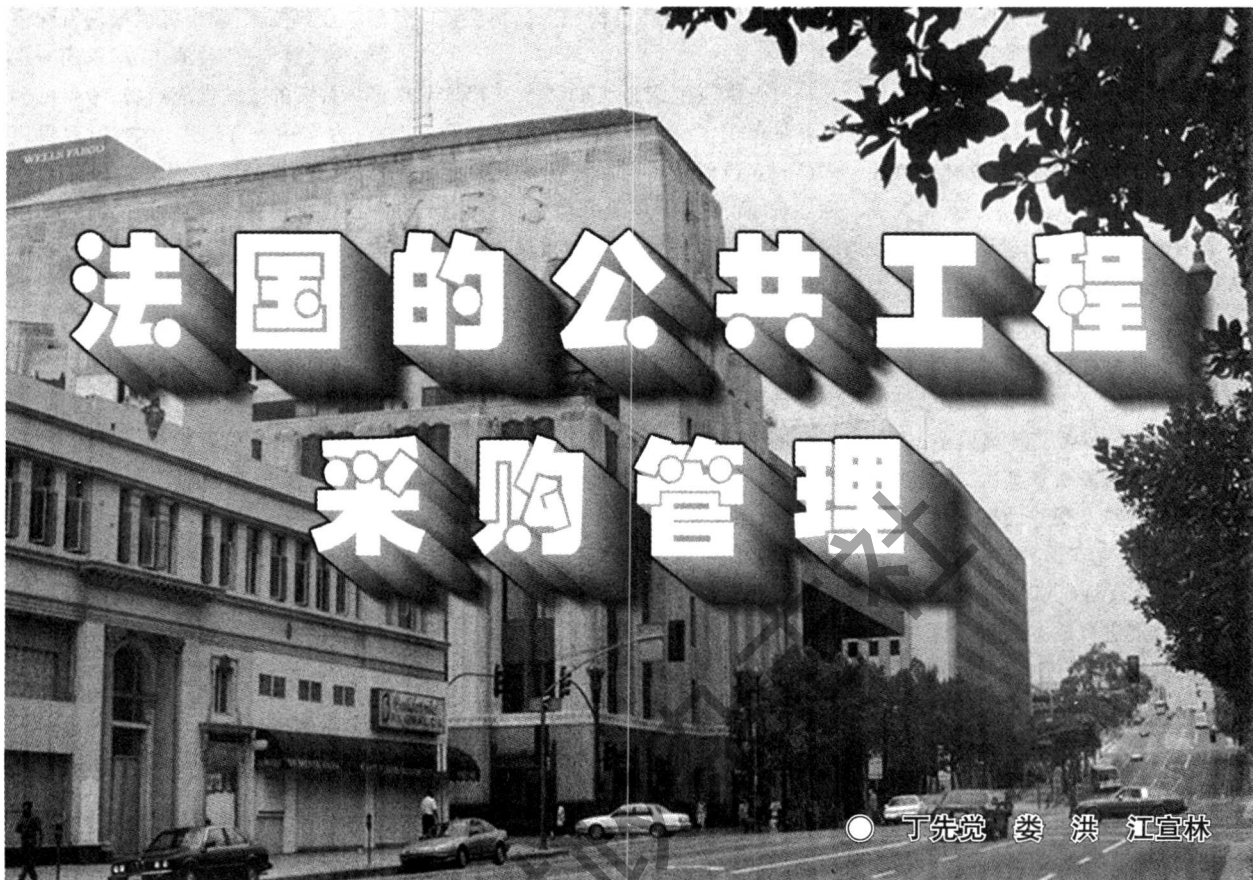




二、法国公共工程的监督

法国财政监督的历史悠久,1320年成立的会计院就开始行使财政管理和监督税收收入的职责。经过几个世纪的发展和完善,目前已形成了议会宏观监督、财政部日常业务监督、审计法院事后监督的分工明确、相互协调、组织严密的财政监督体系。在公共投资管理过程中,通过国家市场专业委员会、公共会计、财政监察专员、国家监察员、议会、审计法院等体系付诸实施,贯穿于公共工程投资的立项、招投标、资金拨付、资金使用、工程结算等管理全过程,具有监督层次的多样性、操作的可行性、监督管理同步和监督执行严格的诸多特性,对进一步加强公共投资管理、充分发挥公共工程的社会经济效益起到重要作用。

