

中国公路养护工程信用评价现状分析与思考

邹维, 章子华, 宋晓刚, 严晓东

(宁波大学 土木工程系, 浙江 宁波 315211)

摘要: 合理养护是公路正常服役的重要保障。目前, 中国交通建设领域的信用评价已在各省市广泛开展, 有效促进了交通建设市场的健康发展。而公路养护工程信用评价还处于摸索阶段, 评价手段较简单, 评价方法和标准尚不成熟。文中在梳理中国公路养护市场政策背景的基础上, 从工程性质、从业企业和行业管理三方面分析公路养护市场现状, 探讨现有公路工程信用评价标准对公路养护工程的适用性; 结合部分省市施行的公路养护工程信用评价, 提出公路养护工程信用评价总体框架和基本思路, 为公路养护工程信用评价体系构建和评价标准制定提供参考。

关键词: 工程管理; 公路养护; 信用评价标准; 信用体系; 信用管理

中图分类号: U415.1

文献标志码: A

文章编号: 1671-2668(2020)04-0164-05

社会信用体系建设是全面建设小康社会的重要内容, 也是践行社会主义核心价值观的重要载体。为推动交通建设领域信用体系建设, 各级政府和相关部门出台了一系列政策、法规和文件, 并在部、省、市各级层面陆续开展了交通建设市场信用评价。如江西省交通运输厅整合信用信息资源, 建成了“江西省公路水路建设与运输市场信用信息信息服务系统”; 呼伦贝尔市逐步完善公路建设领域信用评价体系, 建立和完善了从业单位信用档案; 浙江省于 2010 年发布《浙江省交通建设市场信用信息管理实施细则》, 建立了浙江省交通建设市场施工企业信用评价体系, 并将评价结果应用于招投标环节。公路养护是交通建设市场的重要组成部分, 是公路畅通和国民经济平稳运行的重要保障。目前, 中国对公路养护工程采取市场化措施, 公路管理部门将公路养护工程外包, 并实施跟踪监管。建立了中央、省、地、县四级公路管理体系, 并形成了以公路沿线道班(工区)为主的公路日常养护体系。在公路养护管理部门和养护企业的共同努力下, 基本保证了各级公路的正常运行。但在公路养护领域还有一些问题亟待解决, 如管理文件尚未形成体系、管理队伍薄弱、市场不规范等。虽然交通建设领域颁布的相关文件为公路养护工程的信用评价提供了部分政策依据和参考, 部分省市也开展了公路养护工程信用评价初步探索, 但实施过程中出现了信用评价标准和方法不适用、指标覆盖不全、企业参与积极性不高等问题, 有必要对公路养护工程信用评价体系和评价标准等进行深入研究。该文从公路养护市场的政策背景出

发, 从公路养护工程性质、从业企业和行业管理三方面分析公路养护市场现状, 结合公路养护工程信用评价现状, 探讨现有公路水运工程信用评价标准对公路养护工程的适用性, 并从评价对象、评价方法和手段、评价标准、应用范围等方面为公路养护工程信用评价体系构建和评价标准制定提出建议。

1 政策分析

目前, 中国交通建设领域的信用评价体系已基本建成, 并在部分区域实现了部、省、市三级管理、评价和应用。各级行业管理部门先后出台了公路养护管理条例、技术规范、质量评定等文件, 对公路养护各环节提出了具体要求。但从整体上看, 公路养护工程领域管理较松散, 缺乏精准管理手段。2017 年, 交通运输部公路局发布交公便字[2017]163 号《关于征求〈关于加快发展和规范公路养护市场的指导意见〉意见的函》, 明确提出要推进公路养护作业单位信用体系建设, 建立统一规范的信用信息采集和分类管理标准, 逐步实施对养护作业单位和关键岗位人员的信用管理。但如何开展尚缺乏具体的指导性文件和相应配套文件。因此, 目前只能从交通建设领域信用评价文件和公路养护管理规定中梳理公路养护工程信用评价的依据。

国发[2014]21 号《社会信用体系建设规划纲要(2014—2020 年)》提出要加强重点领域(包括工程建设领域)信用记录建设, 建立行业信用信息数据库; 完善信用法律法规体系, 推进行业、部门和地方信用制度建设。信用体系的全面建设以国办发

[2017]17号《国务院办公厅关于社会信用体系建设的若干意见》为起点,该文件指出建设社会信用体系是整顿和规范市场经济秩序的治本之策,完善行业信用记录,推进行业信用建设,能有效促进企业和个人自律、形成有效的市场约束,培育信用服务市场。

