

WTO 背景下中国监理行业的市场准入研究

王家远¹, 申立银²

(1. 深圳大学建筑与土木工程学院, 深圳 518060; 2. 香港理工大学建筑及房地产学系, 香港)

摘要: 在中国已加入 WTO 的背景下, 监理行业的市场准入限制也将发生相应的变化, 毫无疑问, 市场准入的变化必然对监理行业的长期发展产生重大的影响, 监理行业同样存在如何处理市场开放和保护的问题。从市场准入的基本原则入手, 结合中国监理行业的实际, 对我国加入 WTO 后监理行业的市场准入模式进行探讨, 并对政府应该采取的政策及措施提出相应的建议。

关键词: 监理行业; 市场准入; WTO

中图分类号: F284, TU712.3

文献标识码: A

文章编号: 1000-7717(2003)03-0012-04

Study on The Market Access for Project Supervision Industry in China under The Background of WTO

WANG Jiayuan¹, SHEN Liyin²

(1. College of Architecture and Civil Engineering, Shenzhen University, Shenzhen 518060;

2. Department of Building and Real Estate, Hong Kong Polytechnic University, Hongkong)

Abstract Based on China's accession to the world trade organization, market access of the project management profession will have some relative changes, the changes of market access will no doubt affect further development of the project management profession. There is also a problem on how to deal with the developing and protecting to the profession. The paper will begin from the basic principle and consider the real conditions of project management profession in China, study the framework of the market access of project management profession after China's accession to WTO, and give some suggestions about the policies and measures that the government should take.

Key words: project management profession; market access; WTO

按照中国政府在建设领域的入世承诺, 建设行业主管部门已经对该领域的部门规章和规范性文件进行了全面的清理, 以公布的情况看, 拟废止和修订的部门规章和规范性文件近二十项, 其中和监理行业有关的规定主要有《工程建设监理单位资质管理试行办法》、《监理工程师资格考试和注册试行办法》(建设部令第 16 及 18 号) 以及《工程建设监理规定》(建监 737 号)。目前, 建设部令第 16 号已由《工程监理企业资质管理规定》(建设部令第 102 号) 取代, 其余规章正在修订之中。尽管监理行业的市场额度在建设领域中所占的比例较小, 但监理行业在建设领域中所起到的重要作用却是不容置疑的。毫无疑问, 中国入世后, 市场准入限制的变化必然对监理行业的长远发展产生重大的影响, 监理行业同样存在如何处理市场开放和保护的问题。本文将从市场准入的基本原则出发, 结合我国监理行业的实际, 对我国监理行业的市场准入模式进行分析, 同时对政府应该采取的政策措施提出相应的建议。

1 市场准入的基本模式

在国际服务贸易中, 市场准入是指一国允许其他国家的经济要素在一定的条件下、通过一定的渠道进入本国服务市场的程度, 是国家通过实施各种经济、法律和行政手段对本国服务市场对外开放的一种宏观调控的手段。显然, 市场准入是国际服务贸易中一个十分重要的问题, 由于服务贸易不同于货物贸易, 国家无法通过边境关税措施对其进行调控, 因此, 市场准入限制就成为不同国家对其国际服务贸易进行调控的主要手段, 考虑到不同国家的经济发展水平不同, 所提供服务的国际竞争力也不同, WTO 允许其成员采取程度不同的市场准入保护措施。在服务贸易总协定(GATS)中, 市场准入属于具体承诺中的重要组成部分, 需要由 WTO 成员之间进行充分的谈判来达成, 通常情况下, 市场准入的模式有以下三种。

收稿日期: 2003-02-16

作者简介: 王家远(1961-), 男, 云南大理人, 副教授, 硕士, 深圳大学土木工程学院副院长, 建设监理研究所所长, 研究方向: 工程管理。

高度开放模式: 高度开放的模式可以使服务经济要素在不同国家之间自由流动, 增强市场的竞争性, 有利于利用市场机制来实现各种资源的最优配置, 从而促进整体经济的发展, 市场经济比较发达的国家, 普遍对专业服务市场采取了较开放的模式, 允许外国机构、自然人等自由地进入本国的服务市场。尽管如此, 理论上的高度开放也是不可能的, 不同国家都根据自己的实际情况, 或多或少地都设置了一定的保护。

高度保护模式: 即制定严格的准入条件, 严格限制外国服务提供者或自然人进入本国的服务市场, 回避国际市场的竞争。中国改革开放的经验表明, 经济要想取得快速的发展, 必须借鉴和吸收世界上任何先进的理论和经验, 在世界经济日趋一体化的形势下, 采用高度保护的模式是不可能也是不必要的。

