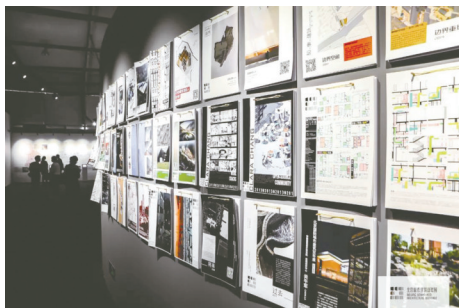


责任编辑:李武英
联系电话:021-63218991
E-mail:718648415@qq.com

2020年9月28日

第539期



北京城市建筑双年展现场

加快“放管服”改革 推动企业提质增效

—— 20 年行政审查施工图引出的思考

□吴奕良

行政审查施工图制度从开始实施到缩小审批范围,从下放地方到市场化运作,从探索取消到设计承诺制,在争议和改进中推行了20年。现在评议它的对与错已不重要了,重要的是通过实践,总结经验,得到启示,以推动企业提质增效高质量发展。

一、要切实做到决策的民主化

2000年国务院发布的《建设工程质量管理条例》和《建设工程勘察设计管理条例》(以下简称“两个条例”)中,有“建设单位应当将施工图设计文件报县级以上人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门审查,施工图设计文件未经审查批准的不得使用”(以下简称“行政审查施工图制度”)的条款。随后建设部依据此条款相继出台了《建筑工程施工图设计文件审查有关问题的指导意见》《建筑工程施工图设计文件审查暂行办法》和《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》等文件。

“两个条例”中有关“行政审查施工图”的内容和“暂行办法”公布以后,大多数设计单位持反对态度,尤其是在专业设计院(工程公司)中,不赞成的呼声十分高涨。其主要理由是:违背了设计工作在规律;设计单位知识产权得不到保护;存在增加建设投资、延长建设周期等建设风险;法律责任不清;与国际惯例不符等。在这种情况下,原建设部有关领导带队进行了广泛调研,其结论是行政审查施工图在专业设计院不可行也没有必要。建设部随即决定先不在专业设计单位实行此项“行政审查施工图制度”,房屋建筑、市政工程因涉及公共利益、公众安全、城市规划、环境和文物保护等诸多因素,仍保留行政审查施工图设计制度,直至现在部分地区还在进行。

随着“放管服”改革的深入发展,2004年至2019年间,国务院先后在《关于第三批取消和调整行政审批项目的决定》《关于投资体制改革的决定》《关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》《关于第三批取消中央指定地方实施行政许可事项的决定》和《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》中,对于取消行政审查施工图设计制度都有明确的要求,因还存在取消还是保留(或改进)两种不同认识,至今仍未全面落实到位。