1995年,交通部提出“管养分离、事企分开”的养护原则,养护管理部门开始推进养护体制改革。2015年,交通运输部发布交政研发[2015]75号《关于加强交通运输行业信用体系建设的若干意见》,指出到2020年形成交通运输行业信用建设的规章制度和标准体系,基本建成行业信用信息系统,基本健全信用考核标准,形成具有监督、申诉和复核机制的综合考核评价体系。2017年,交通运输部公路局发布交公便字[2017]163号文件,指出公路养护是充分发挥公路资产效益的重要手段。鉴于目前公路养护市场中存在公路养护理念滞后、政府和市场分工不明确、养护市场管理体系不健全等问题,需把公路养护市场统一纳入交通建设市场信用评价体系,面向公路养护企业和关键岗位人员开展信用评价,维护公路养护市场秩序。

2004年,浙江省交通厅发布浙交[2004]288号《浙江省高速公路养护管理办法(暂行)》,提出业主应建立与公路管理机构联网的高速公路养护管理信息系统。2006年,浙江省交通厅颁布《浙江省公路养护质量专项检测管理办法(试行)》,它是浙江省公路养护质量检测的重要依据。为规范高速公路养护行为、加强监督管理、提高公路通行能力,浙江省政府办公厅于2011年发布浙政办发[2011]57号《浙江省高速公路养护管理若干规定(试行)》,指出开展养护质量评价,按需养护,加强对高速公路的周期养护和预防性养护。

2008年,陕西省公路局颁布《陕西省公路养护工程从业单位信用评价管理办法(试行)》,按照施工、监理、设计3种类别,高速公路、国省干线公路两类进行评价,并结合工程特点制定考核实施办法,同时将信用评价应用于公路养护工程招投标环节。

2016年,福建省为进一步规范普通国省干线公路养护工程市场中施工、监理单位及主要人员的信用考核,推进市场信用体系建设,维护市场秩序,发布《福建省普通国省干线公路养护工程施工及监理单位信用考核综合评分办法(试行)》,提出采取直接考核和综合评分相结合的方式对施工、监理单位的信用进行考核。

2 中国公路养护市场现状

2.1 公路养护工程的特殊性

公路养护工程属性较特殊,主要体现在:1)公路养护工程建设程序相对简化,主要包括前期决策、计划编制、工程设计、工程施工、工程验收,且关键环节难以监控;2)公路养护工程规模小、持续时间短,且具有点多、线长、面广、分散的特点,导致施工作业转移频繁、日常监管难度较大;3)养护工程质量和施工安全与后期使用效果密切相关,但其判定困难;4)养护内容繁杂,除道路外,还包括沿线附属设施,如灯光照明、草丛绿化带、基础交通工程设施、通信信号等;5)养护技术复杂,除施工所需机械化技术外,养护内容繁杂、养护作业的时效性和及时性等对专业化技术提出了较高要求;6)施工环境复杂、干扰多,需顾及交通流等情况。

2.2 公路养护企业的特殊性

公路养护企业与参与公路新改建工程的施工企业有所不同。以宁波市为例,基于“宁波市交通建设市场信用信息系统”的统计分析,将公路养护企业的特点概括为:1)从事公路养护工程的企业中以公路工程施工企业为主,从业企业大多拥有施工总承包资质,但主项资质为公路养护的企业不足10%,且多数企业主项资质空缺;2)参与公路养护工程的企业注册资本普遍在千万级及以下;3)人员规模较小,大多在100人以下;3)从业人员年龄分布的总体结构较合理,“70后”和“80后”为中坚力量,其次为工程经验较丰富的“60后”,经验欠缺的“90后”较少;4)从业人员的学历较高,拥有本科和大专学历的人员约占80%,专科以下约占10%,本科以上约占5%;5)企业承接的公路养护工程数量多,合同价大多在千万级,也有部分企业有上亿的项目。

2.3 行业管理的特殊性

目前,中国公路养护市场总体不够规范,扰乱市场秩序的事件时有发生。由于公路养护管理部门缺乏有效的管理手段,在公路养护工程招投标过程中,围标、串标等事件难以杜绝,严重影响市场竞争的公平性。另外,公路养护市场从业企业资质管理较混乱,从事公路养护的企业中,相当一部分并不具有公路养护专项资质;加上挂靠等现象的存在,业主单位很难对养护企业进行有效甄别和筛选,影响公路养护工程质量,也给后续管理埋下很大隐患。

随着公路养护市场化的深入推进,对市场监管

体系提出了更高要求。公路养护市场管理人才匮乏,基层管理队伍整体素质和管理水平有限,造成国道和高速公路的养护管理相对规范,而农村公路养护管理不到位的局面,且公路养护管理部门的管理手段有限,后期管养难度较大。

