

综合管理:政府投资基本建设项目的管理 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/469/2021_2022__E7_BB_BC_E5_90_88_E7_AE_A1_E7_c67_469941.htm

在我国经济发展中，基本建设为国民经济和社会发展提供了物质和技术保证，尤其是政府投资的基本建设项目对加速建立强大的社会主义物质基础，发展科学文化教育事业，提高最广大人民群众的物质文化生活水平，促进国民经济持续、稳定、健康地发展，一直起着十分重要的作用。本文试就政府投资的基本建设项目管理的现状及其对策作一些粗浅的研究和探讨。

一、现状及问题

随着社会主义市场经济体制的逐步深入和完善，公共财政框架与模式的提出，政府投资基本建设的方向主要是满足公共需要。尤其是1998年以来，为刺激消费，扩大内需，国家实施积极的财政政策，以增大投资来拉动经济发展，加上西部大开发等政策的出台，更为基本建设提供了广阔的发展空间。目前，各级政府部门正抓住机遇，调整思路，大力发展经济和促进各项事业的建设。政府投资的基本建设也按照“公共财政”和市场经济的要求，逐步退出竞争性领域，建设项目的监管力度也大大地增强，基本建设程序进一步完善。但是，政府投资的基本建设项目目前仍存在着以下几方面的问题：

1. 投融资体制改革进程缓慢。改革开放以来，我国在基本建设投资管理上引入市场机制，从宏观管理到微观运行都进行了一系列的改革，初步形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、建筑市场有序化的格局。但是，仍然存在投资方向不准确，投资结构不合理，投资效益不高的问题。这主要是投资的风险约束机制没有建立

，宏观调控体系不顺，投资的市场体系不健全，法规建设跟不上所致。国家提出的“全面推行项目法人责任制”、“项目资本金制度”、“重大项目稽查特派员制度”等等也进程缓慢，作为投融资体制改革重点之一的“非公有制经济”准入基本建设市场的制度保障不力。

2. 项目决策审批不尽科学。根据经济体制改革和国民经济发展的要求，国家已对项目审批采取了下放权限、减少环节等措施，但未能从根本上改变行政性审批的模式。下放到地方的权限，由于局部利益和缺乏综合平衡，重复建设较多，往往又形成新的结构性失衡。实际工作中，项目单位或是急功近利，或是疲于应付，前期准备不充分；政府的项目库建设亟待充实和进一步加强；尤其是基本建设、城市建设与开发、技术更新与改造还存在着多头审批的现象，也势必造成项目决策和审批的不尽科学。

3. 政府投资预算机制有待完善。由于我国投融资体制的决策多层次、资金多渠道，政府投资实际只占到基本建设投资的一部分，而且政府投资资金中也还划分为预算内资金、预算外资金、基金等等，导致政府投资的宏观调控地位下降，预算管理机制不协调。加之长期以来，我国的管理现状是有预算分配权的部门为数不少，致使管项目的不一定管资金，管资金的不一定管项目的现象存在。随着国家预算体制改革的全面推行，进一步完善政府投资的预算机制已成为当务之急。

4. 项目业主运作不规范。一是项目管理的组织方式有待商榷。是选择基建部门责任制，或是指挥部、管委会模式，还是实行项目法人责任制，或是工程总承包责任制，需进一步明确。二是人员素质有待提高。基本建设是专门的科学，有专门的工程知识，有专门的财务会计制度，有很高

的管理要求，这些都需要项目管理人员有较强的综合素质。

三是基本建设程序现欠缺，擅自变更设计方案、扩大建设规模、资金管理无序的现象屡有发生。

5. 有形建筑市场运作欠佳。90年代以来，国家及地方先后出台“建筑法”、“建设工程管理条例”、“招、投标管理办法”等一系列法律、法规，并建立了建设工程交易市场，对发展和提高建设工程管理水平，改善投资运作环境，起到了很重要的作用。但存在的问题也不容忽视：一是条块分割严重，地区封锁、行政干预、行业垄断未根本消除，制约着有效资源在部门、地区、企业间的优化配置。二是报建程序繁杂，尽管建筑有形市场已建立，但发布、程序、手续还不完善，涵盖范围还不广，如环保、消防等仍无法进入其中。三是资质结构和市场准入不合理。目前全国共有建筑企业90900家，从业人员3327万人，等级以上的建筑企业45634家，“高、精、尖”且能总承包的企业却很少，企业结构不合理，呈圆桶形，平均规模偏大，离“金字塔”式的规模结构差距较大。

