

重大项目稽察工作实践探索

——以三门县为例

三门县的实践表明,要以“稽察—规范—发展”为指导思想,以“为项目建设服务、为领导决策服务、为经济发展服务”为宗旨,加强对重大建设项目的稽察工作

罗加友 戴立新 吴祖清/文

重大建设项目稽察是政府赋予经济、社会发展宏观调控部门的一项重要职责。开展重大项目稽察是规范项目管理、有序推进项目建设的重要手段和有效途径,有利于提高政府部门对投资项目的依法行政能力和管理水平。

开展重大项目稽察工作的意义

当前,三门县正处于工业化初期向工业化中期转变,也是全县上下努力实施“三港三城”战略的关键时期,许多重大基础设施项目正在如火如荼建设之中。对政府出资的建设项目开展稽察,既是政府转变职能的需要,也是进一步加强对重大项目监督管理的需要;既是保证工程质量和建设资金的安全、合理使用的需要,也是提高投资效益和项目管理水平的需要。

一是完善政府投融资体制的重要举措。随着投融资体制改革的推进,三门县《政府性投资管理办法》的出台,项目审批进一步弱化,强化项目建设过程的监管势在必行。投资体制改革后,凡是不需要政府投资的大部分项目,审批权和决策权都下放给企业了,而对政府投资项目的管理要求更严了。因此,必须严格政府投资项目建设过程的监管,才能确保建设目标的实现和有限的财力发挥最大效益。

二是提高政府投资效益的必要手段。加强重大项目稽察,不仅能有效遏制一些重大建设项目随意变更建设内容、资金使用混乱等问题,更重要的是,加强稽察能确保政府性资金的专项使用,从而提高政府投资管理水平和投资效益,维护政府形象。三门县今年列入项目推进年活动的重点建设项目有 45 个,年度计划投资 16.4 亿元。这对于受国家宏观调控政策影响较大,建设资金比较短缺的三门来说,如何有效地管理政府投资项目,提高投资效益,是非常有现实意义和投资主管部门亟待解决的一个严肃问题。

三是履行政府职能的内在需要。发改部门是政府投资综合管理部门,但目前发改局的投资管理主要体现在争取资金、批项目上,对资金的使用情况、项目的实施和监督检查的力度不够。项目稽察实质上是项目管理的一部分,是为发改系统履行政府投资综合管理职能服务的。开展项目稽察,一方面可以及时发现项目决策和实施中存在的违规问题,督促项目单位整改,保证项目规范建设、顺利实施,提高政府投资效益;另一方面也可以充分运用稽察成果,通过综合分析,发现项目决策和项目管理中存在的共性问题,从体制、机制上提出改进措施和政策建议,为投资决策部门提供参考依据,更好地履行政府投资综合管理职能。

政府投资项目建设中存在的问题

近年来的稽察工作发现,在财政预算内资金、专项建设资金及国债资金等政府投资项目资金的使用中,一些政府投资项目存在着前期工作不扎实,工程质量低,建设周期长,随意扩大项目建设内容;“项目资本金制、法人制、招投标制、监理制、合同制”执行力度不够,贯彻不到位;资金使用管理混乱,设计变更随意性较大,项目管理经费超支严重,预算超概算现象比较严重等问题。

这不仅影响了投资效益,而且容易滋生腐败,损害政府投资项目在公众中的形象。

创新重大项目稽察工作方式

一是基本建设“四项制度”没有完全落实。项目法人责任制未能真正予以落实;有的项目不招标,建设单位擅自发包工程;有的监理不到位,监理公司派驻几个监理工程师负责,在点多面广路线长的情况下,一人负责几个工程,重要部位进行旁站监理困难较大;合同签订不规范,有的虽已签订了合同,合同中的权利与义务、违约责任不明确;有的工程完工后业主未履行竣工验收制,擅自使用。

二是项目管理工作不到位。有些项目在实施后发现布局不合理,功能设计不合要求时,设计变更比较随意;部分聘用项目设计和监理直接由建设单位委托或上级主管部门确定,没有实行招投标;部分项目未经过合法的批准程序,就擅自扩大建设规模,改变建设内容,提高建设标准,造成资金缺口大,难以按时交工。

