

浅谈修缮购置专项实施方案编制工作中 常见的问题及建议

周加加, 徐荣旗

(中国农业科学院生物技术研究所, 北京 100081)

摘要 中央级科学事业单位修缮购置专项项目实施方案是项目预算执行、监督检查、项目验收和绩效考评的重要依据。因此, 编制实施方案是一项非常重要的基础性工作, 其编制质量直接影响到项目获批的金额、后期实施、和项目验收。文章阐述了修购专项实施方案、基建项目初步设计和修购专项申报书的区别, 结合项目实施方案编制实践, 简单分析了实施方案编制中的常见问题、出现问题的原因, 并针对原因站在编制单位的角度提出了针对性的建议。

关键词 修缮购置专项 实施方案 常见问题 建议

2006年, 为全面贯彻落实《国家中长期科学和技术发展规划(2006—2020年)》, 财政部设立了中央级科学事业单位修缮购置专项资金(以下简称“修购专项”), 用于改善中央级科学事业单位的科研基础条件, 推进科技创新能力建设, 包括房屋修缮, 基础设施改造, 仪器设备购置及升级改造4类^[1]。经过了12年的发展改革, 修购专项管理制度不断完善, 体现出了其对国家科研单位的巨大支持作用, 显著改变了科研单位面貌, 提升了配置水平, 强化了创新能力。文章从2010年参与本单位的修购专项管理工作, 回顾这些年的修购专项管理工作, 想通过自身的工作体会从修购专项实施方案编制工作方面谈几点认识和建议。

1 修购专项实施方案、申报书与基建项目初步设计的定义和异同

1.1 定义

(1) 修购专项实施方案的定义

项目实施方案是为细化项目预算、建设方案、投资概算、采购方案、组织管理、实施进度等, 由项目承担单位编制的关于项目实施的总体安排和预算细化方案。

(2) 修购专项申报书的定义

项目申报书一般是在可行性研究的基础上, 为了说明项目建设的背景和必要性, 明确项目建设方

案和建设内容, 确定项目预算而编制的文本材料。申报书是主管部门审定和下达项目预算资金的依据。

(3) 基建项目初步设计的定义

政府投资建设项目建设程序中的重要阶段之一, 是在建设项目立项之后、施工图设计之前, 为确定建设方案、落实建设内容、核定工程投资, 按照一定标准和技术规范进行的工程设计。初步设计文件是政府部门下达投资计划、安排建设投资的主要依据, 也是施工图设计的主要技术和经济指导文件。

1.2 3者之间的相同和不同之处

(1) 编制的依据和阶段不同

修购专项实施方案编制依据为修购专项预算控制数、申报书和中介机构的评审意见; 项目申报书是以项目规划为基准, 在年度预算控制数范围内以及可行性研究的基础上进行编写的; 基建项目初步设计是依据已获批的可行性研究报告、项目建设方案和审查意见来编制的。申报书与基建项目初步设计是项目建设前期工作, 实施方案是项目开工前编制。

(2) 项目内容深度不同

项目申报书着重于阐述项目的必要性、可行性, 明确项目内容和预算; 实施方案着重于细化建设方案、内容和项目预算, 确定组织管理和进度安

排,指导项目的顺利进行。将项目所实现的目标效果、项目前中后期的流程和各项参数做成系统而具体的方案,基建项目的初步设计是确定建设方案、落实建设内容、核定工程投资,按照一定标准和技术规范进行的工程设计。

(3) 发挥的作用不同

修购专项实施方案和基建项目初步设计都是项目预算执行、监督检查、项目验收和绩效考评的重要依据。项目申报书是主管部门和财政部门立项决策和预算核定的主要依据。基建项目的初步设计是项目前期立项工作成果的进一步深化和反映,也是进行施工图设计主要的技术、经济指导文件。

(4) 概算取费有区别

修购专项实施方案和项目申报书按照设备购置、材料费、水动力、安装调试、劳务、运输、设计、其他费等 8 项费用科目来取费,取费中不能列前期工作费、管理费及预备费,而基建项目初步设计中允许计列建设单位管理费等。

2 修购专项实施方案编制中常见的问题

2.1 实施方案编制内容粗糙

设计说明排版杂乱,错别字频出,文字、图表、概算不一致。文字描述口语化,未用专业术语,文字水平低。方案过于笼统,有些项目填写的工程内容为土地改造一项,打井一眼,滴灌一套,电力改造,给排水改造等。

2.2 实施方案编制深度不够

拟修缮项目现状交代不清,地点不明确,建设条件不全面不翔实;修缮的面积、层数、层高和内外装修的特点、做法等均不明确;初步设计过于简单、不系统,缺乏必要的设计说明、图纸。

