

# 成都市人民政府办公厅关于印发 进一步加强和规范政府性工程建设项目管 理若干规定的通知

成办函〔2019〕4号

各区（市）县政府，市政府各部门，有关单位：

经市委、市政府研究同意，现将《进一步加强和规范政府性工程建设项目管理若干规定》印发你们，请认真贯彻执行。

成都市人民政府办公厅

2019年1月7日

# 进一步加强和规范政府性工程建设 项目管理若干规定

## 第一章 总则

第一条（目的依据） 为全面贯彻党的十九大精神，落实省、市党代会及全会决策部署，进一步加强和规范我市政府性工程建设项目管理，强化事中、事后监管，根据《中华人民共和国建筑法》《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）等法律法规，结合我市实际，制定本规定。

第二条（适用范围） 本规定适用于成都市政府性工程建设项目管理。政府性工程建设项目是指：

（一）市本级政府财政资金采用直接投资、资本金注入等方式投资建设且占投资主导地位政府投资项目。

（二）政府负有提供责任又适宜市场化运作，采取使用者付费、可行性缺口补助等适当方式，由政府和社会资本合作，开展建设运营的市本级 PPP 项目。

（三）在前两类项目之外，政府根据城市建设发展需要提出规划并提供一定要素保障，交由市属国有企业或事业单位按照市场化方式自筹资金建设运营的市本级政府间接投资项目。

第三条（总体原则） 建设单位应对政府性工程建设项目的建设管理负首要责任，应严格按照批准的概算实施项目建设，按照基本建设程序和有关规定对建设项目的前期准备、招投标、施工图设计文件、施工管理、竣工验收、竣工结算和运营等实施全过程监管，在确保项目质量、安全以及使用功能的同时做好项目投资控制工作。

## 第二章 投资（造价）控制

第四条（管理原则） 政府性工程建设项目造价管理应遵循“估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算”的经济合理原则。

第五条（设计概算） 设计概算是初步设计文件的重要组成部分，是全面反映建设项目投资规模和投资构成的主要文件，是项目投资的最高限额。建设单位应提升设计概算的编制质量，编制的设计概算应符合工程项目建设、投资构成和工程计价的要求，应科学、完整地反映设计范围内工程项目建设全过程所需的全部费用。总投资 1000 万元（含）以上的政府投资项目由政府投资项目评审机构依据相关规定，独立、客观、公正地对其设计概算进行评审。

第六条（预算编制） 项目建设单位应将施工图预算或招标控制价报工程所在地行业主管部门或其委托的工程造价管理机构备案。施工图预算或招标控制价的准确性和完整性由建设单位负责。施工图预算或招标控制价应由具有独立

编制能力的招标人或受其委托具有相应资质的工程造价咨询企业、全过程工程咨询服务单位编制，主要依据国家、省、市有关部门颁布的计价依据、计价方法、项目设计文件、合理施工方案以及其他相关资料进行编制。

**第七条（造价控制）** 建设单位应加强项目施工阶段的动态成本管理，制定企业内部造价变更管理办法，当建设项目采用工程总承包模式时，应严格控制施工过程中因设计修改和工期调整导致的工程造价增加。建设单位应根据财务报表等相关资料，定期对项目成本变化进行分析、动态监控设计和成本管理，避免施工期间发生设计变更、索赔和其他风险。项目竣工验收后，建设单位应及时落实好项目竣工结算审核工作。

**第八条（造价变更管理）** 政府性工程建设项目因特殊情况、政策性调整或非人为原因造成工程量增加或设计变更的，建设单位应对工程造价变更进行审核，对变更的经济性和合理性组织专项论证，并按照合同约定和以下规定办理变更手续：

（一）当变更后的工程总金额未超签约合同价时，由项目建设单位确认后实施变更方案，使用暂列金支付。

（二）当变更累计金额未超过 500 万元（不含）且低于签约合同价的 5%（不含），但变更后的工程总金额未超过批准概算时，项目建设单位审核同意后，将变更原因等相关资料报项目主管部门审核。

