

教育部2011年规划基金项目

我国重大工程项目建设 社会稳定风险预警机制研究

胡智强 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

教育部2011年规划基金项目

我国重大工程项目建设 社会稳定风险预警机制研究

胡智强 著

教育部2011年规划基金项目

胡智强，男，汉族，湖北武汉人，现为华中科技大学教授，博士生导师。主要从事工程项目建设社会稳定风险评估与预警机制研究。主持国家自然科学基金、教育部2011年规划基金项目等科研项目。在《中国工程科学》、《中国安全科学杂志》、《中国环境科学》等核心期刊上发表论文20余篇。出版专著《工程项目建设社会稳定风险评估与预警机制研究》。获湖北省科技进步二等奖。

华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

中国·武汉

7284
156

图书在版编目 (CIP) 数据

我国重大工程项目建设社会稳定风险预警机制研究 / 胡智强著. —武汉: 华中科技大学出版社, 2014. 12

ISBN 978-7-5609-9448-2

I. ①我… II. ①胡… III. ①工程项目管理-风险管理-研究-中国 IV. ①F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 289996 号



我国重大工程项目建设社会稳定风险预警机制研究

胡智强 著

策划编辑: 王 娜

责任编辑: 李 娜

封面设计: 傅瑞学

责任校对: 九万里文字工作室

责任监印: 朱 霞

出版发行: 华中科技大学出版社 (中国·武汉)

武汉喻家山 邮编: 430074 电话: (027) 81321915

录 排: 北京楠竹文化发展有限公司

印 刷: 湖北新华印务有限公司

开 本: 710×1000mm 1/16

印 张: 15.5

字 数: 223 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 36.00 元



湖北新华印务

本书若有印装质量问题, 请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线: 400—6679—118, 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

本书为教育部 2011 年规划基金项目：我国重大工程项目建设社会稳定
风险预警机制研究（项目编号为 11YJA630032）研究成果。

本书受到南京审计学院法学硕士点建设项目——公司法律规制方向的
经费资助，感谢支持。

前 言

社会稳定风险防控是我国政治与社会生活中的头等大事,《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出,加强社会管理,维护社会稳定,是构建社会主义和谐社会的必然要求。为此,必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,不断提高人们管理社会事务、协调利益关系、处理各种社会矛盾、维护社会稳定的本领。

强调加强社会稳定风险管理是因为随着“风险社会”的来临,我国经济社会的发展积累了太多需要释放的社会风险——其中尤须关注的是社会稳定风险,而更深刻的根源在于我国政治生活基本结构和宏观政治利益格局的迫切需求。我国重大工程建设项目社会稳定风险管理是我国社会稳定风险防控的重点领域,它与“重大事项”、“重大决策”并成为我国社会稳定风险防控的三大领域。这与我国重大工程建设投资体制的基本国情有关,2003年10月14日党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》第19部分“深化投资体制改革”部分开启工程建设投资体制社会化大门以前,我国的社会主义建设一直以单一的政府投资为主,且体量和基数巨大。即使《国务院关于投资体制改革的决定》(国发2004年20号)出台以后,我国重大工程建设投资社会化的程度依然很低,这就导致重大工程建设项目社会稳定风险就是政府的体制风险或政治风险。

高风险社会改变了重大工程项目建设的评价标准,从“成本—收益”分析已经转变为“收益—风险”分析,需要人们从理论上创新风险评价的

方法和标准,以及完善相应的防范风险预警机制与责任机制。重大工程建设项目社会稳定风险预警机制能够事先“拦截”和化解风险,比通过事后化解社会矛盾具有利于社会发展,因此必须加强我国重大工程项目建设的社会风险的预警性防范机制的研究。本书着重从以下几个方面加以研究:

1. 我国重大工程建设项目社会稳定风险的性质和特征

我国的重大工程建设项目无论是在投资、产权还是建设和管理等方面,均具有明显的行政层级特征和“国营”性质。重大工程建设项目社会稳定风险的准确含义是:维护四项基本原则和社会主义基本政治制度格局良性发展,以及由此决定的社会经济、文化等制度体系——安定团结的社会生活格局及其良性动态发展。因此,我国重大工程建设项目社会稳定风险不仅是一个技术和工程管理意义上的概念,更是一个政治责任上的要求。国外一般经常使用的“社会风险”概念在国内就应当实现语境转换,成为“社会稳定风险”这样一个具有鲜明特色和内涵的概念。人们也就不难理解,重大工程建设项目社会稳定风险管理其实是宏观层面的政府责任——尽管社会化的风险预警和防控机制已经开始探索并会得到长足发展。在制度构建上,我国的重大工程建设项目社会稳定风险预警机制也必须作为“公共物品”来提供。