2.3 概算欠合理,其他费用不明

概算书中漏洞百出,清单漏项、项目特征描述不规范或与图纸不符、工程量偏差过大;有的项目概算编制依据不充分,测算不准、高估冒算,经不起审核^[2]。其他费用仅填写一个总计数,无细分,无测算依据,无法审核。更有项目单位直接用工程造价代替项目概算书。

2.4 关键性资料缺失

房修类项目中涉及消防、建筑物抗震、地质勘测等有关内容的,未附专业部门的质量鉴定报告,以及 20 年以上的租赁合同等关键证明材料。

3 常见的问题发生的原因分析

3.1 方案编制时间紧迫

农业系统的修缮项目大部分与农业建设、农业设施相关,拥有相关设计资质的设计单位不多,而项目实施方案编制的时间比较集中,半个月一个设计单位同时负责 10 来个甚至 20 多个项目,时间紧,任务重。同一批项目,同一类型建设内容、同一个编制单位,在初步设计编制中非常容易弄混。农业建设项目的建设地点大多在试验基地,分布在全国各地,设计单位不可能在几天的时间内安排设计人员跑遍每个基地进行现场勘察和测量。

3.2 前期调研不充分

专项支持内容既有工程类项目,又有仪器设备购置类项目,也有研发升级类项目,涵盖了目前单位科研基础条件改善需求的各个方面^[3],包括动物禽舍、试验温室、网室、农机具、网具等行业特有内容,也包括网络科研环境等新内容,科研基础条件要素的复杂化以及科研需求的特殊性,带来了项目前期调研和论证的复杂化^[4]。项目建设单位在实施方案编制过程中前期调研与论证不够充分,导致实施方案内容编制不够科学。同时设计单位没有真正了解项目建设单位需求,必然导致设计方案欠合理,预算编制不够准确。实施方案中论证不充分,修缮和改造类项目不具备现场验收条件,仪器设备所列技术指标不能通过项目验收。

3.3 各专业设计缺乏沟通

设计人员工作量大,主要的设计人员往往被安排在更重要的、资金量更大的项目上。相对大的基本建设项目来说,修购专项项目资金量小,总的设计费用低,设计单位也认为小项目,不复杂,往往会安排新手或者设计经验不多的设计人员来做,因此难免会出现设计漏洞或不完善的地方;每一位设计人员都很忙,没有时间针对某一个项目的设计进行深入细致的探讨,各专业缺乏充分的沟通,必定导致项目设计图纸各专业之间出现纰漏。设计完成,设计单位将几个设计专业的图纸和说明进行汇总后,不安排专人对设计成果进行把关,直接提交给项目承担单位。

3.4 缺乏专业技术人员

修缮项目工作相对复杂,法规政策性强,涉及领域多。目前,绝大部分建设单位严重缺乏专业技

术人员,有些单位可能有一名土建人员或电气人员或给排水人员,但基本不会每个专业都具备,难以做到面面俱到。有些单位甚至完全是由非专业人员在项目进行项目管理,项目的初设和概算把关不到位,直接影响专家评审结果,如专家建议审减,导致项目投资减少,必然影响项目后期实施。

3.5 项目管理岗位不固定

虽然项目管理人员学历越来越高,能力越来越强,但是因为单位轮岗、个人发展等原因,项目管理岗位频繁的换人。二是由于建设项目数量时多时少,不是每年都有,大部分建设单位不能组建一个稳定的专业技术队伍,只能临时地从职能部门抽调行政管理人员参与建设项目管理^[5]。对每年项目申报内容、政策、流程都不熟悉,势必影响项目实施方案编制进度和质量。

4 提高专项实施方案编制水平的建议

4.1 实施方案内容编制全面、充分、合理

实施方案是为细化项目预算、建设方案、投资概算、采购方案、组织管理、实施进度等而编制的预算细化方案。因此,实施方案的编制要认真组织和精心编制。要求:(1)材料完整,格式合规;(2)内容充分,与申报书相符;(3)内容合理。

4.2 保证时间,保质保量

限额以下的工程,尽量选以前合作良好的单位和设计人员,让设计单位尽量早的参与项目前期工作,比如项目可行性研究报告和项目申报书编制时就可以邀请设计单位参与进来。签订合同时,应对初步设计质量标准有所约定,并要求重要的设计人员应至少进行一次现场勘察。

4.3 增强服务意识和责任意识

初步设计编制时,要求实际编制人全面了解项目内容,并对图纸和概算中遇到的问题及时进行沟通。概算编制的精细与准确,是保障项目执行顺畅的前提,工程造价要遵循相关规范和市场价格,避免虚报和漏报^[6]。初步设计图纸和概算编制完成后设计单位需安排专人对对整个文件进行复核,并提交复核人签字的复核说明。实施方案编制完成后,项目承担单位安排专人进行符合性和合理性审查。

