

杭州市城乡建设委员会
杭州市发展和改革委员会
杭州市财政局
杭州市审计局
杭州市人民政府国有资产监督管理委员会
杭州市园林文物局
杭州市林业水利局
杭州市交通运输局

文件

杭建市〔2021〕96号

关于印发《关于加强杭州市国有投资工程项目
建设单位内控管理的意见》的通知

各有关单位：

为进一步加强国有投资项目管理，落实建设单位的主体责

任，保障国有投资项目建设高效廉洁，根据《政府投资条例》（国务院令 第 712 号）、《必须招标的工程项目规定》（国家发改委会令 第 16 号）、《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》（发改法规规〔2018〕843 号）、《企业国有资产交易监督管理办法》（国资委、财政部令 第 32 号）、《浙江省政府投资项目管理办法》（浙江省政府令 第 363 号）、《杭州市人民政府关于印发杭州市工程建设项目招标投标管理暂行办法的通知》（杭政函〔2019〕27 号）、《杭州市人民政府关于印发杭州市人民政府重大决策出台前向市人大报告制度的通知》（杭政函〔2019〕63 号）等文件的规定，市建委、市发改委、市财政局、市审计局、市国资委、市园文局、市林水局、市交通局联合制定印发《关于加强杭州市国有投资工程项目建设单位内控管理的意见》，请有关单位认真贯彻执行。



杭州市人民政府
国有资产监督管理委员会

杭州市园林文物局

杭州市林业水利局

杭州市交通运输局
2021年7月8日

关于加强杭州市国有投资工程项目 建设单位内控管理的意见

为进一步加强国有投资项目管理，落实建设单位的主体责任，保障国有投资项目建设高效廉洁，根据《政府投资条例》（国务院令 第 712 号）、《必须招标的工程项目规定》（国家发改委令 第 16 号）、《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》（发改法规规〔2018〕843 号）、《企业国有资产交易监督管理办法》（国资委、财政部令 第 32 号）、《浙江省政府投资项目管理办法》（浙江省政府令 第 363 号）、《杭州市人民政府关于印发杭州市工程建设项目招标投标管理暂行办法的通知》（杭政函〔2019〕27 号）、《杭州市人民政府关于印发杭州市人民政府重大决策出台前向市人大报告制度的通知》（杭政函〔2019〕63 号）等文件的规定，结合我市实际，制定本意见：

一、适用范围

本意见适用于我市全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资工程项目建设单位的内控管理。

全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目定义详见《必须招标的工程项目规定》发改委 2018 年第 16 号令、《国家发展改革委办公厅关于进一步做好〈必须招标的工程项目规定〉和〈必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定〉实施工作的

通知》发改办法规（2020）770号文。

本意见所称的建设单位，包括党政机关、司法机关以及各类人民团体组建的工程建设指挥部、政府授权组建的各类投融资主体(含做地主体)组建的项目法人、行政事业单位、各级国有全资、控股及实际控制企业。

本意见所称的内控管理，是指建设单位为依法执行基本建设程序、有效控制项目建设风险，根据实际建立并执行的责任明确、风险可控、运作顺畅的内部制约和管理机制。

二、内控管理原则

（一）坚持谁建设、谁负责原则。强化建设单位的主体责任意识，建设单位应当按照项目法人制的要求，负责项目的投资、进度和质量安全，严格遵守“三重一大”集体决策，履行项目建设管理的权利和义务，承担项目管理的第一责任。

（二）坚持制度管人、重在预防原则。建设单位应当按照“教育、制度、监督、处罚”四位一体的工作要求，建立健全内部监督各项制度，切实做到分权制约、责任到人；要重点围绕项目建设关键环节，规范工作流程，明确责任部门，细化岗位职责，实现权力制衡，确保公开透明，防范利益冲突。

（三）坚持规范与效率并重原则。建设单位应在遵循法定基本建设程序的前提下，创新举措、提升效能，保证项目积极有效地推进。

（四）坚持内部管控与外部监督相结合原则。建设单位应在

强化内控管理的基础上，主动接受有关部门和社会的监督，不断提高项目建设管理水平，确保工程优质、干部优秀。建委、园文局、林水局、交通局按照行业管理职能，做好业务指导和行业监管工作。

三、内控管理制度

（一）重大事项集体决策制度。建设单位应当建立项目建设的重大事项集体决策制度，集体审议、共同决策项目投资、发承包、工程变更、资金拨付、合同管理等重大事项，督促落实程序公开、利益回避等规定。

