

# Research on the theoretical framework and mechanism optimization of the whole process supervision and management of government investment projects

Wei Wang

People's Government of Guyang Town, Changshun County, Qiannan Prefecture, Guizhou, 550707, China

## Abstract

As the country's economy and society enter a new era of high-quality development, the government's investment in infrastructure construction, people's livelihood improvement, and ecological environment protection is increasing in terms of infrastructure construction, people's livelihood improvement, and ecological environment protection. The number and scale of government investment projects are also increasing, and support for economic and social development is increasing. On the basis of relevant theories such as public management, new public management and collaborative governance, the basic content and core content of the whole-process supervision of government investment projects are clarified, and the problems existing in the whole-process supervision of government investment projects in China are systematically analyzed. From the three levels of supervision subject coordination, supervision content refinement, supervision mode innovation and strengthening supervision guarantee, the targeted system optimization approach is studied.

## Keywords

government investment projects ; supervision and management of the whole process ; theoretical framework ; mechanism optimization ; collaborative governance

# 政府投资项目全过程监督管理的理论框架与机制优化研究

汪伟

长顺县鼓扬镇人民政府，中国·贵州黔南州 550707

## 摘要

随着国家经济和社会步入高质量发展的新时期，在基础设施建设、民生改善、生态环境保护等方面，政府对基础设施建设、民生改善、生态环境保护等方面的投入都在增加，而政府投资工程的数目和规模也越来越大，对经济和社会发展的支持力度增强。在公共管理、新公共管理和协同治理等有关理论的基础上，明确了政府投资工程全程监管的基本内容和核心内容，对目前我国政府投资工程全程监管存在的问题进行了系统性的剖析，从监督主体协同、监督内容细化、监督方式创新和强化监督保障三个层面上，研究了有针对性的制度优化途径。

## 关键词

政府投资项目；全过程监督管理；理论框架；机制优化；协同治理

## 1 引言

随着我国政府投资规模不断扩大、项目管理要求日益提高，近几年国家相继颁布了《政府投资条例》和《政府投资项目审计管理办法》等一批相关的法律、法规，使监管工作逐步走向规范化和制度化。

## 2 我国政府投资项目全过程监督管理的现状、问题及成因分析

### 2.1 监督体系碎片化，协同监督机制不健全

目前政府投资工程监管体制呈现出“碎片化”特征，不同监管机构“各自为战”，难以实现有效协调。政府各个监管部门的职责分工不明确，出现了监管重叠和监管缺失的情况，如发改、财政和审计等部门都在对工程资金的利用进行监管，造成监管重叠，加大了监管费用。项目的运行阶段监管和项目绩效评估的协作监管也出现了漏洞，很难对整个过程进行有效的控制。政府监督、市场监督和社会监督之间缺少一个协调联系，交流协调不畅，资源共享不到位。政府监督对市场监督和社会监督的指导支撑不足，市场监督的内

【作者简介】汪伟（1991-），男，中国贵州六枝人，本科，工程师，从事工程管理研究。

在监督功能没有得到很好的体现, 监理和施工单位等都表现出重效益轻监督的问题。社会监管的通道不通畅, 社会公众和新闻传媒的监督功能没有很好地发挥出来, 很难对后续的监督体系进行执行<sup>[1]</sup>。

## 2.2 监督内容不够细化, 重点环节监督不到位

尽管国家对政府投资工程的监管已经覆盖了整个建设过程, 但是各个阶段的监管工作还比较薄弱, 关键阶段监管不力, 致使一些问题频频发生。如决策过程中的监管只是走过场, 可行性研究报告的编写审查不严格, 部分工程存在盲目决策和重复建设现象, 可行性研究成果的论证不够全面, 没有把公众需要和生态环境结合起来, 造成工程竣工后无法达到应有的效果。设计过程中监管不力, 设计方案审查不严, 一些设计方案存在漏洞和超标, 设计估算不尽人意, 造成工程建设资金无节制地投入。施工过程中监管不力, 施工单位偷工减料, 违规施工, 监理单位没有尽到自己的责任, "旁站不到位, 验收不严" 等问题, 造成了项目的质量和安全问题。对工程的竣工结算监管不力, 对竣工结算报表审查不严谨, 多报、漏报, 有些工程的完工结算出现延误, 影响到了资金管理的目的; 运营过程中监管不力, 大部分项目都存在着 "重建轻运营" 的现象, 运营过程中缺乏对运营过程的评估监管, 缺乏对项目的维修维护, 很难达到长久稳定的效果。