20年的实践证明,行政审查施工图制度决策前缺乏民意基础和调查研究,从该制度建立、推行到承诺制的过程,充分说

二、要正确认识设计工作的内在规律

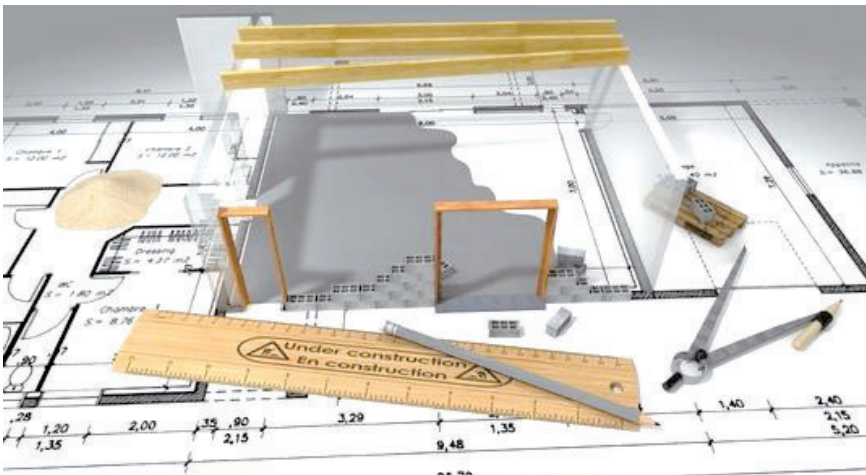
设计是工程建设的灵魂和关键,对工程建设的高质量发展具有决定性作用。设计单位是保证设计质量的根本,对所提供的设计文件负有全部责任,是任何部门和其他单位所取代不了的。工程设计是一个十分复杂的系统工程,往往涉及十多个不同的专业同时参与,各专业之间有密切的设计条件关系,必须做到协调工作、准确无误才能同步完成。任何一项设计输入(设计条件)的变更,往往涉及多个专业甚至整个设计。任何一个错误,都有可能危及人民生命和国家财产安全,给经济、社会带来灾难性的后果。对整个设计的全过程进行质量控制和质量保证,只有依靠设计单位的内部技术质量保证体系来完善和提高,数十年来来的实践证明,在“行政审查施工图制度”决策前,从来没有进行过“行政审查施工图”,更没有因此而降低了设计质量,反而把设计质量作为生存的命根子,提升到企业发展战略高度来实现,这就是最好的历史见证。

经过长期锻炼和考验的广大设计人员,已成长为能够自觉做到尽心尽责、精心设计,努力创作高水平的作品。有那么多多的专家、学者、大师、院士,那么多的优秀院长,那么多多的注册建筑师、注册工程师,那么多的优秀管理人员,通过全面落实质量终身责任制和承诺制,这支队伍有能力为国家工程建设保质保量安全,党和政府应信赖和依靠这支科技队伍。即便出现个别失误,也完全可以通过总结教训、教育培训和加强内部管理予以解决。要从根本上解决工程质量问题,还得依靠设计企业的技术支撑才能确保工程建设的高质量发展。

三、要加快进行“放管服”改革

“放管服”改革,就是要优化营商环境,最大限度激发市场活力,以简政放权放出活力和动力,制订好法规政策,打造人民满意的服务型政府,为工程建设体制改革发展助力和增加正能量。

“放”,就是要放出活力和创造力,就是要解放企业生产力。应改革双重门槛的市场准入制度,使企业和个人平等享受国民待遇,激发企业潜能和个人才干;应改革工程建设招投标制度,把招标权放给企业,真正做到“谁投资、谁决策”;应改革民用建筑工程审查报建制度,把审查报建权



放给注册建筑师(或政府认可人士),使每座建筑物都成为高品质。应借鉴国际通常做法,把标准规范的制定、执业资格制度的实施交给协会,完善协会的自律管理。

“管”,就要管出公平,管出高质量。应完善和严格执行对项目建议书、可行性研究报告的审批制度,对工程建设实行宏观调控,对重大技术经济政策和涉及总体规划、公共利益、公众安全、环境保护等内容,严格审批把关,对出现设计质量问题的,依法严格追究有关单位和人员的责任,处理结果记入建设市场主体信用体系黑名单;应取消“以批代管”,改革企业单位资质管理等级制度,改革行政审查施工图设计制度,推行企业或个人终身责任制和承诺制;应建立健全以信用为基础的新型监管机制,加强事中事后监管,使监管既“无事不扰”又“无处不在”,从“严进宽管”向“宽进严管”转变,形成全过程监管体系。

“服”,就要服出便利,服出实惠。应以人民为中心,想群众之所想,急群众之所急,帮助企业排忧解难,为企业发展保驾护航。要服出好法规来,应尽快修订《建筑法》、加快推行建筑师负责制,提升行业地位和明确各方法律责任;要服出好政策来,帮助混合所有制企业提高职工和企业的股权比例,出台扶植中小微企业的优惠等,使不同所有制企业在“放管服”改革中得到“红利”。

