

信息类项目财政投资预算评审探讨

刘建闽 | 陈湘荣 | 刘俊鹏

在政务云、政务大数据、人工智能、智慧城市等高新科技的驱动下，据不完全统计，2021年国内政府信息类项目投资已超过1000亿元。财政投资预算评审是信息类项目的一个重要环节，专业性较强，随着各级政府对各类信息化项目的投资稳步增长，信息类项目财政投资评审的重要性日渐凸显，既要保障项目的正常实施，完全实现项目的设计意图及满足需求，又要合理节约财政投资，并实现两者的有机统一。

信息类项目财政投资评审中存在的难点

（一）硬件部分。信息类项目财政投资评审硬件部分对信息专业技术的要求较高，预算评审专家通常无法依据信息化设备、材料的名称简单地给予预算价格。信息类项目的预算书常常涉及数百种信息设备，这些设备器材或作为硬件单设条目，或与某种软件形成有机的软硬件一体机来设置条目，其在预算书所体现的名称与其真实造价并不存在某种一一对应的逻辑关系。在实践中，一种设备器材的参数可能就几十至几百字，却涉及十几个关键技术参数，每个关键技术

参数又都与该设备的具体功能和对应的造价息息相关，名称完全一样的设备或系统，但由于几个关键技术参数的若干细微区别，就可能产生很大造价差异，若评审时把握不准，总体预算就会产生较大的偏离。

（二）定制软件部分。信息化项目中的定制软件预算评审的工作是信息化项目财政投资评审的难点重点工作之一，在以往的评审中，多采取同类项目估算法和专家经验法，但估算误差率较大，评审方与被评审方都相对缺乏科学量化和一致的基础数据及测算方法，经常各执一词诉求各异，既不利于被评审方科学开展项目建设，也不利于合理利用财政资金，这就需要引入或建立一套双方都能认可的基础数据和测算方法标准。

（三）政府政务云服务部分。部分政务云服务目录内容覆盖范围还有待扩展，服务目录颗粒度相对较大，资源起算点设置较高，或未能根据具体服务及性能吞吐量指标细分并分别给出单位预算价。对项目利润率、专业运营团队成本、资金成本目前暂未有较明确的规范和依据。在省级政务云和市级政务云实施中，由于在各省（市）直部门信息系统全部迁移至省

（市）政务云后，预计各使用单位向财评送审的信息类项目和原有项目的升级扩张中必然有较多包含云资源服务费，送审金额较大，且按年度每年均发生，部分单位会出现事先申请云资源时求多求高的现象，财政资金存在浪费现象。

如何做好信息类项目财政投资评审工作

（一）硬件部分。出色的预算评审工作需要既熟悉信息技术又熟悉造价的专业人员的储备，评审专家应深刻理解项目业主需求及设计方案，熟练掌握常用信息化项目设计规范和测算方法，并适当当前出，理清设计思路，这样才能透彻地理解预算书中出现的设备技术参数和规格，真正用专业的态度做好信息化项目的预算评审工作，提升信息化项目预算评审的科学性和准确性。以各地现在投资较多的政府各部门的视频监控项目为例，在城乡各重点位置都安装了很多各部门独立建设，信息资源无法共享的监控终端，并接入到许多独立的平台中，若能在政府规划时站在整个智慧城市投资的角度，将这些各自建设的监控终端和平台统一纳入到城市级的视频监控云

平台上,各部门依据相应的信息安全级别和资源使用权限共享同一云平台的信息资源,则可以大幅度减少初始财政资金投入,降低运维投入,又能提升使用效果。

(二)定制软件部分。众所周知,定制软件预算评审工作包括软件规模测算、工作量测算、工期测算和成本测算,在实践中可以参照相关国际标准进行测算,在进行预算评审时,其输入数据可参照国家标准GB/8567《计算机软件文档编制规范》编制,国标GB/8567对可行性研究报告,项目开发计划,软件需求说明书,数据要求说明书的编制做了规范性说明。在包括智慧城市、各类新型电子政务项目在内的多个投资规模过千万或过亿的软件为主的大型信息化项目中,笔者主要参照《软件开发成本度量规范》GB/T 36964、《广西信息化建设项目预算支出标准桂财办》〔2020〕82 号和ISO/IEC 24570对大型定制软件进行了软件规模、工作量、工期和成本测算,实践表明采用上述方法评审方与被评审方能够在同一基准上进行工作,既合理利用了财政投资,也便于项目建设方开展项目建设工作。

