

公共投资建设项目管理模式评价指标体系的构建*

杨宇¹, 谢琳琳², 张远林¹

(1. 重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045; 2. 华南理工大学 建筑学院, 广州 510640)

摘要:公共投资建设项目的公共特性, 所以对其管理模式的评价构成公共部门绩效评价的一个重要方面, 同时也是完善项目决策管理的前提和基础。文中简要分析项目管理模式评价目的、评价内容、评价指标设计原则, 在此基础上建立了我国公共投资建设项目管理模式评价指标体系, 并指出了适用的评价方法以及指标体系的应用范围。

关键词:公共投资建设项目的; 管理模式; 评价

中图分类号:F294 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2006)03-0102-05

Evaluation of Management Patterns of Public Projects

YANG Yu¹, XIE Lin-lin², ZHANG Yuan-lin¹

(1. College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, China; 2. College of Architecture & Civil Engineering, South China University of Technology, Guangzhou 510640, P. R. China)

Abstract: Due to the particularity of public projects, the evaluation of management patterns of public projects is an important aspect of performance evaluations of public sectors, and is the premise and foundation for improvement of decision-making management of projects. The objectives and contents of evaluation and selection rules of evaluation indexes were discussed briefly. The evaluation indexes system of management patterns of public projects is proposed. Applicable evaluation methods and the application bounds of the evaluation indexes system are put forward.

Keywords: public projects; management patterns; evaluation

从20世纪50年代起西方发达国家兴起了对政府部门和公共部门利用公共资源履行职责的经济性、效率性和效果性(即公共部门绩效)进行评价的运动。目前,公共部门绩效评价在世界范围内得到了广泛应用。在我国,这方面的工作刚刚起步,绩效评价、绩效审计、绩效管理等相关工作都处于探索阶段。公共投资建设项目的政府部门和公共部门利用公共资源实现公共利益的重要活动,对公共投资建设项目管理模式的评价是公共部门绩效评价的一个重要内容。

近年,伴随我国投融资体制和政企分开等各项改革的不断深入,公共治理和经营城市等理念的不断成熟,公共投资建设领域进行了一系列的改革,很多城市都积极尝试公共项目管理模式的创新,如深圳的建筑工务局,上海的工程管理公司,重庆市城市建设发展有限公司,厦门的代建制等都是很具代表性的创新模式。新旧模式相比,项目投入的各种资源是否得到更经济合理的利用,项目建设过程中的各项活动是否

更高效的进行?项目追求的各种目标是否得以更好的实现?等等问题值得我们考证。众多的项目管理模式中,哪一种模式在哪一方面的做法最富成效?模式集中反映出的项目管理薄弱环节在那里?等等问题需要我们给出客观的评价。

但目前,对上述问题人们多是给出原则性的、描述性的评价,没有具体的、量化的衡量。某项工作的绩效不可衡量,则无法对该项工作有效管理,无法对该项工作实施改进。因此,为了进一步完善我国的公共投资建设项目管理模式,必须对项目的管理模式作评价。

1 公共投资建设项目管理模式评价的定义、目的和内容

1.1 公共投资建设项目管理模式评价的定义

所谓公共投资建设项目管理模式评价,是指通过运用现代技术方法,采用特定的指标体系,按照统一的评价标准,对公共投资建设项目管理模式的科学性、民

* 收稿日期:2005-12-09

基金项目:重庆市建设委员会重点科研基金项目(城科学2003第(32)号)

作者简介:杨宇(1962-),男,云南昆明人,副教授,主要从事工程法律、组织行为研究。

主性、灵活性、有效性等进行全面、客观、公正、准确地评价。项目管理模式评价是项目决策管理工作的前提和基础,评价越真实越全面,评价对象的改进就越有针对性、越有效。

因为对于公共投资建设项目决策管理来说,过程往往比结果更重要,更值得关注,因此,这里对项目管理模式的评价定位为一种“过程+结果”的评价,即:考评的着眼点不仅落在模式产生的静态的实际结果上,而且还动态的追踪管理模式运行的过程行为。

