

水利工程预算超概算原因初探及对策

庄文坚

(常州市投资评审中心, 江苏 常州 213022)

摘要: 以水利工程概算编制环节为研究对象, 从控制预算超概算的重要性出发, 探讨分析了水利工程普遍的预算超概算成因, 在归纳业内人士研究的基础上, 提出了掌握编规、控制质量、协同工作及改善程序等方面控制预算超概算的具体对策。

关键词: 水利工程; 概算; 预算; 对策

中图分类号: [TV-9] **文献标识码:** B **文章编号:** 1007-7839 (2018) 11-0067-04

Preliminary study on the reasons and countermeasures for exceeding budgetary estimate of water conservancy project budget

ZHUANG Wenjian

(Changzhou Investment Appraisal Center, Changzhou 213022, Jiangsu)

Abstract: Taking the preparation of water conservancy project budget estimate as the research object, starting from the importance of controlling budget overestimate, the causes of the general overestimate of water conservancy project budget was analyzed. On the basis of summarizing the research work done by the professionals in the field, some specific countermeasures to control the overestimate of water conservancy project budget, such as mastering the planning, controlling the quality, cooperating with others and improving the procedure were put forward.

Key words: water conservancy project; budgetary estimate; budget; countermeasure

0 引言

随着我国经济发展进入新时代, 政府民生工程投入不断增加, 水利工程建设迎来了蓬勃发展期, 在加速建设的同时, 水利项目超概算问题不断凸显, 成为了政府投资建设项目投资管控难点。本文着重从水利工程概算编制环节出发, 结合笔者长期从事水利工程概预算审核实践, 初步探讨了水利工程预算超概算的原因, 并以问题为导向, 分析提出了控制预算超概算的对策, 以期提升水利工程概算编制阶段管控水平, 从而达到减少直至

消除“超概算”水利工程, 提高投资绩效。

1 水利工程控制预算超概算的重要性

1.1 提高政府投资项目资金绩效的必然要求

目前, 我国绝大多数水利工程均为政府投资建设项目, 随着经济发展进入新时代, 高质量、高效率的发展成为时代的主题, 提高政府投资项目包括水利工程的投资效益, 杜绝“三超”工程, 概算控预算成为概算控决算, 从而保障水利工程投资效益的必然前置条件。

收稿日期: 2018-04-04

作者简介: 庄文坚 (1981—), 男, 本科, 工程师, 主要从事水利工程全过程造价咨询、评审工作。

1.2 概算控预算是建设单位加强基建合规性管理的基本要求

《江苏省水利建设工程造价管理办法》规定,经批准的初步设计水利工程概算是项目总投资控制的最高限额,同时办法还规定标底和最高投标限价(均为工程预算的不同形式)应当控制在批准的初步设计概算相应范围内。概算控预算成为建设单位防范廉政风险,加强基建合规性管理的基本要求。

2 水利工程预算超概算原因探析

2.1 初步设计阶段跨专业工程设计及概算编制深度不到位

大中型水利项目一般均是以水利工程为主,集建筑装饰、路桥、输配电等多专业的复合工程。在初步设计阶段,水利本专业工程设计及概算编制相对较全面,而涉及的其他跨专业项目要么设计深度停留在方案阶段,要么作为预留项目拟到施工阶段明确,再加上概算编制组人员结构不合理,大部分编制人员对水工专业非常擅长,其他专业力不从心,故实际工作中大部分跨专业工程仅以一项总金额编入概算,成为下阶段专业图纸细化后预算超概算的重要因素。

2.2 未深入理解掌握计价依据,并有效合理运用

计价依据中未明列项目成为漏项因素。《江苏省水利工程设计概(估)算编制规定(2017年修订版)》临时工程包含其他临时工程,独立费用中包含其他费税。许多项目概算临时工程和独立费用仅按照《概(估)算编制规定》编列施工导流、截流、监理、勘察设计等明列项目,而预估项目将来客观肯定要发生的一部分费用,如建设期防汛费、项目建议书编制费、招标代理等费用则容易漏项。

未正确处理好概算定额与预算定额的关系,概预算编制脱节。大部分水利工程概算均运用水利概算定额编制,而招投标主要是在使用水利预算定额的基础上,部分专业工程套用建筑安装、市政、绿化等预算定额,如果项目概预算编制脱节,概算编制阶段未兼顾预算编制阶段可能运用的其他专业定额,则将导致预算编制大幅度偏离概算指标,造成概算客观上失控。

2.3 部分概算子项编制条件不成熟,无法预估或预

估不足

水利工程由于工期节点刚性(必须在年度汛期前发挥作用),大部分项目前期可研、设计及招投标阶段时间相当紧张,设计、概算编制单位人员对项目周边环境调查研究不充分、不全面,导致很多水利项目部分概算子项漏项、无法预估或预估严重不足。如供电外线接入费用没有当地供电局出具的输配电方案,无法预估费用;如工程涉及通讯、光缆、供排水管线等实际需要迁移,但由于对工程具体环境调研不深入导致漏项;再如工程实施过程中涉及到的绿化用地占用、赔偿费用,以及给排水、污水管线的接入费用未按相关标准足额准确计取,均将导致后期预算超概算。

2.4 现行水利工程基建程序导致预算超概算

《概(估)算编制规定》中设计阶段描述为4个阶段,分别是可行性研究、初步设计、招标设计及施工图设计,现行《江苏省水利建设工程造价管理办法》也规定工程预算可采用施工图或者招标设计图编制。实际中工程预算如采用招标设计图编制,后期将成为施工图预算超概算的重要因素。由于存在“两版设计”就会对应“两版预算”(招标设计图预算和施工图预算),一旦施工图较之招标设计图设计量有较大增加或变更,则必然导致施工图预算严重超概算。

