

长输油气管道建设 对外协调 工作指南

张会君 刘宝林 编著



石油工业出版社

长输油气管道建设对外协调 工作指南

张会君 刘宝林 编著



石油工业出版社

内 容 提 要

本书将管道建设对外协调作为一项专业工作予以探讨,对管道建设对外协调相关手续办理、各种补偿、化解阻工、公共关系、内部管理等方面进行了详细的梳理和分析,并列举了管道建设对外协调工作中参考执行的国家法律法规条目以及各种表单和合同样本,旨在探讨建立一个管道建设对外协调的管理体系和操作体系。

本书适合从事管道建设对外协调工作的管理人员、业务人员参考和使用。

图书在版编目(CIP)数据

长输油气管道建设对外协调工作指南/张会君,刘宝林编著.
北京:石油工业出版社,2016.1

ISBN 978 - 7 - 5183 - 1017 - 3

I. 长…

II. ①张…②刘…

III. 油气运输 - 长输管道 - 管道敷设 - 协调 - 指南

IV. TE973.8 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 289432 号

出版发行:石油工业出版社

(北京安定门外安华里 2 区 1 号 100011)

网 址:www. petropub. com

编辑部:(010)64523546 图书营销中心:(010)64523633

经 销:全国新华书店

印 刷:北京中石油彩色印刷有限责任公司

2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

787 × 1092 毫米 开本:1/16 印张:7.5

字数:130 千字

定价:36.00 元

(如出现印装质量问题,我社图书营销中心负责调换)

版权所有,翻印必究

序 一

在管道工程建设现场,张会君同志身患癌症,前往北京住院,带给我们一片担心。

我与公司人员前去探望,他依然面带微笑,神情如前,言语轻松。这样顽强的意志让我们看到了他战胜病魔的希望,带给我们不少宽慰。

治疗非常成功,他很快归队,又开始了庆铁线改造工程的对外协调工作。听项目部的同志说,发病初期,他离开长春前去北京的医院就诊,当时他还不知道检查结果,但同事们已经知道真实情况。机场送别时,很多人以为他不能再返回岗位。他逃过了一劫,我们甚是高兴。

后来我们得知,在治疗的三个月期间,他编写完成了一部 13 万字的《长输油气管道建设对外协调工作指南》。书中有系统化的业务论述,也有相关政策法规文本的集纳,既有一定的理论深度,又有实际可操作性。较为全面地探讨了长输油气管道建设对外协调的各方面工作。对我们管道公司来说,管道建设是我们长期以来的一项重要任务,我们出色地完成了很多重大工程项目,得到了上级的肯定。在这些项目建设过程中,我们也体会到了对外协调工作的艰辛和重要性。并且,随着我国经济的快速发展,项目手续办理、用地取得、实施补偿面临着更复杂、更艰难的外部环境。在这个阶段,单靠敬业精神和坚强的承受力来做对外协调工作是不够的,科学地、系统地、艺术地推进管道建设对外协调进程才是现代企业应具有素质。张会君同志以他多年来对对外协调工作的体会践行了这一理念。该书的完成,带给我们一份厚重的惊喜。

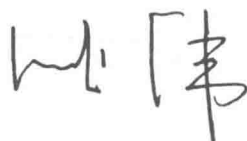
这本书除了它的业务价值,更让我们看到了力透纸背的一种生活态度。

生下来,活下去,是一种本能,是人的一种基本属性。有所追求,锲而不舍,才是生活的崇高境界。活着,并精彩着,张会君同志做到了。放疗、化疗没有阻止他探索的步伐,在他眼里反倒成了难得的写作环境;“癌症”这个可怕的字眼没有击

