

# 如何做好大中型水利项目的预算评审

蔡玉龙

**我**国属于水利灾害比较频发的国家，为根治水灾，国家财政对水利建设项目投入了大量的资金。因而，应该在水利项目概算与预算的编制特点上找到切入点，做好预算评审工作。

## 大中型水利项目初步设计概算的特点

由于水利项目的复杂性，其初步设计工作要比一般建设项目的时间长得多。水利项目初步设计概算的编制和一般项目有所不同，其主要特点表现在以下几个方面：一是设计方案的不确定性。水利项目之所以时间拖那么长，固然有项目本身的技术难度和国家经济的承受力等方面的原因，但更主要的还在于设计方案的不确定性。如南水北调中线穿黄工程就在渡槽方案和隧洞方案上争议了多年。2002年12月27日，南水北调工程在人民大会堂宣布正式开工时，已经建设近4年时间，而且初步设计方案现在还没有批复。二是附属工程设计深度不够。水利项目造价高的主要原因在于主体工程的技术难度与复杂性，因而对主体工程就特别关注，技术设计或扩初设计等阶段都围绕主体工程进行，对附属工程基本不进行深度设计，设计概算相对来讲编制得非常简单，给评审工作带来不少麻烦。三是概算中以项计价和以费率计价的项目多，尤以单项工程居多。如用于生活文化福利部分的永久房屋工程按照主体建筑工程投

资的0.5%—2%计算。室外工程按照房屋建筑工程投资的10%—15%计算。在外部观测工程按照主体建筑工程的0.2%—1.3%计算。其他临时工程按照建筑安装工程投资的0.5%—4%计算。

## 大中型水利项目预算的特点

大中型水利项目概算编制中存在上述一些特点，决定了评审工作的复杂性，而项目预算又有一些新的、棘手的问题，增加了投资评审的难度：一是项目预算的模糊性。什么叫项目预算？目前还没有一个权威的准确定义，也没有文件规定项目预算该如何编制。在预算评审工作中，让建设单位报一份送审预算就成了评审工作遇到的第一关。对于大中型水利项目来说，编制初步设计概算要几年时间，让建设单位在几天时间内把项目预算编出来是不可能的。二是实施过程中的不可预见性。除特殊地质因素外，由于大中型水利项目地理位置较偏僻，土方和砂石料工程是最大的变更因素，基本上很少有项目施工时能按照设计概算的工作量完成任务，预备费往往超支。三是项计价和以费率计价单项工程的细化。概算编制中以项计价和以费率计价的单项工程在施工阶段都要进行施工图设计，或有明确的实施方案，预算阶段报来的单项工程预算就有可能和概算时完全不一致，这就给预算评审带来了很大的麻烦，特别是在审定结论上和建设单位产生较大的分歧。四是移

民征地工作影响。移民征地的困扰是水利项目实施中的最大难题，往往因为移民征地而影响到项目的实施，导致概算投资不够，项目预算执行不下去。

## 应客观合理地确定项目预算

面对上千张工程图纸，几大本初步设计文件，几十页概算细项，看图、算量、套定额、取费是技术性工程评审的看家本领，但财政投资评审还要着重对政策性进行评审，这样才能将概算中反映的问题在预算评审工作中进行化解，满足大中型水利建设项目的需要。我认为，做好预算评审应重点关注以下几个方面。一是由于水利项目批复初步设计概算批复后实施及预算评审后项目竣工的时间都比较长，使得预算评审和项目建设之间的矛盾非常大，要想通过预算评审解决一切问题是不可能的。二是概算只是项目执行的一个限额，施工单位的投标报价和签订合同时的中标价都是根据建筑市场情况决定的，由于目前建筑市场竞争激烈，中标价格一般比概算低很多，既然这个价格是合同认定的，甲乙双方和评审机构审定预算都必须遵循这个约定，评审时一定要按照市场规则和国家政策予以把握，审定的项目预算起码要满足主体工程建设的需要，少的给增上去，多的给减下来，还原项目预算的本质。三是征地补偿和移民安置资金必须在审定预算中列足，其他税费如耕地占用税、耕地开垦费、森林植被恢复费、临时用地及弃土弃渣场整治和复垦投资等应当全额列入审定预算，不要留有缺口。四是各种费用不构成水利项目的实物形态，但分摊后即形成单项工程成本，预算评审时必须严格控制各种费用的开支范围。如大多数水利项目都存在建设期与运营期相重叠的问题，有部分试运行收入在建设期中体现，各种费用的缺口让试运行收入进行弥补也是行得通的。●

(作者单位：财政部投资评审中心)

责任编辑 王文涛