

# 政府投资项目超概算的常见原因分析及控制对策

张雯清

乌鲁木齐市投资审计中心, 新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要] 各级各部门通过对政府投资建设项目实施全覆盖的监督检查, 有效地促进和规范了投资项目及资金管理。但从实际情况来看, 许多政府投资项目在管理上还普遍存在预算超概算的问题, 项目投资规模没有得到有效控制, 因此, 认真分析项目超概算的原因, 采取有效措施控制投资风险十分必要。

[关键词] 政府投资项目; 超概算; 常见原因分析; 控制对策

DOI: 10.33142/ect.v3i2.15527

中图分类号: TU723.34

文献标识码: A

## Common Reasons Analysis and Control Measures for Government Investment Projects Exceeding Budget Estimates

ZHANG Wenqing

Urumqi Municipal Government Investment Audit Center, Urumqi, Xinjiang, 830000, China

**Abstract:** Various levels and departments have effectively promoted and standardized investment projects and fund management through full coverage supervision and inspection of government investment and construction projects. However, from the actual situation, many government investment projects still commonly suffer from budget overruns in management, and the scale of project investment has not been effectively controlled. Therefore, it is necessary to carefully analyze the reasons for project overruns and take effective measures to control investment risks.

**Keywords:** government investment projects; exceeding budget estimates; common reasons analysis; control measures

### 引言

近年来, 政府投资项目超概算现象较为突出, 且超概算的幅度也较大, 这不仅使政府投资项目的投资效益下降, 也导致了政府对基本建设投资的失控, 扰乱了财政建设资金的计划安排, 给项目的顺利实施留下隐患。

### 1 超概算的常见原因

#### 1.1 前期准备工作不充分

##### 1.1.1 可行性研究深度不足

在项目立项审批前, 部分政府投资项目的可行性研究报告未按要求深度编制, 这些报告往往提供不了详细全面的分析, 存在缺项漏算等问题。以地下管线项目为例, 如果对其复杂性未进行详细的勘察和预估, 实施过程中可能会遇到意外情况而增加费用。而对于部分重点项目来说, 只是履行了简单的审批程序, 未进行充分的可行性研究, 投资计划随意性较大, 只是进行了粗略估算, 为项目预留大额资金余量, 还有的项目实际花费仅达到项目预算的一半, 大大降低了政府建设资金的利用率。

##### 1.1.2 基本建设手续不完善

由于任务重、时间紧、标准高等因素, 导致部分政府投资的重点建设项目不能严格履行规定的基本建设程序。有的项目仓促开工, 形成了边勘测、边设计、边施工的“三边”工程。还有一些项目, 基本建设手续不完善就开工建设, 存在先建设后补办、边建设边办理等情况。举例来说,

部分被列为年度重点项目的建设项目, 由于前期准备工作不足, 基本建设手续不完善, 造成当年无法顺利开工, 有的项目甚至长期无法正常启动。还有的项目, 在前期拆迁和补偿问题未能妥善解决的前提下就盲目开工, 致使项目在实施过程中遇到阻碍而陷入停滞状态。甚至有的项目虽然已经交付使用多年, 仍存在建设手续不全的问题, 导致项目无法进行最后的决算。

##### 1.1.3 施工图设计与实际需求脱节

项目启动前, 部分设计单位未进行现场踏测, 仅根据建设单位的主观意愿进行设计, 造成施工图与现场实际出入较大, 工程变更频繁。以建筑工程为例, 一些项目因对地形地貌测量不准, 导致在基础工程施工时就要不断地调整设计方案, 在设计交底阶段, 如果建设单位对设计理念及图纸理解不够, 施工过程才发现设计图纸不能满足功能需求, 而不得不临时进行设计变更。另外, 如果设计人员的专业素质低或者工作不仔细, 那么设计出来的设计方案就有可能存在缺项漏项的问题, 从而增加项目的投资成本。

