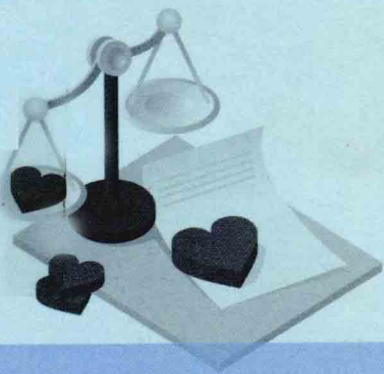


公共项目社会稳定 风险分析与评估概论

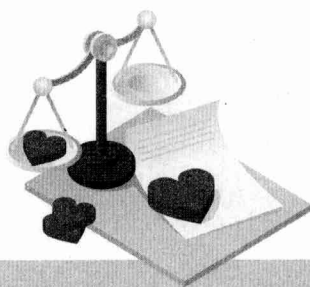
胡建一 杨 敏 黄 玮·编著



上海社会科学院出版社

公共项目社会稳定 风险分析与评估概论

胡建一 杨 敏 黄 玮·编著



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共项目社会稳定风险分析与评估概论 / 胡建一, 杨敏, 黄玮编著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2011
ISBN 978-7-80745-814-2

I. ①公… II. ①胡…②杨…③黄… III. ①公共管理: 项目管理—社会秩序—风险分析—概论 IV.
①F062.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 015422 号

公共项目社会稳定风险分析与评估概论

编 著: 胡建一 杨 敏 黄 玮

责任编辑: 夏 宁

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@sass.org.cn

经 销: 新华书店

印 刷: 上海商务联西印刷有限公司

开 本: 710×1010 毫米 16 开

印 张: 14.5

字 数: 260 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版 2011 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-814-2/F·142

定价: 34.80 元

版权所有 翻印必究

序

胡锦涛总书记在纪念中共十一届三中全会召开三十周年大会上发表的重要讲话中,在维护最广大人民利益确保社会稳定方面中指出:“必须把促进改革发展同保持社会稳定结合起来,坚持改革力度、发展速度和社会可承受程度的统一,确保社会安定团结、和谐稳定。”将重大建设项目与人民群众的利益相互适应问题提到了国家和谐发展的议事日程。

在产品经济时代,人们对项目的关注主要侧重于工程技术方面,关心工程技术方案的评估;市场经济体制建立后,人们关注项目的投资回报,强调财务评估的重要性。但随着经济的发展和社会的进步,人们开始强调资源的优化配置,强调利用费用效益分析的方法进行经济分析。同时,随着发展战略的转变,人们开始考虑投资项目的各种社会目标能否实现,认识到对项目全面进行评价对促进国家社会发展目标顺利实现的重要性。

人类赖以生存的土地、水资源、能源等自然资源是有限的,由于在我国大规模投资建设中,一些不稳定因素(建设项目征地、拆迁安置补偿、失地农民就业、城乡差距扩大等)已经成为阻碍经济快速发展的瓶颈,社会维稳成本日益上升,而这些不稳定因素如果处理不当,将会对社会的改革、稳定、发展和构建和谐社会产生不利影响。

2007年上海市就开始探索建立社会稳定风险分析评估机制,力图变“被动维稳”为“主动维稳”。2009年上海率先建立了“重大事项社会稳定风险分析评估机制”,与群众利益密切相关的重大决策、重点项目在出台或审批前,将先评估对老百姓的影响,并制定风险应对策略和预案,以使决策的稳定性和科学性得到更好的保障。

实现和维护社会稳定,需要树立科学的稳定观;除了科学的稳定观,维稳还需要建立良好的法律制度;除了良好的法律制度,维稳还需要完善的评估理论及方法体系。

探索并建立社会稳定风险分析评估机制,是规避投资项目社会风险的重要手段,对全面落实科学发展观,更好地维护群众的根本利益,促进经济社会协调

发展,确保投资建设项目的可持续性具有重要作用。它有利于协调建设项目与社会发展的关系,促进社会进步及经济、社会协调发展;有利于从源头上避免和减少损害群众利益现象的发生,避免因决策失误或决策不当引发社会矛盾,降低社会风险和维稳成本,增加项目投资的社会效益;有利于社会经济建设合理利用和节约有限自然资源,保护自然与生态环境,造福人类,实现以人为本的可持续发展战略。

