

治价之道

《云南省交通运输工程造价管理办法》出台纪实

《治价之道》——《云南省交通运输工程造价管理办法》出台纪实 编委会 编



人民交通出版社
China Communications Press

治 价 之 道

——《云南省交通运输工程造价管理办法》出台纪实

《治价之道——〈云南省交通运输工程
造价管理办法〉出台纪实》编委会 编

人 民 交 通 出 版 社

内 容 提 要

本书以《云南省交通运输工程造价管理办法》为基础,结合理论依据和实地调研,记述了《办法》形成前后的整个程序步骤,以及《办法》制定过程的理念和经验。全书共八章,以治价之“道”为脉络,分别从《云南省交通运输工程造价管理办法》内容、释义、调研、程序、传播等多方面进行叙述,并对制定过程中多方领导给予的关注和支持加以整理介绍,力图系统、全面、详实。

图书在版编目(CIP)数据

治价之道——《云南省交通运输工程造价管理办法》
出台纪实/《治价之道:《云南省交通运输工程造价
管理办法》出台纪实》编委会编. —北京:人民交通出版
社, 2013. 4.

ISBN 978-7-114-10436-7

I. ①治… II. ①治… III. ①交通工程—工程造价—
造价管理—云南省 IV. ①U491

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 041634 号

Zhijia Zhidao

书 名: 治价之道

《云南省交通运输工程造价管理办法》出台纪实

著 作 者: 《治价之道——〈云南省交通运输工程造价管理办法〉出台纪实》编委会
责任编辑: 崔 建

出版发行: 人民交通出版社

地 址: (100011) 北京市朝阳区安定门外外馆斜街 3 号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010) 59757973

总 经 销: 人民交通出版社发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 720×960 1/16

印 张: 9.5

字 数: 145 千

版 次: 2013 年 4 月 第 1 版

印 次: 2013 年 4 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-10436-7

定 价: 32.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本社负责调换)

本书编委会

主 任：杨光成 刘一平

副 主 任：张长生 黄 旻 杨廷仁 张诚安 杨 延
王彩春 陈学刚 郭大进 吴卫平 闫政达
姜志刚 王宝基

委 员：王 辉 卢光培 马德芳 刘成志 王 萍
黄京鸿 陈德琼 常 征 赵 谨 杜绍福
黄建国 张晓波 陈乃文 刘云建 张 倩
李双平

主要编写人员：刘成志 王 丹 彭 尹 樊春艳 张 锐
肖达勇 张玉峰 毛月雯

序

交通乃国家之经济动脉，国之大道，关乎国计民生，千家万户。

交通运输工程巨大的公共资金投入，一直是利益各方关注的焦点，项目管理的难点，民众关注的热点。因此，探索治价之道，是民心所盼，使命所在。

“工欲善其事，必先利其器”。法治精诚，泽被苍生，规章一部，胜过措施千条。唯有敢为人先之精神，铸造价之剑为治价之道。

2009年6月，杨光成厅长提出“科学定额，合理造价”的理念，这成为治价之道的出发点和落脚点。2009年11月，云南率先成为全国交通运输行业第一个更名为造价管理局的省份；2010年11月1日，云南省人民政府第48次常务会议顺利通过《云南省交通运输工程造价管理办法》，成为全国第一个以政府令形式颁布的交通造价管理法规。云南交通运输工程造价，成为社会瞩目的焦点；边疆省份，又一次成为敢于吃螃蟹的先行者。

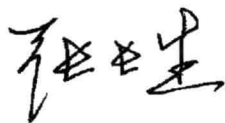
路虽远，行则将至；事虽难，做则有成。回首道之道，深感行道之艰辛；放眼未来，彩云之南风帆劲起正当时。

交通多神力，天堑变通途。

道，就在脚下，路还在延伸……

是为序！

云南省交通运输厅党组副书记、副厅长：



二〇一三年一月

前 言

“十五”以来，云南省交通建设的热潮一浪高过一浪，高速公路建设热火朝天，农村公路发展突飞猛进。交通投资任务连续上 200 亿、300 亿、700 亿台阶，“十五”期完成交通投资 790.81 亿元，为“九五”期 382.4 亿元的 2 倍多；“十一五”期完成交通投资 2042 亿元，为“十五”期的 2.58 倍，交通投资成为拉动全省经济增长的重要引擎。

