

移民项目代建制探析

杨胜, 李明

(中国水电顾问集团成都勘测设计研究院有限公司, 四川 成都 610072)

摘要:当前,移民项目作为水电开发进程中的重要组成部分和基础性、关键性工作,越来越受到社会各界的广泛关注,社会影响力空前加大,其组织实施基本上都是交予地方政府。但实际上由于移民项目点多、面宽、分散,加上地方政府技术、管理方面的局限性,移民项目屡屡出现“三超”、“三公欠失”现象,阻碍着移民安置工作的顺利实施。鉴于此,国务院、发改委已相继出台政策,明确可推行代建制。通过阐述代建制的概念,结合移民项目特点,分析了移民项目推行代建制的适用性和必要性,并对移民项目代建管理进行了探讨,提出了选择专业化的项目管理单位实施代建,可有效解决上述问题,值得推行。

关键词:移民项目;水电开发;三超;项目管理;代建制;代建管理

中图分类号:C931;TV7;C934

文献标识码:B

文章编号:1001-2184(2014)01-0071-04

1 概述

水电是目前技术最成熟、最具规模化开发利用优势的再生清洁能源。随着我国经济社会的持续发展,我国能源资源相对短缺、能源需求增长、能源结构不合理等问题将更加突出,水电开发的战略地位愈发显得重要。移民项目作为水力资源开发进程中的重要组成部分和基础性、关键性工作,愈发受到社会各界的广泛关注,社会影响力空前加大。长期以来,移民项目基本上都是交予地方政府组织实施,通常以县级地方政府为单位,成立移民工程指挥部、管理部,由县移民局等相关机构具体组织实施。但由于水电工程移民项目具有点多、面宽、分散的特点,加上地方政府技术、管理方面的局限性,移民项目屡屡出现“三超”、“三公欠失”现象,进而阻碍着移民安置工作的顺利实施。总承包和代建制是国际通行的工程建设项目组织实施方式,也是我国工程发展的趋向,国务院、发改委已相继出台政策明确可推行代建制。代建制作为政府投资建设项目管理改革的产物,自其推出之日起,就引起了社会各界的广泛关注和热烈讨论。在关注与争议中,代建制在全国各地进行了试点,已初显其有效性和高成效并在不断推广。代建制明确了项目业主、代建单位和建设单位三方的责权利,实现了管理队伍的专业化、建设过程的科学化、规范化,克服了移民项目传统管理模式的不足,可使质量、工期、投资三大控制

目标能够得到较好地实现。

2 移民项目特点

移民项目涉及到的项目、种类繁多,根据其特性可划分为专业项目、城市集镇农村项目、补偿补助项目三大类。专业项目主要包括交通、水利水电、防护、电力、通信工程、文物古迹、矿产资源等;城市集镇农村项目主要是农村集中居民点和城市、集镇基础设施、外部供水、外部供电、对外交通、库周交通、土地开发整理等;补偿补助项目主要是指房屋。移民项目作为水力资源开发进程中的重要组成部分和基础性、关键性工作,极具复杂、特殊性,主要体现在以下几个方面:

(1)移民安置受限,移民项目难度日益剧增,实施工作困难重重。随着水力资源开发向江河上游延伸,向高海拔山区发展,向边远贫穷落后区域挺进,水电工程所在地区的社会经济条件更加落后,人地矛盾日益突出,地形地质条件特殊,安置环境容量极其局限,涉及少数民族文化习俗、宗教信仰和特殊的生产方式等方面的需求日益增多,移民安置区存在资源被挤占,发展后劲不足的特点,传统以农安置方式越来越难以实施,移民项目难度日益剧增,移民工作困难重重。

(2)移民项目涉及众多利益相关方,谋求平衡局面十分不易。移民项目是电站业主和移民对象的利益交点,同时还涉及地方政府移民、环保、林业、国土资源、城建等管理部门,从事征地移民工作的建设管理方、单项设计、单项监理、综合设

收稿日期:2013-11-11

计设代、综合监理方、施工方等。在征地移民的过程中,各个方面都有自己的利益所在,要做到平衡各方面的需求十分不易。同时,随着时代的发展,各个方面的需求是在不断变化的,在原有政策法规框架下的平衡开始不断被打破,进而加剧了移民项目的实施难度,导致重新谋求平衡局面,顺利推进移民项目实施任重而道远。