上海社会科学院旨在构建国内一流、国际知名的社会主义新智库,本书编写者所在的经济法律社会咨询中心,30多年来一直积极为政府和企业提供咨询服务,特别在重大市政工程的经济评估、绩效评估、外商投资可行性评估、世界银行在沪贷款项目移民安置评估、社会影响评估、区域发展战略规划,以及国有企业改制和企业投融资方案设计等方面累积了一定的实践经验。此书的出版,探索了社会稳定风险分析评估的背景,并就社会稳定风险分析评估原则、内容、方法等进行了分析研究,希望对今后的社会稳定风险分析评估工作带来帮助和推动作用。

《公共项目社会稳定风险分析与评估概论》是咨询中心科研人员胡建一、杨敏、黄玮通过多年科研工作后探索出的实践总结。是通过对政府、社会及方方面面进行了大量的探索才取得的成果。本书系统地汇聚了社会稳定风险分析评估的信息与经验,也许是首创。这本概论将对推动这方面工作的开展起到积极作用。

上海社会科学院

谢京辉

2010年11月



前言

随着改革开放的深入开展,我国公共项目投资领域的决策也发生了深刻的变化,从关注技术、经济领域的可行性逐步向社会民生领域的综合可行性发展。由此对公共项目进行社会稳定风险分析评估,作为项目决策的重要参考依据,便应运而生。由于社会稳定风险分析评估是一项全新的工作,各地均处于探索试行阶段,因此,我们根据从事世界银行、亚洲开发银行社评工作的实践与经验,结合从事社会稳定风险分析评估工作的实际,编写了《公共项目社会稳定风险分析与评估概论》这本书,以期对有志于从事社会稳定风险分析评估工作的人和正从事与这项工作相关的同行有所交流和帮助。

本书共分九章:前言部分概要的介绍各个篇章的核心内容。第一章,公共项目的概念:重点介绍了公共项目即政府投资项目的周期和建设程序,明晰了一个项目从项目起始、批准立项、开工建设、竣工验收、事后评价到项目终止的建设周期和我国建设工程的基本建设程序的七个阶段,即项目建议书阶段、可行性研究阶段、设计阶段、项目实施准备阶段、施工阶段、竣工验收(完工)阶段和项目总结评价阶段。描述了公共项目的决策阶段和现行我国工程咨询评估的九种类型,即发展规划、产业政策和行业准入评估,资源开发及综合利用评估,节能方案评估,建设用地、征地拆迁及移民安置评估,环境和生态影响评估,经济影响评估,社会影响评估,主要风险及应对措施评估,投资项目的后评估。其中社会评价和风险评价作为评估的两种类型,已经日益显示出其重要性。编写此章内容的参考文献主要包括了《公共投资项目管理的组织再造》、《工程咨询概论》、《中国建设项目管理实用大全》、《政府投资项目全生命周期项目管理》、《企业投资项目咨询评估报告编写大纲》、《中央企业固定资产投资项目后评价工作指南》等书籍资料,突出了社会稳定风险分析评估的项目主体。第二章,社会评价现状:主要介绍了社会评价在中国的应用情况、存在问题以及未来展望情况。社会评价在我国产生和发展实际上是发展战略转变的一种具体体现,随着从原有单纯经济增长速度的发展战略转变为综合考虑经济、环境和社会等协调发展的可持续发展战略,社会评价在我国应运而生,并逐步发展

