

文章编号:0451-0712(2006)07-0249-04

中图分类号:F283

文献标识码:C

构建交通造价管理体系

王燕平¹, 贾绍明¹, 何江陵²

(1. 广东省交通工程造价管理站 广州市 510100; 2. 广东省高速公路有限公司 广州市 510100)

摘 要: 结合近年来广东省交通建设造价管理工作的具体做法和一些体会,探讨新形势下进一步加强构筑交通造价管理体系的必要性,从进一步完善各级交通造价管理机构、制定一系列交通建设造价管理办法、建立健全造价管理措施入手构筑有行业特点的交通造价管理体系,以求合理确定、有效控制工程造价。

关键词: 交通造价管理; 管理体系; 构建

“十五”期间,我国交通建设取得了巨大成就,交通基础设施建设做到了速度快、质量好、市场化程度高,工程造价得到了有效控制。2005 年交通工作会议提出要以“提高质量,降低成本,保护环境,节约用地,防止拖欠,确保安全”为交通建设目标,突出了降低工程造价的重要意义。在交通建设造价管理实践中,针对公路工程公益性的特点,广东省立足行业特点,加强造价管理机构建设,逐步形成了造价管理基本思路——重视定额管理,加强造价审查,严格造价监督,提供信息服务,完善公路工程造价审查制度,强化了公路工程造价监督制度,形成了全过程动态管理机制——“事前控制、事中监督、事后核定”,为广东省交通建设造价管理和控制,发挥了重要作用。

1 加强造价管理的必要性

交通建设作为一项关系国计民生的基础设施,其投资效果受到各方关注。伴随交通建设投资体制改革的深化,不论投资主体如何变化,在现有投资体系下,交通有其不同于一般建筑行业的完全市场化的特点,其建设成本最终将由社会或道路使用者承担,建设项目造价的高低,直接关系到公众利益。政府交通主管部门必须加强造价管理,尤其是占交通建设主要投资的公路工程的造价管理。

(1)是提高交通建设投资效益和社会效益的需要。

改革开放以来,交通建设实行了“收费还贷”政策,拓展了交通建设资金渠道,由于交通建设有其基础性、公益性、社会性的特点,不论采取何种投资方

式,其产权最终归国家所有。而建设成本的高低,直接影响着工程经济效益和社会效益的好坏,甚至直接影响交通设施沿线的投资环境。因此,在社会主义市场经济条件下,开展交通建设造价管理,采取有效措施合理控制工程建设成本,是提高工程建设的经济效益和社会效益,改善交通投资环境,促进交通建设事业健康发展的需要。

(2)是建立资源节约型行业和交通建设可持续发展的需要。

公路工程具有工程规模大、建设周期长、投资额大等特点,由于自然条件不同,工程造价差异较大。交通建设的可持续性发展就是在保证工程质量、投入最少建设资金的前提下,不断改善交通状况,获得最大的社会效益。而合理的资金投入、可行的造价控制,能保证建设效益的充分发挥,实现投资效益的最大化,保证有限建设资金用于其他交通建设项目的再投入,实现投资效益的良性滚动发展。因此必须加强交通建设造价管理,合理确定工程投资,才能保证交通建设可持续发展。

(3)是构筑交通行业惩治和预防腐败体系的需要。

目前公路工程处于跨越式发展时期,领域内的腐败现象仍可能呈现易发多发的势头,反腐败斗争任务很重。从广东省近年的经验来看,开展公路工程造价全过程管理,形成不同阶段、不同管理的约束机制,是适应交通建设投资体制改革的重要措施。可以从源头上控制建设投资,减少损失浪费;完善制约机制、规范管理,可以防止部分人搞“工程油”的违法违

纪行为,对推进反腐倡廉工作大有裨益。因此,各级交通主管部门在大力推进交通投资体制改革的的同时,加强交通建设市场管理,根据市场经济改革发展需要,针对交通建设的特殊性,建立、规范交通造价审查审批制度、造价监督管理制度,逐步建立全过程交通造价管理机制,是构筑交通行业惩治和预防腐败体系的一项具体措施。

