

417	2024	11
	1	7

# 浦东新区生态环境局民生项目建设与管养 有序衔接的探索

(浦东新区生态环境局副局长 黄海华)

随着浦东新区改革开放再出发，区域开发建设再次提速。区域内新建、改建的市政基础设施不断增加，市政设施的后期管理养护要求也不断提高。目前，建管分离已成为市政基础设施管理养护的通行做法，但由于市政设施建设投资体制多样、工程质量参差不齐、设施移交接管中接管单位较多、各类市政设施质保期不一、市政设施移交程序较繁复等问题，导致建设单位、接管单位在设施移交过程时间较长、形成管理空窗期，为后续管理埋下隐患。

为进一步贯彻落实《关于支持浦东新区高水平改革开放打造社会主义现代化建设引领区的意见》，坚定不移贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局。通过对新区生态环境局民生类项目建设与管养有序衔接的探索，大胆试、大胆闯、自主改，在先行先试中为全区市政设施移交简化创新探路破局，也在先行先试中率先破除发展瓶颈。同时，促进政务服务提质增效，持续提升企业获得感和满意度，优化营商环境，助力浦东高质量发展。

## 一、基本情况

浦东新区生态环境局承担事权范围内的生态环境、水务（海洋）、绿化林业和市容环卫等民生基础设施建设、管理养护的职责。区生态环境局承担养护责任的基础设施主要包括：水利设施（区管河道、区管农桥、水闸（泵闸）、海塘、防汛墙）、供排水设施（区管雨污水泵站、区管雨污水管道、市政消火栓）、绿化林业设施（公园、绿地、林地等）、市容环卫设施（景观照明、城市雕塑、公厕、小压站、废物箱）。2022 年度养护资金为 41.85 亿元、2023 年度养护资金为 43.07 亿元。

2022 年度浦东新区生态环境局设施量清单表（直管设施）

行业	河道（条段）	农桥（座）	涵洞（箱涵） （个）	水闸（座）	公用海塘 （KM）
水利	114	413		21	21.056
供排水	污水管道 （KM）	污水泵站 （座）	雨水管道 （KM）	雨水泵站 （座）	市政消火 栓（个）
	1273	94	2304	76	10000
绿化林 业	城市公园 （座）	绿地（万 m <sup>2</sup> ）	林地（万 m <sup>2</sup> ）		
	52	2627.3	860.11		
市容环 卫	景观照明	城市雕塑	公厕（座）	废物箱 （个）	小压站 （个）
	714	33	404	12188	77

## 二、设施移交接管现状与问题

### （一）移交接管现状

近年来，随着区域开发提速，每年需接管的基础设施不断增加，近三年来浦东新区生态环境局设施移交接管情况详见下表。



2020-2022 年区生态环境局新增设施统计表

行业	年度	河道(条 段)	农桥(座)	涵洞(箱涵) (个)	水闸(座)	公用海塘 (KM)
水利	2020	1	-156(移交 新片区)		2	0
	2021	6	6		2	0
	2022	2	-3		-1	0
供排水	年度	污水管道 (KM)	污水泵站 (座)	雨水管道 (KM)	雨水泵站 (座)	市政消火栓 (个)
	2020	6.28	0	14.86	3	376
	2021	45.64	0	87.31	2	454
	2022	147.28	1	36.93	4	554
绿化林 业	年度	城市公园 (座)	绿地(万 m <sup>2</sup> )	林地(万 m <sup>2</sup> )		
	2020	5	89.98			
	2021	3	87.44	406.12		
	2022	6	196.78	453.99		
市容环 卫	年度	景观灯光	公厕(座)	废物箱(个)	城市雕塑	小压站(个)
	2020	48		18		0
	2021		3	132		1
	2022			200		0

目前, 我局设施移交接管一般流程包括: **明确接管单位** (获得立项批复后, 建设单位向区生态局行文申请明确建成后设施监管单位)、**事前介入** (接管单位在项目竣工验收前进行指导服务)、**预验收**、**问题整改** (建设单位根据接管单位的整改清单, 在设施运行前完成整改)、**试运行**、**竣工验收**、**填报设施移交申请表**、**签订移交接管协议**、**正式接管养护**。