成为与经济、财务、技术及环境评价并列的项目管理综合评价体系的有机组成部分。社会稳定风险分析评估作为社会评价的一个重要分支,对促进我国可持续发展与社会和谐产生积极的作用。第三章,社会稳定风险分析与评估概况:我国在20世纪80年代初引入了国际上通行的可行性研究方法,制定了《建设项目经济评价方法与参数》,为我国经济建设投资项目的科学性奠定了基础。目前,中央从可持续发展稳定大局出发,明确提出了“必须把促进改革发展同保持社会稳定结合起来,坚持改革力度、发展速度和社会可承受程度的统一,确保社会安定团结、和谐稳定”的方针目标,使得重大经济建设项目与人民群众的利益相互适应问题在一定程度上已经提到了国家和谐发展的议事日程。本章详细介绍了我国社会稳定风险分析评估工作开展的国家政治背景、社会稳定风险分析评估机制的探索情况及开展社会稳定风险分析评估工作的时机及难点,并对我国一些地区开展社会稳定风险分析评估工作的实施办法进行了比较。本章编写参考了各地最新的社会稳定风险分析评估资料和网上文档,较为详细的引出了社会稳定风险分析评估实践的工作在我国各地区开展的信息。第四章,社会稳定风险分析与评估的基本概念:介绍了风险分析的基本思路,从风险分析的程序、因素识别、评估、对策研究等方面给予了描述。对项目评估分析常用的市场、技术、资源、工程、投资、融资、配套条件、外部环境、其他风险等九种风险作了解释。本章重点对社会稳定风险分析评估的一般方法及概率概念作了分析,并对采用的调查统计分析法和社会稳定风险分析评估风险指标的定级评判进行了归纳。第五章,社会稳定风险分析与评估的基本框架:社会稳定风险分析与评估的主要的目的就是要从源头上预防和减少社会矛盾,加强对建设公共项目的预测和评估,避免、减少、控制社会稳定风险,维护公民、法人和其他组织的合法权益,保障建设(或发展)公共项目的顺利进行。本章详细介绍了社会稳定风险分析评估的目的、任务、范围、内容以及开展社会稳定风险分析评估分析与评估的切入点,并详细介绍了采用的指标、分析工具和社会稳定风险分析评估报告的撰写框架,为社会稳定风险分析评估的工作实践提供了操作思路。第六章,社会稳定风险分析与评估中的公众参与:从20世纪80年代末期开始,参与式方法在我国的一些国际援助公共项目的规划、设计和实施中逐渐得到了应用。目前,这一方法已在国际组织援助的很多国内农村发展公共项目和扶贫公共项目中得到了广泛应用,这种方法的应用对于改进公共项目设计方案、取得公共项目各有关利益相关者的理解、支持、合作与有效参与,都起到了积极的促进作用,并有利于提高公共项目参与各方的社会责任感,减少社会矛盾和纠纷,有效降低公共项目建设和运营的社会风险。本章主要介绍了参与式方法在

社会稳定分析与评估中的作用、参与机制及具体的参与工具等,以便社会稳定风险分析与评估工作者根据不同公共项目的具体特点及要求,灵活运用参与式方法,并对运用中的应注意的问题给予了关注。第七章,社会稳定风险分析的实施与操作:开展社会稳定风险分析与评估的主要目标是在项目可能存在负面社会影响的情况下,提出协调项目与当地的社会关系,避免项目投资建设或运营管理过程中可能存在的冲突和各种潜在的影响社会稳定的风险因素,解决相关社会问题,减轻负面社会影响,通过分析提出评估意见并制定相应的化解措施和实施方案。本章详细介绍了社会稳定风险分析评估的实施与操作,对社会稳定风险分析评估的作用与范围、主要内容、操作的步骤与方法、社会稳定风险分析评估的基本路径等方面作了叙述,为社会稳定风险分析评估工作的开展提供了实施思路。第八章,不同类型项目开展社会风险评估介绍:分别选取了城市道路、城市环境、能源、农村发展、水利、自然资源管理等六个有代表性的公共项目社会评估案例,对这些案例分别从社会影响、评估目的、主要利益相关者、主要内容等方面作了介绍,为社会稳定风险分析评估提供有益的借鉴。第九章,汇编了近期我国12个地区有关社会稳定风险的规章制度作为附件,供在社会稳定风险分析评估工作实践时参考。

建立和落实重大事项社会稳定风险分析评估制度,是贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大举措,是社会主义民主政治建设的重要体现,是依法维护、保障人民群众合法权益的内在要求,是提高决策科学化和民主化水平的重要保证,也是消除大量社会安全隐患的迫切需要。社会稳定风险分析评估的内在要求,决定了分析评估结论的客观性和科学性。因此,我们希望本书能够对社会稳定风险分析评估工作的整体推进有所帮助。

