



责任编辑:李武英 联系电话:021-63218991 E-mail:718648415@qq.com

2019年6月10日

第507期

慎重推行房屋建筑工程总承包

——关于工程总承包征求意见稿的几点建议

□王宏海

日前,住房和城乡建设部、国家发展改革委联合发出《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》(征求意见稿),这是继2017年底发布首次征求意见稿之后的第二次征求意见稿(以下简称征求意见稿)。此稿规定基于初步设计(概算)发包,符合上位法及国家基本建设程序规定等,比第一稿基于可研、方案发包更合法合规,更客观规范,值得点赞。

近年来,也许是受工业领域EPC/DB的影响,“房屋建筑工程总承包”走入误区。事实上,国际上房屋建筑较少用这种发包模式,因此对“一带一路”、“走出去”并无实际意义。建议正本清源,慎终始,借此次征求意见稿之际,正确区分全过程工程咨询与工程总承包,制订《招标图技术设计文件编制深度规定》,并在此基础上,重新定义“房屋建筑工程总承包”的概念和逻辑,推出适应房屋建筑特点的工程总承包制度政策。

房屋建筑不适合推行工程总承包

中设协项目管理与工程总承包分会会长荣世立曾撰文指出,工程总承包必须具备四个“硬条件”,一是固定总价,二是单一责任主体,三是设计为主导,四是设计施工的深度融合,如此才能体现设计产生的核心价值。反观现实中不管是设计企业还是施工企业,亦或是很多的“联合体”,从事房屋建筑工程总承包,均不能满足以上四点要求。另外,研究FIDIC之银皮书(EPC)、橘皮书(DB)发现,EPC/DB适用于以工艺为设计核心的工业项目,如火电厂、年

产1000万吨涤纶、年产500万吨炼化项目等,并不适用于房屋建筑项目。

国际上,有些国家的部分房屋建筑项目,也有采用设计-施工总承包模式。但一是项目多系标准化、简单不复杂的项目,如美国大量的木结构房屋;二是合同价格为“成本+酬金”计价方式,如IPD建造模式(甲方、设计方、施工方在设计、采购、施工、管理等方面的高度融合),但这需要高度的法治和诚信做基础,并不适合于现阶段我国的国情。而且,国际EPC/DB模式下投资方一般无须委托设计顾问方,但是,为了加强投资和项目管控,我国实行的工程总承包的甲方,均聘请、委托了项目管理、咨询甚至设计方,形成画蛇添足、非驴非马的畸形项目管理模式。

发包图的深度要明确

征求意见稿中提出的发包阶段是:企业投资项目在核准或备案后,政府投资项目原则上在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包。在哪个阶段发包影响到工程报价的可靠性。现行《建设工程设计文件编制深度规定》等制度法规将设计阶段划分为:项目可研(含估算)、方案设计、初步设计(含概算)、施工图设计(含预算)、专项设计(如幕墙、基坑与边坡支护、建筑智能化)等阶段。事实上施工图这一阶段的工程设计定义文件应包括:招标图技术设计+采购规格书(含材料品牌范围)+工程量清单+招标文件。因为只有具备了这样的深度,报价才具有可比性。建议修订现行《建设工程设计文件编制深度规定》,增加“招标图技术设计”阶段,或专

门制订《招标图技术设计文件编制深度规定》,作为工程总承包发包的基础。也需要尽快提升以建筑师为代表的广大设计、造价、项目管理人员的综合素质以及设计咨询单位对技术、经济、材料、管理等的综合能力。此外,施工图的深度对应国际上的技术设计(TD),均由设计方完成,并不是由施工方完成的,而施工方完成的施工图叫作施工图深化设计图或加工图,在国际上称作WD或SD,在我国多年来也是如此,模式基本一致。

但事实上,根据房屋建筑工程的建造逻辑和建筑市场交易规则,房屋建筑工程总承包要实现固定总价、竞争报价,设计深度就必须达到“招标图技术设计”(即扩大初步设计或现行施工图)的深度。而基于初步设计(概算)发包,由于设计深度未达到“招标图”深度,可计价性、可招竞争性均不足,使得招标方难以编制招标工程量清单,投标方也无法做出靠谱的报价。

