

# 政府投资项目现状分析与高质量发展研究

杨 安

宁夏宁东市政建设发展有限公司 宁夏 银川 750000

**摘 要：**近年来，政府投资项目规模增长迅速，涉及公共事业、民生服务、基础设施、城市建设、农业水利、能源及社会事业等多个社会领域。本文从政府投资项目的特点入手，分别从项目决策、前期工作及设计管理、招标投标阶段管理、项目建设监管、和运行管理及后期评价等方面对现状存在问题进行深入分析研究，分析查找问题存在原因，针对性提出加强和改进的具体措施和方法，旨在为提高同类政府投资项目综合管理效能提供一些建议。

**关键词：**政府投资项目；问题分析；高质量发展；研究

引言：政府投资项目具有公益性强、投资规模大、涉及范围广、影响国计民生程度大等显著特点。目前阶段，一些项目在决策过程中由于调查研究工作不足、缺乏高质量发展、可持续发展、绿色发展的战略考量，致使政府投资项目投资效能低下、重复建设，给国家及地方政府造成大量的经济损失，因此对政府投资项目问题的深入研究与分析有助于促进投资项目的科学化，有效合理发挥财政资金作用，确保项目产生更大的经济效益和社会效益，从而实现区域经济的可持续发展、高质量发展，实现政府投资项目高质量发展，直接关系到经济社会发展，关系到人民群众生活质量和和谐社会的建设，关系国计民生，关乎国家大事。

## 1 现状问题分析

### 1.1 项目决策工作方面的问题

项目决策在整个项目建设活动中中占据重要地位，影响项目全生命周期，对项目的成功实施有着举足轻重的作用。决策机制是贯穿于项目建设全过程，一个科学的决策机制，决定着项目的最终成效。项目决策约束机制不健全，法规及制度不完善的，项目决策时缺乏应有的科学论证，政府投资项目决策和程序主观性较强、决策方法过于定性、人员整体缺乏专业化的培养和成长，尤其缺少高级职称的综合类技术管理人员。决策涉及部门较多，一些项目决策最终是由少数领导研究决定的，决策者对项目了解不充分，缺乏相关专业知识和项目科学性的保障，与工程实际相偏离。项目前期准备工作不足，对项目基本情况调查研究不足、论证不足，项目决策不科学。人民群众对政府投资项目的知情权和参与权被忽视，决策的透明度及公众参与程度有待提高，导致很多“形象工程”的出现。项目审批部门、行业咨询公司、设计公司的从业人员整体素质偏低，法制思想和建设法规常识薄弱，可行性研究工作质量不高。决策前期科学化论证不到位、不规范，项目勘查规划不详细，设计与实际情况存在较大偏差<sup>[1]</sup>。政府投资项目决策程序的法制化建设相对滞后，没有相对完整的法律对决策、管理等进行全面的界定，对决策程序、决策主体等更加缺乏明确的规定，投资决策者决策失误的责任追究不到位。

### 1.2 项目前期阶段的工作的问题

对项目施工过程中存在的重大障碍问题的解决方式未进行明确，未综合考虑项目各类风险因素。主要包括概算费用中未包含涉及的土地使用那、林地补偿、矿产压覆、苗木补偿及植被恢复、穿铁路配合、安全文明施工、项目拆迁等费用。前期调查研究工作不足、沟通对接不足，导致项目涉及的专项审批手续在建设过程中才发现，影响工程进度，增加投资费用。有些分期建设项目，整体统筹工作存在漏洞，重点工作衔接和统筹规划工作存在不足，造成重复建设、使用功能不全等实际问题。施工图设计阶段的工作对项目整体投资影响至关重要，在实际中，政府投资项目多数工期节点要求紧迫，在完成项目立项审批后，立即启动施工图设计、清单编制、控制价编制及招标等后续准备工作，施工图设计完成时限要求紧迫，施工图设计整体完成质量不高，存在设计遗漏、错误等多方面的技术问题。市政基础工程设计中，对项目地下水文情况、地下障碍物管辖、地质岩土类型、周围市政设施的基础情况调查研究不足，在施工阶段发现大量设计变更，较大变更费用产生给项目超出概算费用带来很大风险。对行业最新规范、技术标准调查研究不足，采用过时标