(三) 当变更累计金额超过 500 万元(含)或高于签约合同价的 5%(含),但变更后的工程总金额未超过批准概算时,项目建设单位审核同意后,将变更原因等相关资料报项目主管部门审核,同时报行业主管部门备案,由行业主管部门对变更产生增额情况进行抽查。

(四) 当变更后的工程总金额超过批准概算时,项目建设单位应按照投资主管部门的相关规定办理投资调整手续,并报项目所属行业主管部门备案。

### 第三章 施工图设计管理

第九条(管理原则) 建设单位应在前期工作中重视方案设计的研宄,在满足使用功能的前提下最大限度节约投资成本,优化方案设计或初步设计。设计单位应在批准的项目概算基础上开展施工图限额设计,重大政府性工程或采用工程总承包模式的建设项目,鼓励由建设单位组织行业专家开展施工图设计文件优化评审。

第十条(品质提升) 施工图设计单位应严格依法依规开展设计工作,充分发挥建筑师在设计工作中的主导作用,高度重视建筑方案设计,注重建筑适用性、宜居性、功能性,严格落实绿色建筑、装配式建筑建设要求,积极鼓励采用新技术、新材料、新设备、新工艺,提升建筑品质。

第十一条(施工图审查) 施工图设计文件审查应由具

有审查资质的施工图审查机构实施，坚持先勘察、后设计的原则，审查机构在图纸审查阶段应认真审核各专业内容，严控施工图设计文件质量，加大对抗震、节能、消防、工程质量等常见问题的设计审查力度。依法必须进行施工图设计文件审查的项目，不得以任何借口规避审查。

**第十二条（设计监理）** 政府性工程建设项目鼓励推行设计监理，当项目建设采用工程总承包模式且总投资额较大时，建设单位应使用设计监理，应在概算中明确设计监理费用，具体实施细则由行业主管部门另行制定。设计监理应由与项目设计单位具有相同或以上资质等级或能力的设计单位（全过程咨询单位）承担，重点是建设单位提供设计咨询服务，核心是对项目的投资、质量、进度实施有效控制和管理。设计监理参与勘察、设计等全过程管理（包括工程实施中的设计质量考核），根据设计监理合同要求，按设计任务计划和进展情况分阶段提出监理意见。

**第十三条（设计合同管理）** 建设单位在与设计单位签订委托设计合同时，应明确设计范围、费用及支付方式、合同期、争议处理办法、违约责任等内容，明确设计单位因设计原因造成工程低价中标、高价结算或设计单位伙同中标人以设计变更等方式抬高项目造价的违约责任。

**第十四条（设计变更）** 政府性工程建设项目施工图设计文件经审查合格后，任何单位和个人不得擅自修改。建设单位应加强施工图设计文件管理，确因不可抗力或建设标准发生改变导致重大设计变更的，经建设单位审核后应报原

施工图审查机构审查，因设计变更引起造价变更的应按照本规定第八条办理变更手续。建设单位应制定设计变更管理办法，加强对重大设计变更的监管，若因设计原因造成低价中标高价结算的，设计单位应按合同约定和有关法律法规承担相应的法律责任。

## 第四章 施工管理

第十五条（工程总承包管理） 当政府性工程建设项目采用工程总承包模式时，建设单位在发包前应做好前期准备工作，并具备以下条件：完成可行性研究、方案设计或者初步设计，明确相应资金或者资金来源，具备明确的建设规模、建设标准、功能需求、投资限额、工程质量和进度要求等。当政府性工程建设项目采用工程总承包模式建设时，建设单位应加强项目投资、设计、施工等全过程监管。

第十六条（全过程工程咨询） 政府性工程建设项目鼓励推行全过程工程咨询。全过程工程咨询可包含工程建设前期研究、决策以及工程项目实施、运营等全生命周期集约化咨询服务，为项目合理缩短工期、节约投资成本、提高建设质量和效益、预防和规避各种风险提供保障。工程中介服务企业应积极探索转型升级，采取投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价咨询等企业联合重组或互补合作的方式加快与国际工程咨询模式接轨。

