# 温岭市: 关于加强政府重大投资项目监督的思考

政府投资项目也称公共工程,是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展,政府在本行政区域内利用政府性资金建设的项目。政府重大投资项目一般涉及到经济、环境、文化及生活的各个方面,关系到经济社会发展的全局和长远,关系到国民经济发展的质量和速度,关系到百姓生活质量的变化及和谐平安社会的建设。如何加强政府重大投资项目监督,确保工程质量,提高投资效益已成为百姓关注和政府重视的热点、焦点问题。为确保政府重大投资项目准确选项、科学投入,使有限的财政资金发挥最大效益,地方各级人大及其常委会理应将政府投资项目当作为人民“管好钱”的监督重点，加强对政府重大投资项目的审查监督。下面根据前阶段的调研情况，结合我市实际，就政府重大投资项目监督工作，谈几点粗浅的看法：

一、 人大对政府重大投资项目监督的现状

近年来，市人大常委会立足地方实际，积极探索实践，出台《温岭市人民代表大会常务委员会关于政府重大投资项目监督的规定》（以下简称《规定》），明确工作要求，对政府重大投资项目监督进行了探索实践。

（一）突出监督重点。针对政府每年投资项目多而人大工作力量有限的实际情况，《规定》根据突出重点、集中发力的原则，明确市人大依法监督的是利用纳入财政预算管理的专项建设资金、政府利用债券以及其他融资方式所筹资金、政府与社会资本合作所筹资金或者法律法规规定的其他政府性资金，且投资规模在五千万元以上的政府性投资项目。

（二）确定监督内容。为了便于市人大常委会审查监督，《规定》要求，市政府需要在报送的投资项目计划草案中，明确年度政府投资总额，以及拟投资建设项目名称、建设规模、项目总投资、资金来源、用地保障、建设周期、年度投资额、建设内容等情况。市人大常委会则重点围绕“是否符合温岭市国民经济和社会发展规划纲要；是否符合城乡总体规划、土地利用总体规划、环境功能区划、相关行业发展规划和国家产业政策；前期工作和决策过程是否符合规范程序；是否具有经济效益、社会效益以及是否对环境和公众利益造成重大影响；资金来源是否明确，建设用地是否保障”等内容，对政府投资项目计划草案实施审查监督。

（三）规范监督程序。《规定》要求，市政府每年要向市人大常委会报告上半年和上一年度政府投资项目计划执行情况、本年度政府投资项目计划草案；市政府有关部门要依据国民经济和社会发展规划纲要及全市可用财力状况，统一编制综合性的政府重大投资项目年度计划草案；市人大财经委应当及时了解政府重大投资项目计划编制和执行情况，并负责组织政府重大投资项目计划草案的初步审查；市人大常委会根据市人大财经委的提请，听取和审议计划草案。对事关经济社会发展全局并且特别重大的政府投资项目，或者关注度高、争议较大、市人大常委会认为需要审议表决的，由市人大常委会进行审议表决，必要时可以作出决议、决定。

（四）明确监督方式。《规定》明确，市人大常委会依法对政府投资项目进行审查监督的形式包括：听取和审议政府重大投资项目计划执行情况的报告；组织人大代表开展视察调研；进行询问或提出质询案；组织对特定问题的调查等。在实际监督过程中，针对委办人员少而法定审查监督任务多的实际，通过组织代表参与、委办协作等形式，形成人大全员参与审查监督政府重大投资项目的合力和氛围。

（五）强化监督效力。为了强化监督的刚性约束，《规定》明确规定，经审查批准纳入年度计划的政府投资项目，未经法定程序不得擅自变更和调整；执行中单个政府投资项目估算增减15%以上的，市政府要将调整方案提请市人大常委会审查批准；未纳入年度计划而新增的政府重大投资项目，要由市政府单独提请市人大常委会审查批准。对市人大常委会提出的审议意见，《规定》要求市政府及投资综合管理部门认真研究及时处理, 并将对具体修改意见的采纳情况在交办后 10个工作日内报告市人大常委会。《规定》还突出强调政府各相关部门的监管职责，规定了计划执行、招投标监管、资金监管、审计监督、绩效评价制度、监察等内容，要求各职能部门将有关情况报告市人大常委会或者备案，并设定了责任追究条款。

二、人大对政府重大投资项目监督存在的问题

随着城市建设规模的不断扩大，项目资金来源及实施主体的日趋多元化，监管的难度与复杂性明显增加，对政府决策机制、人大监督制度都提出了新的要求。对照最新的政策法规和实际需要，人大监督政府重大投资项目工作还存在许多不足。主要表现在：