准, 选用淘汰材料, 给过程技术管理工作带来巨大难度。对项目现场实际情况调查研究不够, 设计文件深度和精度达不到施工、使用需求。对安全文明施工、安全保障的必要技术保障措施考虑不全, 对施工图中涉及及大工程的技术核算不够, 设计文件中未明确施工阶段应采取的必要的安全措施, 未从设计责任角度提出应有意见, 在进行工程量清单编制时未列入专项安全措施费用, 施工时发生较大变更费用, 给项目带来较大的超概风险。消防设计审查、节能设计等专项设计审查工作不足, 施工及验收阶段进行技术整改的难度大、费用高问题, 造成较大损失。对岩土勘察单位提供的地勘报告研究不够, 对地区局部气候变化及出现地下水位变化的实际情况了解不足, 对必要的基地处理措施未进行严格设计, 甚至对专家提出的强制性规定在施工图设计时也未进行严格的参考, 完工后出现较大的质量问题, 后期处理难度极大、费用极高, 影响正常使用功能, 同时会造成极其不良的社会影响<sup>[2]</sup>。设计文件深度不够, 不能满足正常使用功能, 在施工中常需要根据实际情况进行多项二次深化设计, 深化设计后, 工程规模发生较大变化, 最终导致施工合同变更较大, 项目整体投资额增加较多。对项目正常运营的功能需求考虑不足, 应接入的供水、供暖、供电、供气需求在设计文件中未明确, 无用户接入的相关设计数据, 对实际使用功能考虑不足, 影响项目正常投运。

### 1.3 项目招投标阶段存在不足

工程量清单编制阶段, 清单编制工作采用软件计算工程量, 在设计图中一些不清楚的地方、复杂地方的工程量计算存在较大偏差, 编制人员对工程量的审核不严格, 导致一些清单工程量存在误差。编制清单时设计图纸的完整性把关不严, 对设计意图掌握不足, 对一些设计内容的工程项目的技术参数掌握不清楚, 在清单中特征描述时存在重大偏差, 技术参数不准确, 未经审核就组织了招标工作, 导致投标单位清单编制单位根据图审合格的图纸进行清单编制过程中存在一些问题, 影响项目顺利实施。全国建筑市场信用分未建立统一, 一些施工企业违法、违规进行了扣分后, 只在省级信用平台进行公示和记录, 这些被诚信分在省外竞争投标中不受影响, 违规成本较低, 无法对其违规行为应有的惩戒作用。一些建筑施工违规转包、违法分包依然常见, 明确规定不允许进行分包的主体工程仍然存在, 一些招标机构违规操作、评审专家评标不公正现象依然存在。

### 1.4 项目监管、建管方面的问题

政府工程项目接受发改、财政、审计、住建、质监、安监、环保、劳动监察、消防等多个部门的监管。目的监管机制还处于初步发展阶段, 存在不少缺陷和漏洞。缺乏对投资项目全过程、全方面的综合监管。存在各监管部门协调、职能划分不明确的问题, 出现多头监管责任权责不清的问题。监管权力行使分散、集中监管力量薄弱、监管成效不佳。建设单位项目管理人员精力分散应付多个部门重复性监管和临时检查, 项目管理效能不佳。对过程中出现的协调工作推进不足, 对多家施工单位的工序安排及协调方面存在不足, 对重点质量隐蔽、危大工程的监管不到位, 部分隐蔽工程完成质量存在缺陷, 过程中监管松散。设计变更、工程签证工作手续不能按照规范要求时限完成, 对部分过程中出现的重大设计变更未进行变更图审工作。项目建设过程中对项目资料管理不重视, 资料收集不及时, 导致项目结算时因证明文件、手续资料缺失, 影响项目结算、财务决算工作, 影响固定资产和项目效益评价等后续工作<sup>[3]</sup>。不能按照施工合同约定的资金支付周期办理项目资金拨付工作, 资金支付相对滞后, 影响项目整体施工进度, 不能按既定目标完工运营。