4.4 提高对项目工作重视程度,强化人才激励机制

加强项目管理人员的业务培训指导,增强一专多能的复合人才培养,以提高项目管理人员做好项目管理所需的各项技能和相关的多学科知识,进而提高项目管理人员的管理水平。项目管理部门应积极为人才的成长创造良好的条件,让其脱颖而出。鼓励项目管理人员立足现实管理需求,研究问题,服务管理实践;基于翔实数据,分析提出管理决策建议;着眼于未来规划,开展政策预研,积极建言献策^[7]。同时,工程项目管理岗位也算专业技术岗位,管理人员应尽量相对固定。

修购专项已与基建项目投资、科研项目经费共同成为农业科技条件建设三大经费渠道。12年来,通过修购专项的支持,项目单位的科研环境得以改善,科研配套设施得以更新,试验基地基础条件得以完善,新技术新方法应用水平得以提高。希望中央财政继续将修购专项资金作为中央事业单位主要的技术支撑体系建设方式,给予稳定支持,进而实现资助和管理的常态化,充分发挥修购专项资金在国家创新体系建设中的宏观调控作用^[8]。

参考文献

- [1] 财政部. 中央级科学事业单位修缮购置专项资金管理办法. 2006, 118.
- [2] 何瑞灵, 栗云静. 修缮购置专项资金项目申报中存在的主要问题及建议. 中国医药报. 2014 (29): 147-148.
- [3] 贺勇. 浅析中央级科学事业单位修缮购置专项项目执行管理. 农业科研经济管理, 2009 (4): 5-6.
- [4] 李新男. 关于国家科技基础条件建设的若干思考. 中国科技资源导刊, 2008 (1): 6-12.
- [5] 刘洪业, 王欣. 浅谈单位如何控制工程变更. 农业科研经济管理, 2012 (3): 34-38.
- [6] 刘林. 中央级科学事业单位修缮购置专项资金管理探讨. 中国农业会计. 2018 (2): 38-40.
- [7] 刘瀛波. 中央级科学事业单位修缮购置专项科学化精细化管理实践探析. 农业科研经济管理, 2012 (2): 5-8.
- [8] 周益奇, 申孟芝. 中央级科学事业单位修缮购置专项管理的体会和思考. 农业科研经济管理. 2016 (2): 16-21.

DISCUSS THE COMMON PROBLEMS AND SUGGESTIONS IN COMPILING SPECIAL IMPLEMENTATION PLAN OF REPAIR AND PURCHASE

Zhou Jiajia, Xu Rongqi

(Institute of Biotechnology, CAAS, Beijing 100081, China)

Abstract The implementation plan of the special project of repair and purchase of central level scientific institutions is an important basis for project budget implementation, supervision and inspection, project acceptance and performance evaluation. Therefore, the preparation of the implementation plan is a very important basic work, the quality of the preparation directly affects the amount of the project approved, the later implementation, and the acceptance of the project. This paper expounds the differences between the special implementation plan for repair and purchase, the preliminary design of infrastructure project and the special declaration for repair and purchase. Combined with the practice of compiling the project implementation plan, this paper simply analyzes the common problems in the compilation of the implementation plan and the causes of the problems, and puts forward the corresponding Suggestions from the perspective of the compilation unit.

Keywords special project for repair and purchase; implementation project; frequently asked questions; suggestions

欢迎订阅《农业科研经济管理》杂志

《农业科研经济管理》(季刊)是一本以农业科研单位、农业院校、农业政策、咨询部门的管理、科研、开发等人员为主要读者对象的综合性专业刊物。

本刊坚持以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导,以宣传、交流科技体制改革,特别是农业科研经济管理体制及运行机制改革的理论、思路、措施、方法与经验为重点,着重刊登农业科研经济管理理论的最新研究成果,报导农业科研经济管理建设的实践与经验。

《农业科研经济管理》杂志为国内外公开发行的刊物,大 16 开本,48 页。每册定价 15.0 元,全年每套 60 元。

地址:北京市海淀区中关村南大街 12 号中国农科院资源所区划楼 318

邮编:100081

订阅款只接受银行汇款

开户行:农行北京北下关支行

行号:103100005063

账号:11050601040011896

单位名称:中国农业科学院农业资源与农业区划研究所

请在附言中标注“订刊款+单位名称”

汇款后请尽快与编辑部联系登记发票抬头、纳税人识别号、发票邮寄等信息。

联系电话:010-82108697,陈老师

传真:(010) 82108697

Email: kyglbjb@caas.cn

邮发代号:80-301

投稿网址:www.cjarrp.com