

# 政府投资项目全生命周期评审机制优化研究

兰永亮

草湖项目区项目评审中心 新疆 喀什 844800

**摘要：**政府投资项目作为国家宏观调控和公共服务供给的重要载体，其投资效益与风险控制直接关系到财政资金使用效率、公共资源配置公平性以及经济社会高质量发展。当前，我国政府投资项目评审机制仍存在“重前期、轻过程”“重审批、轻绩效”等问题，难以有效覆盖项目从立项决策到运营后评价的全生命周期。本文基于全生命周期管理理论，系统分析现行评审机制在各阶段存在的结构性缺陷，借鉴国际先进经验，提出构建以“制度协同、流程整合、数字赋能、多元参与”为核心的优化路径。研究表明，通过健全法规体系、强化跨部门协作、推进数字化平台建设、完善绩效导向机制等举措，可显著提升政府投资项目评审的科学性、系统性和前瞻性，为实现高质量公共投资提供制度保障。

**关键词：**政府投资项目；全生命周期；评审机制；绩效管理；数字化转型

## 引言

政府投资项目是指由各级政府使用财政性资金、政府债券、国际援助等公共资金所实施的基础设施、公共服务、民生保障等领域项目。作为国家治理体系的重要组成部分，其投资规模庞大、社会影响深远。据统计，2023年全国地方政府专项债券发行规模超过4万亿元，中央预算内投资安排超6800亿元，凸显政府投资在稳增长、调结构、惠民生中的关键作用。然而，在实践过程中，部分项目存在“重建设、轻运营”“重投入、轻产出”等现象，导致资源浪费、效益低下甚至腐败风险。究其原因，现行评审机制多聚焦于立项审批阶段，缺乏对项目全过程的动态监控与闭环管理。传统“碎片化”评审模式难以适应新时代高质量发展的要求。在此背景下，引入全生命周期理念，构建覆盖“决策—设计—建设—运营—后评价”各环节的系统性评审机制，成为提升政府投资效能的必然选择。

## 1 理论基础与概念界定

### 1.1 全生命周期管理理论

全生命周期管理起源于产品工程领域，后被广泛应用于公共项目管理。其核心在于将项目视为一个连续、动态、相互关联的整体过程，强调从“摇篮到坟墓”的全过程统筹。在政府投资项目中，全生命周期通常包括五个阶段：前期决策阶段、规划设计阶段、建设实施阶段、运营维护阶段以及后评价与退出阶段。这一理论突破了传统项目管理中阶段割裂的局限，主张在项目初始即考虑后期运营成本与社会效益，从而实现资源最优配置与长期价值最大化。对于政府投资项目而言，全生命周期视角有助于克服短期行为倾向，推动从“建项目”向

“管资产”“优服务”的治理转型。

### 1.2 政府投资项目评审机制内涵

政府投资项目评审机制是指由发改、财政、审计、行业主管等部门依据法律法规，对项目各阶段的合规性、经济性、技术可行性及社会效益进行审查、评估与监督的制度安排。其根本目标是确保项目“投得准、建得好、用得久、评得实”。传统评审机制多集中于立项与设计阶段，如可行性研究报告批复、初步设计审查等，而对建设过程中的动态变化、运营阶段的实际绩效关注不足，形成“前紧后松”的管理断层<sup>[1]</sup>。相比之下，全生命周期评审要求打破阶段壁垒，将评审要素贯穿始终，实现从静态审批向动态治理的转变，使评审不仅是准入门槛，更是持续改进的工具。

## 2 现行评审机制的主要问题分析

尽管近年来我国在政府投资项目管理方面不断改革（如推行代建制、PPP模式、绩效评价等），但评审机制仍存在以下突出问题：

### 2.1 制度体系碎片化，缺乏统一标准

目前，政府投资项目评审涉及《政府投资条例》《预算法》《招标投标法》《政府采购法》等多部法律法规，但各部门规章之间存在交叉重叠甚至冲突。例如，发改部门侧重项目可行性，财政部门关注预算合规性，住建部门强调工程技术标准，缺乏统一的全生命周期评审标准体系，导致“多头管理、各自为政”。

### 2.2 评审重心前置，过程监管薄弱

数据显示，超过80%的评审资源集中于立项与设计阶段，而对建设过程中的变更管理、资金使用效率、质量安全等关键环节缺乏常态化评审机制。部分项目在实施

中频繁变更设计、超概算严重，却因缺乏中期评审约束而难以纠偏。

### 2.3 绩效导向不足，后评价流于形式

尽管《政府投资条例》明确要求开展项目后评价，但实践中普遍存在“重建设、轻评价”现象。后评价多由项目单位自行组织，缺乏独立第三方参与，评价结果不公开、不挂钩问责，难以形成“以评促建、以评促改”的闭环。

