

保障性住房建设项目后评价探析

陈支武, 吴淑沛

(湖南工业大学 财经学院, 湖南 株洲 412007)

[摘要] 保障性住房建设项目属于民生工程, 故对其进行项目后评价的重点是其是否实现了预期的社会效益。探讨了保障性住房建设项目后评价的程序、内容及方法, 并以临安市第四期保障性住房建设项目为例, 采用社会调查法、前后对比分析法、有无对比分析法及成功度评价法等对其进行项目后评价, 结果表明: 该项目达到预期目标, 社会效益良好, 同时因该项目的成功实施而使该地区的人文、自然环境得到了改善, 但还存在一些问题, 需要采取适当的措施加以解决。

[关键词] 保障性住房建设项目; 项目后评价; 社会效益

[中图分类号] F293.34 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1674-117X(2014)04-0024-05

Post Evaluation on Affordable Housing Construction

CHEN Zhiwu, WU Shupai

(School of Finance and Economics, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan, 412007, China)

Abstract: Affordable housing construction project belongs to the livelihood, so the focus of the post evaluation of this kind project is whether it achieve the expected social benefits. By discussing post evaluation procedures, contents and methods of the affordable housing construction, it takes the Lincan fourth affordable housing construction project as an example. Using the following methods, such as: social investigation, "before and after comparison"; "with and without comparison"; successful degree evaluation method and others to evaluate social benefit and impact of the Lincan fourth affordable housing construction project, the results show that the project achieve the desired objectives and have good social benefit, at the same time the successful implementation of the project makes the area of humanities and the natural environment improved. Although some problems still exist, it still need appropriate measures to solve.

Key words: affordable housing construction; post evaluation; social benefit

项目后评价于19世纪30年代产生, 20世纪70年代被广泛运用, 但迄今为止, 大多数项目后评价关注的是项目的经济效益, 即采用财务指标来评价项目的优劣。这样的后评价并不完全适合保障性住房建设项目, 因为, 该类项目带来的经济效益并不明显, 实施该类项目主要是为了追求社会效益, 如解决城市中低收入家庭的住房问题以及改变他们的居住环境等。保障性住房建设项目后评价有两方面的意义: 一方面通过综合分析项目的建设情况和运营情

况, 总结项目成功经验, 提高项目管理水平; 另一方面, 评价保障性住房这一民生工程是否实现了预期的社会效益, 以利于持续推进政府民生工程的建设。

一 相关概念

(一) 项目后评价

项目后评价是指对已经完成的项目或规划的目的、执行过程、效益、作用和影响所进行的系统而客观的分析。^[1]通过对投资活动实践的检查总结,

收稿日期: 2013-11-20

作者简介: 陈支武(1965-), 男, 湖南永州人, 湖南工业大学教授, 硕士生导师, 研究方向为企业战略管理与项目管理; 吴淑沛(1987-), 女, 江西九江人, 湖南工业大学硕士生, 研究方向为项目管理。

确定投资预期的目标是否达到,项目或规划是否合理有效,项目的主要效益指标是否实现,通过分析评价找出成败的原因,总结经验教训,并通过及时有效的信息反馈,为未来项目的决策和提高完善投资决策管理水平提出建议,同时也为被评项目实施运营中出现的问题提出改进建议,从而达到提高投资效益的目的。^[2]项目后评价的内容主要包括以下几个方面:项目目标后评价、项目技术后评价、项目施工效果后评价、项目财务及国民经济后评价、项目环境及社会影响后评价。^[2-4]项目后评价是总结项目经验教训的基本手段,是提高组织项目决策水平的工具,是实现项目可持续发展的需要,是减少项目负面影响工作的出发点。

(二)保障性住房建设项目

保障性住房是指政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定标准、限定价格或租金的住房。^[5]保障性住房的责任主体是政府,其性质定位为社会基础层面的住房保障,其适用对象为城市中低收入住房困难家庭,其实施理念为租、售并举但以租为主,其运营模式为政府主导下的市场化运作。^[6-7]

