



# 城市交通建设体制机制优化研究

## ——以重庆市主城区为例

文 / 廖姜

**摘要：**城市交通建设全过程涵盖大量政府层面的管理工作，完善高效的体制机制是推动城市交通建设的重要保障。本文以重庆市主城区为例，通过梳理项目推进、行政审批和资金筹措等体制机制现状，分析存在的主要问题，总结国内城市的相关经验，提出相应的对策和建议，以期进一步优化城市交通建设领域的各项体制机制，节约建设投资，缩短建设周期，促进城市的高质量发展。

### 一、城市交通建设体制机制现状

体制机制是指各级政府、企事业单位在领导隶属关系、管理权限划分、以及其内在的工作方式方面的体系、制度、方法、形式等。城市交通建设的体制机制贯穿项目建设的全过程，突出反映在项目推进、行政审批、资金筹措等方面，具体情况如下：

#### （一）项目推进方面

目前，重庆市主城区城市交通建设项目推进机制按照项目类型主要分为两类。一类是路桥隧建设，主要由住建部门牵头编制年度建设计划，明确投资主体、投资来源等内容，经市政府审议后，由各区、市政府、市级平台公司

负责项目日常推进和协调；另一类是城市轨道交通建设，主要由住建部门和规划部门共同编制建设规划，报住建部和国家发展改革委审批，已批准的建设规划由政府和平台公司按建设规划负责项目日常推进和协调工作。市级平台公司无法协调解决的困难和问题，如项目投资、拆迁、改建、管网、涉军等重大问题，主要通过住建部门召集相关部门或市政府召开重点项目调度会协调。

#### （二）行政审批方面

城市交通建设项目属于重大基础设施建设项目，必须经过严密的论证和审批，才能保证建设资金的合理使用和建设项目的安全可靠。但是由于各种条件的

制约和限制，部分项目很难在短时间内完全满足各项行政审批要求，导致项目审批进度常常一拖再拖，严重影响项目建设周期。行政审批所涉及的部门多、环节多、事项多，一直是行政审批改革的重点领域。目前影响项目推进的主要是用地批准书、规划许可证和施工许可证的办理以及涉军、涉江等协调工作。

#### （三）资金筹措方面

根据《工程建设项目招标投标办法》，有相应资金或资金来源已经落实是政府投资项目的必要条件，因此，为建设项目筹措足够的资金，是各级政府和平台的重要职责。按照“事权”与“财权”对等原则，目前重庆



市主城区城市交通基础设施项目的出资方式主要包括：市级全额、市区共建、市补区建、以奖代补、区级自建五种模式。传统的区级自建模式是由各区政府自行承担交通项目所有建设费用，区政府或平台公司通过税收或发行债券等方式筹集资金，筹资压力大，建设速度易受影响，尤其是跨区的桥梁、隧道及市级交通干道等项目，推动速度更慢。为保证重大基础设施项目的建设进度，主城区对轨道交通、跨江大桥、穿山隧道、城市快速路网、跨区城市主干路、跨区立交等都采用市区共建或市补区建模式，即建安费用由市级财政资金全额或部分承担，项目所在区政府仅承担征地拆迁费用。

## 二、存在的主要问题

### （一）体制机制缺乏统筹

城市交通既涉及建设、市政、交通、消防、水利等多个部门和辖区政府及相关平台公司，又涉及前期、建设施工、后期运营等环节，各部门之间缺乏联动和反馈机制，同时由于前期规划统筹协调不足，导致部分设施难以正常推进。战略性重大基础设施如铁路综合交通枢纽、机场综合交通枢纽等规划建设时若未

充分考虑其他重要设施的预控、预建，则可能造成建设过程中审查、审批、工程风险。总体来看，城市交通建设项目涉及主管部门和权属单位相当多，一定程度上存在职能交叉、信息不互通，难以实现全面的统筹。市级层面缺乏从项目建设层面对相关单位统一的约束和考核机制，导致责任主体不明确、相互推诿、项目推进较慢。