本书由胡建一、杨敏、黄玮主编。

本书可以作为社会稳定风险分析评估的培训教材之用。由于我们的水平和掌握社会稳定风险分析评估方面的资料有限,难免会有错误和不妥之处,欢迎读者批评指正。



目录

CONTENTS

序	001
前言	001
第一章 公共项目的概念	001
第一节 什么是公共项目	001
第二节 公共项目的周期与建设程序	003
第三节 公共项目与决策	017
第四节 公共项目的咨询评估	026
第二章 社会评价现状	033
第一节 社会评价在中国	033
第二节 社会评价在我国投资项目中的应用状况	035
第三节 我国投资项目社会评价存在的主要问题	039
第四节 我国投资项目社会评价的未来展望	042
第三章 社会稳定风险分析与评估概况	045
第一节 社会稳定风险分析与评估的国家政治背景	046
第二节 中国各地建立完善重大事项社会稳定风险评估机制的探索	047

第三节	建立社会稳定风险制度的时机与难点	058
第四节	社会稳定风险分析与评估的实施办法主要内容	061
第四章	社会稳定风险分析与评估的基本概念	075
第一节	不确定性与风险	075
第二节	风险分析	076
第三节	社会稳定风险分析评估的常用方法	086
第五章	社会稳定风险分析与评估的基本框架	090
第一节	社会稳定分析与评估的目的、任务和范围	091
第二节	公共项目周期各阶段社会稳定分析与评估的主要内容	099
第三节	社会稳定分析与评估采用的指标和分析工具	103
第六章	社会稳定风险分析与评估中的公众参与	108
第一节	参与式方法及其在社会稳定分析与评估中的作用	108
第二节	利益相关者及其参与机制	111
第三节	参与式社会稳定分析与评估的工作框架	115
第四节	参与式社会稳定分析与评估的方法和工具	118
第五节	参与式方法的运用与应注意的问题	122
第七章	社会稳定风险分析的实施与操作	125
第一节	社会稳定风险评估的作用与范围	125
第二节	社会稳定风险评估的主要内容	126
第三节	社会稳定风险评估的步骤与方法	130
第四节	社会稳定风险分析的基本路径	137
第八章	不同类型项目社会风险评估介绍	151
第一节	城市道路交通公共项目的社会风险分析与评估	151
第二节	城市环境公共项目的社会风险分析与评估	154



第三节	能源公共项目的社会风险分析与评估	157
第四节	农村发展公共项目的社会风险分析与评估	160
第五节	水利公共项目的社会风险分析与评估	167
第六节	自然资源管理公共项目的社会风险分析与评估	169
第九章	我国部分地区有关社会稳定风险评估规定	172
第一节	深圳市重大事项社会稳定风险评估办法	172
第二节	四川省环境保护局建设项目社会稳定风险评估实施办法	175
第三节	慈溪市重大事项社会稳定风险评估工作实施细则	180
第四节	淮安市重大事项社会稳定风险预测评估化解制度	186
第五节	宣城市重大事项社会稳定风险评估暂行办法	189
第六节	云和县重大事项社会稳定风险评估实施办法	193
第七节	普洱市重大事项社会稳定风险评估实施细则	197
第八节	嵊州经济开发区重大事项社会稳定风险评估工作实施 细则	199
第九节	果洛藏族自治州社会稳定风险评估办法	202
第十节	大坝乡人民政府关于建立重大事项社会稳定风险评估 制度的实施意见	205
第十一节	无锡市城市房屋拆迁社会稳定风险评估暂行办法	208
第十二节	南京市城市房屋拆迁社会稳定风险评估办法	212
参考文献		217



第一章

公共项目的概念

第一节 什么是公共项目^①

公共项目即公共投资项目。公共项目在国外一般被称为“政府工程”(Government Project),如美国;也有的国家和地区称公共项目为“公共工程”(Public Project),如日本和我国香港特区等。我国公共投资项目作为建设项目的一个重要类型,在我国改革开放和现代化建设的实践过程中逐步形成。一般认为,公共投资项目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、国防等因素的考虑,由政府通过财政投资、发行国债或地方财政债券、利用外国政府赠款以及国家财政担保的国内外金融组织的贷款等方式独资或合资兴建的固定资产投资项目。

公共项目按照资金来源不同,可分为财政性资金项目(包括国债在内的所有纳入预算管理的资金项目)、财政担保银行贷款项目和国际援助项目。按照项目的经济性质不同,公共投资项目可分为经营性项目和非经营性项目。

公共项目的特点:除了具备一般建设项目投资巨大、建设周期长、整体性强等特征之外,还具有以下特点:

