

树起政府投融资改革新标杆

——访深圳市福田区发改局局长曾坚朋

□ 本报记者 叶仕春 谢泽君

从《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》到党的十九大报告再到《政府投资条例》，党中央、国务院一直重视推进投融资体制改革，要求全面加强和改进政府投资管理。新时代如何发挥发改部门职能、深化政府投融资改革？深圳市福田区发改局局长曾坚朋在接受记者采访时说，2017年以来，福田区认真贯彻落实中央决策部署，围绕创新政府投资管理、推进政府投资法治建设，连续推出新型代建制、“三优”工程设计、“四算”审核市场化、项目全过程管理、EPC、PPP、后评价等七套政府投融资改革创新组合拳，以“五个变革、四个创新、三个建立”率先完成中央投融资改革部署的24项政府投资体制改革任务。

改革后，福田区政府投资项目全流程时间缩短20%以上，全区新开工项目数量增加30%，政府投资年度计划支出率不低于88%，全区固定资产投资规模连续4年增速超过20%。改革取得积极成效，已在全市广泛推广，全市超过一半的区已实施或正启动新型代建制，形成可复制推广的改革示范效应，吸引全国各地40余批次考察团前来调研学习。

发挥“五个优势” 推动政府投资项目“五个变革”

曾坚朋指出，长期以来，政府投资工程建设滞后、低价中标、违规挂靠、建筑质量不高、维修不到位等“老大难”问题时时有发生。对此，福田区连续推出创新型、引领型改革，借鉴国际工程项目管理先进经验，打造既符合中央顶层设计思路、又可落地实操的新型项目建设模式，为政府投资项目建设大干快上创造积极条件。

发挥代建模式优势，推动政府投资项目“效率变革”。福田区深入推进政府投资工程建设领域简政放权，借鉴国际通行的项目管理总承包（PMC）模式，率先探索市场化全过程代理建设模式，打造全国首个全过程全链条、深度市场化专业化的新型代建制，发挥市场配置资源和市场效率高的优势。福田代建制中，所有项目建设单位都可以作为“委托方”，面向市场选择专业代建企业作为“代理方”，无论选择哪种形态的代建企业，“一步到位”交给代建企业完成项目立项到竣工验收的所有报批报建手续和子合同签订，从制度上给予政府方和市场主体足够的主动权，实现“投、建、管”角色全分离，发挥各自优势，形成强大合力。

政府部门工作压力做“减法”，代建企业办事效率做“加法”，换来的是项目推进效率做“乘法”。福田区采用代建的政府投资项目全流程时间缩短20%，新建学校在2年~3年内可建成，排水管网正本清源、城中村综合整治等“施工硬骨头”项目进度全市第一。



梅丽小学临时校舍开学现场

自2017年9月启动首批代建项目以来，福田区代建项目已增加至120个，总投资357亿元，占全区政府总投资的54%，呈现全面提速局面，仅经过一年半时间已有11个代建项目完工、总投资13亿元，39个代建项目进场施工，总投资159亿元。全区有33个学校建设项目采用代建制，总投资超过80亿元，仅经过一年半时间已有1个学校完工，7个学校开工动土，预计今年还有18个学校可开工建设。福田代建制已形成可复制可推广的改革示范效应，深圳全市10个区有一半以上已经实施或正在启动新型代建制。

发挥设计主导优势，推动政府投资项目“设计变革”。福田区“双拳”打造政府投资项目“高颜值”，以制度创新释放设计最大效能。“第一拳”是国内首创工程设计“优选优价优效”三优制度改革，鼓励设计精益求精：一是首推“市场调节价+政府参考价”的设计收费制度，建立政府参考费率体系来指导政府投资项目以市场调节价确定设计取费，适当提高设计取费，给予合理激励。二是推行设计招标、设计竞赛和直接委托行业顶尖专家三种方式，优中选优设计团队。三是摒弃以往概念设计和施工图设计相脱节的弊端，激活设计全过程链条，提高设计在工程建设中的基本地位。

