

# Experiences and Suggestions on Localization Project Management of Foreign Aid Projects

Xianzhong Li

Zhejiang Huadong Engineering Consulting Co., Ltd., Hangzhou, Zhejiang, 311222, China

## Abstract

The “Belt and Road” strategy is an important step in China’s new round of opening up. It is a century-old strategy for China to establish political mutual trust, equality and mutual benefit, win-win cooperation, and build a community of destiny and responsibility. With the continuous advancement and extension of the “Belt and Road” strategy, under the new situation, the Ministry of Commerce has proposed a policy of “intensifying assistance to key recipient countries along the ‘Belt and Road’ and surrounding areas”. In order to achieve the results of both assistance and improvement of the engineering construction management level of the recipient country, China has tried out the foreign aid project management mode of “on the basis of implementing external supervision, China transfers the responsibility of project organization and implementation to the recipient country’s government, and gives full play to the recipient’s subjective initiative”. In this context, the localization project of foreign aid project came into being, and in the continuous vigorous development<sup>[1]</sup>.

The localization project implements the management mode that the recipient country is responsible for the unified organization and coordination of the project construction process, including the whole process management of project survey and design, bidding, construction, supervision, project quality acceptance, handover, etc. At the same time, in the process of construction, the Chinese side will send a project management company to take charge of the external supervision of the project construction process, monitor whether the project is designed, tendered, constructed and accepted in accordance with the agreement of the two countries, and monitor the quality, progress, safety and investment control of the project construction.

However, the localization project management is still in the trial and exploration stage, and has not yet formed a complete and effective management mode. Therefore, it is of great significance to explore the measures of foreign aid project management mode. This paper mainly takes the project of improving the irrigation system of Kyrgyzstan as an example, through the discussion of the management work in each stage of the project construction, summarizes some experience and suggestions of the management mode of the localization project, which can be used for reference for similar projects in the future, and provides some experience reference and Enlightenment for the engineering management enterprises that will go abroad.

## Keywords

localization; external supervision; project management; experience; suggestions

---

## 援外工程本土化项目管理的几点体会与建议

李献忠

浙江华东工程咨询有限公司, 中国·浙江 杭州 311222

## 摘要

“一带一路”战略是中国新一轮对外开放的重要举措,是中国与丝路沿途国家建立政治互信、平等互利、合作共赢,构建命运和责任共同体的世纪大战略。随着“一带一路”战略的不断推进和延伸,在新形势下,商务部提出了“加大对‘一带一路’沿线和周边重点受援国的援助力度”的政策,为达到援助与提升受援国工程建设管理水平并举的成果,中方在援外项目管理模式上试行了“中方在落实外部监管的基础上,把项目的组织实施责任转交给受援国政府,发挥受援方的主观能动性”的援外工程建设模式,援外工程本土化项目就在这种背景下应运而生,并在不断的蓬勃发展<sup>[1]</sup>。

本土化项目实行的是受援国负责项目建设过程统一组织和协调工作,包括项目勘察设计、招标、施工、监理、工程质量验收、移交等项目建设全过程管理的模式。同时,在建设过程中,中方派出项目管理公司负责项目建设过程外部监管工作,监控项目是否按照两国协议进行设计、招标、施工、验收管理,对项目建设质量、进度、安全和投资控制进行监控。

但本土化项目管理目前还处于试行与探索阶段,尚未形成一套完整有效的管理模式。因此探索援外项目管理模式的措施,在当前阶段意义重大。本文主要以在建本土化工程吉尔吉斯灌溉系统改造项目为实例,通过项目建设各阶段管理工作的探讨,总结出本土化工程管理模式的几点体会和建议,对后续类似项目或起到一定借鉴作用,为即将走出国门的工程管理企业提供一定的经验参考与启示作用。

