

# 试论县级政府投资建设项目管理

万省

岳池县园林化管理处

**摘要：**随着我国经济社会快速发展，各县级政府投资建设项目日益增多，但县级区域专业技术人员储备不足，加之多为紧急工程，时间紧，任务重，急赶工期普遍存在，前期准备工作普遍不足，项目管理问题也逐渐凸显。为了圆满完成项目建设，保障群众的切身利益，提升人民群众幸福感、获得感，加强工程项目建设管理势在必行。本文针对项目管理存在问题入手，提出解决问题的应对措施建议，旨在为促进项目管理水平提升和业内理论研究提供参考。

**关键词：**政府投资；项目管理；存在问题；应对措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.13.081

县级政府投资项目，因其地域性、地方财政资金压力等多方因素，项目管理具有地方特殊性，本文将对我管理的两个具有典型地方特色项目进行比较分析，浅谈我对该地政府投资项目管理的理解。

**A项目概况：**某快速公路市政段项目，BT项目，业主方为县交通运输局下属鸿达开发公司，全长4.022km，投资8400余万元，双向8车道，工期330天，项目主要涉及道路工程、桥梁工程、交通工程、绿化工程、亮化工程、给排水工程、雨污管网工程等分项工程。2014年10月开工，2015年8月完成竣工验收，2018年完成绿化工程项目移交。

**B项目概况：**某山体公园提质项目，业主方为县住房和城乡建设局，具体负责项目管理的是住建局下属园林所，投资660余万元，工期3个月，项目主要涉及房建工程、装饰装修工程、道路工程、绿化工程、亮化工程、电力监控等分项工程。2022年9月开工建设，2023年1月主体工程完工，并向群众开放。至本文发稿前，尚未完成项目变更程序、竣工验收及结算。

## 一、存在问题

### （一）前期工作不充分、甚至差错频出

县级政府或者主管部门往往为完成政绩目标（领导交办）任务，急于开工建设，极大缩短了项目前期工作，尤其是施工图设计时间，勘察设计公司实地勘察不细致，现场勘察粗糙，未结合实际情况统一套图<sup>[1]</sup>。设计成果未邀请相关专家深入实地进行细致研究论证，未充分征求相关部门及群众意见，致使项目存在设计深度不够、细节设计缺失、预算清单漏项等现象，加之地方政府专业技术力量薄弱，施工图及预算清单审查未能发现问题<sup>[2]</sup>。项目在具体实施过程中，产生大量变更，给项目管理过程控制、造价管控和竣工结算带来了难度及风险。

比如A项目，该市政道路建设时位于城郊结合部，

前期现场勘察疏忽大意、设计资料不完整不齐全，设计时未充分对接城市规划等相关部门，专家论证流于形式，在实施建设过程中，发现该区域内规划有一条景观河，需变更增加建设一座中桥，用于下穿景观河道，项目投资骤然增加。

又比如B项目，作为山体公园提质，景观项目，对群众开放观赏游玩，完善的细节设计尤为重要，设计单位简单套用其他公园项目图纸，致使项目实施过程中出现大量为完善细节的“小”变更，项目平台铺装（大小平台50余处，8000余平方米青石板铺装）、梯步改造（近万步、800余平方米梯步花岗石铺贴）等均未设计包边，外边缘直接裸露，极不美观，达不到公园提质效果。

### （二）项目管理过程不规范

虽然各地政府均出台了政府投资管理、工程变更等相关管理办法，但在项目具体实施过程中，因领导多、主观决策随意性强等因素，大多项目不能严格执行相关管理办法<sup>[3]</sup>，仅注重按领导意图，加快施工进度，致使业主代表在项目管理中指令力度减弱，相关程序无法履行，给项目管理带来难度，并造成许多遗留问题难以解决，投资超预算风险大大增加，且难以处理，领导指示一般没得书面材料，相关部门根据相关管理办法没人愿意签认并承担责任，施工单位又是实实在在有付出有投入，结算审核部门既看签证又要复核管理办法，导致类似问题长期拖起难以解决。