“第二拳”是积极响应国家推进全过程工程咨询服务的要求，在福田代建制中，代建企业如果具有设计资质可直接承担设计任务，不再另行招标设计单位，鼓励代建企业发挥自身专业团队和市场资源优势。2018年举世瞩目的“辉煌新时代”深圳中心区灯光秀正是福田代建制的作品，在5个月内完成超过500栋写字楼楼的一面改造，打造出“国内领先、国际一流”的深圳夜景新地标，现场人流量8天突破100万人次，而国内同类型的景观照明工程至少需要1年时间才能建成。福田学校代建项目还创新提出“设计工作坊”和“诺亚方舟”校舍腾挪模式，打造更贴合师生需求的校园设计方案，吸引香港、台湾、上海、杭州等地10余批次考察团前来参观学习。

发挥商业保险优势，推动政府投资项目“质量变革”。福田区率先将新型商业保险融入政府投资工程建设领域，创新建筑工程质量潜在缺陷保险（IDI）制度，用市场手段让各市场主体之间形成有效制约，成为全国IDI制度的创新者和领先者。

项目建设单位向保险公司投保IDI后，保险公司为降低赔偿风险，主动聘请第三方质量风险管理机构（TIS），从设计到施工阶段各关键节点提供质量风险控制服务，积极管控参建单位的非法转包分包、违规挂靠、材料不达标等降低建筑质量的行为，“补位”施工监理，配合代建制实施和监管。进入项目保险期后，只要出现质量缺陷问题，被保险人可直接向保险公司报案，由保险公司完成查勘定



福田区2019年新春重大项目集中开工仪式现场

责、维修理赔、代位追偿等后续工作，有效破解政府投资工程维修不到位、推诿扯皮的问题。

在2017年9月28日福田区首批代建项目集中启动现场，保险公司和建设单位签署了全国首批政府投资项目3张IDI保单，至目前全区已有9个IDI项目，深圳全市10区有6个区正在陆续试点IDI，深圳市金融办和深圳银保监局已明确支持IDI在全市先行先试。

发挥预选招标优势，推动政府投资项目“供给变革”。以往公开招标低价中标则造成的“劣币驱逐良币”现象是工程建设领域的“通病”。福田区首创政府投资项目“预选库”管理机制，有效避免“劣币驱逐良币”，是政府投资领域供给侧改革的一项重要创新。福田区通过提高准入门槛，面向全国公开招标，先行预选高水平企业作为“候选人”入库，配套有履约评价机制和清退机制。建设单位带着项目来，直接选择、随机抽签或多方比选择优确定库中企业，既优化简化招标流程，又保持项目需求连续性、一贯性，从源头确保项目品质。

围绕代建、前期咨询服务、“四算”审核中介和IDI四项重大改革创新，福田区分类建立13个类别的预选库，共有代建、投资咨询、勘察、建筑设计、市政设计、园林绿化、概算预算结算决算审核中介、保险公司等120家优质企业入库。其中包括中国一冶、中铁建工、中建八局等“中字头”施工企业，华润、万科、深业集团等房地产名企，平保、人保、太保三家保险行业龙头等，无论是项目管理团队实力和执行效率，还是质量风险内控机制，都明显优于低价中标的“散兵游勇”，真正体现出专业的人干专业的事。同时，入库的代建企业足够重视自身声誉和长远利益，会自觉做好成本控制，不会因短期利益“做砸品牌”。以代建最多的学校项目为例，代建的新建学校项目的平均建安造价较代建前无上涨，代建的改扩建学校项目的平均建安造价较代建前节省8.5%。

发挥合同治理优势，推动新型项目建设模式“法治变革”。为更好地维护企业市场主体地位，保证改革效应的发挥，福田区以法治手段规范新型项目建设模式，构建以“合同治理”为核心的管理体系，构建合同法治化的权责体系。福田区代建制有配套国内领先的代建合同范本，仅合同模板就有60多页、200多条款，明晰双方权利义务、项目工期、设计变更和法律责任追究程序，做好“企业依合同办事、政府依合同督办”。同时，以合同方式赋予代建企业项目资金管理人、合同招标人、合同签订人、报批报建人

