

政府投资工程集中建设管理模式的探索研究

郭艳

镇江市丹徒区恒润工程配套有限公司 江苏镇江 212100

DOI: 10.32629/ems.v8i7.21143

[摘 要] 政府传统投资工程自建自管模式的运行机制存在诸多权责不明、专业力量薄弱、投资失控和腐败风险等问题，无法满足新型基础设施建设高质量发展要求。本文详细分析集中建设管理模式核心理念及运行特点，比较分析自建自管模式与集中建设模式之间的实施差异，并进一步阐述现阶段推进该种管理模式中存在的问题，提出优化和完善的发展思路，为更好地实施政府投资工程项目管理规范化、精细化、效率化提供参考。

[关键词] 政府投资工程；集中建设；管理模式；工程管理；体制改革

引言

传统分散建设模式下，项目单位组建临时管理机构，专业水平不高、程序不规范、超概算延期等工程领域“顽疾”频繁发生，存在较大廉政风险。为破解管理难题，全国各地积极推行集中建设管理模式，通过专业化、集约化的方式实现标准建设、规范运作，重构新的政府投资工程建设管理体制。目前，在全国很多地区都已试点或实施，但该模式仍存在权责划分不清、机制尚不完善以及落实困难等问题。针对此现象，本文结合大量的工程实践数据，对集中建设管理体制的运行原理及存在的问题进行了深入分析研究，提出了优化措施，推动政府投资工程建设管理水平进一步提高。

1. 政府投资工程集中建设管理模式内涵及其优越性

1.1 核心概念与实现原理

政府投资工程集中建设管理是指政府部门设立专业的集中建设管理机构，统一负责本地区内的非经营性政府投资项目从立项、对接到勘察设计、招标投标、施工管理、竣工验收直至项目移交和结算的全过程建设工程管理。使用单位应提出建设要求、进行功能查验并负责后期使用及日常维护管

理。发改、财政、住建等相关部门各司其职进行监督。这是打破传统政府投资项目的“使用、建设、管理一家”的分散建设模式，构建了主体分离、权责明晰、互相制约的新格局^[1]。即实现工程建设管理专业集约化运作，并剥离使用单位工程建设职能，防止因非专业化管理而产生建设乱象的一种全新管理模式。

1.2 与传统分散自建模式的对比优势

与传统的分散自建模式相比，在项目投资控制、工程质量和安全管理、建设工期保证、防止腐败滋生等方面具有其特有的优越性。传统模式中各部门自行组建项目班子，队伍人员素质参差不齐且稳定性不够高，缺乏系统的工程管理经验，设计不当和施工松散的现象频繁发生并常伴随着大量的工程变更，造成了“三超”现象屡见不鲜^[2]。而集中建设由于有专业化、专职化的管理机构，使规范的建设程序和内部监督制约机制能够发挥有效的作用，从而避免了各种漏洞的发生，节约了大量的公共资金。为了比较两者的异同，参照行业普遍存在的状况整理如下表所示：

表 1 集中建设模式与传统分散自建模式对比分析

对比维度	传统分散自建模式	集中建设管理模式
管理主体	项目使用单位临时团队，专业性不足、流动性强	专职集中建设机构，团队稳定、专业配套齐全
投资管控效果	变更频繁、概算失控，行业平均超概算率 12%—18%	全流程造价管控，平均节资率 10%以上，无大规模超概算情况

工期管控能力	流程衔接混乱，工期延误率超 35%	标准化流程统筹，工期履约率超 92%
质量安全水平	管控薄弱，质量隐患、安全事故发生率偏高	全程动态巡查管控，质安问题整改率 100%
廉政风险防控	权责集中、监管薄弱，廉政风险点位多	四权分离、流程公开，闭环监督，风险大幅降低

据统计，2019 年以来，全国实施全领域集中建设工程累计 3000 余个，投资 8000 余亿元，建成的项目“三超”现象基本消除，节支效果明显，充分说明了集中建设具有可行性。

2. 政府投资工程集中建设管理模式现存核心问题

2.1 权责边界界定模糊，协同机制不畅

部分项目在实施机构、使用单位和监管部门的职责上划分不明确。个别使用单位过多干涉项目的建设，随意变更功能及标准，造成不必要的工程变更和工期延误；个别集中建设的职能部门存在权责不足，统筹控制能力不够，不能自主开展优化设计和造价控制等实质性的工作。同时，发改部门、财政部门、住建、审计机关等监管部门的监管内容出现交叉与重复，没有形成长效联动机制，出现了问题相互推诿责任的现象，给项目建设带来了极大的阻碍^[3]。

2.2 内控管理不健全，精细化不足

集中建设机构大多初步建立了基本的管理制度，但精细化管理制度还不健全。首先项目全周期控制存在漏洞，在项目前期设计阶段论证不够充分，部分工程设计质量不高，导致在工程施工阶段频繁变更，影响节资效果。其次缺乏内部控责机制，对于造成工程变更、造价抬高、工程质量隐患等问题缺乏追责措施，一些违反制度的做法缺乏约束。同时标准化管理制度不完善，对不同类别的工程项目缺乏相对统一的建设标准及管理模式，管理雷同和粗放情况突出。

2.3 市场化适应能力差，缺乏专业人才

集中建设单位作为公益性的专业机构，市场化经营理念不强，在招投标、管理施工企业履约、新材料及新技术应用等方面存在诸多适应性问题。同时，行业缺少专业化人才，人员队伍主要由传统的工程管理人员组成，缺少控制造价、优化设计、数字化管理、防控风险等方面的复合型专业人才。人才队伍结构的不合理导致项目在创新管理方面存在不足，

