

# 多维协同构建工程项目预算事前绩效评估体系

张俊杰

大华国际项目管理(北京)有限公司

DOI:10.12238/ems.v4i2.5069

**[摘要]** 工程项目预算事前绩效评估既是全过程预算绩效管理的第一个环节,又是建设项目决策阶段的一项重要管理工作。本文针对项目管理主体多头并存,管理制度尚未耦合的现实问题,运用协同机制的管理原理,在分析了项目管理,预算管理,绩效管理和资金管理协同管理的基础上,提出了构建多维度的工程项目预算事前绩效评估的协同体系,通过其推广应用,以此提高建设工程项目的预算管理绩效。

**[关键词]** 多维协同; 建设工程项目; 预算管理; 绩效评估协同体系

**中图分类号:** TU201.7 **文献标识码:** A

## Multidimensional Collaborative Construction of Pre Performance Evaluation System for Engineering Project Budget

Junjie Zhang

Dahua International Project Management (Beijing) Co., Ltd

**[Abstract]** Pre performance evaluation of engineering project budget is not only the first link of budget performance management in the whole process, but also an significant management work in the decision-making stage of construction project. Aiming at the practical problems that many project management subjects coexist and the management system has not been coupled, this paper uses the management principle of collaborative mechanism, and puts forward the construction of a multi-dimensional collaborative system for pre performance evaluation of project budget on the basis of analyzing the collaborative management of project management, budget management, performance management and fund management, through its popularization and application, so as to improve the budget management performance of construction projects.

**[Key words]** multidimensional collaboration; construction project; budget management; performance evaluation coordination system

### 前言

基本建设工程项目预算绩效评估涉及基本建设工程预算、项目支出预算、预算绩效管理、预算绩效评估、协同与协同机制等多方面的内容,需要构建多维度的工程项目预算事前绩效评估的协同体系,提升预算管理绩效评估的效果。

### 1 工程项目预算绩效评估与多维协同的相关概念

#### 1.1 基本建设工程预算与项目支出预算

##### 1.1.1 基本建设工程预算

按照国家有关规定,基本建设工程预算是随同建设程序分阶段进行的,可以分为两类,即:一是概算,二是预算。概算有可行性研究投资估算和初步设计概算两种,预算又有施工图设计预算和施工预算之分,基本建设工程预算是上述估算、概算和预算的总称。其中概算中包括的投资估算一般是指在基本建设开始阶段(项目建议书可行性研究和设计任务书),建设单位向国家申请拟立建设项目时,为确定建设项目在不同阶段的相应投

资总额而编制的经济文件。概算包括的设计概算是指在初步设计阶段,由设计单位根据初步设计或扩大初步设计图纸、概算定额或概算指标、各项费用定额、取费标准以及该地区的自然、技术、经济条件和设备预算价格等资料,预先计算出建设项目从筹建到竣工验收、交付使用的全部建设费用的文件。预算中包括的施工图预算是指施工单位在开工之前根据施工图纸、施工组织设计、国家规定的现行工程预算定额及单位估价表、各项费用的取费标准、建筑材料预算价格(按市场价计算)、建设地区的自然和技术经济条件等资料,详细计算和确定单位工程或单项工程预计建设费用的经济文件。

##### 1.1.2 项目支出预算

项目支出预算是行政事业单位为完成其特定的工作任务或事业发展目标确定的年度事业发展项目,并依据具体工作内容,在基本支出预算之外编制的年度项目支出计划。项目支出预算主要适用于行政事业单位由行政事业费开支的项目,包括基本

建设专项和事业发展专项,建设性专项包括基本建设、企业挖潜改造、科技三项费用等;发展专项包括教育、科技、卫生、文体广播、农林水、社会保障、公安、安全、外事等部门为完成某项特定工作任务而发生的专项支出。项目支出预算是部门预算的重要组成部分,部门综合预算是由部门基本支出预算和项目支出预算构成,本文所指的项目支出预算主要是指基本建设工程项目支出预算。

### 1.2 预算绩效管理及预算绩效评估

预算绩效管理是指财政预算绩效管理,是以一级政府财政预算(包括收入和支出)为对象,以政府财政预算在一定时期内所达到的总体产出和结果为内容,以促进政府透明、责任、高效履职为目的所开展的绩效管理活动,包括预算事前绩效评估、预算绩效目标管理、预算绩效监控、预算绩效评价及其应用等环节。其中事前绩效评估是全过程预算绩效管理链条的第一个环节,是指财政部门 and 预算部门依据有关要求,事业发展规划等,运用科学、合理的评估方法,对政策或项目立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案的可行性、筹资合规性等进行客观、公正的评估。