第十七条（履约管理） 建设单位应建立企业合同管理

制度，依法与勘察、设计、施工、监理等企业签订合同，合同应明确实施范围内容、质量标准、工期、合同计价方式、签约合同价、风险范围、超出风险范围的调整方法、工程变更、价款支付、结算办理以及争议处理等条款内容，并按有关规定做好合同备案和管理工作。

**第十八条（信息化管理）** 鼓励政府性工程建设项目推行“智慧工地”建设。建设单位（项目管理单位）通过建立统一的信息化管理平台，将信息技术与现场管理相结合，对项目实施全过程动态监管，实现现场施工进度、实名制考勤、材料调度、重要设备运行和环境指标等信息的在线监控，通过基础数据收集和分析，实现项目重要节点、关键环节、质量安全以及施工成本的有效控制，全面提升项目建设管理水平。

**第十九条（监理管理）** 监理单位应根据项目建设内容配备具有相应执业资格和能力的监理工程师和监理人员，按要求编制项目监理大纲和监理细则，对工程质量、造价和工期进行全过程控制，按照有关规定进行旁站、巡视和平行检验等，特别是要加强对设计变更、工程量变更和专业分包的监管，对发现的重大工程质量和安全问题应及时向行业主管部门报告。严禁监理单位允许其他单位或者个人以本单位名义承担工程监理业务。

**第二十条（发包管理）** 建设单位不得随意肢解工程或直接指定分包工程承包人。严禁勘察、设计、监理、施工等中标单位将中标项目转包或违法分包，招标文件或施工总承

包合同中明确可以分包的非主体结构专业工程，施工总承包单位可依法发包给具有相应资质条件的分包单位实施。总分包合同须经监理审查，并报建设单位备案，监理单位应加强专业分包工程管理。严禁建设单位干预施工总承包单位依法进行的分包活动。

**第二十一条（分包管理）** 施工总承包单位经建设单位同意，依法将非主体结构专业工程分包给专业分包单位的，建设单位应对总分包合同进行备案，定期对分包单位施工进度、工程质量和安全进行监督检查，加强对施工总承包单位与分包单位的监督管理，发现的问题应及时督促整改，严禁“以包代管”“包而不管”。施工总承包单位应依法对分包工程的质量、安全承担连带责任。

**第二十二条（质量管理）** 建设单位应建立健全质量管理体系，推行质量终身责任制，落实首要责任制，明确施工、监理、勘察、设计等参建单位的主体责任，及时收集、整理项目建设各阶段质量文件，在项目竣工验收后应及时向有关部门移交项目建设档案。施工图设计文件审查、工程质量检测及项目管理单位应按照规定切实履行各自的质量责任，商品混凝土、预制构件等材料供应单位应确保提供的产品符合国家标准和设计要求。

**第二十三条（安全管理）** 建设单位应履行安全管理首要责任，开展企业安全文化建设，组织相关单位建立健全安全管理体系，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。按照“谁建设谁负责”原则，强化危大工程管理，

对发现的重大安全隐患应实行挂牌督办。

**第二十四条（文明施工）** 建设单位应严格按照《成都市建设工程施工现场管理条例》要求对施工现场的文明施工负总责，成立施工现场安全、文明施工管理机构，指定考核办法，签订安全生产协议，承担安全文明施工费用。施工单位应加强建设项目施工统筹，强化施工打围、扬尘在线监测、出入口、喷淋降尘措施的管理，严禁围而不用、多围少用、超期打围或故意损毁设施设备等行为。

**第二十五条（工程量变更）** 建设单位应制定工程量变更管理规定，因不可抗力或其他原因确需变更的，应按照事前审批、事中监督和事后评价的程序办理；建设单位应建立工程量变更签证管理制度，明确变更审批流程、审批权限和监督问责等内容，强化项目工程量变更的监督审核，严禁随意变更、随意签证或先变后审，若因工程量变更引起造价变更的应按照本规定第八条办理变更手续。

