

做好政府投资建设项目投资控制的研究

——政府投资评审在建设项目投资控制中的应用

政府投资评审中心课题组

为加强政府建设项目投资控制工作,提高政府投资效益,本文以财政评审工作的实际为背景,从投资控制的意义和作用入手,分析了政府建设项目的特征、职能、投资控制的概况及目前投资控制的应用现状,创新提出了投资评审是政府投资控制中行之有效的应用技术,是投资控制中最有效的基本方法。通过对投资评审的历史与发展进行探讨,结合评审工作实例,利用价值原理和控制论的方法,研究了项目不同阶段(概算、预算、结算)的投资评审,对投资控制产生的积极作用和意义;提出了投资评审在应用中应掌握的原则、应用形式与方法以及规范的应用程序。同时通过贵阳市政府投资评审中心十年来应用投资评审,对政府建设项目财政投资进行控制所取得的成果及评审实例进一步研究分析,论述了应用投资评审对建设项目投资进行控制是先进的、科学的,具有可操作性和实效性,是可以在我省各区县全面推广的应用技术。

针对我市投资评审的实际案例,利用数理分析和信息经济学原理进行探讨研究,查找项目投资控制中还存在一些主要问题,分析了该问题的影响因素,提出了解决问题的对策与建议,形成以下课题报告。

一、政府建设项目投资控制现状分析

目前,我国政府建设投资项目主要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^[1]。

(一)政府投资项目概述

政府投资项目的资金来源往往包含政策性贷款和债券,如国家开发银行的贷款、国债或地方财政性债券等,甚至涉及来自商业银行或金融机构的贷款,同时也不排除来自证券市场、资本市场的融资资金。另外,政府投资项目的资金

来源还应包括行政事业性收入、捐款、赠款等。以政府为实际投资主体,以财政性资金为主要资金来源,因而也经常被称为财政投资项目^[2]。

(二)政府投资项目的特征

政府投资项目是以政府财政性投资为主的投资建设项目,有别于一般的竞争型投资项目。政府投资项目与其他类型项目最大的区别在于投资主体的特殊性和投资项目的公益性。

(三)政府投资项目的职能

政府建设项目除具有一般商品的基本职能和派生职能外,政府投资的建设项目还具有项目建设特有的职能^[5]。

1. 预测职能
2. 控制职能
3. 评价职能
4. 调控职能

建设项目投资职能实现的条件,最主要是市场竞争机制的形成。建设项目投资职能充分实现,将在国民经济的发展中起到多方面的良好作用。

(四)政府建设项目投资控制

建设项目投资控制是指对建设工程投资费用的全面监控的经济活动;是为实现其投资的预期目标,在拟定的规划、设计方案条件下,预测、计算、确定和监控建设工程投资及其变动的系统活动。它既有投资范畴,又有价格范畴。因而,政府对建设项目投资的控制,不仅是对价格的调控,而且还应承担管理的职能。

政府建设项目投资控制的目的是按照经济规律的要求,根据社会主义市场经济的发展形势,利用科学的管理方法和先进的管理手段,合理的确定建设项目投资和有效地控制建设工程投资,以提高投资效益和政府项目的经营成果。

1. 建设项目投资的合理确定

建设项目投资的合理确定,就是在建设程序的各个阶段,即在项目建议书阶段、可行性研究阶段、初步设计阶段、施工图设计阶段、招投标阶段、合同实施阶段及竣工验收阶段,根据相应的计价依据和计算精度的要求,合理地确定投资估算、概算造价、预算造价,并承担合同价、结算价、竣工决算价,并按有关规定和报批和程序,经有关部门批准后成为该阶段建设工程投资的控制目标。很显然,建设项目投资确定的合理程度,直接影响着建设项目投资的控制。

2. 建设项目投资的有效控制

建设项目投资的有效控制,就是在优化建设方案、设计方案的基础上,在建

设程序和各个阶段,采用一定的方法和措施把建设项目投资的发生控制在合理的范围和核定造价限额以内,以求合理使用人力、物力、财力,取得较好的投资效益和社会效益。有效控制建设项目投资应体现如下:

(1) 以设计阶段为重点招标投标阶段为核心的建设全过程造价控制

建设项目投资的控制应贯穿于项目建设的全过程,但必须要突出重点。很显然,设计阶段是控制的重点阶段。建设项目的全寿命费用包括建设工程投资和工程交付使用后的经常开支费用以及其项目期满后报废拆除费用等。统计表明,设计费用一般只相当于建设工程全寿命费用的1%以下,但正是这少于1%的费用却基本决定了几乎全部随后的所有费用。由此可见,设计质量对整个工程建设的效益是何等的重要。

(2) 主动控制,以取得令人满意的结果

控制是贯彻项目建设的全过程因而也是主动的。长期以来,人们一直把控制理解为目标值与实际值的比较,以及当实际值偏离目标值时,分析其产生偏差的原因,并确定下一步的对策。这种控制当然是有意义的,但也是有缺陷的。因为它只能发现偏离,不能使已产生的偏差消失,也不能预防偏差的产生,因而是被动、消极的控制。自系统论、控制论的研究成果用于项目投资评审后,将控制立足于事先主动地采取决策措施,以及可能地减少以至避免偏离,这是主动的积极的控制方法,因此称为主动控制。美国经济学家西蒙提出的现代决策理论的核心是“令人满意”准则。决策时,可先对各种客观因素、执行人据以采取的可能行动以及这些行动的可能性加以综合研究,并研究一套切合实际的评审准则。若某一可行方案符合这种评审准则,并能达到预期的目标,则这一方案便是满意的方案,可以采纳;否则应对评审准则做适当修改,继续挑选。

(3) 技术与经济相结合是控制建设项目投资的有效手段

项目投资评审的目的,就是要合理有效地控制建设投资。要有效地控制建设投资,应从组织、技术、经济、合同与信息管理等多方面采取措施。组织上的措施,如明确项目组织结构、明确投资控制者及其任务、明确管理职能分工;技术上的措施,如重视设计方案的选择,严格审查监督初步设计、技术设计、施工图设计、施工组织设计、深入技术领域研究节约投资的可能;经济上的措施,如动态地比较造价的计划值与实际值,严格审核各项费用支出,采取对节约投资有利的奖励措施等。

在项目建设过程中把技术与经济相结合,通过技术比较、经济分析和效果评价,正确处理技术先进与经济合理两者之间的对立统一关系,力求在技术先进下的经济合理,在经济合理基础上的技术先进,把控制建设项目投资的理念渗透到各项设计和施工技术措施之中。

总之,若对政府建设项目投资控制缺乏全面、系统、全过程的控制管理理论和实践方法,将导致建设资金有形或无形的大量流失或浪费。因此,做好政府建设项目投资控制是财政预算的重要环节和主要目标,完成这一目标最科学最直接最有效的方法是投资评审。

二、政府投资评审是建设项目投资控制最有效的基本方法

为了确保政府投资项目达到预期的目标,需要引进符合国际惯例并切合我国建筑市场的实际情况,体现公平、公开和公正的投资控制模式。这种投资控制模式最科学最直接最有效的方法就是大力发展政府投资评审。

目前,财政部门成立投资评审机构就是应用投资评审的科学方法,履行和强化政府投资控制的职责,并为实施财政投资政策和宏观调控决策提供基础信息资料,加强财政基本建设支出的预算管理,保证国家重点投资项目的资金使用效益,成为市场经济条件下政府进行投资控制的“调控器”。

(一) 政府投资评审的发展

政府投资评审是建设项目投资控制最有效的基本方法,是财政管理工作的重要组成部分,是建设项目财政支出预算管理中不可缺少的重要环节,政府投资评审事业正在不断发展壮大。

1. 财政投资评审的历史沿革

1954年随着财政基本建设支出规模的扩大,政务院决定成立中国人民建设银行,为财政部下属的司局,专门管理国家基本建设和更新改造投资,建设银行开始审查财政投资基本建设项目的预、结(决)算。

1979年建设银行经国务院批准从财政部中独立出来,受财政部的委托仍代行财政管理基本建设投资及评审工作。

1994年随着我国金融体制的改革不断深化,建设银行转变为国有商业银行,已不再代行财政职能,财政部按照(财办[1994]24号)文件精神,收回了建设银行代行的财政职能,于当年成立基建财务管理司。许多省市财政部门同时加强了对财政性投资项目的管理和评审工作,先后成立了一批事业单位性质的预决算评审机构,对财政性投资项目前期工作费用,概、预、决算,标底,工程合同进行审核,参与项目评估,收到了明显成效。

1998年国务院机构改革方案出台后,财政部进一步收回了委托建设银行办理的投资评审等业务,并开始筹建财政部投资评审中心。同年财政部下发了财基字[1998]766号文,文件中明确:“各级财政部门对重点项目进行预、决算审查;也可以成立工程预、决算审查机构,委托该审查机构进行审查,还可以委托有审价资格的社会中介机构进行审查。审查结论及处理意见由财政部门确

定。”

1999年4月,经中央机构编制委员会办公室批准,财政部按照国务院关于转变职能的要求成立了财政部投资评审中心,具体承办财政投资基本建设项目的概预算决算评审,在基本建设投资控制领域迈出了重要一步。随后财政部又以财基字[1999]1号、财基字[1999]37号等文件,明确了成立财政投资评审机构和开展财政投资评审工作的必要性和紧迫性。

2. 我市政府投资评审中心的发展

1995年元月,按照财政部要求,贵阳市财政局、贵阳市建设银行以《关于市财政收回原委托市建行代行的财政职能的通知》(筑财预[1995]7号)文件,收回了建设银行代行的财政职能,市财政局开始委托建设银行及社会中介机构对市财政投资基本建设项目的预、结(决)算进行评审。

