

信息化项目预算评审中存在的问题与对策分析

贾嘉

在信息技术高度发展的今天,为了积极适应社会变革、切实提高工作效率,各级政府部门信息化建设的需求不断增加,信息化项目逐渐成为财政评审的重头戏。作为后起之秀,信息化项目无论是在建设方式、管理模式、对评审人员素质的要求和评审角度上都有别于传统基本建设项目,沿用现有的评审方式会影响评审结果的科学性和严谨性。针对信息化项目所独有的特性和在评审工作推进中发现的问题,加强对其经费评审成为确保财政资金安全、提升财政评审工作时效性和准确性的重要课题。

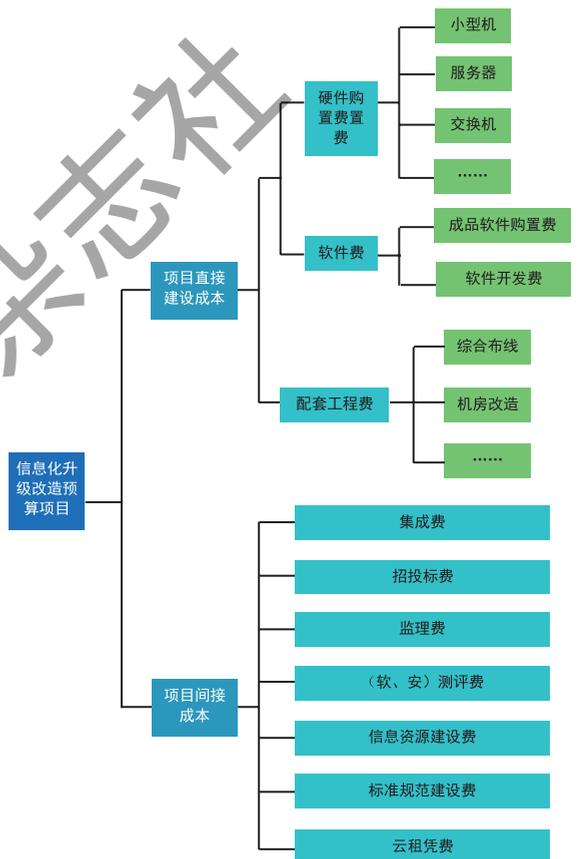
信息化项目特性和当前预算评审中面临的主要问题

随着信息化项目评审工作量的持续高速增长,无论是在信息化建设项目(包含新建项目、升级改造项目)还是在信息化运维项目评审中,一些潜在的重点难点问题都逐渐暴露出来,亟待解决。

(一)评审队伍亟待健全。目前,大部分地区采用的都是“委托社会中介机构审核+评审中心协调监管复核”的评审模式。预算评审中心的前身财政投资评审中心刚成立时,评审业务主要侧重于财务和工程两方面。无论是预算评审中心内部还是委托社会上的中介机构都存在评审人员专业不对口的问题,信息化理论知识较为缺乏,面对复杂和多样的信息化项目,往往无从下手。随着信息化的快速发展,为了适应不断增加的

信息化项目预算评审业务需要,最近几年,部分单位吸收了一些信息化方面的专业人才,为评审队伍补充了新鲜血液,但他们因缺乏系统的财政知识,且参与评审工作时间较短,缺乏实践经验,导致在进行评审时难以准确把握住项目特点要求,无法给出结论性判断。

(二)缺乏长远发展战略观,顶层设计根基亟需加固。部门信息化的实现是一项系统工程,不可能通过一个项目就能立竿见影,需要科学的设计和整体的规划,然而很多单位都没有充分认识到这一点:有的急于求成,没有充分结合项目的实际需求进行调研论证,脱离部门长远运行轨道,在启动后续新项目时,才发现旧有系统与新项目很难融为一体,不得不重新进行建设;有的在设备和软件选型时没有考虑到信息化快速发展和相应升级等方面的问题,从而导致各种软、硬件产品更新换代速度过快;有的试图一步到位,只追求先进、高端的产品,希望一次性就能完成具备一切功能的信息系统建设,投资巨大却脱节于项目的实际需求;还有的则盲目追新,现阶段大



部分单位都具备一定的信息化基础,在建设新项目时却不重视内部资源整合利用和共性模块复用。这些问题都造成了许多不必要的资源浪费,给信息化工作的深入开展带来了一定的影响。

