

信息化项目科学管理的嘉兴经验

金洋



信息化项目的科学管理，是“政府数字化转型”及“最多跑一次”改革的基础保障。2018年新修订的《浙江省政府投资项目管理暂行办法》（以下简称《项目管理办法》）第五条将“电子政务与信息化类项目”纳入政府投资项目管理范围，为发改部门管理政府投资信息化项目提供了法定依据。嘉兴依法、规范、高效进行政府投资信息化项目管理，对助推“最多跑一次”改革尤其是对企业投资项目全面实现全流程、多层级、多部门“最多跑一次”及开工前审批“最多100天”，起到了举足轻重的作用。

对适用《项目管理办法》管理的规范理解

信息化项目属于货物或服务采购的性质，适用政府采购（购买服务）程序，而其主要与预算执行相对应。“无预算则不采购”是政府采购原则，预算是政府采购（购买服务）的基础，编制预算支出是政府采购（购买服务）的前提。项目的本质是市场中无标准化典型性的商品或者服务，非经专门的技术方案设计、论证，无法直接获取其功能的独特专门方案表达。如若某种产品或服务，无法凭其单体直接实现政府行政目的，非经“独特方案”对其细化构成及综合功效论证，预算编制人员无法依照一般的社会观念进行有效判别，则就需经“立项”加以特定补充说明，再依财力编制预算支出。

《项目管理办法》第五条“电子政务与信息化类项目”既非简单的货物采购，同时也非基本建设工程，其本质系一种“独特方案组合”的货物采购（购买服务）。货物采购（购买服务）适用《政府采购法》或《政府购买服务管理办法（暂行）》，而非如基本建设工程适用《招标投标法》。因此，信息化项目以政府采购或政府购买服务程序实施。

显然，《项目管理办法》增列“电子政务与信息化类项目”，主要是考虑参照基本建设项目“立项”的科学方法，就预算编制审查内容的合理性加以补强论证，后续则应当按照政府采购、政务购买服务及对应的预算执行进行规范管理。为有效贯彻落实“政府数字化转型”，加强“顶层设计”，不宜将信息化项目打包在基本建设项目中一并实施，而应将基本建设项目中的信息化建设内容（与发挥建筑物基本功能的强电、弱电除外），作为单个信息化项目予以专门论证，《嘉兴市电子政务预管理暂行办法》即对此作出了明确规定。

嘉兴信息化项目管理的实务做法

政府采购货物或者工程，是为获得货物（动产）或工程（不动产）的所有权，并基于使用权能而实现政府行政目的。而对某些市场化程度很高、价格公开透明的商品或劳务，政府可以通过租赁或者融资租赁获得物的使用权，也可以通过委托获得外包劳务或者通过承揽获取工作成果，来实现政府行政目的，以获得期限利益而减轻即期预算支出压力。

一是对于市场化程度高，已经具备“标准化典型性”条件，并且可以按照单位计量计算、按需付费结算的，原则上采用政府购买服务。嘉兴市于 2014 年在全省率先实现政府向通讯网络运营商购买政务云计算、存储、网络、安全等基础服务资源。因其本质与水、电、煤气等通常供给模式无异的，故政府无需自购发电机、精密空调、灭火装置、核心交换机、网络、服务器、存储、安全、通用基础软件等实施建设。相较于自建，采用购买云服务（租赁通用的云资源）模式，一方面预算支出总量节省近 1/3，另一方面，按需付费的模式，预算支出获得期限利益，有效减轻了即期预算支出的压力，同时项目尽早落地，其社会经济效益尽早得到了实现。此外，全市系统集中有利于数据信息的整合共享，系统对接、整合的难度降低，隐性的预算支出也随之降低，对于系统及数据信息保障的安全系数也成倍提高。最终，政府显性与隐性的预算绩效均得以有效提升。

二是根据各机关不同的职能与权限，市场上无可直接提供以单位计价的信息化服务，必须自行建设的信息化项目，采用政府采购及政府购买服务均为可行。在此情形下的政府购买服务，法律关系是分期付款买卖或者到期移转所有权的融资租赁，即项目投资构成为“建设成本+资金占用成本”。采用政府购买服务依然有其有益方面，首先是预算支出获得期限利益，降低即期预算支出压力，其次分期支付的方式，客观上起到了非常强的履约担保功能，更有利于承接主体适当、及时、全面地履行合同义务。根据《浙江省人民政府办公厅关于政府向社会力量购买服务的实施意见》，嘉兴实施了相当的项目，实际成效均非常明显。

