

# 岳阳市主城区市政基础设施工程项目 建设管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步健全科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明、严格监管的政府投资管理体制，加强市主城区市政基础设施工程项目（以下简称市政工程）建设管理，提高政府投资效益和管理水平，促进城市治理能力提升，根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国城乡规划法》和《中华人民共和国招标投标法》、《湖南省工程建设项目审批流程》、《岳阳市政府投资建设领域反铺张浪费规定》等法律法规和规定，结合本市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法适用于本市主城区（含岳阳楼区、南湖新区、岳阳经济开发区、城陵矶新港区）规划区范围内新、改、扩建市政工程的建设管理。

市政工程包括城市道路、桥涵、隧道、公共交通、给水、排水、燃气、热力、园林、环卫、污水处理、垃圾处理、防洪、地下公共设施及附属设施的土建、管道、设备安装以及电力、通讯基础设施的土建部分施工工程。

**第三条** 本办法所称市政工程，是指使用下列资金建设的固定资产投资项

（一）市、区财政预算资金。

(二) 地方政府债券资金。

(三) 国际金融组织和国外政府贷款等政府主权外债资金及中央和省财政专项补助资金。

(四) 其他纳入财政管理的资金。

**第四条** 建立市主城区市政工程建设统筹协调工作机制，成立市主城区市政工程建设议事协调机构，议事协调机构办公室设市住房和城乡建设局，负责市政工程施工的统筹协调，实施绩效管理。

**第五条** 建设单位对市政工程建设负首要责任，应严格执行基本建设程序，禁止边勘察、边设计、边施工，确保使用功能、质量安全、投资效益等目标。

**第六条** 统筹规划建设管理环节，精细管理施工时序，确保管线、绿化、设备等相关配套设施同期施工、统一恢复，避免重复建设。

**第七条** 市政工程建设应落实以下要求：

(一) 推行绿色建筑、海绵城市、雨污分流、装配式建筑、项目全生命周期等绿色可持续发展建设理念。

(二) 遵循“估算控制概算，概算控制预算，预算控制决算”原则。

(三) 强化投资决策和项目建设全生命周期成本控制。

(四) 建立健全建设项目责任制。执行建设项目法人制、代建制、招标投标制、合同管理制、工程监理制、安全生产责任制。

(五) 加强档案管理、竣工验收、移交管理、工程质量终身

负责制和重大建设项目跟踪审计制落实。

**第八条** 市政工程实行工程质量终身负责制。项目建设、勘察、设计、施工、监理单位按各自职责对工程质量终身负责。

**第九条** 建设单位应督促施工单位科学合理编制施工进度计划，严禁压缩合理工期。加强工程质量、安全、进度和投资管理，建设单位不得要求勘察、设计、监理或施工单位违反法律、法规和规范，降低质量、安全标准。施工单位应严格按图施工，不得擅自修改工程设计，不得偷工减料。

## **第二章 事权划分**

**第十条** 事权划分应遵循的基本原则：

（一）加强市级统筹，落实分级负责。按照“两级政府、两级建设”原则，落实市级与各区投资建设分工。

（二）下移建设重心，强化属地负责。根据市、区分工，对于服务本辖区内的市政工程项目，按照“谁受益、谁负责”的原则由属地区级人民政府（管委会）负责投资建设，市级对区级创建省级及以上示范性的项目，给予相应政策支持。

（三）厘清职责分工，强化主体责任。进一步明晰市政工程建设管理职能部门分工，增强建设管理主体责任意识，提升管理水平，提高市政工程建设管理的科学性和投资控制的严肃性。

**第十一条** 市、区事权划分：

市级负责：编制市本级年度城建计划，统筹协调市主城区市政工程建设；负责红线宽度 20 米以上的城市道路（含相应的桥

梁隧道）、人行过街设施、公共交通工程（含快速公交系统、综合交通枢纽、公交站场及配套设施、轨道交通）、城市绿化、休闲广场、垃圾处理场、污水处理厂、自来水厂等建设项目的工程投资建设和提质改造。

