

完善政府投资工程项目绩效评价

□葛志兴

随着政府投资体制改革的不断深化,政府投资项目绩效评价逐步成为项目管理制度创新的工具,绩效评价的方法、理念已成为现代项目管理的核心内容。在这一背景下,如何提高政府投资工程项目绩效,实现投资行为的科学、高效,是摆在各级政府部门面前的重要课题。

近年来,政府固定资产投资连续保持高速增长,为社会公共服务水平提升发挥了积极作用,特别是重大项目与国计民生关系密切,也直接影响到宏观调控政策实施效果和经济发展方式的转变,是经济增长的重要拉动力。众所周知,政府投资工程项目具有投资额大、建设周期长、涉及相关单位多等特点,盲目投资、管理不善、环境影响大等问题,造成投资效益不高,影响了政府公共管理的形象和水平。提高投资绩效,亟待从政府投资工程管理、监督机制等方面进行探索与完善。国际经验表明,针对政府投资工程项目开展绩效评价是行之有效的措施。特别是随着社会的进步、民主的发展,公众对提高政府部门使用财政资金支出效果的关注度越来越大。面对高额的政府投资,作为纳税人,社会公众很希望获取有关政府管理和使用财政资金的效率和效果等方面的信息。实施绩效评价能够满足公众的需求,从而充分发挥其监督职能。

在我国对政府投资工程项目进行绩效评价的理念正逐渐被重视、接受,财

政部出台了开展中央政府投资项目预算绩效评价工作的指导意见,审计署也提出了要创新审计方式,全力推进绩效评价。通过绩效评价,可以深层次剖析投资管理体制中的缺陷,对比分析项目实际效果与预期目标差距产生的原因,提出改进意见和建议,有助于促进政府不断完善投资体制改革。目前,政府投资工程项目绩效评价还存在一些问题,亟待改善。

(一)工程项目决策机制、可行性报告论证不规范。项目投资决策失误是最大的损失和浪费,容易造成难以估计的后果。目前政府投资项目决策方式不完善,有些项目主要领导说了算,很容易造成“拍脑袋工程”,部分项目处于“重建设、轻管理,少论证、无评估”的状况。不少项目没有建立和落实相应的绩效评价制度、责任追究制度、项目后评估制度,影响了投资决策效能。

(二)工程项目前期编标、招标程序不规范。部分咨询单位编标水平较低,对清单描述不清楚,导致不平衡报价的产生;个别项目标底造价不进行审核,部分主要材料、设备价格直接以材料供应商报价作为取定依据,未考虑大批量设备、材料报价让利、谈判让利等重要因素;部分项目未对招标文件内容、招标程序进行审查,针对不同工程项目特点,未能选择合适的评标办法。上述情况导致招标后即使发现了问题,大多数不合理项目也无法进行调整。

(三)项目设计人员、招标代理人、管理人员等缺乏绩效理念。由于在

制度上没有明确要求项目设计人员、招标代理人、管理人员等运用绩效的方法对项目进行优化,同时由于这几个环节收取的费用与项目造价有密切联系,从客观上容易造成投资浪费。对设计方案的合理性未进行论证,部分项目超标设计,保险系数偏高,材料使用偏高档,造成工程造价成倍上升。

(四)项目绩效评价的指标体系不完善。项目绩效评价必须有一个用以比较和评价项目的标准。尽管有关条例规定已经对绩效指标评价体系提出了指导性意见,如社会效益指标、财务效益指标、工程质量指标、建设工期指标、实际达到能力年限、实际投资回收期等大类指标。但是,工程项目具有非标准和单一性的特点,投资绩效评价的对象千差万别,很难确定一个比较一致的评价标准。评价标准的模糊性、多样性无疑会影响绩效评价的质量和结论的可信度。

(五)评价人员的素质、水平未能适应绩效评价发展的需要。政府投资工程项目绩效评价范围涉及面广,绩效评价的目标是寻求提高绩效的途径,要取得绩效评价的效果必须具备各种专业的优秀人才,诸如经济学、法律、财会与工程等方面的专业知识,而目前缺少训练有素、能熟练运用绩效评价知识的一专多能的复合型人才,对投资项目中存在的问题很难做出科学客观的分析评价,难以满足绩效评价的要求。