倒他的意志,反倒成了他珍惜生命、珍惜光阴的警示牌。

企业文化需要这种精神,管道文化更需要这种精神。在《长输油气管道建设对外协调工作指南》的空白处我们还能读出更多东西,这是作者带给我们的又一份馈赠。

中国石油管道公司总经理



2015年10月

序 二

长输管道建设方面的书读了一些,大多是关于项目管理方式和施工技术的。初看这本书,觉得不会有太多内容可以涉猎,当一章章读来,才感到本书有不少值得品味的地方。对于长输管道建设来说,这方面业务的探讨应该是在管理和技术之后的非常重要的方面,对外协调工作运作的效果对项目产生的影响越来越大,直接决定了项目的命运。每个项目都在做对外协调工作,但组织方式不同、遵循的原则和思路不同、人员构成不同、技术操作不同,其结果必然千差万别。值得思考的是,每当工程结束,很多单位会给对外协调部门庆功或表扬,很少针对对外协调做一番评价和总结,尤其是它对工程产生了怎样的影响,其成败得失在哪里,哪些是需要引以为戒的。以往也出现了一些对外协调工作某方面单项的书籍和文章,但只是作为项目完成后文化成果中很小的一个部分,而作为一项管道建设必需的一路工作的探讨和模式则是空白。这本书填补了这个空白,正是我们在管道建设中已经意识到需要建树的业务板块和理论板块。它来了,虽然有些稚嫩,未必十分严谨,但难能可贵的是它从长输管道对外协调工作各行其是、漫长而松散的实践中做了理论的梳理和分析,搭建了一个模式的平台,有了这个平台,我们就有了对这项业务探讨的起点。承前启后,该是这本书的最大作用。

这是一本应时之作。从历史脉络看,从“八三”管道开始,40多年的时间,管道建设对外协调走过了漫长的道路,积累了丰厚的经验,到了需要总结和上升为业务理论的时候。从现实的需要看,长输管道建设速度加快,规模空前,外部环境日益复杂,简单的面对、纯个体的经验,已经不能应对当前的形势。譬如当年的“八三”管道建设,是项政治任务,沿线政府全面支持,民众义务劳动开挖管沟,当时几乎不需要对外协调,一个领导的圈阅,一纸红头文件就可以解决所有问题。而现在就复杂得多了,法规的完善、市场经济的发展、人口密度的增加,还要面对有些政府部门依法行政的不到位、个别被补偿户的过分物质贪欲。应对这样的环

境就需要有一个完备、高效的业务队伍和一套科学、严谨的操作方法。从这个意义上看,这本书从历史的经验中走来,从诸多方面提出了应对新形势的方法,承担了开创管道建设对外协调理论这样一个雪中送炭的使命。

这是一本系统之作。对外协调在长输管道建设中的重要性已经成为业界的共识,但在以往的总结交流中,大多只侧重某个方面,或者是研究政策法规,或者是熟悉程序,或者是解读补偿标准,或者是探讨公共关系。本书的论述要全面得多,从项目的前期准备阶段到手续的办理,再到如何实施补偿,直至最后将对外协调的重要资料归档,可以说涉及项目管理的全过程。并且从管理的角度提出了对外协调机构设置、人员配备以及如何提高素质、加强培训等模式和认识。可以说,针对某一个长输管道建设项目的对外协调工作,可能发生的,这本书已经为你想到了;没有主动去做的,这本书已经提示你需要行动了。如果你是一个对外协调工作的新手,这本书就给了你一个全面的启蒙;如果你是一员对外协调工作的老将,或许这本书将给你一些深入思考的题目。

这是一本务实之作。读过此书,你会感受到一种实务操作手册的味道。即使你没有整体读过,仅当你遇到某类问题时去对号查找,此书也一定可以给你当个参谋。我们可以看到,书中将过往的经验教训做了不少分析,前车之鉴,对我们未来的工作弥足珍贵,让我们可以少走弯路,不用再去交学费,这是真实的警示。在如何写好对外协调大事记上,本书直接开列了应该收入大事记的清单,读者操作起来就简便得多了。比如在土地测量的“涨尺”问题上,以往我们总觉得应该有个范围,这本书提出来了,至于是否适用于你面对的工程,至少有了一个参考的基础。对于合同版本、必要的表格等,这本书都提供了模板,在实际工作中,对外协调人员完全可以根据自己单位的情况稍加调整就能投入使用。