费率招标应废止

征求意见稿中提出的合同价格形式是“建设单位和工程总承包单位依据住房和城乡建设主管部门制定的工程总承包项目计价规则,在合同中约定工程总承包项目量规则和计价方法。”经调研,在住房和城乡建设领域推行工程总承包两年来,各地区基于可研、方案的发包方式,都是原建设部在2000年早已明文禁止的“费率招标”,即报价是在总投资估算额的基础上上下浮几个百分点这种简单、粗略的方式,而非以市场价和企业的成本来比价,或以抬高费率再降基

点,或者在过程中不断追加工程量和投资,事实上形成了一种“后计价”模式,既不科学也不合理,完全没有体现工程总承包“固定总价”控制投资总额的既定目标。据多地实际工程测算,在这种费率下浮模式下,业主方工程造价将增加20%左右甚至更高,定量定价、工程结算难,扯皮严重,延误工期,过度设计和设计浪费严重,投资方有“项目失控”的普遍现象。为此某自贸区已果断“叫停”这种工程发包模式。

着力发展全过程工程咨询

与工业设计企业的改革发展道路完全不同,建筑设计企业唯有发展全过程工程咨询,建筑师负责制、建筑设计事务所等,才是市场化、国际化的正确道路。但是,过去两年来,设计企业与施工企业以联合体或转、分包模式,做了一些房屋工程总承包,设计企业热衷于承揽“费率下浮”式工程总承包项目,目的是拿到“工程总承包”合同后,将施工予以分包(实为转包),拿“几个点”的巨额“管理费”,并未体现出设计主导、“设计、施工深度融合”的初衷,显然偏离了智力服务这一主业定位,已影响到设计咨询行业的健康发展。据此,征求意见稿引导建筑设计企业重点发展智力服务型的设计咨询业务,促使设计企业、施工总承包企业“尘归尘,土归土”协调发展,有助于引导设计咨询企业聚焦全过程工程咨询,转型发展业主方工程控制与管理顾问,携手施工总承包企业共同“走出去”,这无疑是正确的,也完全与国际接轨。

国土空间规划全国“一张图” 筑牢保护优先新理念



国务院新闻办公室 THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE, P.R.C.

5月23日,中共中央、国务院印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《意见》),5月27日,国务院新闻办召开新闻发布会,请自然资源部副部长赵龙介绍相关情况,对媒体进行了深入解读,并与自然资源部总工程师庄少勤和自然资源部国土空间规划局副局长张兵一起回答了记者提问。主要内容如下:

一图框定“三条线” 筑牢保护优先新理念

目前我国国土空间规划体系顶层设计已经基本形成。自然资源部和相关部门正在组织编制全国的国土空间规划;各省也在开展省级国土空间规划的编制工作;同时,在一些特定的区域或流域也已经开展相关规划的编制工作。“多规合一”后的全国国土空间开发保护“一张图”将框定生态保护、永久基本农田和城镇开发边界“三条线”,进一步筑牢生态优先发展新理念。

顶层设计体系基本形成

“国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。”赵龙表示,“改革开放以来,各级各类空间规划在支撑城镇化快速发展、促进国土空间合理利用和有效保护方面发挥了积极作用。但也存在规划类型过多、内容重叠冲突,审批流程复杂、周期过长,地方规划朝令夕改等问题。”

为从体制机制上解决这些问题,近年来,几部委联合开展了省、市、县“多规合一”试点工作。今年1月23日,中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。5月23日,《意见》正式发布。这标志着国土空间规划体系顶层设计和“四梁八柱”基本形成。

具体而言,“四梁”是指从规划运行方面可以把规划体系分为四个子体系。分别为:规划编制审批体系、规划实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系。赵龙表示,这四个子体系共同构成国土空间规划体系。跟以往的规划体系相比,一方面是着力改善了备受关注的规划编制审批环节,同时加强了规划的实施监督。并且,对支撑规划运行的两个基础体系也按照新时代的新要求进行了重构。

