

铁路可行性研究情况与改进意见

铁道部第三勘测设计院 刘彦元

国内铁路新开建设项目自1985年以后陆续开展可行性研究,对加强建设项目前期研究工作起到了积极的作用。目前铁路建设项目开展前期工作的程序大致是,根据中长期规划和“五年计划”安排上报立项建议书(近年也有有的项目在上报立项建议书前开展了预可行性研究),根据批准的立项建议书,进行可行性研究,根据可行性研究报告上报设计任务书,经过评估,批准设计任务书,做为建设项目的最后决策。根据批准的设计任务书正式开展勘测设计,并不得超出10%。目前把可行性研究做为审批设计任务书的基础,对任务书内批准的投资额做为下一阶段设计的投资限额。这对于过去不少建设项目,屡屡突破批准的投资额,花钱无节制,投资无限制的做法、无疑是对建设资金管理的一项改进。但由于目前国内所做可行性研究的深度不够,还起不到控制投资不超出10%的作用。例如铁路建设可行性研究做为估算的基础——工程数量,大都是根据1/5万地形图进行计算的,工程数量的精度只能达到 $\pm 20\% \sim 30\%$ 。除比例尺精度外,征地、拆迁费用变化因素较多,由于时间和阶段所限,在可行性研究阶段,对用地拆迁数量难以落实,或无法落实,更由于建设项目尚未经国家批准,也就无法与地方落实具体拆迁协议,以致建设项目批准后,往往在下阶段的设计中,用地,拆迁费用皆远远超出可行性研究的估算。基于上述原因,若做到使批准的设计任务书有可靠的基础,并具有法定的权威性,使批准的投资额,能起到控制初步设计概算的作用,就必须加强充实批准设计任务书的工作基础和改善报批设计任务书的程序。归纳可有三种做法:

一是,铁路可行性研究,是根据铁路中长期规划,初步立项后,对建设项目在技术经济,工程方案,投资效益和修建的必要性等方面进行全面分析比选论证。若做到把可行性研究做为批准设计任务书的依据,使批准的任务书的投资额,能起到控制初步设计概算的作用,就必须把可行性研究的工作加深,可行性研究工作就需要在1/10000或1/5000的地形图上做工作,这样在开展可行性研究工作前,如不能搜集到1/10000的大比例尺地形图时,就必须进行外业草测,这将提高可行性研究工程数量计算的精度,但增加了可行性研究的勘测费用和延长了研究工作的时间。

二是,把现行做为批准设计任务书基础的可行性研究的投资估算,经评估审定后,把投资限额的幅度放宽到不超出设计任务书投资额的20%,这样现行的可行性研究编制深度可维持不变。但为了使批准的设计任务书的基础更可靠,可以把建设项目的立项审批工作分为初步立项和最后立项。即在可行性研究之前先做预可行性研究,经评估,批准立项建议书做为初步立项;根据批准的立项建议书进行可行性研究,经评估后,批准设计任务书做为最后立项。

三是,把初步设计阶段与可行性研究均纳入设计前期工作。可行性研究做为建设项目立项决策的依据,初步设计则做为审批设计任务书的根据,这样可以把批准设计任务书建立在更可靠的基础上。但这样在下达任务书前增加了前期工作量和勘测设计费用,从可行性研究到完成初步设计,一般要二年左右的时间。

综合分析以上做法,考虑到在设计任务书批准前,建设项目尚未列入国家建设计划,结合我国基本建设现实情况,在批准设计任务书前尚难以把设计前期工作做的更深细,也不宜在任务书批准前的研究工作上花费过长的时间和增加过多的工作量。由于建设项目是否立项,主要应着重于宏观论证,对建设项目的必要性与可行性提出论证依据,而对于建设项目的投资额则不一定要要求在可行性研究阶段一次做得十分准确。所以可行性研究要突出项目该上不该上,提出项目在整个国民经济发展中是否需要?重大技术方案是否合理?是否有经济效益等。按照这些基本要求,则以前述第二种做法较为适宜当前我国的基建情况,即仍以可行性研究做为批准设计任务书的基础,但任务书内做为控制初段设计概算的投资限额则放宽到不超出其20%。这样是较为接近实际的,既可以弥补在可行性研究中因精度要求和方案深度不够而造成的遗漏和费用差别,同时在初步设计中经过进一步优化设计,也是可以争取做到不突破投资限额的要求。为此,相应的基建前期工作程序和投资管理程序则应调整为:

1. 根据铁路中长期规划下达勘测设计计划,据以开展铁路建设项目的预可行性研究,相当于国外的投资机会研究。

2. 按预可行性研究报告上报建设项目立项建议书,经评审,批准立项建议书。

3. 根据批准的立项建议书,开展可行性研究,编写可行性研究报告。

4. 对可行性研究报告进行评审,上报设计任务书,经评估,批准下达设计任务书。

5. 根据批准的设计任务书,进行初步设计,编写初步设计文件。初步设计概算,不得超出设计任务书内投资额,因外界因素变化和不可见因素影响,初步设计概算亦不得超出设计任务书投资额的20%。

6. 初步设计文件经鉴定后,按鉴定意见进行调整修正总概算,修正后的总概算即做为建设项目的投资限额,下阶段设计及工程施工均不得突破。因国家对材料、设备价格及各项费率调整而增加的费用,报总概算批准单位另行审批。