加快保障性住房建设,改善中低收入住房困难家庭的居住环境,是重要的民生问题,对于促进社会和谐、稳定具有重要意义。同时,加快保障性住房建设既有利于资源的优化配置,对经济结构调整发挥重要的作用,又能有效改善城乡居民消费环境,并为其今后扩大消费创造有利条件。因此,保障性住房建设项目的成功与否意义重大。

为了保证保障性住房建设项目的顺利实施并交付使用,需要对建成后的保障性住房建设项目进行项目后评价,在促进提高设计、施工及管理水平,最大限度保障中低收入家庭的利益的同时,为未来保障性住房建设项目的实施提供参考。保障性住房建设项目的性质决定了项目后评价的重点是通过对已完成的项目进行综合分析,主要是对项目的目标、过程、效益、影响、作用进行分析,确定项目目标的实现程度,规划、施工是否合理,评价项目实施过程中存在的问题,分析原因并总结经验教训,为未来同类项目的决策、管理、控制提出建议及改进措施。

二 保障性住房建设项目后评价运行程序以及内容

(一)保障性住房建设项目后评价运行程序

保障性住房建设项目后评价的运行程序如图1

所示:

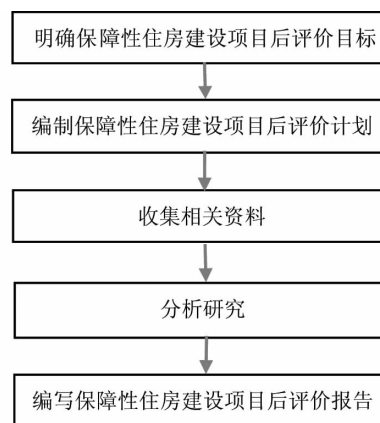


图1 保障性住房建设项目后评价运行程序

(二)保障性住房建设项目后评价内容

1. 项目目标后评价

对于保障性住房项目而言,项目目标后评价就是要分析保障性住房建设项目预期目标的实现程度。评价实际建设的保障性住房数量、规模及标准是否达到预期的目标,如果未达到目标,分析其偏离目标的原因并提出解决问题的建议。

2. 项目实施过程后评价

以项目生命周期理论为基础,结合保障性住房项目的特点,构建项目过程后评价指标体系,分别从项目决策、准备、实施三个阶段对保障性住房建设项目实施过程进行后评价,发现项目实施过程中存在的问题,得出过程评价结果并提出解决问题的建议。

3. 项目资金管理后评价

对于保障性住房建设项目来说,资金使用主要包括工程材料费用、工程建设费用、预备费等,在评价项目资金使用、管理情况时,还应关注政府对于保障性住房建设项目的优惠政策。

4. 项目影响后评价

项目实施产生的影响主要包括对国民经济、自然环境、社会等方面的影响。保障性住房建设项目的实施,追求的主要目标并非经济效益,而是社会效益,关注的是解决中低收入家庭的住房问题,这是保障性住房建设项目后评价的重点。应当从以下几个方面评价其是否获得了相应的社会效益:(1)解决了城市住房困难家庭特别是中低收入家庭的基本问题。住房是人类生存的基本需求,实施保障性住房建设有利于解决中低收入家庭住房困难,改善他们的居住条件及环境,是重要的民生问题;

(2)有利于平稳商品房价格,给当前炙热的房产市场降温。政府加大保障性住房建设的投资力度,有利于控制高房价,便于国家更好地实施房价调整政策。(3)增加了当地的就业机会。由于保障性住房建设项目投资额较大,直接对上下游关联行业创造了新的需求,大大增加了相关产业的就业岗位。(4)有利于经济的“软着陆”。保障性住房建设对相关产业具有推动作用,能够带动建筑建材、轻工家具、钢铁水泥等上下游关联产业的发展。享受国家保障性住房的人群,由于购房压力大大减小,故其可以释放出相当大的消费潜力,从而进一步促进国民经济的发展。

三 保障性住房建设项目后评价方法

(一)前后对比分析法及有无对比分析法

前后对比分析是通过对项目实施前与项目实施后不同时期的实际情况进行比较分析,从而判断项目的效益及影响的一种分析方法。在保障性住房建设项目后评价中采用前后对比分析,则是指将保障性住房项目实际建成结果与项目实施前设定的目标进行分析比较。^[8]