“八柱”是从规划层级和内容类型方面,把国土空间规划分为“五级三类”。“五级”是指纵向对应我国的行政管理体制,分别是国家级、省级、市级、县级、乡镇级。赵龙表示,并不是每个地方都要按照五级规划一层一层编,有的地方区域比较小,可以将市、县级规划与乡镇级规划合并编制。“三类”则是指规划的类型,分为总体规划、详细规划、相关的专项规划。

赵龙强调,这次新的国土空间规划体系“四梁八柱”,不是简单换一个名称,也不是形式上的拼凑。《意见》特别指出,新的规划要实现国土空间开发保护更高质量、更有效率、更加公平以及更可持续。

“多规合一”优化营商环境

《意见》的发布从空间规划改革试点、决策到顶层设计,都强化了国土空间规划对各专项规划的指导约束作用。“我们过去的空间规划类型很多,同时各个规划之间相互协调不够,交叉重叠比较多。这次发布的意见明确将主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等空间规划相融合,今后就是一个名称,叫国土空间规划。同时形成一个平台,即国土空间基础信息平台,形成全国的国土空间规划一张图,从而实现规划编制更加科学,实施监管更加严格。”赵龙认为,“多规合一”为优化营商环境、促进投资体制改革提供了一个非常好的机会和条件。原来土地的审批是遵循土地利用规划,规划许可的审批主要遵循的是城市规划,这两个规划之间存在不融合,甚至是不协调的状况,各有各的审批体系及审批内容。

通过“多规合一”,不仅能够把两个规划整合到一起,形成一个体系。也把职能统一到自然资源部,由一个部门来管理,这样对于简化投资审批手续,实行“放管服”,改善营商环境提供了非常好的条件。

此外,“多规合一”还能够把国家发展战略通过自上而下规划编制层层落实,特别是一些约束性指标的传导和落实。比如生态文明建设、新发展理念以及其他一些重要的管控指标。同时,中央要求划定好“三条线”,即生态保护红线、永久基本农田保护红线、城镇开发边界。这三条管控边界也要通过规划层层落实,体现战略性。

赵龙进一步表示,“多规合一”以后的国土空间规划要在原来的主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划的基础上,融合它们的优势。既注重宏观也注重微观,既注重自然也注重人文,既有管控也有发展。既要研究实体经济空间也关注经济社会问题,既要强调全国的统一性也考虑到地方因地制宜的差异性。

经济高质量发展与生态保护并重

庄少勤介绍,此次发布的《意见》一个很大的特点是强调生态优先、绿色发展,强调节约优先、保护优先、自然恢复为主,强化山水林田湖草是一个生命共同体的理念。以后一些战略性发展纲要将由国家空间规划体系一盘棋来统筹编制,既协调了中央和地方、不同职能部门之间的职能关系,也将经济发展与生态问题一起统筹考虑。改变以往规划众多、审批繁杂甚至互相制约的局面。“尽管实施意见已经正式发布实施,但是在以后实施过程中,不同部门之间的职能整合及相互配合还需要一个过程。”他进一步表示。

《意见》提出,自然资源部将强化统筹协调,会同有关部门按照国土空间规划体系总体框架,整体谋划布局,抓紧建立国土空间规划体系并监督实施,把每一寸土地都规划得清清楚楚,形成富有竞争力和可持续发展的国土空间格局。

(新华网)

建筑师负责制和全过程工程咨询如何发展?

——访同济大学教授、中国建设工程项目管理业著名专家丁士昭

□本报记者 李武英



编者按:作为最早将工程项目管理体系引进中国的专家,丁士昭教授无疑对工程咨询行业颇有发言权,他对于当下热议的建筑师负责制和全过程工程咨询等的观点如何呢?日前,本报记者与他进行了交流,他以学术的严谨和认真为大家解惑。

记者:丁老师,听说您对当下所提的建筑师负责制有一些自己的看法,想听听您的观点。

丁:我看到不少的报道说“建筑师负责制”是国际惯例,笼统地这样说不行,应界定什么是建筑师负责制?既然是制度,有法规或其他什么相关的依据吗?建筑师责任的边界和范围是什么?一个建设项目出了问题,仅建筑师负责还是和项目相关人共同负责?建设项目类型很多,有房屋建筑工程项目,还包括很多工业装置的工业建设项目、基础设施项目等,哪些类型建设项目可以采用建筑师负责制,哪些不能采用?