##### 1.1.4 概算编制不合理

项目立项审批前, 部分政府投资项目未按科学合理的方法编制概算, 只是进行了粗略估算。有的项目为了通过审批, 人为压低概算投资, 造成投资概算缺乏科学依据, 形成了所谓的“钓鱼工程”, 还有的项目概算编制人员专业素质差或者工作不仔细, 存在高估冒算漏算等情况, 这些都增加了投

资决策的盲目性,项目只要开工建设,就为超概算埋下了伏笔,可能造成项目投资成本的增加,发生超概算问题。

## 1.2 项目监管不到位

### 1.2.1 建设规模与标准失控

部分政府投资的建设项目未严格按照批复的概算进行设计、施工。未经项目原审批部门审批,建设单位随意增加建设内容、扩大建设规模,只注重项目最后效果,而忽视了项目概算投资,人为提高项目建设标准,直接增加了项目投资成本。

### 1.2.2 传统运转模式存在缺陷

对于一些由建设单位组建诸如工程指挥部、基建办之类的临时机构来管理的项目,人员有的是在本系统抽调,有的是临时借调,而项目的主要负责人往往也是身兼数职,他们的时间和精力有限,无法全程参与项目的管理工作,此外临时组建的项目管理机构,人员业务技能各异,缺乏项目管理的理论知识和实践经验,难以实现专业化管理,不可避免地造成资金的损失和浪费。这种自建自管自用的建设项目,尽管它能满足项目的使用需求,确保项目的实用性,但它不符合社会分工的经济原则,导致效率低和资源配置不合理。

### 1.2.3 现场监管不力

如果项目管理人员及监理人员不坚持原则、责任心不强、专业能力低,就无法及时有效地对隐蔽工程、临时工程等的变更签证进行审核把关,同时个别施工单位还存在虚报工作内容、增加变更签证数量、高估材料价格等问题,进而增加了项目的建设成本。以道路工程为例,如果对地下隐蔽工程的签证监管不及时、不到位,施工单位可能会虚报工程量和材料价格,最终增加了项目的建设成本。

### 1.2.4 工期拖延增加成本

部分政府投资项目的工期被长期拖延,有些原计划一年内完工的项目,实际用时超过两年甚至更长,有的项目施工受阻造成工期被无限期拖延。由于项目整体进度的拖延,导致了一系列市场价格变动,增加了项目的建设成本。以建筑材料为例,随着时间的推移,其价格往往会呈现上升趋势,同时人工费也随着劳动力市场需求变化而不断增长。在这些因素的共同影响下,导致项目总投资超出了概算。

### 1.2.5 资金管理不严格

项目预算执行不严格,普遍存在超批复概算的情况,比如部分项目未严格按合同约定拨付工程款,存在提前支付或欠付工程进度款的问题,还有个别项目出现重复支付项目二类费用的情况等,上述做法可能导致工程质量、进度、成本管理效率低下以及超标准、超概算、超工期现象的发生,最终增加了工程建设成本。

## 1.3 招投标与合同管理不规范

### 1.3.1 招投标内容存在问题

按照相关规定,政府投资项目应当将主体工程、附属

工程、配套工程等全部纳入招投标范围,但在实际执行过程中,部分政府投资项目未遵循这一原则,只对主要的建设内容进行招标,而对其他附属、配套工程等采取议标方式不进行公开招标,为讨价还价留下了余地。甚至个别项目还存在化整为零、肢解工程规避招投标的问题,进一步增加了超概的风险。以某学校建设为例,建设单位将一些附属的道路、场平、绿化等工程不进行公开招标,而是通过议标方式选择施工单位,这种不规范操作可能导致工程成本增加。

### 1.3.2 招标违规操作

部分政府投资项目招投标不规范的问题比较突出,有的项目存在应招标未招标的问题,有的项目存在未招标先施工后补招投标手续的问题,还有的项目存在未按要求的方式开展招标工作的问题,甚至还有少数项目依然存在串标、围标、陪标的嫌疑,这些问题的存在可能会对项目的概算执行、工程质量及施工管理带来不可预知的影响,增加了超概算的风险。例如某水厂预沉池项目的建设,原本应通过公开招标方式选择施工单位,但是建设单位没有履行招投标手续,而是将该预沉池的建设直接委托给了某个施工单位,事后补办了一个招标手续,这种违反规定的做法可能会导致施工单位高价中标,增加项目投资成本。

