

徐红兵,王玉良,曹 娟,等. 农业科研院所小型建设工程管理中几个关键问题的探讨[J]. 江苏农业科学,2015,43(12):588-590.  
doi:10.15889/j.issn.1002-1302.2015.12.177

# 农业科研院所小型建设工程管理中 几个关键问题的探讨

徐红兵<sup>1</sup>,王玉良<sup>1</sup>,曹 娟<sup>1</sup>,吴 春<sup>2</sup>

(1. 江苏省农业科学院,江苏南京 210014;2. 江苏沿海地区农业科学研究所,江苏盐城 224002)

**摘要:**我国建设工程领域法规体系比较健全,涉及到质量、进度、投资、合同及安全“五管控”的方方面面,调整的社会关系包含了建设活动中发生的各种社会关系。单位内部立项的小额工程如何管理,在政府管理部门的制度设计层面有些没有强制性规范,需要建立单位内控机制。本研究立足于统筹好服务科研与规范管理的关系,在调研、总结、分析的基础上,提出农业科研院所小型工程管理中几个关键问题的解决思路。

**关键词:**农业科研院所;建设工程;内部控制;管理

**中图分类号:** G311 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-1302(2015)12-0588-03

为了加强工程建设的管理,国家先后出台了多部法律法规、部门规章、标准及规范性文件,管理的范畴包括招投标到监理、勘察、设计、合同、质量、造价、安全、结算等各个环节;江苏省也出台了相关的省政府规章、地方法规。随着国家对科技创新工作的重视程度日益加大并不断加大投入力度,科研事业单位获得资金开展基本建设促进科研创新条件提档升级的机会普遍增多。与此同时,科研事业单位在工程建设方面的腐败案件也时有发生。作为省级农业科研院所的工程建设应该贯彻国家及省相关政策法规,同时应据此建立有效的内控机制,一方面要把工程质量、进度、造价等管控好,另一方面要有效地预防腐败。

《财政部关于印发〈基本建设财务管理规定〉的通知》(财建[2002]394号)提出了小型项目的界定——非经营性项目投资额在3 000万元以下的为小型项目。本研究以江苏省农业科学院为例,所指小型建设工程特指《江苏省建设工程项目招标范围和规模标准规定》(苏政发[2004]48号)中要求公开招投标限额以下的建设工程项目。

## 1 建设单位工程管理的范畴与内容

《国务院关于投资体制改革的决定》提出,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;但由于多方面原因,目前许多单位仍然沿用建设单位直接管理工程项目的模式。

建设单位的工程管理主要依据合同、图纸、文件及相关规

范,通过连续地对建设过程的控制管理与组织协调,使建设项目按照预定的质量、进度及投资规模顺利完成。从时间上划分,包括准备阶段、施工阶段以及投产阶段的管理;从内容上划分,主要包含质量、进度、投资、合同、信息及安全文明管理;从责任主体上划分,主要包括对勘察、设计、监理、施工单位的管理以及业主单位的自身管理。

## 2 管理模式、成效与存在问题

江苏省农业科学院是省政府直属的综合性农业科研事业单位,按专业全院设有13个研究所,主要任务是根据国家和省农业经济和科技发展需求,开展农业基础研究、应用研究、开发研究、宏观政策研究、科技示范和科技服务等工作,为全省农业和农村经济发展提供成果保障和技术支撑。

江苏省农业科学院一贯高度重视建设工程项目的管理,2003年制定了工程建设管理规定,并于2011年进行了修订。新修订的工程建设管理规定,从工程立项管理、招投标管理、变更管理、合同管理、经费联动管理等方面提出了规范性要求,并明确日常管理由基建办进行扎口。另外,江苏省农业科学院根据工程管理的特點,还开发了工程建设计算及管理系统,试图通过“制度+科技”的做法更好地管理工程<sup>[1]</sup>。

2012—2014年除在公开市场招标的工程外,每年采取院内招标形式的工程数量分别为44、87、104个,累计金额分别为1 020万、1 412万、1 686万元(其中2012年数据为8—12月)。从院内自主招标的数量看,各工程实施单位(下属研究所及部门)主动响应工程招标的自觉性不断增强,另外立项、变更、合同等全方位管理日渐规范。通过制度约束起到了预防腐败的效果。