### 1.3 协同及协同机制

协同是指元素对元素的相干能力,表现了元素在整体发展运行过程中协调与合作的性质。结构元素各自之间的协调、协作形成拉动效应,推动事物共同前进,对事物双方或多方而言,协同的结果使个个获益,整体加强,共同发展。导致事物间属性互相增强、向积极方向发展的相关性即为协同性。研究事物的协同性,便形成协同理论。协同机制以战略规划相关要求为依据,沿着业务价值链过程进行梳理和分解,并分析和征求各业务的协同需求,识别各类协同机制。然后将协同机制相应分解为若干个独立的协同活动,并编制形成各协同活动的运作流程图。最后制定下一步工作方案,对照检查组织机构的规章制度、组织架构、绩效等各领域的符合情况,对规章制度,业务流程,组织架构等各方面内容进行优化、完善,以固化协同行为,实现协同机制的落地。

## 2 工程项目预算事前绩效评估中存在的主要问题

2.1 工程建设项目预算管理与预算事前绩效评估的认识有待厘清

工程建设项目预算管理的执行主体一般包括财政部门、主管部门和项目单位。部分单位特别是项目单位,对项目预算管理工作的内涵,意义和作用不够全面了解,认为项目预算管理工作是项目管理部门的工作,其工作效果如何与自身关系不大,甚至有些项目预算职能部门的行政负责人认为,项目建设情况的开放性、动态性等诸多不确定因素是不断变化、难以预测的,即使花费精力编制项目预算,在执行过程中,由于不可控因素的影响,预算难以执行到位,导致项目预算流于形式;造成预算管理过程中责权不匹配,预算管理各个环节的工作因人而异、因事而异,工程建设项目预算管理变成只编制不落实,流于形式走过场,预算管理随意有余,刚性不足。另外,由于很多单位对工程建

项目专项资金绩效管理重视不够、认知度较低,导致绩效管理相关部门在进行建设专项资金绩效管理时,只简单保存了建设项目中绩效评价的部分材料,做了预算绩效管理部分形式上的工作,建设资金事前绩效评估还没有提到预算管理工作的议事日程上来,严重的影响了工程建设项目资金绩效管理工作应有的效果。

### 2.2 工程项目预算事前绩效评估的相关制度耦合尚未形成

工程建设项目预算绩效管理的主体包括财政部门、预算部门和项目单位等机构,这些部门及单位按照各自职责制定并执行预算绩效管理的相关制度,且需要与项目管理制度,预算管理制度,财务管理制度等进行深度融合,形成制度耦合机制。如在建设项目立项、设计、报批环节,从项目管理的角度看,需要组织编制和报审工程项目建议书、可行性研究报告、组织开展方案设计、初步设计、施工图设计等前期报批所需的相关文件材料。从预算管理角度看,需要编制投资估算、初设概算和施工图预算等相关文件。从预算绩效管理的角度看,需要编制建设项目预算绩效事前评估方案、评估指标体系和评估报告等相关文件。从目前实际工作中看,项目建议书、可行性研究报告、项目投资估算、项目初设概算和项目绩效事前评估报告的编制主体、具体内容、成果数据没有形成相互衔接和有机统一,更没有达到制度之间的高度耦合。

### 2.3 工程项目预算绩效评估的实践工作急需深度融合创新

在现阶段开展的工程项目绩效管理的实践工作中,仅仅开始了建设项目的预算绩效评价工作,还没有延伸到建设项目预算绩效监控和预算绩效目标管理环节,更没有涉足建设项目的预算绩效事前评估环节。究其原因,首先表现在管理主体的一致,如项目建议书或可行性研究报告的批准或备案,主管部门是发改部门,投资概预(结)决算编制的主管部门是建设部门,预算绩效管理的主管部门是财政部门,主管部门的不一致,造成了管理上的偏差在所难免。要解决制度空白或制度冲突的问题,就需要分析深层次的原因,而预算绩效管理标准化建设则是解决上述问题的关键所在。如一个建设项目,有相应的绩效目标产出指标体系和效益目标指标体系,这个项目的可行性研究报告、设计文件、概预算指标和绩效评估评价就能够统一在一个体系目标上,才能实现各环节管理工作的深度融合。

## 3 构建预算事前绩效评估体系多维协同的要素

### 3.1 项目建议书或可行性研究与投资估算

工程建设项目建议书是由项目投资方向其主管部门报送的文件,广泛应用于建设项目的国家管理部门立项审批工作中,也为进行可行性研究奠定了基础,同时可以降低项目选择过程中的盲目性。建设项目可行性研究是在投资决策过程中,对项目的技术,经济,社会等方面进行调查,并对建设方案和技术方案进行深入细致的分析论证,形成可行性研究报告。项目投资估算贯穿于整个建设项目投资决策过程之中,整个决策过程分为三个阶段,第一个阶段投资机会研究或项目建设书阶段的投资估算,主要是选择有利的投资机会,明确投资方向。因而投资估算的误差率可在30%左右。第二个阶段是初步可行性研究阶段的