如此巨额的交通投资，加大了交通工程造价控制管理的负载。造价管理法制化成为迫切任务。在省政府法制办、交通运输厅党组以及各相关部门关心支持下，立法组历经两年，集四方之智慧，聚八方之大成，数易其稿，2010 年 11 月 1 日，云南省人民政府第 48 次常务会议审议通过《云南省交通运输工程造价管理办法》，成为当时全国第一个以政府令形式颁布的交通运输工程造价管理法规。

本书以《云南省交通运输工程造价管理办法》为基础，结合理论依据和实地调研，记述了《办法》形成前后的整个程序步骤，以及《办法》制定过程的理念和经验。期望本书能为同业探索适合本地实际的造价管理体系起到参考借鉴的作用，也为推动中国交通行业规范化管理发展起到抛砖引玉的作用。

全书共八章，以治价之“道”为脉络，分别从《办法》内容、释义、调研、程序、传播等多方面进行叙述，并对制定过程中多方领导给予的关注和支持加以整理介绍，力图系统、全面、翔实。

本书基于对《办法》立法之路的回顾和思考，对于亲历者也算一个历程的纪念，借此机会感谢我们的团队，同时也不能忘记对支

持关心云南交通造价工作的各位领导和同仁的深深谢意，道中有你
有我。

限于水平，书中难免存在不足和疏漏之处，欢迎广大读者和同
业批评指正。

本书编委会

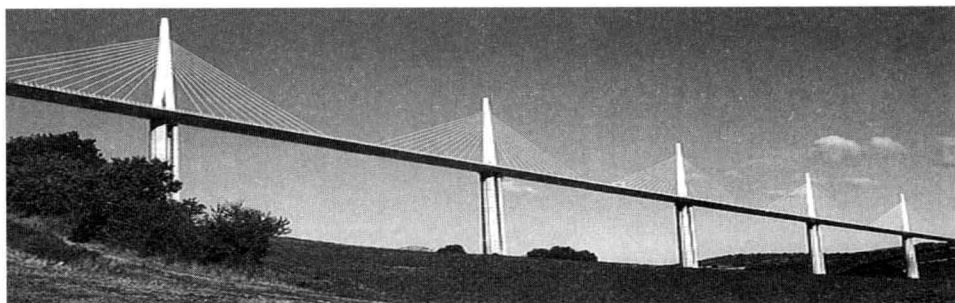
二〇一二年十二月

目 录

第一章 运筹之道	1
硬面孔与软实力	3
善谋大 善谋远 善谋深	11
第二章 道本溯源	25
《云南省交通运输工程造价管理办法》释义	27
第三章 为将之道	39
造价管理是云南交通科学发展的必然要求	41
控制造价 把有限的资金用在刀刃上	42
落实持证上岗制度 切实提高造价管理水平	43
贯彻建养并重方针 促进公路养护社会化进程	44
创新奉献谋发展 开拓创新铸辉煌（一）	45
创新奉献谋发展 开拓创新铸辉煌（二）	47
以科技为支撑 加强基础研究 推进交通造价全面持续发展	48
构建“阳光平台” 推进造价规范化、科学化、制度化	49
不辱使命 履行职责 推动公路造价行业的持续发展	51
情融定额道真心 汗洒造价铸辉煌	53
第四章 众人议道	55
法制保障是造价管理的关键	57
交通建设造价管理意义重大	59
立法是给违法者戴上紧箍咒	60
造价是精细管理的重要环节	61
确立“十项制度”是最大的成功	62
第五章 谋变之道	63
《云南省交通基本建设造价管理办法》（初稿）	65
《云南省交通运输工程造价管理办法》（征求意见稿）	70
《云南省交通运输工程造价管理办法》（定稿）	77