对我国重大工程建设项目的社会稳定风险的专门研究还是一个有待深化的领域,特别是应当深入、独立地开展对重大工程建设项目的社会稳定风险预警研究。

2. 我国重大工程建设项目社会稳定风险预警机制的理论基础

我国重大工程建设项目社会稳定风险预警制度并非是一个附着在工程项目建设、营运过程的一个无足轻重、可有可无的或是为了拿到工程项目建设许可证而不得不设立的一个“配套”,相反,它不仅具有微观上降低工程项目建设成本的作用,更有宏观上和政治上的全局意义,需要从经济法的国家干预理论、产权制度理论、信息规制理论和外部性理论等理论角度加以研究。

重大工程建设项目本身就不是一个微观、自发自足的市场过程,重大工程建设项目社会稳定风险预警机制的建立就更是如此,需要公权力介入才能实现其良性发展。我国重大工程的产权特征决定了其社会稳定风险预

警机制的责任必须由政府承担,在这一个大前提下,才能考虑我国重大工程社会稳定风险预警机制的社会化、我国重大工程社会稳定风险预警机制的许可证管理和建立我国重大工程社会稳定风险预警机制的格式准则及预警信息披露制度。重大工程建设项目社会稳定风险管理的目的是解决负外部性问题,公权力介入的目的是防止重大工程项目建设过程中各种负外部性形式的牵连和递延。利用合理设定强制性社会稳定信息披露义务、信息披露悬赏举报制度和社会稳定信息“吹哨人”制度等信息规制工具也有助于预警甚至解决大量的重大工程社会稳定风险。

3. 开展我国重大工程项目建设社会稳定风险评估机制研究

主要内容包括:建立客观独立的重大工程项目建设社会稳定风险评估主体制度和社会稳定风险评估效力前置制度;重大工程项目建设社会稳定风险预警评估体系研究;以预警和问责制度为中心的社会稳定风险评估技术创新研究。建立可操作的具体指标,加强量化研究,提高我国重大工程建设项目的社会稳定风险预警和处置效能。

4. 建立面向过程的重大工程项目建设社会稳定风险立体化预警系统

主要内容包括:第一,重大工程项目建设追踪审计的激励与问责机制;第二,建立社会化的预警机制,利用各种社会力量来评估我国重大工程建设项目的社会稳定风险,披露有关社会稳定的信息,进而实现信息共享和沟通、交流,从而实现社会稳定风险的有效管理。社会化的预警机制包括重大工程项目建设立项审批、建设和突发事件处置过程中的舆情调查、集体协商与听证制度和信息披露悬赏举报制度;第三,重大工程项目建设社会稳定风险评估与绩效审计结果公示与信息沟通制度;第四,建立重大工程项目建设社会稳定风险保障基金机制。

5. 我国重大工程项目建设社会稳定风险责任机制研究

主要内容包括:我国重大工程项目建设社会稳定风险预警系统与责任制度的法律规范研究。根据我国重大工程建设项目的投资和管理模式,构建统分有序、宏微观相结合和良性互动的、具有我国特色的工程建设社会稳定风险预警体系,构建符合法治社会要求的重大工程建设项目社会稳定风险预警机制司法救济和法律监督制度。

目 录

导 论 论题解说	1
第一章 我国重大工程项目建设社会稳定风险	
预警管理现状	26
第一节 我国重大工程项目建设管理机制	26
第二节 我国重大工程项目社会稳定风险预警制度的特点	32
第三节 我国重大工程项目社会稳定风险预警制度存在的问题 ..	40
第二章 我国重大工程建设项目社会稳定	
风险预警制度的理论基础	51
第一节 国家干预理论：经济法的视角	51
第二节 产权制度理论	55
第三节 信息不对称理论	63
第四节 外部性理论	76
第三章 我国重大工程项目建设社会稳定风险	
预警系统构建	87
第一节 重大工程建设的审计监督机制	88
第二节 重大工程社会稳定风险社会化评估制度	112
第三节 我国重大工程建设社会稳定风险预警指标体系	140
第四节 我国重大工程项目建设社会稳定风险保障基金机制	153
第四章 我国重大工程建设项目社会稳定风险预警责任	161
第一节 我国重大工程（建设项目）的法律属性	162

