

# 湛江市人民政府文件

湛府〔2023〕3号

---

## 湛江市人民政府关于印发湛江市政府 投资市属非经营性项目建设管理办法的通知

市府直属各单位：

现将《湛江市政府投资市属非经营性项目建设管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。执行中遇到的问题，请径向市发展改革局反映。

湛江市人民政府

2023年1月9日

# 湛江市人民政府投资市属非经营性项目 建设管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步深化投资体制改革，规范市政府投资市属非经营性项目建设行为，提高项目的建设管理水平和投资效益，促进工程廉政建设，根据《国务院关于投资体制改革的决定》（国发〔2004〕20号）、《政府投资条例》（国务院令 第712号）、《广东省人民政府关于印发〈广东省政府投资省属非经营性项目建设管理办法〉的通知》（粤府〔2022〕12号）等相关法律法规和规章制度，结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 市政府以预算安排的资金为主要来源，投资新建、改建、扩建、维修改造的市属非经营性项目（以下统称项目），适用本办法，项目主要包括：

（一）党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、监察机关、审判机关、检察机关，各民主党派和工商联，参照公务员法管理的人民团体、群众团体、事业单位的办公用房和业务用房及其相关设施项目；

（二）科技、教育、文化、卫生、体育、民政、住房保障等

社会事业项目；

（三）农林水利、市政基础设施、交通、能源、生态环境保护等领域的项目；

（四）市政府确定的其他公共领域的项目。

**第三条** 按建设主体划分，市政府投资市属非经营性项目建设管理模式分为代建管理和自行组织建设。原则上市属非经营性项目由市代建项目管理中心直接代建；基于业务需要，根据项目实际情况，经报市政府批准可以通过招标等方式选择市场化代建单位，承担项目建设的管理工作。

**第四条** 本办法所称代建管理，是指对市政府投资市属非经营性项目由市代建项目管理中心或市场化代建单位履行项目建设管理职责，负责组织项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设相关的重要设备、材料采购等方面的招标工作，对项目建设过程进行管理，严格控制项目投资、质量、安全和工期进度，项目竣工验收合格后移交项目使用单位的项目管理制度。