① 外部效应较大:公共项目由于具有较大的社会影响,因此项目外部效应较大。比如,某投资主体兴建一座水电站,它可以通过发电获取收益,而下游居民也能从电站大坝的修建中获得减少洪水灾害的收益。这种收益尽管可能很大,但是下游居民却是免费获得的。

同时,服务性和公益性特征十分明显。公共项目大多数集中在为社会发展服务、非营利的公益性项目,这是由公共投资项目的性质所决定的,这种性质就

^① 周君,《公共投资管理组织的再造》,清华大学出版社 2010 年版。

是非营利性。因为在市场经济体制下,一般经济组织的投资活动都追求自身利益的最大化,所以除政府财政基本建设资金以外的投资都会追求高收益的回报,而对非营利、难以营利或投资回收期较长的项目则不会涉足。但这些非营利、难以营利或投资回收期较长的项目又往往是国家或区域经济发展必不可少的基础设施,是关系到改善人民生活、加强国防安全的设施,所以国家财政基本建设资金必须集中投资在这些公益性的基础设施上。对我国这样的发展中国家,由于基础设施短缺,公共投资项目所占比例相对更大。

② 效率与公平目标共存:公共项目的投资主体一般为政府,政府的基本目标有两个,即效率与公平。效率目标是指促进社会资源的有效配置,促进国家或地区的经济增长。政府在市场失灵的政府投资领域投资,可以弥补市场机制的不足,促进全社会资源配置效率的提高。公平目标是促进社会福利的公平分配,普遍改善人民的福利水平。在市场机制的分配范畴内,公民之间的收入分配和福利分配肯定是有相当差异的,为此,政府除了通过财政税收等政策工具调节人们之间的收入分配,也可以利用财政支出投资兴办有助于改善社会福利分配的公共事业等。因此,公共投资项目往往同时具有以上两个目标。

③ 风险及影响较大:大型公共项目比一般项目投资大、风险大、影响大。这是由政府在国家公共利益中的责任性质所决定的。有些投资大、风险大的超大型公共投资项目,如果没有政府资金的介入,任何其他投资都不可能承受如此巨大的投资和风险。但是,一旦项目决策,马上就将形成巨大的生产力,并影响着与该生产力相关的诸多产业、诸多部门,影响着区域经济的发展与产业结构的再造,甚至影响到整个社会经济的发展与人民生活质量的提高。

同时,公共投资项目的风险是十分巨大的。如果项目在建设中的应用先进的科学技术和管理方法,其劳动生产率将成百上千倍地提高,特别是一些高新技术的应用将给项目带来巨大的附加价值。如果项目决策正确合理,方案先进可行,将不仅仅是取得巨大的社会效益,还将为公众创造方便、舒适和安逸的生活环境。但是,如果项目决策不科学,事先没有充分考虑各种风险因素,从而导致项目失败,那么带给国家或地区的将不是巨大的生产力和社会经济效益,而是沉重的财政负担、资源环境的破坏和污染,甚至是整个生态系统的严重失衡、人类生存环境的毁灭。所以,公共投资项目必须进行全过程的决策风险管理。

④ 成本与收益构成复杂:由于公共项目具有较强的外部效应,因此项目的经济效益,除了项目直接获得的内部效益外,还涉及项目对外部社会环境发生的间接影响。而且很多重要的外部影响难以用货币来衡量,从而削弱了项目支出与回报之间的内在联系,导致项目管理者(或政府机构)对公共投资项目的投



资效果关心不够,同时也缺乏对项目事前、事中、事后的有力监督,滋生大量的腐败行为。公共投资项目应采取比一般项目更严格的管理程序,包括严格的立项审批制度、严格的政府采购制度、严格的项目评审程序和严格的项目管理制度。

⑤ 政治目的或国防建设需要:部分公共投资项目是出于国家政治安排和国防需要,从根本上保护国家和人民利益或保卫人民不受外敌侵犯。这种项目如果由个人或家庭去提供,受益于国家政治和防卫的个人之间很难达成某种自愿交易,因而这种制度安排,要么会使交易费用极高,要么会使保护效益和防卫能力极低,由此导致制度安排的低效性。而由政府为全民族和全体国民提供政治和国防服务,既可节省社会资源投入,又可提供更有效的服务。

