
地方人大加强对政府投资 全域山地旅游项目监督的对策研究 ——以黔西南州为例¹

尤立宪

政府投资全域山地旅游项目，是指各级政府使用本级财政性资金或政府负债所进行的固定资产投资建设项目，这些项目是国民经济和社会发展规划的重要组成部分。当前，全省各地已掀起打造全域山地旅游新高潮，一批接着一批的旅游项目开工建设，地方人大如何加强对政府投资全域山地旅游项目的审查监督，是摆在地方人大面前的一个现实课题。本文将黔西南州推进全域山地旅游项目为实例，分析地方人大在对地方政府投资全域山地旅游项目监督过程中存在的问题和困难，提出解决问题的对策。

一、加强对政府投资全域山地旅游项目监督的重要意义

近年来，省委、省政府在发展全域山地旅游业方面连出组合拳、频出大动作，把大旅游和大数据、大生态作为三块长板，确立了全域旅游的发展目标和井喷式增长的工作目标，一些全域山地旅游的重点工程和重大项目在全省各地市州如雨后春笋般“安家落户”，地方人大加强对这些重点工程和重大项目的监督，具有十分重要的意义。

（一）有利于维护规划的权威性与严肃性

规划是建设和发展全域山地旅游的蓝图，规划一经确定，就要严格依法执行。地方人大监督检查是发现问题、促进工作的主要手段，是预防和惩治腐败现象的主要措施，是优化全域山地旅游规划发展的有力标尺。现在有些部门和县（市）对规划与建设的前瞻性、系统性、重要性的理解存在不足和差异，当短期旅游发展与规划产生“冲突”时，往往牺牲规划，为短期效益让路；对规划的严肃性、权威性认识不够，认为规划就是嘴上说说、纸上画画、墙上挂挂，忽视了规划的规范和指导意义，存在规划跟着项目转的现象。我国《宪法》第三章第九十九条规定：地方各级人民代表大会“审查和决定地方的经济建设、文化建设和公共事业建设的计划”。因此，地方人大可以要求地方政府部门在对全域山地旅游规划定位后，应送由地方人大进行备案并督查，对未按规划建设的全域山地旅游项目，立即给予制止，提高全域山地旅游规划的权威性和严肃性。

（二）有利于推动项目资金落实到位

项目资金是否按时落实到位，关系着整个项目的推进进度，最终影响当地经济社会发展。为了拉动地方经济快速发展，近几年来，不少地方政府特别是县一级政府千方百计地向上级对接旅游项目、争旅游项目，结果项目批下来了，但迟迟落不了地或开工了但施工进度缓慢，其中原因是好些项目是需要地方政府匹配资金的，由于地方政府财力有限，匹配不到位导致工程停工。另一方面，也有不少旅游项目的基础设施项目，建设资金全部来源于财政资金和国资平台公司融资，如果因地方政府财力有限、融资平台实力弱等，筹集不到项目资金，将会大大延误项目建设时间或使项目夭折。因此，地方人大可以对地方政府已立项的旅游项目实行备案制度，成熟一个项目开工一个项目，切勿盲目上马。同时，地方人大应采取滚动式的抽查，明确时间

¹作者简介：尤立宪，男现在黔西南州人民政府电子政务办公室工作。

表、路线图和任务书，督促地方政府筹措项目资金，推动项目快速建设。

（三）有利于提高投资绩效

项目规划的随意性和盲目的投资建设，都会造成浪费政府有限的财政资金，降低财政资金的使用绩效。近两年来，全省旅游业项目如雨后春笋般涌现，各市（州）都在大赶快上，2017年上半年，全省第三产业投资达4699.95亿元，增长22.2%，其中，旅游项目投资占35%。从黔西南州2017年建设的41个旅游项目看，建设速度快，但由于一些偏僻的景区景点还是存在盲目投资建设现象，导致这些项目建设好后没有发挥预计的效益而造成资金使用效率不高。另外，一些景区景点建设的项目两至三年过后，因不适应旅游发展需要又重新规划建设等。因此，地方人大开展政府投资项目的审查和监督，重点是监督政府把好事关（即准入关、开工关、建设关），从而有效降低项目决策的随意性和盲目性，避免重复建设，杜绝形象工程，提高政府投资项目的建设绩效。同时还能从源头上控制政府债务规模，提高财政资金的使用绩效。

