

住建局作为业主单位在政府投资项目全过程管理中的作用分析

肖 一

汶川县住房和城乡建设局 四川 阿坝州 623000

【摘要】：住建局作为政府投资项目的核心业主单位，在项目前期决策、建设实施、竣工运维全流程中承担统筹把控、监督管理与验收管护等核心职责。当前管理实践中存在权责边界模糊、管控机制不完善等问题，通过健全前期决策体系、优化全过程监管、厘清多方权责、完善风险防控与强化能力建设等路径，可有效提升项目决策科学性、建设规范性与运维稳定性，推动政府投资项目实现综合效益协同提升，助力城市建设高质量发展。

【关键词】：住建局；政府投资项目；全过程管理

DOI:10.12417/2705-0998.26.07.010

引言

政府投资项目是完善公共服务、优化城市功能的重要载体，其管理成效直接关系公共资源配置效率与民生福祉。住建局以业主身份深度参与项目全生命周期管理，既要衔接政策要求与实际需求，又要协调多方主体协同推进。当前部分项目存在的管理短板，制约了投资效益与公共服务供给质量的提升。立足这一现实，深入发挥住建局管理职能，对规范项目管理流程、释放公共项目价值具有重要意义。

1 住建局在政府投资项目全过程管理中的核心职责与现存问题

1.1 项目前期决策阶段的统筹把控职责

住建局作为政府投资项目的业主单位，在项目前期决策阶段承担着政策对接、需求研判与方案审定的核心职能。需依据区域发展规划、民生保障需求及财政承受能力，对拟建项目的必要性、可行性进行系统性研判，确保项目定位与公共服务供给目标高度契合。在项目立项、可行性研究、初步设计等环节，负责牵头完成资料审核、指标核定与方案优化，对建设规模、功能标准、投资估算进行刚性约束，从源头规避项目功能缺失、投资失控等问题。同时承担与发改、财政、自然资源等部门的沟通协调职责，保障前期审批流程高效推进，为项目后续实施奠定合规基础^[1]。

1.2 项目建设实施阶段的监督管理职责

项目建设实施阶段，住建局以业主身份履行质量、安全、进度、投资的全方位管控职责。负责监督施工单位、监理单位、设计单位严格按照合同约定与规范标准开展工作，对施工现场质量管控体系、安全生产责任落实情况进行常态化检查。严格把控工程变更审批流程，对涉及造价调整、功能调整的变更事项进行合规性与必要性审核，防止随意变更导致投资超概。统筹协调项目建设过程中的多方主体矛盾，解决施工界面交叉、技术标准不统一、配套设施衔接不畅等问题，保障建设流程连续稳定推进。

1.3 项目竣工运维阶段的验收管护职责

竣工交付阶段，住建局主导工程竣工验收与移交管护工作，按照既定标准对项目实体质量、功能完整性、资料规范性进行全面核验，确保项目符合使用条件。对验收过程中发现的质量缺陷、功能瑕疵督促责任单位限期整改，整改不到位不予通过验收。项目交付后承担后续运维监管的衔接职责，推动建立长效管护机制，明确运维主体、经费来源与考核标准，保障政府投资项目在使用周期内持续稳定发挥公共服务效能，避免出现重建设、轻管护的现象。

1.4 全过程管理中存在的权责边界模糊问题

部分政府投资项目中，住建局与行业主管部门、代建单位、施工单位之间存在权责划分不清晰的情况。决策阶段存在审批职能与监督职能交叉重叠，实施阶段存在监管责任与现场管理责任界定不清，易出现管理缺位或重复监管现象。部分项目中业主管理职能被弱化，对项目整体把控力度不足，无法有效统筹各方资源，导致管理指令传递不畅、问题处置滞后。权责边界不清晰直接降低管理效率，增加项目实施风险，影响全过程管理的系统性与连贯性。

1.5 全过程管理中存在的管控机制不完善问题

住建局在政府投资项目全过程管理中仍存在管控机制不健全的问题。前期决策阶段缺乏科学严谨的评估体系，对项目长远效益、运营成本研判不足，易出现项目功能与实际需求不匹配的情况。实施阶段对投资、进度、质量的协同管控手段不足，动态监控能力薄弱，难以实现全过程精细化管理。风险防控机制不完善，对政策调整、市场波动、技术变更等潜在风险预判不足，应对措施缺乏系统性。部分管理流程繁琐僵化，信息化管理手段应用不充分，数据共享不畅，制约全过程管理效率提升。