四、要大力推行建筑师负责制

国际上通行的建筑师负责制,其首席专业人士通常就是建筑师。建筑师之所以是建筑领域最佳的统筹者,是因为建筑师拥有其所创造的建筑物的著作权。由于

一座建筑物的成败直接关乎建筑师的荣誉,因此,他最有动力和责任竭尽全力来确保一座高品质的建筑作品的实现。标准的建筑师负责制涵盖三大内容:项目设计、施工管理和质量保证跟踪。建筑师负责制无疑是对于确保建筑物完成度以及对工程全过程的技术质量控制,明确责任主体,提高工作效率的最理想的模式。

1995年国务院颁发了《注册建筑师条例》,2005年建筑师负责制在上海就开始试点。2017年住建部印发了《关于在民用建筑工程中推行建筑师负责制的指导意见》(征求意见稿),2019年国务院《关于完善质量保障体系提升建筑工程品质指导意见的通知》中,都明确提出要积极推进建筑师负责制。建筑师执业资格注册制度和设计责任保险制度已日趋完善,现已具备了推行建筑师负责制所需的条件。实行建筑师负责制,就可以把民用建筑工程施工图审查报建委托给建筑师,他会竭尽全力使建筑物达到高品质高质量。

建筑师负责制是以建筑师为核心的设计团队,依托所在的设计企业为实施主体,充分发挥建筑师在民用建筑工程全寿命周期服务中的主导作用,“赋予”建筑师代表建设单位签发指令和认可工程的权利”,全面统筹协调建设项目的规划、策划、设计、咨询、施工、运维、改造、拆除等管理服务,以提升建筑工程品质,促进建筑行业转型升级和城市建设绿色高质量发展;建筑师负责制是建筑设计、建造过程的内在客观规律,是全过程工程咨询在房屋建筑领域的实现形式,是建筑设计企业的发展方向,也是中国建筑师管理制度与国际接轨、走向世界的有效途径。

“接盘”悉地设计,中设股份“蛇吞象”的背后

□本报记者 李武英

日前,一个重磅消息在设计行业引发热议:上市三年的江苏中设集团股份有限公司(以下简称中设集团)拟收购三年前IPO失败的海思地工程设计顾问股份有限公司(以下简称“悉地设计”)100%股份,而后者规模是前者的4-10倍,是毫不夸张的“蛇吞象”。

中设股份披露的多份公告显示,公司拟通过发行股份及支付现金相结合的方式,向凯繁设计、无锡交通集团、倍盛控股、君瑞晨晟、联熙投资、熙和瑞祥、Magnificent Delight、Splendid Delight、高瞻公司、聚聚创投、嘉胜行投资、悉嘉创投、悉盈创投、悉和企业、企业尚友、ChengYu-Investments 发行股份及支付现金收购合计持有的悉地设计100%股份。本次发行股份的定价不低于发行定价基准日前120个交易日的均价,为13.96元/股。由于本次交易相关的审计、评估工作尚未完成,交易总价、发行股份数量、现金支付对价等信息尚未披露。

方案显示,中设股份拟向实控人陈凤军、孙家骏及陈峻3人定向发行1000万股股份,分别认购900万股、50万股和50万股,合计募资1.474亿元。配套募资的发行价格为14.74元/股,高出本次发行股份购买资产的定价13.96元/股约5.59个百分点。本次配套募资与本次发行股份及支付现金购买悉地设计互为前提,共同构成本次交易不可分割的组成部分,其中任何一项未获得所需的批准或实施,本次重大资产重组不生效。

同为工程设计企业,两家公司的业务范围有所差异,而量级也有较大的差距。

中设股份的主营业务主要在交通、市政、建筑、环境四大业务板块从事相应的规划、设计、咨询等,但公司的业务收入主要是来自于市政设计、交通设计及环境设计三大板块,建筑占比较低。而悉地作为建筑领域最大的民营建筑设计企业,业务涵盖超高层建筑、商业办公、