**第五条** 市政府投资市属非经营性项目采取的代建模式按照代建单位性质不同分为：

（一）直接代建模式：指市代建项目管理中心直接履行项目建设管理职责的项目建设管理模式。

（二）市场化代建模式：指经市政府批准，通过招标等方式选择市场化代建单位承担项目建设管理工作职责的项目建设管

理模式。

本办法所称代建单位，包括市代建项目管理中心和市场化代建单位。

**第六条** 市政府投资市属非经营性项目，项目使用单位自身具备一定项目建设管理能力，或符合下列条件之一的，可以由项目使用单位根据法律法规自行组织建设：

（一）总投资低于 5000 万元的项目或省、市级及中央财政性资金占总投资比例低于 50% 的项目；

（二）涉及公共安全、保密、应急抢险救灾等项目；

（三）农林水利、生态环境保护、市政工程领域、政府还贷高速公路、普通公路、内河航道、港口桥梁码头建设、信息化、房屋建筑工程维修改造、安防及安全警戒设施等领域项目；

（四）医疗设备、实验室装备、实训设备、应急救援设备等专业性较强的设备购置；

（五）市政府批准的其他项目。

项目使用单位自身具备一定项目建设管理能力，是指项目使用单位内设有专门基建管理部门，配备 5 名或以上与项目建设要求相适应的技术、经济等方面专业人员。

**第七条** 本办法所称项目建设单位是指按照基本建设管理程序，承担项目建设管理主体责任，执行基本建设计划，组织、督促项目建设工作，支配、使用项目建设投资的单位。

采用直接代建模式或由市代建项目管理中心委托进行市场化代建模式的，项目建设单位为市代建项目管理中心。

采用自行组织建设或由项目使用单位采用市场化代建模式的，项目建设单位为项目使用单位。

本办法所称参建单位是指勘察、设计、施工、监理、设备材料供应、工程咨询、检验检测等参与项目建设并承担特定法律责任的单位。

项目建设管理应当遵循科学决策、高效专业、权责明晰、公开透明的原则，充分发挥各方优势和积极性。

**第八条** 实行市场化代建的项目，由项目建设单位提出项目代建方案（主要包括代建单位选定方式、代建形式、代建管理费用的确定方式和奖励方式等内容）报市政府批准，并在确定市场化代建单位后，由项目建设单位与市场化代建单位签订代建合同。

项目建设单位为项目使用单位的，在选定市场化代建单位签订代建合同后，应同步将代建合同报市代建项目管理中心备案。

**第九条** 代建管理费用达到公开招标限额的，选择市场化代建单位应当公开招标；代建管理费用未达到公开招标限额的，由项目建设单位自行招标采购或由项目建设单位直接指定市场化代建单位。

可以根据实际需要，将具有相同性质的代建项目捆绑打包进

行招标选取市场化代建单位。

**第十条** 严格执行政府投资工程项目基本建设财务管理制度，代建管理费的核定与支付应与工程进度、建设质量、代建内容、代建绩效等挂钩，实行奖优罚劣，管理费总额不能超过按财务管理制度规定计算的总额，在项目总投资中列支，具体计算方法应在代建合同中约定。

**第十一条** 市场化代建的代建单位应当具备下列条件：

- （一）具有法人资格，具备独立履约能力；
- （二）具有相应的建设管理组织机构和项目管理能力；
- （三）具有与项目建设要求相适应的技术、造价、财务和管理等方面的专业人员，并具有从事同类项目建设管理的经验；
- （四）具有良好的资信水平，近三年内无不良信用记录；
- （五）法律法规和规章制度规定的其他条件。

**第十二条** 代建单位依法产生的勘察、设计、施工、监理、设备材料供应、工程咨询、检验检测等参建单位不得与代建单位存在关联关系。

## 第二章 职责与分工

**第十三条** 发展改革部门会同有关部门制订市属非经营性项目建设管理的有关政策，负责市政府投资市属非经营性项目的投资综合管理；按照有关规定审核或审批项目建议书、可行性研

究报告、初步设计概算（行业部门对初步设计概算审批有具体规定的从其规定办理）。

财政部门参与市政府投资市属非经营性项目财政投资评审，安排项目年度基建支出预算，按照国库集中支付规定拨付资金，组织财政资金绩效评价。

自然资源部门负责指导代建项目属地将代建项目纳入国土空间总体规划；指导项目使用单位办理代建项目用地预审与选址意见书；办理项目供地手续，核发不动产权属证书；按规定办理“一书两证”核发等工作。

住房城乡建设部门按照相关规定开展初步设计审查、超限高层建筑工程抗震设防审批，核发代建项目施工许可证。

市代建项目管理中心对全市代建工作履行指导、协调和监督职责；对市政府投资市属非经营性项目的市场化代建单位实行业务监管；市代建项目管理中心对本单位负责的项目建设实施内控管理；负责制定代建行业工作指导细则、监管办法等政策制度；负责对由市代建项目管理中心发起的采用市场化代建方式建设的项目市场化代建单位中标结果进行确认，与市场化代建单位签订项目代建合同，并依法履行合同，对市场化代建单位的资金拨付申请提出审查意见。

生态环境、应急管理、城市综合管理、供电、供水、卫生、市场监督管理等单位按各自职能办理市政府投资市属非经营性

项目相关手续。

项目建设单位应当压实主体责任，主动协调解决项目推进中的重点难点问题；应当全程参与项目前期工作，协同推进项目全过程建设管理。

项目行业主管部门应当履行指导、协调和监督职责。对项目建设单位难以协调解决的事项，项目行业主管部门应当牵头召集相关部门和项目所在地政府协调。对行业主管部门难以协调解决的复杂事项，项目行业主管部门或市代建项目管理中心应当主动提请市政府协调。

#### **第十四条 代建单位主要职责：**

（一）协助开展项目建议书或可行性研究报告编报工作；组织初步设计及概算、施工图设计文件的编制及报审，办理有关报建报批手续，协助项目使用单位开展项目土地确权、规划调整、固定资产确权；

