

政府投资工程全寿命周期监管研究

谢琳琳, 何清华, 乐云

(同济大学 经济与管理学院, 上海 200092)

摘要: 政府投资工程由于其资金来源的特殊性, 为了有效控制政府投资, 减少资源的浪费, 推进节约型社会的建设, 有必要对其实施全寿命周期监管。分析了我国政府投资工程监管现状及其存在的问题, 分析了影响政府投资工程全寿命周期监管的因素。从横向和纵向两个维度构建了工程投资决策阶段、建造实施阶段及其建成使用阶段的监管机制, 并提出相应的配套措施建议。

关键词: 政府投资工程; 全寿命周期; 监管

中图分类号: F284

文献标识码: A

文章编号: 1001-019X(2007)04-0013-04

Study on the Life-Cycle Supervision of Public Project

XIE Lin-lin, HE Qing-hua, LE Yun

(School of Economics & Management, Tongji University, Shanghai 200092, China)

Abstract: Due to the particularity of the capital source of public project, it is necessary to enforce the life-cycle supervision to it in order to effectively control the government investment, decrease the waste of resources, and push the construction of economy society. The supervision actuality and existing problems of public project in China were analyzed firstly. Then the factors influencing the life-cycle supervision of public project were discussed. The supervision mechanism in the stages of decision-making, constructing, and operating was established from the lateral orientation and lengthwise orientation. Finally the corresponding supporting measures were proposed.

Key Words: public project; life-cycle; supervision

1 政府投资工程监管存在的问题

政府投资工程是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展, 为了满足社会的文化、生活需要, 以及出于政治、国际等因素的考虑, 由政府通过财政投资, 发行国债或地方财政债券, 向证券市场或资本市场融资, 利用外国政府赠款, 国家财政担保的国内外金融组织贷款以及行政事业性收入等方式独资或合资兴建的固定资产投资工程^[1]。

政府投资工程具有以下主要特征: 一次性、单件性特点, 并由于其特有的生产技术和设备特征, 所以不能象加工工业那样可以较快地实现转产; 项目外部性显著, 多为非盈利性的; 资金来源的特殊性决定其代表的是公共利益, 是社会民众关注的焦点; 工程比非政府投资工程具有更严格的管理程序。政府投资工程的这些特征对其监管工作产生重大影响, 在工程的全寿命周期中无论是前期的决策、中期的实施, 还是后期的使用, 一旦监管工作出现失误, 将由于工程的凝固性使得失误结果无法逆转, 造成投资的巨大浪费, 有损公共利益, 而且将引发经济、社会、环境等诸多负面影响, 不利于社会的和谐。我国政府投资工程的监管工作存在不少问题, 归纳起来, 主要有以下两点: 一是从横向的监督部门来看, 监督体系虽然已经初步建成, 但整个体系有待健全。表现为, 人大对工程的监督还没完全到位, 经常缺席; 审计和财政监督部门对工程的监督不及时; 监理对工程的监督则经常缺位。二是从纵向的监督流程来看, 监督体系不完善, 表现为, 现行的监督重点在工程前期, 通过规定政府投资工程的用地指标、建设标准、减灾水平、设施配置、装修标准等来控制工程投资的方向和投资额度; 但工程实施阶段和使用阶段却缺乏有针对性的措施和方法来监督管理。特别是“投—建—管—用”相分离的政府投资工程组织管理模式改革的不断深入, 工程实施过程各方之间的法律、合同、组织等各种关系更为复杂, 传统的工程实施过程监管模式面临挑战; 工程建成后, 代表国家出资的政府主管部门在对所建工程审计后不再对该工

收稿日期: 2007-04-16

作者简介: 谢琳琳 (1974-), 女, 博士后, 主要从事工程项目管理、城市建设管理研究;

何清华 (1971-), 男, 副教授, 博士。

程拥有物权及责任,使用单位成为该工程的实际业主,由于缺乏相应的政府投资工程使用过程的监管机制,许多工程被使用者擅自更改使用用途,或被大拆大改等,使得政府投资的效益大打折扣。因此,迫切需要填补政府投资工程使用阶段监管的空白。

2 影响政府投资工程全寿命周期监管的因素分析

众所周知,政府投资工程的全寿命周期过程包括工程的构思、评估、决策、设计、招投标、施工、竣工验收、交付使用等各个环节,可以简要的划分为三大阶段,即从工程构思到工程批准立项的投资决策阶段,从工程批准立项到工程竣工验收的实施阶段,从工程竣工验收到工程报废的使用阶段。从工程的全寿命周期过程来看,影响工程监管工作的主要有以下因素:

(1) 科学合理的建设标准。开展政府投资工程的监督首要前提是要有法可依,“法”包括各种与工程建设实施活动相关的法律法规、部门规章、行业条文、标准规范等,其中,建设标准以其合理的技术经济内容规范政府投资工程的建设,是建筑市场中最基础的促进建设项目合理、有序发展的技术支撑依据,是编制、评估工程项目可行性研究报告和编制、审批设计任务书的重要依据,是有关部门审查工程项目初步设计和监督检查整个建设过程建设标准的尺度。工程的可决策审批、施工图审查、工程质量监督、竣工验收等,都需要依据建设标准来监督检查,保障各项工作的合法合规,纠正违规行为。因此,可以说制定科学合理的建设标准,对合理使用建设资金,保证工程质量,加快建设速度,节约材料和能源,保障公共利益的实现等,都具有十分重要的作用。

(2) 监督规则的执行刚度。包括建筑标准在内的一系列规则在工程的监督工作中并没有得到强有力的贯彻和执行,执行刚度不够导致规则软化,规则没能发挥应有的约束作用,从而使工程监督处于出轨或变形状态。例如,工程的可行性和设计阶段,确定了工程的建设规模与建设标准,相应的控制了工程投资,但在工程的建造实施阶段总会有种种原因使得既定的工程规模、投资等被突破,从而导致钓鱼工程的出现。

(3) 政府的角色定位。政府在工程建设过程中充当的角色、所处的地位极大影响工程监管工作的顺利开展及其成效。在政府投资工程中政府是代表公共利益的投资主体,理应从维护公众利益出发积极促进监督工作规范、透明、高效运作;但是,如果政府机关或团体介入工程微观建设活动,难免由于深陷其中而过分看重自身的利益或局部利益,忽视整个工程的目标,往往利用手中的权力干涉监督部门的工作,甚至越过监督部门,擅自扩大建设规模、提高建设标准、增加建设内容、暗箱招投标、改变工程用途等,最终使监督流于形式。

(4) 工程管理模式。不同的工程管理模式影响着参与工程建设各方的职责权限的划分,以及它们之间的分权制衡,进而影响着监督部门对工程的监管力度。目前政府投资工程管理是一种“投—建—管—用”相分离的新型模式,该种模式改变了过去各管理部门事权不明、职能交叉、工程管理中越位与缺位现象并存的局面,形成了较好的分权制衡机制,但分权制衡仍然不彻底。表现为大量的政府投资工程的可行性研究仍由与政府部门有千丝万缕联系的投资咨询部门进行;立项是由下往上报批,决策过程缺乏有效监督;立项后工程的设计、施工、监理仍没有很好的置于良好的监督管理中,人大、财政、审计的监督力度依然有限。因此,必须进一步探索新型政府投资工程管理模式,如何充分发挥各级人大、政协、审计、纪检监察、新闻媒体和社会中介机构等的监督作用。

3 政府投资工程全寿命周期监管机制

政府投资工程的全寿命周期监管机制可以从横向与纵向两个维度来构建。

3.1 横向维度的工程监管机制

从横向看,参与政府投资建设部门较多,可以把其中具有监督管理职能的部门有机组织起来,构建五级立体化的工程监管机制。

(1) 人大的监督。进一步硬化人大的监督权力,特别是在工程的前期投资决策阶段上,改变人大“橡皮图章”的形象,切实履行其法律职能。

(2) 财政部门监督。财政部门主要对工程的投资预算作审核,控制投资资金。

(3) 审计监督。近年我国的审计部门在政府投资工程审计监督方面发挥了越来越重要的作用,但由于其地位的独立性有限,所以影响了其监督能量的进一步发挥。建议依法设定独立的审计部门,不受政府和其他任何部门制约,审计部门依据法律法规审查工程的法律性和经济性,对工程建设中的舞弊贪污行为形成制约。审计部门着重对工程建设阶段已经使用的资金进行核查,监督资金使用的合法性。

(4) 建设主管部门监督。针对政府投资工程设立专门的内部监督机构,可以由建设主管部门直接领导该监督机构,主要以我国的《中华人民共和国公务员法》以及参与工程建设的各种职业工程师,如规划师、建筑师、结构工程师、建造师、监理工程师等的执业法规为依据,负责对建设部门的政府官员、公职人员和参加工程建设的工程师们在工程建设过程中的行为进行监督,促进各方认真履行各自职责。该监督机构只能监督,不能参与工程发包或其他的经济活动,确保其监督行为的公正、客观。