### 1.5 项目竣工后评价体系薄弱

通过项目后评价, 可以全面总结项目投资管理经验, 将其反馈到有关领导、管理部门、项目前期咨询评估等有关单位, 为同类政府投资项目提供经验参考, 从而促使项目更好发挥投资效益。项目后评价制度虽然早已提出, 但在我国发展迟缓, 政府投资项目后评价体系在项目建设基本程序中处于空白, 导致无法全面的总结工程建设的经验教训, 也不能及时处理项目在建设过程中出现的问题, 致使项目管理水平得不到提高, 对项目的监督作用得不到很好的发挥。部分项目在建设后期组织管理混乱, 交接工作仓促, 数据资料报送不完整等现象时有发生。针对政府投资项目存在的不足和现状问题, 认真分析查找问题形成的具体原因, 积极探索有效的解决途径。

## 2 高质量发展研究

### 2.1 坚持以人民为中心的发展理念

项目决策应坚持以人为本的发展理念, 坚持以人民为中心的发展理念, 项目立项决策要充分考虑地方经济、人民群众的满意度, 充分做好项目立项的听证会, 严格把习总书记对人民的殷切关怀的重要论述作为项目立项的首要条件,

把人民答不答应、人民满不满意作为推动地方经济发展、项目建设投资的重要判别因素。

## 2.2 坚持绿色、可持续发展理念

加快推动推进绿色建筑在更广范围、更深程度、更高水平上实现高质量发展，加快推进工程建设全过程绿色建造。积极推广装配式建筑市场规模和产业引导，不断加强政策支持力度，大力支持绿色建筑高质量发展样板，快速提升建筑碳减排水平。全面提升标准，鼓励推广超低能耗建筑，发展低碳建筑，大力支持绿色建筑发展。推进钢结构住宅和农房建设，鼓励全面推广应用预制构件。积极推广绿色建筑技术应用和示范引领，探索研究建立建筑行业低碳发展，做大做强绿色建筑规划设计、绿色建造、绿色运维管理、绿色建筑科技服务建筑产业网。存量基础设施的智能化、绿色化、工业化改造升级。

## 2.3 坚持科技引领、智能驱动发展理念

全面推广BIM等技术在新型建筑工业化全寿命期的一体化集成应用。全面推广工程总承包、全过程工程咨询、建筑师负责制等集约化组织管理模式。鼓励新建房屋建筑和市政基础设施工程推广绿色化、工业化、信息化、集约化和产业化新型建造方式。

## 2.4 坚持人才培养的发展理念

按照习总书记对年轻干部提出的七种能力，大力发展人才强国发展战略部，不断提高政府投资项目管理人员的政治意识、思想觉悟、研究能力、业务素质，全满培养高素质人才梯队，为投资项目高质量发展提供复合型人才。主要开展建筑工程识图、建筑信息模型（BIM）、装配式建筑构件制作与安装试点项目，为BIN技术和预制装配式在建筑业广泛应用提供人才培养基础，高等院校在专业设置方面进行合理优化，优化师资配置与人才培养方案，在教材和课程建设方面，打造BIM技术及预制装配式创新教材与在线课程，为建筑业创新人才培养提供保障<sup>[4]</sup>。

目前政府投资项目是我国当前经济发展的重要构成要素，对于促进地区经济、社会、资源的可持续发展具有十分重要的作用，我国政府投资的项目对于国计民生的影响程度较大，是维护国家安全和社会稳定的重要途径。我国政府投资项目管理的改革，在发展的过程中还会遇到较多的问题，通过对政府投资项目存在问题的研究与分析，可以认识到，这些问题是由许多综合因素产生的，解决这些问题有一定的难度，需要实践、探索、逐步完善的过程，它既依赖于我们主观上的认识和努力程度，也依赖于客观环境的配套完善。通过本文的分析，能得到有关部门和政府投资项目管理机构的高度重视，需要不断总结问题、寻找解决问题的有效途径，不断提高项目投资效能，实现我国政府投资项目高质量发展迈向更高的阶段。

### 参考文献：

- [1]程贺，薛骋聘.从现实效果反观建设工程项目决策期效益评价[J].太原城市职业技术学院学报，2019（11）.
- [2]文开.浅析BIM技术在建筑建设智能化工程中的应用[J].建材与装饰，2020（4）.
- [3]王鑫.装配式混凝土结构在建筑工程中的应用与实践[R].北京：广联达科技股份有限公司线上装配式师资培训，2020.3.20.
- [4]王凯，梁建楠.供给侧结构性改革下建筑工业化技术创新发展及实现路径[J].西安建筑科技大学学报（社会科学版），2019.38（5）.