三、法国公共工程的特许经营权管理

(一) 特许经营权的概念及发展过程。特许经营权是公共工程项目的一种经营方式。从理论上讲,特许经营权意味着公共权力机构将很重要的一部分权力转让给经营承租者。承租者自己负责筹集资金、设计、施工,以及此后在很长时期内负责经营管理,并以从使用者手中收来的钱补偿其工程投资。以高速公路为例,它的发展过程经历了两个阶段:第一阶段(1955—1970年)“全部国营”。这个阶段国家投资是主要的资金来源。这些投资来自国家预算拨款(约占40%)和债券。但投资受以年度为限的预算体系的限制。第二阶段(1970年至今)“对私人开放”。这一阶段它建立在以下三个原则基础上:一是在承建和管理高速公路方面给予特许经营公司以真正的权力,特许经营公司在国家控制之下,负责拟订详细的工程前期方案、工程施工、开发管理和公路的养护。二是跳出年度预算的框

框。三是通过吸收私人资金和发行非国家担保债券,开辟高速公路建设资金的新来源。

(二) 特许经营权经营方式。法国在公共工程采购方面,有两种特许经营方式:第一种是全风险特许经营——CRI。在市场形势正常的前提下,可以使用这种特许经营方式。经营企业在双方商定的时期内,在自由议价的基础上,承担所有风险。第二种是共担风险特许经营——CRP。对市场虽然存在,但是其金融形势和设施使用率都难以把握,而且由于一些项目固有的因素(工程的规模)以及外部因素(土质、环境等)的影响,项目成本会太高,从而抑制项目开发经营效益的,适用这种方式。所谓的共担风险,只是体现在对经营收入的评估、投资份额以及投资带来的附加收入的评估,但是地方政府从不承受经营管理而导致的亏损。地方政府承担一部分风险,作为补

偿,通常的做法是在委托经营超过了一定期限,经营收入超过一定数额的情况下,地方政府要向经营企业征收额外的租金。

法国实行特许经营权管理,首先要发布招标公告,通过公开招标,选择符合条件的特许经营承租方(私营企业或地方公共权力机构等),然后,由特许经营的发租方(国家或地方政府)同预选的特许经营者进行一场真正的涉及法律与财务的谈判,以便在动工之前签定特许经营合同。特许经营合同的条文,比一般的工程合同和供货契约复杂得多,它是得到双方认可、建立在深入谈判、旨在减少项目中不确定性因素的考察研究的基础上的一场真正谈判的结果。

(三)特许经营权管理的利弊。特许经营权管理在经济上的好处主要有以下几个方面:一是可以动员私人投资。二是可以将某项基础设施和服务部门的设计、施工、经营和维护保养进一步连为一体,使经营者为了项目获得最终的成功,对项目采取更加负责的态度,提高了项目的技术含量,使项目竣工后能够充分发挥投资的经济效益、社会效益和生态效益。三是可以用管理企业的办法来消除行政管理的限制。特许经营者可以用一个真正的私人企业的一些有效办法(如拉开工资档次,更灵活地管理员工)来管理人力资源。在施工合同招标方面,采用特许经营方式,可以部分排除公共部门一般都遵守的那些规则中十分繁琐的形式主义,同时又保留其基本原则。此外,还可以促进私营企业的发展,使私营企业提供高质量的优质服务。