(3)移民项目政策程序亟待完善。目前我国的水库移民工作没有一个全国统一的管理机构,政出多门,各行其是,移民涉及到的政策法规没有很好的衔接,界河电站移民政策协调难度较大。建设征地移民安置补偿费用结构不合理,有关税费比例占总投资的比重过大,而这些税费又很少反哺到移民项目。许多水电工程建设由于枢纽工程建设进度过快,而移民搬迁工作相对滞后,移民项目实施周期被压缩,进而导致地方政府经常采取行政手段进行搬迁,导致干群关系紧张,移民安置质量较差。部分项目主体设计单位、移民监理单位缺位,现场监督管理缺乏,移民项目的实施差强人意。

3 移民项目代建的必要性分析

3.1 代建制的概念及适用范围

对于“代建制”,目前尚未形成明确统一的定义,也缺乏政府机构发布的严格定义。国发[2004]20号文《关于投资体制改革的决定》指出:“加强政府投资项目,改进建设实施方式。……对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’,即通过招标等方式,选择专业化的项目管理单位负责建设实施,严格控制项目投资、质量和工期,竣工验收后移交给使用单位。”从上述定义可以看出代建制是项目管理的一种新模式。但代建制中的“代”该如何理解呢?笔者认为:代建制应该属于委托代理范畴。首先,代建制是一种工程管理模式。尽管合同形式多样,针对具体的项目而言,代建单位依据业主委托,代行工程建设管理职责并得到相应的报酬,这是比较完整意义上的委托代理;其次,尽管目前各地在代建制实施管理规定中对代建单位的责任赔偿有具体的要求,如致使工期延长、投资增加或工程质量不合格所造成的损失等一律从代建单位履约保函金、代建管理费中扣除,甚至要求代建单位用自有资金支付,并禁止代建单位在一定时期内不得继续参与

代建。但是,按照委托代理理论,代理人都可能为谋求自身利益引发委托代理问题。结合工程的特点和惯例,上述代建单位的责任要求可理解为委托代理的制约手段和违约处理。就代建合同本身的风险而言,代建制还是可以被看作是委托代理范畴的。

代建制是项目管理的创新模式,从某种程度说也是现阶段最高级的工程管理模式。近年来,代建制在全国各地进行了试点,已初显代建制工程管理模式的有效性和高成效,试点涉及项目包括非经营性政府投资项目、一般经营性的基础设施和公共事业类工程建设项目等。从广义的“代建制”来讲,对于公共项目都是适用的;从发展趋势来看,它在将来也是可以用于私人投资项目的。根据发改能源[2012]293号《国家发改委关于做好水电工程先移民后建设有关工作的通知》,明确“农村居民点和迁建城市集镇……工程建设……也可委托水电工程项目法人、大型国有企业等……代建或者总承包。”可见,代建制对于移民项目也是适用的。

3.2 移民项目代建的必要性

目前,对于移民项目的建设管理主要有三类组织形式的管理模式:一是当前最为普遍的、由权属单位或行业主管部门直接组织建设管理的模式;二是由省级移民管理机构组织技施设计和建设监理并委托县级移民管理机构或行业主管部门组织实施的模式;三是由移民管理机构直接组织建设,最后移交至行业主管部门的模式。

移民项目极具复杂性、特殊性,涉及点多、面宽、分散。随着水力资源开发向江河上游延伸,向高海拔山区发展,向边远贫穷落后区域挺进,水电工程所在地区的社会经济条件更为落后,地形地质条件特殊,涉及少数民族文化习俗、宗教信仰等问题日益增多,移民安置受限,移民项目实施的难度进一步增加。同时,由于相关政策程序不尽完善,涉及众多利益相关方,加之地方政府人力资源、技术力量较为薄弱,管理经验欠缺等局限,移民项目管理存在着较大困难,实施过程中移民项目屡屡出现“超投资、超规模、超标准”的“三超”现象及“三公欠失”现象,甚至出现贪污腐败、豆腐渣工程,进而阻碍着移民安置工作的顺利实施。代建制明确了业主(出资人、投资主管部门)、代