体育场馆、轨道交通、医疗健康、文化旅游建筑以及市政公用等多个行业和领域,并且在国际化方面有所布局。

财务数据显示,中设股份2019年末总资产为5.96亿元,公司2019年实现营业收入1.312亿元,对应实现归属净利润为6524.02万元;而悉地设计2019年末总资产则高达39.51亿元,2019年实现营业收入达29.86亿元,对应实现归属净利润为2.46亿元。以上数据悉地设计分别是中设股份的6.63倍、9.57倍和3.78倍。由于拟购标的体量远远高于上市公司,数据对比之下,此次收购“蛇吞象”味道明显。

“蛇吞象”的目的是什么?又是否“吞”得下呢?中设股份在重组预案中说,本次重组完成后,公司资产规模、营收规模及盈利能力将得到显著提升,有利于进一步提升公司市场拓展能力、资源配置能力、抗风险能力和后续发展能力,提升公司的盈利水平。

中设股份表示,通过本次交易,公司将成为行业内少数业务范围和技术资质全覆盖的平台型企业,在“交通、市政、建筑、环境”四大领域均有一定体量和影响力,可有效拓宽公司盈利来源。

悉地设计 IPO 被否原因

2012年,悉地设计以496.18万澳元收购其设计的水立方的合作设计方澳洲最大的建筑设计公司PTW100%股权;2013年,悉地设计以2.74亿元收购原苏州市政设计研究院(后更名“悉地苏州”)51%股权;2014年,悉地设计以2.2亿元收购青岛腾远55%股权、以1252.5万元收购了聚星科技50.1%股权。收购完成后,悉地设计形成了较大金额的商誉。截至2014、2015、2016年年末,公司商誉分别为36412.24万元、36277.15万元、35312.86万元,占非流动资产的的比例分别为50.01%、56.8%和62.37%。

如此高额的商誉犹如“达摩克利斯之剑”,更加令人震惊的是,2016年,悉

地设计对收购仅两年的聚星科技形成的商誉予以全额减值,相应金额为1098.59万元。彼时,发审委要求悉地设计说明,商誉的减值测试过程及测试结果、对收购才两年的公司形成的商誉全额计提减值的合理性以及公司收购资产相关的内部控制制度是否有效。

此外,悉地设计收入和利润绝大部分来自于子公司悉地深圳、悉地苏州和青岛腾远,母公司定位于集团集中管理,不从事具体生产经营业务。其中,悉地设计对悉地苏州的持股比例为51%,对青岛腾远的持股比例为55%,至今这个比例未变。

排队近两年时间,悉地设计在2017年12月上会被否。主要原因是对于主要子公司拥有绝对控制权、营业收入及净利润呈下降趋势等5大问题。对此,发审委要求悉地设计详细说明对上述子公司的经营和财务管理是否不受子公司少数股东的影响,是否拥有绝对的控制权等。

此次重组,悉地设计的上述问题是否会再度遭到监管部门的问询引发市场关注。

是否构成借壳上市

上会被否之后,悉地内部发生了很大的变化,占比最高的个人持股者,原董事长、总经理赵小均离开悉地,据悉其股权已转让。之后公司部分骨干人员流出,股权大多未动。被否后悉地曾表示会继续努力完成IPO。此次中设作为“接盘侠”,“蛇吞象”

背后,是否说明悉地对短期内独立上市不再寄望,而且有一定的股权变现压力。

那么此次交易是否构成“借壳上市”呢?借壳上市有两个缺一不可的要素:一是上市公司的实际控制人发生变更,二是上市公司收购的资产总额,占其资产总额的比例达到100%以上,后一个条件“蛇吞象”并购必然满足,而前一个条件正是“运作”重点。

证监会对上市公司重大资产重组行为进行严格监督管理,以投票方式来核准通过,而对“借壳上市”,监管层对其审核标准趋于向IPO看齐,难度系数不同。正因如此,上市公司在实施重大资产重组时,多存在刻意规避监管,通过资产评估、股权转让等方式绕开“借壳上市”的硬性规定。很显然,此次交易也不会主动去“撞枪口”,上市公司不会发生实际控制人的变化,向三位实控人募资即可可见。与此前借壳壳光实业上市的华建集团相比,即可看出根本不同。

