



完善政府投资项目的决策与立项工作

傅永红

作者简介: 傅永红(1980-)女,汉,四川成都人,四川大学公共管理学院行政管理硕士研究生;研究方向:政府行为及公共部门人力资源管理。

(四川大学公共管理学院,成都610064)

摘要目前我国政府投资仍然存在不少问题,而作好政府投资的立项与决策等前期准备工作是解决些问题的关键。要作好政府投资的决策与立项工作应制定政府总的投资政策,树立科学的政绩观以及完善项目决策程序等。解决了这些关键问题,才能从源头上防止政府投资项目的失败。

关键词政府投资项目;立项计划;项目决策;分析

在中国的经济发展中,投资自始至终是推动经济增长的一个重要经济变量。随着我国社会主义市场经济体制的建立与发展,多样化的市场主体,包括政府在内,都加入到了市场激烈竞争的行列之中。一个不容置疑的事实是:在当今中国,从宏观经济运行的角度看,投资,尤其是政府投资是内在于经济中增长加速和减速的主要动力源。加大政府的投资力度,是推动经济增长最直接的措施。

一、政府投资工程中的关键问题:忽视了项目投资的前期准备工作,包括投资项目的决策和确立。

据媒体披露,2003年,通过对526个使用国债建设资金的城市基础设施项目审计发现,在已建成的320个项目中,有32个项目基本没有投入运营,18个长期处于试运营或开停停状态,69个已经运营的项目没有达到当年设计生产能力。有34个项目由于管理不善、设备不合格以及工程质量缺陷等原因,存在较为严重的损失浪费问题。在黑龙江,投资5.6亿元的牡丹江煤气工程因盲目建设、管理混乱、损失严重而停产。在南京,计划总投资三千万元的南京中山陵“观景台”,由于严重破坏紫金山自然人文景观,而不得不使南京市付出了高达一千二百多万元的“政府纠错”成本。

据分析,造成这些政府投资失败的原因包括:1.政府投资项目决策机制不健全,决策失误,造成政府效益低下;2.一些地方在城市建设上不切实际,盲目攀比,大搞“形象工程”,“政绩工程”,造成项目混乱,重复建设严重,没必要或无可行性的项目大量增多;3.项目管理薄弱,监督和管理都不到位,不但损害民众利益,而且滋生腐败,形成大量浪费。总之,造成如此大损失的原因是多方面的,但对这些项目缺乏科学的可行性论证,盲目立项,决策失误是其中最主要的原因,这也正是在政府投资前期准备工作中应该注意的问题。

建设前期工作主要包括项目建议立项阶段、可行性研究的决策阶段、设计阶段和建设准备阶段等。根据有关资料分析,施工阶段和竣工验收阶段对投资控制的影响程度约占10%-20%,而真正影响投资额度的80%以上的是前期准备阶段,特别是项目决策与立项阶段。由此可见,前期准备工作充分与否对于工程造价的控制影响较大。因此,如何进行合理的立项,科学的决策,如何作好政府投资的前期准备工作,也是解决我国政府投资问题的关键。

二、有效解决政府投资项目工程的关键问题,应该对政府投资进行合理的立项和科学的决策,完善政府投资项目的前期准备工作。

我国经济前一段出现的结构性“偏热”,始作俑者恰恰是各级政府,各级和各地政府都在大兴土木,都在扩街,修路,筑桥,建高架,盖高楼,搞开发,数不完的政绩工程和面子建筑。可谓“胡子眉毛一把抓”,对几乎所有的行业都进行扶持。而这样毫无计划的投资工程,不但使一些地方产业结构失衡,投资规模不断扩大,投资效益愈加下降,而且让那些本来贫乏的地区资源更加缺乏,浪费也更加严重。因此有必要对一定时期内的政府投资制订计划和进行指导。

(一)政府可在不同的时期制订投资的发展计划,准确界定政府投资领域,明确政府投资的总方向。计划的内容一般包括三个部分:计划的基本思想,政策目标体系,经济发展目标等。使各种政府投资工程“不应该只是为了获得一种应急效果,而应当尽可能地从长期观点出发,为将来增加更多的国家财富”。这样的政策一旦落实,将有效避免政府为了“政绩工程”胡乱立项的行为,使政府的投资工程都能切实做到造福大众。而那些无用的面子工程也将被拒之门外,不再造成资源的大量浪费。