区级负责：红线宽度 20 米以下（含 20 米）的城市次干道（含相应的桥梁隧道，其中，跨区次干道由市级统筹，区级分段负责投资建设）、支路街巷（含相应的排水管网）、区级公园（含社区公园和小游园）及辖区内江河风光带建设、城乡绿道等建设项目的投资建设和提质改造。

投融资平台公司负责：承担与土地开发相应的片区内公益性市政工程的投资建设。片区内需要由市级分担和共同建设的市政工程，报市人民政府批准后实施。

## **第十二条 明晰征地拆迁工作及支出责任：**

市政工程征地拆迁工作由项目所在地区级人民政府（管委会）负责，征地拆迁补偿费用原则上由项目建设单位纳入项目总投资。

## **第十三条 市主城区市政工程建设议事协调机构职责：**

（一）组织市政工程建设有关例会、重大事项调度、督查督办、通报和绩效评价等工作。

（二）督促建立和完善城建项目库、城建项目综合管理信息平台以及年度城建计划草案编制，组织相关单位提出入库项目建议。

(三)督促相关职能部门按照工程建设项目审批制度改革要求服务工程项目建设。

(四)督促做好市政工程项目统计、分析和上报等工作。

(五)督促强化市政工程造价管理等工作。

(六)督促市政工程项目履行基本建设程序和施工质量安全等监督管理工作。

(七)组织对应急或抢险工程实行“一事一议”。

#### **第十四条 职能部门权限划分**

(一)市住房城乡建设部门是城市建设主管部门，履行市政工程统筹和行业监管职责。指导市政工程前期工作；负责建立城建项目库；编制年度城建计划草案，会同市财政等部门审核城建计划项目建设资金落实情况；对市政工程相关信息进行统计、分析及上报；按权限负责市政项目初步设计审查、施工图设计文件审查、招投标监管、施工许可证核发和质量安全监管等。

(二)市发展改革部门按权限负责市政工程项目可研批复、招标方式核准、项目概算审查，负责重大建设项目调度考核、招标投标监督指导、工程变更审核、评估督导等工作。

(三)市财政部门按权限负责政府投资项目年度资金预算编制、资金拨付审核、政府采购监管、财务活动监督以及政府投资建设项目的施工图预算（招标控制价）评审、结算评审、竣工财务决算审核批复等工作。

(四)市自然资源规划部门按权限负责政府投资建设项目选址、建设用地规划许可、建设工程规划许可等审批，负责组织

城市建设相关专项规划编制审查和城市规划执行情况评估等工作。

（五）市城管综合执法部门按权限负责市政工程的破占道审批、渣土运输、苗木移植审批、城市风貌景观（含广告招牌）、市政项目的管控、接管及运维等，参与市政工程项目规划方案、初步设计审查。

（六）市公安交警部门按权限负责市政工程交通安全工程设计方案的审查、项目施工现场周边交通临时管制及交安设施验收接管等工作。

（七）市政工程项目所在地区级人民政府（管委会）负责市政工程项目征收、青苗补偿等工作。

（八）市审计部门负责对市政工程进行全程审计监督，对重点领域、重大工程、重点资金、重点部门进行审计，对发现的违纪违法案件及时移交有关部门调整处理。

（九）市生态环境、交通运输、水利、电力、通讯、应急等相关行业主管部门，按各自职责协同做好市政工程施工的监管和服务。

### 第三章 项目前期

**第十五条** 坚持规划引领，强化市政工程前期研究、项目储备以及城建计划编制，完善提前谋划、分级统筹、分类指导、归口管理机制。市政工程项目前期工作是指建设项目在开工之前，项目建设单位围绕行政主管部门审批的行政许可事项（含非行政许可

事项），而有针对性开展有关报批报建报审的相关工作。

**第十六条** 市住房城乡建设部门负责建立城建项目库。各相关单位根据我市经济社会发展规划、城市国土空间总体规划和相关专项规划，提出未来三年市政工程项目建议，由市住房城乡建设部门审核后纳入城建项目库，作为政府投资建设项目决策和编制年度城建计划的重要依据。可研审批之前的摸底调查、用地预审与规划选址意见等手续作为纳入项目库的依据，具体办法由市住房城乡建设部门另行制定。