二、黔西南州开展全域山地旅游项目监督的现状分析

自从国际山地旅游大会落户黔西南州召开以来，黔西南州人大坚持把调度督查全域山地旅游项目作为抓项目促投资的有效手段，组织人大代表对全州140个国际山地旅游暨户外运动大会建设项目展开不定期审查，定期将发现的问题等以书面形式反馈至当地政府，促使政府及时解决问题。

（一）取得的成效

从黔西南州近两年开展对政府投资全域山地旅游项目监督的情况看，主要取得以下两个方面的成效：一是在规划设计上实施监督。黔西南州在2015年确定承办国际山地旅游大会后，州委、州政府高度重视，认真贯彻省委、省政府关于加快全域山地旅游业发展的决策部署，深入实施“大山地旅游战略”行动，围绕“做精旅游产品，做大客源市场，做优旅游服务”，规划设计以兴义为核心、覆盖全州的“国际山地玩都”基本框架。在规划过程中，多次邀请人大、政协主要领导参加，并将编制完成的《黔西南州全域山地旅游体系规划》送人大备案，严格要求按照“一张图纸干到底”。二是在推进项目过程中实施监督。2015年以来，黔西南州全域山地旅游建设项目累计达300多个，涉及投资近千亿，这些项目如果没有第三方监督，很容易滋生腐败。针对这种情况，黔西南州采取由时任州人大常委会主任任国际山地旅游大会指挥长，除了负责办好大会会务外，核心是督促地方政府严格按照《黔西南州全域山地旅游体系规划》进行项目建设，并邀请人大代表不定期对全州所有全域山地旅游项目建设展开督查，不允许任何一个项目改变规划，也不允许改规划适应项目，有力地发挥了人大的监督权力。

（二）存在的困难和问题在加强对政府投资项目监督方面，黔西南州

虽然取得了一些成效，但因刚刚起步，不可避免地存在一些问题和不足。一是制度缺乏顶层设计。针对地方人大对政府投资项目的审查监督尚未形成完整的理论和制度体系，监督的范围、内容、程序、责任等，中央和省均没有较高层次的明确范围。而黔西南州推行由地方人大负责人挂帅监督地方政府投资旅游项目建设，应该说这样的例子在全省和全国都很少见，在这种情况下，黔西南州要想对地方政府投资全域山地旅游项目实施好监督，也只能是“摸着石头过河”，尽管黔西南州属于少数民族自治州，制定了相关监督地方单行条例，但内容不完善，监督能力仍然很弱。二是监督人员缺乏专业性。黔西南州在实施全域山地旅游项目建设过程中，虽然指挥长由地方人大主任挂帅，督促整个项目建设的推进过程，但实施项目建设的程序很多，作为指挥长不可能面面俱到。同时，不定期召集人大代表进行抽查监督，但有的专业性很强的项目论证程序就算人大代表全程参与了，也并不一定全面弄清楚项目是否存在暗箱操作，因此，监督人员若缺乏专业性，很难起到监督的效果。三是监督人员缺乏主动性。从这几年黔西南州组织人大代表监督全域山地旅游项目建设的情况看，地方人大较为被动，每次到各县（市）督查旅游项目时，都是地方政府给多少项目就审多少项目、给什么样的项目就查什么项目的状况，而对于全县（市）的旅游项目掌握不清，或者就是未主动过问，造成在审查项目过程中存在不少盲区。比如，一些县在应付人大代表监督项目建设过程中，往往

会找一些完成较好、程序合规的项目作为人大代表监督项目，从而掩盖了一些完成较差、程序不合规的项目。又如，一些旅游项目在报概算或预算时不到1个亿，但项目投资完成后超过了1个亿，有些项目资金财政往年已有预安排，但后期模糊不清，连续多年安排。造成这些盲区的原因，主要还是地方人大在实施监督过程中缺乏主动性。