要使政府的投资计划切实执行,还要加强对政府投资项目的审计控制。项目报建时,审计机关不单要审计项目的规模是否与投资额相匹配,考虑问题是否周全,基础资料是否齐全,有无改变建设项目用途或内容,还应审计项目的实际是否符合一定时期内的投资计划,符合一定时期经济发展的总的意图。避免为了宣扬政绩而忽视长远规划,不顾宏观经济效益和社会效益盲目立项,胡乱修建的浪费行为。这一方面作得比较成功的是日本政府,日本实行的是政府主导的市场经济体制。它的一个重大特点是把整个国家基础设施的建设纳入到国家计划的轨道并与国土开发计划紧密配合。日本政府从1955年制定《经济自立五年计划》以来,到1958年由经济企划厅起草,内阁审议通过的中长期计划有11个,这些中长期计划规定了政府投资的总意图和范围。同时,还有专项计划为政府投资提出,这些政策的实施都有效地避免了不合理的项目投资以及由此带来的一系列资源浪费和财政损失。

(二)政府应坚持以民为本的政府投资理念,树立科学的、正确的政绩观,做到合理立项。古有“为君之道,必先存百姓”的道理,但是我们现在的一些政府,却常常忘记“以民为本”,急功近利、好大喜功,只求眼前政绩,不管身后“洪水滔天”。特别是在进行投资时,常常不顾长远,只重速度,忽视质量,只重发展,不计污染,吃祖宗饭,砸子孙碗。有的甚至板凳还没坐热,就“新官上任三把火”,今天一个大规划,明天一个大思路,大搞“形象工程”、“政绩工程”。这其实也是造成政府投资项目效率低下,公共资源大量浪费的根本原因之一。所以当务之急,政府必须要树立科学正确的政绩观。第一,领导干部能否树立正确的政绩观,事关人民的福祉,国家的兴衰。真正做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”,是领导干部树立正确政绩观的必由之路。第二,树立正确的政绩观,首先必须树立正确的世界观、人生观和价值观。真正的政绩,应该是“为官一任,造福一方”的工作实绩,是经济发展、社会进步的具体成果,这些实绩和成果要能够经得起群众检验、实践检验和历史检验。第三,树立正确的政绩观,制度建设不可或缺。在制度上建立、健全领导干部考核、评定和任用的标准和程序。科学地衡量、考察和评定政绩,并依据政绩制定合理的提拔、任用或撤换领导干部的标准,这些都是领导干部树立正确政绩观的重要保证。

(三)政府应健全投资项目决策机制,进一步坚持和完善科学的决策规则和程序,提高政府投资项目决策的科学化、民主化、法制化水平,做到科学立项。

1.实现投资项目决策科学化。(1)作好科学预测。这是科学决策系统中不可缺少的重要组成部分,它主要是对工程项目的经济性进行近期、远期预测,从而为“初选目标”提供定性、定量和定时的科学根据。一般情况下,对于某项工程的决策,科学预测主要由预测和技术预测两部分组成。对各种预测对象,除给出定性的预测结果以外,通常还利用各种数学方法,如电子计算机系统给出定量、定时预测。(2)对项目进行可行性研究。可行性研究是指在达到目标的多种可能途径和手段中,如何选取最佳者的分析与研究方法。它的内容主要包括对决策方案的可能性、可靠性、价值性,效益性。它是科学决策系统的核心与关键环节。目前,我国的“可行性研究”还存在一些问题:如理论缺乏,人员缺乏,也有“图形式”走过场的现象。(3)评价反馈,从中选择最合理的方案。并将得出的“总经济效益”及“潜在问题”等输出量直接往决策环节“有无之间”进行评价。经过“有”或“无”的选择评价,有三种可能输出:可行,即有经济效益,无潜在问题。不可行,即无经济效益。再论证,即有经济效益,仍存在潜在问题。(4)像这种评价反馈的主要作用是增加重大工程科学决策系统工作的可靠性和提高系统的决策质量,使之能作出最优和最合理的决策。

2.实现投资决策的民主化。在目前的政府投资中,还存在着行政长官说了算,仅凭长官意志就上马的项目建设,这种个人或一家专断的作法使政府投资的失败率大大提高,因此必须要提高政府投资项目决策的民主化水平。实现决策体制的民主化,政府应注意以下几个方面:(1)注重保持政府投资项目管理的透明度,且使其受到公众舆论的广泛参与和监督,充分保证纳税人对质量不符合要求的政府投资工程责任人的起诉权。(2)充分利用互联网技术实现政府投资项目全生命周期的信息获取、查询和公示。团体组织或个人都有知情权,可以通过互联网对项目立项或预算等事宜提出质询。同时,政府还可以在网站公布提问信箱,民众可以通过网络直接发表意见或质询,由政府投资主管部门或项目领导小组负责解答。(3)对由政府投资的重大项目都要进行信息公开、专家论证,并特别要让人大进行充分审议。对于涉及老百姓利益的投资项目,譬如城市改造,还应经过听证程序,不能领导一拍板就定。