比如A项目，因领导个人喜好或者为迎合上级，追求高大上，将原设计造价低的普通高杆灯变更为造价较高的玉兰灯；将人行道原设计的普通透水砖变更为花岗石；将原设计6米宽绿化带增加至12米宽，绿化苗木不仅数量增加，品质、规格均有提升，造成造价大幅提升，增加投资，但变更程序、确认手续举步维艰，也给捉襟见肘的地方财政雪上加霜。

又比如B项目，因领导主观意志，出现大量工程变更，主要体现在将一挡土墙普通花岗石立面变更体现历史记忆的文化墙；将平台原设计有压印混凝土、花岗石铺装、青石板铺装全部统一变更为青石板铺装；将园路原设计的透水混凝土变更为青石板铺装；山顶增设2处射灯等，致使项目变更金额达600余万元（尚未完成变更程序，具体变更金额尚未经政府财政评审），该项目施工单位中标金额为660余万元，按当地工程变更管理办法，工程变更金额超过10%或者2000万元，需经县政府常务会和县委常委会审议，程序十分复杂。业主代表要求施工方按文件要求履行变更程序后实施，及时做好过程资料签证，但因地方政府（部门）领导为追求政

绩，盲目督促施工方加快工程进度，给施工方释放不良信号，施工方对业主代表下达的指令不予理睬，以领导重视、工期紧、任务重为由，擅自实施变更工程项目，并未完成施工过程中相关签证，尤其是隐蔽工程。项目至今未完成变更等相关手续，无法实施竣工验收。

### （三）专业技术力量缺乏

为推动地方政府大型投资项目建设，往往成立某某工程项目指挥部，指挥长由地方政府分管领导挂帅，指挥部成员从当地各行政单位抽调，该指挥部为临时组织机构，完成项目建设目标后解散，虽抽调人员为相关专业技术人员，但大多在原单位以从事行政工作为主，未参与项目建设管理，缺少工程实际管理经验，未参加专业技术培训、及时更新专业技术知识，加之城市市政工程项目涉及道路、绿化、机电、给排水、电力、雨污水管网等多专业，既要求专业技术能力强，又要求协调配合，临时组建的指挥部，各方面都存在短板，难以形成合力，项目管理水平低下。

如A项目，因项目投资大，涉及征地拆迁，组建了工程建设指挥部，负责项目的整体推进，但指挥部仅负责协调地方关系，项目建设管理由交通运输局选派的2名专业技术人员负责（1名工程师及1名刚毕业大学生）。项目涉及道路、桥涵、绿化、亮化、管网等多个专业，远远超出了2名项目管理人员专业、能力及精力范围，其管理难度增大，工作量增大，同时要面临领导给予的工期压力。

又如B项目，山体公园提质涉及建筑工程、景观工程2个大项，新建卫生间建筑与装饰工程、新建卫生间安装工程、杨森公馆改造工程、改造厕所工程、园林绿化工程、拆除工程、安装工程7个小项，涉及建筑、道路、给排水、景观照明、防雷、绿化苗木、奇石、小景、视频监控、文宣等专业。因是公园项目，投资金额不大，县住房城乡建设局作为业主，并未太大重视，加上局人数不足，将项目管理交由下属单位园林绿化部门，地方政府本就专业技术人员匮乏，一下属园林绿化事业单位更是无法抽出多余专业技术人员管理项目建设，业主代表既要管理项目建设，又要完成日常工作。上级主管部门及政府领导一味追求进度，不考虑投入专业技术力量薄弱，又不给予充分的支持，致使项目出现大量遗留问题。

### （四）监理履职不到位

监理人员配备不足、能力不强、责任意识淡薄，对业主下达指令只形式上进行传达，只求躲在业主与施工方“夹缝”中生存，左右逢源，未切实履行监督管理职责。对工程质量监管、工程量认定不严，未认真查看施工设计图，不能及时发现施工中存在问题；未严格履行旁站监理或站而不监；有的现场监理人员专业技术技能缺乏，未能正确指导工程建设投资、进度和质量安全；部分监理人员素质参差不齐，只会用技术方法进行质量检查，不会用经济方法和合同方法进行全方位全过程控