但是在执行的过程中也显现出一些问题,例如,在制度设计层面,工程建设项目院内招标的规模标准低(最低标准为1万元),造成工程招标的频次过高,科技人员对小工程招标效率提出质疑;基于防止腐败出发点而设计的多部门参与工程付款会签的制度让科技人员感到手续繁琐等。在实际操作层面,因为设计不到位等原因导致的工程变更较多,造价难以控

收稿日期:2015-07-29

基金项目:江苏省农业科技自主创新农业经济与科技发展项目(编号:JK1424)。

作者简介:徐红兵(1971—),男,江苏泰兴人,硕士,副研究员,从事行政管理研究。E-mail:542298226@qq.com。

通信作者:吴 春,硕士,副研究员。E-mail:13705103930@163.com。

制;因为项目较小,不能依托监理单位抓好项目的监管。在管理人员责任心方面,不能勤于现场管理、抓好目标控制,档案管理水平有待提升<sup>[2]</sup>等。

究其原因,体制是一方面。高校基建具有非经营性、投资来源多样性、服务对象多样性等三方面特点<sup>[3]</sup>。科研院所的基建与之类似。但是,与许多高校体制截然不同的是,高校一般由基建处承担着大小工程的建设任务,二级学院不承担具体建设项目;包括江苏省农业科学院在内的许多省属科研院所,除基建处(或职能类似的部门)承担重大建设项目外,二级研究所也直接承担着基本建设任务。科技人员的专长在农业科技而非基本建设,因此在工程建设中感到力不从心。另外,也存在制度设计及机制方面的原因。为了统筹好服务科研与规范管理的关系,在体制暂时不能改变的情况下,必须做出在机制方面的调整,创新管理与服务内容。

### 3 改进小型建设工程管理与服务的做法探讨

#### 3.1 建立“统分结合”的层级制管理模式

统分结合,主要指工程立项批准环节(解决建设目的、建设地点、建设内容、投资规模与资金来源问题)主要由院管理部门管理,其他环节如招投标、竣工验收等实行分层管理。

层级制是把一个组织划分为不同的层级,各层级的职能性质大体相同,但各层级的管辖范围却自上而下地层层缩小,一个上级组织一般可以管辖数个下级组织,从而呈现出了金字塔形状。层级制的优点是权力自下而上地集中,有利于指挥的统一。追溯组织的发展史,层级制总是伴随着组织,以精确、稳定、可靠和严明的纪律得到亨利·法约尔、马克斯·韦伯等管理学者的赞誉。无论在政府管理还是在企业管理中,层级制作为一种组织管理模式均发挥了重要的作用<sup>[4-6]</sup>。

以江苏省农业科学院为例,院一所一研究室的三级“法约尔”模式下,工程招标管理模式是以一定数额为控制,超过其界限则为院控制,低于其界限则为研究所控制。这样的管理模式也有利于研究所作用的发挥。

分层级招标管理的做法不仅体现在南京农业大学、南京中医药大学等高校的工程实践中,也体现在浙江、福建、安徽等兄弟农科院的工程实践中。如目前部属高校中南京农业大学由学校层面组织工程招标的门槛为 30 万元,省属高校南京中医药大学由学校层面组织工程招标的门槛为 7 万元;兄弟省农科院中,福建省农业科学院的做法为 5 万元以下由各单位自行公开组织确定实施方式;5 万~20 万元向院备案,各单位自行组织确定实施方式;20 万~50 万元由院招标小组研究确定实施方式,各单位组织实施;50 万元以上由院组织招标。

参照上述单位的做法,江苏省农业科学院招标的最低限额可以以 10 万元为门槛,作为院组织招标与研究所招标的分界线。当然,参照政府采购模式中的协议采购形式,也可以通过院层面招标的方式建立 10 万元以下的工程企业采购库(具体可以细分为土建类、消防类、绿化类、大棚温室等分包企业库),由研究所根据工程类别直接与入库企业按照招标约定的让利比例进行洽谈。