(5) 社会监督。主要采用信息技术,对工程建设的各种信息,包括工程的决策经过、招投标信息、工程建设时间进度、经费控制等信息,对社会民众公布,在工程建设各参与单位之间交流和传递,使公众充分了解工程的整个进展过程,对工程提出建议和进行监督,实现信息共享。

3.2 纵向维度的工程监管机制

(1) 工程决策阶段监管机制。工程投资决策阶段是工程全寿命周期的首个阶段,对其的监督管理是重点也是难点。政府财力有限,需求却是无限的,究竟哪些工程应该上马,投资规模应多大,等等问题需要综合平衡,统筹兼顾。社会的公共需求是工程立项的依据,可行性研究是立项的基础。由于我国政府会计系统和政府投资工程统计系统的缺陷,许多基础资料缺失,建设标准没及时修订,导致可行性研究的评估结果不够科学,评估程序没有规范化,存在很大随意性,很多可行性研究是根据需要进行编写的。这给某些缺乏正确的政绩观、科学发展观的政客提供了机会去操纵工程立项,会挖空心思,巧立名目上工程,在工程评估中刻意回避实际的现实基础,虚构或夸大工程的绩效,这反过来又肆意侵犯了工程评估的严肃性。为了避免这样的恶性循环,建议完善可行性研究方法,建立工程立项评估责任追究制。不同地区、不同行业、不同发展阶段的政府投资工程,其评估指标体系有着很大的不同,但最根本的一点是评估中各项指标要遵循国家的建设标准,特别是强制性的标准,不能超越既定的限制。可行性研究除了技术可行、经济效益可行外,还要进行社会效益评估、生态环境效益评估、政治效益评估、公众心理评估等,要从公共利益的整体层面上,把众多的工程评估指标整合起来通盘考虑,根据实际情况确定哪些工程可以上,哪些不宜或不能上,以及要在什么时候上等,消除评估中的随意性和不严肃性。建议改变现行的工程立项体制,变成由使用部门提出立项申请,财政部门进行资金审核,请社会专家进行立项评估,最后由人大审批。在工程的评估阶段,要建立一个专家人才库或委托专门的评估机构进行独立的、不受其他部门干扰、没有外来压力、有明确责任追究制的公正评估,并将评估结果公布于众,接受公众的监督检查。另外,要加强对政府官员权力的监督和管理,杜绝工程立项环节中的权力寻租,这主要依靠反腐倡廉机制来实现。

(2) 工程实施阶段监管机制。在工程的实施阶段中勘查设计决定着工程成本。要想控制好工程成本,就必须在勘查设计中正确应用建设标准与技术标准进行实用与艺术的博弈管理。对政府投资工程而言,既要求工程特性符合国家现行的有关工程建设的法律、法规、技术标准、设计文件及工程合同的综合要求,又要满足使用者的需求。目前,对这一环节的监管主要是设计审图机构在把关,工程的招投标、采购、施工等环节的监管主要是监理单位在执行,但是,由于监理单位地位的独立性有限,实际上并不能起到很好的监管效果。而且在投—建—管—用分离的工程建设管理模式下,工程实施阶段的不同环节由不同的机构来监管,各管一段的做法将可能造成监管工作的过于分割细化、监管协调沟通成本增加、不利于整体监管效果的取得。建议在目前试行工程风控制制度的形式下,通过工程风险控制机构来加强工程的监督管理。工程风险控制机构要求具备甲级监理资质、施工图审图资格、工程检测资格,通过现有工程监理、设计审图、检测等机构改组、合并等方式发展而来。一是以风险控制为手段来对工程从初步设计起到竣工验收满一年止的建设全过程进行安全质量监督和控制,其职能包括对初步设计进行风险指导和质量预控,对施工图设计进行审查,并出具施工图审查报告。二是建立风险预防清单,确定风险控制对策,及时建立视像监控平台和信息处理平台等技术监控手段,通过现场跟踪管理,实现动态风险管理和节点控制。三是在工程施工过程中认为施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定

定的,或者可能产生工程安全 and 质量隐患的,有权要求建筑施工企业改正;对影响工程主体结构安全和质量的建筑材料、购配件和设备,未经其签字认可,不得在工程上使用。四是出具工程评估报告,应当作为工程竣工验收备案的必备资料,建设单位申请办理工程竣工验收备案时未提交工程评估报告的,建设工程质量监督机构不予受理。工程有了风险控制机构,可以不再委托监理机构实施工程监理。在全国推进建设工程风险管理制度试点工作,待条件成熟,可以逐步在全国推广应用。