制；对施工方报的工程量，不经仔细核对随意签字认可。

如A项目，涉及的项目多而细，项目投资及变更金额较大，监理单位对施工方上报计量资料未严格按照业主要求把关，不经认真比对核实，随意签字认可，将审核把关全部交给业主方，增加了业主方计量支付工作量及施工方报请支付次数。因监理责任心不强，不认真把关，其中因桥涵等隐蔽工程签证工程量计算及汇总，出现多次、多处错误，被退回多次。

又如B项目，现场监理人员流动性大，自项目开工到完工，工期3个月更换4个现场监理员，项目监管缺乏连续性，因人员更换频繁，难免出现监管空档，资料缺失，对项目质量监管、工程计量产生重大隐患。致使项目完工后，相关计量签证、变更资料不齐，无法完成竣工验收。其中2名为刚毕业学生，专业技能与工作经验欠缺，虽在施工现场，但监管效果甚微。多次业主代表在现场巡查过程中发现施工方正实施的内容与施工图不一致，现场监理人员却未发现，未能发挥政府招标监理单位通过其专业技术和管理知识，为工程建设提供全方位的支持和服务的作用。

### （五）项目移交不及时

项目竣（完）工验收后，可能由于种种原因，资产移交手续未能在规定时间内办理，接养单位未能将已投入使用的项目转入资产进行管养，期间内存在项目管养空窗期，造成不必要的资金浪费。同时一些项目，尤其是县属国有企业实施的项目，国企领导多为地方政府（部门）原领导，通过自身关系，要求接养单位按现状进行接管，给接养单位带来管理难度。

B项目，项目2023年1月完工，开园投入使用1年多，因遗留问题无法竣工验收，无法移交公园管理部门，缺乏有效的管理，部分设施、设备出现了损坏，施工方维修不及时或暂不予维修（等竣工验收前统一维修），给公园形象造成极大的影响，违背了公园提质的初衷。

A项目，2015年8月竣工，其中绿化工程2018年5月才移交相关部门管养，超过质保期近2年时间，质保期后期间绿化因养护不及时，大量苗木死亡，景观效果受到严重影响。尤其是县属国有企业实施的绿化工程，不按程序及时移交至接养单位，也不进行养护，后期补栽苗木，浪费大量国有资金。

以上是以2个具体项目为案例，浅析某地方政府大部分政府投资项目存在共性问题，给项目管理带来了极大困难，现场业主代表在项目实际管理中非常的被动，不利用项目目标的实现。

## 二、相关措施

### （一）做好项目前期工作

从项目可行性研究、前期规划、立项、勘察设计开始，尤其是初步设计阶段和施工图设计阶段，应给予勘察设计单位充足的时间，对设计成果组织相关方面的专

家实地查勘,进行反复论证、研究,广泛征求相关单位及群众意见,优选出最佳设计方案;实时开展专家库技术人员线上线下培训,对专业技术人员及时进行知识更新,增强施工设计图、预算清单评审专家团队技术实力,减少出现设计缺陷及缺项漏项的情况;切实做好施工图纸会审及施工图技术交底,梳理施工阶段可能会出现的各方面问题,并制定相应的解决方案<sup>[4]</sup>;严格遵循立项内容、规模等,对不可避免的工程变更,签证单须由建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位与监理单位五方核对并签字盖章确认,必须依法依规地履行变更审批程序,遵循“估算控制概算、概算控制预算、预算控制决算”的原则,严格控制投资成本。

### (二) 严格规范项目管理

严格按图施工,一经评审通过的施工设计图,杜绝长官意志决策,随意调整工程建设内容,保持施工设计图的权威性、严谨性;加强法律法规的学习,用法律法规来引导、规范、保障和约束政府投资行为,减少政府领导随意插手项目管理,促进政府投资项目管理法制度化、规范化;加强工程变更监督管理,防止随意设计变更,按照工程变更管理办法,严格履行变更审批程序,变更项目严格执行“先批后建”,杜绝“未批先建”、“边批边建”,让项目投资处于不可控状态,存在较大风险;加强项目建设过程管理,尤其是隐蔽工程,要深入工地,现场查看,认真核对施工设计图、工程现场情况,及时完成现场验收及规范签证,避免事后回忆后补,留下遗留问题。加大政府投资审计力度,不断扩大审计范围、优化审计方式、改进审计手段、注重过程跟踪审计,全面加强政府投资建设项目审计监督,在审计中,注意检查和揭露项目建设过程中各环节发生的违规违纪问题,确保投资审计不留死角、没有遗漏,倒逼项目管理规范化、制度化。