三、解决政府投资全域山地旅游项目监督的对策建议

贵州和其它地方不一样，空气虽然很好，但生态脆弱，在保护生态上只能做加法，不能再做减法。因此，发展全域山地旅游业是贵州牢牢守住“生态和发展”两条底线最好的产业。当前，全省各地正是打赢脱贫攻坚战的关键阶段，更多的全域山地旅游项目将会陆续上马，只有地方人大加强对政府投资全域山地旅游项目的监督力度，才能更好更快地推动全域山地旅游业继续“井喷”，实现更多的贫困户脱贫。

（一）抓好制度顶层设计

顶层设计也不是完全是中央才能制定，省级层面也可以制定。只要对地方发展有利，有利于贯彻落实党中央各项政策措施，作为省级人大常委会，应顺势而为，抓好全省人大对政府投资全域山地旅游项目建设审查监督制度顶层设计。一是出台审查监督办法。从全国的情况看，全国人大常委会到目前为止未出台关于政府性投资项目建设管理的专门法律，作为省级人大常委会，开展对政府投资全域山地旅游项目建设的监督体系，更没有一个省有。有的省虽然出台了一些规定和意见，但只限于各级政府制定的规范性文件之中，而且现行法律对人大及其常委会如何行使重大事项决定权，规定得比较原则，少有先例可操作。省级人大常委会应综合运用宪法、法律赋予的权力，牢牢把握宏观性、间接性这个“尺度”，结合当前全省开展全域山地旅游项目建设的实际，制定出台一些具体的监督办法，尤其是黔东南、黔西南和黔南三个布依族苗族自治州，完全可以利用少数民族地区可以出台单行条例的条件，制定州一级人大对地方政府投资全域山地旅游项目建设审查监督的顶层设计，使审查监督工作有章可循、有规可依，增加监督的针对性有实效性。二是形成专业团队机制。全域山地旅游项目包含有基础设施、旅游小镇、娱乐设施和一些观光步道等，好多项目的专业性强，所涉及的都是牵一发而动全身的问题，不懂专业的人士根本无法胜任审查监督这一工作。作为省级人大常委会，若为了审查监督全域山地旅游项目建设而抽出一批人员现学现用，这是不现实的。应在全省范围内建立专家库，将各级机关懂专业的人员聘为特邀审查监督员，并与省人大常委会审查监督人员建立微信群等平台，加强联系和沟通，研究学习政府投资全域山地旅游项目建设审查监督方面的专业知识，增强人大审查监督人员的审查监督能力。同时，也可在人大机关设置相应的内设机构，面向全国招考专业技术人员或引进专业人才的办法，提高审查监督工作综合实力。三是建立监督审查主动介入机制。监督审查全域山地旅游项目的选取上不能处于被动位置，听之任之，这样只会留于形式，达不到监督审查的效果。黔西南州采取人大常委会主任担任全域山地旅游项目建设指挥长，虽然效果不十分突显，但这种地方人大主动介入监督审查的模式应该说全省全国都独有，值得借鉴和学习！全省应在黔西南州人大监督审查全域山地旅游的这一模式基础上，深挖好的做法，补齐不足短板，将其建立成为地方人大监督审查主动介入全域山地旅游项目建设机制，向全省乃至全国推广，推动更多的全域山地旅游项目加快建设，避免一些不必要的环节产生。与此同时，地方人大特别是黔东南、黔南和黔西南三个少数民族自治州，完全可以利用出台单行条例的条件，根据当前地方政府主动报告全域山地旅游项目建设不够详实的实际，出台相关条例，促使地方政府特别是县一级政府转变只向上级党委、政府详细汇报，而对上级人大尤其是同级人大流于形势报告的现状，更加有利于地方人大第一时间为政府项目“把脉”，促进地方政府投资全域山地旅游项目建设工作健康发展。