3 公路养护工程信用评价现状

目前部分省、市已出台公路养护信用评价的标准和方法,并开展了公路养护工程信用评价。如吉林省2017年颁布《吉林省普通国省干线公路养护工程设计、施工企业信用评价实施细则(试行)》,将信用评价结果作为设计、施工企业参与该省普通国省干线公路养护工程招标投标活动及养护工程企业资质管理的重要依据;金华市2013年发布《金华市公路养护工程施工企业信用评价管理办法(试行)》,对公路养护企业全程作业提出了基本要求,并从投标人的投标行为、人员到位、设备投入、工程质量、工程进度、廉政合同履行状况、文明施工、奖惩记录、社会信誉9个方面进行信用评价。

通过梳理,目前公路养护工程信用评价方法主要有两种:1)统一评价法。将公路养护企业纳入一般公路工程建设企业管理,信用评价参照公路新改建工程。2)独立评价法。独立制定公路养护工程信用评价标准,对公路养护企业单独进行评价。

3.1 评价内容

3.1.1 统一评价法

由于该评价方法已有一定文件与实践基础,政府及管理部门操作简单,便于统一管理。评价内容主要包括企业状况(人员素质、技术素质、经营能力和资金能力等)和履约信誉(投标行为、合同履行、奖惩记录和社会责任等)。但在评价过程中发现公路新改建工程的建设内容、建设流程与公路养护工程有较大差异,公路养护企业的综合实力与大型施工企业存在差距,导致其基础信用得分偏低;部分指标对公路养护企业而言很难达到,如“标准化工地建设”。可见,面向公路新改建工程的评价标准和方法无法满足公路养护工程信用评价的需要。

3.1.2 独立评价法

该方法根据公路养护工程和企业特殊性建立信用评价标准和管理办法,契合公路养护工程的建设内容,适用于公路养护工程。评价内容主要包括投标行为、履约行为(人员到位、设备投入、工程质量、工程进度、文明施工等)和其他行为(奖惩记录、

社会信誉等)。依据公路养护工程边作业边通车、工期短等特性,侧重于安全、进度、质量等方面的要求。

3.2 职责划分

公路养护信用评价管理办法和标准中对各级管理部门的分工与管理职责进行划分,以方便管理(见图1)。一般省级公路局负责全省高速公路、国省干线公路养护工程市场从业单位信用评价动态管理,各市交通局(或其质量监督机构)负责审核和汇总所辖公路养护工程各项目法人上报的基础考核结果,各养护工程项目法人(或管理机构)负责从业单位信用评价基础考核,下级部门负责采集和整合建设项目的信息及其他建设管理信息并督促辖区内高速公路项目从业单位做好信息采集和上报,上级部门负责审核从业单位的信用评价并予以公布。

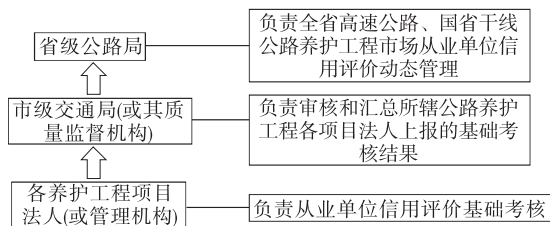


图1 公路养护各级管理部门的职责划分

3.3 评价效果

两类公路养护信用评价的实施不同程度地推动了公路养护市场的健康发展,是工程建设领域信用评价的有益尝试。但也反映出一些问题:1)各企业接受检查的强度差异较大,部分企业每个项目平均受检次数多,但有些企业每个项目平均受检仅几次,这在一定程度上影响了信用评价结果的客观性和公正性。2)实际参与信用评价的养护企业比例不高,大部分公路养护企业的市场行为和履约行为尚未受到有效约束,通过信用评价促进市场健康发展的初衷并未达到。

4 公路水运工程信用评价标准的适用性

在已开展的信用评价中,公路养护工程的信用评价标准大多沿用公路水运工程信用评价标准,从信用评价实施过程和评价结果来看,该评价标准的适用性有待商榷。

4.1 参评条件

公路养护按其工程性质、技术负责程度和规模大小分为小修保养、中修工程、大修工程、改建工程四类。公路水运工程信用评价标准主要针对公路新改建工程制定,评价对象为从事公路水运工程建设

活动的企业。对于公路养护企业,该标准中的项目参评门槛可能仅适用于养护中的改建项目,对于小修、中修、大修工程均过高。由于公路养护工程招标投标投资额普遍小于500万元,与项目合同额等相关的指标项得分偏低,从而影响企业的信用等级。