当然,特许经营制也有一定的弊端。首先,由于它是一个垄断的市场,使它形成大量的利润,使公司非常强大,而且它还掌握了最好的技术和最好的金融手段、最好的信息手段,它的经济实力要超过一些地方的政府。其次,由于经济实力和技术实力强大,它的职工收入一般要高于市政府职工收入,所

以,它在特许经营时,就处在强势位置,它提出的一些条款,就限制了地方政府的一些权力。另外,由于通行费也由它确定,它就凭借自己的经济实力、技术实力和垄断地位,把价位定的较高。

四、几点启示

借鉴法国公共工程采购管理的经验,结合我国财政基建管理工作的特点,就公共工程的采购提出如下建议:

(一)要在深化改革中切实加强财政对基本建设投资的管理。目前正在实施的积极财政政策和进行的预算编制改革、国库支付制度改革等重大改革,均与财政基本建设管理密切相关。在改革过程中,应当切实加强财政基本建设管理,着重把握好以下几点:一是对基本建设性质的支出,在财政内部应逐步归口由专门机构统一管理,或者将若干重大基础设施部门(如铁道、交通、水利、国防建设、城市建设、教育等)由专门机构统一归口管理。二是推行基本建设资金支付管理改革,逐步实行财政对公共工程资金直接支付的方式。三是研究设立财政基本建设重点投资项目垫付基金问题。为保证国家重大项目季节用款和大规模设备采购阶段用款需要;为推行特许经营权,鼓励民间资本投入基础设施建设,可以考虑财政预算安排一定的资金(年度基本建设支出的5%),用于国家重大基础设施项目的资金周转和下一步推行特许经营权委托经营的周转借款。

(二)加强和重视公共工程采购的立法工作。一个公平、公正的采购市场的完善和发展是建立在科学的法律保护之下的,从法国的经验来看,这些法规必须保护采购市场的充分竞争和有利于中小企业的发展,法规的条款要清晰明了,通俗易懂。

(三)要把对财政公共工程支出的监督放在重要位置。加强对财政支出的监督,首先是财政部门各业务机构要转变观念,把工作重点和精力集中到支出管理上,健全支出管理机制,完善手

段;其次是财政监督要着手建立财政支出全过程全方位的监督体系;三是加快公共工程支出、公共工程投资立法进程,积极创造条件修订现行有关法律,建立财政法和国家公共投资法。

(四)充分发挥财政投资评审机构在政府公共工程采购中的作用。政府公共工程采购全面实施后,财政公共工程采购资金占财政收入的比重将越来越大,财政投资评审作为预算管理的一个重要环节,是财政职能的延伸,充分发挥财政投资评审机构的作用,进一步加强财政投资评审,特别是组织和参与对工程采购行为的监管、招投标标底的编制和审查就显得尤为重要,这也是加强财政基建投资管理、节约投资的有效手段。

(五)积极试行公共工程特许经营权的委托方法,加快我国基建投融资体制改革步伐。目前,我国基建投资体制改革力度不大,进度不快,应借鉴法国的经验,有重点、有组织的积极试行公共工程特许经营权的委托方法,以推动我国投融资体制改革的深入。

(六)抓紧制定公共财政支出模式。在公共工程的筹资方面,应区别不同类型,合理明确财政投资范围,充分发挥社会融资的作用。在社会公共工程中,能通过收费等手段解决融资成本的,如公路、铁路、机场、桥梁、城市供水等可以委托企业通过社会融资办法解决资金来源,财政只进行监督管理,不安排投资;对于通过收费等来源只能解决部分融资成本的,如水利环保等项目,财政可采取资本金股份制等办法给予适当补助;对于无收费来源无法解决投资成本的,如文化、教育、卫生等公共福利设施项目,可由各级财政安排建设资金。这样既能解决财政负担过重的问题,发挥财政监管职能,又能发挥社会资金的作用,解决公共工程建设资金困难,促进社会建设事业的发展。

(全文完)

(作者单位:财政部基建司)