投资估算,主要是在投资机会研究结论的基础上,进行经济效益评价,判断项目的可行性,作出初步投资评价。该阶段误差率一般要求控制在20%左右。这一阶段是作为决定是否进行详细可行性研究的依据之一。第三个阶段是详细可行性研究阶段的投资估算,主要是对项目的可行性提出结论性意见,该阶段研究内容详尽,投资估算的误差率应控制在10%以内。

### 3.2 建设项目预算事前绩效评估

建设项目预算事前绩效评估是指财政部门,预算部门对新增建设项目支出的预算编制及审批过程中,运用科学合理的评估方法,对项目支出绩效目标合理性,项目预算科学性,项目设立必要性,项目实施可行性,项目筹资合规性等进行客观、公正的评估。评估的实施主体可分为财政部门组织实施的预算绩效评估和预算部门组织实施的预算绩效评估,在组织实施过程中也可委托或组织第三方机构进行预算绩效评估。评估结果要通过预算绩效评估报告予以反映,根据评估报告要形成评估结论,结论分为“予以支持”“部分支持”和“不予支持”等情况。项目估算编制等工作有机协同,形成项目决策管理合力,才能体现出绩效评估应有的价值。

## 4 构建预算事前绩效评估多维协同的体系

### 4.1 识别多维协同的绩效评估活动

在建设项目决策阶段,从项目管理的维度看,需要开展可行性研究工作,其主要任务是对拟建项目进行投资方案规划、工程技术论证、经济效益分析,经过多方案的比较和评价,为项目决策提供可靠的依据和可行性的建设方案,并明确回答项目是否投资和如何投资。从建设项目概预算管理的维度看,需要编制投资估算。投资估算是指在可行性研究阶段对建设工程预期造价进行的优化、计算、核定及相应文件的编制。一般可按规定的投资估算指标、类似工程的造价资料、现行的设备材料价格并结合工程实际情况进行投资估算。投资估算是判断项目可行性和进行项目决策的重要依据之一,并可作为工程造价的目标限额,为以后编制概预算做好准备。从建设项目绩效管理的维度看,需要从项目产出的数量、质量、时效、成本和项目实现的社会效益、经济效益、生态效益等方面初步提出项目的绩效目标。

从建设项目资金管理的维度看,需要编制工程建设项目资金计划,资金计划是指建设单位为保持充分的资金流动性与合理的资本结构而采取的资金筹集、使用与投放的计划,包括资金筹集计划和资金支付计划。

### 4.2 建立多维协同的绩效评估体系

在决策阶段的项目管理、预算管理、绩效管理和资金管理,需要通过组织协同,业务协同和流程协同,将不同维度的管理内容统一到绩效的共同管理目标上来。组织协同需要将项目咨询团队、项目设计团队、造价控制团队以及财务管理团队进行优化组合,形成统一指挥、统一调度、分工协作的整体团队。业务协同需要将咨询工程师、设计工程师、造价工程师以及会计师、经济师等专业人员涉及的相关专业进行统一协调,打破专业间的壁垒,实现有机整体的共同目标。流程协同需要将各项管理工作的时间进度进行有效规划,实现秩序井然、步调一致、高质高效的流程。通过组织协同、业务协同和流程协同打破项目管理中人、财、物、信息、流程之间的各种壁垒和边界,将各项管理工作统一到绩效评估体系所要求的内容上,形成项目事前绩效评估的有机整体。

## 5 结语

本文针对决策阶段的预算管理工作,提出了不同维度下,通过设立预算绩效评估标准,建立起项目管理、预算管理、绩效管理、资金管理的协同管理体系,以实现“多头管理”的有机融合和并轨同行,从而达到工程建设项目预算绩效最大化的目标。

### [参考文献]

- [1]张肖红.谈工程项目预算管理[J].会计之友,2004,(08):74.
- [2]赵成福,王宏宇,李永福.建设工程项目全过程预算绩效管理的研究[C]//2021年9月建筑科技与管理学术交流会议论文集,2021:30-31.
- [3]李佳.项目全过程预算绩效管理探析[J].现代商贸工业,2015,36(11):106-107.
- [4]陆小虎.工程项目全面预算管理评定与考评[J].财会通讯,2013,(35):98-100.