(3) 工程使用阶段监管机制。政府投资工程使用阶段的监管几乎是空白一片,建议配合上述建设阶段的工程风险管理制度的推行,借鉴英国及中国香港 Building Surveying (BS) 机构的运作模式成立工程质量事务机构,专门对使用阶段的政府投资工程及非政府投资工程的质量做检测和实施改造,即:对既有建筑工程的质量开展不同检测内容、检测程度的菜单式服务,如建筑实际空间勘测、建筑完损性评定、抗震能力鉴定、建筑可靠性评定、建筑改变结构和设计用途鉴定、建筑改造或加建设计等。其中,使用阶段的建筑工程改变结构和设计用途鉴定须在施工前向政府房屋质量检测中心备案,如果是政府投资工程要将检测鉴定报告及改造方案公布公示,接受社会各方监督;质量事务机构要对其专家意见承担职业责任。通过这个机构来实施对政府投资工程使用者擅自更改使用用途、提高建设标准、甚至工程设计使用寿命没到就被大拆大改等行为,进行有效控制和管理。

4 建立和完善配套体系的建议

不论是纵向还是横向监督机制,要顺利、有效地运行都需要有赖于机制外部一系列的配套体系,特别是需要建立与完善以下 3 个体系。

(1) 完善建设标准体系。建设标准体系是政府投资工程全寿命监管中最基础的技术支撑依据,建设标准体系的完善对监管成效有重大影响,但现行的建设标准面临着系列挑战。一是我国投资体制改革使工程项目的投资形式发生了变化,投资主体呈多元化趋势,这对建设标准的发展有着根本性的影响,需要对建设标准的适用范围做重新界定。二是现行的建设标准主要是基于传统的项目管理模式进行编制的,但在今天新型的政府投资工程管理模式下如何确保建设标准客观反映使用者的真实需求、在整个工程建设过程中得以贯彻执行等还需深入研究。三是科学技术的发展、新材料、新技术的涌现、生产工艺的改进、装备水平的提高、设计、施工过程的变化等,需要对现有的建设标准进行调整和更新,确保建设标准真正对政府投资项目的控制约束作用,提高政府主管部门对投资项目决策和审批的科学和客观。可见完善建设标准体系的紧迫性和必要性。

(2) 加快建设全国联网工程监督管理体系。工程管理的信息化可以大大提高工程建设信息快速、完整、透明的传递,有利于参建各方及时发现偏差、纠正错误,保证了工程建设的顺利开展,同时有利于参建各方之间和公众之间进行有效的监督与制约。建议借鉴国外利用政府投资项目综合信息系统,实施工程项目全寿命周期信息化管理的模式,在全国设立类似信息系统将各地的政府投资工程全纳入全国联网监督管理的体系里,实行阳光监督。

(3) 建立健全工程绩效评价体系。国外的公共工程绩效审计实践证明,建立工程绩效评价体系并通过有关强制性立法将公共工程绩效审计纳入了法定审计范围,对公共工程建设实施过程中明确政府经济责任、消除官僚作风、防止贪污腐败和提高决策水平等有着重要作用。同国外相比,我国的绩效审计的理论研究是滞后许多的,绩效审计的实践也正处于试点阶段。至今为止,仍然没有一套公认的科学合理的度量标准和评价指标体系,各地方、各部门采用的指标体系,虽各具特色,但也颇有争议,这影响了公共工程绩效审计结论的客观和公正。绩效审计离不开对工程绩效的合理度量,度量是定量分析和和管理实践的前提,但由于公共工程的特殊性,决定了对其绩效的正确度量是一件十分困难的事情,因此,迫切需要对公共工程绩效审计指标体系的做深入研究,建立适合我国国情的公共工程绩效评价体系。

参考文献:

- [1] 国家建设部政府投资工程管理方式改革课题组. 建设部政府投资工程管理方式改革研究报告[R]. 2002.
- [2] 谢琳琳. 公共投资建设项目决策机制研究[D]. 重庆:重庆大学,2005.
- [3] 国家发展改革委外事司. 德国联邦政府投资项目的决策与管理[J]. 中国经贸导刊,2004(16):21-24.
- [4] 孟宪海. 中外工程质量监督管理模式的比较研究[J]. 施工技术,1999(4).
- [5] 中国建筑标准设计研究院. 政府投资工程项目建设标准发展战略前期研究[R]. 2006-05.