这是一本探索之作。将长输油气管道建设对外协调作为独立的业务是探索,将这项业务系统描述是探索,处理好补偿标准的遵循和调整的关系是探索,平衡好房屋征收与定向钻的选择也是探索。面对政策法规与现实的矛盾、建设单位内部管理与外部环境的摩擦、政府部门的顾全大局开放服务与本位意识效率低下的反差、涉事民众的通情达理与极端自私的共存,作者没有回避,并能够客观面对,理性分析,给我们一个仅属于个人观点的建议。当然,面对任何事物都会仁者见

仁智者见智,关键是在长输油气管道建设对外协调过程中,处理好以上的棘手问题就不再是坐而论道的空谈,而要产生实际的效果,这就是理论探索的重要性所在。

值得一提的还有该书的成书过程。作者从2000年涉足长输油气管道建设对外协调业务,经历了“涩宁兰”、“西气东输”、“忠武线”、“兰银线”、“庆铁三线”、“庆铁四线”等长输油气管道建设项目,目前担任中国石油天然气管道公司第四项目部对外协调副经理。将对外协调作为一项长输油气管道建设的重要业务进行探讨,以书籍的形式推出是作者多年的愿望。2011年,作者身患癌症,住院接受治疗。正是在这期间,作者暂时放下了工作,虽然要接受放化疗的折磨,但毕竟有了一段宝贵的相对平静的时间,就是在这段时间里,作者完成了这本书的初稿。在人生的挫折中创作成果,这是作者的一种坚韧精神,或许也是长输油气管道建设对外协调最需要的一种精神。这种精神对我们的鼓励也是一份厚重的礼物。

中国石油管道公司总经理助理

A handwritten signature in black ink, reading '李伟林' (Li Weilin). The characters are written in a fluid, cursive style.

2015年10月

前 言

管道运输是国际货物运输方式之一,是随着石油生产的发展而出现的一种特殊运输方式,具有运量大、不受气候和地面其他因素限制、可连续作业以及成本低等优点,随着石油、天然气生产和消费速度的增长,管道运输发展的步伐不断加快。

管道运输是中国新兴运输行业,是继铁路、公路、水运、航空运输之后的第五大运输业,在国民经济和社会发展中起着十分重要的作用。管道运输是利用地下管道将原油、天然气、成品油、矿浆、煤浆等介质送到目的地的一种运输方式,具有安全、高效的运输优势。

国内长距离大口径输油管道建设自 1970 年的“八三”管道开始,至今已有 40 多年。截至 2015 上半年,我国已建油气管道的总长度已超过 10.8 万千米,形成了横跨东西、纵贯南北、覆盖全国、连通海外的油气管网格局。未来 10 年,油气管道建设将进入新的高潮,管道建设向着大口径、大流量、网络化方向发展,建设规模和建设速度将有大幅度提高。

在长输油气管道建设中,对外协调是一项制约工程进度的重要因素。在长期的运作中,重要性日益显现出来。在建设业主和承包商方面都形成了机制、机构、程序性的范式,且逐步成熟和强化。

然而,没有哪个院校将对外协调列为专业,没有哪个单位将对外协调列为重要部门。从事对外协调的人员好像并不需要具备什么条件,谁都可以做,门槛之低,毋庸讳言。而事实却清楚地呈现出一个答案——对外协调不仅是一门学问,而且是一门复杂的综合性学问,对管道建设单位来说更需要做系统的探讨、系统的设计、系统的操作。

本书将管道建设对外协调作为一项专业予以探讨,旨在以 40 多年的管道建设对外协调实践为依据,综合已经成型的和正在摸索的模式与做法,探讨架构一

个管道建设对外协调的管理体系和操作体系,供业界人员参考。

本书力图从管道建设对外协调的实务出发,分为若干工作任务去加以分析和描述。既有清单式的作业描述,也有对这类任务操作过程中的分析和建议。目的只是为管道建设对外协调人员以及相关的管理部门提供参考,开启思路,建立更为科学、合理、高效的对外协调机制。