（二）制定项目工作方案、工作计划和项目管理目标；

（三）负责工程勘察、设计、施工、监理单位和与工程建设相关的重要设备、材料等货物供应单位招标，并将招标投标情况和中标通知书报项目使用单位备案且对项目建设期间参建单位履行职责情况进行全过程监督管理；

（四）负责代建项目工程合同的洽谈与签订；

（五）负责项目建设过程中的投资控制、质量安全、工期进



度、信息档案等管理，按照批准的建设内容、建设期限以及项目使用单位确认的使用需求和使用功能配置要求等组织实施项目建设，组织项目的中间验收、竣工验收、项目使用移交等；

（六）编制项目年度投资计划和协助项目使用单位编制年度基建支出预算；

（七）对参建单位的资金拨付申请提出审核意见；

（八）组织编制项目竣工工程结算、竣工财务决算，并对组织编制的竣工结算资料的完整性和真实性进行把关；办理资产移交手续；

（九）负责项目保修期保修管理工作，及时响应项目使用单位反馈的维保问题，协调参建单位落实整改；

（十）负责评价参建单位的合同履行情况，对项目规范运行和资金使用情况实施经常性的内部审计；

（十一）落实工程进度报告制度，定期向发展改革、财政、行业主管部门、项目使用单位等相关部门报告项目进展、预算执行情况，将项目建设过程中发现的违法违规行为及时报告并提请有关行政主管部门处理；

（十二）落实代建合同约定的其他事项。

### **第十五条 项目使用单位主要职责：**

（一）组织编制项目建议书或可行性研究报告，按程序报发展改革部门。按照国家和省、市有关规定可简化报批文件和优化

流程的项目，直接编报可行性研究报告；

（二）根据经批准的项目建议书确定的建设规模和总投资额，在可行性研究阶段提出并确认项目使用需求，在方案设计阶段确认建筑设计方案，在初步设计阶段、施工图设计阶段按照批复的建设规模、内容和投资提出并确认具体的使用功能配置要求，明确项目使用的绩效目标；

（三）按实际需求开展项目市场化代建单位的招标工作，对市场化代建单位的中标结果进行确认；与市场化代建单位签订项目代建合同，并依法履行合同；对市场化代建单位的资金拨付申请提出审查意见；

（四）会同市代建项目管理中心或市场化代建单位编制项目年度基建支出预算，及时筹措自筹部分的建设资金，协助市代建项目管理中心或市场化代建单位编制项目年度投资计划、工程结算和竣工财务决算报告；

（五）负责项目土地确权、规划调整、固定资产确权，协助市代建项目管理中心或市场化代建单位办理报建报批等有关手续；

（六）参与审查项目的工作方案、工作计划和项目管理目标，并参与监督检查；

（七）参与评价参建单位的合同履行情况，及时反映建设过程中存在的问题和违规行为；

（八）积极参加项目建设管理、参与工程中间验收、过程监督、竣工验收，接受项目使用移交，会同代建单位做好项目保修期维护管理，及时反馈使用过程中发现的维保问题，并督促参建各方落实整改；

（九）设置联络员制度，由专责工作人员协调处理项目建设中的有关事项；

（十）根据项目的功能需求对工程勘察、设计、施工、监理单位和与工程建设相关的重要设备、材料等货物供应的选型及技术参数进行审定；

（十一）对自行组织建设的项目勘察、设计、施工、监理单位和与工程建设相关的重要设备、材料等货物供应的招标文件进行审查。

### **第三章 项目组织实施与资金管理**

**第十六条** 市委、市政府决策建设的项目，以及经国务院及其有关部门、省政府批准的相关规划中已明确的项目，可直接报批可行性研究报告。估算总投资不足 5000 万元的项目，项目建议书与可行性研究报告可以合并报批。建设内容单一、技术方案简单，总投资 1000 万元以下的项目，以及建设内容以设备购置、房屋及其他建筑物购置为主并附有部分建筑安装工程的项目，可直接报批初步设计概算。对总投资额 400 万元以下的装修、修缮