6. 质量管理现状堪忧。一是质量、进度、投资三者关系不顺，资金不到位现象严重。二是建筑企业制度不完善，人员素质偏低。三是社会监理还不能发挥其应有的作用。四是政府质量执法条块分割，技术规范标准缺乏重点和力度。

7. 竣工验收的组织及竣工决算审查无有力保障。一是组织单位不明，2000年颁布的《建设工程质量管理条例》规定，建筑工程应由建设单位组织验收，但许多政府投资的项目仍由行政主管部门组织验收。二是验收范围应包括质量、环保、消防、卫生、档案、及通水、通电、通邮、通路等一系列内容，但人们往往认为竣工验收只是质量验收，以质量验收证书代替了竣工验收

报告。三是验收的层次阶段不规范。政府投资的项目往往需要指定分包商，但其工作内容完成后向业主、监理或总包报验时，往往不能如期进行。四是竣工决算审查不力。验收完毕后，迟迟不送审决算，或不知是送给财政、还是审计、还是建行或是其他社会中介机构。二、对策的研究及分析随着“入世”的临近和政府投资体制改革的不断深化，我国传统的建筑业经营方式必然会有所改变，基本建设领域的国际化、规范化速度将加快。这样，借鉴西方发达国家的先进做法，学习它们比较健全、稳定的项目决策审批办法、工程设计审核制度以及招标采购制度等等管理经验，并结合我国的具体实际，做好政府投资的基本建设项目管理工作迫在眉睫。

1. 深化投融资体制改革。首先要强化投资责任机制和投资激励机制，大力推行项目法人责任制，建立严格的投资决策责任制和投资风险机制，谁决策、谁负责、谁受益，出问题的，一定要追究其行政、经济和法律责任。其次要合理划分政府和社会的投资范围，凡是市场能够有效调节且不会导致长期资源配置失误的领域，应由企业来投资；政府应进入公益性、基础性、保障性等市场调节“失灵”以及企业不愿或难以进入的领域。最后是对不同的投资类型实行不同的管理方式，竞争性投资推向市场；基础性投资政府积极支持，重点是帮助其拓宽投融资渠道；公益性投资由政府提供保障，同时也应鼓励个人捐赠、社会集资和企业投资兴办。

2. 建立科学的项目决策审批制度。西方国家通常把项目投资决策审批分为国有投资项目决策和企业投资项目决策两种。国有投资的重大项目，由政府主管部门根据国家制定的各行业的五年发展计划或专项专业开发的法律提出具体建设项目，并提

交议会、内阁设置的由社会各界有名望、有权威的人士组成的各类专业审议会审定；一般项目则由地方政府或国有企业提出，由政府主管部门审查决策，决策以后再交项目法人具体组织项目的设计、征地、招标施工、投产运营、生产管理、债务偿还和滚动发展。资金筹措由项目法人提出，应由政府安排的投资由政府主管部门统一安排。而企业投资项目决策主要由企业内部提出、评估并交董事会研究决定。我们应该学习和借鉴西方发达国家的先进经验，按照国家第十个五年规划，加快建立国家或地方政府的投资项目储备库，执行严格的可行注审批制度，审批合格的储备项目上升为年度执行项目，列入预算，报全国或地方人大批准。并逐步取消非国家性投资项目的审批，实行报备制度，把决策审批的重心转移到政府投资的项目上来。

3. 进一步完善政府投资的预算管理机制。要按照《预算法》的要求，着眼于满足社会公共需要、立足于非营利性、收支行为规范化这三个特征，进一步完善政府投资的预算管理，强化预算约束力，建立完整统一的公共支出预算。必须消除“越位”与“缺位”，改进现有基本建设投资管理模式，建立以资金引导项目确立投向的新型管理模式，增强财政对政府投资的决策权和主动权。财政必须要加强政府投资项目的前期论证，参与中长期投资计划的制定和工程招投标管理，要对政府投资的基本建设项目实行全过程的财政财务管理和监督，以保证财政基本建设预算管理制度、工程概、预、决（结）算审查制度、效益分析与反馈制度的贯彻与落实。

100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com