### 2.4 信息孤岛严重，数据共享不足

项目信息分散在发改、财政、住建、审计等多个系统，缺乏统一的数据平台。评审所需的基础数据（如投资计划、合同信息、进度报表、财务凭证）难以实时获取，导致评审滞后、依据不足，影响决策科学性。

### 2.5 公众参与机制缺失

政府投资项目关乎公共利益，但现行评审过程透明度不高，公众、专家、社会组织等外部主体参与渠道有限，难以形成有效监督，易滋生“暗箱操作”风险。

## 3 国际经验借鉴

### 3.1 英国：HM Treasury 的“五阶段评审模型”

英国财政部推行的“Green Book”指南及其配套的“Gateway Review”机制，为政府投资项目设立了五个强制性评审关口，分别对应战略构想、商业论证、全面方案、实施准备与运营启动等阶段。每个关口均由独立专家团队进行严格评估，重点考察项目与国家战略的一致性、全生命周期成本效益、风险管理能力等核心维度。未通过任一关口评审的项目不得进入下一阶段，从而确保资源只投向真正具备长期价值的项目。这种制度化的阶段性评审不仅强化了过程控制，也倒逼项目单位在前期就充分考虑后期运营需求，有效避免了“建而不用”“用而不便”的浪费现象。

### 3.2 美国：OMB 的“资本资产规划与投资控制”

美国行政管理和预算局（OMB）要求所有联邦资本项目必须采用全生命周期成本分析（LCCA），在立项阶段即预测未来30年内的建设、运营、维护、处置等全部成本，并将其作为投资决策的核心依据。同时，OMB建立了“PortfolioStat”系统，对各部门项目组合进行动态绩效监控，定期生成红黄绿灯评级，对低效项目亮灯预警甚至终止拨款。这种将长期成本显性化、将绩效结果制度化的做法，显著提升了公共投资的经济理性与责任意识，使有限的财政资金真正用于高回报、可持续的公共资产建设。

### 3.3 新加坡：InfraCo 模式与绩效合约

新加坡通过设立政府全资控股的基础设施公司

（InfraCo），采用“设计—建设—融资—运营”一体化模式，并在合同中嵌入详细的绩效指标，如设施可用率、用户等待时间、能耗水平等。独立第三方机构按季度对运营绩效进行评审，评审结果直接决定政府支付金额。这种“绩效付费”机制将财政支出与实际服务效果紧密挂钩，从根本上改变了“重建设、轻运营”的激励结构。项目单位不再满足于“交钥匙”，而是致力于长期高效运营，从而实现了公共资产价值的最大化。

上述国际经验共同表明：制度化的评审节点、全成本核算、数字化监控与绩效挂钩，是构建高效政府投资评审体系的关键支柱。

## 4 全生命周期评审机制优化路径

### 4.1 健全制度体系，构建统一评审框架

要破解当前制度碎片化困局，亟需从顶层设计入手，推动评审制度的系统集成。首先，应在《政府投资条例》框架下制定实施细则，明确全生命周期各阶段的评审主体、内容、标准与时限，消除部门间规则冲突。其次，由国家发展改革委牵头编制《政府投资项目全生命周期评审指南》，统一技术规范、绩效指标体系、风险评估清单等核心要素，为地方实践提供标准化工具<sup>[2]</sup>。更重要的是，应建立跨部门联席评审机制，在重大项目审批中实行“一次受理、联合评审、结果互认”，既减轻项目单位负担，又提升评审的整体性与权威性。唯有如此，才能将分散的制度资源凝聚为协同治理合力。

### 4.2 强化过程管控，设置关键评审节点

优化评审机制不能仅停留在前期，必须向全过程延伸。在保留现有立项评审的基础上，应制度化增设三个关键评审节点：一是在项目完成约50%工程量时开展中期执行评审，重点评估进度、成本、质量是否偏离基准计划，识别潜在风险并提出纠偏建议；二是在竣工移交阶段开展移交评审，审查资产完整性、功能达标性、档案规范性，作为财政结算与产权登记的前提；三是在项目投入运营1至2年后开展运营初期评审，通过实地调研、用户访谈、数据分析等方式，验证项目实际效益是否达到预期目标。这些节点评审不是额外负担，而是风险防控的“安全阀”和绩效提升的“助推器”。

