

转变观念锐意改革搞好设计鉴定

铁道部建设司 石宝球

设计鉴定是基本建设过程中的重要阶段,是铁道部对基本建设实施宏观控制的重要一环,通过设计鉴定确定建设项目的规模、标准和投资额。由于此项工作在建设中的重要地位,因此历来为建设单位乃至设计、施工和运营单位所关注。

如何控制好建设项目的规模、标准和造价是设计鉴定工作的主要任务,又是一篇难做的文章。因为,一方面铁路建设需要加快发展以适应客货运输迅速增长的需要,另一方面,铁道部大包干后收入有一定的限度,而且由于物价上涨,成本提高,铁路收入能用于基本建设的资金越来越少,这是一个尖锐的矛盾。在这种情况下搞设计鉴定,就不能墨守陈规,按老一套的思想观念和工作方法来工作,必须转变旧观念,锐意深化改革才能搞好设计鉴定。现就几年来的实践,略谈自己的认识。

一、破除“大锅饭”思想,树立投入产出观念

多年来,铁路建设执行的是单纯生产型的管理,任务由国家定,资金由国家拨款、贷款。不够还可向国家再要,形成一种依赖性和吃“大锅饭”的思想。反映在设计上就是不注重经济效益,不讲投入产出观念,一切按规定办事,铁路建设需要多少钱就申报多少。大包干以后这种思想受到了冲击,铁路实行投入产出、以路建路经济承包责任制,建设资金主要来源于铁路自身的运输收入。只有通过扩大运能增加收入,收入增加了才有可能再增加建设资金,量入为出,使铁路建设进入良性循环的轨道。这种新的体制,要求我们必须在思想观念上来一个大转变,从几十年吃国家“大锅饭”的习惯中走出来,树立投入产出的新观念,要以尽可能少的“投入”,创造尽可能多的“产出”。几年来,我们在这方面下了一些工夫,取得了较好的效果。采取的方法是:

首先把提高投资效益当成头等大事来抓,千方百计节约投资。在设计鉴定中各专业由过去只管审查设计方案、技术标准、工程数量、不算投资效益的传统工作方法,转为既管工程又管投资,形成人人关心降低造价,事事注意提高效益的风气,并把这方面的成果作为工作考核的内容之一,明确树立降低造价不仅是概算专业的职责,也是各专业的共同职责,发挥了群体的优势。

同时,在审查工程设计时,要坚持“以扩能为中心”。投资效益主要反映在运输能力的形成和提高上,如果投了资不能拿到能力,这就是浪费。在保畅通、保安全的前提下,凡不直接影响能力的项目就不上或缓上,与能力有关的也要因地制宜本着远近结合的原则,分期投资,分期受益,这样既增强了投入产出的观念,又提高了投资的效益。

二、从实际出发,改革设计原则与标准

随着科学技术的不断发展和改革的不断深入,特别是经济效益观念的引入,使得许多设计原则与标准和当前形势任务不尽适应,设计部门受规范、规定的约束,跳不出老框框老套套,而在设计鉴定中必须解决这个问题,否则什么降低造价、经济效益,就无从谈起。对待部颁规范、规定,我们的原则是既遵循又不要过于拘囿,一切从实际出发,需要改革的就改革。对待早期批准的设计任务书也是如此,随着时间的推移,环境的变迁,社会发展和需求的变化,人们的认识也在变化,如果拘囿于原定规模和标准,将不可避免地造成新的失误。因此,必须从实际出发,通过论证,进行优化。

几年来在部领导的支持下,对若干不合时宜的设计原则、标准进行了大胆的改革,取得了可喜的成果。这些经验有的已经纳入部颁有关规定试行,有的已在实践中发挥了效益,有的尚待实践的检验。比较大的有以下几方面:

在大规模改造既有线和增建第二线时,必须充分利用原有的工程及设备,防止大拆大改,这方面的经验和教训都有。如衡广复线废弃率高达50%以上,是大拆大改的例子;而在滨洲、焦枝、淮南、浙赣等复线的设计鉴定和复查时就充分注意了这点,使废弃率降至最低限度,一般均在5%以下。其他运营设施,在满足运能的前提下,也都应充分利用既有设备。在既有线电化改造中也要贯彻这一精神,尽量利用现有设备,除与电气化直接相关的桥隧净空,必要的站场股道延长,以及因强电干扰而必须加以屏蔽或迁改的通号设备外,一律均按现状电化,使技改工程减至最小。兰武电化、湘黔电化就是在这方面作的比较好的例子。

在车站到发线延长方面,根据科学计算,采取了延长部分车站或隔站延长,以及车站的部分股道延长的措施,而不是按照统一的标准把所有车站、所有到发线都延长,节省了大量的投资。在京广线郑武段电化改造中首次采用上述措施取得了明显的经济效益,虽仍有争议,但基本为各方面所接受。

在旧线改造中,对桥梁设计标高的确定,不拘泥于计算水位,参照既有桥位标高,如多年运营未遭水害影响或影响很少时,即按既有线标高设计。对新建双线桥、隧、路基及其上部建筑等采用分期投资的设计原则,以推迟初期投资。这些在近几年的设计鉴定中都得到较好的运用,是行之有效的。

按照大交通的观念,充分发挥公路短途运输的优势,铁路办理客货运的中间站不应开设过多,以压缩客货运设施的规模;同时注意发挥地方对客货运设施的积极性,多渠道集资修建货场;由城市集资并总承包修建旅客站房,这几年来在天津、重庆及汉口等大型客站均已取得成功。实践证明,大型旅客站房既是铁路运输设施,又是城市的“窗口”,是城建规划必不可少的组成部分,因此,城市对此有很高的积极性。大型旅客站房由城市修建,在征地拆迁、劳力、物资的供应,及保证工期上有着巨大的优势,应充分发挥这一优势。

在机车车辆检修方面推行两班制,减少基建设备规模,提高设备利用率。同时在一个路局范围内,统一检修布局,不搞重复建设。两班制已经过试点取得了可靠的论据,拟在设计鉴定中加以推广。

铁路定员本是确定机构编制的依据,但实际并非如此。在设计鉴定时,有的单位常把计

列的定员作为增加投资、增加设施的依据,以致出现机械化程度不断提高而定员丝毫不减的现象。既不符合改革的精神,也不符合节约投资的要求。有鉴于此,近几年已作了较大的改革,打破原来按专业工种分别计算定员的方法,而采用宏观控制的办法,即以每公里,每个站或每个段多少定员的平均先进指标作为控制数,使定员大幅度减少。

三、狠抓功能转变,延伸工作范围,加强宏观管理

长期以来,铁道部基建管理工作实行的是一种三段式的管理体制。即计划阶段(前段),包括中长期规划、项目建议、可行性研究及设计任务书,由计划部门管理;设计审查阶段(中段),包括初步设计和技术设计的审查,由设计鉴定部门管理;实施阶段(后段),从项目开工直至竣工验收,由基建部门管理。这种管理体制与国家一级基建程序的管理分工相适应,也有互相制约的作用。但一个项目从规划、立项至设计施工直至竣工交付,是一个完整的系统工程,有其不可分割的内在联系,尤其在决策和审查阶段,要求从项目建议书、设计任务书到初步设计审查鉴定保持连贯性、一致性,以确保决策的正确合理。而现行体制却划为三段,由三个互相独立的部门管理,常由于前后脱节,加上时间差,认识往往不一致,甚至大相径庭。在这种情况下,设计鉴定很难处理。要么严格按设计任务书的规定执行,鉴定只能就设计论设计;要么就必须突破任务书的框框,寻求合理的解决(即前面所述,既遵循又不拘囿,通过论证,进行优化)。总之,关系是不顺的。