## 2.3 监督方式较为单一, 信息化、专业化水平不高

当前我国的政府投资工程监管手段仍然比较简单, 以常规的现场检查和事后审计为主, 事前防范和事中控制的监管手段运用得不多, 信息化和专业化程度不高, 制约着监管效率。如前期监管手段比较弱, 对前期项目的决策和设计等阶段的监管以审核和评审为主, 缺少对风险进行早期预警, 很难对隐患进行预防。事后监管手段比较单一, 如现场巡查、动态巡查等, 缺少针对性和精确性, 监管效能低下, 很难达到对工程建设全流程的全程监控。信息化监管力度不够, 尽管一些地方建立了监管信息平台, 但是其功能还不健全, 信息资源无法有效的分享, 无法真正做到工程建设的全程信息互联, 信息技术 (如 BIM、物联网、大数据等) 在工程建设中的运用受到限制, 无法很好的发挥信息化监管作用。行业监管的专业化程度较低, 第三方机构参与程度较低, 监管工作人员的职业素质和专业素质各有不同, 在工程技术、财务管理、法律法规等方面的全面了解方面, 很难满足专业化监管的需求<sup>[2]</sup>。

## 2.4 监督保障不完善, 问责机制不健全

对政府投资工程进行全程监管的主要原因是监管制度和问责机制的不完善, 如立法和制度不健全, 尽管国家已经颁布了有关的立法规章, 但是其中有些太过原则, 没有制定详细的执行规则, 没有规定各个监督主体之间的权责界限、监督方式、问责标准等, 造成了监管工作缺少明确的基础。制度保证不够完善, 如协同监管体系、信息共享体系和绩效评估体系等, 监管体制运转不畅, 难以实现监督规范化和制

度化。人才保证不足, 监管机构的发展相对落后, 监管人员数量和业务素质偏低, 人才培养体系不够健全, 不能满足监管工作的需求。问责制度不完善, 问责的标准不清晰, 问责的强度不大, "问责不严, 问责不实", 没有足够的惩罚措施, 很难建立起一种有效的制约制度, 一些违纪的情况没有得到及时的处理, 因此类似的问题一再发生。

## 3 政府投资项目全过程监督管理的机制优化路径

### 3.1 优化监督主体协同机制, 构建多元协同监督格局

针对我国政府投资工程建设过程中各个阶段的特征, 对政府监管、市场监管和社会监督三大方面的权利和义务进行了界定, 并对具体的权利和义务进行了细化, 使各个主体能够 "各司其职、相互配合"。要厘清各级监管机构的权力和责任界限, 财政监管机构主要负责对项目的决策和审批过程进行监管, 防止决策的盲目性。对资金的筹集、使用等各个环节进行监管, 保证资金使用的规范效率; 对工程进行全程审计, 以投资效益、工程质量和资金运用为中心, 对工程实施跟踪与完工审计。工业行政机关主要对所从事的工业工程项目的施工、质量和安全管理进行监管, 并对其进行管理。纪检监察机关主要是对有关单位履行职责, 依法惩处违法、违法和腐败现象。明晰各参与方的权利义务, 建设单位是工程的法定代表人, 对工程施工单位负有全过程的管理职责, 加强对施工单位、监理单位和设计单位的监管。建筑、监理、设计等部门要按照岗位职责, 强化企业的内部监管, 并对工作流程进行约束, 对项目的质量和安全等方面负责。依托自身的专业优势, 以客观公正的方式开展监管工作, 为政府部门监管工作的开展提供技术支持。界定权力和义务的界限, 可以通过举报投诉和意见反馈等多种形式对违法犯罪行为进行举报; 新闻传媒要对违法违纪违法的现象进行公开报道, 充分发挥舆论的导向功能; 行业组织强化行业的自我约束, 促进了行业的监管<sup>[3]</sup>。

### 3.2 细化监督内容体系, 强化重点环节监督管控

根据工程建设过程中各个阶段的特征, 对监督工作进行了具体的监督, 制订了一份具体的监督列表, 对各个阶段的监督重点、监督标准和监督需求进行规定, 保证监督工作的针对性和可操作性。如对决策过程中的监管内容进行细化, 主要对该方案的编制是否规范、论证是否充分, 是否与国家的产业方针和发展规划相一致, 对公众需要和生态环境的考虑进行了充分考虑, 决策过程是否符合法律规定, 有没有盲目的决策和重复建设。要保证决策过程的科学化、民主化和标准化, 就必须强化对决策人员的监督。要对审批过程进行监管, 主要对审批程序是否规范, 审批要件是否齐全, 标准是否严格, 时限是否满足规定, 是否有 "重审批轻监管" 和 "审批流于形式" 的问题。要强化对审批主体的监管, 防止在审批过程中出现的权力寻租和违法审批现象。对设计