⑥ 公众和媒体关注程度高:由于公共投资项目大多涉及社会公众文化或生活的各个方面,从根本上又是花纳税人的钱,涉及社会公众的切身利益,理所当然地成为社会舆论关注的焦点。因此,公共投资项目要注重公共关系的协调,设立专门公共关系部门或人员负责与媒体的联络或直接与公众对话,向社会报告公共投资项目的建设意义、施工进度、施工质量、建成后对公众生活质量改善的具体情况,争取舆论的支持,自觉接受公众舆论的监督。

第二节 公共项目的周期与建设程序^①

一、公共项目的周期

项目周期(Project Cycle)可以分成四个主要阶段,即策划阶段、准备阶段、实施阶段和完工阶段(见图1)。

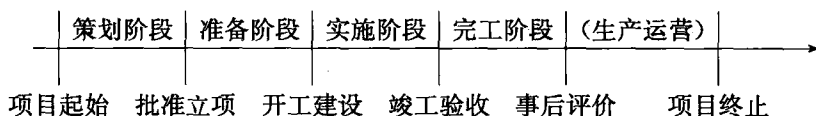


图1 项目周期各阶段划分示意图

1. 国际金融组织的项目周期

世界银行等国际金融组织贷款项目的周期是从投资银行的管理角度划分的,包括以下六个阶段:

^① 《工程咨询概论》,中国计划出版社 2003 年版。

(1) 项目立项: 世界银行贷款项目的立项以国家经济和行业状况为背景, 由借款国政府提出借款援助的项目建议。项目必须符合借款国和世界银行的共同利益和目标, 并得到双方的支持, 方可列入借款计划。

(2) 项目准备: 世界银行贷款项目的立项以双方同意的目标为基础, 充分考虑项目的各方面因素, 主要是技术、经济、财务、社会和体制等, 通过多方案对比选择最佳方案。项目准备主要依靠借款国, 同时与世界银行的利益密切相关。

(3) 项目评估: 在项目准备完成后, 世界银行要对项目进行评估。评估在世界银行官员指导下进行, 有时聘请外部咨询专家帮助工作。

(4) 谈判与董事会批准: 在项目评估报告完成后, 借款国和世界银行即开始贷款谈判。谈判包括项目实施的具体进度、采购安排等, 形成贷款文件, 报世界银行执行董事会。执董会批准后, 双方签订协议, 形成具有法律效应的文件。

(5) 项目执行和监督: 贷款批准后, 贷款资金可以启用。贷款的执行由借款方负责, 世界银行要求借款方严格按协议文件实施, 并监督项目的执行和采购, 以保证实施的客观公正。

(6) 项目后评价: 项目完工且贷款账户关闭后, 世界银行将进行独立的后评价。有些项目可能在 5—10 年后还要进行再评价, 以确定该项目对民众、政策、体制和自然环境的真实影响。

2. 中国的项目建设程序周期

中国的项目建设程序是从项目业主管理的角度划分的, 包括以下七个阶段:

(1) 项目建议书阶段: 即项目初步可行性研究阶段, 包括投资机会研究、项目建议书编制及其评估等。此阶段的主要任务是完成项目建议书, 经过评估由主管部门批准该项目建议书, 项目立项。项目建议书应提出拟建项目的轮廓设想, 论述项目的必要性、主要建设条件和获利的可能性等, 以判定项目是否需要开展进一步的可行性研究工作。

(2) 可行性研究阶段: 即项目可行性分析评价阶段, 主要任务包括编制项目可行性研究报告, 经项目评估, 由主管部门批准项目可行性研究。项目可行性研究报告应对项目在技术上是否可行、经济上是否合理、社会和环境的影响是否积极进行进一步科学分析和论证, 最终确定项目投资建设是否进入启动程序。

(3) 设计阶段: 即工程的初步设计和施工图设计, 对重大项目和技术复杂项目, 在初步设计后还增加了一项技术设计。工程设计是以批复的项目可行性研究报告为依据, 对拟建工程的实施在技术和经济两个方面提出详尽和具体的方案, 阐明在既定地点、时间和投资内, 工程技术的可能性和经济合理性, 为组

织工程实施提供依据。

(4) 项目实施准备阶段：包括资金落实、对外谈判、招标投标、施工准备、开工报告及其批准文件。

(5) 施工阶段：包括工程建设、设备采购与安装、生产准备等工作。该阶段的主要任务是按照设计要求，保质保量按时完成建设任务。同时要招收和培训人员，做好生产组织、技术和物质准备工作。

