密级：公开

建议第20210458号

案 由：关于完善相关法规巩固政府公共工程建设管理经验的建议

提 出 人：李苏华,张毅,叶强,熊永强(共4名)

办理类型：主汇办

承办单位：建筑工务署(主办),市司法局

内 容：

案由：

2002年，我市在学习借鉴新加坡和香港等国家和地区成功经验基础上，在全国率先推行政府投资公共工程项目（除水务、交通以外，以下简称“政府工程”）集中建设模式，市政府成立专业机构负责除水务、交通之外市级财政投资项目的直接建设管理。科技、教育、文化、卫生、体育等政府部门作为使用单位，结合自身发展需求编制完成项目建议书，然后向集中建设单位移交建设任务，由其负责组织完成从可研、设计、概算直至项目建设、竣工验收的所有建设工作，工程竣工验收合格后交付给使用单位，俗称“交钥匙”工程。此举，改变了长期以来“医生建医院，教师建学校”的政府工程分散建设体制，有效解决了政府工程分散建设体制下普遍存在的“三超一拖”（超投资、超标准、超规模、拖工期）和腐败频发问题。

2018年，深圳市发展和改革委员会印发《深圳市级政府投资项目市场化代建试点实施方案》（深发改〔2018〕861号），我市开始探索在政府工程建设中试点市场化代建，引入社会代建企业参与政府投资项目建设，对政府集中管理的建设模式形成有益补充和有效促进，循序渐进推动政府投资建设项目提质提效。政府工程试点代建项目交由市场化化企业代替政府对项目进行建设管理，政府专业机构对代建项目的进度、质量安全、投资及招标等进行监管，防范市场化代建企业为追求利润，损害政府工程建设的公共和公正属性，保障政府在政府工程建设管理过程中的主体地位。

从调研情况来看，大量政府工程实践证明，集中管理体制模式较好地解决了以往政府投资建设项目分散建设管理存在的弊端，有效解决了“三超一拖”和腐败频发的顽疾。市场化代建试点项目在集中建设专业机构的有效监管下，尽管存在一定的管理问题，但一定程度上对政府工程集中建设形成有益补充。我市政府工程集中建设管理体制在打造精品政府工程、推动高质量发展上发挥了不可替代的制度优势，但长期运行下来，也存在一些迫切需要改进和完善的地方。

一是我市对政府工程实行集中建设管理未进行立法加以规定，政府工程建管模式选择具有较大人为性和随意性。与使用单位自行组织的分散建设模式相比，集中管理体制模式发挥了规模优势、专业优势，“专业的人做专业的事”，较好地做到了投资、质量和进度“三大”控制，解决了“只有一次教训、没有二次经验”的问题。与使用单位自行组织的社会化分散代建相比，专业机构集中监管下的社会化集中代建模式，可以最大限度地避免代建企业因追逐利润导致项目投资、进度、质量安全施工失控，减少代建企业缺乏廉政监管导致项目廉政问题的发生。同时，政府工程集中管理为纪检监察部门提供了全方位、透明的集中监督平台，有助于廉政风险的控制。但现行的集中建设管理体制模式由于我市没有形成立法对此加以规范，政府工程建管模式选择仍存较大的随意性和不确定性，分散建设的现象时有发生，造成了政府各部门间人员的重复配置和工程建设资源的浪费。为进一步巩固与发挥集中建设管理体制优势，迫切需要通过立法对政府投资公共工程实行集中建设管理模式加以规定，以法定形式强化巩固政府公共工程集中建设管理的制度优势，以法治促进政府公共工程持续高质量发展。

二是《深圳经济特区政府投资项目管理条例》仅对政府投资审批方面做了规定，但对政府工程项目用地规划、施工许可、使用单位、建设单位（集中建设管理单位、市场化代建单位）职责定位未加以明确规定。集中建设管理模式是我市政府工程建设管理的重要改革创新成果，但其具体运作上与现行相关法律法规存在一些衔接沟通不畅的地方，特别是政府投资审批制度改革对政府工程的审批事项、手续、流程和周期简化优化力度不够，导致政府工程集中建管部门的专业人员需要将大量时间和精力耗费在“跑审批上”，人为地拉长了项目前期时间，导致项目施工工期被迫大幅压缩，不仅降低了建设效率，还在一定程度上削减了政府工程的品质。同时，由于特区政府投资项目管理条例对政府各部门、项目使用单位、建设单位等权责边界未清晰界定，各审批监管部门与政府工程集中建设管理部门难以形成合力协同推进政府工程建设，浪费了大量的政府行政资源。政府工程作为为社会发展服务、非盈利性的公益项目，应当着力解决政府工程集中建设管理与现行法律法规衔接沟通不畅的问题，全力推进政府工程提质增效、优质建造。

为进一步适应深圳建设中国特色社会主义先行示范区对大规模、高品质政府工程建设的需要，为持续推动我市政府工程集中管理体制模式的改革创新，对标国际先进经验，持续完善制度体系，将制度优势转化为管理效能，推动相关改革势在必行。

建议：

广东省代建管理局在学习借鉴我市政府工程集中建设管理先进经验做法基础上，于2016年4月推动广东省政府印发了《广东省政府投资省属非经营性项目代建管理办法(试行)》，明确省政府投资省属非经营性项目实施集中建设管理。江苏省在学习借鉴我市先进经验做法后，先后于2020年8月印发《江苏省政府投资管理办法》、2021年2月印发《江苏省政府投资非盈利性工程建设项目集中建设管理办法（试行）》，两部立法明确规定了政府投资非盈利性工程项目应当采用集中建设方式组织实施以及具体实施方式。