（二）项目发包监督管理制度。建设单位应当严格执行国家、省、市招投标相关法律法规规定，对工程项目的发包进行监管。

1. 达到必须招标的规模标准的工程项目做到应招尽招、进场交易，建设单位重点做好三个环节的监管工作：（1）招标事先把关。重点把好招标代理比选，标段划分、评标办法选择、专用条款内容和工程量清单质量，防止肢解工程规避招标、量身定制排斥潜在投标人；（2）招标事中监督。按照法定程序依法组织招标。加强对招标代理机构和内部经办人员的管理，对招标样品、材料设备品牌、技术参数、投标文件保管等加强管理，依法依规组建评标委员会，防止出现有碍公平竞争的情形。（3）招标事后跟踪。加强对标后合同签订情况的监督，防止在合同中擅自改变招标文件和投标文件实质性内容。需要重新组织招标的，应及时督促启动相关程序。

2. 对于招标限额以下工程建设项目，建设单位要制定小型工程建设项目发包管理办法和内部监管程序，重点明确三方面内容：

(1) 项目实施的必要性、建设期限、质量安全、文明施工要求、承包单位的资格条件等。(2) 发包方式和计价办法，明确比选发包或直接发包的适用范围。(3) 发包工作流程，承办部门及人员职责，须提交集体讨论决策的环节和内容，信息公示渠道、投诉处理途径等。依法可以不进行招标的项目，建设单位确定要求进入公共资源交易中心招标的，严格按照依法应招标项目的程序和要求进行。

3. 建设单位不得将依法必须招标的项目化整为零或以其他任何方式规避招标，下述行为视为规避招标：(1) 肢解工程，人为将工程拆分为多个子工程，造成各子工程低于招标限额；(2) 人为将工程预算造价调低至招标限额以下，项目实施过程中再通过工程变更的方式提高造价；(3) 包含在项目概算批复内容内，未纳入主体工程招标的围墙、传达室、绿化等其他附加工程不招标；(4) 其他规避招标的情形。

4. 依法必须招标的项目，建设单位依据相关规定可以拒绝有违法违规行为的投标申请人参与竞标。

(三) 工程变更管理制度。建设单位作为工程投资管理的第一责任人，要建立健全有关工程变更内部监管制度。

1. 严格落实投资控制制度。建设单位要充分发挥设计对工程造价和质量控制的"龙头"作用，通过优化设计方案，限额设计。

实现估算控制概算、概算控制预算、预算控制决算。政府投资决策阶段初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告投资估算 10%时，可行性研究报告应重新报请原审批部门批准。政府投资项目实施阶段建设投资原则上不得超过经核定的投资概算，因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，建设单位经“三重一大”集体决策提出调整方案及资金，并按规定程序及时报原概算审批部门重新审批，原则上不再调整项目估算。估算总投资 2 亿元以上市本级财政重大投资项目概算调整按《杭州市人民政府关于印发杭州市人民政府重大决策出台前向市人大报告制度的通知》杭政函（2019）63 号文件精神执行。

2. 建立工程变更签证管理制度。建设单位应严格按照批准的设计文件进行施工建设，确需工程变更的，可根据工程承包合同金额和变更引起价款的大小对重大工程变更、较大工程变更和一般工程变更建立分级审查管理制度，加强规范化管理。对于重大或较大工程变更，须经相关部门批准同意后方可实施。对引起初步设计调整的工程变更，建设单位应按规定报原初步设计审批部门审批。

3. 强化建设单位的管理责任意识。对未经审查、审查手续不到位或先实施后报审的工程变更，在办理工程款支付和工程价款结算时，其变更引起的相关费用相关管理部门将不予认可，概算审批部门不予调整概算。对由此造成的投资失控、工程价款结算

纠纷、工期延误等不良后果，将依法依规追究相关责任人责任。涉嫌犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

（四）工程合同管理制度。一是加强合同规范化管理。建设单位应对合同签办程序和内容制定内控制度，依法招标的工程项目，合同签订时不得改变招标文件实质性内容。合同履行过程中，因不可抗力或其他原因引起的合同解除、变更、补充等，应按合同审核和签订的规范化程序办理。二是加强合同签订内容的审查。建设单位要重点审查工程内容、范围、质量要求、工程价款调整和支付方式、合同双方责任等专用条款内容，全面考虑各方因素，以免产生不良后果。三是加强合同履约监管。建设单位要建立健全合同履约监管机制，将合同履约监管与项目质量控制及目标、进度控制及目标以及工程变更、款项支付、价款结算相结合，发现违法违规行为的，应及时阻止并抄告行业主管部门。