## 关键词

本土化; 外部监管; 项目管理; 体会; 建议

## 1 引言

吉尔吉斯水利灌溉系统改造工程项目在吉国施工两年来,中方管理公司项目部在吉方业主、设计、管理部门、中方施工企业各方的通力合作和共同促进下,在项目管理方面摸索和总结了一些成功措施和经验,使后续施工过程的管理水平得到了提升,施工进度、质量、安全管理各方面的面貌焕然一新。

## 2 工程概况

吉尔吉斯水利灌溉系统改造工程是中国对外援助灌溉系统改造的首个项目,根据中华人民共和国政府和吉尔吉斯斯坦共和国政府 2016 年 11 月 2 日换文规定,中方承担吉尔吉斯斯坦灌溉系统改造项目,通过援助改造灌溉系统,对分布在吉境内 4 个州的 6 个灌溉系统进行部分改造和新建,达到有效利用吉国的土地资源和粮食的增产丰收,促进吉国农业发展,创造经济价值,并加深两国的友谊和合作。项目建设模式为本土化建设,受援国负责项目建设过程统一组织和协调工作,包括项目勘察设计、招标、施工、监理、工程质量验收、移交等项目建设全过程管理。同时,在建设过程中,中国商务部委托中国电建集团华东勘测设计研究院有限公司承担项目建设过程外部监管工作,监控项目按照两国协议进行设计、招标、施工、验收管理,对项目建设质量、进度、安全和投资控制进行外部监控,确保吉方按政府按立项协议和项目实施纪要完成项目建设和验收移交。项目建设费用在中吉两国政府 2013 年 9 月 11 日和 2014 年 7 月 17 日签订的经济技术合作协定规定的无偿援助项下支付。工程建设资金不超过 21475 万元人民币。

本项目的水利灌溉改造系统分布在吉尔吉斯斯坦巴特肯州、伊塞克州、楚河州、塔拉斯州。1 号灌溉系统改造项目建设主要内容:巴特肯区域内新建工程和扩建渠道,工期 36 个月。2 号灌溉系统改造项目建设主要内容:在伊塞克湖州伊塞克湖区“卡拉奥伊”农村委员会一带新建取水枢纽,改造原有干渠,修建适当规模附属设施,工期 19 个月。3 号灌溉系统改造项目建设主要内容:新建渠首引水枢纽,新建和改扩建渠道,工期 35 个月。4 号灌溉系统改造项目建设主要内容:改造渠首枢纽建筑物;新建干渠和改扩建干渠;支渠和改造补水渠道;修建部分附属设施,工期 45 个月。5 号灌溉系统改造项目建设

主要内容:新建取水枢纽;新建和改造干渠渠道;修建附属设施,工期 42 个月。6 号灌溉系统改造项目建设主要内容:改造渠首枢纽建筑物;新建和改造干渠;修建部分附属设施,工期 28 个月。

1# 标段(1#-3# 灌区)已经施工一年半时间,由中铁五局集团有限公司承担施工任务。4#-6# 灌区为 2# 标段,正在招标。在工程建设各方的共同努力和协作下,工程建设进展顺利,并取得本土化项目在工程管理方面以下的一些经验措施和体会,与大家分享。

## 3 以政策、技术、效果目标为导向,发挥好本土化项目的主观能动性

吉尔吉斯斯坦水利灌溉系统改造项目解决了吉国农田灌溉增加粮食问题,对促进两国关系顺利发展,扩大中国国际影响力具有重大意义和作用。吉尔吉斯灌溉系统改造项目符合中国政策,对吉国影响良好且深远,符合中国政治、外交的目标。该项目试行“中方在落实外部监管的基础上,把项目的组织实施责任转交给吉方政府”,发挥吉方的主观能动性”的总体思路,能极好的提升吉国自主发展能力。经过项目论证和吉方组织的设计技术研究,技术可行、经济指标合理。中方管理公司在该项目中首要任务就是落实好政策目标,在限额内完成工程建设任务,实现技术经济目标的同步实现。