三是项目资金管理不规范。制度不健全,存在使用白条支付管理费等现象,个别项目没有进行专户管理。项目资金的使用与其他资金的支出混用一个帐目;项目管理与财务管理脱节,出现超合同价拨付建设资金;自筹、配套资金到位率低,后续资金不落实,致使部分工程处于停工、半停工状态,不能按期交工影响了工程的全面完工;个别项目存在滞留、挤占、挪用项目资金现象。

四是施工进度参差不齐。部分项目进展较慢;工程质量上细节问题较多;工程建设不能按期竣工。

据初步统计,自三门县 2002 年底重点建设项目稽察办公室成立以来,围绕国债项目、预算内资金及专项建设资金,先后组织了 18 次大规模专项稽察,涉及林业、水利、交通、城市基础设施,公检法司等各个投资行业。发现存在挪用挤占建设资金、违规招标、质量隐患、未按建设程序实施等问题,共下发了整改通知书 70 份,收到项目整改反馈意见 80 项,有效地纠正了重点项目建设过程中的违规现象。

探索一套符合三门县实际、行之有效的稽察工作方式,既是提高稽察工作的层次和水平的体现,也是提高稽察工作效率、质量和加强对政府性投资项目监管的现实需要。通过稽察可以发现项目建设中的薄弱环节和问题,从而整改政府投资行为,提高项目决策和项目管理水平,促进经济社会发展。今年三门县重点建设项目稽察办公室以“稽察—规范—发展”为指导思想,以“为项目建设服务、为领导决策服务、为经济发展服务”为宗旨,加强对全县重大建设项目的稽察工作,采取以下几种方式对重大项目开展稽察工作:

——定时报告。即建立季稽察报告制度。稽察组在每季开展的稽察工作结束后,及时提交稽察报告,交由县发改局审定;重大事项和情况向县政府报告。对稽察出的违规问题,视情节轻重,会同有关部门研究后,分别给予发出整改通知书、通报批评、暂停拨付政府建设资金、暂停项目建设等处理。

——制定计划。一是制定联合稽察工作计划。年初,通过认真调研拟定了“项目推进年”45 个重大建设项目季度稽察工作计划,6 月制定联合稽察(纪委、检察、审计、档案)工作计划。二是制定协助稽察工作计划。根据省政府下发的省重大项目专项稽察名单(县职业中专实训楼),制定协助稽察工作计划。三是制定专项稽察工作计划。按国债项目资金使用要求,加强病险水库加固、教育、产业等国债项目专项稽察。特别对有稽察工作计划要求的、群众举报的、领导批示的重大、紧急事项,要及时组织力量查处、报告。——建立制度。一是建立群众举报监督制度。鼓励公众和新闻媒体对政府投资项目进行监督,参与政府投资项目监管。健全并实行政府投资项目的信息公开制度,明确政府投资信息的公开内容、公开程序、公开方式、公开载体,信息公开应坚持及时原则、充分原则。完善建设项目违规举报制度,做好举报项目的受理和查处工作。二是核准概(预)算审批制度。按项目类别和建设规模由投资综合管理部门委托符合资质的工程造价单位进行审核,并征询行业主管部门、财政部门意见后进行核

准。三是建立稽察信息发布制度。充分发挥群众和部门监管力量,逐步形成纵向联动、横向配合、优势互补又各司其责的政府投资项目监管工作体系。加强与人大、审计、财政和新闻媒体联系,建立邀请人大代表、政协委员以及鼓励公众和新闻媒体参与监督机制,扩大稽察效果。

——制订办法。一是制订县重大建设项目稽察管理办法。将尽快出台《三门县重大建设项目稽察办法》,在条件成熟的情况下建立稽察特派员制度,同时配备相应的人员和经费,提高稽察的权威性和独立性。二是建立县重大建设项目事后监督办法。针对政府投资项目监管容易重视事前监督,对项目的事中、事后监督比较薄弱的现状,有必要进一步加强对投资项目的施工管理(质量、费用、进度)的事中监督以及项目的最后竣工验收、审计、后评价等事后监督相统一的监督办法。三是制订县重大建设项目违规问题处罚办法。根据稽察情况,对一般问题,经县发改局领导审核批准,发出稽察通报,提出整改意见,责令限期改正;对重大问题,及时向县政府报告;对疏于监管,发生重大建设项目严重违规,造成政府投资项目重大损失或重大质量事故的,重点项目年度考核,实行一票否决,并对相关责任单位及责任人进行行政处分。

(作者单位:三门县发展和改革局)