鉴于此，建议我市尽快通过立法、制定部门规章或规范性文件等形式，来完善政府工程实行集中建设管理的体制机制,明确“政府工程政府管、政府工程集中管”，全面提高我市政府工程管理效率和效益，实现政府工程高质量发展。具体可从以下两个方面着手进行：

一、建议正在修订的《深圳市经济特区政府投资项目管理条例》（以下简称“条例”）对政府公共工程原则上应实行集中建设管理加以规定，避免政府公共工程建设管理模式再回到“人为选择、人为审批”具有较大随意性的传统路径上来。

二、抓紧专项立法工作。一是对于无法纳入条例的政府工程建设管理进度、质量安全、材料设备、廉政建设等方面的改革成果，建议通过制定政府规章或规范性文件形式加以规范细化，解决政府投资公共工程与我市现行政府投资法律法规存在的衔接沟通不畅问题。二是在实践基础上，结合政府公共工程集中建设运维方面的政府规章或规范性文件施行效果，进一步将相关政府规范性文件或政府规章修订完善上升为特区条例。

（建议办理单位：市司法局、市建筑工务署）

 附件：相关的政府投资项目管理规定

单位文件出台相关规定国务院政府投资条例 第七条　国务院投资主管部门依照本条例和国务院的规定，履行政府投资综合管理职责。国务院其他有关部门依照本条例和国务院规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。 县级以上地方人民政府投资主管部门和其他有关部门依照本条例和本级人民政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。 第九条　政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。 项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。 第二十四条　政府投资项目应当按照国家有关规定合理确定并严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预。广东省广东省政府投资省属非经营性项目代建管理办法（试行） 第二条　省政府以财政性资金为主要来源，投资新建、改建、扩建、维修改造的省属非经营性项目实行代建制。 　　本办法所称代建制，是指省政府设立代建项目管理机构，对省政府投资省属非经营性项目实施集中建设管理，负责组织工程勘察、设计、施工、监理单位招标等工作，对项目建设过程进行管理，严格控制项目投资、质量安全和工期进度，竣工验收后移交使用单位的制度。深圳深圳经济特区政府投资项目管理条例 第三十条　政府投资项目实行统一建设管理的，由市人民政府指定的政府投资工程项目统一建设管理单位负责建设。　　政府投资项目实行代理建设的，由通过招标等方式确定的代理建设单位负责建设。　　政府投资项目按照国家有关规定实行项目法人责任制的，政府投资项目年度计划下达后，应当依法组建项目法人，负责项目的建设、管理和运营。行政事业单位负责人不得兼任项目法人的法定代表人。江苏省江苏省政府投资管理办法苏政发〔2020〕68号第三十六条 政府投资非盈利性工程项目应当采用集中建设方式组织实施。非盈利性工程项目范围按《江苏省省级政府投资非盈利性工程项目集中建设管理办法》有关规定执行。采用集中建设方式组织实施的项目，项目使用单位、集中建设实施单位应按照各级政府规定的分工开展相关工作，并承担相应责任。江苏省江苏省政府投资非盈利性工程建设项目集中建设管理办法（试行）第二条  本办法所称政府投资非盈利性工程建设项目，是指在江苏境内使用预算安排的资金进行的各类新建、改建、扩建、维修改造等非盈利工程建设项目。第四条  政府投资非盈利工程建设项目应当实行集中建设，集中建设实施单位由各设区市、县（市、区）人民政府研究确定，集中建设实施单位可以为政府所属部门、事业单位、国有全资或控股企业，但须具备独立法人资格、单位内控制度健全、专业化管理人员齐备，且不以盈利为目的。集中建设实施单位负责对政府投资非盈利性工程建设项目实施集中建设管理，履行工程建设单位职责，执行批准的工程建设规模、建设内容、建设标准、投资概算、控制工程工期、投资，保证工程质量和安全，并在工程竣工验收合格后移交项目使用单位。交付行为不属于权属转让范畴，集中建设实施单位应按有关规定配合项目使用单位办理不动产登记手续。

代表通讯录：

姓名：李苏华

性别：男

电话：13802703311

单位及职务：深圳市美芝装饰设计工程股份有限公司副董事长

地址：广东省深圳市福田区八卦四路一号

----------------------------------------------

姓名：张毅

性别：男

电话：18666222555

单位及职务：深圳市智慧安防行业协会执行会长

地址：深圳市福田保税区桃花路鑫瑞科科技大厦西座3楼

----------------------------------------------

姓名：叶强

性别：男

电话：13502806338

单位及职务：深圳市华南控股集团股份有限公司董事长

地址：深圳市福田区彩田北路与梅林八路交汇处华南办公楼

----------------------------------------------

姓名：熊永强

性别：男

电话：13902960891

单位及职务：深圳市嘉达产业投资控股集团有限公司董事长

地址：深圳市南山科技园北区松坪山路5号嘉达研发大楼B座五层

----------------------------------------------

单位通讯录：

答复单位：建筑工务署

联系人：陈思

联系方式：18588980492

----------------------------------------------

答复单位：市司法局

联系人：胡适宜

联系方式：18923887398

----------------------------------------------

单位答复：