第六章 程序之道	81
立法大事记	83
第七章 传播之道	89
云南出台全国首部交通工程造价管理办法 3 月 1 日起实施	91
我国首部交通运输工程造价管理规章在云南出台	92
云南交通运输工程造价管理法制化 严控投资浪费	94
云南省整顿交通运输工程造价市场秩序	95
云南省人民政府发布交通工程造价管理办法	
违反工程造价规定将予以处罚	97
艰巨的使命 不懈的追求	98
省政府法制办召开《云南省交通运输工程造价管理办法》	
立法工作布置会	102
省法制办组织赴曲靖和德宏开展《云南省交通运输工程造价管理办法》	
立法调研	103
省政府法制办召开《云南省交通运输建设工程造价管理办法》	
立法工作研讨会	104
《云南省交通运输工程造价管理办法（草案）》立法改稿顺利完成	105
省法制办组织立法调研	106
《云南省交通运输工程造价管理办法》获省政府常务会议批准通过	107
云南省交通造价将实现“全流程”监管	108
第八章 唯道之所成而已矣	109
附件 1 关于举行《交通运输工程造价管理办法（草案）》	
听证会的公告（第 1 号）	120
附件 2 关于举行《云南省交通运输工程造价管理办法（草案）》	
听证会的公告（第 2 号）	123
附件 3 云南省交通运输厅关于公布《云南省交通运输工程造价	
管理办法（草案）》听证会报告的公告（第 3 号）	125
附件 4 云南省交通运输厅关于上报云南省交通运输工程造价	
管理办法（草案）的请示	129
附件 5 云南省交通运输厅关于征求《云南省交通运输建设工程	
造价管理办法（征求意见稿）》修改意见的通知	130

附件 6	云南省人民政府法制办公室关于提请省政府常务会议审议 《云南省交通运输工程造价管理办法（草案）》的请示	131
附件 7	关于召开《云南省交通运输建设工程造价管理办法（草案）》 立项论证会的通知	132
附件 8	关于召开《云南省交通运输建设工程造价管理办法（草案）》 立法调研座谈会的通知	133
附件 9	关于召开《云南省交通运输建设工程造价管理办法（草案）》 部门座谈会的通知	135
附件 10	关于召开《云南省交通运输工程造价管理办法（草案）》 专家论证会的通知	136
附件 11	邀请函	137



第一章

运筹之道

“运筹帷幄，决胜千里”。一部法规的诞生，需要经过调研、论证、纳入立法程序、出台草案、征求意见、审议通过等多道程序，绝不是一蹴而就的事情。然而，一旦成型，其必然影响深远。本章细数《云南省交通运输工程造价管理办法》制定的来龙去脉，用诸多鲜活事例诠释一部法规的运筹之道。

硬面孔与软实力

老子曾被《纽约时报》评为世界十大古代作家之首。其所著《道德经》更对很多人产生深远影响。美国总统里根曾在国情咨文中说：“治大国若烹小鲜”；前南斯拉夫总统拉莫维奇也被一挚友劝告学习老子治国安邦的智慧。17 世纪的德国哲学家莱布尼兹根据《道德经》的阴阳理论，提出了后来成为现代数理逻辑雏形的二进制的思想。本节从《道德经》中挖掘云南交通运输工程的“治价之道”。

追溯云南交通发展史，云南省其实是我国最早对外开放的地方之一。秦汉以前，云南与东南亚、南亚之间就形成了一条民间商道，后人称之为“南方丝绸之路”。20 世纪 30~40 年代，滇缅公路曾是中国与国外联系的重要通道，也是当时中国唯一的陆路出海通道，这条国际交通运输线曾在世界反法西斯战争中承担向中国运进武器装备和其他各种军用物资的重任，10 万中国远征军就是依靠这条运输线入缅作战。如今，随着云南省全力推进连接东南亚、南亚国家的公路建设，云南与毗邻的东南亚、南亚国家已越走越近，过去的“边陲末梢”正朝着“开放前沿”迈进。

与此同时，云南省公路规模和数量呈现出快速增长的态势：“九五”期间，云南交通投资 382.41 亿元，新增公路里程 37254 公里；“十五”期间，交通投资 790.81 亿元，是“九五”期的 2 倍“十一五”期间，交通投资 2042 亿元，是“十五”期的 2.58 倍，新增公路里程 4.1 万公里。根据云南省交通运输发展“十二五”规划，云南省公路总里程将达 22.3 万公里，交通建设总投资约 2000 亿元，年均 400 亿元左右。

这些数字说明了云南交通的发展的速度。然而，比发展速度更重要的是发展质量。质量不仅是公路发展核心的体现，也是城市文明程度的体现；质量问题不仅是技术和管理问题，更是法治问题。

老子《道德经》中讲到，“以正治国”，正即法。“圣人不仁，以百姓为刍狗；故不可得而亲，不可得而疏；不可得而利，不可得而害；不可得而贵，不可得而贱。”依法治国应不徇私情，法律面前，人人平等。“化而欲作，吾将镇之以无名之朴，镇之以无名之朴，夫将不欲。”说的是法律的惩