不能够适应新时代工程建设高质量化、数字化、精细化的要求，不能充分发挥改革的效力^[4]。

3. 政府投资工程集中建设管理模式优化措施

3.1 明确权责，建立健全协作制度

结合政府投资工程建设管理现有制度、办法，细化完善建设实施机构（即集中建设机构）、项目使用单位、行业监管部门三类主体的职责清单，严格落实“谁提需求谁使用、谁建设实施谁负责、谁监督管理谁担责”的主要运行职责。限定使用单位职能范围仅限于前期功能要求申报、中期功能实现检查验收、后期运营使用，杜绝随意干预招投标、现场管理、工程造价、设计变更等核心建设管理过程，从源头上减少人为原因引起的工程变更和标准差错情况。明确集中建设机构的主体权责及相应自主权限，赋予其项目的全过程统筹管理权力，在确保工程质量的前提下可根据工程实际进行合理优化设计、工程微调、进度统筹等工作，保障建设项目的专业性和独立性。构建多部门之间常态化联动协作机制，建立常态化会议商议、问题督办、进度通报机制，定期组织发改、财政、住建、审计等部门召开推进会，研究协调解决审批程序、资金拨付、现场施工等突出问题，规避多方监管、监管缺位、相互推诿等问题，提升政府投资项目建设推进效率和落地质量。

3.2 健全内控机制，实施精细化标准管理

树立全过程、系统性项目管理理念，构建系统完善、细致全面的内部控制制度，彻底改变粗放型管理的弊病。着力加强对项目前期及设计工作的管理和控制，进一步加强和规范设计方案的逐级审查与专家审查制度，并在工程项目建设功能需求、建设投资限额、工程施工可能性以及安全性等方面进行全方位核对。通过优化前置的设计方案，在源头最大限度地消除和减少工程建设过程中不必要的变更及其导致的

投资增长现象。针对项目的工程变更及其投资变化等关键风险点设置分级、签字留痕和追责管理机制,对相应不同数额、类别的工程变更其适用情形、审批流程及其控制标准做出明确,对于擅自提高建设标准、任意变更施工项目和随意增长建设项目投资的行为严格追究责任。根据不同类别的公共社会事业建设项目、市政公用工程建设项目以及附属设施等,对其分类并对其标准化建设以及精细化管理的标准加以详细阐述,对其质量安全管理和工程造价审查、工程建设周期等实施统一化控制,使相同或相似类别工程建设项目做到管理上的规范化、标准化以及同质化^[5]。落实好竣工结算审计的常态化工作,简化正常结算手续,缩短工程建设项目竣工结算的时间,盘活政府财政资金,提高和改善政府投资的资金使用效率和水平。

3.3 加强人才队伍建设,提高市场化与数字化管理的水平

针对目前集中建设管理团队专业结构不合理、复合型人才短缺问题,实施“引进+培训+考核”立体式人才体系建设,瞄准工程造价管理、方案设计、风险管理与防控、数字化智慧管理、合约管理等关键岗位需求定向招聘高素质复合型人才,补强团队专业力量。建立常态化学习培训、考察交流机制,定期组织管理人员深入学习研究新政策、新技术、新知识和智慧管控内容,结合执行落实岗位技能等级考核、绩效评级制度,持续优化人才队伍结构、提升履职能力。积极适应基础设施建设市场发展趋势,破除传统行政化思维,持续规范工程建设招投标程序,严格落实施工单位、监理单位全过程履行监督考评工作,构建施工单位优者入库劣者淘汰的合作机制,倒逼施工单位提升质量水平。加快推动工程管理智慧转型,依托智慧工程管理信息系统平台,全面收集汇总工程进度、工程质量、工程安全和工程造价等工程关键信息,通过大数据实现项目建设全生命周期可视化监控、分析与智能化预警,利用数字化弥补管理漏洞,全面提升集中建设的精细化、数字化和现代化管理水平。

3.4 完善监督考核,构筑廉政防线

构建“政府监督+社会监督+内部监督”的多方位监管模式,由发改部门对项目立项、财政部门对资金运用、审计部门对竣工结算分别进行专项监管,保证了资金的合规运用、项目的合规建设。建立集中建设机构年度考核机制,以项目节资率、工期完成率、质量达标率、群众满意率为重点内容进行量化考评,并与机构运作、员工绩效相联系。同时将项目建设、招投标、造价信息等进行全面公开,自觉接受社会监督,从制度上、程序上筑牢廉政建设屏障,防止廉政风险。

结语

政府投资工程集中建设管理模式是解决传统政府工程管理工作、提高公共资源配置效率、规范基建市场秩序的改革方向,符合政府基础设施建设现代化的大趋势。目前,该模式的推广实施已初见成效,但仍存在权责协调不足、精细化管理程度不够、人才体系薄弱等问题。下一步还需继续深化体制机制变革,在厘清权力责任边界的同时完善内部控制、强化队伍建设、健全监督机制、提高数字化管控,不断改进和优化集中建设管理方式,进一步提升政府投资建设工程管理质量与效果,促进公共工程建设事业高质量持续发展。

[参考文献]

- [1]赵兴英. 政府投资非盈利性工程建设项目集中建设管理创新研究[J]. 价值工程, 2026, 45 (03): 62-64.
- [2]宿迁市政府投资工程集中建设管理办法[J]. 宿迁市人民政府公报, 2025, (01): 3-8.
- [3]姜永峰, 冯刚, 李洁. 政府投资工程集中建设管理的创新实践和思考[J]. 江苏建材, 2024, (03): 114-116.
- [4]魏涌生. 全过程工程咨询模式下政府投资医院项目医疗专项建设管理初讨[J]. 建设科技, 2024, (02): 18-21.
- [5]武焕陵. 探索政府投资工程“集中建设”新模式[J]. 群众, 2021, (23): 37-38.