有无对比分析是指将项目建成后产生的实际影响及效益与如果没有该项目将会出现的情况进行对比,从而鉴定项目建设的意义及影响的一种方法。在保障性住房建设项目后评价中,将保障性住房建设项目实际产生的结果及效益与无该项目时进行对比,来衡量项目实际带来的真实影响和效益。

(二)调查法

项目的社会调查是进行项目后评价的前提及基础,调查数据及信息是保障性住房建设项目进行后评价分析的信息来源及基础,项目后评价的调查方法通常分为两类:

1. 直接调查法

直接调查法是指调查者到现场直接与调查者进行面对面的接触而进行的调查方法,通常称为访谈法。^[9]对被调查者进行直接询问调查的方式有多种,如入户调查、随机采访、座谈会、现场调查法、专家讨论会法等。保障性住房项目后评价数据资料的收集主要采用现场观察法及访谈法。

2. 间接调查法

间接调查法是指调查者通过间接方法获取项目的信息。常用的间接调查法主要包括:文案法(案头调查,文献查阅,二手资料调查)、电信法、通

讯法、报告法。

(三)逻辑框架法

逻辑框架法通过确立项目目标层次间的逻辑关系,进而分析项目的效果、影响、效率及持续性。保障性住房项目的效果评价主要反映在该项目的产出对项目目标的贡献程度。保障性住房项目的影响后评价主要反映保障性住房项目目的与其最终目标间的关系,评价该项目对当地环境及社会的影响;保障性住房项目的效率后评价主要反映项目投入与产出的关系,即反映项目投入转化为产出的程度,也反映项目管理的水平;保障性住房项目可持续性分析主要通过项目产出、影响及效益的关联性,发现影响该项目可持续发展的关键因素,有针对性地提出相应的建议及改进措施。^[10-12]

(四)项目成功度评价

成功度评价是一种常用的项目后评价的综合分析方法,保障性住房建设项目成功度评价是一种对保障性住房建设项目取得成功的程度进行衡量与分析的方法。成功度分析主要依靠评价专家(组)的经验,对照项目立项阶段及设计规划阶段所设定的目标,结合项目的运行情况,综合测定保障性住房项目的各项关键指标,从而得出保障性住房建设项目的综合评估等级,对项目的成功程度做出定性的结论。^[12-16]

四 案例分析——以临安市第四期保障性住房建设为例

(一)临安市第四期保障性住房建设项目介绍

临安市地处浙西北,东邻杭州,西接黄山,是一座江南名城,拥有丰富的生态资源、悠久厚重的历史文化及得天独厚的山水风光。自1999年起,临安市在“经济适用、功能齐全、标准适度、节能省地”原则的指导下,先后开发建设了临安人家、昌化人家、吴越人家、苕溪人家经济适用房,总建筑面积达40多万平方米,共解决了两千多户城镇中低收入家庭的住房困难问题。

临安第四期保障房建设项目选址在锦城街道万马路北延伸段东侧、新环北路南侧、原环城北路北侧、规划汽车北站西侧的地块上。该项目总投资为23 968万元人民币,总建筑面积115 600 m²。其中,地上建筑面积为92 800 m²,总用地面积约77.4亩,符合临安城市整体规划及用地规划的要求。该项目以中心环道为主线建设廉租住房、人才专用

房、经济适用房,住房套数 960 余套,按每户 3 人计,可解决 2 880 人的居住问题。经济适用房户型建筑面积严格控制在 60 m² 以内。对高层或小高层可适当增加建筑面积,但增加面积一般不得超过 10 m²。该保障房周边现有西林小学、锦城四中,以及人民广场、浙皖农贸城等城市配套设施。项目建成后主要采用调查法、对比法及成功度法对项目社会效益及影响进行了后评价,基本确定了项目的社会影响及认可度,同时指出该项目存在的问题并提出建议,为其他同类项目提供参考。