年度区级市政工程建设情况基本信息，由区级住房城乡建设部门汇总后报送市住房城乡建设部门，成果数据纳入城建项目库。

**第十七条** 由政府部门作为前期研究单位或建设单位的市本级市政工程项目，前期工作经费由各相关单位报市住房和城乡建设部门审核汇总后会同市财政部门确定。由市财政部门将前期工作经费列入年度资金预算，待项目实施纳入项目总投资。由投融资平台公司出资的市政工程项目，前期工作经费由投融资平台公司承担。

**第十八条** 年度城建计划包含新建、续建、前期（编制可行性研究报告，办理项目审批手续，完成项目征地拆迁工作）三大类。城建计划编制应遵循轻重缓急、量力而行的原则，优先安排重点工程、民生保障、补短板配套、续建工程以及中央和省投资项目的配套设施工程。对市本级财政投资的市政工程项目，由市住房城乡建设部门会同市财政部门明确年度城建资金预算安排；

对其他国有资金投资的市政工程项目，市住房城乡建设部门会同相关单位核实资金落实情况。

**第十九条** 拟列入年度城建计划的项目，原则上由项目申报单位从城建项目库中选取进行申报，由市住房城乡建设部门负责编制年度城建计划建议草案，经市人大常委会和人民政府审议通过，由市人民政府下达。

未列入城建项目库的项目，原则上不得列入年度城建计划；未列入年度城建计划的项目，原则上不安排建设资金和用地指标，不予办理立项。

**第二十条** 年度城建计划下达后必须严格执行，原则上不予调整或新增。确需调整或新增的，项目建设单位应向市政工程建设议事协调机构申报，由市政工程建设议事协调机构组织发改、资规、财政等相关部门研究并报市政府批准。

**第二十一条** 市政工程可行性研究报告编制的格式、内容应符合国家规定相关要求。项目立项用地许可阶段的方案评审时，由建设单位负责对接城管、交警、电力、燃气、通讯等相关管线单位，对涉及需进行管线迁改、同步建设和未来有建设计划等相关附属配套设施问题进行科学论证、多方案综合比选，明确实施主体、责任主体、施工工期、预留空间，避免重复开挖、重复建设。

## 第四章 项目审批

**第二十二条** 市政工程项目应通过湖南省工程建设项目审



批管理系统办理立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收等四个阶段的审批手续。

（一）立项用地规划许可阶段主要包括项目建议书审批、用地预审与选址意见书核发、项目可行性研究报告审批、建设用地规划许可证核发等。年度城建计划可作为资金来源的证明、立项的依据，办理可行性研究审批。

（二）工程建设许可阶段主要包括方案设计审查、初步设计审批（含概算审查）、建设工程规划许可证核发。初步设计要求：初步设计应依据工程可行性研究报告、岩土工程初步勘察报告、国土空间规划等条件，合理确定项目的建设内容、平面布局、使用功能、结构体系、基础选型、设施设备、建设标准及投资概算等，做到经济效益、社会效益、环境效益相统一。编制内容和深度应符合国家有关规定要求，市政工程按国家《市政公用工程设计文件编制深度规定》执行，建筑工程按国家《建筑工程设计文件编制深度规定》执行。

建设单位应当依据初步设计批复文件组织施工图设计。如需对初步设计文件作出重大调整的（指涉及建设规模、工艺流程、结构体系、使用功能、主要设备、投资概算、行业标准、技术规范等方面修改调整的），应当报原审批机关审批。涉及项目可行性研究报告、投资规模、规划设计条件等内容调整的，应当完成相关审批手续后，申请初步设计调整。

（三）施工许可阶段主要包括施工图设计常见问题设计专篇，施工图文件审查备案（含消防设计审查）、施工许可证核

发，强化设计前期调研和设计深度，避免或减少设计变更，提高市政工程品质。

（四）竣工验收阶段主要包括联合验收、竣工验收、归档备案、移交接管等。

（五）其他行政许可、强制性评估、中介服务、市政公用服务以及备案等事项纳入相关阶段办理或与相关阶段并行推进。依法依规需要委托第三方机构参与的事项，原则上须进入政府投资项目网上审批中介超市选择承接主体。

