

基层单位零星工程现状及对策建议

何晓云

第二储备资产管理局昆明管理站 云南昆明 650032

【摘要】针对基层单位零星工程存在的施工计划粗放、工程采购质效不高以及组织程序缺失等问题，按照化零为整的基本思路，从零星工程计划管理、工程采购质效以及施工组织程序等方面进行了探讨。

【关键词】基层单位；零星工程；集约化管理

1 引言

当前零星工程是各基层单位的经常性业务工作。零星工程通常在年度预算中占比小，加之是维持性而非建设性属性，因而往往难以引起足够重视。此外，零星工程又因具有临时性强、点位散、造价低、工期短等固有特点，导致在施工计划、工程采购以及施工组织中均存在不同程度问题，一方面影响零星工程费效比，存在重复建设、反复维修情况，另一方面管理制度存在漏洞，“跑冒滴漏”现象严重，存在廉政风险。本文按照化零为整的思路，对上述问题提出对策建议，以期对零星工程组织实施提供参考^[1]。

2 零星工程组织管理现状

2.1 施工筹划不够精细

与大项工程不同，零星工程贯穿全年，呈现出一种随时随地都在实施的状态。目前，基层单位通常以年度经费规模为指导，以年度为单位来统筹各单位零星工程，但往往零星筹划工作仅仅停留在编制年度预算层面，鲜有单位制定精细完备的年度零星维修计划，在经费需求上、时间安排上和预期效果上不令人满意。

(1) 在经费安排上，在编制年度预算时，各单位的普遍做法是套用上一年的零星维修预算作为本年度的经费预算，这样做的不合理之处在于，一是上一年的经费预算未必准确，二是本年度房屋设施质量状况与上一年的情况必然不同。其次，年度预算通常只会包含若干个相对经费需求较大的维修项目，对各单位房屋设施设备质量状况缺乏综合考量和评估，往往直观、主观或者事后被动受理维修需求，对零星工程经费需求缺乏通盘考虑和科学评

估手段，势必造成经费需求测算不够精准。

(2) 在时间安排上，零星工程通常安排较为随意，业务部门通常根据近期人员力量，安排近期施工组织计划，这样做的弊端在于，首先工作缺乏年度统筹，对各具体项目的工期要求无法精确掌握，也不能很好地反映维修内容的优先级；其次容易造成工作被动，被工作牵着鼻子走，尤其是当前多项任务交织成为常态，人少事多是各单位普遍现象的情况下，往往疲于应付，造成工作忙乱，工作错漏、检查验收流于形式的现象也随之增加，且因为安排随意，还有可能造成与业务工作时间冲突，或者是因为修缮不及时影响其他工作展开，导致一些维修项目拖成了应急抢修，一些可修可不修的项目因为难以完成，不得不在预算调整时予以调减。

(3) 在预期效果上，因为没有前期计划，对具体项目的预期效果只有定性描述，往往是在项目启动后，直接委托施工单位按照甲方定性描述，编制工程量清单，在具体实施时随意变更维修标准和维修内容，频繁签证，经常返工，造成维修质量与预期效果相去甚远，评价不高，经费使用效益差。

2.2 组织程序不够完整

现行法规对零星工程的组织流程要求不够明确，较为宽泛，这就导致了各单位在组织零星工程过程中，在施工组织的各环节上具有可选择性，这与分管领导、经办人员的工程经验直接相关，有些单位出于节约经费考虑，有些单位出于节约时间考虑，工程经验较为丰富的经办人员在实际经办过程中更为自信，在一些环节上更容易省略。具体