### 4.3 深化绩效导向，完善后评价机制

后评价不应是走过场的“收官仪式”，而应成为驱动制度学习的“反馈引擎”。为此，必须推动后评价从“内部自评”向“独立第三方评价”转型，由财政或审计部门委托具备资质的专业机构开展，确保客观公正。评价内容应超越工程完成度，聚焦社会效益、用户满意度、长期运营成本等核心维度。更为关键的是，要建立“评价—

反馈—应用”闭环机制：后评价结果应依法公开，并作为下一年度投资计划编制、部门预算安排、领导干部考核的重要依据。对于绩效优异的项目，可给予表彰或复制推广；对于严重偏离目标的，应启动问责并暂停相关单位新项目申报资格。唯有让评价结果“长牙齿”，才能真正发挥其引导作用。

#### 4.4 推进数字赋能，建设智慧评审平台

数字化是破解信息孤岛、提升评审效能的根本路径。应加快建设国家级“政府投资项目全生命周期管理平台”，打通发改、财政、住建、审计等系统数据壁垒，实现项目从立项到后评价的“一码贯通、一档到底”。平台应集成投资计划、招投标、合同、进度、资金、绩效等全量数据，支持可视化监控与智能分析<sup>[3]</sup>。在此基础上，可引入大数据与人工智能技术，构建风险预警模型——例如，当某项目变更次数超过阈值或资金支付节奏异常时，系统自动触发评审提醒。同时，利用区块链技术对关键评审记录进行存证，确保过程可追溯、结果不可篡改，增强评审公信力。数字赋能不仅提升效率，更重塑了评审的治理逻辑。

#### 4.5 拓展多元参与，提升治理透明度

政府投资关乎公共利益，其评审过程必须开放透明。应在重大项目的可行性研究、中期评审及后评价阶段，建立专家论证与公众听证制度，邀请行业专家、社区代表、社会组织参与讨论，确保项目真正回应社会需求。同时，除涉密项目外，所有项目的审批文件、评审报告、绩效结果均应在政府门户网站强制公开，接受社会监督。还可鼓励媒体、高校、智库等第三方力量开展独立社会评价，形成多层次监督网络。这种多元共治模式不仅能提升项目质量，更能增强公众对政府投资的信任感与认同感，实现技术理性与公共理性的有机统一。

### 5 保障措施与实施建议

#### 5.1 加强顶层设计与法治保障

制度优化离不开法律支撑。建议国务院适时出台《政府投资项目全生命周期管理办法》，以行政法规形式确立全生命周期评审的法律地位，明确各阶段评审的强制性、评审结果的约束力以及违规责任追究机制，为改革提供坚实的法治保障。

#### 5.2 强化能力建设

评审机制的有效运行依赖于专业人才。应加强对发改、财政、审计等部门评审人员的系统培训，重点提升其在成本效益分析、风险管理、数据挖掘等方面的能力<sup>[4]</sup>。同时，大力培育高水平的第三方评审机构，建立准入标准与信用评价体系，形成“政府主导、专业支撑”的评审生态。

#### 5.3 试点先行，分步推广

鉴于改革涉及面广、协调难度大，宜采取“试点—总结—推广”的渐进策略。可优先在交通、教育、医疗等民生领域选择若干省市开展全生命周期评审试点，积累经验、完善工具，待机制成熟后再逐步覆盖所有政府投资项目，降低改革风险。

#### 5.4 建立容错与激励机制

创新难免伴随试错。对于因探索新型评审机制而出现的非主观性偏差，应建立合理容错机制，保护改革积极性。同时，对评审成效显著、项目绩效突出的地区和部门，可通过通报表扬、资金倾斜等方式予以激励，形成正向引导。

### 6 结语

政府投资项目全生命周期评审机制的优化，是提升国家治理能力现代化水平的重要抓手。本文研究表明，唯有打破阶段割裂、部门壁垒与信息孤岛，构建覆盖“决策—建设—运营—评价”全链条的系统性评审体系，才能真正实现“花好每一分钱、建好每一个项目、服务好每一位群众”的治理目标。未来，随着数字政府建设加速和绩效管理理念深化，全生命周期评审将从“合规性审查”向“价值创造导向”跃升，成为推动高质量公共投资的核心引擎。这不仅关乎财政资金效益，更关乎人民群众的获得感、幸福感与安全感。

### 参考文献

- [1]廖月婷.政府投资项目评审中的风险管理探究[J].投资与创业,2025,36(17):1-3.
- [2]汤湛.政府投资项目评审效果评价研究[J].投资与合作,2025,(04):44-46.
- [3]王红玉,杨荣.政府投资项目评审工作更好助力经济发展的思考[J].中国投资(中英文),2024,(ZB):74-75.
- [4]蔡承喜.加强政府投资项目评审质量控制的几点问题与对策[J].商业2.0,2024,(03):75-77.