法律主体地位，加强制度执行力和约束力，实现“权责明晰、分工合理、合作共赢”。

在代建制外，福田区还推出真正意义上本土化专业化市场化的设计—采购—施工（EPC）工程总承包制度，是国内首个更系统规范和实操性强的新型EPC模式，打造EPC先进试验区。一是健全EPC合同治理体系，制定合同标准范本，界定适用项目范围和介入节点，规范发包行为，从源头优化EPC项目发包和管理工作基础。二是优化EPC项目合同计价模式，制定固定总价合同、固定单价合同、采用下浮率报价和总概算作为上限价的三种合同计价模式，兼顾严控投资和提高服务效率。三是理顺EPC项目发包与合同订立工作流程，从制度设计上实现EPC项目实施路径清晰、关键节点清晰、权责分工清晰。

福田区PPP模式是全市率先出台运行的实施方案，注重程序规范性，加快补足辖区公共资源供给短板。一是配套国内领先的实施方案模板，规范合同编制，优选社会资本方。二是综合国家发改委和财政部的PPP指导文件要求，最大限度同时满足两个层面的要求。三是规范项目职责联审机制和前期报批报建程序，避免政府部门多头管理、推诿扯皮。四是明确全方位资源配套支持和绩效考核机制，避免社会资本孤军奋战、考核流于形式。

把握“四个创新” 实现政府投资监管深度全覆盖

曾坚朋表示，福田区积极落实中央要求，强化政府投资事中事后监管，纵深推进政府投资项目监管机制改革，实现政府投资监管有重点有深度的全覆盖。实行新监管机制以来，福田区没有一个政府投资项目的竣工决算超过总概算，监管效果良好。

聚焦审计环节，创新政府审计监督模式。地方审计部门“退出”政府投资项目竣工结算决算环节后，为及时填补制度空白，福田区率先落地政府投资项目概算、预算、结算、决算“四算”审计监督新模式，传统政府审计工作走向市场化。以造价审核中介机构出具的审核报告替代以往的政府审计结论，政府审计部门工作重点转向过程审计和监督，定期抽查一定比例的中介审核报告。建立“四算”审核中介机构预选库，规范中介机构准入机制、使用规则 and 法律责任，遵照政府审计部门规定和行业规范，对市场化审核行为提出量化标准要求，保证审核报告可靠性。经公开招标，45家良好资信水平的中介机构入选福田区“四算”预选库，市场化审计机制良好运

行，让审计部门有更多精力专注于过程监督。

聚焦拨款流程，创新资金监管制度。福田代建制创新引入银行资金监管制度，赋予代建企业资金管理权，形成正向激励。委托单位、代建企业和资金监管银行之间签订三方监管协议，委托单位按项目进度一次性划拨资金到资金监管账户，由代建单位自主拨付给参建单位，不再经过委托方审批，由资金监管银行负责逐月资金审核，打通项目拨款快捷通道，极大增强代建企业的主导权，筑牢代建企业主体地位。

聚焦过程督办，创新项目进度预警机制。福田区开发上线“福田发展”App，实行“一月一预警”，逐月公开各牵头单位的政府投资年度计划完成情况，同步推送排名向区领导进行通报，加强项目进度预警督办，增强项目牵头单位的工作主动性和紧迫感。发现进展长期滞后的重大项目后，重大项目总指挥办公室召开总指挥部会议听取滞后原由，督促责任单位及时整改。App还可公开共享辖区经济社会发展的重要指标信息，接受社会监督。

聚焦投资效益，创新项目后评价制度。福田区政府投资项目后评价制度走在全国前列，配套有行业领先的后评价指标模型，包含4个一级指标、11个二级指标和44个三级指标的集合，可适用不同类型的政府投资项目，根据项目复杂程度“定制”评审指标及权重，显著提高后评价结论的准确性。从“目标、过程、效益、持续性”四个维度细化后评价工作的实施程序，报告基本框架和得分档次，更科学合理地评价项目过程决策和运营收益水平。