而言，目前零星工程在设计、造价和监理环节上均有不同程度缺失，施工质量和效果呈现一定程度依赖于经办人员和管理者的工程素养。在工程设计环节，零星工程通常维修内容简单，比如修补防水、刷墙、封门封窗等，所以往往习惯于定性描述。这样做的弊端在于工艺描述做法不够专业准确，没有专业施工设计图纸可以遵循导致在材料选择、施工工艺上模棱两可，二是对工程量描述不够准确，给施工单位留有偷工减料，以次充好的空间，也导致在验收环节因为标准不清，验收难以走深走实。在工程造价环节，因项目小，往往是借鉴以往项目经费预估项目预算，甚至是依托施工单位编制。未按照标准定额编制工程量清单，各分项工程描述不够准确，价格编制过低则导致采购困难，价格编制过高则会由于价格虚高给单位造成损失。在工程监理环节，受限于零星工程点位分散，工期短，项目小，大部分单位都是自行监管，也有一些单位将多个零星工程打包，统一选取一个监理单位实施工程监管。在由建设单位自行监管的过程中，由于当前人少事多，机关人员被各类行政事务缠身，监管也就容易流于形式，停在纸面，尤其是在隐蔽工程、材料进场、安全文明施工等环节容易缺乏监管，给施工单位偷工减料、弄虚作假提供了可乘之机。在工程审价环节，一些小项目可能审价费用比审减的金额还高，这也导致部分单位不愿组织零星工程审价，通常认为价格托底，在合理区间就不组织审价，对于价格难把握，或者是近期材料价格波动较大的情况才组织。上述在设计、造价、监理以及审价各环节的缺失，导致了零星工程组织过程中“跑冒滴漏”现象严重，造成了施工过程变更频繁，工程质量差，评价低验收难以通过以及工程效果呈现与预期不符等问题。

3 对零星工程组织实施的对策建议

3.1 精细筹划施工计划，强化计划指导

首先，零星工程虽然具有临时性、应急性的属性，但应急性抢修通常占比很小，大部分零星工程都依据年度计划实施，这就决定了零星工程的组织实施是可计划的。其次，零星工程虽然琐碎，但其年度经费开支在房屋维持性经费中却占据了主要地位，这就决定了各级业务部门应当

精细做好施工计划。为此，建议按照“大计划+小临机”的模式，把好需求关、预算关和时间关，以此强化零星工程的计划指导^[2]。一是把好需求关。业务应提高工作主动性，前置零星工程概算，在筹划年度工作时，根据维修需求、年度经费规模、工期要求以及人员力量综合统筹零星工程维修需求。在统筹维修需求时一方面根据任务需求，对各类房屋设施设备质量状况进行全面评估，必要时可依托专业建筑质量评估机构；另一方面根据使用实际，充分保障日常工作生活急难愁盼，增强办实事意识，提高修缮民主性。二是把好预算关。业务部门应根据年度维修需求，编制大致经费概算，形成预算“大计划”，并预留较少比例预算用作突发性抢修，构成预算“小临机”，强化预算指导，坚持量力而行，提高经费使用质效。三是把好时间关。应根据维修任务清单、工期要求、优先级和人员力量，编制形成具体到每季度每月的零星工程维修计划，增加预防性计划性维修，减少应急性被动性维修，提高计划的操作性，强化施工进度监管。根据以上三点，应当在筹划年度工作时形成精细详实的年度维修计划，包含维修需求清单，经费概算、时间安排等，以此为抓手，强化零星工程组织的计划性。此外，具备条件的单位可依托信息化管理平台，设置维修任务提示、质量监管、工期预警和经费精细化管理等功能，提升施工全过程的可追溯性、减少人为因素带来的工作失误，实现办理过程的标准化和流程化^[3]，提高零星工程的精细化管理水平。

3.2 打包选取施工单位，提高采购质效

(1) 推行年度定点施工模式。从时间跨度上整合零星工程采购，各单位应推行以年度为单位选取定点施工企业的模式。基层单位每年仅组织1次采购，选定1家或几家年度定点施工单位，签订框架协议，负责本单位本年度内的零星工程，可以避免单项目单采模式下的应急性差、效率低、行政成本高等缺点。该模式的优势在于：①可提高项目规模，吸引优质施工企业，提高资质和业绩要求，提高准入门槛；②可根据年度维修计划，编制模拟工程量清单和控制价，将各投标单位下浮率作为价格分值，采用综合评分法进行评审，全方位评价施工企业，避免唯价格