将对外协调作为单一的管道建设业务探讨,是一个经多年实际建设经验提出的课题,也是随建设形式变化而日益显现的强烈需求。越来越明确的业务独立性和迫切性主要来源于政治、社会、经济等方面。在政治层面,法制的健全使管道建设面临更多的法律规范。如核准制、耕地占用税、房屋征收等重大约束,在建设中既要办理各种手续,又要协调各方关系,以推进工程的进展。在社会层面,由于管道建设需要长距离线性作业,会产生少量永久性用地和大量临时性用地,涉及的机构、企业、民众很多,补偿协调量巨大。早期的管道建设,主要依靠立项批复,是一种行政的推进。在后期的管道建设中,土地使用性质逐步发生变化,补偿的强制性弱化,市场行为强化。虽然依托政府的主流协调渠道没有变化,但协调的复杂性和艰巨性空前地提高了。也就是说,作为被补偿对象,土地在补偿过程中占据了绝对的支配地位。在经济层面,随着经济的发展,土地的价值扶摇直上,与之相关的附加资源、产品都有了大幅的上涨。近 10 年来补偿价格永久用地的上涨幅度为 10 多倍,临时用地上涨幅度达 5 ~ 20 倍。根据这个变化,管道建设的投入成本也大幅提高。沿用以往的工程概算,很难合理解决工程实际的建设成本问题。

根据管道建设管理实际情况,有人提出了“对外协调就是生产力”的理论。这准确定位了对外协调在管道建设中的地位。对外协调,首先对工程的工期和投资产生巨大的影响。追溯完工的工程,几乎没有哪一项工程是完全可以按照建安量和物资供应的周期来圈定工期的,都有因外部因素引发的工期滞后,至于滞后多少,因工程而异,千差万别。有些要花费数倍于合理工期的时间,更有甚者,仅由于对外协调的原因使工程完全搁浅。对外协调对投资的影响,空间之大,弹性之强,也给管道建设对外协调工作本身带来了很大的困惑。政府的取向不同,对外协调的结果不同,产生的费用差异巨大。此外,对外协调的结果,对建设质量、安

全等方面也会产生直接或间接的影响。

因此,对外协调业务对管道建设整体的影响举足轻重。在进行这项工作时,有关手续办理、各种补偿、化解阻工、公共关系、内部管理等方面都需要系统探讨,以利于管道建设对外协调业务在实际工作中的规范化运作和效率化推进。

本书名称为《长输油气管道建设对外协调工作指南》,是从管道建设的对外协调业务方面所做的探讨,但书中的理论和操作并不局限于此,也可用于与之相似相关的很多业务中。例如铁路建设、公路建设、电力线路架设、光缆敷设等线性的建设工程,乃至很多非线性的地面建设工程都有相通之处。愿这些企业的对外协调人员和相关管理人员也能从中得到一些参考和启示。

在本书的编写过程中,刘宝林同志给予了大力的支持和帮助,并对全书进行了审读和修改,在此表示衷心的感谢。

由于笔者的知识水平有限,错误之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 管道建设对外协调的基本概念	(1)
第二节 管道建设对外协调的任务	(2)
第三节 管道建设对外协调的特点	(4)
第二章 管道建设主要手续办理	(5)
第一节 核准或备案手续的办理	(5)
第二节 规划许可证的办理	(11)
第三节 施工许可证的办理	(12)
第四节 临时用地手续的办理	(13)
第五节 永久用地手续的办理	(16)
第六节 林业手续的办理	(17)
第七节 “四穿”手续的办理	(18)
第八节 电力手续的办理	(20)
第九节 消防手续的办理	(20)
第十节 与相关设施或区域的安全距离处理	(20)
第三章 管道建设相关补偿	(23)
第一节 临时用地补偿	(23)
第二节 永久用地补偿	(26)
第三节 一般附着物补偿	(28)
第四节 房屋征收补偿	(32)
第五节 林业补偿	(36)
第六节 “四穿”补偿	(37)