(三)信息化项目费用缺乏标准,评审机制亟需规范。信息化建设项目费用主要是由软硬件产品购置费、定制软件产品开发费、配套工程费、集成费、测

评费等费用构成。信息化运维项目费用主要是由为保证已建成的信息化建设项目正常运行和信息安全而进行的软硬件维护、互联网接入、零配件更换和数据更新等方面的技术服务费构成。在评审时发现存在以下问题：一是购置类费用询价难。工程类设备材料可以依据信息价进行审核，但信息化硬件产品和成品软件不像工程设备材料一样有章可循。在后期的发展过程中，为规范原来较为无序的政府部门信息化项目采购行为，我国推行政府采购制度，在中央和各地的政府采购网上可以对信息化产品价格查询，但是信息化技术的发展一日千里，产品价格瞬息万变，政府采购网的价格不能及时反映当下的市场价格，而对一些新颖设备、专业性较强和生产厂家较少的产品更是难以做到全面覆盖。二是定制软件开发费用估算难。成品软件只能提供通用性功能，用户的一些特殊需求则需要单独定制进行软件开发。定制软件产品开发是一项复杂的工程，主要包含需求分析、设计、实现、测试、交付使用、维护等过程，具有唯一性、独创性、非重复性和非通用性。这些特点决定了定制软件产品难以像其他产品一样明码标价，它的价格受制于软件规模、软件可靠性、软件工具、人员属性、社会环境、风险等诸多因素，对其进行成本估算具有相当的难度。三是其他相关费用和运维费界定难。信息化建设项目相关费用种类繁多，大体分为三种：一是设计费、监理费、咨询费、招投标代理费等二类费用；二是集成费、安全测评费、软件和系统测试费、系统实施费、标准建设费、数据迁移费等信息化独有费用；三是利润、税金等其他费用。目前，这些相关费用和运维费的计取范围及比例均无相应的国家标准，项目预算编制较为随意，评审的依据性不足，指导性不强，依法行政层次低，存在一定人为操作空间。

对策建议

通过深入剖析历年来项目预算评审积累的经验和问题，笔者给出以下四个建议，希望能为信息化项目预算评审工作提供有益的借鉴和参考。

(一)大力加强队伍建设。一是在预算评审中心成立信息化专项审核部门，在初期给予一定的政策扶持，一方面积极引进更多专业型人才，另一方面根据新老人员知识结构和能力水平的具体情况，加大具有针对性的培训力度，不断拓宽评审队伍的知识面，培养一批既具备信息化和造价知识又具备财政评审能力的复合型人才。二是在使用中介机构时，一方面把拥有信息化人才队伍列为选择中介机构的标准之一，通过政策引导培育中介市场，另一方面在实践中加强对中介机构的业务指导，通过技能提升健全中介市场。三是建设专家库。通过吸引具备一定职称、符合相应标准的大学教授、设备供应商、系统集成商、软件开发公司、厅局级信息中心、科研研究人员等专家入库，对于重点难点问题可借助“外脑”，以不同的定位和视角，拓宽评审工作的广度和深度。

(二)合理运用技术方法。在评审项目的过程中，参照申报方案中的参数描述寻求匹配的产品名称、型号、厂商，在满足所需功能的前提下尽量选择通用、批量生产的国产产品，保证技术可靠的同时也做到经济节约，多方面收集这些相关产品价格信息，做到厂家广、渠道宽，包括政府采购网、厂商、代理商、系统集成商等，建立属于自己的价格信息数据库，同时要做到及时对价格信息进行维护更新。对于库中未收录且询价无果的产品，对比类似项目，在参考项目单位提供的三方报价的基础上，依据产品的详细参数配置寻找类似产品，采用分解测算算法来确定单价，确保符合市场实际水平。

(三)完善项目全进程管理。为保障信息化项目投资真正落实到位，助力执政水平的提高，建议针对信息化项目自身特点为其量身打造生命周期全管理体系：事前通过细致周密的调研和论证加强对项目可行性、合理性、经济性的评审，要在项目单位信息化系统建设已经搭建好的框架基础上，集中到项目本身业务的需求上，保证信息化项目立项质量；事中根据实施阶段管理监督项目进展；事后参与竣工验收和验收审查，以项目建设成果的使用频度、使用范围、工作效率的提升程度、集约化程度、信息资源共享开放程度、品牌国产化程度、网络安全等实际情况为重点统一实行绩效考评。通过形成事前、事中、事后的预算闭环管理，保障信息化项目投资的实际效益。

(四)夯实项目预算评审基础。健全的信息化项目预算评审指南是做好评审工作的前提和保障，相关部门应结合实际情况，尽快规范并制定信息化项目建设规范和费用标准。可以通过搜集相关资料进行分析研究，广泛征求各界意见，经信息化行业内各级专家研讨后，在把握信息化项目预算编制的一般规律和特殊规律的前提下，对信息化项目相关费用和运维费用进行合理界定；对于定制软件开发部分，应研究本地软件开发行业成本状态，建立一套系统的软件开发费用测算规范，根据分解细化后的实际需求，引入以功能点、工作量、系统复杂性等参数对软件开发定制进行测算评审的工作机制。通过上述措施进一步明确申报要求，规范申报程序和申报文本内容，加强项目单位的主体责任意识，建立目标明确、职责清晰、程序规范、运行有序的工作体系，用制度保障信息化项目预算评审工作的有序进行。

(作者单位：北京市财政局预算评审中心)

责任编辑 李燕