关于淮安市政府投资工程项目建设单位

管理办法（送审稿）的起草说明

淮安市行政审批局

（2023年1月）

为加强政府投资工程建设项目建设管理，规范建设单位的管理行为，根据《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国预算法》《基本建设财务规则》（财政部第81号令）等法律法规，结合本市实际情况，我局组织起草了《市政府投资工程项目建设单位管理办法》，同时相继开展了走访、调研、座谈等工作形成送审稿（以下简称《管理办法》（送审稿）），现将起草情况说明如下：

**一、制定的必要性**

一是为了与现行相关法律法规相适应的需要。早在2018年，《淮安市市政府投资工程项目建设单位管理办法（试行）》（淮政办发〔2018〕47号）经市政府八届24次常务会通过并印发，该文件的制定和出台对我市政府投资工程项目的顺利实施起到了有力的推动作用。但近年来随着我国全面依法治国和社会主义法治国家建设的不断推进，为坚持和完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，各级政府均开展了规范性文件（全市政府系统相关制度）专项清理修订工作。对一些与上位法相互抵触、依据缺失、明显不适应经济社会发展以及与“放管服”改革、环境保护、生态文明建设、公平竞争等方面内容不相符的规范性文件予以修改或者废止。原《管理办法》中制定依据《中华人民共和国合同法》已于2021年1月1日废止，一些名词解释及适用范围也发生了变化，部分条款描述与现行文件不一致，建设单位的关于农民工工资支付、生态环保管理以及廉政建设等都有了新的要求，上述各种情况均需要重新制定新《管理办法》并予以确认。

二是为了进一步规范和明确建设单位参与建设项目管理过程中行为和责任的需要。随着社会、科技的不断进步，建筑行业正向着大规模、工期短、高质量、高安全、高效率等方面快速发展。近年来我市政府投资的公共建筑和市政基础设施项目也在逐年增多，负责政府投资项目实施的建设单位也越来越专业化，但在项目管理全生命周期各阶段存在的问题仍较突出，一些漏洞依然存在，导致建筑行业整体发展受阻。由于工程项目实行建设单位负责制，如何使得建筑项目工程得以安全、高效的进行，工程的协调与管理承载了巨大使命。工程建设涉及专业面广、技术性较强等因素,项目建造过程中建设单位通常都是通过管理好施工单位及监理单位来达到工程建设管理方面的目标,而建设单位作为工程项目建设的投资主体和第一责任人，为全面实现项目的既定目标,只有进一步予以规范和明确其参与建设项目管理过程中行为和责任，严格落实每一个环节，才能使工程建设按既定的目标发展，确保工程项目建设管理规范有序。

三是为了充分发挥审计再监督作用的需要。重新制定《管理办法》的直接原因是今年5月5日市委审计委员会办公室《关于推动我市公共工程竣工财务决算工作暨进一步完善国有资产管理的建议》(第十四期审计专报)中提出要“建立健全建设项目全生命周期管理制度，修订《市政府投资工程项目建设单位管理办法(试行)》，增加项目竣工验收后开展财务决算的相关规定”。6月14日市财政局与审计局联合印发的《关于开展公共工程竣工财务决算专项治理行动的工作方案》(淮财建[2022] 14号)中也明确“由市行政审批局牵头修订《市政府投资工程项目建设单位管理办法(试行)》,增加项目竣工验收后开展财务决算的相关规定”。建设项目竣工财务决算作为全面反映项目建设情况的总结性体现，是考察工程概算执行情况、衡量工程投资绩效的重要依据，为建设单位后续的工程管理提供宝贵经验。同时，项目竣工财务决算报告也是为后期项目竣工财务决算审计提供重要依据。

二、起草过程

根据市政府工作安排，为确保《管理办法》（送审稿）起草工作顺利进行，我局立即成立了起草小组，由局分管领导负责，落实了责任处室和人员。一是强化目标管理。结合建设单位管理实际，制定起草工作计划，建立工作台账，根据工作时间节点，做好调研、起草及相关材料收集整理工作，确保起草工作有序进行。二是加快工作进度。2022年5月份，我局抽调精干力量，组建了《管理办法》（送审稿）起草专班。起草专班先后召开多次会议，专题研究起草工作，对《管理办法》（送审稿）的框架结构、条文内容等进行讨论研究。《管理办法》（送审稿）初稿形成后，6月7 日至 6月30日，我局向市司法局、住建局、交通局、市国联集团等17家部门单位发文征求意见。同时组织基层单位和服务对象代表座谈会，并召开局党组会集体讨论研究。期间共收到意见和建议27条。针对反馈的意见建议，起草专班经过认真研究、逐条分析，采纳及部分采纳合计19条，未采纳意见8条。充分吸收采纳修改完善后，经局法规处进行合法性审查，提请局长办公会审议，最终形成了《管理办法》（送审稿）。2022年8月11日至9月11日期间，我局在淮安市政府门户网站上，全文公布《淮安市政府投资工程项目建设单位管理办法》（征求意见稿），向社会公开征求意见和建议。在征求意见期间，未收到意见和建议。

三、主要内容

《管理办法》（送审稿）共34条，主要包括目的依据、适用范围、建设单位责任、对建设单位自身各项要求、建设单位管理过程中各项要求、项目竣工财务决算编报各环节要求等方面。重点从以下三个方面进行了明确。

（一）明确了本办法的适用范围和建设单位的内涵，明确工程项目实行建设单位负责制，建设单位是工程建设项目的第一责任人，建设单位的项目负责人、经办人对项目终身负责。

（二）明确了建设单位的项目管理机构、前期控制要求、项目审批各环节注意事项、工程发包及合同管理的关键点。

（三）明确了建设单位在招标结果执行、工程质保体系建设、安全生产、工期管理、文明施工、成本控制、物资采购、合同履约、农民工工资支付、现场生态环保、廉洁建设、项目竣工财务决算编报及审批等管理环节的责任，重点突出了人员信息化考核、主要人员变更、现场重点环节、廉政建设以及账务处理等方面的监管，同时强调了对项目的所有参建单位进行总体评价。

四、需要说明的事项

由于《管理办法》（送审稿）不在2022年度立法计划内,经与市司法局协商后，我局于2022年7月1日向市政府提交了《关于增加市政府投资工程项目建设单位管理办法（试行）规范性文件制定计划的请示》。经市领导同意，我局开展了文件编制工作。

《管理办法》（送审稿）严格遵守上位法，形成特色亮点，保证依法管用：

（一）坚持问题导向。坚持问题导向是制定《管理办法（送审稿）》的基本原则之一。政府投资工程项目建设单位管理工作出现的新情况、新问题，往往是亟待解决的突出问题，通过前期调研，认真梳理出需要解决的问题，在管理标准上进行了设定和补充。

（二）坚持特色突出。在认真学习相关法律法规，研究好上位法，为《管理办法》（送审稿）起草找到充分依据的同时，结合实际，把解决我市在工程项目管理方面存在的问题作为出发点和着力点，适当增加了部分条款，如把建设单位现场人员考勤管理要求、成本管理要求等纳入本《办法（送审稿）》，从而使《办法（送审稿）》凸显出了淮安特色。

（三）坚持规范细化。在领会法律、法规要义基础上，进一步细化法律、法规有关规定，直面现实问题，创新提出解决问题的具有措施，保证实际工作中不违法、可操作，如《管理办法》（送审稿）第二十二条明确农民工工资支付要求，第二十七条、第二十八条、二十九条规定项目竣工验收后开展财务决算，第三十二规定建设单位廉政建设要求等。

《管理办法》（送审稿）和以上起草说明，请予以审议。