1999年8月,按照财政部的要求,经贵阳市编制办公室批准,贵阳市财政局投资评审咨询中心成立,其主要工作职责是:第一接受市政府或经济综合部门的委托,承担财政投资政策等有关课题的研究,为市政府和有关部门提供决策资料。第二开展财政性投资咨询有关的市场研究、财务管理、投资风险分析和信息服务业务,为政府和有关部门提供政策建议,承办投资财务管理培训工作。第三承担财政性投资项目的工程概、预、结算及竣工决算审查,对政府投资建设项目工程决算、材料设备降价处理和工程报废签署审查意见。第四承担财政性投资的基本建设、技术改造、国土资源勘探等项目的评估咨询,为有关部门提供投资项目前期决策分析及项目建成后效益分析。第五承担财政性投资项目招标标底编制、评审及有关管理工作。

2006年10月市财政局和市发改委、市法制办等几个部门到四川省财政投资评审中心考察学习,拟参照四川省的做法建立“一套人马、两块牌子”的评审机构,把政府项目投资评审前移至可行性研究阶段的估算上,不仅可以实现项目投资的全过程监控,而且有效整合投资评审资源,为项目管理提供科学性、专业性的依据,有效避免部分建设项目前期工作深度不够、可行性论证较差和概算约束弱化等问题的发生,有力提升政府资金使用效率,为更好地开展财政投资评审工作,达到了从源头控制投资的目的。

2007年7月,随着财政评审工作的大力开展,中心为了更好地适用评审事业的发展,经贵阳市编制办公室批准,贵阳市财政投资评审咨询中心正式更名为贵阳市政府投资评审中心,成为政府投资建设项目的专业评审机构。

(二) 政府投资评审在建设项目各阶段投资控制中的作用

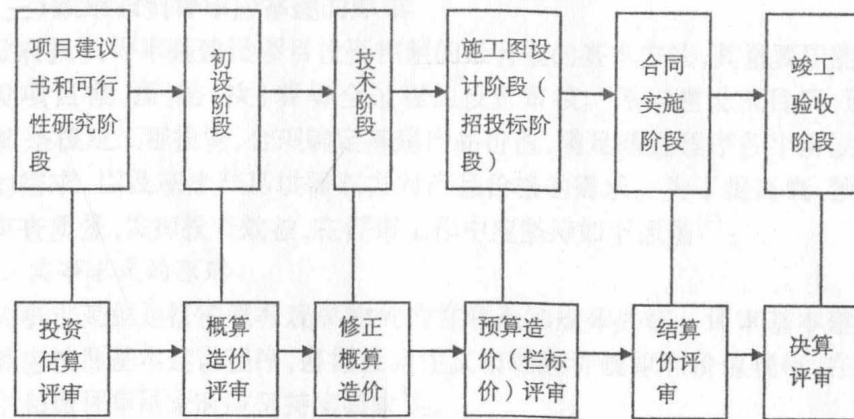
政府投资评审在建设项目投资控制的应用中,应符合项目建设的基本特征,必须分阶段设置明确的投资控制目标,采取主动投资控制策略,运用技术与

经济相结合手段控制建设项目投资,从而使建设项目的投资控制在合理范围之内,进一步提高建设项目的投资效益。

1. 建设项目的阶段性评审

政府建设项目的阶段性评审是合理控制投资最有效的基本方法。因建设项目周期长、规模大、造价高,所以,建设项目应按程序分阶段进行,为了适用建设项目过程中各方经济关系的建立,适用建设项目投资和控制的要求,需要按照设计和建设阶段进行多次计价评审。其过程如下图所示:

项目阶段评审示意图



建设项目整个计价过程是一个由粗到细、由浅到深,由局部到整体,最后全面确定实际工程造价的过程。因此,评审计价过程的各环节之间应相互衔接,前者制约后者,后者补充前者。

2. 建设项目阶段性评审的作用

基于建设项目阶段性的特点,政府投资评审在进行项目阶段性评审过程中,既要全过程全方位的控制又要突出重点,尤其对建设项目的概预算和拦标价的评审应重点加强。

(1) 评审概算的作用

报批的初步设计概算必须经主管部门审查,以便使报批初步设计概算文件符合项目建议书和设计任务书的规划和内容。评审初步设计概算就是进行政府投资监督,意义如下:

评审设计概算,有利于合理分配投资资金。设计概算编制得偏高偏低,都会影响基建计划的真实性,都会影响投资资金的合理分配。所以评审设计概算是为了准确确定基建工程投资,使投资更能和建设市场经济相结合,有助于促进设计的技术先进性与经济规律的合理性。在初步设计阶段,为了优化设计方

案,设计单位对重要工程一般都提出两个以上的方案,供审查设计的选择。而审查设计方案就离不开设计概算,否则,就无法确定投资经济效益最好的设计方案。设计概算中的技术经济指标,是概算的综合反映,与同类型工程比较,就可以体现出它的先进性与合理性的程度。

评审设计概算,可以使建设项目总投资力求做到准确、完整,防止任意扩大投资规模或出现漏项,从而控制投资规模和减少投资缺口,使建设项目的计划价格尽可能接近实际造价,避免“钓鱼”而导致实际投资大幅度地突破概算,打乱国家投资计划。

(2) 评审施工图预算的作用

施工图预算文件必须经财政部门审查,以便保证施工图设计及预算造价控制在初步设计概算文件规定的范围和额度之内,同时保证项目是在批准的初步设计文件列入年度基本建设计划的条件下进行。

评审施工图预算,有利于投资符合价值规律的要求。施工图预算是建筑安装工程产品价值的货币表现,实际上是施工企业与投资单位进行交换的价格。所以,施工图预算就应该同其他社会产品一样,要符合价值规律的要求,也就是说施工图预算应该是建筑安装工程产品社会必要劳动的反映。但是,由于施工图预算比较复杂和预算人员业务水平、经营管理水平等原因,使得施工图预算时常不能充分体现建筑安装产品的社会必要劳动,甚至于违背价值规律,所以评审施工图预算,就显得较为重要。

评审施工图预算,有助于准确核实工程投资,合理使用政府建设资金。根据有关部门统计,评审施工图预算工程项目的造价,一般可以节约5%左右(即核减率平均为5%)^[6]。尤其是那些偏离市场经营方式的施工企业,常常采用巧立名目、高估冒算等不正当手段提高工程预算造价。对此必须认真评审,予以核减,使政府建设资金免遭浪费,使政府更有效地提高资金利用率。

评审核实后的施工图预算造价,使项目计划和统计有了精确的依据,又为施工单位与建设单位签定合同提供了主要依据,也为财政部门办理拨款和贷款以及工程结算提供了可靠依据,同时也为分析研究技术经济指标提供了准确的数据。

(3) 评审招标工程的拦标价和评定中标价的作用

实行招标工程的拦标价,是工程预算标底的转化形式。经过审查的设计文件应该成为确定招标工程拦标价的基础。参与投标的施工企业,也必须先编制和审查施工图预算,才能据以确定投标报价。因此,合理确定拦标价,是保证招标投标承包责任制顺利推行的重要条件之一。评审部门应当作好招标投标工程拦标价的审查工作,并经政府主管部门审查同意后进行合理招标。只有通过评审

部门参与评定的中标价和中标后签订承发包的合同价,方可作为办理拨款和贷款的依据。同时在合同执行过程中,财政部门应当定期检查。

(4) 评审工程结算的作用

对施工完成的分部分项工程可以办理工程价款的结算。一般由施工企业提出,向建设单位报批签证,经财政评审部门审查核实后才能办理资金结算和拨付手续。

综上所述,评审投资项目概预结算和拦标价,决不可有可无,而是一项必须大力加强的投资控制工作。

(三) 政府投资评审应掌握的原则

政府投资评审是建设项目投资控制的最有效的最基本方法,其重要职能就是对建设项目概、预、结(决)算等全过程的投资审核。评审建设项目概、预、结(决)算是核定工程投资,合理确定基建产品价值,满足基建程序各个阶段对投资额的需求,以及基建产品供需双方对产品价格的需求。为了提高概、预、结、决算审查质量,发挥投资效益,在评审工作中应坚持如下原则^[6]:

1. 实事求是的原则

实事求是就是指按照客观事物的内在联系和规律办事。评审基本建设概预结算应按照基本建设程序,遵循社会主义市场经济规律和价值规律,在评审过程中和做评审结论时应坚持实事求是。

2. 技术先进,经济合理原则

技术先进是指施工方法和材料的选择等,符合建筑业改革方向,正确反映设计和施工技术管理水平。舍弃已经过时的设备、工艺和材料,采用已经成熟的新设备、新工艺、新材料、新结构,使工程建设定额成为推广先进技术的工具。经济合理是指消耗程度的确定能反映施工生产和经营管理的实际水平,与现阶段建筑业平均劳动生产率水平基本吻合。为此,从事概预结算评审工作的职工,应密切注意生产技术与施工管理的发展情况,建立技术档案,作好资料的积累和分析工作。

3. 坚持量、价、费和设计技术标准同审的原则

目前,在概、预算中建筑标准过高,随意变更设计的现象比较普遍。因此,在概、预算评审中,除了审查一般量、价费之外,还应按照“适用、经济、美观、环保”的思想,加强对设计标准的审查,使设计达到“坚固适用、经济合理、美观大方、生态环保、时代性强”的要求。

4. 坚持公平、公正、公开的原则

评审中出现的增减项目,还需要经建设单位和施工单位、设备厂商、材料供应方的认同才能定案。由于建筑产品的计价依据较多,情况比较复杂,有时会

对审查中的问题因看法和理解角度不同发生争议,对此,应该本着公平、公正、公开及规范科学的原则,坚持摆事实讲道理,以理服人,合理达成审查定案工作。确实难以定案的,应当上报有关部门或仲裁。