罚功能。由法而治，由治而止，道之所存，法之所依，法治重要性由此可见一斑。

当今世界，法治是一个国家软实力的重要方面，是现代国家和社会一致追求的目标，也是现代政府的常规治理方式。我国宪法规定，“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”胡锦涛同志指出：“构建社会主义和谐社会，必须健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，充分发挥法治在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用。”法治对于社会和谐这个特定目标的积极作用，说明法治是软实力的一种体现形式，意味着实施依法治国是构建社会主义和谐社会软实力的重要一环。

在“十一五”时期，云南省交通立法和制度建设取得重大进展。其中，尤其值得一提的是，云南省在全国率先出台了《云南省交通运输工程造价管理办法》。2011年，云南省交通运输工作会议《工作报告》中谈到了一个重要观点：云南省交通要逐步实现从“行业监管”向“依法治交”转变，这正是依法治国理念在交通领域的体现。如今，云南省交通人正在依据现有法律法规，研究云南省交通运输法规体系框架，力争交通立法和法制建设在“十二五”期有更大的突破。

《云南省交通运输工程造价管理办法》（下称《办法》），是全国首个交通运输造价管理政府规章。《办法》聚焦的是交通发展质量，严控交通运输工程投资浪费，规范了交通运输工程造价行为，是我国交通运输工程造价管理工作步入法制化轨道的创新之举。

1. 从未离开的“治价”又回来了

诺贝尔经济学奖获得者美国的米尔顿·弗里德曼教授在《自由选择》一书中，提出了一个“花谁的钱为谁办事”的模型组合，归纳为四种情况：花自己的钱办自己的事，花别人的钱办自己的事，花自己的钱办别人的事，花别人的钱办别人的事。

分析这四种花钱办事的方式和效果，对交通建设管理有很好的借鉴意义。公路建设大多是政府投资的公共产品，建设单位花国家的钱修公家的路，属于典型的“花别人的钱办别人的事”情况。那么，如何把人民的钱花好，一直是交通人不断深思和探索的一件大事。

日常经验启示我们：花好自己的钱易，花好别人的钱难。交通建设历史启示我们：建设一条公路容易，以最优化模式建好一条公路更难。一个建设项目的工期最短、投资最少、质量最好，是工程建设项目管理的理想目标，即所谓的最优化模式。就后者而言，如何实现公路建设最优化模式，需要造价从中协调控制，合理确定工程建设成本，提高工程投资效益和社会效益，从而真正做到“花好人民的钱”。

法制化社会的一切行为都应有法可依，特别是政府管理市场，更需要行之有效的法律法规进行约束限制。因此，出台一部全国性的造价管理办法和规定成为各地造价管理者的热切期盼，然而事实并不尽如人意。

翻阅交通部^①历史档案，1984年成立了交通部公路工程定额站，挂靠在交通部公路规划设计院。随后，各地陆续成立了省级公路工程定额站或造价管理站。随着1994年的改制，交通部定额管理机构被取消，一些省级造价管理机构也相继被撤并或弱化。如广西站于1986年成立，2002年撤销；湖南站于1994年成立，1999年撤销，2002年又重建。我国没有一个全国性的造价管理机构，无法制定出台一部全国性的造价管理办法和规定。

没有造价管理机构，造价管理办法的出台就缺少得以产生的载体，而认识上的偏颇则让办法的产生被无限延长。有观点认为，在社会主义市场经济条件下，公路造价应由市场确定，不需要政府干预或者少干预，而欧美等市场经济发展成熟的国家的经验也为这种观点提供了必要佐证。

的确，美国政府不直接干预工程价格形成，坚持“市场定价”的原则，但是美国政府为了保证政府能够以最优惠的价格得到优质产品与服务，保证纳税人的钱花得经济节俭，所以在投资控制上也有极为严密的制度，甚至比我国造价管理更为严格。此外，美国造价水平保持相对合理，另一个很重要的原因是“阳光造价”。政府投资项目从项目规划开始，就要征询公众意见、开展调查、举行听证接受社会监督。政府还要向所有可能承包政府项目的承包人就政府相关项目的规章和制度进行广告宣传，有关如何对承包人进行评估以授予其项目合同的程序方法要公示于众，开标公开进行，对于没有得到合同的投标人要告知没有中标的原因。通过这一系列的公开，