第二节 我国重大工程社会稳定风险预警责任机制	175
第三节 我国重大工程社会稳定风险预警司法救济机制	196
结 论	209
附 录	212
一、我国部分重大工程一览表	212
二、本书以“社会稳定风险”和“重大工程”为关键词进行 检索的文件概览	217
三、深圳市重大事项社会稳定风险评估办法	224
四、四川省社会稳定风险评估暂行办法	228
五、福建省莆田市人民政府办公室关于实施重大建设 项目社会稳定风险评估工作的意见	231
六、国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定 风险评估暂行办法	234
后 记	236

导论 论题解说

自 20 世纪 50 年代以来,社会风险问题引起西方社会的高度关注,出现了很多理论流派和分析、评估模型,^①对重大工程蕴含的社会风险进行研究一直是各国高度关注的领域。因为自工业革命以来,在世界上几乎所有的国家和地区,重大工程项目建设都是社会生产力高度发展的关节点,同时它也成为社会风险的触发点和集中地,必然引起世界上各个国家的广泛重视。风险最初的基本含义就是技术和经济层面上的一个概念,所以,早在 20 世纪五六十年代,国外就开始将风险分析技术应用于工程项目管理。随着社会发展日趋复杂,各个社会领域的相互作用更加多样化,工程风险的概念也被拓展,超越了技术和经济层面的含义,人们开始主张对最易导致民众冲突的工程项目关键的社会风险因素,进行早期介入和防范,使得对工程社会风险的防控同时具有了微观、中观和宏观视角,以及多学科的全方位价值。

我国的重大工程建设项目风险防范不仅遵循了上述一般规律,更具有自己的个性特征。因为我国的重大工程项目建设一直采用了“国营”体制,各地政府一般将重大工程建设项目作为政府政绩的基本内容,并以重大工程项目建设作为拉动经济社会发展,推高 GDP 总量,经济高速发展与社会体制转轨的冲突无疑将放大重大工程建设项目所蕴含的社会稳定风

^① 道格拉斯和威尔德维斯从文化视角研究社会风险、卢曼从社会学视角研究社会风险、贝克和吉登斯从社会变迁视角研究社会风险,等等不一而足。

险,导致政府和社会“失灵”现象的出现,影响社会和谐。中共十八大新闻中心2012年11月12日举行第四场记者招待会,环境保护部部长周生贤在与现场记者的答问中回应了今年发生在中国多地的由环境问题引发的群体性事件,指出:有关重大项目社会风险评估的法律不健全、机制不健全是引发群体性事件的根本原因。^①显然,建立科学的社会稳定风险评估和预警制度,不仅是预警和防范社会风险的第一链条,还可以将重大工程项目社会稳定风险转化为社会制度演进中的良性建构因素,需要认真加以研究。

一、论题关键词释义

(一)“重大工程建设项目”

我国理论界对“重大工程项目”没有公认的定义,在我国的相关立法和政府文件中分别使用过“重大工程项目”“重大工程建设项目”“重大建设项目”“重大固定资产投资项目”“公共工程”“重大公共建设”和“重点建设项目”等概念。笔者认为:由于各个立法主体的“分工”——职能不同,导致在用语上,“重大工程项目”“重大工程建设项目”“重大建设项目”“重大固定资产投资项目”“公共工程”和“重点建设项目”含义存在一些细微的差别,比如:在学术文献和日常用语中,“重大工程建设项目”有时又被称为“公共工程”,如果仔细研究,“重大工程”和“公共工程”两者之间是存在差别的,“重大工程”在外延上是小于“公共工程”的,但是这种深究和区分并没有太大的意义。

我国的学者对“重大工程建设项目”提出过一些描述性的说法。认为“重大工程建设项目”一般是指国家和各级政府确定的,如政府“为民办实事”工程——涉及社会、经济等各个方面的重大建设项目。^②重大工程项目是指具有一定投资规模,关系国计民生或对一定区域内关乎于民众利益的社会经济、政治、文化、生态环境等有着重要影响,容易导致社会民

^① 华春雨、何宗渝、王秀琼:《环保部回应多地环境群体事件:重大项目要评估重大项目社会风险评估》, <http://i3.feixin.10086.cn/pages/lp/1181/162370?regid=405099>。