三是 PPP 模式按照政府投资项目管理以及战略合作协议作为单一来源采购服务的依据。《项目管理办法》第五条增列第二款规定“采用政府和社会资本合作的，按照政府投资项目管理”。同时，根据《浙江省政府购买服务采购管理办法》第十一条第二项“政府购买服务之前已由县级以上人民政府或授权的行政主管部门规定与相关合作伙伴签订战略合作协议，按协议约定必须向相关合作伙伴或特定主体采购的，可以采用单一来源方式采购”规定，政府与企业订立战略合作协议的法律效力，限于政府购买服务时，作为单一来源采购的依据，并且根据该办法第六条、第七条规定“根据《指导目录》编制年度部门预算和政府购买服务预算，且需下达预算指标或者在紧急情况下也须已落实资金，才可实行政府购买服务”，结合《项目管理办法》第五条第二款以及“立项”与预算编制的关系，应以“立项+编制预算+可以政府单一来源采购服务”的模式实施。嘉兴在此方面严格依法办理，以杜绝行政风险。

信息化项目预审管理的嘉兴特色

2014 年嘉兴政务云建成的同时，为有效保证新建应用系统原则入云，加强顶层设计，避免重复建设，节省财政支出，确保“政府数字化转型”目标科学实现，嘉兴市人民政府出台了《嘉兴市电子政务项目预审管理暂行办法》（以下简称《预审办法》），《预审办法》列入各年度《嘉兴市市级部门预算文件汇编》，作为年度预算编制的法定依据。

管理主体：确立了以市政府办牵头，市发改委、市经信委、市财政局、市审计局、市国家保密局、市党政信息中心、市智慧办共同参加的嘉兴市电子政务项目预审办公室（以下简称“市预审办”），常规预审工作由市发改委代为负责。

预审范围：对除定额外的所有信息化建设内容，进行政策、技术、投资额审查。具体分集中预审与直报财政审核。集中预审的范围为新建信息化内容，直报财政审核的范围为信息化运维内容。运维内容审核又分建设转运维与持续运维，建设转运维的，以建设合同金额的 10%为安排预算支出的上限标准，综合安排预算支出；超过 10%的，视为新建信息化建设内容，需申报集中预审；持续运维的，提供上一财年度的预算支出、运维合同、国库支付凭证为标准，综合安排预算支出。

预审程序与预审组织：首先，由市预申办召开审前会议，商定年度预审的重点及要求，向全市机关发布预审申报通告。其次，有新建信息化建设需求的机关，向市预申办申报新建信息化建设预审方案。再次，市预申办在申报截止日经过后，由各成员单位及抽签产生的外聘专家共同组成预审组织，开展预审，并采用“多数决”的票决规则。最后，预审办公室发布预审结论通告。

预审结论效力：通过预审的项目，由实施机关向财政部门申报预算支出或预算调整；财政部门根据财力、支付期间，综合安排预审支出或作出预算调整。预算经人代会审定下达后，投资额不满 50 万元的，有关机关直接实施；投资额已满 50 万元的项目，需经发改部门列入年度信息化项目投资计划，批复立项后，有关机关再予实施。预算调整的，经人民代表大会常务委员会审定下达后，按前述规则办理。

确定项目实施方式：采用政府采购，或是政府购买服务的实施模式，均在预审中予以明确，确保与政府采购及政府购买服务预算（调整）支出编制，以及与项目计划和立项管理，实现无缝衔接。

通过厘清政府投资信息化管理各要素间的法定逻辑关系及适用条件，嘉兴高效推进了一批信息化项目建设，对“最多跑一次”改革的保障成效显著。2017 年，嘉兴作为全省企业投资项目“最多跑一次”改革在线审批监管平台（2.0 版）建设试点，顺利实现本地自建及条线统建系统与 2.0 版平台全面打通，率先在全省实现“四个百分之百”目标任务。2018 年，嘉兴实施建设“多规合一”“图审合一”“联合测绘”“测验合一”等一系列信息系统，据 2.0 版平台数据公示，于 11 月 29 日率先在全省全面实现企业投资项目开工前审批“最多 100 天”目标任务。最近，省人大常委会审议通过了《浙江省保障“最多跑一次”改革规定》，嘉兴市发展改革委提出的关于本规定（草案）的修改建议，被采纳三条。