在本土化实施项目中,由于工程建设体系在工作环境、行为意识、文化观念、思维方式、语言表达上和中国存在很大差异,导致对工程管理的方式和措施不同,既有共性,更大的是个性差异。但从合同管理的角度,本土化项目的实施主体和管理主要责任应在受援国,中方管理公司在受援国的作用是监督和帮助受援国做好项目实施的两国协议规定的各项职责和义务。项目管理的重点在前期工作,项目的前期工作对项目顺利实施开展十分关键。项目的前期工作中,特别是设计工作,是项目建设的龙头,对项目建设的各项指标处于关键地位。因此,项目管理首先是从设计管理开始,设计质量的好坏决定了项目实施的成败。但受援国往往经济基础薄弱,对于项目经济方面的支出十分有限。本项目的吉方业主由于在这方面的原因,机构管理人员和设计人员年龄普遍偏大,难以满足现代工程管理的高效运作,设计工作质量存在勘察设计深度欠缺、设计图纸和实际不符、错误遗漏的

问题,导致在项目前期管理上,增加了中方管理公司的难度。

因此,建议在后续类似本土化项目中,在项目立项时,适当考虑项目管理费用的列支。项目管理费用的部分资金需由中方管理公司对受援国的管理机构评价后进行支付,明确受援国管理机构在实现项目技术、效果方面的目标时予以支付,以促进受援国管理机构加强工程管理和设计质量管理,提高受援国的管理水平,充分发挥出受援国的工程管理与设计管理的主观能动性,提高工程管理质量,避免和减小工程管理风险。

#### 4 依据项目实施纪要明确工作要求,建立项目建设过程评价体系

项目实施纪要是本土化项目的纲领性文件,是项目执行的主要依据,明确了中方管理机构和受援国管理的权利和义务,是约束双方管理行为的基础。纪要针对双方的责任和义务需要进行十分明确和切合实际的界定,既约束其管理行为,又赋予其工程实施主体的权利。派遣中方管理公司的目的,就是监督受援方能够按照相关约定执行,完成自身职责和义务,避免产生推诿扯皮的事件发生,顺利推进项目管理,实现实施纪要的协议内容。如何界定受援方按照实施纪要完成了相关的责任和义务,是中方管理公司有效外部监管的重点工作<sup>[9]</sup>。

本项目对中方和吉方的分工责任和费用进行了明确的划分,在招投标阶段、项目施工阶段、工程验收、项目后运营管理方面都明确了各自的责任和义务。中方管理公司作为商务部委托派驻现场的管理机构,在对受援国设计管理、招标监管、施工与验收管理等环节履行了职责和义务,项目建设质量、进度、安全和投资控制均正常有效。通过项目进场两年的经验总结,对受援国项目管理评价应从以下几个方面进行评价:

质量评价主要因素:是否建立质量控制和保证体系;是否有完备的测量、试验检测等手段;重要工序、重要隐蔽工程和关键部位是否平行检验和验收;项目资料档案是否符合当地法规和归档要求,是否真实、及时、准确。

进度评价主要因素:是否有总进度计划、年度进度计划及调整的进度计划,是否协调过工程项目间的施工进度及相关问题,当合同项目总工期、关键线路、节点目标、年度计

划在进度出现较大偏差时,是否组织相关单位分析和研究目标,调整对工程总目标的影响,制订纠偏措施。当项目进度严重滞后时,管理单位是否对承建单位提出进度滞后提示或警告。

安全评价主要因素:是否认真执行当地有关安全生产的法律、法规、政府指令、规范和规定;参建单位是否按合同文件规定的安全责任履行职责,承包商及管理单位是否存在转包、违法分包、挂靠行为;现场是否定期或不定期进行安全监督检查;施工现场是否有特种施工作业人员和特种设备的管理制度;达到一定规模的危险性较大的工程在施工前是否有专项施工方案并按方案施工,是否建立危险性较大分部分项工程安全管理制度;对可能发生的重特大事故是否制定重特大事故应急救援预案,并组织进行应急演练。