(4)是规范中国特色交通建设市场行为,推动交通建设跨越式发展的需要。

由于我国仍处于社会主义初级阶段,今后一段时期内,在社会主义市场经济体系建立的过程中,各种投资主体及参建单位的利益交织在交通建设市场中,还存在市场经济主体、客体职责、产权不明确,与社会主义市场经济体系相适应的法规体系及宏观调控体系不完善,市场信用体系未同步建立,信用发育程度低,信用缺失等现象,在很大程度上将阻碍交通建设实现跨越式发展。如面对市场激烈竞争,部分施工企业低价抢标,扰乱正常的市场竞争秩序,造成工程质量和工期难以保证,严重损害投资者利益;部分业主不顾建设项目近期效益好坏,千方百计争取高标准的投资估算或设计概算,做大投资要求;部分民营或股份制投资项目的中标价高于正常市场水平,超出常规做法,不符合投资者“花最少钱,争最大投资回报”的管理目标。这些不正常的市场现象,严重影响了交通行业的总体社会形象。一个诚信的交通建设市场,需要行业管理部门建立一系列交通建设造价管理制度和办法,规范中国特色交通建设市场行为,以维护正常生产秩序和各方利益,推动交通建设事业跨越式发展。

因此,根据交通行业的特殊性,在社会主义初级阶段,交通主管部门对交通造价管理不能简单退出,而应切实加强管理力度,必须开展系统的研究,建立与社会主义市场经济相适应的、体现交通行业特点的新型造价管理体制。

2 加强各级交通造价管理机构的建设

(1)鉴于交通建设投资的特殊性,应加强工程造价管理工作和职责定位。

各级政府交通主管部门被赋予管理全国交通建设市场的职能,由于交通基础建设的公益性和社会性,无论是非政府投资或政府投资项目,交通行业主管部门代表政府均应行使造价管理职能,只是管理的具体方式不同。尤其是对含有使用财政性资金的

公路建设项目,交通主管部门必须对公路建设资金的筹集、使用和管理实行全过程监督管理,确保建设资金的安全。因此,各级交通主管部门应把造价管理作为行业管理的重要职责之一。

对于非政府投资项目,政府应承担的职能是严格法规管理,完善审批制度,加强现场监督,保证工程建设符合政府统一规划。在造价管理上侧重于价格管理,通过宏观调控、市场管理来求得价格的总体合理,防止市场上可能发生的不正当竞争行为。

对于政府投资项目,由于目前项目法人只是受政府委托进行管理和经营,其职责、产权、主体尚不够清晰,难以为项目的效益负责。在项目建设期,项目法人往往会提出“宽打窄用”的要求,愿意多花钱建设高标准、超规模、豪华型的工程,不主动在项目的总体效益上进行更多的考虑,这也是近几年项目超标准建设,工程造价居高不下的主要症结所在。因此,在政府投资管理中,政府必须对项目建设的全过程进行监督管理。而造价管理涉及项目实施的全过程,直接影响项目的投资效益和政府部门的项目决策,管理实施难度相对较大,政府除加强立法、监督等管理手段以外,还必须准确把握和清晰认识项目建设各阶段的工程造价情况。在现阶段实行项目“四项制度”管理的条件下,政府作为投资方还必须对项目的投资使用进行监督,需要政府自己或委托专门部门来实施。就目前情况而言,政府在造价管理上,尚缺少对项目实施过程中造价执行情况的有效监督手段,相对于质量、进度管理而言,造价管理方式和方法还有待于进一步完善。

因此,交通行业必须在现有造价管理人员和机构的基础上,进一步充实力量,加强行业造价管理,使之有效承担政府的造价管理监督职能。目前各省交通主管部门均设有造价(定额)站,并赋予其造价监督管理职能,但由于多种原因,各省造价(定额)站的作用发挥程度较不均衡,有些甚至尚未得到充分发挥。这里有造价站自身的原因,也需要行业主管部门进一步加强对其工作的指导,并进一步强化其管理职能,要求造价管理机构协助行业主管部门参与政府投资项目全过程的造价管理、监督工作。这些造价管理机构开展造价管理工作,所发生管理成本不大,但可为交通行业及社会节省大量工程投资,社会效益显著。

(2)积极推进造价管理机制改革,逐步完善各级交通建设造价管理机构的设置和建设。

近年来,随着交通建设的快速发展,高速公路、省国道、地方道路、农村公路的建设呈现均衡发展,交通行业主管部门在强化省级交通造价管理机构职能的同时,应加大力度推动各级交通主管部门完善造价管理职能,进一步完善各级交通工程造价管理机构。可结合各级交通建设造价管理深度的需要,组建各级造价管理机构,逐渐形成职责分明、层次清晰、制度健全的造价管理体制。各级交通造价管理机构可按交通工程造价管理权限分级开展交通建设项目的造价管理工作,业务接受上一级造价管理机构的指导,开展地方交通建设造价管理和合理控制各类交通建设工程成本。