其实国际上并没有“建筑师负责制”一说。欧洲的体系我了解一些。据说,建筑师最早的名称来自“建筑师傅”,相当于中国以前的匠人的匠人,既做设计,又采购材料,还组织施工,

样样都管。几百年之后,由于建筑工程的复杂程度越来越高,出现了很多新的建筑材料,对力学和结构分析要求不断提高,就渐渐产生了结构专业,它与建筑专业有了分工,再后来又产生了设备工程等专业。

在欧洲,不少国家把建筑学专业归属于艺术类,而不属工程系列。在职业实践中建筑师只负责与其工作直接有关的责任。德国建筑师法明确,建筑师不承担一般工程管理的责任,如投资控制、进度控制和合同管理等。

许多国家有关建筑师事务所与业主的合同结构有四种可能的情况:(1)建筑师事务所、结构工程事务所、设备工程事务所平行和业主签约;(2)业主和建筑师事务所签订设计总负责合同,然后由建筑师事务所和结构工程事务所及设备工程事务所等签订分委托合同;(3)业主和结构工程事务所签订设计总负责合同,然后由结构工程事务所分别和建筑师事务所及设备工程事务所签订分委托合同;(4)业主和项目总承包管理单位签订合同,然后由项目总承包管理单位分别和施工单位、建筑师事务所、结构工程事务所和设备工程事务所签订分包(委托)合同。即使是第二种情况,建筑师事务所成为设计负责人,但也不能说这就是建筑师负责制,它仅表示设计业务的委托和被委托状况。

记者:现在也有一种说法是在房屋建筑领域,“建筑师负责制”就等同于全过程工程咨询,对这个说法您怎么看?

丁:这完全是两回事。我们曾受住建部委托做全过程工程咨询的课题研究,参照国际全生命周期工程顾问的经验,通过做法,全生命周期工程顾问是以设计为主导的工程咨询,因为工程设计直接关系到建筑产品的质量、投资和工程的进度等,它是工程建设的核心。

住建部原设计司司长吴奕良主编的《纵论中国工程设计的道路》,对设计在工程咨询中的地位和作用阐述非常清楚。1984年原国家计划委员会对工程咨询的内涵解释为:工程咨询是设计的延伸和拓展。

德国等欧洲国家要求设计服务贯穿工程建设的全生命周期,德国把设计工作的服务范围分为9个阶段,阶段1-5(从项目前期开始至完成施工图设计)可取总设计酬金的52%,施工图完成后延伸服务,即阶段6-9可取48%。设计者提供的延伸服务包括参与招标文件中的技术规格说明书的编制、参与施工单位的招标和发标准备工作以及材料、设备的采购和施工的监控等。设计者还参与保修期的服务。我国延续至今的设计和施工分离的原因,与建国初期运用了苏联的一些做法有密切关系。建设领域的深化改革,不仅仅是工程管理的改革,还涉及建筑业的体制、机制和法制改革与创新。如果设计收费方式参考一些工业发达国家的做法进行改革,会促进设计更好地与施工相结合,更好地为现场施工服务。设计提供的服务会贯穿全生命周期。

记者:您说的以设计为主导的全生命周期工程咨询服务听上去正是行业内所认可的“建筑师负责制”的概念,也许不应该叫“建筑师负责制”而应该是“设计负责制”?

丁:不是“负责制”,而是设计为主导,设计服务在全生命周期里起主导作用。

记者:那您怎么理解“全过程工程咨询”?这个概念也有各种不同的说法。

丁:全过程工程咨询也是一样,有很多误解,有的认为它就是项目管理一体化,或者所有管理咨询的集成或叠加,就是工程咨询。顺便说一下,有关

“工程管理”的英语表达,1997年国际上曾有17个国家的专家列了30多个可能的名词,最后确定为Professional Management in Construction,就是在工程建设过程中的“专业管理”。国内译成英文的时候很随意,各种都有。“全过程”也有很多不同的理解,但总体上它是指全生命周期的意思,即life-cycle。