投资控制评价主要因素:有关支付的合同文件、申报材料是否完备(合同、协议、补充协议;变更索赔项目的批准文件;批准的可结算支付的完成工程量);工程量是否与实物工程量相符合;是否有质量合格证明材料;变更项目是否按规定进行了审核。

通过对受援国项目管理评价,可以全面掌握和把控受援方对于实施纪要的履约程度和结果,并可及时对违约行为进行制止和纠偏。

#### 5 加强工程变更管理,减少因设计工作质量造成的工程变更与调整

本土化援外工程项目一般采取限额设计管理,重点发挥设计在工程建设中的“龙头”作用,设计技术方案的前瞻性管理和施工过程的变更管理非常必要。由于受援国在工程建设实施过程中遇到增加费用的变更时,除中方援助资金外,往往资金来源困难或解决措施不力,容易导致工程变更向降低标准、缩小规模、减少项目方向偏离,因此,前期设计质量管理是工程的顺利实施和有效监管关键因素之一。在勘测、设计阶段应充分进行项目实地踏勘,摸清项目实施的真实情况,充分掌握项目实施的地形、地貌和水文地质情况,和当地的一些特殊需求。进行施工图设计时应把这些影响项目施工的因素考虑到设计方案中,前期设计的精细,有利于施工过程的投资控制和项目的顺利进行,避免和减少合同变更和索赔事件发生。在招标之前,管理公司应对招标图纸进行认

真深入的审查,对于方案的不合理及时发现和调整;督促业主或设计单位复核测量数据,以减少建设过程的工程量变更和建筑物布置调整;审核图纸工程量、技术参数的错漏,减少施工阶段的变更申请。

在后续类似的本土化项目中,为避免出现投资控制的风险,在项目前期阶段和项目实施阶段,建议对项目管理费用中的设计费用应部分或全部由中方考核后进行支付。可在实施纪要中明确施工图纸阶段应达到的设计质量标准,以及现场设计代表处理变更的服务质量的标准和要求,进行评价后按照评价结果控制支付,以此促进受援国设计管理水平的提高。

## 6 友好沟通,帮助受援国提升建设管理模式、提高工作效率

外国援助项目至少涉及到两个国家或以上的机构和人员,由于各国文化的差异,在管理行为和理念上难免存在差异,给工作造成障碍,影响工作效率。其次,受援国由于建设基础落后的原因,建设标准往往跟不上国际水准。受援方急需引进先进的管理模式和管理理念,促进项目管理规范化。

中方管理公司可通过和受援方业主接触、沟通与协调,从标书编制、评标方案、项目进度和质量控制、投资控制等方面逐步输入先进管理经验和方法,使其逐步接纳并提升管理水平。在彼此相互尊重、不断接触的过程中,可以加强友

好和观念的传递。目的是帮助业主提前筹划、事前把控、过程跟踪、及时反馈信息、不断完善管理体系,引导业主提升管理水平,保证工程施工过程受控,让项目管理工有有条不紊地开展并达到程序化、规范化。

通过友好沟通和表达,目前该项目业主在招投标过程、现场管理上和中方管理公司和承包商沟通次数明显增多,现场解决问题和处理问题的主动性和效率在逐步提高。

## 7 结论

通过援吉尔吉斯斯坦灌溉系统改造项目一年多来的实践与探索,援外本土化项目虽然在工程环境和人文自然等各方面和中国有差别,无成熟可参照的管理经验,但只要根据项目特点和受援国的实际,制定切实可行的措施,项目管理就能取得实际的成效。2019年以来,该项目施工形象面貌已得到大的改观,参建各方在项目进度、质量、安全、投资管理各个方面的管理水平均在明显提高,提高了工作效率。这些措施和建议对后续类似项目有一定参考和借鉴作用。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国商务部令 2015 年第 5 号 对外技术援助项目管理办法(试行),2015-12-09.
- [2] 《对外援助项目立项管理规定(试行)》(商援发(2015)485号),2016年1月8日.