“蛇吞象”能否实现预期

企业重组的根本原因是为实现盈利的最大化,而“蛇吞象”式的重组可以快速获得业绩提升,能让盈利改善的时间大大缩短。但重组之后,如何实现业务协同、业绩承诺以及规避监管层最为关注的借壳上市难题,是摆在上市公司面前接二连三的难度。

停牌数个交易日后,中设股份9月9日带着“拟购悉地设计”的消息复牌。交易行情显示,当日高开3%,开盘后在几笔大额买单推动下公司股价迅速冲上涨停板,但随后便出现回落,更是一度跳水跌超7%,最终收跌4.83%。这也许说明投资者对于中设股份的重组行为并不一定“买账”。

重组之后的整合,最终形成生产力才是最为关键的。此次收购虽然还在路上,但对于设计企业上市之路有重大启示。

五、要加强设计行业的创新力度

科技在进步,时代在前进。高新技术不断发展,网络数字化不断创新。加强设计行业的创新力度,是新时代高质量的需要,也是实施质量终身责任制和承诺制的必要支撑条件。

一是发展方式创新。当前,混合所有制改革和发展方式创新正在同步进行,是设计体制改革的重中之重,对建设现代企业制度意义重大。积极推行工程总承包制和工程项目全过程咨询服务,实现新时代高质量的发展方式,是设计企业提质增效的关键一招。工业、交通部门的专业设计院已有成功的经验,要认真总结并向全行业全方位全球化延伸。建筑、市政设计行业还处在试点阶段,有条件的企业要积极推行,而全过程咨询服务应是改革的主要方向。

二是技术管理创新。企业要有自己专有技术、专利和品牌,特别要有核心技术,并具备将科技创新成果转化为现实生产力的能力,企业才能兴旺发达,

否则就会被淘汰。CAD应有自主产权的支撑软件和操作平台,尽快转换使用北斗卫星定位系统,应加快网络大数据信息化建设,实现智能化现代化管理。

三是人才机制创新。人才是第一生产力,要创新培育高端人才机制,行业发展需要千千万万的优秀技术人才、企业家和管理专家以及国际知名院士、大师和专家学者,要注重建设具有营销一体化综合功能的人才结构、构建“深度”和“广度”相结合的“T型”人才结构和项目管理人才队伍,充分发挥名人效应和优秀人才智慧,引领行业改革发展,振兴行业声望。

四是协会工作创新。深入进行行业协会的体制机制改革,切实在政府、市场和企业之间起到枢纽、桥梁和纽带作用,为企业的改革创新起到促进和推动作用,协助政府加强行业自律管理,协调行业的业务和行业内外各种关系、维护会员单位合法权益,充分反映行业的诉求,建立健全企业诚信服务体系 and 诚信评估制度,真正成为对促进行业高质量发展的得力助手,真正成为行业的会员之家。

武汉疫后重振规划编制完成

目标:初步建设成为全国公共卫生安全城市

备受关注的武汉疫后重振规划,由武汉市自然资源和规划局精心组织编制,耗时近半年的《武汉市疫后重振规划(三年行动计划)》,9月9日正式编制完成。

这部重振规划构建了“1+5+X”规划框架,即1个疫情影响评估及疫后重振规划纲要;5个专项规划(《健康城市空间品质提升规划》《医疗和公共卫生专项规划》《完整社区建设专项规划》《经济复兴与产业重振专项规划》《应急系统与防灾减灾专项规划》);一系列行动计划、政策标准 and 建设指引,主要涉及医疗卫生设施提升、环卫设施和应急保障、完整社区建设、健康城市空间品质提升、综合交通和应急物流、功能区和亮点区片建设等6个方面的三年行动计划。

