

政府投资项目建设管理的问题及对策

黄勇

湖北省黄石市排水管理处

DOI:10.12238/ej.v7i8.1809

[摘要] 以笔者所在的黄石市为例,近年来,黄石市经济发展取得了显著成就,开拓了资源型城市转型发展的新境界。进入新时代,黄石转型发展处在了跃过低谷、加速转型的新方位,处在了赶超发展、振兴崛起的新起点。因此,应在深度分析现阶段政府投资项目管理问题的基础上,充分兼顾各方面因素,去落实对投资项目的管理优化路径、改进措施的探究,以此为管好用好建设资金、增强政府投资效益、实现区域发展、惠及民生的建设初衷实现而奠定基础。

[关键词] 政府; 投资; 建设管理

中图分类号: F832.48 文献标识码: A

Problems and countermeasures of construction management of government-invested projects

Yong Huang

Huangshi Drainage Management Office

[Abstract] Taking the author's city of Huangshi as an example, in recent years, the economic development of Huangshi city has made remarkable achievements, and opened up a new realm of transformation and development of resource-based cities. Entering the new era, the transformation and development of Huangshi is in a new position of leaping over the trough, accelerating the transformation, and a new starting point of catching up with the development and revitalizing the rise. Therefore, on the basis of in-depth analysis of the management problems of government investment projects at the present stage, we should fully take into account various factors to implement the exploration of the management optimization path and improvement measures of investment projects, so as to lay the foundation for the good use of construction funds, enhance the efficiency of government investment, achieve regional development, and benefit the people's livelihood.

[Key words] government; To invest; Construction management

引言

进入新时代,黄石转型发展处在了跃过低谷、加速转型的新方位,处在了赶超发展、振兴崛起的新起点。并且黄石市面对新时代、新方位、新起点,开启复兴黄石新征程,是全市广大干部群众共同愿景,是全面建设社会主义现代化强市的目标追求和历史使命。因此,应在深度分析现阶段政府投资项目管理问题的基础上,充分兼顾各方面因素,去落实对投资项目的管理优化路径、改进措施的探究。

1 正确理解政府投资项目的要义

政府投资项目之实质与内涵的精准把握,需从以下几个方面切入:

凸显政府的主导性功能。在项目运作、实施、推进等过程中,政府发挥着决定性作用,且是明确项目发展导向的核心。尤其是随着改革的深度推进,在项目投资领域,政府不再直接投入

资金,或者仅仅是投入较少的资金,同时很多时候会以建设方的身份出现。但是,项目的所有权、经营管理权等依然归属于政府。这不仅更利于建设资金的吸收,而且使政府投资项目的建设主体、投资主体得以独立。受这一改变的影响,政府在项目建设中的主体性地位更加显著,主导性作用也进一步加强。

确保满足公共需求这一终极目标的达成。基于政府的公共管理职能影响,使得政府只有在充分兼顾公众客观需要的基础上,去提供相应的服务,方可更利于每位社会成员个人福利最大化,这也是提高社会整体福利的坚实保证。

建设方式上以国有资产投资或融资两种途径推进。在中国市场经济机制、体制等更加完善的大背景下,单纯依靠政府财政性资金去开展基础性建设,势必难以满足社会发展的客观需要。因此,多地政府均在多次尝试的过程中,采用融资方式去解决项目资金方面的难题。而当下比较流行的BOT、PPP、EPC等融资建

设模式,则是广受推崇的主要途径。尤其是PPP模式,近几年在各地大力推行。这一通过政府和社会资本合作的建设资金保障形式,在公共基础设施建设中的运用更为普遍。不过,PPP模式在运作过程中也遇到了一些现实问题,如何界定公共领域,如何防范纯“信用卡”式操作,如何结合融资手段进行体制机制变革,我们在行政、财政、投融资体制方面的科学体系还没有完善地建立起来。

以公务公产和公共设施为建设的核心内容。其主要涵盖公共设施项目,对这些设施,政府始终拥有所有权,但并非全程参与管理与运营。其中,委托或授权具备一定条件的机构代为管理、运营,而承担政府宏观管理、直接监督等,则运用最为广泛。