适度保护模式: 国家根据不同行业的发展水平和实力,

运用 WTO 允许的经济、法律和行政手段在不同时期对市场准入作出不同程度的限制, 随着国内自身服务水平的提高, 国家再逐渐取消这些限制。这是一种渐进的、动态的适度保护, 可以使国内的服务提供者在得到必要的保护的同时, 也能感受到外国高水平服务的压力, 促使其转变观念、加快学习外国先进技术和管理的步伐, 尽快提高自身的服务水平。积极稳妥, 逐步开放, 这是中国各方面改革开放的基本经验。

2 中国对监理市场准入的承诺

在加入 WTO 的谈判中, 由于工程监理服务并不属于一个独立的服务类别, 国家并未针对其作出具体的承诺。从监理服务的属性来说, 工程监理属于专业服务, 因此, 可以将国家对专业服务的承诺等同工程监理服务的承诺来分析, 在中国入世承诺减让表中, 涉及建设领域的专业服务市场准入承诺如下表所示。

| 部门或分部门 | 市场准入限制 | 国民待遇限制 |
|---|--|---|
| a、专业服务 d、建筑设计服务(CPC8671) e、工程服务(CPC8672) f、集中工程服务(CPC8673) g、城市规划服务(CPC8674) (不包括城市总体规划服务) | 1) 对方案设计没有限制。除方案外, 要求与中国专业机构合作的方式进行。 2) 没有限制。 3) 只允许设立合资企业, 允许外资拥有多数股权。中国进入 WTO 后 5 年内, 允许设立外商独资企业。 4) 除水平承诺中内容外, 不作承诺。 | 1) 没有限制。 2) 没有限制。 3) 外国服务提供者必须是在其本国从事建筑设计/工程/城市规划服务的注册建筑师/工程师/企业。 4) 除水平承诺中的内容外, 不作承诺。 |

根据工程监理服务的特征, 监理企业提供监理服务的方式可以是如下的一种或几种。

跨境交付: 国内业主聘请国外的监理企业进行监理顾问或咨询, 所完成的咨询报告等完全可以实现跨境交付, 目前在深圳地区和本地监理企业进行合作监理的大部分境外监理企业, 其主要的指令、报告等均是跨境完成。类似于建筑设计服务, 国家对监理方案、报告、指令等的跨境交付不设限制。

境外消费: 中国的施工企业如果在外国以总承包的方式获得工程项目, 然后将监理服务交由外国的监理企业来承担就属于这一类的情况, 对于这一类的服务提供方式, 未作任何限制。

商业存在: 即一国的服务提供者通过在另一国设立商业机构来提供服务, 如外国的设计、监理企业在中国设立公司或分支机构, 或者成立独资、合资的企业等, 参照我国的专业服务承诺, 入世 5 年之内将不允许成立外资独资监理企业, 只允许成立合资企业(外资可控股), 5 年后将允许成立独资企业, 但不允许外国监理企业在中国成立分支机构(水平承诺内容)。

自然人流动: 一国的服务提供者通过派遣该国自然人到另一国去提供服务, 如外国的监理工程师到中国开展工作,

或外国工程师在中国受聘等, 在这一方面, 除了在涵盖所有承诺部门的水平承诺中对境外人员的境内停留时间有所限制外, 对专业人员的流动并未作出任何具体承诺。

就其国民待遇而言, 在我国提供监理服务的外国专业人员, 必须具备在其本国开展相应服务的职业资格。

3 中国监理行业的市场准入现状

根据国家现有的规章和规范性文件, 监理行业的市场准入限制可归纳如下表:

不难发现, 我国监理行业目前的市场准入限制主要有以下一些特点:

(1) 对外国监理企业在中国设立商业存在的限制非常严格, 不允许成立独资的监理企业, 也不允许外国监理企业在中国设立分支机构。而另一方面, 外国监理企业不需要在国内设立商业存在即可以母公司的名义从事监理服务, 这主要是因为, 在国家开放的初期, 世界银行贷款等国外资本在中国进行投资, 其附加要求之一就是工程项目实行监理, 包括京、津、唐高速公路在内的一批重点工程项目, 就聘请了外国的监理企业参与监理, 这些外国监理企业均以母公司的名义直接进入中国的监理市场, 这种不需设立商业存在即可在华开展业务的规定涵盖了整个建筑行业, 一直沿用至今。按

| 市场准入限制 | 国民待遇限制 | 经营范围限制 |
|--|--|--|
| 1. 不允许设立外资独资监理单位 2. 允许成立中外合作、合营监理单位 3. 允许外国监理企业以母公司的名义直接在华开展业务 | 1. 中外合作、合营监理企业被批准设立后需取得资质管理部门颁发的监理许可证书 2. 国外监理人员的职业资格及人员流动未做出明确限制 | 1. 对于外商独资、国外贷款项目, 允许外国监理单位进入, 但必须和国内监理单位进行合作监理 2. 对于中外合资项目, 允许聘请外国监理单位进行监理业务顾问或咨询 3. 其余项目不允许外国监理单位进入, 上海、深圳等少数沿海发达城市经政府批准后允许外国监理单位进入政府投资项目 |