^② 王智勇:《重点建设项目社会稳定风险分析评估探究》,载《建设管理》2010年第7期。

众利益冲突的工程项目。尤指水利水电重大工程项目、交通运输重大工程项目、工业重大工程项目等这样的重大工程项目。^①所谓重大项目是指事关广大人民群众切身利益的重大决策,涉及较多群众切身利益,并被国家或省市拟定为重大工程重大项目,以及牵涉相当数量群众切身利益的重大改革。^②理论界的这些描述存在很多模糊之处,首先,没有确切的关于重大工程项目的标准;其次,甚至没有将重大工程项目与其他项目——重大改革、重大决策等加以区分,在很多立法和政府文件中“重大建设工程项目”“重大改革”“重大决策”还是混用的,这就使得相关研究变得困难而缺乏针对性。为了行文方便,本书一般采用“重大工程项目”的提法,根据上下文需要有时也采用“重大建设工程项目”的提法。

实务中,究竟哪些建设工程属于国家重大建设工程,我国的法律和政府文件并没有具体规定。各国和地区分别采用了不同的立法体例。2001年10月31日生效的我国台湾地区“促进民间参与公共建设法”第3条规定,本法所称重大公共建设,指性质重要且在一定规模以上之公共建设,但具体标准由主管机关会商内政部、财政部及中央目的事业主管机关定之。重大公共建设的范围则包括了13大类:交通建设及共同管道、环境污染防治设施、污水下水道、自来水及水利设施、卫生医疗设施、社会及劳工福利设施、文教设施、观光游憩重大设施、电业设施及公用气体燃料设施、运动设施、公园绿地设施、重大工商业及科技设施、新市镇开发、农业设施。台湾地区立法对重大工程范围的规定值得我们借鉴。

我国的大中小型工程一般按照工程的建设规模来划分,而规模的量化指标不同行业有区别——不同的行业分别按建设投资规模、生产量、建筑面积(高度和跨度)来区分大中小型工程。不同行业的大中小型工程在住建部2007年3月29日印发的《工程设计资质标准》中有详细规定。但是,建国以来通常将重大工程分国家级重大工程和地方重大工程。国家级重大

① 杨琳、罗鄂湘:《重大工程项目社会风险评价指标体系研究》,载《科技与管理》2010年第2期。

② 杨雄、刘程:《加强重大项目社会稳定风险评估刻不容缓》,载《探索与争鸣》2010年第10期。

工程指一般列入国家重点投资计划而且投资额巨大,建设周期特别长,全部或部分由中央政府投资并进行重点建设的工程,属于国家重大建设项目,如三峡工程。地方重大工程指纳入地方政府投资计划并由地方政府投资建设的工程,包括:多层房屋建筑工程小区、单体建筑面积 10000 平方米以上的房屋建筑、总投资达 1 个亿以上的项目、政府保障用房和其他重要人员密集场所。^①

此外,各地立法一般规定,将各级政府列入重点建设的项目属于重大工程建设项目。2011 年 3 月 11 日颁布实施的《福建省莆田市人民政府办公室关于实施重大建设项目社会稳定风险评估工作的意见》(附录五)和《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》(发改投资〔2012〕2492 号)^②(附录六)。这两份文本是我国迄今为止仅有的专门以重大建设项目社会稳定风险为主题的立法文本,《福建省莆田市人民政府办公室关于实施重大建设项目社会稳定风险评估工作的意见》规定:重大建设项目主要指:拟列入省、市、县(区)重点建设的交通、能源、市政、房地产、农业、水利、工业、服务业、社会事业、资源环境等重大建设项目。《国家发展改革委重大固定资产投资项目社会稳定风险评估暂行办法》第 2 条将重大建设项目理解为,国家发展改革委审批、核准或者核报国务院审批、核准的在中华人民共和国境内建设实施的固定资产投资项

笔者认为,我国的重大工程(建设项目)是指纳入政府发展规划,对经济社会发展有重要影响的工程(建设项目)。对我国重大工程(建设项目)的定义不能单从投资数额的大小来界定,20 年前一个百万级的(建设项目)可以说是重大项目,但是,20 年后可能就成为一个微小的工程(建设项目)。对我国重大工程(建设项目)的定义也不能单从规模大小来界

① 有些地方投资工程,因为投资巨大、影响广泛,投资计划是经过国家批准的,也属于国家重大工程建设项目。如主要由北京市政府投资的亚运建设工程。<http://baike.baidu.com/view/2499043.htm>。

② 国家发展改革委还专门配套制定了《国家发展改革委办公厅关于印发重大固定资产投资项目社会稳定风险分析篇章和评估报告编制大纲(试行)的通知》(发改办投资〔2013〕428 号)予以落实。