(二)项目社会效益及影响评价

保障性住房建设项目主要是为了解决重要的民生问题,故其产生的社会效益明显。采用调查法、有无对比法、成功度评价法对项目实施后的社会效益、环境及社会产生的影响进行分析是保障性住房建设项目评价的重点。评价保障性住房建设项目的效益及影响可以基本确定项目在社会上的认同度,因而具有很重要的意义。

1. 社会效益评价结果

通过采用调查法、有无对比分析法分析临安第四期保障房建设项目的社会效益,基本可以认定该项目社会效益明显,达到了预期社会效益目标。临安第四期保障房建设项目贯彻落实《国务院关于解决城市中低收入家庭住房困难的若干意见》、浙江省《关于进一步加快解决城市低收入家庭住房困难的实施意见》,满足《临安市廉租住房保障办法》、《临安市近期建设规划》的要求,是进一步扩大内需、促进经济平稳较快增长的措施。临安第四期保障房建设项目旨在立足民生,通过加大廉租住房保障等手段,以进一步满足广大中低收入者的购房需求,维护当地房地产市场健康稳步的发展,是促进国民经济平稳较快发展、社会和谐稳定的重要举措。

2. 社会影响性评价结果

社会影响评价主要采用了前后对比、有无对比分析法和成功度评价法综合评价了临安第四期保障性住房建设项目对环境及社会产生的影响。

(1)社会环境影响评价结果。临安第四期保障房建设项目建设实施过程中难免会产生灰尘、粉尘;施工机器在作业过程中难免会产生噪音;保障房投入使用后难免会产生生活垃圾及废水等,该项目均采取了必要的环保措施。为了避免灰尘、粉尘对环境的污染,项目施工期间沥青水泥的熬制、搅

拌点设置在远离居民点 600 m 以外;为了减少施工机器噪音对周边居民生活的影响,项目经理合理安排施工、运输时间及路线,严禁乱鸣施工机器及运输车的喇叭;项目设计了废、污水分流系统并采用室外合流,将废、污水汇总后排至临安市污水管,设计合理垃圾回收站,由环卫系统部门统一清理运离,避免项目投入使用后生活废水、垃圾对环境的污染。临安第四期保障房建设项目各项指标均达到了规划、设计的要求,大大提高了土地利用率。该项目地下建筑面积达两万多平方米,建筑密度达 28%,容积率为 1.75,绿化率达到 32%,项目绿化覆盖面积约为 16 000 m²。小区通过种植易活、观赏性强且适宜当地气候的树木花草,绿化生活环境。同时绿化隔离设计减少了城市闹区噪音对小区居民生活的影响。故该项目社会环境效益明显。

(2)社会影响评价结果。保障性住房问题既是民生问题也是发展问题,关系千家万户切身利益,关系人民安居乐业,关系社会和谐稳定。保障性住房建设项目在解决中低收入家庭住房问题的同时拉动了相关行业的发展,创造了就业机会缓解了地方就业压力。加快保障性安居工程建设,既是保障民生的需求,也是拉动内需的有效手段。

临安第四期保障房建设项目的实施,促进了临安市城市化建设,推动政府民生工程、生态环境建设,有助于优化当地经济结构,进一步推动区域经济的发展。同时该项目的实施给临安市的自然环境及人文带来了巨大的改善。临安第四期保障房建设项目建成为当地提供了 960 多套的保障型住房,解决了当地一部分家庭特别是中低收入家庭住房困难问题。该项目东邻临安汽车北站,南近新环城北路,西邻锦城街道万马路北段,北近吴越王陵著名旅游景点,周边现有西林小学、锦城四中,以及人民广场、浙皖农贸城等城市配套设施。交通便利、配套设施齐全,该项目的建成大大改善了居民的生活条件,社会效益明显。

临安第四期保障房建设项目建成带动了房产上下游行业的发展,如建筑建材、钢铁家电、装饰装修等,对国民经济具有一定的拉动作用。同时解决了当地一部分就业问题,缓解了当地的就业压力。保障性住房建设是政府主导的,以民生为导向的社会工程,给当地炙热的房地产市场降了温,缓解了为购买商品而节衣缩食的中低收入家庭经济压力,改善了他们的生活条件,释放了一定的国民消费