建单位和使用单位三方的合同关系,各方的责任、权利、义务得到了明确界定,有效规范了各方的行为,建立了有效的投资约束机制,阻断了有关单位的权利寻租之路,从源头上有力地遏制了建设领域腐败现象的发生,避免了传统管理模式中“建用合一”、项目建管单位既当“运动员”,又当“裁判员”的现象;项目按照招投标制、合同制、监理制予以实施,充分体现了“公开、公平、公正”的原则。由于代建单位不享受项目使用的利益,在控制建设规模方面比使用单位更具有积极性,同时,代建单位具有成熟的项目建设管理团队、专业技术及丰富的项目管理经验,克服了传统管理模式的不足(缺乏专业化管理应具有的技术、专业知识以及项目管理经验),更能从质量、工期、造价及安全方面入手,对项目实行严格控制和有效约束,进而实现质量、工期、投资控制目标,切实提高了管理水平并充分发挥了投资效益。

随着国家尤其是西南地区水电开发进程的加快,移民工作的压力日益增加,移民项目顺利实施至关重要,迫切需要创新移民项目管理模式以适应新要求、新形势。代建制的引入可以克服目前移民项目管理模式的不足,有效解决移民项目实施存在的问题,切实提高移民项目的管理水平和投资效益,确保工程质量、建设工期并控制投资规模,维护移民群众的切身利益,促进区域社会经济和谐发展。可见,移民项目实施代建十分必要。

4 对移民项目代建管理的几点建议

代建制是项目管理的创新模式,从上述分析看移民项目适合并十分有必要推行代建制。目前,金沙江下游的向家坝、溪洛渡,大渡河的泸定、大岗山、瀑布沟,乌江的沙沱,沅水的三板溪,雅砻江的锦屏等水电站的移民项目已实施了代建制且均取得了一定成效。但目前代建合同的形式种类繁多,模式多样化,相关政策程序不尽一致,如何与现行移民安置工作“政府领导、分级负责、县为基础、项目法人参与”的管理体制结合,有效约束、控制“三超”现象,确保移民项目质量,促使移民工作顺利推行值得深思。笔者结合参与西南某省移民项目代建管理办法的编制工作及工作体会,对移民项目代建管理提出了以下建议。

(1) 移民项目代建应实行分级管理。

移民项目划分为专业项目、城市集镇农村项

目、补偿补助项目三大类。按照移民条例,移民机构及有关单位按照管理权限进行分级管理。若要与现行移民项目管理做到无缝衔接,移民项目代建就必须进行分级管理。笔者结合管理权分析,建议专业项目代建由市、州人民政府及相关部门分级管理;城市集镇农村项目、补偿补助项目代建由县级地方政府管理。其中补偿补助项目大多属于移民个人或单位财产,具有特殊性、复杂性。实际工程案例中多存在验收、移交等诸多问题,代建实施困难重重,故笔者建议原则上宜按规划自建。

(2) 移民项目代建的组织实施。

待移民安置规划批准后开始实行代建,按管理权限由市级、县级地方政府或其相关部门通过招标或委托等方式选择代建单位并分级委托代建,代建单位按照相应的建设项目管理程序组织实施。需要明确指出的是:地方政府仍是移民工程代建项目的工作主体,起总牵头作用,履行行政监管职责,负责代建项目的建设征地、移民搬迁、质量监督和协调服务,验收并接收工程,为项目建设提供良好的施工环境。代建单位代行项目建设管理责任。

移民项目由于其特殊性、复杂性,在其实施过程中,由于业主征地不到位或不及时,移民阻工等造成工期严重滞后,代建管理开支远远超过预期,代建实施难以推进,因此,移民项目代建必须要在明确其启动条件后方可实施代建。例如,规定地方政府组织界定专业项目涉及的建设征地范围,完成移民搬迁的相关协议并完成筹建范围内的清场工作,代建单位才能开始组织项目实施的类似启动条件。

(3) 移民项目代建单位的选择。

代建制要求选择专业化的项目管理单位作为代建单位。但是,由于水电工程的移民安置工作涉及利益群体多、项目类型繁多,加之大量移民政策、众多工作程序等,其实施过程中涉及施工单位、工程监理单位、实施单位、项目法人、工程设计单位、综合设代单位、综合监理单位等众多参建单位,因此,对代建单位的选择除考虑资质、专业技术、管理经验能力、业绩信用等因素外,还应着重考虑其是否具有成熟的移民工作经验和团队、良好的沟通协调技能等要素,才能充分履行项目建设管理职责,出合格、优质产品,推进移民工作。