记者:根据您上面所讲,“全过程”的概念应为全生命周期,而“全过程工程咨询”的核心是设计,而设计主导全过程其实呼应了“建筑师负责制”。这也许是用词所造成的概念上的误区,导致一片争议之声。所以,其实不应该在概念上玩新花样,应注重核心,市场需要什么的服务,不是给出一个名词再给出一个解释。

丁:去年一年里就全过程工程咨询的主题很多地方邀请我去做报告,到后来我都基本没兴趣再参加。中国的很多论坛排场好大,看上去级别很高,但大多数报告给每位发言人的时间都很短,谈不透什么问题。国外的专业或行业论坛跟国内不一样,有专业的主持人,大家围绕一个主题深入讨论和辩论。记得我参加过一次主题为“什么是建筑业发展的驱动力”的论坛,大家都提出自己的意见,最后根据多数人的意见,主持人给出的结论是:业主是建筑业发展的驱动力。因为不论什么技术、什么模式,业主是买方,是使用者和受益者。同样的道理,建筑业的任何改革都应该围绕着市场的需求来。

所以我的观点是不论是政府还是社团、高校,应该多做一些研究,什么模式没有最好的,只有最适合的。政府需要做的就是各种模式的规则都制定好,业主需要什么模式可以自己选。

中设协牵手FIDIC组织 借鉴国际工程设计市场经验

4月3日下午,中国勘察设计协会和国际咨询工程师联合会(FIDIC)在北京举行会谈。中设协理事长施建设、副理事长兼秘书长王子牛等与FIDIC秘书长奈尔森·奥甘沙金博士、前主席格雷格·托莫普洛斯、中国联络员张瑞杰等就充分借鉴FIDIC所代表的国际咨询业的经验,帮助中国勘察设计行业补短板、促发展等达成合作意向。5月21日双方在京再次举行会谈,正式签署了合作备忘录。

FIDIC是由欧洲5国咨询工程师协会于1913年在比利时根特成立的国际组织,现拥有102个国家和地区的分协会会员,秘书处设在瑞士日内瓦,目前国际上最有权威的咨询工程师组织。此次会谈是两家协会的首次交流,拉开了双方的合作序幕。

施建设和奈尔森各自介绍了两家协会的发展历史、会员构成、主要业务等基本概况。奈尔森对FIDIC与中国开展合作的历史和现状进行了回顾,并希望

能够通过与中国勘察设计协会的对接,更好地拓宽FIDIC与中国勘察设计行业的合作渠道。施建设指出,伴随新中国成立70周年和我国改革开放40周年的辉煌历程,中国勘察设计行业得到了充分的锻炼和成长,拥有了先进的技术水平和丰富的工程经验,为践行“一带一路”倡议打下了良好的技术基础。但同时仍然存在合同、商务、风险控制等方面的诸多不足,希望能充分借鉴FIDIC所代表的国际咨询业的经验,帮助中国勘察

设计行业补短板,促发展。

5月21日,施建设、王子牛和中设协副理事长兼建设管理部和工程总承包分会会长荣世立、副秘书长汪祖进、行业发展部主任侯雨娟、FIDIC主席Alain Bent éjac、候任主席William Howard、副主席Anthony Barry、秘书长奈尔森、执委刘炳、中国联络员张瑞杰参加了会谈,并出席签字仪式。

中国国际工程咨询协会会长王淑敏、秘书长刘翔、副秘书长黄敏,中冶

京诚工程技术有限公司海外营销部总经理胡日君、中国寰球工程有限公司合同法务部副主任周南,中国石化工程建设有限公司副总经理张秀东应邀参加会谈,并见证了签字仪式。

在全球化背景下,中国工程设计与咨询行业国际化的步伐在逐步加快,中国勘察设计协会将积极为会员单位搭建国际交流和项目合作的平台,同时充分借鉴和应用国际工程咨询业的惯例和经验,建立满足不同国际工程咨询服务模

式需求的咨询工程师知识和能力体系,为会员单位的人才培养和业务建设提供指引和方向。会谈中,中国勘察设计协会就信息交流、活动访问、培训认证、助力“一带一路”建设等议题,与FIDIC方面深入交换了意见,并以签署合作备忘录的形式为双方未来开展多维度的合作奠定了重要基础。

(中设协)