力,扩大了内需。从某种意义上来说,临安第四期保障房建设项目有望成为转变经济发展方式的突破口。

(三)存在的问题及建议

1. 存在的问题

(1)地方政府资金筹措困难,影响了发展后劲,增加了财政风险;(2)保障性住房建设企业效益低,建筑商积极性不高,导致工程建设施工进度较慢;(3)保障性住房的管理和服务上存在一些问题。一是保障家庭的房屋、收入、常住人口等因素难以确定,导致保障对象资格确定难;二是管理信息化建设和动态监管工作滞后,保障对象后期退出制度执行较难,给后续符合条件的保障对象入住带来困难;三是保障对象群体收入普遍很低,廉租房租金收取和保障性住房小区物业收费难,长此以往,导致小区服务水平下降,人居环境变差的问题日益突出。

2. 建议

(1)加大扶持力度,减少贫困地区的资金配套比例;拓宽融资渠道,缓解资金压力;完善制度保障,构建住房政策性金融体系等;(2)解决土地计划制约难题。要优先供应保障性住房建设用地,作为救助社会弱势群体的民生工程,应当在下达保障性住房任务的同时,同步下达建设用地指标,确保依法有序建设;(3)强化法制建设,完善信息化管理。要加强保障性住房管理工作,制订科学规范的,既有操作性,又有实效性的措施办法,严把保障对象资格条件,严格规范管理,扩大保障范围。出台入住廉租房对象退出的具体管理办法,完善住房、公安、民政、税务、银行等相关联的信息系统,切实解决保障性住房退出机制执行难等相关问题。

我国已进入保障性住房建设“加速跑”阶段。保障性住房项目建设是为了解决城市中低收入住房困难家庭的基本问题,改善他们的居住条件及环境。通过对保障性住房建设项目的目标、过程、影响及持续性进行后评价,发现项目存在的问题,总结经验教训并提出建议,为以后同类项目提供决策依据,因而意义非常重大。

参考文献:

- [1] 戚安邦. 项目论证与评价[M]. 北京:机械工业出版社, 2009:43-48.
- [2] 戚安邦. 项目评价学[M]. 天津:南开大学出版社, 2006:87-90.
- [3] 万威武. 可行性研究与项目评价[M]. 西安:西安交通大学出版社, 2008:273-284.
- [4] 陈文晖. 工程项目后评价[M]. 北京:中国经济出版社, 2009:32-37.
- [5] Noah Kofi Karley. The mortgage backed securities market in the U. K. : Developments over the last years[J]. Housing Finance International, 2002(10):3-36.
- [6] 赵亚平. 加大保障性住房建设的战略思考[J]. 市场论坛, 2009(2):8-10.
- [7] 刘秉军. 保障性住房建设与融资渠道[J]. 中国建设信息, 2010(23):67-87.
- [8] 唐 嘉. BOT模式在保障房建设中的应用研究[D]. 大连:东北财经大学, 2011.
- [9] 祁守斌. 金榜:名御建设项目后评价[D]. 南京:南京理工大学, 2012.
- [10] 刘 扬, 张 荫, 武 乾. 建设工程项目后评价方法的分析[J]. 经济与管理科学, 2007(4):19-21.
- [11] 胡 芳, 唐仲平, 黄文杰. 项目后评价方法综述[J]. 中国电力教育, 2005(增刊3):150-152.
- [12] 唐 恒. 株洲航电枢纽工程移民项目可持续性后评价[D]. 长沙:湖南大学, 2006.
- [13] 胡金玉. 危房改造项目后评价研究[D]. 重庆:重庆大学, 2011.
- [14] Petar Jovanovic. Application of sensitivity analysis in investment project evaluation under uncertainty and risk International[J]. Journal of Project Management, 1999(4):217-222.
- [15] Aorgionne. Regulation in the United States after the assessment and management of the project application[J]. Euen Journal of Information Systems, 2005(8):123-127.
- [16] Lisa Ruton. Audit Department, after evaluation of the project budget [J]. Auction Planontrol, 2010, (11):175-182.

责任编辑:徐 蓓