5. 不留“缺口”的经济原则

所谓“缺口”是指客观存在而未计入工程投资的项目。项目建设概预算是依据现行政策和资料,以及编制方法和经验,正确确定建设项目从筹建到竣工投产,直至投资回收经营所需全部工程投资的技术经济文件。建设项目总投资额由固定资产投资、建设期投资借款利息、固定资产投资方向调节税及流动资金组成。在计算过程中,应对上述每一项进行详细估算。它以静态指标为计算基础,此外,还要对投资额实施过程中各种价格因素转化为投资额,对分析预测的成败以投资额来承担,这样就可以做到不留“缺口”。在我国,一般规定设计总概算或竣工结算的投资额,大于投资估算投资额一定比例,则应修改原设计或报请原可行性研究报告批准部门,对该项目重新进行决策。可见,只有事先全面严肃和准确公正地编制项目建设概预算,才能既打足投资,又能合理确定投资额,为顺利地进行项目建设创造条件。

6. 坚持合同与费用标准相结合评审的原则

建设单位与施工企业签订的施工合同不仅规定了建设工程开工日期,承包方式、建设单位与施工企业各自承担的责任,而且还往往规定了各种取费标准。因此在项目评审时,必须按照合同条款与施工企业、建设项目相适用的各种取费标准和相关的法规及政策等相结合进行评审。

7. 坚持廉洁高效的原则

投资评审部门应在建设项目投资评审中廉洁自律、合理安排、有序组织、高质高效地完成评审任务。应严格遵守工程造价咨询业的职业道德,认真履行造价工程师的职业权利和相关义务,不接受任何单位或个人赠送的财物及相关礼品,维护政府机关的良好形象,牢固树立全心全意为政府和企业服务的宗旨。

评审部门应对评审项目进行动态管理,及时核查项目评审进度,全面掌握各专业技术人员的工作总量及工作饱满度等情况,以便及时调整工作任务,及时对工作流程进行优化,确保评审工作的质量和时效。应充分利用网络资源,及时与项目业主、设计单位、投资编制单位及时沟通,信息共享,确保编制、评审疑问较快解决,评审结论较快确定。

(四)政府投资评审的形式与方法

政府建设项目投资评审是根据建设项目规模、专业复杂程度和结算方式及财政评审部门审查力量等情况确定的。一般有联合会审、单独评审、委托评审。无论采取哪种形式,都必须要有有效可行的方法和丰富的实践经验,才能完成

好投资评审工作。

1. 评审的形式

(1)联合会审

联合会审,是指在若干部门共同参与下对建设项目投资进行审查。参加的单位有:建设单位、设计单位、施工单位、政府评审单位等。它适用于建设规模较大、施工技术复杂、设计变更和现场签证较多,新工艺和新设备等工程项目。联合会审的特点是涉及的部门多,审查效率高,疑难问题容易解决,质量能够得到保证。这种审查形式一般是在重特大项目和有疑难问题的项目中进行。

(2)单独评审

单独评审这种形式是指建设单位施工图预算编制后,直接报财政评审部门指定专业评审组单独完成评审任务(如轨道评审小组等)。它适用于国家重点工程、投资额大的工程。单独审查的特点是,审查比较专一,不易受外界干扰,便于投资单位对大额投资支出的监管。

(3)委托评审

委托评审,这种形式是指投资单位委托财政部门成立的评审机构或委托社会中介机构以及专家组进行审查。它适用于以确定投资效益为目标的审查。只有全面审查才能审时度势地维护建设单位及施工企业的合法利益。

2. 评审方法与经验

评审部门对政府建设项目的投资评审的方法与编制项目投资的方法相同。一般常用的方法有:

(1)全面审查法

全面审查法是指对送审工程预结算逐项进行审查,其审查的步骤与编制工程预算步骤相同。它特别适用于大中型工程或结构简单,施工工艺不复杂和采用标准设计较多的工程。评审部门在审查全面采用标准设计图纸的工程预结算时,应优先采用全面审查法,这样为今后审查相似工程预结算,提供了只审查设计变更部分的有利条件,从而节省人力和时间。全面审查法的特点是全面、细致、质量高,但工作量大、耗费人力和时间较多。

(2)重点审查法

重点抽项审查法,是指在审查建设项目投资中,对送审投资中部分费用较高的项目进行审查的方法,审查工作最简捷有效的方法是找出各个单位工程的重心,也就是影响造价最大的项目先算和细算。重点抽项审查法适用于土方及桩基础、砌筑、钢筋混凝土、大型钢筋混凝土设备基础、钢结构、木结构和高级装饰等工程量较大的建筑工程,以及设备安装工程。

(3)经验审查法

经验审查法是指根据以往的类似的工程经验,只审核容易出现错误的费用项目,标准设计采用经验指标进行类比。他适用于具有类似工程预结算审查经验和资料的工程。尤其在初步设计中很多工程内容并无图纸,最适用经验审查法。

(4) 分解对比审查法

分解对比审查法适用标准施工图的单位工程,在一个地区或城市范围内,其工程造价基本相近,只因某些项目之间的施工条件、地质状况、材料耗用等不同产生差异,将差异部分项目费用分解出来进行对比分析,确定工程造价准确率的方法。他适用于采用标准施工图的建筑项目。

(5) 统筹审查法

统筹审查法是依据统筹兼顾合理安排的思想,利用基数,连续使用,一次算出,多次使用来审核工程量。是在长期工程审查工作中总结出来的编审规律。

(6) 应用专业工具书审查法

现实中有很多专业工具书提供了相应构配件的几何尺寸及工程量,标准图集中标有工程量。可以利用这些已有的工具书,还可以在日常工作中收集常用的数据或工作总结经验数据,以备审查时用。

工具书审查法的优点是既快又准,不管是全面审查还是重点抽项审查,都离不开工具书审查,但它只局限于一定范围内使用。

(7) 行业专家评审法

对特殊重要项目如新材料、试验、电气轨道设备等,由行业专家结合项目任务进行评审。当采用集中评审的方法都无法解决相关异议或争论时,评审部门应组织聘请更高级别的工程造价专家进行裁决的评审方法即为采用外部专家评审法。外部专家出具的工程造价咨询结论书作为评审的基本依据。

3. 评审程序

建设项目的概、预、结(决)算评审,应建立三级评审复核制:评审人员初评审(一审)—评审组长复评审(二审)—评审部长再评审(三审)—中心领导(再复核)。形成一级对一级负责、一级对一级把关的评审优化流程,避免往返重复的劳动,消除内耗做到事半功倍,加快评审速度,提高评审质量和评审效率。要做到如此,必须在各级评审中按如下方式有步骤地进行。

(1) 搜集资料做好准备

进行建设项目投资评审,除了应有编制单位报送的基本建设概、预算的工程计算资料之外,还应该搜集以下资料:建筑工程的设计图纸,计方案图等设计资料。建筑场地的地质勘探资料和施工组织设计。编制建筑安装工程概预算文件按规定应采用的定额、单位估价表和各種价格信息资料。审查概算文件和

标底概算价使用概算定额(指标)和概算估价表,审查预算文件和预算标底使用预算定额和单位预算估价表。概、预算工作手册和五金手册。建设工程所在地执行的施工管理费和各项费用的取费标准。如果是审查工程结算,有设计变更者,还要搜集设计单位的变更签证和隐蔽工程记录。其他有关编制工程概、预结算的资料。

(2) 熟悉图纸及相关资料

熟悉图纸及上述各种资料的基础上,要进一步认知图纸及各种资料,只有对图纸和上述各种资料掌握时,才能灵活应用这些资料,从而达到提高审查质量,加快审查进度。

评审建设项目投资,还必须了解施工现场熟悉施工现场情况。例如建筑工程所需挖土石方的类别,建筑材料是否要进行二次搬运等等,这些问题,只有熟悉施工现场情况,才能正确解决。

(3) 分阶段评审

项目投资评审要按建设项目的特征进行分阶段评审,即:单位工程概、预、结算的评审,单项工程综合概、预、结算的评审,建设项目总概、预、结算的评审。

(4) 最终审定

所谓最终审定,就是政府投资评审单位或委托评审单位会同施工单位、建设单位把审查的问题一一明确落实,在统一认识的基础上各方签字盖章,得出评审结论。

(5) 写出评审报告

在评审报告中要写明原报价金额,审核定案后的评审金额,核增核减的主要原因和金额,并计算出核增核减的比例,同时提出相应的建议。

(五) 政府投资评审在我市投资控制中的应用

贵阳市政府投资评审中心是在原市财政局投资评审咨询中心的基础上,于2007年6月由市财政局和市发展和改革委员会联合组建的政府投资评审专业机构。中心成立以来,多次得到贵阳市市委、市政府及上级部门的表彰和嘉奖,同时也得到各级领导的认可和好评,并于2007年被财政部投资评审中心评为“全国财政评审系统先进单位”,中心主任张建莉同志被评为“全国财政评审系统先进个人”。中心还被共青团贵阳市委评为“青春贵阳、聚财团队”。

1. 贵阳市政府投资评审中心概况

贵阳市政府投资评审中心,设中心主任领导下的“六部”负责制(评审一部、评审二部、项目研究部、稽核部、信息部、综合部),在职人员41人,平均年龄34岁;具有本科以上学历的37人,其中,具有国家注册造价师资格的有8人,具有高级职称的有4人,具有中级职称的有16人。中心全体职工以“科学、规

范、客观、公正、廉洁、高效”为宗旨,对全市工程项目的前期费用以及项目估、概、预、决算等进行专业审核。

2. 贵阳市政府投资评审对投资控制产生的成效

评审中心成立以来,全体职工始终牢固树立“为政府投资决策服务、为财政支出管理服务、为财政改革服务”的“三服务”意识,积极开拓创新,以科学发展观为指导思想,用求真务实的态度,从建设项目的预、结、决算评审,发展到项目全过程的评审,加大了项目投资控制的评审力度,将财政监督评审窗口前移,把资金跟踪问效的“着力点”放在花钱之前,对投资控制起得了显著的成效。