3 逐步完善交通造价管理体系

近年来,各级交通行业部门都进行了不同程度的造价管理工作,在控制投资、降低造价方面取得了一定成效。但长期以来,相对质量管理、安全管理等,交通建设造价管理法规建设滞后,造价管理体系不完善,造价管理及监督措施力度不足,严重制约着全国各省交通造价管理工作的均衡发展。应以现阶段交通建设大发展为契机,以服务社会、加强监督为宗旨,不断创新,逐步完善交通造价管理体系。

(1)立足于服务行业及社会,加强交通造价管理法规体系和技术标准的建设,重视造价信息的管理和发布,是构建交通造价管理体系的重要内容。

①研究制定“交通(或公路)工程造价管理办法”,使交通造价管理职责明确、各项工作有法可依。

近年来,全国大多数省交通厅结合本省交通建设管理需要,陆续制定了各省“公路工程造价管理办法”,但根据市场经济条件下出现的新情况和新要求,一直未能形成具有约束和强制性的统一的行业造价管理法规,造成行业开展交通造价管理、监督和执法管理职能不够明晰,无法可依,无章可循。在规范完善交通建设市场经济秩序中,应尽快研究制定交通行业如“全国公路工程造价管理办法”等法规,明确各级造价管理部门的职责、工程造价的编制依据、交通造价全过程管理的内容、各级造价审查制度、造价监督检查制度、交通造价从业资格管理等管理制度,从而达到规范公路工程造价管理工程,降低建设成本,提高交通建设投资效益和社会效益的目的。

②加强交通造价技术管理规范研究,以规范交通建设各阶段造价文件,有效实现工程造价的动态管理。

随着交通建设技术的发展及社会专业化程度加剧,原有的造价文件编制办法已难以适应新的需要,为规范造价文件的编制,便于项目各阶段造价的对比,以适应新类型造价构成的要求,应对各阶段造价文件编制办法进行完善,研究不同阶段造价构成的特点,规范各阶段具体编制办法,实现动态控制项目不同设计阶段工程造价。通过指导性办法,有效地提高工程设计人员对工程造价的认识,基本实现合理设计、合理造价的控制目标。广东省通过近年来的贯彻和执行,公路、水运工程的造价文件编制和审查逐步规范,从工程估算文件到竣工决算文件均能按标准的项、目、节编制,规范的在建项目的造价台账表对动态控制工程造价起到了良好效果。

此外,应重视交通建设项目造价控制重点或难点阶段的制度化工作,如开展变更设计管理办法、竣工决算编制办法、公路工程招标文件范本工程量清单计价体系与概预算文件编制办法的计价体系的研究,建立概预算与工程量清单对比关系,规范完善实施阶段造价控制管理工作。

③重视工程定额的编制和研究,及时为规范交通建设市场计价行为提供可行依据,形成市场体系与行业定额计价体系的统一。

在市场经济条件下,工程价格主要依靠市场经济杠杆调节形成,而激烈的市场竞争往往使工程价格偏离了工程价值。工程定额作为衡量公路工程价格是否合理的基础性依据,从行业管理的角度出发,政府必须重视并加强定额管理工作。一方面,近10年间,交通建设发展迅猛,尤其是设计技术水平和工程施工工艺水平、新型道路建筑材料的应用水平发展很快,修订公路工程概预算定额和概预算编制办法已成为当务之急的工作,需要尽快修订完善,使交通行业造价体系能够比较准确地反映目前的建设施工技术水平,保证定额作为工程造价计价依据的科学性和及时性;另一方面,应根据部分省份交通建设发展相对超前的特点,结合各省交通发展需要及时开展研究,制订一些新领域如长大跨径桥梁及隧道、深海基础、专项维修和养护的定额,为今后全国制订交通造价技术规范提供一些参考。此外,随着交通建设项目市场化程度的提高,应加强市场定价体系与行业定额计价系统的对应关系研究,确保设计阶段与建设实施阶段的公路工程造价体系的有效衔接。