过程中的监理工作进行细致检查,主要检查设计是否满足了可行性研究报告的要求,满足了技术标准和规范的要求,兼顾了经济性和实用性,设计概算是否合理,有没有设计漏洞,超标之处。要强化对设计机构和设计人员的监管,保证设计方案的科学性、合理性和规范性。对建设中的监理工作进行细致检查,主要检查建设项目是否严格依照规划和标准进行,有无偷工减料,违规操作,转包,分包等情况。监督机构有没有认真执行监督责任,有无在现场进行监督,有无严格的检查验收。项目的施工质量是否达标,安全生产措施是否落实,工期安排是否满足进度要求;经费的管理是否正规,有无虚报冒领、截留挪用的现象。加强对施工单位和监理人员的监管,防止在施工过程中出现违反规定的情况。要对完工结算进行详细的监控,主要对其编制标准、结算依据是否充分、工程量计算和费用计算是否恰当,有无高估、冒算、虚报结算等情况,工程的竣工验收手续是否合法合规,验收标准是否符合要求,验收材料是否齐全;要强化对竣工结算工作的监管,保证竣工结算真实、准确、符合规定。对运行期的监管内容进行了详细的检查,主要检查运营方是否履行了运营职责,运营管理是否规范化;该工程的公益效益能否实现其期望的目的。

### 3.3 创新监督方式,提升信息化专业化水平

建立“事前防范,事中控制,事后问责”的全程监管制度,完善风险预警制度,依靠专家评审和第三方咨询,对早期的风险进行防范;推进“网上监测+离线核实”的工作方式,利用BIM、物联网等技术对建设和资金的动态监测,对重点工程进行全过程的追踪审核;完善事后审计、业绩评估和责任追究等制度,增强威慑作用。加强监理工作的信息化,提高监理的信息化水平,使工程监理的整个过程中的信息资源共享;加强第三方监管,构建诚信评估制度,激励各方积极主动地对企业进行监管;应从强化督导力量、强化业务训练、完善督导结构、提高督导工作的专业化水平等方面着手。

构建政府监管、市场监管和社会监管的协作监管体系,强化监管机构间的交流协作和信息共享,实现监管的整体效果。构建联合监管联席会议机制,以财政、审计、行业主管、纪检监察等各部门为单位,与建设、施工、监理、第三方机构、行业协会等有关单位召开联席会议,通报监管情况,沟通存在问题,协调解决监督工作中的难点问题,加强协作配合。要建设信息交流体系,建设统一的政府投资项目监管信

息化平台,将项目审批、资金使用、建设管理、审计监督、信用评估等各种类型的数据进行整合,让各个监管机构能够进行数据的交流,突破“信息壁垒”,提升监管工作的效能透明度。构建协调联动的监督体系,强化政府监督对市场监管和社会监管的指导支撑作用,政府部门要对市场主体和社会公众进行监督,对企业进行监督,增强自身的监督能力,积极地加入到监督中来。市场主体和社会公众发现了违法行为后,都会向政府监管机构进行汇报,由政府监管机构对其进行核实处置,向有关方面通报处理的情况,从而实现“政府引导,市场参与,社会监督,协同联动”的监管模式。

### 3.4 强化监督保障,健全约束机制

健全法制保证,修改有关规章和办法,制定具体的执行规则,确定责任和责任的依据,加大法制教育的力度。完善协同监管机制,信息共享机制,绩效评估机制,诚信管理机制,使监管运作更加规范化。强化人才保障、技术保障和资金保障,扩充监管团队,增加信息技术投资,确保监管资金的正常使用。

完善问责制度,明确问责主体、问责对象、问责标准和问责程序,加强问责的处罚和通报;健全信用制度,制定统一的评估准则和信用记录,对守信的激励和失信的惩罚机制进行改进,达成“一处失信,处处受限”的目标。

## 4 结语

构建“主体-客体-内容-方式-保障”五位一体理论框架,系统分析发现,我国政府投资项目全过程监督管理已形成多元格局并取得一定成效,但仍存在监督体系碎片化、内容不细化、方式单一、保障不足、诚信滞后等问题,其成因涉及体制机制、思想观念、资源保障与制度建设等方面。研究表明,需通过优化主体协同、细化监督内容、创新监督方式、强化监督保障四大路径,完善监督机制,规范项目行为,提高公共资金使用效益。但在研究中存在针对性不足、案例与量化分析欠缺等局限。

### 参考文献

- [1] 莫长炜,白云涛. 新型市场监管机制、政府信任与企业投资意愿[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2025,75(05):32-46.
- [2] 宋江波. 基于集成理论的政府建设项目投资监管研究——以上海财务监管为例[J].工程造价管理,2025,36(01):26-31.
- [3] 邵甜甜. 投资调解中保密性和透明度冲突的规范本质及化解路径[J].商事仲裁与调解,2024,(06):126-140.