(1) 通过努力探索形成了政府项目投资评审问效机制

一是财政投资的建设项目全部纳入了评审范围。凡是城市建设、园林绿化、卫生教育、公检法、居民经济适用房等建设项目资金和投入农业、农村的“三农”建设资金预算全部先评审后拨款,不评审不拨款。

二是招标采购实行先评审后实施。所有招标、采购项目全部实行先经财政投资评审后招标采购的方法,不评审不招标采购,超过预算评审金额的招标为废标。把招标、采购的中标价限定在了预算评审确定金额的控制范围,让招标采购围着预算转,既做到了科学花钱,转变了超预算花钱,又降低了招标采购中的资金风险,堵住了政府采购中的漏洞。

三是“垄断”领域基本“覆盖”。贵阳市财政投资评审中心配合市财政局加强了对工程建设项目勘察、设计、监理费进行评审,既堵住了勘察设计支出的漏洞,又实现了设计与建设单位相互独立,改变了勘察设计部门受制于项目单位的利益制约而随意扩大项目投资,还对电力、煤气、自来水等垄断行业政府投资部分支出预算、结算进行评审,使垄断行业项目投资由自己说了算而实现市场说了算。

四是大钱、小钱全评审,不让造成浪费的一分钱出财政。贵阳市财政局以此确立评审中心预算评审的工作标准,不仅要求严格细致评审大额资金,且不放过一万元的“小”资金,使预算评审真正成了财政支出的“过滤品”、“守财神”。

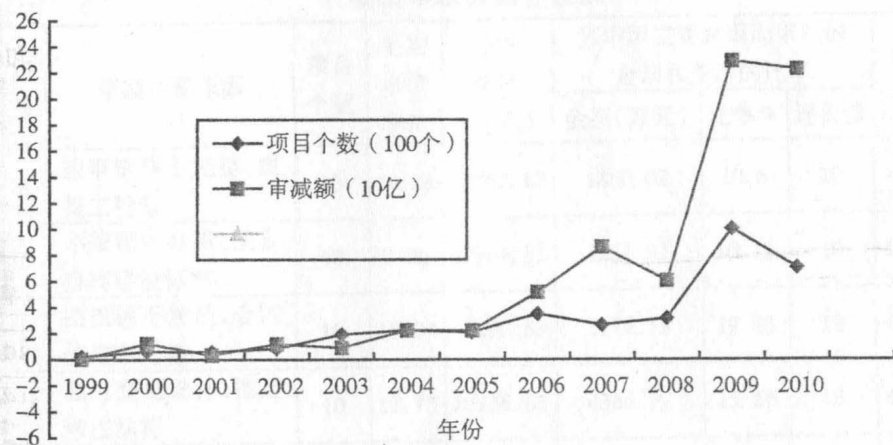
(2) 十年评审为我市政府建设项目节约投资起得了显著效果

贵阳市政府投资评审中心,十年来完成了国债资金、市财政基本建设资金、城市建设资金及国家开发银行贷款资金安排的市政基础设施、农田水利、交通、园林绿化、卫生、教育、民政、公检法等建设项目的评审,评审核减情况如下表和下图所示。

项目投资评审(概、预、结算)统计表

序号	年份	概算(万元)			预算(万元)			结算(万元)			审减(万元)	
		个数	金额	审减	个数	金额	审减	个数	金额	审减	合计	率(%)
1	1999				13	6516	307	11	2389	195	502	5.64%
2	2000				32	25038	684	31	6409	551	1235	3.93%
3	2001	3	59720	388	19	25520	1523	38	13800	1631	3542	3.58%
4	2002	6	137078	9616	15	11648	128	64	21895	2268	12012	7.04%
5	2003	12	85337		79	86628	7459	102	19143	1656	9115	4.77%
6	2004	10	83979	9763	152	65249	11572	61	9100	1046	22381	14.14%
7	2005	14	28704	4567	150	83757	15411	47	16597	2257	22235	17.31%
8	2006	20	53291	11342	270	204828	36888	60	22249	3202	51432	18.34%
9	2007	17	152508	13094	201	383652	71088	47	18885	1932	86114	15.51%
10	2008	25	151720	12976	224	290684	44639	65	24568	2729	60344	12.92%
11	2009	14	473920	55152	829	1022536	172062	160	90096	1507	228721	14.42%
12	2010	10	650273	92209	600	607485	120371	96	59822	9981	222561	16.89%
合计		131	1875900	209107	2584	2813541	482132	782	304953	28954	720193	14.42%

项目评审数量及审减金额示意图



通过上表和上图数据显示,评审中心应用投资评审的方式对全市各个行业领域的基本建设项目进行了投资控制,完成评审项目 3533 个,评审项目金额

499.44 亿元,审减金额 72.02 亿元,平均核减率达到 14.42%,为政府节约投资 72.02 亿元。同时还接受财政部委托评审的项目有:遵义灌区一期工程、贵阳市河道治污工程、贵阳市城市生活垃圾卫生填埋场项目、安顺王二河水库项目等,四个项目总投资 171916 万元,经过与项目单位、设计单位多次对接、磨合,历时三个月,圆满按时完成了评审任务,得到财政部评审中心的认可。

十年来的实践充分证明,政府投资评审是建设项目投资控制行之有效的应用技术,是最有效的投资控制方法。我市政府投资评审中心作为一支专业的评审机构是财政职能的重要组成部分,真正为财政部门安排项目支出预算提供了可靠依据和技术保障,使国家资金真正做到了有效的使用,为财政投资预算支出节约了大量宝贵的资金,确保了财政支出的安全性、合理性、投资的有效性;真正成为政府投资控制和财政预算支出把关的“守财神”。

三、政府建设项目投资控制中发现的问题与影响因素分析

由于政府性建设项目周期长、投资大、工期紧、任务重、拆迁难等特点,在项目实施中普遍存在边勘察、边设计、边施工、边修改、边拆迁等“多边”现象,项目概算超估算、预算超概算、结算超预算等“三超”现象严重,投资评审成了政府建设项目投资控制不可或缺的关键环节。从上图可知,我市从 2006 年开始建设项目逐渐增多,随着政府建设项目的不断增多,投资控制有待于进一步完善。

(一)投资控制中项目评审的数理分析

多年来,我局评审中心应用投资评审的方法对全市农田水利、交通、园林绿化、卫生、教育、民政、公检法、市政基础设施等政府性建设项目进行了评审,圆满完成了项目的概算、预算、结(决)算等建设投资控制,现利用数理统计和价值原理对评审项目抽样分析和探讨。

1. 按项目特征阶段性评审情况分析。

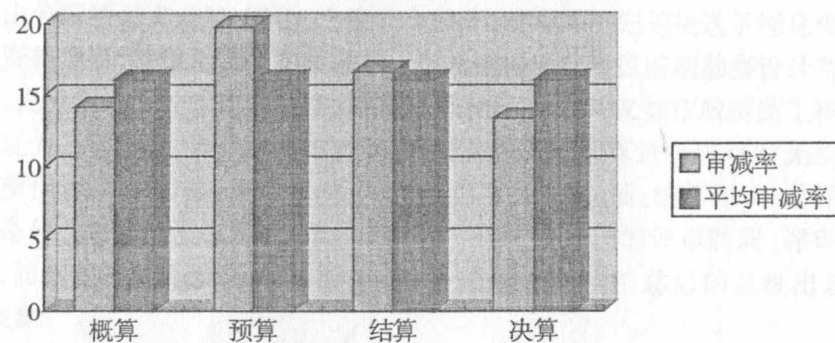
以近年项目阶段性评审情况进行统计分析如下表和下图所示:

项目分类评审情况表

编号	项目类型	项目个数	送审金额(元)	审定金额(元)	审减金额	核减率
1	概算	10	6502726283.00	5580633589.41	-922092693.59	14.18%
2	预算	600	6074845053.92	4871137202.84	-1203707851.08	19.81%
3	结算	96	598224087.28	498410959.93	-99813127.35	16.68%
4	决算	36	4150805859.52	3595572111.01	-555233748.51	13.38%
合计		742	17326601283.72	14545753863.19	-2780847420.53	16.05%

由上表数据分析可知,建设项目进行了概算、预算、结算、决算等阶段性投资评审,这种按项目特征进行分阶段评审,有利于科学、合理的对政府建设项目实行全过程的投资控制。从表中提取审减率数据作图进一步分析如下:

项目阶段评审审减率示意图



上图中柱状图显示预算审减率、结算审减率均高于项目的平均审减率,这两个阶段的审减率较高,且数据表示在项目的预算阶段审减率为 19.81%、结算阶段审减率为 16.68%,这说明了项目在预算阶段和工程结算阶段的投资评审对项目投资控制中防止“三超”现象尤为重要,需要进一步加强投资控制;同时也说明了投资审减率越高,项目存在的问题也越多。

2. 按项目审减主要原因分析

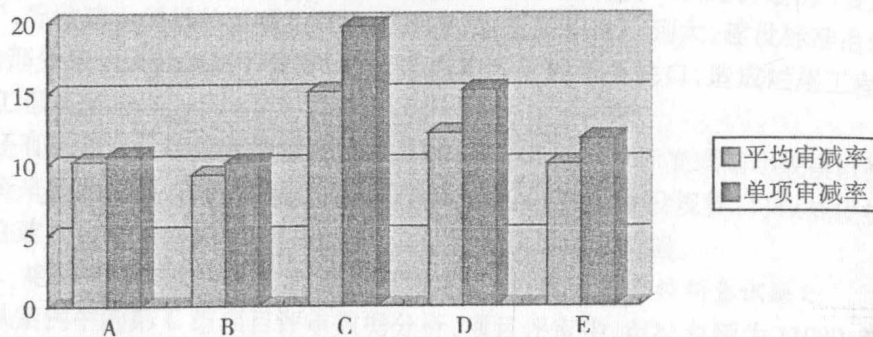
下面再以近几年完成的评审项目中,按审减主要原因随机各抽取 10 个项目分组进行探讨研究,结果如下表和下图:

项目审减原因分析表

组号	审减主要原因	项目个数	平均审减率%	总审减额(万元)	其中因主要原因而审减的金额和所占的比率			敏感系数
					金额(万元)	比率%	评价值	
A	报审资料不完整、虚报工程量	10	10.18	17547.17	1860.02	10.6	10	0.06
B	不按程序办事、擅自提高建设标准	10	9.26	12164.33	1231.03	10.12	10	0.012
C	招投标不规范、合同管理不完善	10	15.04	11090.83	2177.13	19.63	10	0.963
D	随意变更设计、拖延竣工结算	10	12.15	28936.61	4386.79	15.16	10	0.516
E	不执行行业规范和相关费用标准	10	9.97	17544.75	2058.15	11.73	10	0.173

上表数据分析可知,项目投资评审中,投资审减的主要原因有:项目报审的资料不完整、虚报工程量,不按建设程序办事、擅自提高建设标准,招投标不规范、合同管理不完善,随意变更设计、拖延竣工结算,不执行行业规范和相关的费用标准等。因为这些常见的原因存在,项目建设投资审减的额度较大。从上表中提取审减率数据作进一步分析如下图:

项目审减率比较示意图



(二) 建设项目投资评审中发现的主要问题

从上图数据显示,C组的审减率最高,超过平均审减率4.6个百分点,D组的审减率次之,超过平均审减率3个百分点,说明C、D两组是项目投资存在最常见最主要的问题。同时从以上我市的评审案例分析中,发现在投资控制中还存在不少问题。

1. 项目报审资料不完整,虚报工程量,严重影响建设项目的投资控制

从收集的我市50个项目评审案例中,A组项目评审数据分析,审减总额为17547.17万元,其中核减虚报工程量的造价额为1860万元,占核减总额的10.6%。如:南明河治理一期工程竣工结算中,河场挖泥、清淤、护坡等工程量虚报几百立方;贵阳学院教学楼、两湖一库等项目在工程结算中,土建部分、混凝土、砌筑工程等工程量虚报累计达上千立方。这表明了很多项目的工程报审资料缺乏有效性和真实性,随意增加签证和增加工程量的现象比较普遍。项目在报审时,隐蔽签证单和工序验收单的数据和地勘资料不符,竣工图与签证资料不符,结算书上的部分数据无依据,工程结算的真实性难于确定。另外,监理单位在项目实施中只重视工程质量和施工安全,对投资费用的控制基本上未尽其责,且存在勾结施工单位虚报工程量、胡乱签证等弄虚作假的行为,使工程投资严重失控。

还有一些建设单位在报送项目概、预算资料时,不按立项批复的内容报送完整的项目概预算资料,而是将项目肢解成多个子项,每次只报送其中的一个

部分,造成评审时对整体项目投资缺乏全面完整的了解,在计取工程建设的其他费用如前期费、可研编制费、征地费、环境评估费等,容易出现重复计算;同时还会对建设期费用支出、不可预见费、建设单位管理费、设计费和土地征购费用支出等都会相应随之增加,这就无形中提高了不合理的费用支出。如:金阳新区观山公园项目有道路、绿化、土建三个部分,建设单位先只报送了绿化项目的概算资料评审,其余部分未同时报审。市轨道房地产项目前期勘察设计费用评审时,先只报送了设计费用评审,勘察费用未同时报审;又如市政道路工程的概算批复为工程总额,未分路基和路面,在对路基工程预算进行评审时无法知道该单项预算是否超概。由此可见,对于肢解项目的概、预、结算评审,其评审报告也是分项结论的报告。由于同一项目的分解,各单项的评审时段、评审人员不同,而这些分项的结论,容易造成同一个项目各分项汇总后的总额出现“三超”现象。

又如:鱼梁河隧道工程,因地勘费需要300多万元,建设单位为降低工程成本压低了地勘费,结果地勘单位就减少了钻孔数量和密度,由原设计50米一个钻孔变为150米一个钻孔,减少了总钻孔总量,粗糙地完成地质勘察工作。实际施工时,施工单位发现其地勘资料与实际地质情况严重不符,无法正常施工,需要重新做地勘和设计,结果造成了工期延误、投资增加。这说明了部分建设单位对可行性研究阶段不重视,工程勘察流于形式,地质详勘过程忽略,人为压低地勘费用,偷工减料,导致地勘资料粗糙,设计数据与实际严重不符,不利于工程投资的控制。

2. 不按基本建设程序办事,随意提高建设标准,“多边工程、钓鱼项目”现象普遍和严重

从案例中的B组项目评审数据分析,项目评审中,审减总额为12164.33万元,其中核减因提高建设标准的投资额为1231.03万元,占核减总额的10.12%。如:贵阳市三库调度中心2008年计划批准兴建,原计划批准的建筑规模为:主体三层,局部四层,建筑面积为2953.37平方米,结构形式为砖混结构,自拌混凝土、塑料窗、一般墙体。该工程在施工时,仅因当时施工环境比较恶劣(2008年凝冻),由于建设单位为了加快施工进度提前完成任务,将原来自拌混凝土改为泵送商品混凝土,一般墙体改为高级聚合物保温材料保温墙体,一般窗户改为中空玻璃隔热窗,食堂装修达到准星级标准。

又如金阳市政工程中石林公园的建设,边设计、边招标、边施工、边修改,建筑面积不断扩大,装修由原来中档标准改为高档标准,就连一扇石门的造价也提高到几万元。

这些说明了主管部门、建设单位、设计单位对工程管理不善,不按照基本建

设程序办事,使“多边”工程大量存在,工程投资难以控制。更为典型的“多边工程”是:急功“政绩工程”,盲目上马。一些建设单位,在项目立项后,初步可研阶段刚刚完成,但方案论证、方案比选等前期工作环节还未准备充分,由于工程项目任务急,工期紧,上马快;为抢时间,赶任务,设计单位保证不了合理的设计周期,建设单位不遵循项目可行性研究、初步设计、施工图设计的先后程序,明知不可为而为之,积极实施边勘察、边设计、边施工、边修改、边拆迁的“多边工程”,导致建设项目的子项工程由无到有、建筑面积由小到大、建设标准由低到高,部分甚至完全脱离了投资计划,形成实际上的资金缺口,造成烂尾工程、超概工程等现象。

还有一些建设单位在申请投资项目时,首先降低建设标准或缩小规模以控制投资来争取立项,项目审批后,便自行提高标准,扩大建设规模,再以规模扩大的在建项目为理由,要求追加投资,这种钓鱼项目现象普遍。

3. 建筑市场招投标不规范,合同管理不完善,投资风险控制意识缺乏

从案例中的第C组项目评审数据分析,项目评审中,审减总额为11090.83万元,其中核减因合同管理不完善而增加的投资额为2177.13万元,占核减总额的19.63%。如南明河绿化工程中标价为148.3万元,结算时报审总价为1018.84万元,超出中标价870.54万元,原因是中标单位在投标报价时每平方米绿地只种植5株灌木(常规30-50株/m²),但其单价报得较高;因数量少总价低,而评标专家未及时发现,最后该单位以低价中标。该项目在实施中因方案修改、绿地面积加大,增加了苗木品种,施工单位利用变更机会,在实施中每平方米种植灌木达到130株左右。因建设单位对合同的监管和现场管理不完善,而招标文件和施工合同对设计变更及种植规范没有界定,使工程结算超过中标价870.54万元,是中标价的6.87倍。

又如曹状元街道路工程和护国路道路工程,招标文件中明确规定结算方式为总价包干,但建设单位却与施工单位签定了按实结算的施工合同;其结算在评审时发现了此问题,根据《中华人民共和国招标投标法》第五章第五十九条规定:“招标人与投标人不按照招标文件和中标人的投标文件签定合同的,责令改正。”因而引起结算纠纷,延长了结算评审时间。

还有部分建设单位在签订合同时,不严格履行招标文件和投标文件的约定条款,擅自变更结算方式和优惠条款,造成工程结算无法评审。一些建设单位非法发包工程,压级压价,强行要求施工企业垫资承包现象时有发生。这些假招标、围标、串标,已经形成了不合理的“低价中标高价索赔”的异常现象,增大了投资风险、扰乱了建筑市场次序、诱发了建设领域的腐败。使招投标这种先进的建筑市场管理模式流于形式,并没有真正显示出招投标在提高项目质量、

节约投资等方面的作用。

目前,我市市场经济体系框架正在初步形成,但许多方面尚待完善,特别是建筑市场,由于受计划管理模式的影响,缺乏健全的市场机制,因而招投标市场中尚存在许多问题,严重妨碍了建筑市场的规范发展和经济建设的步伐。

4. 随意变更设计,使项目投资增大,工程竣工后拖延结算,造成项目投资失控

由案例中的D组项目评审数据分析,项目评审中,审减总额为28936.61万元,其中核减因设计变更增加的投资额为4386.79万元,占核减总额的15.16%。如西出口线道路工程原批准概算1.8亿元,后因设计方案变更,项目还在实施中概算就调整到3.6亿元,突破原批概算100%。还有的项目由于急于上马,在施工图设计不完善的情况下先招标,大部分工程量以暂定量计入工程预算,工程预算不准确,造成实际施工中,又发生大量的设计变更,使经过评审的预算无法控制。又如贵金线、花溪二道等项目,项目招标工作刚刚结束,设计方案就发生了重大变更,这两个项目实施的是工程量清单招标,按清单计价规范中标的单价不能随意变更,但是由于设计变更使其合同单价也随之变更,工程投资因而增大。