2 强化住建局项目管理职能的关键路径与实施策略

2.1 健全前期决策管控体系，提升项目谋划科学性

完善政府投资项目前期决策机制，构建政策导向、需求导向、效益导向相结合的项目研判体系。细化项目立项、可研、

初设的审核标准，强化对建设标准、投资估算、社会效益的刚性约束，从源头提升项目合理性。建立跨部门协同决策机制，整合财政、发改、自然资源等部门意见，实现项目前期审批流程一体化推进。强化项目储备库建设，对拟建项目进行分类管理、动态更新，保障项目谋划与区域发展规划高度衔接，提升政府投资项目布局的系统性与前瞻性。在项目功能定位环节，强化对民生需求、城市更新、公共服务配套的深度调研，避免项目建设内容与实际使用脱节^[2]。严格落实投资估算、概算审核责任，依托专业力量开展造价测算与成本分析，确保投资额度设定科学合理。强化规划符合性审查，确保项目选址、用地规模、建设指标符合国土空间规划及上位规划要求，减少因规划调整带来的项目停滞、成本增加等问题。

2.2 优化全过程监管机制，实现项目建设精细化管控

构建覆盖项目全生命周期的监管体系，强化对质量、安全、进度、投资的协同管控。完善施工现场常态化检查机制，压实监理单位质量安全管控责任，推动监管力量向关键工序、重点部位倾斜。规范工程变更管理流程，建立变更申请、审核、论证、批复的闭环管理机制，严格控制投资超概风险。搭建信息化管理平台，实现项目数据实时采集、动态监测、智能分析，提升管理决策的精准性。强化参建单位信用管理，将履约情况与市场准入、信用评价挂钩，倒逼参建单位提升服务质量与管理水平。推进全过程跟踪审计，对项目资金使用、合同执行、工程计量等环节开展持续性监督，及时纠正管理偏差。强化材料设备进场管控，严格执行检验检测程序，杜绝不合格材料投入使用，从物资环节保障工程实体质量稳定。完善进度管控机制，结合项目实际制定分级进度计划，对关键节点实施动态预警，确保整体工期可控。

2.3 厘清多方主体责任边界，构建高效协同管理格局

明确住建局作为业主单位在全过程管理中的核心地位，清晰划分与代建、设计、施工、监理等单位的权责范围。建立权责清单制度，规范各主体在决策、实施、竣工等阶段的职责权限，避免管理重叠与责任缺位。完善沟通协调机制，定期召开多方协调会议，及时解决项目推进中的矛盾问题。强化合同约定作用，在合同中明确管理标准、责任划分与违约条款，以法治化手段保障各方履职到位。推动管理力量下沉，提升业主单位对项目现场的掌控能力，保障管理目标有效落地。在代建模式下，进一步明确业主与代建单位的管理权限，规范项目报批、资金支付、现场管控、变更确认等事项的审批流程，防止权责混淆造成管理失效。强化对监理、勘察、设计等中介机构的履职监督，推动专业力量真正发挥技术支撑作用，提升全过程管理的专业化水平。通过权责清晰、流程规范的协同机制，降低内部消耗，提升项目整体运转效率^[3]。

2.4 完善风险防控体系，提升全过程风险应对能力

建立全过程风险识别、评估、处置机制，对政策、市场、技术、管理等方面的潜在风险进行系统性梳理。针对项目前期决策、建设实施、竣工验收等关键节点制定专项防控方案，提升风险预判与前置处置能力。强化资金管控风险防范，严格执行财政资金使用规定，规范资金拨付、审核、监管流程，保障资金使用安全高效。加强应急管理体系建设，完善质量事故、安全隐患、工期延误等突发事件的处置流程，提升风险应对的规范性与时效性。针对建材价格波动、人工成本上涨等市场风险，建立价格监测与调价机制，降低市场变化对项目投资的冲击。对地质条件复杂、技术难度较高的项目，强化专项方案论证与风险评估，提前制定应对措施，降低施工风险。健全风险信息上报与处置反馈机制，实现风险早发现、早介入、早化解，保障项目全过程稳定推进。

2.5 强化管理能力建设，保障管理职能高效履行

加强住建局项目管理队伍专业化建设，提升人员在政策法规、工程技术、造价管理、协调沟通等方面的综合能力。完善内部管理制度，优化管理流程，提升管理工作的规范化、标准化水平。推动数字化管理手段深度应用，整合项目信息资源，打破信息壁垒，实现全过程数据共享。建立履职评价机制，对管理成效、责任落实、协同能力进行综合考核，以评价促提升，保障业主单位管理职能持续高效履行。开展常态化业务培训，围绕政府投资项目管理条例、工程建设强制性标准、全过程管控要点等内容开展学习，提升管理人员专业素养与法治意识。引入外部专家智库力量，在重大项目决策、技术方案论证、疑难问题处理等环节提供专业支撑，弥补内部专业力量不足。强化作风建设与廉政风险防控，规范项目审批、资金拨付、工程发包等关键环节管理，防范权力运行风险，确保全过程管理在合规、透明、高效的轨道上运行。