1.2 评价目的

主要要达到以下四个目的:一是认识目的。通过管理模式评价可以对各种模式有比较全面、客观的认识,有一定的定量依据,避免印象起主导作用。二是考核目的。通过管理模式评价可以考核被评模式里的决策管理部门及其人员的业绩和管理水平,有利于管理层优胜劣汰以及组织机构的调整重构。三是促进目的。通过管理模式评价可以促进项目管理各项工作协调有序进行,提高管理模式有效性。四是挖潜目的。通过评价可以发现各种模式之间的差距和优势,达到发挥优势、克服劣势、挖掘潜力、促进项目管理模式完善的目的。

1.3 评价内容

公共投资建设项目管理模式评价是一项系统工程,评价范围涉及了管理模式的全过程、全方位,为了使评价能抓住要害、落到实处,评价角度应从以下三个层次把握:

一是产出层次,表现为项目建设的“纯产出”方面,如桥梁增多,道路增长等;二是结果层次,反映在项目建设过程和建设结果的经济性和效率性等方面,如完善决策行为,提高管理效率等;三是影响层次,体现在模式产生的种种外部效应上,如增强对公共权力的约束,促进社会公平进程等。从这三个层次出发,将项目管理模式评价的内容归纳为以下八方面内容:管理制度方面、组织管理方面、人力资源方面、管理控制方面、管理责任方面、经济效益方面、社会效益方面和环境效益方面。项目管理模式评价只有统筹兼顾了上述三个层次八个方面,才可能实现评价目的。

2 指标体系的构造

2.1 指标设计的原则

指标的设计除了需要遵循科学性、全面性、实践性和可比性等一般原则之外,还应遵循以下几个原则:

- 1) 宏观分析指标与微观分析指标相结合,在必须同时考虑两个指标时,以宏观分析指标为主。
- 2) 定量指标与定性指标相结合,以定量指标为

主。

3) 动态分析指标与静态分析指标相结合,以动态分析指标为主。

4) 指标设计应同时兼顾具体性和现实性的要求。

2.2 指标体系的建立

根据评价的三个层次和八个方面内容的要求,遵循指标构建的原则,应用经济学、管理学、统计学等学科原理,结合我国实际,建立我国公共投资建设项目管理模式评价指标体系,详见表1所示。

表1 公共投资建设项目管理模式评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
制度规则	制度健全	1. 门类齐全,内容详实 2. 颁布的规则条文总数(部)
	决策民主化	1. 公众决策影响力(%)
	决策科学化	1. 专家决策影响力(%)
组织机构	机构设置合理性	1. 机构健全 2. 权力分配恰当 3. 管理宽度合适
	机构规模合适	1. 管理人员占当地建筑业从业人员比重(%) 2. 人均经费下降率(%)
	团队和谐度	1. 系统内部公共利益取向的价值体系的建立 2. 机构之间的有效合作 3. 系统内部凝聚力
人力资源	工作效率	1. 全员劳动生产率(元/人) 2. 平均每个项目管理人数(人/个)
	人员知识结构	1. 大学以上文化程度人员占从业人员百分比(%) 2. 人均计算机配备率(%)
	人员年龄结构	1. 管理人员的平均年龄(年) 2. 担任本职工作平均年限(年)
运行效率	程序执行刚度	1. 项目决策失误率(%) 2. 处罚失职人员人数(人) 3. 程序运行平均周期(天)
	自适应能力	1. 各决策主体之间相互协调合作情况 2. 各决策主体的主动性和创造性发挥情况 3. 风险预警、风险防范制度建立、执行情况
	自反馈能力	1. 后评价制度执行情况 2. 决策管理模式的竞争力 3. 信息流动的畅通性和灵敏度
管理效益	融资能力	1. 融资渠道多样性 2. 融资成本 3. 融资结构
	项目工期	1. 工期延误率(%)
	项目质量	1. 项目建成合格率(%)
经济效益	资金运作	1. 资金到位率(%) 2. 资金利用率(%) 3. 资金有效率(%) 4. 投资“三超”率(%)
	市场需求	1. 政府投资项目投资增长率(%) 2. 城镇基础设施投资占GDP比例(%) 3. 政府投资项目中地方项目与中央项目之比(%)
	财务可持续性	1. 资产负债率(%) 2. 资产利润率(%)
公共物品产出水平		1. 人均道路面积(m ² /人) 2. 人均广场面积(m ² /人) 3. 城市每万人拥有公共厕所(座) 4. 自来水覆盖率(%) 5. 燃气覆盖率(%) 6. 人均医院床位数(床/万人) 7. 中小学密度(所/km ²)