(三)政府政务云服务部分。电子政务云平台服务可从三个方面进行评估:一是电子政务云平台服务能力评定(关注基础设施服务能力、软件支撑服务能力、信息资源技术服务能力、应用功能服务能力、信息安全技术服务能力和运维保障服务能力);二是电子政务云平台服务质量评价(基础设施服务质量、软件支撑服务质量、信息资源技术服务质量、应用功能服

务质量、信息安全技术服务质量和运维保障服务质量等实际感知水平指标);三是电子政务云平台服务使用满意度评价(通过指标体系从服务使用机构的角度评价服务产品或服务质量)。参考电子政务云平台建设应用工作组《电子政务云平台服务费用计算参考指南》和国标GB/T34077.2-2017报批稿《基于云计算的电子政务公共平台—服务度量计价技术规范》,服务能力结果用于确定的平台级别系数,即依据电子政务云平台建设的规模、功能、性能等进行综合评定后确定的平台级别系数用于服务度量计价。用户服务考核结果用于确定对电子政务云平台服务机构进行用户服务考核后确定的指标系数,用于服务度量计价。

政务云服务目录及价格标准的编制形式总体上应科学合理,目录内容应尽量完整,应优先选择科学的测算方法基本科学、测算依据应充分、适用、有广泛的代表性,但服务目录颗粒度应尽量小一些,在政府各类政务系统中高计算型应用、高存储型应用、高吞吐型应用、综合平衡型应用各有特点,所以建议适当优化目录设置度颗粒度和起算点,给予根据实际需求可调整的合理选项,既要充分保障系统正常运行,又要避免资源和财政资金无故浪费的可能性。在各省(市)直部门信息系统全部迁移至省(市)政务云后,为合理地利用财政资金,建议:一是在评审新建信息化项目云资源使用量前,主动前出,通过云管控平台取得有关单位已租用云资源量和空置率(峰谷时段)的基础数据,在此基础上科学地建议有关单位充分利用

云资源,优化云资源服务费预算申请,在保证项目正常运行的前提下,节省财政经费。二是对有关单位现有正常运行的信息化项目的年度云资源服务费实施一年一评,并主动前出,通过云管控平台的相关基础数据,准确掌握有关单位实际的资源租用量和使用率,与该单位在新建项目报送财评时提交的拟采购云资源量和预计使用率进行复核,作为该单位年度云资源服务费评审时的重要依据。若云管控平台基础数据显示,已租用云资源使用率较低,应相应比例审减该单位云资源服务费,并建议该单位优化云资源租用规划,节省财政经费。三是由评估小组根据服务提供方运行合理周期后,为各单位提供的安全性和运维可靠性、可用性等指标,通过云管控平台所提供的基础数据及各单位的定性评价综合,对服务水平进行绩效量化考核,并将考核量化结果与下一年度云资源使用费计算挂钩。

(四)规范信息类项目财政投资评审报审资料。合格的信息类项目报审资料是加快评审进度,提高评审效率的前提,为预算提供准确数据的基础,也是信息类项目实施和验收、决算的依据之一。依据国家有关法律、法规的规定,为规范财政投资评审行为,加快评审进度,提高评审效率,且由于信息类项目所涉及的主要材料和设备专业性极强,兼具高科技性与复杂性,各设备和子系统高度智能化、互相之间还存在复杂的有机联系,所以详细设计方案是十分重要的,其包括了需求分析、系统功能,以及详细的技术规格参数,才能实施科学严格、