### 1.3.3 招投标监管松弛

当前招投标工作中,依然存在串标、围标、陪标等不按要求的招标的问题,这些问题的出现伴随着标书质量差,粗制滥造,答辩无质量,甚至一问三不知等情况,这些现象揭示了招标监督管理部门、招标代理机构、评标委员会以及建设单位在招标文件和投标文件编制、投标单位及招投标资格审查等方面,存在工作不细致、不严格、不到位的问题,导致招投标问题屡禁不止,违背了公平、公正、公开的原则,从某种程度上影响了概算的执行。

### 1.3.4 标书与合同内容不符

有的项目中标后,甲乙双方未按照招标文件要求签订施工合同,签订的施工合同与招标文件内容有实质性背离,还有的项目施工合同内容不完整、表述模糊弱、措辞不严谨容易引起争议,进而影响工程造价。比如在合同中对工程计价方式、材料价格调整等条款约定不明确,施工过程中就容易产生争议,导致工程成本增加,引起超概算问题的发生。

## 2 超概算的控制对策

### 2.1 完善制度机制

#### 2.1.1 完善审批制度

按照规定,投资主管部门负责编制年度计划,其他有关部门负责编制本行业、本领域的年度计划,层层把好投资年度计划的编制关,对于所有被纳入政府投资年度计划的项目,应当符合《政府投资条例》规定的年度计划项目审批条件,并按规定办理相关手续。那些对经济发展和社

会公众利益产生重大影响或者投资规模较大的项目,应在咨询评估机构评估、专家评议、风险评估等科学论证基础上,严格把好项目建议书、可行性研究报告、初步设计的审批环节;然而,对一些改扩建项目、建设内容单一、投资规模较小的项目,可适当简化审批流程。

### 2.1.2 建立超概算审查机制

由相关部门联合出台工作方案,建立超概算审查机制,督促政府投资项目的审批部门加强重大项目信息数据的建设和共享,将严重超概算的政府投资项目在纳入审计计划后开展专项审计调查,严控政府投资项目超标准、超概算、超工期的现象发生。通过这种机制,及时发现和处理超概算项目,从制度层面加强对超概算问题的管控<sup>[1]</sup>。

### 2.1.3 加强项目全过程管理制度建设

项目建设前期,建立可行性研究报告的审核制度,确保可行性研究报告的深度和准确性;项目实施过程中,建立项目投资的监控制度,动态掌握项目的投资情况;项目竣工后,建立竣工决算的审核制度,确保项目投资得到合理控制。例如可以要求项目建设单位定期向上级主管单位报告项目的进展情况及概算执行情况,包括施工图设计和预算执行是否符合初步设计和概算的编制要求,项目建设是否按批准的建设内容、规模、标准进行、是否超概算等。

### 2.1.4 建立项目后评价制度

项目完工投入使用后,我们要从立项决策、设计、招标、投标、施工、竣工、投产以及运营等全过程对该项目进行全面系统的评价。通过对项目活动的实践检验和总结,确定项目的预期目标是否达到、是否合理有效、主要效益指标是否实现;此外我们还需要通过分析和评价找出成功失败的原因并总结经验,通过及时有效的信息反馈,为未来新项目的决策和优化提出合理化建议、对可能出现的问题提出改进方案,从而达到提高投资效益、控制建设成本的目的。

## 2.2 强化项目监管

### 2.2.1 严格控制项目的建设规模与标准

建立严格的项目变更审批制度,未经原审批部门批准,任何单位和个人不得擅自扩大建设规模、提高建设标准、增加投资概算。建设单位和相关管理部门要加强对项目建设过程的监督,确保项目按照批复的概算进行建设。比如项目建设过程中,如果需要对建设规模、标准、概算进行调整,建设单位必须向原审批部门提出申请,经过严格的审批程序后才能实施变更<sup>[2]</sup>。