3.实现政府投资项目决策的法治化。政府投资项目决策的法治化就是在政府投资决策过程中对各方面实行制度化、法制化、规范化以及依法决策,依法执行决策的过程。它能够使政府投资项目决策更加合理、公正,并能够避免重大决策失误。实现政府投资决策的法治化必须要实现几个方面:(1)实现决策程序的法制化。这就需要政府建立完善的法规体系,明确各级决策者在决策过程中的责、权、利及相互关系,探索建立适合政府投资项目决策的程序和方法,并以法的形式给以确认和推广。使之成为决策者必须遵循的基本准则。包括完善项目建议书程序,可行性研究程序,立项程序,听证程序,咨询程序,审计程序和审批程序等政府投资项目的科学、民主的法定决策程序,使决策者按照法定决策程序决策,为科学决策,民主决策,合理决策提供保证。(2)健全决策监督方面的法律法规,依法设立对决策进行监控的机关,实行独立监控。监督机制是法制系统的自我调节机制,是维护法制顺利实施的重要保证制度,是使政府投资项目决策法治化进程公开、健全的重要保证机制。因此要以法的形式确保各种监督机关监督作用的充分发挥,包括内部监督和外部监督的作用,要对政府投资项目决策的全过程进行全方位的监督与约束。(3)实现政府投资项目决策绩效评估,建立政府投资决策的追究制度。一个投资工程,如果投资项目实施出现了问题,其责任可以按行业标准和相关法规进行处罚,但如果投资项目的决策错了,造成的损失却远远大于项目实施失职造成的损失,这个责任却没有人承担,也没有制度制约,这是政府投资中的“一个空白”。因此,应该实现政府投资项目决策绩效评估,并以法律的形式确定来,在此基础上实行决策问责制,为了更好地执行落实问责制,必须加强配套制度建设,严格规定和实行决策奖惩制度,决策引咎制度及决策弹劾制度。同时还应建立行政决策司法审查制度,做到依法决策,违规必罚,违法必究。只有做到以上三点,才能不断提高政府投资项目决策法治化水平,才能保证政府投资项目决策的科学化、民主化水平不断完善。

总之,政府的一个投资工程从立项到项目建设完成本身就是一个规模庞大,用时较长的过程,任何一个环节出错都可以导致整个工程的失败,而政府投资项目的前期工作却是整个工程的源头,是决定工程成败的关键,充分作好立项与决策的工作,是使整个政府投资向个正确的方向进行的有力保证。

参考文献:

[1] 丁旭琴 政府工程投资控制问题浅析 [J] 建设管理 2004, 1
[2] 杨书臣 日本的政府投资管理 [J] 中国投资 2000, 2
[3] 刘士义 刘树信 行政决策学与应用 [M] 中国人民大学出版社 1997 31.3/3805A'
[4] 许文惠 张成福 孙柏英 行政决策学 [M] 气象出版社 1992 31.3/0244
[5] 区莹 宁骚 超计划政府投资现象的公共决策研究 [J] 经济与管理2005, 9
(责任编辑冯洁)《甘肃行政学院学报》2006年第1期●公共管理《甘肃行政学院学报》2006年第1期●公共管理中图分类号: D035文献标识码: A文章编号: 1009-4997 (2006) 01-0031-02

网络维护: 甘肃行政学院网络中心 电话 : 0931-8555319 地 址: 甘肃省兰州市城关区雁滩路2926号

相关资料: 仙三修改器 仙剑奇侠传三修改器 仙剑奇侠传4修改器 qq英雄岛外挂 校内刷人气工具 校内网开心农场助手 qq开心农场外挂 qq堂外挂网 热血三国刷元宝外挂 弹弹堂刷箱子外挂 qq丝路英雄外挂 商业大亨免费外挂 英雄之城免费外挂 qq音速无限加速外挂 彩虹岛小草下载 舞街区最新免费外挂 流星蝴蝶剑无敌外挂 天书奇谈刷钱外挂 dnf免费无毒外挂 天堂2免费外挂 特种部队外挂网 qq自由幻想刷钱外挂 fifa online2刷钱 qq华夏刷钱外挂 兽血沸腾刷钱外挂 梦幻龙族外挂 泡泡堂刷分外挂 qq三国刷钱外挂 劲舞团私服免费外挂 彩虹岛天天外挂 成吉思汗刷钱外挂 新武林外传外挂 神鬼传奇加速外挂 冒险岛私服秒杀外挂 天龙八部物品修改器 qq飞车刷车外挂 qq炫舞免费连p外挂 穿越火线加速外挂 穿越火线无敌外挂 真三国无双5修改器 猫游记刷钱外挂 帝国争霸外挂 三国争霸刷钱外挂 口袋精灵2官网外挂 乐土免费外挂 雄霸三国外挂 热舞街在线小游戏 封神无敌免费外挂 嘟牛七龙纪外挂 江湖风云外挂