（五）项目资金使用管理制度。一是规范项目资金管理制度。建设单位要制定建设资金内部管理的使用制度，严格按程序、计划、进度和预算管理的有关规定，及时、足额支付项目资金，保证建设资金专款专用和统一管理。二是建立健全投资控制内部审计制度。建设单位要建立和完善工程投资控制内审机制，落实内部管理责任，积极推行重大项目跟踪审计，强化对建设资金的审计监督。三是加强工程款支付的规范化管理。建设主体要严格按照制度程序支付工程款，核实支付款进度，不得超付，保证帐实相符。四是督促承包企业按照要求及时编制和上报工程结算，按

规定与合同约定及时开展工程价款结算审核工作，并及时支付工程尾款。五是项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。财务决算批复后做好固定资产登记、移交工作。

（六）质量安全管理制。建设单位要健全工程项目质量安全管理体系，切实落实项目法人责任制，配备专职人员并明确其管理职责。不得明示或者暗示设计、施工等单位违反工程建设强制性标准，禁止以“优化设计”等名义变相违反工程建设强制性标准，保证合理工期和造价。严格质量检测管理，将检查费用单独列入工程概预算，在工程建设管理其他费中列支，并专项用于工程质量检测活动，不得挪作他用，不得违规减少依法应由建设单位委托的检测项目和数量，非建设单位委托的检测机构出具的检测报告不得作为工程质量验收依据。建设单位要加强工程设计质量管理，对于发现勘察设计单位违反有关法律法规和现行工程建设强制性标准以及项目施工图审查三次及以上不合格的，在按照合同约定处置的同时，应及时要求整改并抄告行业主管部门。

建设单位要主动接受行业主管部门或由其委派的质量安全监督机构的监督管理，按要求在规定时间内完成问题整改，对整改不力的要建立内部督查和追责制度。

（七）竣工验收管理制度。建设单位对符合竣工验收条件的项目，应当组织勘察、设计、施工、监理等单位组成验收组，制定验收方案。在竣工验收7个工作日前向质量监督机构提交《单

位工程竣工验收通知单》，明确竣工验收的时间地点，并提交验收方案及相关工程技术资料和质量保证资料。建设单位应按验收方案及时组织各方单位进行竣工验收，验收合格的，形成由验收组成员本人亲笔签署填写的《建设工程质量竣工验收意见书》。

（八）项目后评估制度。建设单位对建成交付的项目要制定项目后评估办法，对项目前期决策审批管理、实施内容、功能技术、质量安全、资金管理、投资效益、社会效益等方面进行自我评估。重点评估项目决策是否科学、项目审批是否合法、合同履行是否严格、工程变更是否正规、工程质量是否达标、资金管理是否规范等方面。

四、工作要求

（一）明确责任意识，加强源头管理。建设单位要牢固树立工程项目第一责任人意识，不断加强主体意识和责任意识，认真落实各项内控制度。各相关部门要坚持依法行政，遵循项目投资工程项目闭合监管、系统管理的原则，加强对各建设单位落实内控管理工作的监督、指导和服务，及时了解掌握内控管理和工程实施中遇到的困难和问题，支持配合并监督建设单位切实履行职责，保障项目顺利推进。

（二）创新工作机制，保障重点环节。建设单位在日常管理工作中，要善于发现新情况和新问题，并及时研究、创新工作机制，保障项目推进。市财政部门会同各行业行政主管部门明确工程变更的分类及审查程序，对未经规定程序擅自变更并施工的，

不予拨付建设资金。

(三) 加强自身建设，确保取得实效。建设单位要加强自身建设，在项目实施过程中有下列情形之一的，依法依规追究相关责任人责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法追究刑事责任：决策失误、举措不当，造成重大经济损失、生态环境破坏或导致群众大规模上访影响社会稳定的；未经批准擅自开工建设或擅自调整建设规模、建设标准的；依法应当公开招标的项目，未经批准擅自邀请招标、直接发包或肢解发包的；违反规定挪用、截留、挤占建设资金的；未建立、执行相关内控制度导致发生严重违法违纪案件的；存在其他失职渎职、徇私舞弊等行为的。

五、本意见自发文之日起实施。建设、交通、水利、园文行业上级主管部门有不同规定的从其规定。

使用国企自筹资金投资的工程项目，由建设单位结合国资国企实际参照本意见，制定完善各项管理制度和规范操作程序，履行“三重一大”决策制度，依法依规开展工程项目建设。