### 2.2.2 全面推行代建制

对于一些采取了“工程指挥部”“基建办”等“一次性业主”模式的自建自管自用项目来说,作为项目的使用单位,它是超概算的受益者,本身就有扩张投资的冲动,因此要从根源上解决超概算问题,就必须将使用单位和建设单位分开,全面推行代建制,实现政府投资项目专业化

建设管理,最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的。

### 2.2.3 推行限额设计和设计监理制

推行限额设计,将项目的决算投资与设计费紧密挂钩,使设计变更减少到最低限度,对于设计变更超过正常额度的设计单位,采取扣减设计费、公开曝光或限制其承担政府投资项目设计任务等措施,促使设计单位提高设计深度、改善设计质量;同时推行设计监理制,打破设计单位自我控制的单一局面;两者相结合,更好地实现建设项目的投资控制。

### 2.2.4 加强现场监管

为提高项目管理人员和监理人员的专业能力和责任心,要加强对隐蔽工程、临时工程等变更签证的审核把关力度,建立严格的现场签证管理制度,确保签证内容真实、合理、准确。比如可以要求监理人员对每一项变更签证进行严格的审核,发现不符合逻辑的签证坚决不予认可,防止施工单位虚报工程量和价格。

### 2.2.5 确保工期按时完成

项目实施过程中,严格执行合理的建设工期,建立工期延误责任追究制度,对于因建设单位、施工单位原因造成的工期拖延,要追究相关方责任,承担因工期拖延增加的投资成本。比如在合同中明确规定工期延误的违约责任,按照延误天数进行相应的经济处罚,促使施工单位按时完成项目建设。

### 2.2.6 加强资金管理

执行项目概算,严格按照合同约定拨付工程款,杜绝提前支付进度款或重复支付项目费用等情况,建立资金使用监控制度,加强对项目资金流向和使用情况的监督,确保资金合理使用。比如我们可以建立专户专用账户,对资金的收支进行严格管理,定期对资金使用情况进行检查。

## 2.3 规范招投标与合同管理

### 2.3.1 规范招投标活动

按照规定,将政府投资项目的所有工作内容全部纳入招投标范畴,加强对招投标过程的监督力度,确保招投标活动遵循公平、公正、公开的原则,坚决打击串标、围标、陪标以及应招标未招标等违法行为。比如我们可以建立一个全面的招投标监管体系,通过多部门协作监控招投标活动,严肃查处各种违法违规行,提高招投标活动的规范性。

### 2.3.2 加强合同管理

中标单位确定后,确保签订的施工合同与招标文件内容一致,避免出现实质性内容的背离。

对于合同管理,我们要加强执行力度、规范合同条款,明确合同各方的权利义务,特别是工程计价方式、材料价格调整、工程变更等方面,这些容易引起争议的条款进行详细约定。比如我们可以在合同中明确规定,材料价格波

动超过一定幅度时的调整方法、工程变更的审批程序和计价原则等,降低因合同管理不规范导致的投资增加和超概算风险。

### 3 结语

政府投资项目超概算的现象源自多个因素的交织,涉及项目立项、设计、施工及后期监管等各个环节。超概算原因的深入剖析,不仅为项目管理的改进提供了有力依据,也为提高投资效率打下了坚实基础。通过采取有效的控制措施,完善制度机制,并加强全过程的管理,超概算的现象将得到有效遏制,确保政府资金的合理使用,提升建设项目的经济效益与社会效益。从源头抓起,项目的推进应

严格按照科学程序进行,避免资源错配与资金浪费,方能促进政府投资项目的可持续健康发展。

#### [参考文献]

[1]卢清华. 政府投资项目超批复概算的投资管控建议[J]. 建筑经济,2024,45(6):15-21.

[2]汪飞跃. 浅谈如何加强政府投资项目概算的审查[J]. 四川水泥,2020(3):298.

作者简介:张雯清(1977.1—),毕业院校:云南大学,所学专业:工程管理,当前就职单位名称:乌鲁木齐市政府投资审计中心,就职单位职务:副高级工程师,职称级别:正高级工程师。