招标分级管理的模式带来了其他内控机制的变化。如 10 万元以下的工程竣工验收环节,相应的由院组织竣工验收调整为工程实施单位组织竣工验收;工程付款时由院管理部

门参与的会签把关调整为部分内容研究所内部会签。工程招标、验收、工程款支付等环节分级管理有利于管理重心下移,有利于简政放权,但前提是必须明确各层级尤其是研究所或研究室的职权,以防止工程实施单位只要权利不要责任。

#### 3.2 加强设计深度控制

工程设计是建设项目的开端。一般政府立项的基本建设工程在立项审批环节会按照项目建议书、可行性研究报告、初步设计等 3 个流程执行;在设计审批环节按照规划方案审批、施工图审查、规划许可证核发等环节执行,较好地保证了项目设计的深度、技术的可行性及预算准确性。

在小型建设工程管理的实践中,工程实施单位一般缺乏“项目设计”“项目概算”的整体性理念,而是就科技人员最急需实施的内容进行设计,从而导致部分内容缺乏思考,整体功能无法实现。如主要工程设计完成了,外部水电的接入缺乏考虑;温室大棚设计完成了,而外部散水、排水沟缺乏考虑……另外,科研院所的小型建设工程一般难以由具备设计资质的单位进行设计,而是由具备一定经验的工程实施企业出具施工图纸,同时提供相应的预算。这些都给后期的工程管理包括质量管理、变更及造价控制带来一定压力。

为了从源头上管理好小型建设工程,一方面项目实施单位应该在设计阶段考虑到设计的全面性,另一方面也需要工程建设扎口管理的行政管理部门对设计及预算进行精心的审查,必要的时候依托外脑进行协助,以防设计不全面、深度不够,预算不够准确。

#### 3.3 加强工程变更权及变更程序管理

工程变更在所难免,总体而言,变更有利于工程更加合理、优化、质量提升,但是也不排除各方面通过钻变更空子,实现自身利益。工程建设施工周期长、涉及环节多,前期立项、竞标发包、施工建设、质量监管、工程款结算等几乎每一个环节都潜伏着腐败的诱因。现场签证与设计变更、招标与采购、预(结)算审核是高校基建易存在腐败的 3 个主要环节<sup>[7]</sup>。工程腐败对科研院所的渗透也不例外,包括对小工程。因此,无论从防止腐败还是从严控投资增加的角度,都应该重视工程变更。

工程变更按性质分为设计变更和施工变更。国家住房和城乡建设部、工商总局《建设工程施工合同(示范文本)》(GF-2013-0201)中对变更权及变更程序提出了明确的要求,如发包人和监理人均可以提出变更。变更指示均通过监理人发出,监理人发出变更指示前应征得发包人同意。承包人收到经发包人签认的变更指示后,方可实施变更。未经许可,承包人不得擅自对工程的任何部分进行变更。涉及设计变更的,应由设计人提供变更后的图纸和说明。如变更超过原设计标准或批准的建设规模时,发包人应及时办理规划、设计变更等审批手续。

对列入基本建设投资的项目,《江苏省省级政府投资项目概算调整管理办法》(苏发改规发[2013]4 号)列出了重大设计变更的 5 种主要情况,并提出重大设计变更导致的概算调整,必须在变更实施前向省发展和改革委员会申请概算调整审批;一般设计变更和价格上涨、地质条件等其他原因导致的概算调整,应在工程完成土建工程量的 70% 和主要设备订货后、项目竣工前向省发展和改革委员会申请概算调整审批。

小型工程如何把控变更权限和变更程序,有些单位参照政府投资概算控制的原则,实行的是接近额度(一般为合同价的 10%)报告制、超额度批准制;有些单位实行的是,随变更金额逐级把控制度。江苏农业科学院的管理办法是单项工程变更预算价超过施工合同价 200 万元(含 200 万元)的须经院党政联席会议批准同意;单项工程变更预算价超过施工合同价 50 万元的(含 50 万元),须经院长办公会议批准同意;单项工程变更预算价超过施工合同价 10 万元(含 10 万元)的或超过施工合同价 20%(含 20%)的,须经院基建领导小组批准同意;单项工程变更预算价超过施工合同价 20% 以下或 10 万元以下的,须经工程实施单位领导班子集体研究决定并获得变更同意。这一管理模式体现了分级管理的理念,从大的层面上设定了变更权限问题。但是往往小型工程特别是维修类小工程因为多方面原因易于突破合同价的 20%,如此带来院基建领导小组经常性、滞后地研究变更问题。