还有的项目由于“多边现象”的出现,在项目实施中各项变更普遍增多,但方案变更未按照规范的程序进行,仅以会议纪要形式备案,无设计部门正式出具的设计变更通知和修正图纸,也无项目审批机关的批复文件,各种变更方式比较随意,变更程序不规范、变更手续不完善不合理、造成结算超预算严重,投资难于控制。主要表现如下:

(1) 设计方案论证不足,造成设计变更增多

部分建设项目由于受工期紧的限制,常常在方案论证、方案比选等前期工作环节准备不充分,初步设计深度不够,设计变更较多,造成投资概算编制不准确,项目在实施中突破概算。

(2) 工程变更程序不规范,手续不完善,致使工程投资变化较大

由于政府建设项目具有投资大、工期紧、任务重、拆迁难的特点,在项目实施中普遍存在边拆迁、边勘察、边设计、边施工等“多边”现象,施工中设计变更较多,变更程序不规范,手续不完善,造成工程投资变化较大。

目前,政府投资项目设计变更较多,从我市的评审案例分析看,一般设计变更金额占工程投资10%以上,形成另一个扩大投资的源头。

(3) 工程竣工后拖延结算,致使投资失控

在建设项目投资评审过程中,发现有些建设单位在工程完工以后,不主动申报工程竣工验收,不及时办理固定资产移交手续,这个问题既严重又普遍。

分跨年度续建的项目,不及时办理工程结算,所形成的投资未转入交付使用资产,仍在在建项目中反映。有些当年应该竣工的项目由于超概算等原因而造成的投资资金缺口较大,项目竣工后无法结清债务而不能按期交付。有的建设项目配套资金不能及时落实,造成项目工期拖延,工程长期不能交付,施工单位不能及时结算,形成新的“三角债”,挤占工程成本,以至于影响对建设年度投资规模的正确统计。

5. 不执行专业规范和相应的费用标准,不将技术与经济有机结合,造成投资失真

从案例中的第 E 组项目评审数据分析,项目评审中,核减总额为 17544.75 万元,其中核减因错套、重套、高套定额而计算的工程造价有 2834 万元,占审减总额的 16.15%;因不按规定和标准取费核减造价 357 万元,占审减总额的 2.03%;核减材料和设备价格失实的计算造价有 2058 万元,占审减总额的 11.73%。主要表现如下:

(1) 错套、重套、高套定额

如轨道项目会展中心站的土方开挖中,原为一般土方开挖,本应套用 D1—177 子目,实报结算时,套用 D1—201 子目,其单价高套为基坑土方开挖,增加近百万元。还有在市政建设工程、水利工程、交通工程等土石方开挖中,常应套用机械挖土石方子目,但在报送工程预算时大都套用人工挖土、人工凿石子目,以此高套定额来提高工程投资等现象时有发生。

(2) 不按规定标准取费

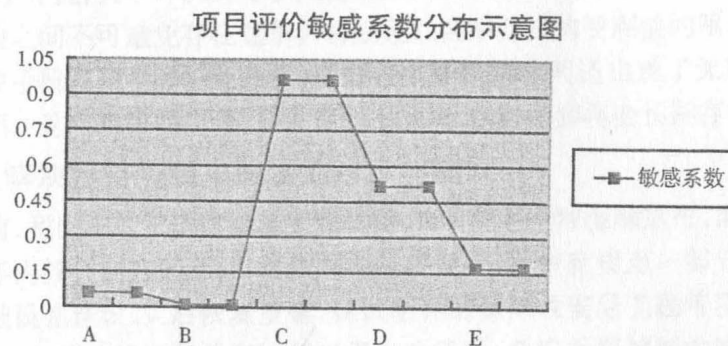
如建工程中,小型房屋建筑工程,安装部分高套一级取费,施工技术措施中没有大型设施进出场和双排脚手架措施,但原报预算中多计措施费用;路桥工程,按交通部规定取费率为 0.9,原报预算按 1.0 计取;水利工程,按水利部规定其他费用取费率为 1.0,原报预算按 1.5 计取。

(3) 材料和设备价格失实

项目管理中签证工作不规范,一些施工企业在工程结算时,利用虚开发票、虚假签证、重复签证、以次充好等手段,虚增材料价格,多计材料价差;建设单位多计材料、设备价款,虚增工程成本。如水利和水保工程中,所用砂、石原报价为 65 元/m³ 和 60 元/m³,实际价只有 50 元/m³ 和 49 元/m³,多计材差 54 万元;房屋建筑工程中,如变压器、消防气体灭火部分设备等价格比市场价格高出 30%,提高造价 60 多万元;轨道工程中,贵阳市窦官—贵阳火车北站一号线交通市政配套项目行政中心站—会展中心站区间土建工程暗挖主体工程部分,其中高效抗裂膨胀剂原报预算价 210 万元,而实际市场价仅为 130 万元,提高造价 80 多万元。

(三) 影响因素分析

从项目审减主要原因分析表中提取数据,对其进一步探讨研究如下图所示:



上图中曲线分布显示,敏感系数最大的是 C 组,其次是 D 组,再其次分别是 E 组、A 组和 B 组,由此说明,第 C 组建筑市场不规范合同管理不完善,以及 D 组设计变更等问题,对建设项目投资控制影响最大,其影响因素是多方面的。

1. 影响投资招投标和合同管理阶段因素

当前,我国正处于建设高峰时期,建筑市场中各方主体信用缺失的情况还比较普遍。建筑市场信用体系的建立作为社会信用体系建设的重要组成部分,是整顿和规范建筑市场秩序的治本举措,也是建筑业改革和发展的重要保证^{[8][9]}。工程招标代理机构是建筑市场行为主体中的一员,其任务是为业主挑选到合适的承包商,这对整个建设项目能否顺利进行将起到至关重要的作用。但从目前的情况来看,工程招标代理机构代理行为不规范、超资质范围承接代理业务和挂靠等问题时有发生^[10]。因此,在招标过程中,有的招标机构为投标人围标、串标创造条件,投标人相互串通,“协定”一家中标单位(或投标人联合起来轮流“坐庄”)以及其他方式中标的现象普遍和严重;同时对中标单位签定合同时,不按合同规范管理的现象时有发生。

2. 影响投资设计阶段的因素

据相关资料统计,设计工作费用一般只相当于建设项目全部投资的 1% 左右,但在初步设计阶段影响项目总投资的可能性为 75%—95%,在技术设计阶段为 35%—75%,施工图设计阶段为 20%—30%。由此可见,设计质量的优劣对建设项目投资的影响是非常关键。工程设计各个阶段的工作,前阶段比后阶段更重要,其节约工程费用的潜力也更大,因此基本建设工程管理不仅要着重于施工阶段的费用计算和造价控制,还必须重视前期筹备、设计阶段的工作质量和工程费用的计算和控制。

设计变更的不规范,与当前设计单位工程设计人员法律观念淡薄,追求经济利益有很大的关系。从我市评审案例情况看,经常遇到有些建设单位在建设过程中随意增加工程内容或变更、修改设计,提高设计标准,扩大设计规模,导致工程投资增加。设计部门收费按基价套系数计算,工程投资的增加能够促使设计费用的提高,因此,有的设计部门在自身的利益驱动下,设计时就有意提高标准和变更设计,有的项目甚至存在着严重的浪费现象,诸如设计中“肥梁胖柱”、加大基础等。这些现象的存在不但给国家在投资规模的控制和资金的管理上造成了困难,同时也给工程预决算评审工作增加了难度^{[4][7]}。

此外,也存在设计失误问题。我国现行的设计规范、工程技术规范中对经济合理性考虑较少,又缺乏对设计进行监督的措施,加之建设单位和设计单位责任感和经济意识不强,从而导致了较多的设计失误。

3. 虚报工程量、高估冒算、有意套取工程款等现象均受利益驱使

一方面由于设计部门的设计费是按照概算为计费基数,受利益驱使,一些设计部门编制项目概算时,不是本着节约投资的精神实事求是编制项目概算,而是有意加大工程量、高估冒算,人为增大项目概算;另一方面,由于设计部门受制于项目业主,业主期望批准的概算资金宽余,以便在项目实施时方便调整项目建设内容和标准,故在项目概算编制时有意虚增建设内容,以期达到增加投资的目的。有的施工企业在办理工程价款结算时,存在有意虚报工程量、错套定额和取费标准等多种手段,来套取工程款的倾向。在我市评审案例分析中发现,施工企业编制结算书中大多数都是超预算的工程投资。所以有“工程要赚钱,全靠造价员”之说。更为有甚的是施工单位、设计单位、建设单位,监理单位 and 造价咨询中介机构共同套取财政资金,给政府投资控制工作带来严重的困难,因而导致投资失控。

4. 建设单位缺乏控制造价的能力

建设单位普遍缺乏项目施工管理技术和经验,在组织工程建设中,主要侧重于工期、质量、安全管理,忽视了对工程投资的控制,加之监理单位责任心不强,签证不规范,管理体制不合理,造成了建设投资难于控制的重要原因。

5. 对中介造价咨询机构和造价人员管理不力

造价咨询机构是工程预(结)算书的编制者,受利益机制驱动,加上政府部门管理不到位,造价咨询机构与造价从业人员不能客观公正地履行自己的职责,所编制的概预算,都只是为了满足委托者的要求而损害国家的利益,使工程投资难以控制在合理的水平。由于评审部门缺乏处罚的权力,对有关单位和个人有意套取工程价款的行为无法得到及时制止和有效遏制。