论。③可进一步扩大采购的公开面,采用公开招标、竞争性谈判等采购方式,提高采购过程的竞争性,规范施工单位遴选入围过程,解决施工单位准入的采购合理性问题。(2)探索实施区域联供模式。从区域规模上进一步提高零星工程采购质效,目前,基层单位副食品集中筹措已经推开区域联采联供,物业管理社会化保障也实施了区域内物业服务企业目录。除去特有维修内容外,大部分零星工程均具有通用性强,在各类型的基层单位具有普遍性和区域规模性,探索实施区域联采联供模式具备客观条件^[4]。具体而言,在具备条件的区域内可由大单位牵头汇总辖区内各单位维修规模,组织集中采购,建立1至3年内的零星工程施工企业名录,并根据各单位使用情况和评价反馈进行动态调整。区域内零星工程执行统一的工程造价和模拟清单,各单位根据维修内容随机抽取或直接指定施工单位组织维修,结算时依据工程造价、工程量和施工单位承诺的下浮率进行结算。该模式的优势在于:①显著提升采购规模,形成规模效应,吸引更加优质企业参与,单位得到更加优化的报价;②减少各单位重复性工作,降低行政成本;③有利于形成零星工程组织实施标准流程,便于检查指导各基层单位施工组织秩序,也便于有效管理施工企业,通过标准化的评价反馈机制淘汰劣质企业。

3.3 健全完善组织链路,封堵管理漏洞

零星工程组织过程存在着环节缺失、环节走的不深不实的问题,需要从弥补专业内容和强化环节管控两方面着手。一是通过购买服务弥补专业力量不足。专业的工作应当由专业的人从事。当前,小机关大单位的体制机制已经成为新常态,依靠建设单位自身力量难以完成零星工程的组织管理,也必须通过购买服务的方式弥补人力缺口,以此来规范设计、造价、施工管理、验收、审计以及保修全流程^[5]。具体而言,可在年度定点施工模式下,整合各单项工程中的咨询服务,通过竞争性方式选取年度咨询服务商,在节约经费开支的基础上,规范施工组织。例如在设计环节,选取定点

设计室,对复杂项目可出具施工图纸,一般项目可出具效果图,提高工程效果描述的正确性;在造价环节,选取定点造价单位,可按照行业规范编制工程量和项目清单,也可提供清单审核服务;在结算审核环节,通过定点审价机构或者造价师(50万元以下项目)提供审价服务,避免价格虚高。二是加强行业监管降低廉政风险。零星工程质量不高的重要原因在于工程监管力度不够,主要体现在现场监管和履约验收环节。在施工现场监管环节,可通过选取定点监理服务供应商和派出专职人员,强化现场监督,挤压施工单位偷工减料空间。在验收环节,应严格落实行业领域权力运行和廉政监管制度,主动邀请财务、纪检人员参与,严格落实内控制度,将验收过程走实走细,降低廉政风险。

4 结语

本文针对当前基层单位零星工程存在的施工计划不精细、采购结果不理想以及施工程序不完整的现状,按照化零为整的基本思路,提出精细筹划施工计划强化计划指导、打包选取施工单位提高采购质效、健全完善组织链路封堵管理漏洞的三方面措施,对施工计划、工程采购和施工组织环节针对性地提出了对策建议,可为基层单位零星工程组织和上级机关规范制定零星工程组织实施方面提供一定参考。

参考文献:

- [1] 蔺颇,李亚茹.高校零星维修工程存在的问题及对策研究[J].高校后勤研究,2021(8):33-34+41.
- [2] 刘阳欣.基层单位零星工程建设管理分析[J].工程设计与设计,2021(20):183-184+187.
- [3] 杨建伟,黄政权,叶庆.医院零星工程标准化、流程化管理模式的实践与应用[J].中国医院建筑与装备,2021,22(04):89-90.
- [4] 吴焯.内控视角下高校零星工程采购机制优化措施[J].江苏经贸职业技术学院学报,2021(5):13-15.
- [5] 戴国军,谢卫红,陈浩平.部队零星工程的优化管理[J].山西建筑,2007,33(4):253-254.