4.2 评价标准

公路水运工程信用评价标准符合公路新改建工程的特点,但未充分考虑养护工程和养护企业的特点。公路新改建工程和养护工程存在较大差异:1)对新改建工程而言,部、省、市都有基本建设程序规定,而养护工程之前无严格的相关规定,直至2018年修订的《公路养护工程管理办法》才明确其实施步骤包括前期工作、计划编制、工程设计、工程施工和验收,且建设程序相对简化;2)养护工程施工中,需在保证养护设备和施工人员安全的前提下实现不中断交通,侧重于涉路作业的规范性、安全性,而新改建工程在一个相对封闭、隔绝的空间里;3)养护工程工期短、项目规模小,由于养护技术和管理水平不高、监管不到位,易造成养护质量不达标等现象,这种质量不达标往往是在公路后期使用过程中逐渐暴露,而新改建工程项目规模较大,相对质量高;4)纯养护企业在技术力量、项目规模、获奖等方面无法和公路施工企业竞争,信用评价上很难获得较高的信用评价等级。因此,两者的评价标准不能简单雷同。

4.3 评价内容

目前的信用评价标准中有关工程质量、安全和文明施工等方面的条款使用频率较高,对公路养护工程施工企业具有一定的适用性。但由于公路养护工程的特殊性,部分条款很难满足,如未在项目部建立民工学校、未按规定开展有关专项活动(标准化建设、质量通病治理、标化工地、平安工地创建、安全生产月等)等,导致不合理扣分现象。另外,加分项如立功竞赛等对养护企业而言较难取得,同场竞争下养护企业较施工企业明显处于劣势。因此,需根据公路养护工程和企业的特点修订或建立公路养护工程信用评价标准和管理办法,确保市场有序竞争。

5 关于公路养护工程信用评价的建议

5.1 评价主体和评价对象

公路养护工程信用评价可由市级行业管理部门主导,评价对象应包括企业注册所在地在该市行政区域内且具有公路养护工程资质的施工企业、评价年度内在该市行政区域内有国省道公路养护工程项

目的施工企业、根据实际情况需要进行评价的其他企业。考虑到工作量和覆盖面,应设置合理的参评门槛。由于目前公路养护工程的合同价大多在几千万元左右,几百万和上亿的较少,可将门槛设置为2000万元以上的公路养护工程。由于公路养护工程数量大、地域分布广,建议由县市区公路局负责区域内养护工程信用评价,由市公路局负责抽检。同时为了做到项目全覆盖,应将信用评价纳入公路养护管理部门的日常工作范畴。

5.2 评价方法和手段

在目前的信用评价中,养护企业与施工企业同场竞争,明显处于劣势。其原因是目前的信用评价标准未充分考虑养护工程和养护企业的特点,对养护工程信用评价并不适用。从政策层面考虑,市级行业管理部门应切合实际及时出台相应的公路养护工程施工企业信用评价管理办法和评价标准。

公路养护工程数量众多,地域分布广,给管理部门造成较大的管理压力,可通过建立相应信息系统平台,将信用评价与日常管理相结合,提高管理效率,促进行业管理水平的提高。同时,在日常环节利用移动终端如手机等创建信用评价专属APP进行实时记录,便于管理。依据循序渐进的原则,先对国省道公路养护工程进行信用评价,再由县市区公路局负责区域内所有公路养护工程的信用评价,由市公路局负责抽检。

公路养护工程信用评价结果由信用分来体现。信用分的计算由各建设单位和公路养护管理部门根据信用评价标准对公路养护企业的基础信用信息、履约行为、投标行为和其他信用信息直接进行量化评分,信用信息管理平台据此形成并告知日信用评价分,每日更新,保证数据的准确性和时效性。鉴于公路养护工程周期一般较短,建议将信用评价等级发布周期设为1年,每年年底发布本年度信用评价等级,并作为下一年度招投标依据。

信用评价等级可分为AA级(信用好)、A级(信用较好)、B级(信用一般)、C级(信用较差)、D级(信用差)5个等级,按上一年度最后一天的日信用评价分计算所得,每年度评价一次。

5.3 信用评价标准

信用评价标准是信用评价的重要依据。从目前信用评价结果来看,施工企业信用评价标准并不适用于公路养护企业,会造成公路养护企业信用等级普遍较低、参与信用评价的积极性不高,阻碍公路