**第二十三条** 按照工程建设项目审批规范流程，每个审批阶段实行“一家牵头、并联审批、限时办结”，由牵头部门组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批。

**第二十四条** 属地政府（管委会）应切实履行征地拆迁主体责任，对征拆资金落实到位的市政工程项目需加大征拆力度，落实相关责任，确保市政工程有序推进；未完成征拆任务的，自然资源规划部门不得发放建设工程规划许可证。

**第二十五条** 城市管理综合执法部门为城市容貌（含广告、标牌等）管理工作的行政主管部门，应加强本辖区城市容貌监督管理工作。具体办法按本市相关规定执行。

## 第五章 项目建设

**第二十六条** 推行管线迁改集中签约制度，由市主城区市政工程建设议事协调机构组织相关管线单位集中签订管线迁改合同，明确迁改工期，落实相关责任。

**第二十七条** 建设单位应当自领取得施工许可证之日起三个月内组织开工；因故不能按期开工的，建设单位应当在期满前向发证部门申请延期。不按期开工又不按期申请延期的，施工许可证自行废止。

**第二十八条** 市政工程在建设过程中应严格执行《建设工程施工现场安全检查标准》（JGJ59-2011），做好施工现场安全防护、文明施工工作。

**第二十九条** 施工单位进行地下工程或者基础工程施工时，发现文物、古化石、爆炸物等应当暂停施工，保护好现场，并及时向有关部门报告，在按照有关规定处理后，方可继续施工。

**第三十条** 加强对全市市政工程项目的质量、安全生产和文明施工的监督管理，由住房和城乡建设部门负责对本市主城区的新建、扩建、改建等市政工程实行长效管理机制，对施工过程中存在的工程质量、安全隐患和不文明施工行为的有关责任单位和责任人，实施红、黄牌警示工作。

**第三十一条** 鼓励项目建设单位依法依规选择具备相应项目管理能力的第三方咨询机构集中专业化管理，确保质量安全，提高政府投资效益。

**第三十二条** 鼓励和引导社会资本参与市政工程建设运营，经市人民政府批准采用 PPP 等模式建设的项目，应当依法选择社会合作方，其审批及建设管理按有关规定执行。

对适用工程总承包模式（EPC 工程总承包）的项目，审批、招标投标、建设管理按有关规定执行，切实发挥其优势。

## 第六章 项目移交

**第三十三条** 市政工程施工竣工验收合格后，由建设单位负责向城管综合执法部门提交项目移交申请，由城管综合执法部门组织相关维护管养单位对工程涉及道路、绿化、路灯、天然气、排水等配套设施提出整改意见，限期完成整改并办理移交手续。

市政工程涉及电力、通讯、自来水、交通工程等附属设施移交的由建设单位另行与相应管理单位办理移交手续，各相关管理单位应按照规定方案和初步设计评审确定的规划要点、技术指标作为移交接管审核依据，配合做好接管工作。

**第三十四条** 对于限期内未达到移交接管条件的市政工程，由市政工程建设议事协调机构组织住建、财政、城管等有关部门对市政工程存在问题进行核查，并制定解决方案，明确责任追究，报市人民政府研究确定，但该市政工程由市城市管理综合执法部门先行进行接管维护。

**第三十五条** 加强对已投入运营的市政设施统筹管理工作，市、区城管综合执法部门应加强巡查和执法，防止随意开挖、非法侵占、恶意破坏等行为，对已接管的新建、改建、扩建的市政工程项目，原则上5年内不得办理破占道手续，特殊情况确需开挖建设的，需由建设单位将相关情况经城管综合执法部门审核，报市政工程建设议事协调机构研究确定。

**第三十六条** 推动市政工程移交后运行维护市场化改革，鼓励社会力量参与后期养护。具体办法由市城市管理综合执法部门另行制定。

## 第七章 投资控制

**第三十七条** 市政工程建设应按照“估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算”的原则控制投资成本，强化限额设计要求。对发改部门要求建设单位重新编报可行性研究报告，或责成建设单位调减建设规模或内容、降低建设及装修标准，重新开展初步设计、重新编制项目投资概算的，住房城乡建设部门应根据发改部门审核意见，对项目初步设计方案重新审查并出具批复意见。