照我国对日本谈判所作的承诺, 这种规定还将保留至允许外商设立独资企业为止。

(2) 对进入我国的外国监理企业, 其提供服务的范围是受到严格限制的, 一般情况下, 只允许其承担外国独资、外国贷款项目, 且必须和中国的监理企业合作进行监理, 中外合资的建设项目只允许外国监理企业提供顾问、咨询等服务, 由国内投资的项目不允许外国监理企业参与。近年来, 随着我国建筑市场的逐步开放, 少数发达地区如上海、深圳等地也开始逐步允许外国监理企业进入国内的投资项目, 但主要限于政府投资的项目, 深圳市近几年由政府开发的几个大型的公共设施项目, 都聘请了国外的监理企业。

(3) 在国民待遇限制方面, 仍然内外有别, 中外合营、合作监理企业被批准设立后, 仍需取得监理许可证书(102 号令已对此作出修改)。

(4) 对进入中国提供监理服务的外国专业人员的职业资格, 以及这些专业人员在中国境内的流动限制, 国内并未作出明确的规定, 这主要是因为, 在工程监理制度实行的初期, 对于工程监理的理论和方法, 中国都需要积极学习外国的先进经验, 同时, 中国本身还没有建立相应的职业资格制度, 因此也无法对外国专业人员进行相应的职业资格认定。

4 监理市场准入的措施和建议

(1) 在中国已经加入 WTO 的今天, 监理行业必然跟随整个建设领域的开放逐步和国际惯例接轨, 建立工程监理制度, 本身就是学习国外先进工程管理经验的结果。现在的问题是, 在建立工程监理制度初期设想的一些目标还没有完全达到, 监理行业的整体服务水平仍然处在一个较低层次, 市场机制还没有很好形成的同时, 又出现一个是否应该全面开放市场的问题。据笔者的调查, 担心开放监理市场将会对国内还比较弱小的监理行业造成巨大冲击, 从而主张对外国监理企业的进入进行严格限制的业内人士并不是少数。但笔者认为, 对监理市场实行高度的保护政策是完全不必要的, 其理由是, 第一, 对于外国的先进工程管理经验, 目前还需要进一步学习, 对外开放监理市场, 鼓励外国监理企业为中国的工程项目提供监理服务, 可以起到良好的示范作用, 其本身就是一个很好的学习过程, 我们不能既想学习外国的先进经验又害怕我们的市场被别人占领; 第二, 监理行业的市场

额度在建筑行业中所占的比重并不大, 其市场的开放对建筑行的基本格局并不会产生重大的影响; 第三, 中国经济总体的发展水平还比较低, 建筑行业总体上还是一个低层次的劳务密集型产业, 据业内统计, 在该行业从业的一线生产人员, 90% 以上属于农村冗余人员, 未经过相应的培训, 这从根本上决定了我国的工程监理服务将在一个较长的时间内主要处于现场质量监督的较低层次, 由于服务层次较低, 盈利能力也较低, 从商业的角度出发, 这种低层次的质量监督服务对外国监理企业也不可能产生吸引力, 而高层次的监理服务市场又十分有限, 因此, 外国监理企业的进入, 将不会对监理整体市场的结构产生重大的影响。

(2) 应该出台相应的政策鼓励外资以在华设立商业存在的方式提供监理服务, 对于不需设立商业存在即可开展业务以及不符合国民待遇的规定应该尽快废除。目前, 外国监理企业可以以母公司的名义直接在华提供监理服务, 这种规定使得监理服务的方式主要以跨境交付为主, 不利于外国监理企业的高端服务进入我国, 从深圳地区的情况来看, 外国监理企业承接到国内项目的监理任务后, 按照我国的相关规定, 同时也为了降低成本, 往往将工程现场监督的低层次服务交由国内监理企业来承担, 而一些较为高端的咨询等服务内容则往往在境外完成, 这种合作监理的工作模式, 表面上看对国内的监理市场有一定的保护作用, 但实质上是一种监理服务的分包行为, 同时, 使得政府部门难以对进入我国提供服务的专业人员的素质进行监控。因此, 应该取消外国监理企业必须和国内监理企业合作监理的规定, 鼓励外国相关企业在中国寻找合作伙伴, 成立合资的监理企业, 可以让外资控股, 这样可以使得国外该行业的高素质人力资源和资金真正流入, 也可以促使外国监理企业在中国平稳地发展, 有利于对其专业服务素质进行监管, 从而带动我国监理服务水平的提高。