6. 政府行为和企业行为之间存在博弈

目前,我国城镇基本建设不断加快发展,建筑市场不断扩大,由于投资评审的组织形式较多,加之近几年的造价咨询机构的过快发展,存在着政府评审机构、社会中介机构、审计机关等职能重叠的问题,造成政府投资评审机构与社会中介机构之间不可避免存在竞争。特别是社会中介机构受利益的驱动,必然会采取各种手段赢得更多的业务量,同时各中介机构之间还出现了无序、恶性竞争的局面。这些现象的出现,如果体制不解决,这种博弈将会长期存在。

四、解决投资控制中问题的对策与建议

当前,我国正处于快速经济发展时期,为了应对全球金融危机,国务院决定在近几年内投资四万亿元,以刺激国内经济发展,其中有相当一部分资金重点投向基础设施建设、灾后恢复重建、城镇居民的保障性安居工程等项目。在这关键时期,加强建设项目投资控制显得尤为重要,政府投资控制的责任更加重大。

因此,必须强化政府的投资评审工作,积极推进市场经济条件下政府建设项目投资控制体系的建设。充分发挥政府投资评审在建设项目投资控制中的积极作用,使评审工作渗透到建设项目全过程的各个阶段、各个方面、各个环节,逐步使项目投资评审工作走向法制化、社会化、全程化、科学化,提高建设资金的使用效益。

(一)建立和完善建设投资管理的法律法规体系,规范政府投资评审行为,做到依法评审

1. 健全和完善评审工作与投资控制的相关法律法规体系

我国在建筑领域中所出台的相关法律法规及规章制度,是完成评审任务的制度保障。评审机构应根据项目评审任务的要求,认真研究和全面把握有关法律法规和财政政策和规章制度,这些是评审建设项目投资的依据,是进行检查审核建设项目并做出客观公正的评价标准。

目前,我国建筑行业中的《建筑法》、《招标投标法》、《价格法》、《合同法》等法律都有工程投资方面的内容,均是附带性、说明性的条款,原则性强,但可操作性不强,在监管工作中难以直接使用。如《建筑法》第六十一条规定“交付竣工验收的建筑工程,必须符合规定的建筑工程质量,有完整的工程技术经济资料……”,可是至今没有对“完整的工程技术经济资料”进行细化,缺少可操作性的管理条例。项目投资管理机构的法律地位不明确,项目投资评审法规体系不完整、法制建设相对薄弱,在实施中处境尴尬,难有作为。这反映了工程投资管理法律法规制度建设滞后、技术标准支撑体系缺失、实施监督机制不健

全等问题^{[11][12]}。

经过多年实践,项目投资控制工作已积累了许多有益的经验,为制定具体的、可操作性的法律法规打下了牢固基础。在现有的各种规章和管理办法的基础上,尽快制定投资评审的相关法律法规具有现实意义。同时在法律层面上争取在预算法的修订中,将投资评审纳入其中,从法律上明确财政投资评审机构的法律地位、权利和义务,为政府投资评审工作开展创造稳定的外部环境和条件。

进一步健全和完善评审机构内部各项管理体制,在评审职能及定位上,要积极争取相关政策,明确评审中心的主体地位是履行财政赋予的监督管理职能,为依法评审、科学评审寻求政策和法律支持,同时协调好财政评审机构、社会中介机构、审计机关职能重叠的问题。

2. 规范政府投资评审行为,严格执行“计价依据”和“计价规范”

目前,财政投资项目评审的依据主要有《预算法》、财政部《财政投资评审管理暂行办法》及《贵阳市财政投资评审管理暂行办法》,从法制上明确了财政部门在预算环节的监管作用,但是,政府的相关政策和建筑领域的行业规范等也是国家技术经济政策的重要体现,《工程投资的计价依据和计价规范》是科学发展、技术创新转化为生产力的具体成果。国家技术经济政策具有强制性和约束性,任何单位和个人都有义务维护工程投资计价依据、计价办法和技术标准、《计价规范》的严肃性。政府投资评审机构要认真履行公共管理职责,切实担负起责任,督促工程投资咨询企业及其从业人员在代理、编制和审核工程投资过程中采用现行计价规则,若发现有违规现象,及时查处,对违反《实施工程建设强制性标准监督规定》(建设部令第81号)的单位和个人应按不良行为记录,网上公示。应通过制定有关财政投资评审管理制度,统一和规范财政投资评审在财政预算管理体制中的地位、作用和职责,规范评审环节和评审程序,使财政投资评审成为项目投资管理的法定环节。进一步强化财政投资评审力度,加强对项目建设程序、投资完成情况、资金使用情况、财经制度执行情况、跟踪问效等方面的评审;同时,还需要加强财经纪律宣传教育,促进项目单位建立健全规章制度,提高管理水平,从源头上堵塞漏洞,做到防微杜渐。

(二)规范建设市场,完善项目投资控制的评审体系,促进建立长效的评审机制

项目投资控制是建设项目管理的重要组成部分,监管的责任在政府,只有完善现有的各项规章制度和管理办法,才能使评审工作规范有序的进行,为评审工作的开展创造稳定的外部环境。同时,还需要进一步健全评审部门内部管理体制,协调好财政内部各处室的工作关系,不断提高评审工作管理和技术水

平;并最终形成政府投资评审的长效机制。

1. 规范建设市场,严格执行“四制”和“四先四后”项目管理规定,建立“三超”约束机制

规范建筑市场,严格执行国家规定的项目法人责任制、招投标制、合同制、监理制等“四制”管理,有利于建筑业的良性发展,有利于建筑业的公平竞争和建设投资的控制。在建设项目管理中,借鉴国外经验,建立健全项目法人责任制,加强建设项目在实施阶段中的过程管理,做好工程投资的控制,做到概算不超估算、预算不超概算、结算不超预算,对“三超”现象建立约束机制;严格按照国家规定的取费标准,严禁建设单位压级压价、肢解工程发包,努力维护施工企业的合法权益。建议建设部门对监理单位不履行投资费用控制职责的、乱签证、弄虚作假的行为要在监理合同中明示处罚条款,同时建设行政管理部门要加大对监理单位的监管力度,对违反规定和不守诚信的监理单位要进行处理并通报列入黑名单。同时要强化对建设项目资金管理力度,对于资金不落实的项目不批准建设。进一步加强施工企业资质管理,严禁施工单位带资承包、多头挂靠。

参与重点建设项目的立项、可行性研究、初步设计的审批工作,扩大财政评审管理范围;了解其投资的必要性和可能性以及建设资金筹措计划和落实情况,严格执行“四先四后”制,对已报项目实行“先评审、后下预算,先评审、后招标,先评审、后拨款,先评审、后批复决算”的财政投资建设资金及项目的监督管理机制。保证建设项目能够按照计划实施。防止决策上的失误和建设投资损失与浪费。

提高固定资产交付使用率,缩短项目建设工期,压缩不正常的建设项目,防止低水平的重复建设,对于新开工项目,要本着“保重点、保投产、保竣工、保运营”的原则,防止资金分散^[13]。建设项目竣工验收应邀请财政部门 and 评审中心参加,建设单位在质量监督部门下达质量鉴定书后将工程决算及有关资料报送财政部门 and 评审中心审查。对已竣工投产,但迟迟不办理验收交付手续的建设单位,应督促其及时办理竣工手续,逾期不报者应予以处罚。同时各级财政部门 and 评审中心要加大竣工决算的审查力度,工程决算未经财政部门 and 评审中心审批,不得办理固定资产转账、移交手续。

2. 建立跟踪检查制度,加强建设项目报审资料管理,完善建设项目投资评审体系

在项目评审中由于部分建设单位不能按照规范要求,报审完整的项目概算、预算、结算、决算等工程资料,造成投资评审无法正常完成。由于投资评审工作任务重、时间紧,完整的项目资料可以加快评审速度。尤其,工程结算的评

审是事后评审,要求报审的资料中除了有完整的竣工图、隐蔽签证单、工程验收单、合同及相关会议纪要等竣工所必需的资料外,还需要报送监理日志及一些施工现场的影像资料(如涉及隐蔽工程部分或突遇自然灾害时的原始记录等),以便评审人员对工程的施工过程能有全面的认识,并能有效地对建设项目进行跟踪和实地现场查证核实,发现问题及时解决,这样才能使评审的结果更加客观公正、科学合理。

3. 实施项目多方参与下的监控管理

政府投资项目的建设,不仅涉及工程咨询、设计、施工、监理等部门和单位,还涉及包括政府投资主管部门、国土、环保、规划等行业主管部门、财政主管部门、审计部门等多个部门,所以在整个项目实施工程中也受到多方的监控和管理。对政府投资项目实行监督责任制,各级政府、项目审批、审计、财政、监察和主管部门根据项目隶属关系按各自职能履行监督职责,并承担相应责任。项目审批、财政、行业主管等部门要按政策法规加强招标方案核准、预算控制价评审、招标文件评审、招标程序和技术评审、合同签订前评审等工作。项目审批、财政、审计、监察、主管部门要跟踪监督项目实施,项目实施单位和有关部门要主动接受人大的法律监督和政协的民主监督,自觉接受人民群众和新闻媒体的舆论监督。

(三) 加大政府建设项目投资评审力度,做好财政预算管理,帮助政府做好“科学节支”

建设项目投资控制涉及建设项目的全过程,投资评审工作,必须转变观念,创新思路、加强项目投资控制意识,建立以评审项目投资为手段,以“科学节支”为重点,充分发挥财政资金的投资效益和使用效益。

1. 加强基本建设投资评审,做好财政支出预算管理,积极引导政府项目计划与管理

近年来,随着建设投资来源的多元化,财政性资金支出在所有建设领域中投资比重有所下降,但财政性资金在公共建设中的基础导向作用并没有改变,仍然是公共基本建设投资的基础和主体。要想充分发挥财政资金的投资效益和使用效益,必须使投资评审渗透到财政基本建设支出预算管理及政府建设项目投资控制中去,以增强财政部门在建设投资中的发言权及决策权。也就是说,财政投资评审要积极参与建设项目前期管理工作,根据社会投资需求和财政资金的可能,有计划、有步骤地安排建设支出预算。参与制定政府基本建设中长期计划,从项目的第一手资料抓起,科学合理地建立好建设项目库,积极引导政府做好项目的计划与管理。