（二）强化过程审查监督全域山地旅游项目建设的准入审查很关键，

但在实施过程中的监督和项目后期评估工作也是重中之重，两者均不可或缺。一是把好投资项目决策关。坚持“先评估、后决策”和“三重一大”集体决策制度。地方政府应严格按照当年同级人大审议通过的财政预算报告确定的基本建设资金，来确定当年的全域山地旅游项目基础设施建设财力额度，不能在中途随意追加额度，确保地方人大对政府投资全域山地旅游项目建设准入审查的权威性。与此同时，凡是本级建设财力安排的全域山地旅游投资项目，地方政府在决策前必须委托有资质的专

业机构开展独立评估，凡是资金来源未落实的和项目建设不适宜地方发展的，一律不得上项目，并将评估报告一同报同级人大备案。另外，地方政府也可建立重大投资项目评审联席会议制度，规定投资额度 5000 万元以上的全域山地旅游项目，须经重大投资项目评审联席会议审议、报本级人大通过后方能实施，这样更加有利于地方人大把好项目投资准入决策关。二是把好投资项目招投标关。从目前全省乃至全国的烂尾旅游项目、进展不顺利的旅游项目等来看，主要原因都是这些项目缺少招投标程序。一些地方政府领导为了自己的政绩，实施大干快上那一套，连最基本的招投标程序都始走“先上车、后买票”的路子，导致这些旅游项目半途而废，甚至出现项目竣工了、干部倒下了等大量现象，严重制约了地方经济社会发展。作为地方人大，应严格对政府投资全域山地旅游项目工程招投标实施监督，加强对全域山地旅游项目招投标市场的严格管理，用好“公共资源交易管理中心”这个大平台，坚决杜绝人为控制全域山地旅游招投标市场的现象，严格查处串标、卖标、转包等行为，发现一起，查处一起，警 ZK 一起，不留死角，推进全域山地旅游项目工程招投标公开、公平、公正，让这些全域山地旅游项目在阳光下建设，在阳光下接受地方人大及社会的广泛监督。三是把好投资项目资金关。针对全域山地旅游项目建设拨付进度款，现在不少的项目建设老板都在流行这样一句话：“八项规定尚未出台之前，进门脸虽难看，事难办，但请吃喝后都很好办，现在不准吃喝后，门好进了，脸也好看了，但事情更难办了。”由此不难看出，全域山地旅游项目建设进度款被一些掌权者掌控着，拖着不办或拖着迟迟不办的事时有发生，大大延长了项目建设工期。地方人大应对政府投资全域山地旅游项目的资金运作，实行全过程监督，提高财政资金使用绩效。首先，项目招投标程序走完后，建设方与政府签定的施工合同中，对资金的拨付时间应严格把关，项目竣工后，充分发挥评估机构和监理机构的作用，严格把好工程质量和竣工验收关，及时办理工程结算、工程财务决算，防止一些掌权者一拖再拖。其次，在项目设计上，应遵循实事求是原则，防止一些地方政府领导为了一时的形象而提出过高的建设标准，导致建设资金没有出处。其次，在项目建设中，应始终坚持厉行节约的原则，在工程预算标准上把好审查关，防止超预算实施全域山地旅游项目的情况发生。四是把好投资项目质量关。近年来，在全省和各地都在推行“卫生靠检查、项目靠观摩”的倒逼推进模式，取得了不少成效，但也存在不少“豆腐渣”工程。全省全域山地旅游项目建设应充分运用大数据这个不可多得的平台，加快推进统一政府投资全域山地旅游项目管理编码工作，开发政府投资全域山地旅游项目管理信息系统。按照“程序规范、内容标准、运行协同、服务公开”的原则，建立与人大、国土、财政、环保、监察等部门项目管理信息系统互联互通、共享共用信息管理平台，全面准确把握在建全域山地旅游项目的工程进度、资金投冬量等情况。与此同时，地方人大应通过不定期不定点的审查监督，督促地方政府对投资全域山地旅游项目实行工程监理制度，对于出现质量问题，应细查质量原因，在依法追究有关人员责任的同时，将其作为典型案例，通过平面媒体和网络媒体大力宣传，以利于杜绝此事现象再次发生。