笔者认为,现阶段政府投资工程项目绩效评价重点要从投资决策、设计

方案、招标代理、项目管理和投资效益等几个方面,通过绩效评价遏止形象工程、政绩工程以及挥霍浪费财政性资金等问题。一是做好招标前绩效评价。项目立项审批前,建设单位对工程项目实施的必要性、项目的决策依据、可行性研究报告、环境影响评估报告、项目建成后运营效果等方案进行论证确定,本着节约使用财政资金的原则,严格组织项目实施。可聘请专家进行项目设计方案论证,应遵循经济性、合理性,在确保建设功能不变的前提下进行投资优化,力求以最小的投资获得最大的效益。工程项目前期招标文件、标底的编制及审核情况,应针对不同工程项目特点,采用合适的评标办法,严格执行工程造价规范。二是做好项目建设过程中绩效评价。工程项目的设计、监理、施工等单位的资质是否与建设项目相适应,工程项目建设是否存在因执行不到位而降低投资效益的问题,是否存在款项支付进度与工程建设进度差异大、拖延工期、违规分包或转包等问题,是否存在擅自扩大建设规模、提高建设标准、降低建设质量等问题。三是做好建成投产(或交付使用)后绩效评价。对工程项目的经济效益、社会经济实际影响、项目可持续性等方面进行评价,项目是否达到了预期目标或达到目标的程度,是否存在项目建设效益低下、重大损失浪费、环境破坏等问题。

政府投资项目绩效评价是一项系统工程,涉及设计、编标、监理、建设等多个部门,要使项目绩效评价取得成效,必须采取一系列措施,各有关部门共同努力才能取得真正的效果。

(一)制定政府投资项目绩效评价的规范意见和操作管理办法。加快制定政府投资项目绩效评价操作指南、项目绩效评价指标体系、项目责任追究办法等,对政府投资项目绩效评价的内容、范围、方法、工作程序等作出规定,并明确涉



及项目的设计、招标代理、监理、建设等各部门的权责利,使绩效评价工作制度化、规范化,确保项目绩效评价的每个环节有据可依,提高评价结果的有效性,从制度环节为绩效评价提供保障。

(二)采取多种形式的项目绩效评价操作机制。一是采用公开征集项目绩效评价方案。对公众关注度高、涉及群众切身利益的政府投资项目,向社会公开征集绩效评价方案,充分发挥社会公众、政协委员和人大代表的作用,提高评价结果公信力。二是建立绩效评价考核机制。把绩效评价要求、结果列入部门年度考核的范围,明确有关部门的权责利,保障绩效评价工作有序推进。三是对绩效评价结果实施公示机制。积极推进结果公开,主动接受社会公众监督。

(三)建立绩效评价专家库,聘请高水平专业人员参与绩效评价。政府投资项目涉及专业范围广,仅靠一个单位的专业人员完成多个项目的绩效评价是不现实的,必须建立专家库,针对项目的特点聘请咨询、设计、造价、设备等有关专家参与方案的评价,同时引进部分专业人才,加强对现有评审人员的后续

业务培训教育。

(四)明确部门对政府投资行为的绩效责任。随着政府职能不断转变,建立政府部门的责任机制势在必行。政府责任机制内容以投资责任机制为重点,建立具体项目的量化指标以供评价其绩效责任,着重控制重复建设和损失浪费现象,将投资项目实际成本水平与社会或其他地区同类项目的平均成本水平作比较,同时明确一定的允许浮动幅度,对超过规定幅度的应承担相应责任。

(五)建立绩效评价结果的运用体系。绩效评价的核心是绩效评价结果的运用,一方面要明确绩效评价结果应用的措施,使评价结果运用制度化,另一方面要体现激励与约束的作用。激励绩效评价好的部门,对绩效评价差的给予相应处罚,追究相关单位领导、当事人责任,同时明确对评价过程中发现的违规情况采取通报批评、责令限期整改、追缴超付工程款等措施,情节严重的移送司法机关查处。■

(作者单位:江苏省苏州市相城区政府投资审计中心)

责任编辑 李艳芝