为了解决这一矛盾,几年来,我们抓住功能转变这一环,适当延伸设计鉴定工作的职能,以理顺关系。我们把这一功能转变概括为“前伸、后延,左挂右联,增强宏观,立足中间”,其出发点和含义就是:每一建设项目是一项系统工程,它必然与前后左右有着密切的联系,要做到科学决策,就必须了解各方面的情况,要由过去只管中段的局限性,转而积极参与初步设计前的项目建议书、可行性研究、方案论证、设计任务书等前期工作,以保持初步设计与前期工作的连贯性;同时又抓好后期的回访、复查、反馈,以检验设计鉴定工作的正确性,总结经验,提高设计鉴定质量;还要加强横向联系,主动与规划、计划、运输、机辆等部门配合,了解、熟悉中长期规划、运量、运输组织编组站分工及机车交路、车辆检修基地的规划等,掌握更多的带有全局性的信息和资料,提高设计鉴定的科学性和准确性。几年来的实践证明,这一功能转变是正确的,延伸了工作范围,突出了工作重点,增强了宏观意识,初步克服了只管中段,前后脱节,左右不协调的弊端。

功能转变的另一层含义是要从微观管理转向宏观管理。近几年也作了有益的探讨,主要集中在大包干以后,政企分开以后,设计审查究竟掌握到什么深度?铁路大包干以后,基建工程解决了铁道部吃国家大锅饭的问题,但是部属单位对部并没有实行大包干,吃大锅饭的现象仍然存在,投资饥饿症毫无收敛。在这种情况下,设计鉴定权还不能下放,必须集中在部,然而这并不意味着设计鉴定工作就不存在搞活微观,加强宏观的问题了,相反,目前的设计鉴定既存在微观统得过死,也存在宏观上失控的问题。比如,站后专业在设计数量和选型上就管的太细,使下面没有灵活的余地;而在概算调整上又有失控现象。虽然也强调“硬化概算”,“严禁超概算”,而实际每一项概算在建设过程中都要进行调整,有的不止调整一次,调整的幅度也相当惊人。一般均在10%以上,有的达50%以上。究其原因,一是物价

上涨,二是地亩拆迁费上涨,这两块均难以审查,往往报多少就是多少;三是变更设计失控,这一块实际是敞口设计,有的一条线从开工到竣工就变更设计四千多项。虽然建设单位也和部签订包干合同,但包而不死,合同中仍有几个口敞着,加上现行体制没有约束机制,有的建设单位投资饥饿症有增无减,设计单位不敢得罪,有求必应。在调整概算上,往往建设、设计、施工单位三位一体共同向部要钱,而部里又不可能审查过细,因而造成某些方面的失控。

解决的办法,仍应从改革入手。微观上可放活些,宏观上一定要加强管理。在审查确定建设规模、标准和投资额后,给企业一定的自由度,企业可以在不超过概算范围的前提下适当调整设备数量和选型,选择先进的实施方案。在概算上一定要严加控制,对建设单位要严格按包干合同执行,一次包死。其中一些活的因素,要从制度上解决。比如物价的调整应制订统一的物价指数,地亩价格应建议国家制订分地区的统一的地价和最高限价,以及某些不合理的费率的调整等。要研究设计费的拨付办法,使设计单位不受外部的左右,起到约束的作用。至于变更设计,应坚持一类变更设计由部批准;二、三类变更设计在预备费中解决,不得突破,并由设计单位把关,坚决杜绝敞口设计。要把设计把关的好坏作为考核设计质量的依据,并和设计计费进行挂钩。为此部里应尽快组织力量制订宏观管理办法和微观放活的措施,把设计鉴定工作从管不了管不好的状况中解脱出来。

时代在前进,改革在不断深化。前进中必然还会碰到各种新情况、新问题,只要我们面对现实,锐意改革,不断创新,定能找到解决的办法,也定能把设计鉴定工作做好。