### （二）行政审批流程多、时间长

建设项目的行政审批也在一定程度上存在审批程序较多、部分审批条件互为前置、部分手续环节不断反复等情况，客观上拉长了建设手续的办理周期。例如，工程规划许可以用地许可为前置条件，而车辆段、停车场等大宗用地的《建设用地批准书》办理时间较长，导致工程规划许可、施工许可手续办理进度滞后。

### （三）项目建设资金筹措困难

面对逐年增长的建设投资，依靠市级城建资金和平台公司传统的融资模式已难以支撑日益庞大的城市交通建设资金要求。其原因一方面是由于市级城建资金每年用于城市交通建设部分难有较大增长，难以满足建设需求；另一方面受国家规范地方举债、防范金融风险等政策影响，国家

对PPP融资进一步规范，审慎开展政府付费类PPP项目。财政部2017年先后出台《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号）和《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》（财预〔2017〕87号），禁止利用土地融资垫支公益性项目建设资金，叫停政府平台公司直接为公益性项目申请融资，导致交通建设资金筹措越来越难。

## 三、国内城市相关经验

国内城市在城市交通建设过程中，探索出了各具特色的建设模式和经验，其中有很多体制机制方面的创新非常值得借鉴和参考，本文选择武汉、成都等与重庆发展相近的二线大城市的经验予以介绍如下：

### （一）建立分级协调机制，出台考核办法

武汉市构建了一系列高效的项目推动和协调机制。一是建立了市城建重点工程“市领导专题协调会、市城建重点办、区领导小组、项目建设业主”四级调度协调机制；二是制定了市领导专题协调会和城建重点办调度会议议事规则，每周定期召开城建重大项目工作例会，及时研究解决



工程建设过程中的突出问题，确保项目建设顺利推进；三是组建了过江通道建设工程、轨道交通建设等9个现场指挥部，现场指挥部认真履行“综合、协调、决策、督办、通报”职责，对工程推进过程中的困难问题，及时进行现场督办协调，有力保证了工程顺利推进。

武汉创新第三方机构开展城建重点项目建设综合考核工作，出台了《武汉市城建攻坚项目建设综合考核办法（试行）》。通过政府购买服务方式产生第三方考核机构，开展月度抽查复核评分排名，在每月第一周予以通报，通报结果与市绩效考评挂钩，调动各方积极性，有力促进了项目建设进度目标和投资计划顺利完成。

## （二）简化报规报建手续，提高项目审批效率

成都市住建委联合发展改革委、国土局、城管局出台《成都市中心城区市政基础设施项目“绿色通道”建设管理程序》，优化项目建设程序和办事流程，建立“绿色通道”，实行“专柜管理”。对符合土地利用规划和城市规划要求，但短期内暂时无法办理用地手续的项目，以函件暂代行政审批手续，高效推进项

目建设。以《市政基础设施项目选址意见书》等材料向国土部门申请临时用地，并以此申请建设用地规划许可，规划部门以《市政基础设施项目建设用地规划批准通知书》替代《建设用地规划许可证》，在审查备案的施工图等文件后，核发《市政基础设施项目建设工程规划批准通知书》替代《建设工程规划许可证》的方式简化相关手续。

## （三）创新资金筹集方式，拓展建设资金来源

武汉市出台《关于设立市轨道交通建设发展专项资金的通知》，对于轨道交通项目从财政预算、土地出让金、税费返还和规费减免等7个方面补充交通建设资金，并按照中心城区和新城区建立两套筹资模式。中心城区的轨道交通项目建设资金由地铁集团负责，征迁资金由区政府承担；对于新城区的轨道交通项目，建设资金和征迁资金由新城区政府和开发区管委会全额承担。

## 四、对策与建议

### （一）建立高效的统筹协调机制

城市交通建设是大型基础设施建设项目，又是复杂的系统工

程，涉及单位很多，工作时序和配合要求很高，重庆市主城区面临的建设条件又极其复杂，建议适时参照武汉、成都的做法，按照“大交通”“大城建”的思路，适时建立更加高效的联席会议制度和建设指挥部。