## (二) 存在问题

### 1、设施投入使用与移交接管衔接不畅

随着群众对于公共服务配套设施需求的不断提升, 以及对城市精细化管理要求的提高, 基础设施建成即投入使用、

运营成为越来越普遍的呼声与要求。但是，由于建设工程建设程序的要求，往往设施建成到竣工验收再到移交接管还需要一定的流程及手续。尤其是根据行业规范，部分设施需要试运行期（比如污水泵站试运行 3 个月；水闸、雨水泵站试运行一般为一个汛期）。绿化（林）设施竣工验收后一年苗木存活质保期满后再接管等，造成设施建成到移交过程之间存在时间差，出现管理真空。往往导致这些设施养护不达标，降低群众感受度、满意度。

## 2、质保期期间管养费用来源不明确

工程竣工后根据行业规范、要求，往往需经过质保期。但目前“建成即开放”的市民需求日益强烈，实际情况是从工程竣工验收到移交给接管单位正式接管，这段时间内设施实际是处于使用、运营状态。从竣工验收、质保期直至正式接管，期间维修养护经费是纳入建设成本还是纳入养护经费，出资来源、分摊比例等尚未形成统一口径及规范。

## 3、市政工程的质量隐患有滞后性，责任区分较难

市政工程具有一定的隐蔽性，尤其是雨污水管道等隐蔽工程，建管分离延长了问题的反馈周期，质量问题的闭合出现滞后性，造成问题处理难度增加。造成建设单位与接管单位相互扯皮，影响移交接管进程。

## 三、民生项目建设与管养有序衔接的建议

针对上述难点、堵点，在广泛调研，深入探究的基础上，



提出对局民生类项目进行建管养有序衔接的试点。

### （一）试点范围

由区生态环境局为建设主体，纳入市（区）重大工程、实事项目的区管民生基础设施新建项目。

### （二）工作目标

一是应接尽接，专业管养“全覆盖”。对于区管民生基础设施应纳入区级管理部门进行管理养护的新建设施，养护、维护工作实现全方位覆盖，由行业管理部门接管，实施一体化、精细化管养。

二是应接快接，竣工接管“零时差。”对于应纳入区级管理部门进行管理养护的新建设施，采用“竣工即接管”方式，项目竣工验收备案之日即为接管之日，实现竣工-接管无缝衔接。

三是应减尽减，营商环境“加速度”。对于“竣工即接管”项目，接管单位通过提前介入，全流程参与，提供行业指导，落实接管要求，减少扯皮问题。进一步优化移交流程、精简移交材料、提高移交接管效能。

### （四）试点措施及建议

#### 1、提前介入，全程参与

建设单位应在取得立项批复后向区生态局提出明确接管单位的请示，区生态局明确接管单位后，接管单位应参与建设项目全过程管理，提供行业指导。移交验收与竣工验收

同步开展，在竣工验收过程中完成移交问题整改，实现“两验合一”。

## 2、接管与管养资金有机分离

对于设施接管及其产生的相关管养费用，根据权责进行有机分离，保障设施正常运营。一是竣工验收之后和试用期间产生的管养费用建议纳入建设工程建设成本，由建设单位承担。二是质保期期间的管养费用，建议植物养护费用纳入建设工程建设成本，由建设单位承担；保洁、保安等运维费用纳入养护费用，由接管单位承担。三是对于正式接管之前发生的整改等费用纳入建设工程建设成本，由建设单位承担。

## 3、优化流程，提高移交效能

将移交验收与竣工验收有机结合，“两验合一”。建设单位应在竣工验收前完成接管单位提出的整改工作，并同步填报《移交申请表》，竣工验收完成即实现移交验收完成。简化移交接管审批流程，建设项目竣工备案完成后，接管单位在局移交接管模块中上传《移交申请表》进行审批备案，同步签订移交协议。

## 4、国有资产规范化管理

市政公共基础设施完成移交接管协议书签订后，接管单位应按照资产管理有关规定，做好资产实物帐登记，并确认入账价值。对于移交设施内的配套用房、文化体育、停车场

等设施，建议区行业主管部门、财政局、国资委等相关部门，探索可用于经营性的国有资产管理养护体制机制，实现国有资产保值增值。一是可以采取统一经营管理的方式，即由区层面成立专门的国有资产运营企业，将可用于经营的设施统一由其接管运营。二是复合运营方式，即由养护企业承担经营性设施的运营，通过核定收益目标等方式，超出部分上缴财政作为财政收入或弥补养护经费不足。