^①现为交通运输部。全书同。

使工程造价处于社会可视的环境下，一切不合理的费用都可能被发现，迫使工程建设参与方遵守法律、程序和客观事实，实事求是、科学计价，从而使造价相对合理。

但是依照中国经济市场目前发展状态，如果照抄照搬欧美模式，公路建设市场难免会形成与欧美等国家南辕北辙的结局。众所周知，中国经济发育仍在初级阶段，法律体系、社会价值体系和公民道德体系还不健全，市场公平竞争的环境尚未形成，市场主体交易的规则亟待健全和完善。几年来的公路建设市场化改革也表明，建设市场是不完全的市场，法规不完善、责任不明确、监管缺位、诚信缺乏。因此，如果立即完全放开对公路市场的价格管理，由市场定价，在缺乏监督的一些环节，容易出现不平等交易、不正当竞争等问题，导致市场紊乱，配置资源效率低下，整体成本上升，公路建设质量下降等现象，甚至会因此而增加社会不稳定因素。

“市场定价”原则在中国公路建设市场的错误导向，是否意味着各级交通运输主管部门作为行业的政府主管部门要肩负起规划、引导、管理等责任？是否意味着造价管理将重新回归公路建设？答案是肯定的。政府管理和市场行为都是社会管理的重要手段。而且，政府之于市场的关系，其实不能简单理解为管理，而更应该称为监督。就像是裁判员与运动员的关系，政府的职责是科学制定规则，造价管理部门要扮演好裁判员的角色，而不是寄希望于运动员自律，取消裁判员。尤其是在公路建设大发展、大建设的背景下，全国公路建设投资由“十五”期的 1.9 万亿元，发展到“十一五”期的 4.1 万亿元，面对交通运输基础设施在筹融资、债务等方面积累的深层次矛盾和取消政府还贷二级公路收费等带来的重大影响，更应发挥造价管理的作用，切实加强管理力度，建立一套科学完善的工程造价管理体系，制定科学合理的法规制度，使交通建设造价管理工作有章可循，有法可依。

然而，无论论证如何充分，立法现状却是：我国尚缺乏一部国家层面的公路造价管理法律法规。作为行业主管部门，在充分认识造价管理严峻形势和突出问题的前提下，应尽快着手出台造价管理法规，明确职责、建章立制，扭转市场管理散乱局面，遏制造价不良攀升。

2. 交通建设领域扬起的一面旗帜

2000 多年前，“南方古丝绸之路”是一条从四川至昆明，经大理、腾冲进入缅甸，再到印度，辗转西亚，从而通向非洲和欧洲的商道。2000 多年以后，胡锦涛总书记在云南考察时指出，云南要充分发挥我国通往中南亚、南亚重要陆上通道优势，深化同中南亚、南亚及大湄公河次区域的交流与合作，不断提高延边开放和水平，使云南成为我国面向西南开放的桥头堡。

随后，“桥头堡”战略被写进国家“十二五”规划。云南省委书记秦光荣表示：“桥头堡战略的实施，对云南具有划时代的意义，云南已经站在一个新的历史起点上。”

这是一个机遇。在桥头堡建设中，交通既是桥头堡战略的一部分，又是桥头堡建设的基础，交通只有先行，桥头堡建设才可能大刀阔斧地进行。为实施桥头堡战略，云南省交通运输的发展总体目标是，公路水路交通实现“126”目标，即高速公路通里程达到 1 万公里，一级、二级高等级公路通车里程达到 2 万公里，水运通航里程达 6000 公里。全省实现：出省、出境公路主通道中建设高速公路，州（市）首府和国家一类口岸、相邻州（市）间高速公路主通道中建设成高速公路；30 万以上人口县市区通高速公路；县县通高等级公路，相邻县市区政府所在地之间高等级公路相连接；提升长江（金沙江）、澜沧江、右江、红河出省出境航道通过能力。“十二五”时期，云南交通发展的目标是：出省、出境通道能力显著增强，省内高速公路网骨架基本形成，实现州市通高速公路。建成有效覆盖全省的高等级干线公路网，129 个县全部实现高等级公路相连接；农村公路通达深度、技术状况和服务水平得到显著提高，实现县乡通沥青路，乡村通硬化路。力争全省公路里程达 22.3 万公里，其中高速公路达 4500 公里，二级及以上公路里程达到 16000 公里，70%行政村通硬化路。初步形成“连通内外、覆盖城乡、功能配套、服务高效、运转顺畅、安全环保”的综合运输体系，满足云南经济社会发展和实施桥头堡建设的需要。

这也是一次挑战。众所周知，云南还属于经济欠发达省份，人均 GDP 排在全国第 29 位。资金紧张是云南省交通建设的一大“瓶颈”，为使有限