(6) 竣工验收(完工)阶段：包括联动试车、指标考核、竣工验收等。项目竣工验收要按照设计文件有关技术经济要求，检验工程是否达到了设计的要求，是否可以移交生产运营。

(7) 项目总结评价阶段：在项目建成投入运营后，对照项目立项、可行性研究、设计提出的主要技术经济指标来评价项目的效益、作用和影响，分析项目目标的实现程度。项目总结评价应从立项到项目运行全过程总结项目经验教训，该阶段的主要任务是编制项目自我后评价报告和进行后评价和主管部门或贷款银行的后评价报告。

二、建设程序的基本概念^①

公共项目的建设程序是指建设项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收、投入生产整个建设过程中，各项工作必须遵循先后次序的法则。这个法则是人们在认识客观规律的基础上制定出来的，是建设项目科学决策和顺利进行的重要保证。按照建设项目发展的内在联系和发展过程，建设程序分为若干阶段，这些发展阶段是有严格的先后次序，不能任意颠倒、违反它的发展规律。

项目的建设程序并非我国独有，世界各国包括世界银行在内，在进行项目建设时，大多有各自的建设程序。以世界银行为例，它对项目管理一般分为五个步骤：① 项目的选定。世界银行根据它制订的贷款计划，结合各国计划部门制订的国民经济发展计划，经双方研究确定贷款项目。② 项目的准备。由建设单位负责组织可行性研究，准备向世界银行提供各种资料。③ 项目的评估。由世界银行派员完成评估报告，经项目所在国校正后，送交世界银行董事会审批。④ 贷款谈判签约。⑤ 项目总结(后评价)。在项目完成后一年左右进行。

国外的项目建设程序一般分为四个基本阶段：第一阶段确定项目，要有一个好的想法和一个可行性研究报告，这个报告应和确立的目标相一致；第二个

^① 陈光健主编，《中国建设项目管理实用大全》，经济管理出版社 1993 年版。

阶段是进行计划,包括项目计划、招标、标书准备、投标、谈判、签约。这些工作必须在正式进入施工之前都解决好;第三是实施阶段,包括工程设计、采购和施工;第四是竣工阶段,包括生产准备、试车和验收。

建设程序不可违反,必须共同遵守,这是因为它科学地总结了建设工作的实践经验,反映了建设工作所固有的客观自然规律和经济规律。工程建设是一项很复杂的工作,内容多,涉及面广,规模大,协作性强,必须按步骤、有顺序地进行,才能获得成功,达到预期的效果。

三、建设程序的基本特点

建设程序是由基本建设的基本特点所决定的。基本建设是一项特殊的生产活动,它与一般工农业生产不同,有着许多特点:

第一,建设周期很长,物资消耗很大。一个项目的建设周期短则两三年,长则十几年。建设过程中要消耗大量的人力、财力、物力,而且在建成投产之前只投入不产出。这就要求在投资建设之前,必须充分进行建设前期工作,经过详细周密的调查研究和技术经济论证,搞好可行性研究和项目评价之后,再慎重决策。

第二,涉及面很广。协作配合、同步建设、综合平衡等问题很复杂,必须协调好各方面的关系,统一建设进度,取得各方面的配合和协作,做到综合平衡。

第三,建设地点是固定的,不可移动的。因此,建设之前必须把厂址的地质、水文、气象、社会条件等搞清楚,并需选择几个方案进行论证和比较。

第四,建设过程不能间断,要有连续性。由于建设项目一般都比较复杂,涉及土建、工艺、市政公用设施、交通运输,等等,要求整个建设过程各阶段、各环节、各步骤一环紧扣一环,循序前进,有条不紊,否则就会打乱仗,拖长工期,造成浪费。

第五,建设项目都有特定的目的和用途,一般只能单独设计、单独建设。即使是相同规模的同类项目,由于地区条件和自然环境不同,也会有很大区别,不能成批生产。

以上这五个特点,要求建设项目的管理工作必须要按建设程序进行。建设程序是个客观规律,人们可以认识和利用这一规律搞好项目管理,但是不能随心所欲地改变它、违反它。

四、建设程序的主要内容

一个建设项目从建设前期工作到建设、投产,要经历几个循序渐进的阶段,