续表1

一级指标	二级指标	三级指标
社会效益	利益分配	1. 最低(1/4)收入户的受益和受损情况
		2. 地区分配效益情况
		3. 国内外分配效果
	就业效益	1. 新增就业人数比率(%)
		2. 单位投资就业人数(人/元)
生活质量提高	1. 人均GDP(元/人)	
生活稳定	1. 非自愿移民(拆迁)率(%)	
人口素质提高	1. 文盲半文盲率(%)	
环境效益	节约自然资源	1. 单位投资综合能耗(万元)
		2. 单位投资占用耕地(亩/万元)
		3. 单位投资耗水量(万元)
	生态环境	1. 人均公共绿地面积(m ² /人)
		2. 自然保护区面积与辖区面积之比(%)
景观环境	1. 人工环境与自然环境的协调性 2. 人工建筑与城市风貌的相容性	

2.3 对指标体系的总体说明

为了解决指标之间的相关性,对指标做了相应的相关性检验。在上述指标体系中,一级指标有8个,二级指标有27个,三级指标有63个。其中,三级指标中定量指标42个,占66.7%;二级指标中,定量指标19个,占70.4%。可见,该套指标体系使整个公共投资建设项目决策模式的评价建立在可以量化的原始数据基础之上,具有较高的可信度。

定量指标的来源,包括指标名称、计算式及原始值,有的直接来自国内公开的统计年鉴和统计公告等出版物,例如:《中国统计年鉴》、《中国经济年鉴》、《中国环境年鉴》、《重庆统计年鉴》、《上海统计年鉴》等;有的来自国家审计署和地方审计部门出版的有关政府投资项目审计报告,或公共部门绩效审计等审计报告等;有的是笔者对年鉴相关指标进行适当转换得出;有的则是通过问卷调查抽样统计得出。定性指标则是以专家访谈、问卷的方法得出。由此可见,该指标体系是较科学可靠的,且具有现实可行性。

3 评价指标的涵义

为了正确使用指标体系作分析评价,有必要对部分指标的涵义作进一步的说明和阐述。

3.1 制度规则

公共选择之父布坎南认为,决策的好坏取决于决策规则,不同的制度安排会带来不同的经济效率。因此,公共决策中决策规则至关重要。因此,首先对公共投资建设项目的决策管理制度作考察。主要从制度的健全性、制度规则所能提供的决策民主氛围和科学氛围三方面来总体分析,据以判断被评对象在制度规则方面的绩效状况。

公共投资建设项目决策管理活动是一种非市场的

公共选择活动,有着显著的“公共性”特点,体现在制度层面就是决策管理的一切制度设计,应“以人为本”,应促成一种政府与公众、专家之间回应、互动的民主化、科学化决策氛围的形成。通过设计调查问卷的形式来获得公众决策影响力和专家咨询影响力(%)两个指标的数值。

3.2 组织机构

由于目前我国公共投资建设项目立项决策阶段的组织机构变革不是很大,更多的是集中在对项目执行阶段的组织机构变革上,例如:重庆市成立了城市建设投资公司、城市建设发展有限公司等机构;深圳市则有建筑工务局;石家庄则组建石家庄行政事业单位项目建设管理中心等等,因此,组织机构规模指标的考察以执行机构为对象考察。其中,

管理人员占当地建筑业人员比重 =

$$\frac{\text{项目执行机构定岗定编的人员总数}}{\text{当地建筑业从业人员总数}} \times 100\%$$

人均经费下降率是衡量成立新型项目执行组织机构带来的管理费用的节省,需根据历史数据统计得出,

$$\text{人均经费下降率} = \frac{\text{项目平均管理费的节约额}}{\text{旧模式项目平均管理费}} \times 100\%$$

3.3 人力资源

人力资源管理绩效是判断一个管理模式优劣的重要衡量标准。但是人力资源具有其他资源不具备的特征(特别是其能动性),对它进行评价就显得更加复杂与困难。

在实施“投一建一管一用”相分离的项目决策管理模式,相关的管理机构重新设置,因此循着对组织机构评价的思路下来,可从人员定岗定编是否符合有关规定、人员配备是否科学、合理,符合岗位要求,工作效率和效能高低的角度来选择评价指标。