定,一些工程(建设项目)规模巨大,但是与经济社会发展联系不大,也不能成为重大工程(建设项目)。“重大”不是一个工程技术、财务或规模意义上的概念,“重大”是一个宏观、社会发展视角下国家治理意义上的概念,判断工程(建设项目)重大性的唯一要义是“纳入政府发展规划”。凡是能够纳入各级政府各类发展规划的项目就是重大工程(建设项目)。政府具有对工程(建设项目)重要性——其在经济社会发展中的地位和作用——的裁量权和审批权。“纳入政府发展规划”一般就会具备投资数额巨大、规模巨大和具有重要经济社会影响的特征。即使是在大力发展混合经济和提倡重大工程(建设项目)的时代,民营或公司合营的工程(建设项目)即使数额、规模巨大,也不能作为重大工程(建设项目)对待,因为它无法放在国民经济和社会发展规划的总体格局中加以考量——也就是说不能“纳入政府发展规划”。很多房地产项目做到了投资来源社会化,规模也很大,却算不上是重大工程(建设项目),原因就在这里。从我国的实际情况来看,我国的重大工程建设项目实际上必须符合三个标准或具备三个因素:

第一,我国的重大工程建设项目一般列入各级政府经济发展规划,具有体制上的层级性。建国以来,党和政府管理经济社会——包括重大工程项目建设的基本方式之一就是通过编制“中华人民共和国国民经济和社会发展规划第五年规划”(简称“五年计划”)对全国重大建设项目、生产力分布和国民经济重要比例关系等作出规划,为国民经济发展远景规定目标和方向。从1953年第一个“五年计划”开始,我国已经编制了10个“五年计划”和2个“五年规划”,目前我国的“十二五”规划正在实施进行。在我国的“计划”或“规划”中,重大建设项目一般由国务院制定规划,由中央政治局扩大会议讨论并且批准。“至于中小型的建设项目,将由各省、市、自治区在编制计划的时候,根据需求和可能的条件,具体安排。”^①各地方政府一般同步编制相应的规划,对本地区的重大工程建设做出规划。

^① 《中共中央关于一九五九年计划和第二个五年计划问题的决定(一九五八年八月二十八日)》,载《建国以来重要文献选编》第十一册。<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66665/4493239.html>.

例如,在国家十二五规划制定以后,上海市就据此制定了《上海市国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》,上海市各区也分别编制了《上海市徐汇区国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》《上海市宝山区国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》《上海市嘉定区国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》等等,这是我国长期以来通行的标准模式。

近年来,地方政府在计划或规划制定的方式上出现了一些积极的探索,如2013年7月23日,合肥市发展和改革委员会就出台了《关于向社会各界长期公开征集合肥市重大谋划项目的公告》,充分发挥社会各界智慧,进一步提高重大项目谋划工作的社会参与度,拓宽重大项目谋划渠道,向社会公开征集重大谋划项目。城镇基础设施建设项目、社会事业建设项目、农林水利基础设施及农业产业化建设项目、交通建设项目、能源建设项目、节能减排和生态建设项目、自主创新和高新技术产业化建设项目、现代服务业建设项目、工业建设项目、文化产业项目、跨区域合作项目等公开征集社会意见。这反映了我国公共行政领域领域内的积极变化,但是,并没有改变我国的重大工程建设项目具有的体制依赖特征。

第二,我国的重大工程项目一直由政府进行投资,这是我国公有制的基本产权制度所决定的。改革开放之前,我国的重大工程项目全部由政府投资建设,产权上属于完完全全的“官办”。改革开放以后各种社会资金开始进入我国的重大工程项目建设,并呈逐年增长之势。但是由于体制和机制等各种因素上的障碍和重大工程建设项目规模巨大且具有公益属性,社会资金进入的速度极其缓慢。2014年5月21日,李克强主持国务院会议,仍然在进一步强调:“改革政府投入方式,更好发挥中央财政引导资金‘四两拨千斤’的作用,带动各方资金特别是商业资金用于创业投资,完善竞争机制,让市场决定创新资源配置,支持重大工程项目建设、促进创新型经济加快成长。”说明我国重大工程建设项目所具有的“国营”特征根深蒂固,难以在短期内有太大的扭转。