3 水利工程控制预算超概算的对策

查阅文献并初步归纳,对控制水利工程超概算的方法和措施进行了深入的讨论和剖析,但绝大部分都是从项目实施全过程进行分析提出控制项目超概算的对策。袁艳霞^[1]认为导致水利建设工程项目超概算的主要原因是施工期设计变更、价格波动、融资方案调整、工期延长、专项指标变化等,并提出加强设计变更和设计变更管理、加强投资动态管理、加强施工工期控制3项对策;王建叶^[2]认为应从加强对设计阶段的造价管理、加强对施工单位的监督管理和建立健全建设单位激励约束机制3个方面实现控制项目超概算的目的;吴湘利^[3]认为应加强构建完善的管理制度、加强对建筑材料的把控及加大造价的审核力度等方面加以控制项目超概算。本文主要从水利工程前期概预算环节深入分析并阐述控制预算超概算的对策,只有做到概算控预算,才能为整个项目概算控决算做

好充分的准备。

3.1 深入学习《概(估)算编制规定》及其配套定额, 准确理解掌握水利工程概算编制方法

概算编制人员应全面学习掌握《概(估)算编制规定》及其配套定额, 深入理解各类费用项目的涵义, 要对概算定额的各项说明及附录内容认真研读掌握, 熟悉其适用范围、对应工作内容及定额系数的使用方法, 确保定额套用准确, 各类费用计取规范、完整。概算编制中尤其要注意临时工程项目如大型机械安装拆除、建设期防汛等费用, 独立费用中未明列的其他费税项目, 如预估项目建设期必然会发生, 则均应客观全面地计入概算, 避免漏项。

概预算编制人员应增强项目全过程造价控制意识, 强化概算与预算编制阶段的统筹, 避免脱节。如加强概算定额中以指标形式(如房屋工程、配套设施)编制与预算定额中以相应定额编制的统筹, 加强概算定额整体水平与不同预算定额水平的统筹, 加强概算子目全费用综合单价与预算子目综合单价包含要素不同的统筹, 通过以上统筹考虑, 既要保证概预算编制准确全面, 又要确保每个单位工程概算控制得住对应工程预算。

3.2 加强设计和概算编制单位管理, 提升设计图纸及概算文件编制质量

大中型水利工程中涉及的跨水利专业的其他工程, 如永久性输变电、路桥、通讯等相关专业项目, 均应根据《概(估)算编制规定》按相应行业(专业)的编制规定、取费标准、定额等编制各项概算进入项目总概算中。这就要求一方面建设单位应注意对设计单位的资质、设计能力的审核, 在初步设计阶段, 除水利主体工程出具符合深度的初设图纸外, 其他专业工程均应确保有相应资质的设计单位出具了初设图纸, 保证专项工程设计质量; 另一方面需要加强概算编制质量管理, 审核编制单位是否成立了以水工人员为主, 其他专业概算编制人员为辅的概算编制小组, 审核概算文件是否除水利专业外, 其他各专业概算是否均已达到了各专业初步设计的编制深度。

对于小型水利工程, 一般均由水利设计院牵头完成整个工程概算的编制工作, 设计院应要求专业人员在夯实水工领域专业技能的基础上, 加强对建筑装饰、市政、路桥等专业造价知识的学习和运用, 充分弥补专业缺陷, 满足建设单位越来越

越高的概预算管理要求。

3.3 初步设计阶段应加强各单位协作, 共同做好项目概算工作

项目初步设计概算初稿完成后, 建设单位应充分利用好各方审查力量。主动对接政府财政评审或者委托社会第三方造价咨询机构审查, 组织好项目初步设计专家审查会, 对各类审查意见应充分重视, 积极督促概算编制单位全面整理吸纳意见, 经设计确认后对概算进行修正完善。

对于应纳入概算的规费及专项部分费用, 建设单位应在前期加强与项目国土、绿化、建设等主管部门沟通, 明确各类规费的取费标准和大致估算额。对于应纳入总概算专项部分费用中, 但又无法由概算编制单位编制确定的费用(如输变电外线费用、电信、燃气等管线迁移费用), 建设单位也应预先与当地供电、电信、燃气等部门取得联系, 让其在充分了解需求并踏勘现场的基础上及时给出费用预算书, 提交给概算编制单位纳入项目整体概算中。

3.4 合理规划前期设计阶段工作, 避免造成预算超概算

由于水利工程特有的“两版预算”偏差较大, 这也是导致预算超概算的重要因素, 故为避免招标设计图和施工图产生较大出入, 建设单位应根据项目总体进度安排, 合理规划设计阶段工作, 时间段划分上要适当增加项目勘察及初步设计的时间, 督促设计院仔细踏勘现场, 掌握周边环境, 编制完善可行的施工组织设计, 增加招标设计图的设计时间, 甚至为直接出具施工图创造必要条件, 做到“两版预算”合一^[4]; 另外, 建设单位也可加强对勘探设计工作质量的考核, 在勘探设计合同中约定招标设计图与施工图如产生重大变更的处罚措施, 最大限度降低“两版预算”的偏差度, 从而避免预算超概算。

4 结语

水利工程总概算包含多个单位工程概算, 只有各个单位工程概算能够控制住对应的工程预算, 才能为最终“概算控决算”, 为杜绝水利工程超概算现象做好充分的准备。准确了解预算超概算原因, 并针对原因全面分析防止超概算的对策, 编

(下转第 72 页)