第七节	电力线路及设施迁移补偿	(38)
第八节	施工意外损毁补偿	(39)
第九节	“三桩一牌”用地补偿	(40)
第十节	抢栽抢建处理	(41)
第十一节	土地复垦处理	(42)
第四章	管道建设重要税费	(44)
第一节	耕地占用税	(44)
第二节	临时用地管理费	(46)
第三节	营业税、城市维护建设税、教育费附加	(46)
第四节	土地复垦费	(47)
第五节	协调费	(47)
第五章	公共关系	(50)
第一节	各种协调会	(50)
第二节	各类行政文件	(51)
第三节	日常关系	(53)
第四节	媒体与宣传的作用	(54)
第五节	危机公关	(55)
第六章	化解阻工	(56)
第一节	阻工类型划分	(56)
第二节	阻工化解方式	(57)
第三节	阻工起因及预防	(59)
第七章	对外协调工作的内部管理	(62)
第一节	机构设置及管理方式	(62)
第二节	人员配备	(63)
第三节	工作流程	(64)
第四节	业务培训	(66)

第五节	印章使用	(66)
第六节	资料归档	(67)
第七节	费用控制	(70)
第八节	补偿合同流转及补偿费用拨付	(71)
第九节	《对外协调大事记》的记录	(72)
第十节	对外协调人员的廉洁自律	(73)
附录	(75)
附录一	相关政策、法规、文件条目	(75)
附录二	常用表单合同样本	(76)

第一章 概 论

在这一章中我们主要探讨管道建设对外协调的概念、任务、特点。期间根据以往各企业的实践和笔者的认知进行这方面的描述,也就是对这项工作划定一下区间并勾画一个内部及外部的轮廓。

第一节 管道建设对外协调的基本概念

管道建设对外协调是管道建设中建设及施工单位对建设手续的办理、建设土地的征租用、建设引发的各种补偿、建设过程中公共关系的运作等相关工作的总称。

从很多企业对工作称谓的变化,我们大致看到了其发展历程。1970—2004年期间,很多企业将从事这项业务的机构称之为“征地办”,这反映的是以取得用地为主要工作的机构职能。这个阶段管道建设所必需的审批手续较少,很多项目处在审批制阶段,是先完成“立项”,再自上而下的办理各项规定的手续。对各项手续而言,基本上不存在办理不下来的情况,只是时间和效率的区别。由于不存在各项评价,也就不存在工程因单一方面欠缺而不能开工的问题。在这个阶段,耗时长和工作量大的就是土地和附着物的补偿工作。好在长输管道大多属于国家或区域重点工程,政治因素较多,政府的态度和力度较大,补偿工作的难度相对也就较小。所以,在这个阶段对主管这方面工作的机构称为“征地办”就比较恰当。

1970年,为解决大庆原油外运的难题,党中央、国务院决策建设国内第一条大口径、长距离输油管道——大庆至抚顺输油管道。当年8月3日,东北输油管道工程建设领导小组在沈阳召开第一次全体会议,并以这个具有历史意义的日期,将这项工程定名为“八三”管道工程,由此拉开了中国长输管道建设的序幕。“八三”管道工程会战开始后,全国各地抽调精兵强将,从四面八方汇集到松辽平原。经中央军委批准,沈阳军区抽调步兵、工兵以及通信、测量等特种兵队伍投入工程,担负最重要、最困难、最危险地段的施工任务。东北三省地方政府也在管道沿线迅速组织起浩浩荡荡的支援大军,分头开赴“八三”工程的沿线工地。石油单位

抽调管道施工骨干和技术人员,支援“八三”工程。由解放军、管道技术人员、工人、民兵等组成的近 20 万人的建设大军,在广袤的黑土地上打响了轰轰烈烈的“八三”工程大会战。

由此看出,在国内早期的长输管道建设中对外协调的任务和工作量相对较小,建设单位更多面临的是施工的技术、资金、设备、材料、工期等问题。随着时间的推移,国内法制法规更加健全,市场经济充分发展,使得工程开工前、建设和投产前需要办理的手续越来越多,使用土地的难度越来越大,补偿的费用越来越高,因各种情况产生阻工的事件越来越多。这样管道建设外围的、辅助的工作范围增大,远远不是“征地”的概念所能涵盖的。除此之外,2004 年,也就是《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20 号)的文件下发之后,管道建设的很多项目纳入了核准的范围。核准本身对项目前期来说就是一个相当大的工作量。它和用地补偿没有直接关系,再加上其他很多评价,也和用地补偿没有直接关系。征地在整体的项目建设外围工作中所占的比例降低,就此自然地引出了“对外协调”的名称,“对外协调办”就这样产生了。“对外协调办”就是专门处理和建设相关的对外协调事宜的机构,在原来单纯征地和很少相关手续办理的基础上,增加了办理更多手续,处理更多和政府部门以及专业机构的衔接等事务。总体看,这个名称应该说更恰当、更准确地反映了这项工作的性质和内容,显示了这项工作内容上的扩大和难度的提高。