2 政府投资项目管理中存在的问题

前期工作不尽人意。目前在政府投资项目中存在重项目数量、轻前期工作现象。一是决策机制不完善。项目决策需要把握投资机会的准确性、建设方案比选的全面性、项目实施的可行性和经济效益的合理性。现实中,相当部分项目决策科学化和民主化不足,项目决策有时由各级领导研究作出,随意性较大,有时快到招标阶段,又因其他领导的不同意见而紧急叫停,唯领导意见而不是专家意见左右着项目的实施。二是项目储备工作薄弱。许多地方开展了政府投资项目专项规划编制,同时建立了政府投资项目储备库。然而,受准备时间有限、实施精度不高等因素影响,以致多数尝试也仅仅停留于大概轮廓上,并未真正落到实处,而且缺少项目规模、建设内容、基本投资估算等保障。

建设程序不甚规范。在项目建设管理中,抓好课题调研、开展论证决策、进行前期报批、有效组织实施、精准竣工验收等基本程序,既是必须坚持的重点,更是规范建设程序、提升管理实效的关键。但是,现实中时有跨越或颠倒某个程序的情况发生。表现突出的有不具备开工条件的强行开工,有时施工图都没有出来就抢先招标等。

项目控制力度不够。质量、进度、成本是项目管理的金三角,是项目管理的基本目标。但现实中“三控制”都不同程度地存在一些问题。首先,超概算成了投资控制的顽症。目前最为普遍的问题是,一个项目从投资决策到竣工投运,均需经历一个十分漫长的建设周期,而且很多影响因素变化较大,导致项目监管困难重重。比如,有的设计单位责任心不强或凭经验设计,存在很多漏项,导致施工阶段需要补充设计而超概算。有的设计单位为了赶任务、赶进度很少去做现场调查,取而代之的是对设计的匆忙应付。这又导致初步设计深度不够,且与施工图纸、规划等出入很大,进而引发设计变更,这又需依靠增加投资去解决。也有一些政府项目立项批文后,对建设计划的执行不够严格,甚至随意扩大投资规模,最终导致超概算。如黄石市城市综合馆项目,设计院在考虑钢结构设计时,原先对80米跨度的超大钢结构分析研究不够,后来不得已更改设计,增加钢板厚度,导致钢结构投资增加上千万元。

其次,工期控制难成了项目管理的常态。现实中往往有施工

组织不合理或遇到变更、协调困难等问题,另外也有项目开工但图纸还没有完全出来的情况,工期延误就成了大概率事件。

其三,质量意识不强。施工单位往往将大量精力用在了赶进度上,创优意识、精品意识不强,质量控制措施不力,存在诸如质量控制体系不甚健全,施工队伍素质不高,事前、事中和事后“三阶段”控制不到位等问题,而盲目赶工期也会造成质量隐患。

建设制度执行不力。如监理制贯彻不到位。项目建设过程中,往往重施工、轻监理,监理单位也良莠不齐。有的监理人员(尤其是总监)到岗率不高,个别项目隐蔽工程未按规定旁站;有的监理人员专业知识不强,甚至不能胜任本职工作;有的监理责任心不强,默认施工单位随意变更设计;相当部分监理人员协调各方能力较弱。也有些业主及施工单位对监理单位职责没有正确的认识,使监理工作正常开展受到困扰。

合同执行也存在不严格的问题。一是合同主体与事实不符。现阶段,很多建设企业受资质的影响,普遍通过挂靠的方式参与竞标,而在中标后,因施工企业本身技术力量不足,且管理人员业务素质不强、施工装备与实际需要背离甚远,便使工程质量大打折扣,甚至会埋下诸多隐患。二是合同款项结算不严格。如个别项目经招投标后,在合同中未约定变更项目的结算方式,后期的“操作”空间很大,即使是一些包干工程,也存在包干范围界定不明确、调整条件保障不到位、调整方式随意性很大等弊端,这又给工程结算带来了诸多困难。

项目后期评价缺失。项目后评价对该项目决策、立项、实施、运行等具有极为重要的参考价值与意义。但是,因评价机制体制不够完善,加之相关保障不够充分,便导致后期评价问题居多。如黄石市利用日本协力基金贷款实施的城市排渍项目,在竣工验收投入运行后,日方曾先后两次组织了专业评估组来黄石对此项目的运营功能、质量信息、安全可靠、维护保障、居民反馈、社会效果等多方面情况进行后评估。目前国内普遍未能实行项目后评估制度,项目建成竣工验收后便万事大吉,项目是否实现了建设的初衷,已没有人关注了,更谈不上将后评价结果作为以后项目建设的借鉴。