**第二十六条（工期管理）** 建设单位应加强项目前期调查研究，充分考虑项目建设过程中可能发生的各种风险，明确风险分摊原则，避免后期造成工期延误或延期。项目建设应根据工程结构类型、结构形式、施工工艺和工期定额科学合理地确定施工总工期和进度目标，严禁建设单位任意压缩合理工期。当建设单位确需调整施工工期时，除特殊情况外压缩工期的天数不应超过定额工期的 20%，压缩工期时建设单位应充分保障项目质量、安全以及由此增加的合理工程费用。

## 第五章 审计管理

第二十七条（内部审计） 建设单位应建立企业内部审计制度，强化工程招投标管理、造价控制、合同管理等关键环节的监督，进一步落实内部管理责任，及时完成工程建设项目结算工作并上报审计部门。重大政府性工程建设项目应积极推行跟踪审计，强化建设资金使用的审计监督。

第二十八条（政府审计） 政府性工程建设项目应全部纳入审计监督范围。每年末各建设单位应向审计部门提交拟纳入次年投资审计计划的项目清单，审计部门根据实际情况并结合自身审计力量拟定投资审计年度计划，按规定报上级审计部门和市政府同意后按计划组织实施。年度投资审计计划的调整由审计部门按照相关规定执行，审计实施的方式主要有以下两种：

（一）列入年度投资审计计划的项目，由审计部门直接组织实施，审计部门可按规定聘请中介机构参与审计，由此产生的基本审计费用由市财政预算安排，由审计部门支付相关中介机构，效益审计费用列入项目待摊成本的，由建设单位支付相关中介机构。

（二）未列入审计部门年度投资审计计划的项目，由建设单位组织实施审计并对结果负责，审计完成后应及时提交审计部门备案。审计部门应适时对备案项目进行抽查，对抽

查误差率较大的项目，将移送相关部门追究相关建设单位和中介机构的责任。

## 第六章 监督管理

第二十九条（信用管理） 行业主管部门应完善建设领域市场主体信用评价管理体系，利用信用管理网络共享平台对建设领域市场主体进行统一管理，将市场主体的市场行为和现场行为有机结合，形成动态的信用评价结果，并将评价结果运用于招标投标、银行信贷发放等活动；同时应规范和完善信用评价记录和评价结果的公开公示机制，提供一站式公众查询和政府部门数据共享服务，畅通投诉渠道，引入社会监督。

第三十条（现场监督） 行业主管部门依法对政府性工程建设项目实施现场监督，通过信息化监管平台的建立，加大政府性工程建设项目监督抽查，加强重要节点和关键环节的监督检查，根据各参建单位的信用评价结果实施“差异化”管理，对发现的重大质量安全隐患，实行跟踪督办。

第三十一条（造价监督） 项目主管部门、行业主管部门或其委托的工程造价管理机构应加强招标控制价、合同价和竣工结算的备案监督和管理，依法受理招标控制价投诉，按照有关规定对招标控制价编制中故意抬高或压低价格等不良行为纳入信用评价管理。

第三十二条（审计监督） 审计部门应加强对政府性工程建设项目的审计监督，推进审计全覆盖，加大对重点领域、重大项目、重点资金、重点部门的审计力度，对发现的违纪违法案件及时移送有关国家机关调查处理。

第三十三条（责任追究） 行政机关及其工作人员不依法履行监督职责或在履职过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由有关国家机关依法给予处分，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

第三十四条（解释） 本规定由市建委会同市发改委、市交委、市水务局、市审计局等相关部门负责解释。本规定所称的“项目主管部门”是指承担政府性工程建设项目任务的政府部门，“行业主管部门”是指建设、交通、水务、农业、国土等行业行政主管部门。

第三十五条（执行时间） 本规定自印发之日起施行，有效期5年。成都市原有规定与本规定不一致的，以本规定为准。由省（含）以上行政主管部门立项、核准、审批、监管的政府性工程建设项目，严格按相应规定管理。