2. 实行限额设计,将技术与经济有机结合起来,优选最佳设计方案,把“评

审窗口”重点前移

在工程项目建设过程中采用限额设计是我国工程建设领域控制投资支出、有效使用建设资金的有力措施。

限额设计就是按照批准的可行性研究报告及投资估算控制初步设计,按照批准的初步设计总概算控制技术设计和施工图设计,同时各专业在保证达到使用功能的前提下,按分配的投资限额控制设计,严格控制不合理变更,保证不突破总投资的工程设计过程。

限额设计目标是在初步设计开始前,根据批准的可行性研究报告及其投资估算(原值)确定的。将该项总体限额目标层层分解后确定各专业、各分部工程、各分项工程目标。该项工作中提高投资估算的合理性与准确性是进行限额设计目标设置的关键环节。限额设计体现了设计标准、规模、原则的合理确定,以及有关概算基础资料的合理取定。因此,限额设计应进行多层次的控制与管理,步步为营、层层控制,才能最终实现控制投资的目标,同时实现对设计规模、设计标准、工程数量与概算指标等各个方面的多维控制^[14]。

当然限额设计并不是单纯追求节约投资,降低造价,而应采用优化设计,使技术和经济紧密结合,通过技术比较、经济分析和效果评价,力求在技术先进条件下,以最少的投入创造最大的效益。因此要有效控制工程投资,评审中心应加强建设项目前期设计工作的评审,对于建筑超面积、装修超标准而造成超概的建设项目,评审中心应提请财政部门及其他有关部门不予追加财政资金并停止拨款,把基本建设工程投资控制的重点转移到建设前期阶段上来,实行“评审窗口”重点前移。

3. 加强对建设工程招标投标管理力度,积极推行基本建设工程政府采购制度

目前,中国80%以上地级以上市已专门建立了招投标管理办法,未成立专门机构的指定了负责部门。中国各省、直辖市都制定了招投标管理办法,为开展招投标提供了重要保证。招投标已逐渐成为市场的一种主要交易方式^[15]。

建设项目招投标制是实行工程建设的市场需要,是项目建设在市场运作中的规范体现。建设项目通过合理竞争可选定符合工程建设要求且优秀的承包单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位、设备制造单位等。投资人与承包人之间通过招标、投标签订承包合同进行项目建设管理,对建设工程实行公开、公正全面的招、投标,可以有效地缩短建设工期,保证工程质量,同时也是控制工程投资、提高投资效益的有效手段。

由于我市目前的招投标评审工作,时间较紧、任务重,投标报价商务部份的评审中,很难对分部分项工程、各子项单价一一审查,且评标专家中有的造价工

程师实际施工经验较少,不能把施工方案、施工工艺、技术措施与单价分析有机结合起来,只能按定额方式进行概念式的经验评标,加之每次评标时间很短,这就较难合理的确定中标价格。为了防止这种现象与各种各样的腐败问题的发生,评审中心应与建设单位利用合理的拦标价进行控制。借鉴阿罗关于不对称信息的分析框架^{[14][16]}(如下表):

阿罗关于不对称信息的分析框架

名称	签约前	签约后
经济活动内容	市场上寻求合作伙伴	组织内部各种关系的协调
作用机制	市场机制	组织机制
容易出现的问题	隐蔽信息	隐蔽行为
后果	逆向选择	道德风险

对招投标中出现的不合理现象进行严格评审。如:招投标过程中若招标控制价偏离市场平均价过高或过低,技术好、资质高、重视工程质量的投标人(“优秀”投标人)则由于投资过高或过低,逐渐退出竞争市场,形成“柠檬市场”上的投标人选择的恶性循环。而资质差、不重视质量的投标人(“次要”投标人)可能隐藏自己的信息或传递假信息来低价抢标,从而使招标人“逆向选择”得到的是“次要”投标人。“次要”投标人中标后往往利用建设单位管理人员是非专业的项目管理者,无法完全知晓建设生产全过程,常常采用“偷工减料”行为,或利用变更、索赔等侵害建设单位的利益,从而产生“投资风险”。

为了减少建设单位在合同实施阶段遭到投标人的损失,在设置招标控制价时,评审中心对拦标控制价评审既不能评审过高也不能评审过低,要结合市场进行合理评审拦标价。

(四)积极培养和储备各类专业人才,加强内部管理,促进评审事业健康持续稳定的发展

建设项目投资评审是一门综合性较强的工作,它以国家建设的方针、政策作为规范准则,涉及和运用其他技术经济学科的成果,是一项具有政策性、技术性、经济性和实践性的工作。目前政府评审部门迫切需要一大批为项目投资控制提供科学决策的高素质的复合型专业人才。要搞好这项工作,必须从如下着手:

1. 加强评审人员的再教育,是积极培养和储备各类专业人才的有效途径

项目投资管理在建设项目中和各方经济利益密切相关,对全社会的经济活动起着十分重要的导向作用,它要求工程投资专业技术人员具备多学科的知识,

除了掌握本专业的知识外,还应对设计内容、施工技术、项目管理、经济法律法规等有全面的了解,并具备丰富的实践经验。政府部门应积极鼓励工程投资管理协会发挥作用,组织工程投资从业人员有计划、有目标、多层次的继续教育及培训,扩大内外学术交流,提高业务水平,掌握国家的方针、政策、法律法规、技术标准、管理体系及其发展动态,不断提高他们的业务素质,使目前造价从业人员在智能结构、理论水平和工作经验三方面都能满足工程投资管理工作的需要。

2. 加强评审人员技术培训,充分运用好现代化的评审方法

建立好对评审现场和隐蔽工程的检查应用程序也及非现场评审的应用系统,为加强投资评审的确定性、合理化提供先进的技术支撑。评审人员应树立科学的评审观,增强全局意识、服务意识、效益和效率意识;拓宽评审思路,做到不仅会算评审账,还会算财政账;正确处理好财政评审与财政改革的关系,始终把促进财政改革和评审事业全面、协调、可持续发展作为评审的方向。

3. 加强评审风险的认识,建立评审机制减少评审工作风险

评审人员在项目评审工作中,应提高评审工作透明度,实行“阳光评审”操作方式,可以提高评审人员、被评审单位对评审风险的认识、理解和接受程度,使评审人员更加谨慎和敬业,既有利于项目评审顺利进行,又能降低评审工作风险。

4. 建立科学的人力资源机制和奖惩激励机制

在评审部门实行以人为本的管理,激发评审人员的主动性、创造性,打破“以亲用人”、“以关系用人”、“以熟用人”、“以腐用人”的不良现象;根除凭感情、凭关系、凭感觉、凭印象、凭喜好评选的“先进专业户”,倡导用量化标准评选先进和分配的有效方法,真正实现“多劳多得、效率优先、兼顾公平”的激励机制,奖励真实的先进集体和先进个人,让评审人员全面发挥潜能,创造一个务实、宽松、进取的人文环境和物质环境,促进评审事业健康持续稳定的发展。

5. 完善评审部门的管理体制,创新评审方法、开拓评审工作新局面

投资评审中心是政府建设项目投资评审的专业机构,应健全内部组织机构,完善内部管理体制,建立重大问题重点讨论、技术问题集体研究学习的有效机制,屏弃突显个人英雄主义、好表现、好大喜功、打小报告的恶习,加强团队协作精神。明确三级评审中的各级评审职责,消除三级评审流于形式、评审流程往返重复的内耗。优化评审流程,形成一级对一级负责、一级对一级把关的评审操作流程,提高各级评审质量和评审效率,增强评审人员的责任心和工作积极性,充分发挥政府投资评审在建设项目投资控制中的积极作用。

参考文献:

- [1] 财政部. 政府投资目标底审查实务[M]. 经济科学出版社, 2000.
- [2] 缪小征. 关于进一步加强政府投资项目管理的思考[J]. 江西财经大学学报, 2008.
- [3] 郭婧娟. 建设工程造价管理理论与实务[M]. 中国计划出版社, 2010.
- [4] 王淑荣, 王冕. 关于财政投资评审组织的研究[J]. 财政评审, 2010.
- [5] 王婷. 中国财政基本建设投资管理全书[M]. 北京: 中国物价出版社, 2007.
- [6] 廖天平, 何永萍. 建设工程投资管理[M]. 重庆: 重庆大学出版社, 2007.
- [7] 李量群. 价值工程在中国建筑业的应用情总值分析[J]. 技术经济, 2004(10).
- [8] 唐桂清. 施工招标阶段工程投资的控制[J]. 建筑经济, 2003(7).
- [9] 张景琪. 论工程招投标的低价竞标[J]. 中国工程咨询, 2002(7).
- [10] 王素卿. 加强信用平台假设, 完善建筑市场监管[J]. 建筑市场与招投标, 2008(1): 6-7.
- [11] 建市[2005]138号, 建设部关于加快推进建筑市场信用体系建设工作的意见[Z].
- [12] 招标代理行业需正视问题规范发展—2007年工程建设项目招标代理机构专题调研情况简述[Z]. 中国建设报, 2007-11-24.
- [13] 严玲. 加入WTO后对我国工程投资咨询业发展的影响[J]. 工程经济学报, 2003(1).
- [14] 缪榕楠, 谢安邦. 取舍之间——大学教师录用过程的信息经济学分析[J]. 清华大学教育研究, 2007(1): 47-48.
- [15] 田永亮. 遏制围标串标及低价抢标的措施探讨[J]. 机电信息, 2007(S1): 12-16.
- [16] 王则柯, 何洁. 信息经济学浅说[M]. 北京: 中国经济出版社, 1999: 212-213.