这部规划从经济、社会、物质、设施、信心等多个方面重振武汉这座城市,其中一个计划是到2025年把武汉初步建设成为全国公共卫生最安全城市之一。

这部规划独特之处在于,据称从今年3月开始,每当规划完成一部分,就立即推送实施一部分,以便全程支撑武汉市加快疫后重振。

这部规划建立了武汉疫后重振从蓝图到实施的发展路径,统筹布局了一系列疫后重振重大工程,汇总成全市一盘棋的“武汉市疫后重振作战图”。

根据这张疫后重振作战图,武汉未来要新建33家综合医院和专科医院,新建6座过长江通道、4座过汉江通道,要重点推动建设6条高铁线路,今后3年内要完成465个老旧小区改造,3年内要力争全市5G网络全市场连续覆盖等等。

这部彰显疫后重振雄心的专项规划,将支撑武汉市国土空间总体规划。

规划从医疗卫生、应急防灾、健康城市、社区建设、经济重振这5个专项出发,具体落实形成了“6”个三年行动计划,并提出了与市民紧密相关的,包括实现5G网络全域全覆盖,新建33家综合医院和专科医院,形成“米字形”高铁网络等系列具体举措。

建设中心城区10分钟急救圈

医疗卫生设施提升行动规划位于“6”个三年行动规划的首位。武汉将重点织牢织密公共卫生防护网,加快推进国家重大公共卫生事件医学中心和市、区急救中心建设,实现“中心城区10分钟、新城区12分钟医疗急救圈”。

《规划》提出:将优化全市医疗设施空间布局,新建33家综合医院和专科医院,重点填补南湖、杨春湖、古田、汉口北、双柳、庙山、常福等医疗服务资源空白。

加快推进市一医院盘龙医院、市中心医院杨春湖院区、市第三医院未来城院区等19家综合医院建设,统筹推进光谷中心城儿童医院、经开汉南儿童医院、市肺科医院、塔子湖、武泰闸等12家专科医院建设。新建市中医医院汉阳院区门诊、住院综合楼,汉南中医院。

完善基层社会治理网

社区作为城市的基本组织单元和细胞,是每个家庭保障自我安全的最后一道防线,同时也是常态化防控的主战场。为此,《规划》注重完善基层社会治理网,打造“15分钟社区生活圈”。

《规划》提出,武汉将在3年内完成465个老旧小区改造。

3年内5G网络全覆盖

在环卫设施和应急保障方面,武汉的目标是全面提升城市环境卫生服务水平、生命线应急保障能力,加快建设世界一流城市电网,全面实现5G商用,打造生活垃圾处理标杆城市。

《规划》提出,要加快建设污水收集处理设施。重点开展谪家矶、金口、白玉山、中法生态城、青菱村、杨春湖、二七、王家墩、四新国博、铁机路等片区污水管网建设。

建设百里沿江生态文化长廊

该《规划》将围绕“大健康”战略实施要求,着力优化武汉生态、生产、生活空间布局。

《规划》提出,发挥武汉独特自然禀赋和文化魅力优势,推进建设百里沿江生态文化长廊,加快长江碧道等慢行系统改造,开展长江岸线生态修复、岸线整治等工程,打造集体休闲娱乐、文化展示于一体的城市新空间。

推进总长度365公里的长江两岸造林绿化;建设3000亩青山长江森林;推进西山系生态人文廊道示范段;建设梅子山、凤凰山等山体公园;持续开展东湖绿心生态保护与综合提升。

推进三环线生态带建设,建成三环线生态带“一带33珠”公园群;开展龟山、武汉动物园等市属公园的综合整治和改造提升;启动府河绿楔、青菱湖、九峰、青头潜鸭保护区等自然公园和郊野公园建设。

建成全国高铁网络中心

围绕落实“国内主要城市3小时交通圈、武汉城市群2小时出行圈、市域1小时通勤圈”的总目标,《规划》提出建成全国高铁网络中心。

重点推动建设武汉枢纽直通线、沿江高铁、京九高铁、武杭高铁等6条高铁线路,形成“米字形”高铁网络。加强跨区域骨架道路建设。

重点建设双柳、汉南、白沙洲、光谷、堤角、二七等6座过长江通道和江汉八桥、江汉九桥等4座过汉江通道,实施主城区至新城、武汉至大都市区近40条骨干通道的建设,提升对外联系度。