当然,就名称上各企业不尽相同,变更时间上不尽一致,有的企业至今仍然沿用征地办的名称,以上陈述只是反映了管道建设在这项工作中的基本格局和总体形势的变化。

第二节 管道建设对外协调的任务

管道建设对外协调的任务包括:取得各项许可手续和有效证件;取得永久和临时用地;完成房屋及其他附着物的拆迁;完成土地复垦。

各项许可手续和有效证件主要包含核准,规划,河流、铁路、公路、光缆的穿越,林业,消防,电力,“安全三同时”,开工许可等方面的手续和证件。这部分的工作量几乎占到了对外协调的一半甚至更多,其中很多是必须在开工前完成的。所以,这方面工作的进展,直接决定着开工时间。没有开工当然谈不上工期,投产也就遥遥无期。由此看,这个环节的工作是对工程的命运具有前期的、决定性的和主要的影响。根据这个情况,很多建设单位在工期安排上给这项工作留出了更充

裕的时间。在办理手续的人员方面配备了更多的精兵强将,在相关的法规政策上给予了更多的学习和研究。过往的建设中,很多企业急于开工,功夫花在游说政府上,而未取得全部手续或只取得了少量手续就启动了施工,其后期的推进就命运多舛,受到各主管部门的制约或勒令停工,造成极大的损失。欲速则不达,建立正确的理念,遵守程序操作才是明智的选择。近年来,很多建设单位接受教训,积极调整,有序安排,理顺了“磨刀”和“砍柴”的关系,使后期的工程建设少了许多坎坷。

取得永久和临时用地是管道建设对外协调最直接、最核心、最艰难的工作,其他很多工作是围绕它展开的。永久用地大多对应站场建设,临时用地主要对应管道线路施工、堆管场、施工工艺区等。早期的管道建设对线路通过区域也做过永久征地,但从节约用地和政策的调整角度来看,目前已经不再采用永久用地的模式。政策上变化了,但并不能应对所有情况,如林地和城市土地,尽管也是管道埋地敷设,现实操作中就很难按照临时用地补偿,其中主要原因是这类用地的土地价值和普通农耕地的区别。按照《中华人民共和国石油天然气管道保护法》规定,对管道上方的使用做出了很多限制,这就影响了该块土地的长远规划和种植品种,也就使这块土地的价值发生了不同程度的衰减。所以在处理这类情况时大多采取了变通的办法,就是按照永久用地或接近永久用地的标准来补偿,但并不按照永久用地的性质办理相关手续。临时用地是管道建设中占绝对比重的用地方式,很大的工作量都发生在这里,主要攻克的是标准与现实的对接,需要政府在其间做强有力的支持和大量的工作。

完成房屋及其他附着物的拆迁是管道建设中的顶级难题。很多地区都有拆迁标准,但现实中均很难按照标准执行,由于历史原因,这个范围的补偿就成了弹性最大、协调最难的区间。对外协调人员和工程工期来说,这就是瓶颈所在。很多工程,大多线路和站场完成之后,仅是个别房屋或附着物问题而使工程不能竣工。很多阻工和冲突也发生在这个区间,而体现对外协调功力和水平的也大多在这个业务范围。如房屋征收中,不仅有补偿费用的高低问题,还有住户移居的生产、生活、社会等问题。在坟墓迁移中,大多都无法按照补偿标准执行,原因是中国民俗中有非常厚重的坟墓文化,少数民族就更加独特。在某些地区,坟墓迁移的难度甚至胜过房屋迁移,因为受到“风水”的制约,这远远不是补偿费用和道德伦理所能解决的问题。

完成土地复垦是近年越来越受重视的一个保护耕地和保护环境的环节,也成了对外协调的一个不容忽视的收尾工作,在环境保护、保持耕地品质、树立企业信