项目，由项目使用单位按内部事项管理。

**第十七条** 项目使用单位应当会同市代建项目管理中心将市政府投资市属非经营性项目建设管理模式建议纳入项目建议书或项目可行性研究报告论证。

**第十八条** 市政府投资市属非经营性项目拟采取直接代建管理模式的，项目使用单位应书面函告市代建项目管理中心，市代建项目管理中心应立即介入，协助配合项目使用单位开展前期工作，在组织编制项目建议书或可行性研究报告过程中，项目使用单位应当提请市代建项目管理中心从下列方面对项目进行审查：

(一)项目技术、估算的可行性和合理性；

(二)项目涉及的规划、土地、消防、人防、市政公用基础设施配套等建设条件落实情况。

基于业务需要，需要市场化代建的项目，应当按规定程序由项目建设单位确定市场化代建单位，市场化代建单位应按上述要求立即介入进行审查。

**第十九条** 代建单位确定后，项目使用单位或其行业主管部门应在1个月内将代建项目相关资料（包括资金收支台账）列出清单移交给代建单位。

**第二十条** 对符合自行组织建设范围的项目，在保持项目完整性、连续性的前提下，项目使用单位报经市政府同意可以将项

目部分建设内容委托给代建单位进行代建。

对市代建项目管理中心直接代建的项目，在保持项目完整性、连续性的前提下，市代建项目管理中心征得项目使用单位同意并报请市政府同意后可以项目部分建设内容委托给市场化代建单位进行代建。

项目使用单位或市代建项目管理中心已完成招标或政府采购程序或已签订合同相关工作事项，应通过补充协议的形式将权利和义务转移给市场化代建单位。

**第二十一条** 项目建设单位应当优化项目建设组织模式，对投资规模较大、技术方案复杂、功能综合的项目，优先采用工程总承包建设模式。提倡采用建筑信息模型（BIM）、装配式建筑、绿色建筑等新技术、新工艺，争创国家和省、市级优质工程。

**第二十二条** 项目工程造价应当遵循投资估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算的原则，实行建设工程全过程造价管理。对于符合《广东省工程造价改革试点工作实施方案》（粤建市函〔2021〕502号）试点改革范围的房屋建筑、市政公用工程项目可试行施工过程结算。

**第二十三条** 市政府投资市属非经营性项目应严格进行限额设计，依据批准的项目可行性研究报告进行项目初步设计及概算编制，初步设计的建设内容和建设规模原则上不得超过可行性研究报告批复的范围，概算投资超过可行性研究报告批准对应项

目估算投资的，应优化初步设计或降低建设标准。确需超过的，超出部分在估算总投资 10% 以内的，由项目建设单位逐项说明超出估算总投资的必要性和核算依据，落实建设资金来源后，报原审批部门据实审核批准；超出部分在估算总投资 10% 以上的，由项目使用单位重新报批项目可行性研究报告。

**第二十四条** 项目投资原则上不得超过经核定的投资概算。经相关审批部门核定概算的项目，符合下列情形之一的，原核定概算不能满足项目实际需要，且使用预备费不能解决，项目建设单位经严格审查后按程序向原审批部门提出概算调整申请：

（一）因国家建设标准、建设规范等政策调整，导致投资增加较大；

（二）因地质条件发生重大变化；

（三）因项目建设期间人工、主要材料价格大幅上涨；

（四）因自然灾害等不可抗力因素导致项目建设条件发生重大变化。

概算审核部门委托第三方机构对概算调整申请报告进行评估并出具评估意见，会同市财政等部门审核落实建设资金来源后，按规定程序核定调整概算。因概算调整需增加的投资，原则上优先在项目使用单位及其主管部门资金中解决。