笔者认为,从工程管理的效率(处置变更的时效性)和防止腐败角度出发,针对小型建设工程的变更管理,在严格控制变更的前提下(新建类项目原则上不得超过合同价 20% 或 10 万元),首先应立足于增加透明度,确立不同级别人员的签证权限及发布变更指令的权限,杜绝只有一人签字的现象;其次应该与招标权限相对应,实行超额度时(超过合同价 20% 或 10 万元)分层管理,即由研究所层面招标(或从企业库中直接选择企业)的工程由研究所领导班子审批,由院层面招标的工程由院基建领导小组审批。

### 3.4 切实发挥监理职责

国家推行建筑工程监理制度。建设部第 86 号令《建设工程监理范围和规模标准规定》规定了必须实行监理的工程范围及规模标准。鉴于小工程工期短、造价低等方面的特点,有时难以实行监理制,这对工程监管是不利的。这种情况下,可以考虑以“院”的名义,根据全年可能发生的工程量统一聘请监理公司,在施工中根据需要派驻到相应的工程中代表业主进行监督。

另外,为了使监理在工程管理中切实发挥应有的作用,应加强对监理单位及监理人员在职业道德、敬业精神、业务技能等方面的管理;在签订监理合同时可以参考施工合同中预留“质保金”的做法,约定监理工程责任期,预留“责任金”,约定将工程竣工交付后的维修金额按比例折算成监理费的扣除金

额,从而把监理费用的支付与工程质量把控紧密挂钩。

### 3.5 基建办的管理与服务优化

基建办作为江苏省农业科学院工程建设管理的实施部门,在对基层各个建设工程的扎口管理时,应注重流程化与规范化,提供优质服务,让科技人员在接受管理的过程中不断增强自觉性,提高执行规章制度的意识。

在流程化方面,应将立项、变更、竣工验收、材料归档等环节的规范要求,以通俗易懂的文字表述或流程图的方式在受理工程报建的第一时间提供给科技人员,以做到一目了然。

在规范化管理方面,立项受理时除认真查阅立项申请文件外,应对工程预算文件及相应图纸进行认真审查,并提出具体意见;组织招投标时,应从公告发布、接受报名、资格审查、开标评标等环节进行严格管理,努力将资信优、实力强、配合好的施工单位选中;工程变更受理时,应对超合同价较大、且未履行变更程序的项目提出警告并协同相关部门进行倒查及责任追究;在竣工验收环节,应该充分听取使用单位的意见,在可能的情况下依据相关仪器设备进行检测,客观地对工程质量作出界定。

另外,基建办应建立工程联系制度,一方面促进基建办专业技术人员主动深入基层指导一线更好地管理工程,促进科技人员提升工程管理水平与责任心,另一方面促进基建办专业技术人员增强对农业科研的认知,积累各方面经验。

### 参考文献:

- [1]朱方林,朱大威,曹娟,等. 加强农业科研单位工程建设管理的做法与思考[J]. 农业科技管理,2013,32(3):25-27,60.
- [2]曹娟,朱方林,朱大威. 加强农业科研单位建设工程档案管理的思考[J]. 江苏农业科学,2015,43(5):474-476.
- [3]黄远智. 高校基建特点及其管理模式的探讨[J]. 建筑管理现代化,2007(3):5-8.
- [4]马力宏. 论政府管理中的条块关系[J]. 政治学研究,1998(4):71-77.
- [5]王利平. 中国需要“管理层级制”[J]. 管理学家:学术版,2013(8):89.
- [6]王建斌,张丽芬. 行政层级制的行动逻辑及伦理困境[J]. 中南大学学报:社会科学版,2015(1):140-145.
- [7]陈祥南. 论高校基建管理的廉政与效率[J]. 湖北经济学院学报:人文社会科学版,2009(2):82-83.