### (三) 充实专业技术力量

加大引进专业技术人才力度,创新编制管理机制,专编专用、空编尽用、散编聚用、岗编分离,引进急需紧缺高层次人才,有效避免事业单位满编出现“人才卡脖”等情况;支持因引进专业人才满编的部门满编运行;实行“岗编适度分离”管理模式,促进优质专业技术人员力量进一步向基层下沉。加强技术人员继续教育培训,持续推进“走出去”、“请进来”,不断丰富专业技术人员理论知识,借鉴学习先进的项目管理实践经验,与时俱进,做到理论知识不断档,管理经验不落伍。

### (四) 加强项目监督管理

项目监理作为业主委托,是独立于业主和承包人之外的第三方,管理好监理单位,充分发挥其专业技术及管理知识,有利于项目管理,实现项目建设目标。一是促进监理市场规范,按规定实施公开招投标,选择符合资质条件信誉良好的监理单位,对转包、挂靠的单位,要严格查实处理;建立项目总监、专业监理工程师、监

理员岗位责任制、考核制与奖惩制,严格考核,杜绝监理工作中敷衍了事、弄虚作假;严格资质管理,对有违规行为的企业,要严肃查处,情节严重的,要依法吊销资质证书<sup>[5]</sup>。二是明确业主和监理人员职责,杜绝业主绕开监理单位直接指挥承包人或工程建设,根据业主委托,由监理工程师下达指令,实施工程建设的监督与管理,在充分的制度保证前提下,要信任监理,给予支持。三是用制度和合同管理监理,业主与监理是合约关系,对监理的管理要制度化、规范化,尽量避免临时性的随意管理,在工作中设置监督点,监督监理工作,避免其滥用职权。

### (五) 及时规范项目移交

加强项目规范移交宣传力度,提升相关部门业务人员项目规范移交的知晓率及熟知移交时限、程序,尤其是承担工程项目建设任务的单位(部门)。对于政府投资项目,尤其是县属国有企业实施的建设项目,在达到项目移交条件时,各部门应积极协调配合,应及时办理移交手续,尽快完成项目接养移交,以保障项目养护的连续性,避免移交不及时,因“脱养”致使设施设备损坏、苗木死亡等现象,既造成国有资金浪费,又增加接养单位后期管理难度。

### 三、结束语

综上所述,随着社会经济的发展,人民群众生活水平的不断提高,各地方县级以上政府市政基础设施建设需求越来越大,政府投资项目越来越多,科学、高效的项目管理的重要性不言而喻。要想科学管理好项目,必须扎实做好项目前期工作;加大专业技术人员储备力度,打破地方政府领导主观意志,将项目管理放权给专业技术人员,用专业技术知识,法制化、制度化、规范化管理项目建设;加强专业技术人员继续教育培训,增强政府专业技术团队整体素质;合理运用好监理单位,管理好监理单位,为业主实现项目建设目标;及时办理项目移交,保障项目建养连续性,持续发挥项目运营价值。

### 参考文献

- [1]姚洁.政府投资项目投资控制存在的问题与对策[J].西部论坛,2020(02).
- [2]欧阳天.浅析政府投资建设项目管理工作的思考[J].城镇建设,2019(07):175.
- [3]攀志军.县级政府投资项目存在的问题及改进建议[J].现代审计与经济,2019(06):42-45.
- [4]杨秀丽.浅谈工程建设过程中项目前期工作的重要性[J].技术探讨,2014(11).
- [5]张玉红.政府投资建设项目管理中存在的问题及建议[J].理财,2017(05):39-41.

作者简介:万省,男,1984年9月出生,四川广安人,2007年7月毕业于河北工业大学土木工程专业,本科学历,工学学士,工程师。研究方向为建设工程项目监督管理。