**第二十五条** 项目建设单位应当根据国家和省、市有关法律

法规、核准的项目招标方式，依托公共资源交易中心选定勘察、设计、施工、监理等单位以及与工程建设相关的重要设备、材料等货物供应单位，并办理相关委托手续。

**第二十六条** 根据工作进度和资金需求，项目使用单位会同代建单位编制项目年度基建支出预算。对采用直接代建管理模式的项目，由市代建项目管理中心按照部门预算计划直接向市财政局申请办理项目建设资金拨付并抄送项目使用单位（或行业主管部门）备案；对采用市场化代建模式的项目，由市场化代建单位报项目使用单位（行业主管部门或市代建项目管理中心）备案后再报市财政局申请办理资金拨付；对自行组织建设的项目，项目使用单位（或行业主管部门）直接向市财政局申请办理资金拨付。

**第二十七条** 项目建设单位和市场化代建单位应按职责监督指导参建单位科学合理做好项目质量、安全及工期进度管理，确保项目按期保质交付使用。

**第二十八条** 采用代建模式建设的项目，在项目建成后，代建单位应当按照国家和省、市有关规定组织竣工验收，并按规定向市财政部门申请办理项目工程结算和竣工财务决算审批手续，项目竣工验收合格后即可进行资产和项目档案资料移交。

**第二十九条** 自项目竣工财务决算批复之日起，代建单位应当在1个月内，按照市财政部门批准的项目竣工财务决算向项目单位办理资产移交手续。

代建单位应当按照《中华人民共和国档案法》及省、市档案部门有关档案管理的规定，收集、整理、归档项目建设各阶段的文件资料，建立有关档案。在向项目使用单位办理资产移交手续时，一并将工程档案、财务档案及相关资料向项目使用单位和有关部门移交。

**第三十条** 项目交付使用后，项目使用单位负责项目日常维护管理工作，代建单位在质保期内负责因建设原因造成的项目质量问题保修管理工作，承建施工单位负责工程质量保修范围、保修期限内的工程质量保修。

**第三十一条** 代建项目财务管理及代建管理费的计取和使用应当严格按照国家和省、市有关基本建设财务管理规定执行。

#### **第四章 监督要求与责任追究**

**第三十二条** 发展改革部门会同审计、财政等部门对市政府投资市属非经营性项目建设管理办法落实情况实施监督管理，按照规定组织建设后评价。

财政部门负责对项目的财务活动实施监督管理。

自然资源部门负责对项目的建设用地使用实施监督管理；负责监督核查项目的规划实施情况。

住房城乡建设部门负责对房屋市政项目实施工程质量安全监督管理。



相关行业主管部门按专业分工对项目建设过程实施行业监督管理，并按职责对行业管理范围内项目实施工程质量安全监管。

审计部门依法对项目进行审计监督。

**第三十三条** 项目建设单位应当通过广东省投资项目在线审批监管平台报送项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。

**第三十四条** 有关行政机关不依法依规履行职责的，由其上级行政机关责令改正；在代建管理工作过程中有违法违规行为的，依法依规追究相关单位和责任人责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十五条** 项目建设单位或市场化代建单位工作人员与勘察、设计、施工、监理、设备材料供应单位串通，弄虚作假谋取不正当利益或降低工程质量等损害国家利益的，依法依规追究相关单位和责任人责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第三十六条** 市代建项目管理中心建立市场化代建单位及参建单位履约诚信评价体系，对市场化代建单位及参建单位在代建项目投资、质量、安全、工期进度控制及合同内容等方面的履约诚信情况及服务态度等进行评价，评价结果报有关行政主管部门和招标管理部门，纳入市诚信评价指标体系和公共信用信息平台，并建立守信激励、失信惩戒机制。

## 第五章 附 则

**第三十七条** 本办法自发布之日起施行，有效期 5 年。《湛江市政府投资市属非经营性项目代建管理办法》（湛府〔2020〕2 号）同时予以废止。

**第三十八条** 国家法律法规对项目建设管理另有规定的，从其规定。各县（市、区）可参照本办法对本地区政府投资非经营性项目进行管理。

公开方式：主动公开

---

抄送：各县（市、区）人民政府（管委会），市委各部委办，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，驻湛各部队，市中级人民法院，市检察院，中央、省驻湛各单位，各人民团体，各大专院校，各新闻单位。

---

湛江市人民政府办公室

2023年1月9日印发

---