（一）日常监督方式的不够丰富。一是项目决策前期介入有待加强。在项目决策过程中，人大参与程度还不够高，一般只是对政府报送的政府重大投资项目年度计划、增减项目及调增投资概算报告进行形式上的审查，对政府投资项目的前期调研论证等参与不多，较少提前介入政府具体投资项目方案的论证和编制过程，对项目决策审查存在程序化倾向。二是对项目实施后各种监督方式的作用发挥不足。人大与财政、审计以及政府投资项目的主管部门没有真正建立起一套对建设项目进行全过程监督制衡的监管机制，项目实施后，仅仅是通过人代会对含有政府投资项目的计划草案或报告进行审查，或以常委会组织专题视察的方式来了解个别政府投资项目的进展情况，对面上重大政府投资项目进行监督还做得很不够，各种监督方式没有发挥应有的作用。三是对项目投资评估等后续监督不到位。目前的政府投资项目基本上还是处于“重建设、轻管理、少论证、无评估”的状况，人大还没有下力气督促政府有关部门建立和落实有效的项目后续评估制度、绩效审计制度、项目工程质量监管制度和责任追究制度，这在相对程度上影响了投资决策水平的提高、项目管理水平的提升以及项目的事后控制和监督作用的发挥。

（二）人代会时的审查监督存在程序化倾向。一是提交的项目安排的计划草案过粗。草案对投资项目的介绍，至多只提及项目名称、建设期、投资规模和资金来源，对于如何完成项目、项目资金如何筹措、实施过程如何有效的监督管理等，基本上没有详细介绍，加上提交的政府投资项目比较多，造成对投资项目的审查难以进行细致深入的审查。二是审查的时间过短。对政府投资项目的审查包含在对计划与预算草案的审查中，由于人代会时间有限，审查时间仓促，势必影响审查质量。三是人大代表的专业素质受限。对大部分人大代表来说，政府提交给人代会审查的计划报告（政府投资项目计划）草案，可能是完全陌生的材料，要迅速完成从消化了解、准确掌握材料的实质、再到提出有针对性和切实意见的目的就更加困难。

（三）与审查监督相适应的专业性人员相对缺乏。政府投资项目审查监督工作专业性强、工作量大，涉及的多是牵一发而动全身的问题，对参与审查监督人员的业务素养要求较高。目前，人大在这方面的专业性人员普遍偏少，“门外汉”很难发现有关问题，难于取得应有的监督实效，形成“对政府投资项目的监督审查，基本上是政府自己监督自己”的情况，而政府计划部门和财政部门在对基本建设投资进行管理时，有时出现“管项目的不管资金，管资金的不管项目”的情况，致使建设项目与资金预算不能有机衔接。

三、加强人大对政府重大投资项目监督的建议与对策

针对以上存在的问题，应该通过建立科学的政府投资项目监管体系，健全机制，完善制度，强化项目监督的针对性、规范性和实效性。重点在以下三个方面下功夫：

（一）广开多渠道，提升审查监督的专业水平。具体从三个渠道入手：一是要不断提高人大自身的业务能力，结合政府投资项目监督的实际需求，切实加强对人大相关工作人员的专业知识培训，增强审查监督业务水平和工作能力，为提升人大及其常委会审查监督的专业化程度打下良好基础。二是要充分发挥专业代表作用，利用好专业代表小组的独特优势，有计划地组织符合要求的专业代表参与重大投资项目的审查监督，拓展人大代表服务群众、助推发展的平台。三是要积极用好外请专家，采取外聘专家或引进专门性人才的办法，充分发挥第三方的专业特长，广泛听取各方意见，使审查监督更具科学性、全面性和客观性。

（二）贯穿全过程，实现审查监督的工作闭环。突出抓好三个环节：一是提早介入项目方案的论证编制，尤其是对部分特别重大的项目，人大及其常委会要从政府着手谋划项目开始，就主动参与项目方案的论证编制工作，了解掌握进展情况，积极提出意见建议，共同为政府重大投资项目的顺利实施保驾护航。二是全面加强项目建设的过程监管，人大及其常委会要在落实《规定》要求的基础上，督促政府及其有关部门建立健全财政评审、工程招投标、工程监理、质量监督、预算审计、行政监察等制度，确保政府投资项目高质量实施。三是更加重视项目投资的绩效评价，将绩效评价与部门预算有机结合，督促政府落实投资绩效评价制度，制定政府投资项目责任追究办法，明确政府部门职责要求，对因违规而造成损失的要追究责任。

（三）突出实质性，增强审查监督的实际效果。扎实做好三个结合：一是多种监督方式相结合，根据政府投资项目的实际情况，综合运用好听取审议报告、组织视察调研、进行质询询问、开展特定问题调查等监督方式，努力做到精准监督、有效监督。二是面上和重点相结合，面上对所有重大投资项目的项目立项、资金运用、工程质量等重点内容进行重点监督；点上对关系社会民生的重特大工程进行跟踪监督，随时掌握工程建设的具体情况，为人大及其常委会监督政府投资项目提供参考依据。三是群众代表相结合，在组织人大代表参加审查监督的同时，广泛吸收热心群众和党风政风监督员参与，主动征求他们的意见，听取他们的建议，扩大监督的社会参与面，增强监督的社会影响力。

温岭市人大2022-2-21