1. 建立城市交通建设工作联席会议制度，由市政府主要领导作为召集人，市级有关部门、主城各区政府、相关平台公司和有关单位主要负责人为成员，负责领导、督促推进城市交通建设管理和重大事项决策。

2. 成立城市交通建设指挥部，由市政府分管领导担任指挥长，市级有关部门、各区政府、相关平台公司和有关单位分管领导为成员，负责研究解决城市交通建设过程中有关具体工作、跨区同步配套市政设施建设等事项。

3. 设立城市交通建设指挥部办公室，承担指挥部日常工作，负责具体统筹、协调、督办工作，牵头制定城市交通建设规划、实施计划，提出推进重庆市城市交通建设的政策建议，督促落实指挥部各项决策和议定事项。

### （二）建立权责明晰的绩效管理考核体系

明晰的绩效管理考核体系是充分调动各级政府发挥能动性的



重要手段。应厘清建设指挥部成员单位的职能职责，围绕“大交通”“大建设”体制，实现合理分工、无缝对接。建立年度目标任务通报制度，对建设任务完成情况、投资完成情况、具体交通项目指标等进行考评，建立计划实施的中期评估和后评估制度，以建设为中心，合理划分阶段性建设任务和目标，进一步整合资源、形成建设合力，提升城市建设的战略性、前瞻性。此外，由建设指挥部办公室牵头制定专门的考核办法，对成员单位和责任部门实施统一的管理和绩效考核，将考核结果纳入市委、市政府的年度综合目标考核。

### （三）优化建设项目行政审批流程，开辟重点项目“绿色通道”

重点项目的建设往往对城市发展起到决定性的作用，因此，优化项目审批流程，适时开辟“绿色通道”，是保证项目进度的重要手段。主要有以下一些做法：

1. 严格执行审批时限。落实首问负责制，健全完善顺畅高效的并联审批主协办工作机制。简化施工许可办理手续，开辟“绿色通道”。

2. 对已经立项但不得不立即开工建设的项目，积极探索施工许可前置审批、“承诺制”并行

推进，在办理施工许可时再补充提交全部法定材料，进一步缩短审批时间。

3. 建议进一步强化项目审批保障，规划、环保、国土、住建等市级行政主管部门可对市级权限的事项实行并联审批、互不前置。

### （四）创新城市交通建设投融资模式

投融资模式创新是解决建设资金不足的有效手段，可在以下方面做出创新和探索：

1. 加大投入力度。建议参照成都、武汉的做法，进一步加大财政资金投入力度，存量资金、新增财力和地方政府债券优先保障城市交通项目。在有条件的地方，支持轨道集团储备站点周边土地，确无条件的站点，按就近原则储备同等规模土地。

2. 优化投资方向和投资结构。按照以轨道交通引领城市发展格局的理念，逐步减少城市道路建设投资比例，增大轨道交通、交通智能化管理建设投资比例。

3. 依法灵活调整资本金。在国家相关政策、不突破红线的情况下，根据建设单位的土地资源、建设项目的资源配套等，灵活设置项目建设资本金。

4. 继续引导社会资本投入。加快完善已实施项目的PPP手

续，加快推进符合条件的PPP储备项目审批。协调相关部门将高速公路进城连接道纳入高速公路建设投资中，并按PPP等模式进行建设、运营，通过延长高速公路收费里程提高高速公路收费价格，以期将增收部分作为进城连接道PPP项目的还款来源。

#### 参考文献：

- [1] 财税体制改革背景下交通基础设施投融资改革思路研究[J]. 白涛. 交通财会. 2022(02)
- [2] 我国交通基础设施领域投融资困境与REITs探索[J]. 崔敏, 王婧, 黄丽雅, 罗诗屹. 公路. 2022(01)
- [3] 朱青. 中外土地征用制度比较与借鉴[J]. 国土资源, 2004 (1): 50-52.
- [4] 于静. 土地征收中的公共利益问题研究[D]. 哈尔滨商业大学, 2011.

（作者单位：重庆市市政设计研究院有限公司）

责任编辑 胡晓杨