养护市场的健康发展。因此,有必要针对公路养护施工企业特点和管理需求制定相应的公路养护工程施工企业信用评价标准。标准制定过程中,应根据辖区内公路的具体情况,充分考虑公路养护工程工期短、投资小、技术力量薄弱等特点,因地制宜,加强质量管理、安全管理、人员管理等方面评价,积极引导养护企业规范施工、做大做强。

根据政策分析和市场调研结果,结合其他省、市的做法,公路养护工程施工企业的信用评价内容应包括基础信用信息、投标行为、履约行为及其他信用信息。其中:基础信用信息主要从综合实力、技术力量、资质情况、经营状况、纳税情况等方面评价企业的综合实力;投标行为主要评价企业在投标过程中出现的出借或受让资质、围标、串标等失信行为;履约行为主要考察企业在项目实施过程中人员到位、设备投入、工程质量、进度、财务、安全、文明施工等方面情况;其他信用信息主要包括企业的奖惩情况和社会责任。该信用评价内容简化原有的建设程序,删去公路新建改建工程涉及的标化工地、民工学校、立功竞赛等方面条款,根据公路养护工程在建设管理、质量控制、进度管理、资金管理、人员管理等方面的特点调整部分条款,可增加有关“四新”技术应用、建立区域性布局或有产业配套(养护基地、沥青拌和楼、水稳搅拌楼等)的指标,严格公路养护资质管理。同时,各省、市需根据自身实际情况适当增减相应内容,满足各地的不同需求。

5.4 应用范围

信用评价结果的最直接应用是招投标。从调研结果来看,目前公路养护工程的招投标环节存在诸多问题,如门槛条件设置不合理、评分方法不合理、招投标过程不规范等,造成养护市场无序竞争。为遵循“守信激励、失信惩戒”的原则,需结合养护工程特点和地方养护企业水平,制定公路养护工程招投标管理办法,并将信用评价结果作为门槛条件之一直接写入招标文件,即将信用评价结果与公路养护工程投标资格审查、招标评标活动挂钩,帮助招标单位科学筛选信誉优良的养护企业,并作为资质资格、市场准入、动态监督检查、创优评先的重要依据,实行差异化监管。

6 结语

在公路养护领域推行独立信用评价符合国家、部、省、市、委各级政府和行业管理部门加强行业信

用建设的一贯要求。部分省、市已开展了相关工作,初步形成了信用评价框架,进行了有益探索。通过梳理公路养护相关政策文件和市场调研,发现目前公路养护市场尚存在监管不到位、管理手段缺失、信用评价失真的现象;已开展的公路养护工程信用评价未达到预期效果,公路水运工程信用评价标准并不适用于公路养护工程。因此,各省、市应结合公路养护工程的特性,因地制宜,建立相应的公路养护工程独立信用评价标准和管理办法及信用信息管理平台,创建移动终端专属APP,将信用评价结果应用于招投标、市场监管等环节,从而促进公路养护工程从业企业的履责意识,规范养护市场,促进养护行业健康、有序发展。

参考文献:

- [1] 人民交通网.江西蹄疾步稳推动“信用交通省”创建工作[EB/OL].[2019-02-14].<http://www.rmjtxw.com/news/hhb/70999.html>.
- [2] 呼伦贝尔日报.我市公路建设领域信用评价体系日趋完善[N/OL].[2018-11-19].<http://www.hlbrdaily.com.cn/news/3/html/274948.html>.
- [3] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2018.
- [4] 央广网.交通部:全国农村公路总里程已达401万公里[EB/OL].[2018-11-22].http://news.cnr.cn/dj/20181122/t20181122_524423093.shtml.
- [5] 王畅乐,李玮.重构公路养护市场化体系[J].中国公路,2018(2):289.
- [6] 郭青钠.青岛市高速公路养护管理对策研究[D].青岛:青岛理工大学,2014.
- [7] 张小宝.深化公路养护市场化改革研究:以浙江省为例[D].厦门:厦门大学,2017.
- [8] 陕西省公路局办公室.陕西省公路养护工程从业单位信用评价管理办法(试行)[A].西安:陕西省公路局,2008.
- [9] 贵州省交通运输厅.关于加强贵州省交通建设从业单位信用信息管理的实施意见:黔交建设[2012]267号[A].贵阳:贵州省交通运输厅,2012.
- [10] 浙江省公路管理局.公路养护技术规范:JTGH10-2009[S].北京:人民交通出版社,2009.
- [11] 于英,王敏,金明新,等.高速公路养护施工区安全特性的研究[J].中外公路,2007,27(6):186-189.
- [12] 章子华,郑嫦月,常十军,等.宁波市交通建设市场信用体系建设与应用[J].公路与汽运,2015(3):245-248.