④重视行业造价信息化建设工作,加强交通造价行业的服务与指导职能。

各级造价管理部门应重视行业造价信息的发布工作,除定期向社会发布交通建设主要用材的地方价格信息和相关造价管理文件外,尚应在加强对造价控制各阶段的数据系统的收集、管理、更新和分析基础上,逐步建立各级交通造价信息管理系统数据库,实现造价数据的网络传输、共享、查询、监控等功能,为造价控制提供参考指标,提高政府行业主管部门对造价管理领域的控制能力。同时通过各级交通造价管理信息系统的使用,加强对造价基础信息的公众网络化发布,有利于资源共享,加强对交通造价的行业指导。

(2)以造价审查和造价监督为核心,采取有效措施,替交通行业把好关,是构建交通造价管理体系的重要任务。

①严格执行基本建设程序,加强项目全过程的造价审查,有效控制工程造价。

在审查项目时,发挥各级交通造价管理部门的作用,转变过去被动控制为主动控制,把事后控制转变为事前控制、事中控制。要求各级交通行业主管部门在批复各阶段项目立项、概算、决算时,应有造价管理部门提供造价审查意见;同时进一步制定和完善各建设阶段工程造价控制制度,建立项目前期阶段有效控制、设计阶段严格造价审查、施工阶段动态造价监督检查、竣工决算阶段详细造价审定等多阶段控制体系,合理确定和有效控制造价;建立并完善全过程公路工程造价管理机制——“项目前期阶段控制、设计阶段造价审查、施工阶段造价监督检查、竣工决算阶段造价审定”,其中设计阶段应成为造价管理重点。

②严格工程设计变更审查、审批程序,杜绝“先斩后奏”增加工程费用的工程变更。

应加强变更设计的管理,明确管理程序、管理权限和管理途径,按变更的重要性及投资变化额度,实施部、厅、业主三级管理模式。必须加强变更设计方案的合理性和经济性比选,每项变更除了技术方案合理的论证外,还应强调造价分析比较。对重大或特大的方案性变更应单项处理,一项一报,并附变更理由、变更方案比选资料、变更设计图纸、技术施工工艺要求、造价计算和增减比较资料。应严格控制合同外变更费用的审批。因变更而增加投资的方案经审批后首先要充分利用投标节余的资金额度,先对口使用,再作综合调整。超出原审批规模的变更,须经原审批部门批准后方可动用预备费。对政策性引起

的投资增加,应单独行文申请审批。

③落实造价中间监督检查制度,对在建项目实施定期造价监督检查管理制度,应成为建设期间及时控制造价的有效措施。

应加强对在建重点项目的定期造价监督检查工作,各级造价管理部门定期组织造价监督检查,通过检查,完善高速公路及国省道在建重点项目的造价监督制度。行业主管部门及时掌握各在建项目造价执行情况,使不合理费用在中间检查过程中得到有效控制,及时掌握重点项目造价动态情况,对检查监督中发现的问题及时提出整改意见,督促建设单位加快整改。监督检查应形成《在建公路工程项目造价监督检查报告》,及时将检查中发现的主要存在问题及建议发布,使相关单位及时了解项目造价执行情况,发挥行业监督管理作用,可有效遏制超规模、超标准、扩大投资的现象。

(3)从行业专业特点出发,重视交通系列工程造价人员资格认证和造价从业机构资质的管理,是建立交通造价管理体系的重要基础。

建立一支高素质、高专业化程度的交通造价管理队伍,是建立交通造价管理体系的重要基础。由于交通行业造价管理有其固有特点,对从业人员专业化程度要求较高,建设系统的造价执业资格要求难以满足交通行业造价管理工作的需要。目前我们的公路工程造价人员资格认证及培训工作在有条不紊地进行,但是造价执业资格的执行情况却不乐观,我们没有建立一套完整的执业资格审验制度,行业的执业管理难以保证。应继续加强公路工程造价工程师执业资格的管理工作,实施执业资格和签证制度,使之制度化、规范化,实现从建设项目立项直至竣工验收全过程各阶段的造价工程师签字制度,在公路工程造价中介组织的管理中,明确行业造价从业资格的资质要求,真正发挥公路造价从业人员的业务能力和水平,推动交通造价管理工作的发展。

4 总结

构建各级交通造价管理体系是一项长期的、动态的、多层次的系统工程,随着投资体制改革的深化,多元投资主体形式的出现,如何立足于交通建设项目的基础性、公益性、社会性的特点,进一步完善各级交通造价管理体系以适应交通行业体制改革的要求,适应建立资源节约型行业管理的需要,是我们造价管理人员应当深入研究的课题。