结合移民工作的实际情况进行分析看,笔者认为:应将水利水电工程项目业主及主体设计单位优先考虑作为代建单位。

(4) 代建制的奖惩机制。

代建制中关于代建单位的激励和制约机制是其概念性质最具争议的分歧点,不同模式、不同项目的约定不尽一致。移民项目是民生工程,社会关注度极高,影响意义空前,为控制其质量、进度、投资,确保其顺利实施,其代建必须引入并明确奖惩机制,笔者建议:明确代建单位的责任赔偿要求及手段。对于因自身原因未能履约的则扣减代建管理费,甚至要求其用自有资金支付。从目前代建制的实施情况看,代建单位的收益来自代建管理费和项目投资节余奖励。依据财政部【2002】394号文件,规定建设单位管理费以批准的项目投资总概算为基数分档累进计算,费率在0.1%~1.5%之间;而财政部[2004]300号文件又把代建制的取费定义为建设单位管理费。目前的实施情况为:一般按建设单位管理费的70%控制。这些费率都是针对传统意义上的建设单位制定的,取费偏低。这样的取费方式不利于吸引、构建和培育高水平、高素质的代建队伍。项目投资节余奖励是指项目建成竣工验收并经竣工财务决算审核批准后,如决算投资比合同约定投资有节余,则将部分节余资金作为对代建单位的奖励,目前各地方政府对投资项目的奖励比例不尽一致,如北京为不低于30%,贵州为30%,福建为10%~30%等。由于移民项目的复杂性、特殊性,参照现行其它项目代建管理费和投资节余奖励比例及代建试点情况,为提升大型专业化的项目管理单位参与移民代建的积极性,推进移民项目建设,建议适当提高其比例。代建单位的管理费、节余奖励分别按80%、50%控制。

5 结 语

(上接第 67 页)

装中采用的新技术、新工艺和新材料值得同类型机组学习和借鉴:定子线棒嵌入线槽前绕包(FZS-01 半导体胶)槽衬布,使线棒嵌装后半导体胶固化后略膨胀并呈弹性,以保证线棒直线段与铁芯接触紧密,从而有效降低了槽电位。

参考文献:

- [1] 水轮发电机组安装技术规范,GB/T8564.2003[S].

代建制不同于传统模式、工程总承包、施工管理、项目管理承包等模式,是项目管理的创新模式,是整顿和规范市场经济秩序的一项治本之策,其推行和实施已经积累并取得了大量的经验和成效,可有效确保工程质量,提高投资效益。尽管移民项目具有涉及利益群体多、项目类型繁多、移民政策多、工作程序多、参建单位多等特性,但是,代建制明确了项目业主、代建单位和使用单位三方的责、权、利,实现了管理队伍的专业化、建设过程的科学化、规范化,克服了移民项目传统管理模式的不足:相关质量、工期、投资三大控制目标能够得到较好地实现,从而能顺利推进移民项目的建设,确保移民工作顺利推行。可见,代建制在移民项目实施过程中同样值得推广与应用。目前,移民项目代建仍存在一定问题,如代建单位的性质、资质、运作、代建范围尚需进一步明确,代建制与现行资金财务管理如何合理衔接等。此外,与代建制相关的配套措施还有待于进一步完善。笔者建议:相关行业应尽快出台移民项目代建管理办法,明确总体管理模式、组织实施、代建单位准入条件、资金管理等问题,从而为各地推行代建制提供标尺,规范移民项目代建,确保移民项目顺利实施。

参考文献:

- [1] 张 伟,朱宏亮.代建制的适用范围研究[J].建筑经济,2006,12(12):47-50.
 [2] 张 伟,周国栋.管理模式辨析[J].建筑经济,2007,13(3):15-18.
 [3] 权曙光,任 远.代建制与其他项目管理模式的比较研究[J].建设管理,2009,13(9):7-10.
 [4] 左 丽,程德虎.代建制在南水北调中线工程中的应用[J].水科学与工程技术,2011,6(6):78-81.

作者简介:

杨 胜(1983-),男,四川巴中人,工程师,硕士,从事水利水电工程移民安置设计工作;

李 明(1975-),男,四川眉山人,副处长,高级工程师,学士,从事水利水电工程移民安置设计工作。(责任编辑:李燕辉)

作者简介:

安飞翔(1988-),男,陕西华阴人,助理工程师,学士,从事水电工程机电设备技术与管理工作;

胡 强(1983-),男,四川成都人,副经理,助理工程师,从事水电工程机电设备技术与管理工作;

付福全(1976-)男,四川大邑人,处长助理,工程师,学士,从事水电工程机电设备安装和施工用电管理工作。

(责任编辑:李燕辉)