抓好“三个建立” 加强政府投资法治建设

曾坚朋谈道，为更好地巩固改革成果和满足新时代建设法治政府的要求，福田区以制度建设为抓手，通过法治手段实现政府投资管理系统化、规范化、程序化，为深化政府投资改革提供法治保障，发挥改革整体效应。

建立政府投资项目全过程全链条管理制度。福田区政府投资项目全过程管理制度是全国首个覆盖从立项到竣工验收移交的全链条“闭环”管理制度，全方位提升政府投资项目审批和管理链条的整体效能，实现政府投资项目审批、建设程序和资金安排法治化。

一是“一张流程图”覆盖项目前期到建设全生命周期管理，明晰106个技术文件的编制事项和报批报建事项，实现项目技术资料编制不再与审批流程脱节，是全国首个真正“全过程”的政府投资项目实施流程图。

二是完善分级赋权审批机制，准确确定分管投资副区长、区长、区政府常务会和区委常委会的审批权限，提高项目决策科学性和有效性。

三是力推项目前期工作瘦身减量，落实“放管服”改革要求，减少不必要的资料提交和收文流转，通过串联改并联的事项共23项，可节省195个工作日。

四是开辟审批快捷通道，按照“能并就并、能简就简、能压就压”的原则，引入申请和审批资金申请报告流程，“以一代三”免去项目建议书、可行性研究报告和总概算编制环节，大幅简化特定类型政府投资项目审批程序，可节省175个工作日。

五是实行政府投资项目首问责任制，每个政府投资项目明确一名“项目长”，在项目建设周期内对项目承担相应责任，负责工程资料保存、分项合同及时结算、竣工限期决算等工作，减少因人员转岗离岗产生的交接问题。

建立横向配套、纵向衔接的完整制度体系。横向来看，福田区推出的七套政府投融资改革创新组合拳各有功能特色，互为配套，相互协同。代建制和EPC建设模式秉承“市场能干的交给市场，专业的事情交给专业的机构”，减轻政府建设单位的压力，大大促进项目提速增效。PPP模式激活社会活力，引入社会资本参与公共服务设施建设和运营，缓解政府财政压力的同时，提高公共服务的效率和质量。全过程管理制度从政府项目审批方面予以配套，同时为代建制、EPC、PPP等新型项目建设模式提供流程简化优化的制度保障。而“三优”工程设计制度、“四算”审核市场化和后评价制度则聚焦高质量改革，进一步提高政府投资效益。

纵向来看，每套改革组合拳都是既符合中央顶层设计又可落地实操的完整制度体系，为改革真正落地实操提供强有力的法治保障。2017年迄今，福田区总计出台20份与政府投资体制改革相关的法规、政策和指南，其中福田代建制由“一个办法、二个细则、三个模板、四个指引”组成，EPC制度由“一个办法、一个模板、一个指南”组成，后评价制度由“一个管理办法、一个实施细则、一个操作指引”组成，各类预选库也配套有管理办法和使用指引。顶层设计、操作指引和项目试点“面面俱到”，让制度之间相互衔接形成有机整体，确保执行层面有法可依、有章可循。

建立“三个一”重大投资项目协调推进机制。福田区创新建立“1+N”总分两级重大项目指挥部分级协调机制，实现重大投资项目决策推进和复杂问题协调程序的法治化。“1”个总指挥部由区长任总指挥长，“N”个分指挥部由分管区领导任分指挥长，项目牵头部门实行一把手负责制，以此规范议事协调和科学决策机制，形成一体化统筹、立体化推进的工作架构。

建立“一级抓一级、层层抓落实”的工作推进模式，领导亲赴项目现场“一步到位、一跟到底”找准症结，各分指挥部自觉加强协调力度和跟踪进展，督促议定事项落实到位。

建立“一套表”重大项目管理机制，5000万元以上的政府投资项目统一纳入重大项目储备库，逐一制定工作任务清单，明确实施路径，倒排时间节点，良好营造“储备一批、开工一批、竣工一批”的推进局面。2017年迄今，全区13个重大项目分指挥部累计组织100多场协调会议，解决200多项议题，每年重大项目计划进度完成率不低于90%。

（本文配图由深圳市福田区发改局提供）

地方发改变主任访谈