**第三十八条** 建设单位要履行首要责任，加强设计前的调查研究，督促设计单位结合现场实际、深化设计方案，提高工程设计品质，减少工程变更。市政工程应当严格按照审查后的施工图和项目预算进行施工建设，任何部门和单位不得无故擅自变更。确有必要调整和变更的，应遵循“先批准，再变更，后实施”的程序，实行分类管理，市政工程变更应严格按照本市现行政府投资工程变更有关规定执行。

因建设期价格大幅上涨、政策调整、地质条件发生重大变化和自然灾害不可抗力等客观原因造成超概算的，原则上按建设项目原批复的资金来源渠道（或比例）解决资金缺口。

**第三十九条** 及时办理结算与决算评审。市政工程项目竣工验收后，项目建设单位应在规定时间内整理完善项目结算资料并送审，财政、审计部门按规定及时完成审核并出具结算审核报告，并按规定办理结算及支付。

## 第八章 绩效管理

**第四十条** 强化年度城建计划执行情况的绩效管理，纳入全市年度绩效考核范畴，建立相关督查督办、动态调度和评估制度。具体办法由市主城区市政工程建设议事协调机构另行制定。

**第四十一条** 因未经批准擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案和管理不善等原因造成超概算的，项目建设单位或项目实施机构和责任部门是行政事业单位的；在全市年度绩效考评中给予考评不合格处理；项目建设单位是市属国有企业的，由市发改部门商市财政、国资部门根据相关规定予以罚款。

## 第九章 责任追究

**第四十二条** 政府有关行政管理部门有下列行为之一的，根据具体情况依法依规进行责任追究：

- （一）违反国家相关规定和基本建设程序进行批复（许可）。
- （二）违反本办法规定批准超规模、超标准、超预算的。
- （三）违法干预招标投标活动的。
- （四）违反本办法规定拨付资金的。
- （五）审查或监督结论严重失实或弄虚作假的。
- （六）其他违反本办法以及相关法律、法规的行为。

**第四十三条** 项目建设单位有下列情形之一的，责令改正，根据具体情况，暂停、停止拨付资金或者收回已拨付的资金，暂停或者停止建设活动，对负有责任的领导人员和直接责任人员依

法给予处分，涉嫌犯罪的移交有权机关处理。

（一）未经批准或者不符合规定的建设条件开工建设政府投资建设项目。

（二）弄虚作假骗取政府投资建设项目审批或者投资补助、贷款贴息等政府投资资金。

（三）未经批准变更政府投资建设项目的建设地点或者对建设规模、建设内容等作较大变更。

（四）擅自增加设计概算。

（五）要求施工单位对政府投资建设项目垫资建设。

（六）无正当理由不实施或者不按照建设工期实施已批准的政府投资建设项目。

（七）其他违反本办法以及相关法律、法规的行为。

**第四十四条** 国家机关工作人员在政府投资建设项目实施过程中滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿，玩忽职守、监管不力、行政不作为或乱作为，以及行政过失等失职渎职行为造成重大损失的，依法依规追究责任单位主管领导和有关人员的行政责任；涉嫌犯罪的，移送有权机关处理。

**第四十五条** 承担政府投资建设项目相关业务的参建单位及其从业人员进行串通违规操作、弄虚作假的，出具的成果报告或审查结论严重失实的，或造成项目质量低劣的，根据情节轻重，将其不良行为记入信用档案或列入黑名单予以公布；因主观过错造成超概算的，相关单位应按合同约定条款承担相应责任；造成经济损失的，依法承担赔偿责任；涉嫌犯罪的，移送有权机关处

理。

**第四十六条** 政府投资建设项目发生重大质量或安全生产事故的，按照国家和省、市有关规定，依法追究有关部门和单位及相关人员的责任。

## **第十章 附则**

**第四十七条** 市政工程项目建设管理中涉及相关行业管理未尽事宜，各行业主管部门应当按照本办法规定制定实施细则。本市原有政府投资管理相关规定与本办法不一致的，按本办法执行。法律、法规、规章以及上位规范性文件另有规定，从其规定。

**第四十八条** 本办法自 2022 年 月 日起施行。