(3) 有步骤地取消对在设立商业存在的经营范围限制, 给予其发展的空间。在工程承包领域, 由于其市场容量庞大, 开放市场可能对整个建设领域造成较大冲击, 因此, 我国承诺的市场准入条件是非常严格的, 即使是三年后允许成立外资独资公司, 其经营的范围仍然受到很大的限制。但是, 工程监理是一种基于专业技能的服务行业, 外国企业从该行业所能获取的商业利益十分有限, 即使外国监理企业占

领了该行业大部分市场份额,对建设工程领域的影响也是有限的,相反,外国监理企业的进入对该行业整体水平的提升却是十分有利的,其正面作用不可忽视。近年来,不少外国设计机构在诸如国家大剧院等国内重大工程项目的方案设计中中标,确实大大推动了我国设计思想和水平的进步。因此,笔者认为,除了外资项目的监理对外开放外,可以考虑在政府投资的建设项目上开放,鼓励中外合资的监理企业对政府投资项目实施监理,然后跟随形势的发展再考虑开放其他领域的监理市场,这样可以使国内的监理行业得到一定的保护,又能感受到相应的压力,促使其尽快提高自身的服务质量和水平。

(4) 尽快制定对进入我国的外国监理专业人员进行职业资格管理的具体政策措施,可以在很大程度上起到市场准入的限制作用。由于我国的监理职业资格在国内已实行多年,已经培养了一批有一定理论水平和实践经验的监理专业人才,对外国监理专业人员进行职业资格限制,既可以保护国内的监理市场,又实现了我国给予外国服务提供者国民待遇的承诺,有利于监理行业的管理和监理水平的提高,同时,对推动我国职业资格和国外职业资格的互认有积极的意义,有利于我国的监理工程师将来走出国门。

5 结语

综上所述,我国监理行业的市场准入应该采取积极开

放、适度保护的 mode,减少外国监理企业在中国开业的限制,逐步取消经营范围的限制,鼓励外国监理企业以商业存在的方式提供监理服务,但应该加强外国监理专业人员的职业资格的限制,保证进入中国的专业人员的素质。这样,可以达到开放和保护的双重目的,促使我国的监理服务水平尽快提升,为我国的监理走向世界奠定基础。

[参考文献]

- [1] 建设部. 工程建设监理单位资质管理试行办法[Z]. 建设部令 16 号, 1992.
- [2] 建设部. 监理工程师资格考试和注册试行办法[Z]. 建设部令 18 号, 1992.
- [3] 建设部. 工程建设监理规定[Z]. 建监 737 号, 1995.
- [4] 建设部. 工程监理企业资质管理规定[Z]. 建设部令 第 102 号, 2001.
- [5] 建设部. 在 WTO 谈判中涉及建设领域的承诺情况和相关文件清理情况[J]. 建筑, 2002(4).
- [6] 张建民. 中国服务贸易市场准入研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1998.
- [7] 郑志海. 入世与服务市场开放[M]. 北京: 中国对外经济贸易出版社, 2000.

(上接第 9 页)

不能涵盖合同交底, 图纸交底不能反映其合同责任。

2.2 建立合同管理工作程序

合同实施过程中,参与方较多,日常事务性工作较繁杂。为了合同工作程序化、规范化,应构建合理的合同管理工作程序。

2.2.1 建立协商例会制度

在工作过程中,业主、监理工程师和各承包商之间,承包商和分包商之间以及承包商的项目管理职能人员和各工程小组负责人之间都应有定期的协商会办。通过例会可以检查合同实施进度情况、可以讨论合同变更问题等。

对工程中出现的特殊问题可不定期召开专题会议讨论解决办法。这样保证合同实施一直得到很好的协调和控制。

2.2.2 建立经常性程序

对于一些经常性工作应订立工作程序,使大家有章可循,合同管理人员不必进行经常性的解释和指导,如工程变更程序、索赔程序、隐蔽工程验收程序等。

2.3 建立合同管理信息系统

合同管理人员负责各种合同资料和工程资料的收集、整理和保存工作。工程的原始资料在合同的实施过程中产生,

它必须由各职能人员、工程小组负责人、分包商提供。承包商可以利用 Internet 或 Intranet 来构建一个合同资料数据库,各参与方可以在网上提交、下载相应的合同信息资料。

2.4 建立严格检查验收制度

合同管理人员应把质量管理作为合同管理中一个重要内容来抓,建立一套质量检查和验收制度,制定一个科学合理质量控制流程。

2.5 建立书面行文制度

承包商和业主、监理工程师、分包商之间的沟通都应以书面形式进行,否则将会出现“口说无凭”的尴尬局面,造成不必要的合同纠纷。

[参考文献]

- [1] 成虎. 工程项目管理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.
- [2] 丛培经. 建筑施工项目管理[M]. 北京: 中国环境科学出版社, 1996.
- [3] 成虎. 建筑工程合同管理与索赔[M]. 南京: 东南大学出版社, 2000.