（三）提高审查监督质量

地方人大在对政府投资全域山地旅游项目的监督上，应多措并举，充分运用多种手段，丰富监督的形式，提高监督实效。一是听取报告和实地视察相结合。坚持问题导向，采取定期听取报告和不定期实地视察的方式，有力促进地方政府推动全域山地旅游项目建设。在听取报告方面，地方人大应按照季度或半年等时间为节点，列出听取报告的时间表和听取内容等，不定期听取各县（市）政府投资全域山地旅游项目建设管理情况汇报，包括资金使用、质量管理、规划执行等，及时查找存在的问题和困难，帮助地方政府找出解决问题和困难的对策，若发现严重违纪现象，形成书面材料送地方纪委展开查办。在实地视察方面，地方人大应根据各县（市）汇报情况，不定期组织人大代表等对各县（市）政府投资全域山地旅游存在问题的项目建设展开视察，抓住那些建设进度慢或已烂尾的项目，听取项目建设负责人详细汇报，查找存在问题，为更好地加强监督提供可靠依据。二是重点监督与跟踪监督相结合。抓住重点就是抓住问题的关键，把重点问题解决好了，监督效果也就出来了。地方人大应根据各县（市）报告的全域山地旅游项目情况，对投资额大的项目立项、资金运用、工程质量等作为重点监督内容，从源头上预防“豆腐渣”工程的发生。在跟踪督查上，除不定期监督外，可采取聘请特约监督员等方式，时时掌握地方政府投资全域山地旅游重点项目建设情况，发现问题及时纠正，推进全域山地旅游项目保质保量建设。三是公示监督与代表监督相结合。实施监督是为了推动项目建设，推动项目建设是为了发展地方经济，发展地方经济是为了更多群众致富。也就是说，实施监督是为了群众，实施过程就得依靠群众。在公示监督上，地方人大应将所要监督的全域山地旅游项目的项目立项、招投标程序、资金运作、工程质量等内容张贴在项目所在地人口密集之地，并设立举报邮箱和举报电话，欢迎广大人民群众时时监督举报。也可不定期到项目所在地召集热心群众召开座谈会，主动征求他们的意见，听取群众对项目建设的意见建议。在代表监督上，地方

人大应用好用活特邀监督员，采取现场评议等多种形式，触及问题的关键，将发现的问题与群众提出的意见建议作对比，从源头上真正摸清问题的真相，提高审查监督质量。四是建立绩效评价与责任追究相结合。地方人大开展对政府投资全域旅游山地旅游项目建设的审查监督，不能一督了之，成效好的广泛推广，出现违规违纪的，必须交由纪检监察部门追究责任，才能有效提高审查监督质量。在建立绩效评价上，地方人大应按照基本建设程序要求，督促地方政府落实投资全域旅游山地旅游绩效评价制度。可将绩效评价与财政预算结合起来，在投资全域旅游山地旅游项目资金计划编制环节中引入绩效评价内容，并在年度资金计划安排时提出明确的绩效目标。在项目完工后立即邀请地方审计部门，对项目进行立项决策、设计施工、资金使用、工程持量、生产运营和实际效益等情况进行评估，并形成评估报告，将评估结果纳入人大评价政府工作的重要内容。在责任追究上，地方人大应督促政府会同纪检监察部门制定出台政府性投资全域旅游山地旅游责任追究办法，明确职责内容，对于未按决策程序、超越法定职权、明知决策错误未及时纠正等违规行为，给国家和社会造成严重损失的责任人，一律追究决策责任；对造成重大事故或其他重大损人的，均应追究相关责任。

地方人大监督好地方政府投资全域旅游山地旅游项目的管理工作，有益于科学决策好每一个项目的立项决策、设计施工、资金使用、工程持量、生产运营和实际效益等，精打细算每一分可用财力，更好用好用活财政有限财力，更好地推动全域旅游山地旅游业继续“井喷”，更好地践行落实五大发展创新理念，更好地打赢脱贫攻坚这场输不起的硬仗！