3.4 运行效率

程序执行的刚度是专门针对我国公共项目决策管理过程中程序意识淡薄、程序执行软化的国情设置的,意于考评新型管理模式是否对此现象有较大改善作用。近几年,各地不断加强对国债项目等公共投资项目的绩效审计,结合项目审计结果,设置项目决策失误率(%)、处罚失职人员人数(人)两个指标来评价项目管理模式的绩效情况。其中,

$$\text{项目决策失误率} = 1 - \frac{\text{全部建成投产项目}}{\text{施工项目}} \times 100\%$$

而程序运行平均周期(天)则是通过比较被评对象在项目管理审批环节上花费时间长短来评价被评模式是否对管理流程重新设计,例如,将一些原先串联运行的程序合理设计成并联程序,从而缩短程序运行时

间,提高管理效率。

3.5 管理效益

项目管理的主要内容离不开项目投资、工期和质量三大控制。其中,由于公共投资建设项目资金来源的特殊性,所以对资金方面效益的评价显得更为重要。其中,

资金到位率 =

$$\frac{\text{实际拨付到项目实施单位的资金额}}{\text{按项目批复到位金额}} \times 100\%$$

这一指标客观反映了项目的资金投入效率,揭示项目资金在划转过程中是否存在被财政及主管部门层层挤占挪用的违纪违规问题,直观、定量地反映了项目管理模式在提高项目资金管理效率方面的成效。

$$\text{资金利用率} = \frac{\text{实际用于项目的支出金额}}{\text{实际到位资金额}} \times 100\%$$

该指标可反映出项目资金有无改变用途、挤占挪用、贪污私分等违纪违规问题,揭示影响项目效益的人为因素。

$$\text{资金有效率} = \frac{\text{实际用于项目的支出金额}}{\text{按项目批复应到位金额}} \times 100\%$$

该指标完整地反映出一个项目从批复到实施,以至最终的运营全过程资金管理效率。

项目投资“三超”率 =

$$\frac{\text{投资出现“三超”的项目累计数}}{\text{当年竣工项目总数}} \times 100\%$$

通过该指标可以直观考察决策模式对减少项目投资“三超”现象所取得的绩效大小。

工期延误率 =

$$\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\text{项目实际工期} - \text{项目计划工期}}{\text{项目计划工期}} \times 100\%$$

工期延误率越小,说明该种项目决策管理模式对工期的控制管理越有成效。

近几年,公共投资建设项目存在的“豆腐渣”工程频频被媒体曝光。公共投资建设项目常是一些关系国计民生的重大项目,与百姓利益息息相关,因此项目质量问题是一个十分重大的问题。好的项目管理模式应该是一个能够保证提高项目质量的模式。

以项目建成合格率(%)反映项目质量高低。

$$\text{项目建成合格率} = \frac{\text{全部建成投产项目}}{\text{施工项目}} \times 100\%$$

3.6 经济效益

由于公共投资建设项目一般投资巨大,政府的预算内资金往往是杯水车薪,地方政府需大量的举债。国务院发展研究中心一项报告提出,目前我国地方政府债务风险已经超过金融风险,成为威胁我国经济安全和社会稳定的头号杀手。因此,关注项目的财务可

持续性,选择资产负债率(%)、资产利润率(%)作为衡量财务可持续性指标,指标数据通过调查统计各地的公共投资项目管理公司经营状况获得。

可以说,公共投资建设项目的经济效益直观反映为所投资建设的项目的产出水平上。从评价的现实性出发,不可能列举所有的公共项目产出情况,只能选择其中有代表性的几类项目评价。近几年我国的城镇基础设施建设、农业水利及文化教育卫生设施等社会公共事业的投入力度不断加大,其投入资金的产出水平日益为公众关注,因此,特选择人均道路面积(m²/人)、人均广场面积(m²/人),……等七个指标来衡量,这些指标数据可从有关统计年鉴获得。

3.7 社会效益

公共投资建设项目所产生的社会效益,要从促进社会公平、维护社会稳定的角度来进行合理分配,利益分配效果从三个方面衡量:最低(1/4)收入户的受益和受损情况,地区分配效益情况在国内外分配效果。其中,最低(1/4)收入户的受益和受损情况主要是定性判断投资建设的项目对社会中的弱势群体带来的利益有多大,从而考察该管理模式下产生的项目是否符合民意,顺应民心。