第三,我国的重大工程项目对国民经济发展具有重大影响,并对较大范围的群众利益或社会利益产生影响。例如,“一五计划”期间,我国计

划 595 个大中型工程建成投产，以此初步铺开我国工业布局的骨架。“二五计划”期间，我国安排 1 000 个重大工程项目，是为了继续进行以重工业为中心的工业建设，推进国民经济的技术改造，建立我国社会主义工业化的巩固基础。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确要求：“发挥投资对扩大内需的重要作用，保持投资合理增长，完善投资体制机制，明确界定政府投资范围，规范国有企业投资行为，鼓励扩大民间投资，有效遏制盲目扩张和重复建设，促进投资消费良性互动，把扩大投资和增加就业、改善民生有机结合起来，创造最终需求。”

尽管，本书对我国的重大工程建设项标准进行的界定仍然不够清晰，但是，对我们分析我国重大工程项目的特点具有一定的指导意义。^① 我国的重大工程项目具有如下特点：

1. 我国的重大工程项目对于经济社会发展具有多元化的战略价值

重大工程项目是国家或各级政府为回应重大挑战、服务民生、规划经济社会发展而行使国家公权力，动员社会资源组织实施的战略性工程。其目的或是服务于国家安全战略，提高国家竞争力，或是满足经济社会发展的迫切需要。以上海为例，上海就以“条”和“块”的方式实现对重大工程项目的建设和管理，如 1957 年成立上海市城市建设局养护工程管理处，1981 年更名为上海市市政工程管理处（简称市管处）。上海市市政工程管理处于上海市市政工程管理局，属行政性事业单位。主要承担上海城市道路、桥梁等市政设施的行业管理：市区高架道路、苏州河桥梁以及部分大型立交等市管设施的养护维护管理；部分越江招商项目的建设与管理；全市市政设施的路政执法管理等职能。可见，重大工程项目建设实际上是以“国家之手”进行资源配置，具有维护国家安全、实现宏观调控、促进经济发展、提高民生水平等多元化的价值追求。

2. 我国的重大工程项目具有广泛的社会影响

我国的很多重大建设工程项目是国民经济发展的基础工程，遍布于国家社会生活的各个领域。由于其一般涉及社会公共利益，也有学者将其称

^① 参见附录一我国部分重大工程一览表。

为公共工程。一些立法文本直接将其称为“国家公共设施”。如国家发展与改革委员会高技术司 2014 年 6 月 30 日发布的《关于向社会公开征求对〈国家重大科技基础设施管理办法（暂行）（征求意见稿）〉意见的通知》第 2 条对国家重大科技基础设施的定义是：为突破科学前沿、解决经济社会发展和社会安全中的若干重大科学问题，提升探索未知世界、发现自然规律、实现科学技术变革的能力，面向社会开放共享的大型复杂科学研究装置或系统，是为相关领域提供高水平研究服务的国家公共设施。郭春东等在分析我国的重大工程项目社会影响时认为：“国家重大工程主要有重大基础设施工程、重大武器系统（或带有明显的军事意义）工程、重大科技攻关工程等三种类型，并且各有侧重，第一类侧重于解决社会经济发展的迫切需要，如三峡水利枢纽、南水北调工程等；第二类则直接服务于国家安全战略，如载人航天计划等；第三类以增强国家竞争力为目标，如美国空中客车、氢能、纳米计划，我国的 973 计划等。第二三类属于技术高度密集的‘攻关工程’，具有更高的科学技术集成性，对国家创新能力的提高具有更为重要的意义。”^①

重大工程分布的广泛性也为本课题的研究带来了困难，为了使研究更有效率，本书将聚焦对民生具有极大的影响的重大基础设施工程、公共工程建设项目和重要的房地产建设项目。这些建设项目往往成为社会稳定风险的高发地，2013 年，中央巡视 21 省份仅有一地未发现房地产腐败。^②2003 年 9 月 19 日，国务院办公厅专门出台了《关于认真做好城镇房屋拆迁工作，维护社会稳定的紧急通知》进行规范。要求各级政府和部门要正确处理城市建设发展与保护群众具体利益之间的关系……把做好拆迁管理工作摆上重要议事日程，通过加强管理，依法行政，做到群众合法权益能够得到有效保护，拆迁工作能够有序进行；既保证发展的需要，又能够防止引发社会群体性事件，维护社会稳定。

^① 郭春东、黄璐、朱东华、汪雪锋：《国家重大工程项目资源配置行为分析》，载《科研管理》2012 年第 1 期。

^② 中央巡视组：95%被巡视省份发现地产腐败，<http://news.sina.com.cn/c/2014-08-05/002530629662.shtml>。