3 住建局高效履职对政府投资项目效益提升的实践成效

3.1 推动项目决策更加科学合理，降低前期实施风险

住建局高效履行前期决策管理职责，可有效提升政府投资项目谋划的精准度，减少盲目立项、功能错位等问题。科学严谨的前期审核能够优化项目建设方案，合理核定投资规模，降低项目实施过程中的调整风险。跨部门协同决策机制缩短审批周期，提升前期工作效率，保障项目尽快具备落地条件。完善的项目储备机制实现项目有序推进、梯次实施，提升公共资源配置效率，为项目高质量建设奠定坚实基础。

3.2 保障项目建设规范有序，提升工程质量与投资效益

强化全过程监管能够有效稳定项目质量、安全、进度、投资四大控制目标。严格的质量安全管控降低工程隐患，提升建筑产品品质，保障公共项目使用安全。规范的投资管控遏制超

概算、超预算现象，提升财政资金使用效益，避免公共资源浪费。高效的多方协同机制化解建设过程中的各类矛盾，保障施工连续性，缩短建设周期。信息化与精细化管理手段的应用提升管理效率，降低管理成本，推动项目建设实现质量与效益的双重提升^[4]。

3.3 促进项目运维长效稳定，增强公共服务供给能力

竣工验收与运维衔接机制的完善，确保项目交付后功能完整、运行可靠。明确的管护责任与经费保障破解重建、轻管护难题，延长项目使用寿命，提升长期使用效益。规范化的验收流程保障项目符合设计标准与民生需求，增强公共服务供给的稳定性与可靠性。高效履职能够推动政府投资项目真正发挥民生保障、城市配套、公共服务的核心价值，提升公共基础设施服务水平，为区域经济社会高质量发展提供坚实支撑。

3.4 提升政府投资管理规范化水平，强化行业治理能力

住建局在全过程管理中的规范履职，推动政府投资项目管理向制度化、法治化、精细化转型。清晰的权责体系、完善的监管机制、高效的协同模式为行业管理提供示范引领。信用管理与合同约定机制净化建筑市场环境，推动参建主体规范经营。专业化、数字化管理能力的提升带动行业治理水平整体升

级，增强政府对公共投资项目的掌控力，提升政府投资管理项目的公信力与社会效益。

3.5 实现综合效益协同提升，助力城市建设高质量发展

住建局作为业主单位高效发挥全过程管理作用，可推动政府投资项目实现经济效益、社会效益、环境效益协同提升。资金使用效益的提高降低财政负担，项目质量的提升保障公共安全，运维机制的完善延长服务周期。科学合理的项目布局完善城市功能，改善人居环境，增强城市综合承载能力。全过程管理水平的持续提升助力城市基础设施建设高质量推进，为城市可持续发展提供稳定可靠的硬件支撑与制度保障^[5]。

4 结语

住建局在政府投资项目全过程管理中的核心作用，贯穿于决策科学、建设规范、运维长效的各个环节。通过破解权责划分、机制建设等方面的现存问题，落实针对性优化策略，能够有效提升项目管理的系统性与精细化水平。其高效履职不仅保障了工程质量、投资效益与公共服务供给能力，更推动政府投资项目管理向制度化、规范化转型，为城市高质量发展提供坚实支撑，彰显了业主单位在公共项目建设中的核心价值与责任担当。

参考文献：

- [1] 衷从强,郑辉,刘恺华.政府投资项目代建全过程管理要点研究——以深圳市新洲红树碧道工程为例[J].建筑经济,2022,43(6):28-33.
- [2] 杨金林,黎大元.加强代建项目全过程监管,进一步提升韶关市房建类项目质量管理水平[J].居业,2025(12):139-141.
- [3] 无.深圳市:构建住建业务全生命周期数据治理体系[J].中国建设信息化,2025(7):14-15.
- [4] 无.成都:搭建建筑(项目)全生命周期管理平台融汇数据服务发展提升治理[J].建筑,2024(8):47-49.
- [5] 胡宇杰.浅析明珠湾管理局代建项目的风险及防范措施[J].居业,2024(9):203-205.