生活稳定,是考虑项目建设产生的社会代价大小的一个指标,用非自愿移民(拆迁)率(%)来衡量。

3.8 环境效益

对自然环境的影响主要是从节约自然资源角度来设置节能指标,包括项目单位投资综合能耗(吨/万元),单位投资占用耕地(亩/万元),单位投资耗水量(t/万元)。

$$\text{单位投资综合能耗} = \frac{\text{年综合能源消耗量}}{\text{项目总投资}} (\text{t/万元})$$

$$\text{单位投资占用耕地} = \frac{\text{项目占用耕地面积}}{\text{项目总投资}} (\text{亩/万元})$$

$$\text{单位投资耗水量} = \frac{\text{项目年生产耗水量}}{\text{主要产品生产量}} (\text{t/万元})$$

4 评价方法

公共投资建设项目管理模式评价指标复杂多样,大部分指标尺度不同,有的指标可以直接定量得出,有的指标只能定性做出评价。要综合评价项目管理模式,必须将所有指标转换成用一个综合指标来反映,因此要在综合比较之前进行指标转换和汇总。

无论采用哪种评价方法都涉及到各个指标权重的确定问题。权重是各个指标总体中的重要程度的度量。因此,权重的确定是否科学、合理,直接影响着评价的准确性,是评价过程中一个极其重要的因素。权

重的确定可采用主观赋权法或客观赋权法。在实际应用中,可以根据实际情况采用适当的赋权方法来确定各指标的权数。

基于公共投资建设项目管理模式评价的特点,可采用以下三种方法作为评价工具:满意度评分法,标准离差法,模糊综合评估法(各种方法的具体计算步骤,在此限于篇幅略去)。

5 评价体系的应用范围

这套公共投资建设项目管理模式评价体系依据不同的评价目的,可以在纵向和横向两个维度上应用。

5.1 纵向维度应用

当实施了项目管理模式改革时,为考察改革是否富有成效,可以对新旧项目管理模式作纵向维度的比较。通过比较便可得知哪些改革是有效的,而哪些改革是低效甚至是无效的,为进一步完善被评项目管理模式指明方向。

5.2 横向维度应用

在同一时点,采用同一时期的统计数据,用统一的评价标准对不同的被评模式作横向比较评价,可以发现不同管理模式在某些方面的成功做法和某些方面的薄弱环节,从而取长补短,达到相互交流经验,共同完善的目的。

参考文献:

[1] 张成福,唐钧.电子政务绩效评估:模式比较与实质分析

[J].中国行政管理,2004,(5):21-23.

- [2] 严薇.市场经济下城市规划管理运行机制的研究[D].重庆:重庆大学,2004.
- [3] 齐国生.效益审计内容问题探析[J].中国审计,2004,(9):40-41.
- [4] 冯英俊,王大伟,丁文桓,等.绩效管理与管理有效性[J].中国软科学,2003,(4):132-136.
- [5] 唐炎钊.区域科技创新能力的模糊综合评估模型及应用研究-2001年广东省科技创新能力的综合分析[J].系统工程理论与实践,2004,(2):37-43.
- [6] 石善冲.企业内部决策机制的评价方法[J].经济与管理,1995,(1):49-51.
- [7] 唐任伍,唐天伟.2002年中国省级地方政府效率测度[J].中国行政管理,2004,(6):64-68.
- [8] 李小燕,张晓文.信息不对称下对我国科技开发专项资金“追踪问效”指标体系的构想[J].中国软科学,2002,(5):73-77.
- [9] 刘宇.精心选择效益审计主题.合理确定效益审计目标[J].中国审计,2004,(11):47.
- [10] 贺静中.关于工程建设项目效益审计的思考[J].中国审计,2004,(13):35-36.
- [11] 尹贻林,闫孝砚.政府投资项目管理模式研究政府投资项目管理模式研究[M].天津:南开大学出版社,2002.
- [12] 同济大学,建设部标准定额研究所.政府投资项目经济评价方法与参数研究[M].北京:中国计划出版社,2004.