3 做好政府投资项目建设管理工作的几点想法

3.1 建立科学完善的前期工作体系

完善决策机制。应在坚持决策方法科学,决策依据充分,数据资料可靠等原则的基础上,去完善前期工作体系与保障机制。尤其在重大政府投资项目建设中,必须严格落实公示制度和听证制度,以借助制度的监管作用发挥,去保障前提工作体系与机制更加完善。此外,应依托中介机构评估咨询、专家评审等途径,在广泛征求社会各界意见、建议的同时,使投资决策更加透明。

开展项目储备和深化前期。除对现有项目储备库进行科学评估和优化外,要及时推进开展重大项目前期工作。每年及早确定年度重大项目前期工作计划,且对各环节、各层面的具体情况开展深入剖析,为项目储备、前期规划提供重要参考。

此外,对基本建设程序的精准落实,也是做好前期工作的关键所在。

3.2 建立规范高效的运行管理体系

创新项目管理模式。积极推行项目代建制度,实现代理建设与专业化集中管理相结合,目前多地在这方面已有相当的实践,要及时总结交流经验,更好地提升项目管理水平。

规范招标投标行为。对于严重影响管理规范性的层层转包、违法分包等行为,应严查、严管、严抓,以尽可能杜绝招标中存在的弄虚作假、规避招标等。同时,对于施工企业人员到位情况,应加强督查,以规避检查中诸多疏漏的发生。

加强投资控制。从完善基础性工作入手,确保政府投资项目全过程投资控制意识的形成。同时,从项目概算审查、管理、设计变更管理等处着力,落实动态控制与管理,以保障投资控制实效。此外,应推行限额设计,以所批准的设计任务书、投资估算等为参考,在项目规模、功能、质量、实施进度等不受影响的前提下,细化设计、深层分析、科学研判,使工程造价得以严格控制在限额之内。

强化合同管理。对于项目的合同条款,应严格按照规定拟定,使合同内容更加完备、逻辑更为周密、含义更加清晰,以确保责、权、利等关系更为平等。同时,应围绕质量、工期、投资三项目标对合同进行精准管理。

3.3 建立优质公正的市场参与体系

规范中介服务。要推行中介机构遴选办法,建立中介机构及其从业人员业务信用档案,开展信用等级评价。

探索实施项目后期评价。积极引进和培育工程咨询评估机构,探索开展项目后期咨询评估工作,应委托咨询机构对项目完成后的情况进行独立评估。

3.4 建立严密防范的监督管理体系

建立政府投资项目责任追究制度。要完善政府投资项目制衡机制,以所确立的相关政府投资责任追究制度为参考,就项目建设中参与各方的责任予以明确。而对于一些不遵守法律法规、政策规定的单位、企业、个人等,应依法追究行政和法律责任。

建立部门监督机制。投资主管部门应切实发挥监管作用,且利用职能优势,就项目立项审批、初步设计概算审查等方面落实监管。而财政部门则应从建设资金拨付、使用和财务管理等领域落实监管。此外,审计、建设、规划、国土、环保、水利和监察等部门,也需根据自身职权范围,最大限度发挥监管智能。

建立社会监督机制。应在充分发挥群众、社会、舆论等监督作用的基础上,结合相关监督制度,倡导社会各界、新闻媒体等,就政府投资项目的决策和实施情况与效果进行监督。

4 结语

在全面建设社会主义现代化强市的道路上,黄石市任重道远,需要各部门配合起来,行动起来,为了共同的目标奋斗。因此,需要在深度分析现阶段政府投资项目管理问题的基础上,充分兼顾各方面因素,去落实对投资项目的管理优化路径、改进措施的探究,旨在促进黄石市的健康发展。

[参考文献]

- [1]舒萍.政府投资项目管理中的常见问题与对策[J].投资与合作,2023,(10):196-198.
- [2]杜思吟.地方政府投资项目管理问题及对策研究[J].中国储运,2023,(05):186-187.