

名称：交通运输部关于深化公路建设管理体制改革的若干意见

文号：交公路发[2015]54号

发布机构：公路局

发文日期：2015年04月21日

主题分类：市场综合管理

索引号：2015-00368

主题词：公路；建设；管理；改革

## 交通运输部关于深化公路建设管理体制改革的若干意见

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团交通运输厅（局、委）：

为深入推进交通运输改革，全面推行现代工程管理，提高公路建设管理水平，现就深化公路建设管理体制改革的若干意见如下：

### 一、深化改革的指导思想和基本原则

#### （一）指导思想。

贯彻落实党的十八大、十八届三中、四中全会精神，按照全面深化改革、全面推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的总体要求，处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，以完善市场机制、创新管理模式和政府监管方式、落实建设管理责任为重点，改革完善建设管理制度，建立与现代工程管理相适应的公路建设管理体系，为促进公路建设科学发展、安全发展提供制度保障。

#### （二）基本原则。

依法管理。完善公路建设管理相关法律法规，推进公路建设法治化，做到依法建设，依法管理，依法监督。

责权一致。明确公路建设项目相关主体的责权，做到责权对等、责任落实。

科学高效。整合项目管理职责，减少管理层级，创新管理模式，推行专业化管理，提高管理效能和建设管理水平。

公开透明。健全和规范公路建设市场，加强政府监管，规范权力运行，铲除公路建设中滋生腐败行为的土壤和条件。

### 二、完善公路建设管理四项制度

#### （三）落实项目法人责任制。

公路建设项目法人由项目出资人和项目建设管理法人组成。项目出资人依法履行出资人职责；项目建设管理法人是经依法设立或认定，具有注册法人资格的

企、事业单位，负责公路项目的建设管理，承担工程质量、安全、进度、投资控制等法定责任。

公路建设项目应实行项目法人责任制。对于目前由地方政府或交通运输主管部门直接负责建设管理的国省干线公路、农村公路项目，应按照政企分开、政事分开、监管与执行分开的原则，逐步过渡到由公路管理机构履行项目建设管理法人职责，或通过代建方式由专业化的项目管理单位负责建设。

按照项目投资性质，政府作为出资人的，应依法确定企业或事业单位作为建设管理法人；企业作为出资人的，应组建项目建设管理法人。项目建设管理法人应具备与项目建设管理相适应的管理能力，并承担项目建设管理职能及相应的法律责任。当项目建设管理法人不具备相应的项目建设管理能力时，应委托符合项目建设管理要求的代建单位进行建设管理，并依法承担各自相应的法律责任。项目法人在报送项目设计文件时，应将项目建设管理法人相关资料做为文件的组成内容一并上报。交通运输主管部门在设计审批时，应对项目建设管理法人的管理能力情况进行审核。对不满足项目建设管理要求的，应按规定要求其补充完善或委托代建。

地方交通运输主管部门应按照交通运输部《关于进一步加强公路项目建设单位管理的若干意见》（交公路发〔2011〕438号），结合本地区实际及具体项目情况，制定针对项目的建设管理能力要求，主要包括项目管理机构组成、职责分工、项目负责人等关键岗位人员的配置及资格、工程建设管理经验等方面内容。

交通运输主管部门要以项目为单位对项目建设管理法人和法人代表及项目管理主要人员开展考核和信用评价，不断完善对项目建设管理法人的监督约束机制和责任追究机制。考核内容涵盖项目建设管理法人和主要负责人的管理行为和项目的建设的质量、安全、进度、造价等控制情况。通过考核激励和责任追究，强化项目建设管理法人的主体意识和责任意识，提高项目管理专业化水平。

#### （四）改革工程监理制。

坚持和完善工程监理制，更好地发挥监理作用。按照项目的投资类型及建设管理模式，由项目建设管理法人自主决定工程监理的实现形式。

明确监理定位。工程监理在项目管理中不作为独立的第三方，监理单位是对委托人负责的受托方，按合同要求和监理规范提供监理咨询服务。

明确监理职责和权利。监理工作是项目建设管理工作的重要组成部分。监理单位根据项目建设管理法人要求，按照合同约定的权利和义务，依法、依合同开展监理工作。工程施工质量和安全的第一责任人是施工单位，勘察设计质量和安全的第一责任人是勘察设计公司，监理单位依法承担监理合同范围内规定的相应责任。

调整完善监理工作机制。监理工作应改进方式，以质量、安全为重点，加强程序控制、工序验收和抽检评定，加强对隐蔽工程和关键部位的监理，精简内业工作量，明确环境监理和安全监理工作内容，落实对质量安全等问题的监督权和否决权。

引导监理企业和监理从业人员转型发展。引导监理企业逐步向代建、咨询、可行性研究、设计和监理一体化方向发展，拓展业务范围，根据市场需求，提供高层次、多样化的管理咨询服务。政府部门也可通过购买服务的方式委托监理单位开展相关工作。深化监理人员执业资格制度改革，提高监理人员的实际能力、专业技术水平和职业道德水平。引导监理市场规范有序发展，维护监理企业的合理利润和监理人员的合理待遇。

#### （五）完善招标投标制。

坚持依法择优导向。遵循“公平、公正、公开、择优”原则，尊重项目建设管理法人依法选择参建单位的自主权。改进资格审查和评标工作，加强信用评价结果在招投标中的应用，采取有效措施防止恶意低价抢标、围标串标。大力推进电子招投标，完善限额以下简易招标制度。加强对评标专家的管理，实行评标专家信用管理制度。

健全规章制度体系。加快制定公路建设项目代建、设计施工总承包招标投标管理办法及标准招标文件，加快修订施工、设计、监理等招标投标管理办法。对出资人自行设计和施工的项目，要进一步完善投资人招标等有关规定。

加强政府监管。交通运输主管部门要按照当地政府的有关规定，具备条件的公路建设项目招投标应进入公共资源交易市场。要依法纠正招投标中的违法行为，不得干预招标人的正常招标活动。要坚持信息公开，鼓励社会监督，规范招标投标行为。

#### （六）强化合同管理制。

各级交通运输主管部门和从业单位应强化法律意识和契约意识，杜绝非法合同、口头协议和纸外合同等不规范现象。不断完善合同管理体系，研究制定《公路建设项目合同管理办法》，健全标准合同范本体系，制定代建、设计施工总承包、公路简明施工等标准合同范本，坚持以合同为依据规范项目建设管理工作。

加强对合同谈判、签订、履行、变更、结算等全过程管理，进一步完善工作机制和管理制度，注重培养合同管理人才，提高合同管理的科学化水平。强化合同执行情况的监督，通过履约考核、信用评价、奖励处罚等措施，督促合同双方履约守信。

### 三、创新项目建设管理模式

根据公路建设实际和投融资体制改革的要求，为提高项目管理专业化水平，各地可结合本地区实际情况和建设项目特点选用以下三种项目建设管理模式。同时，为进一步激发社会资本活力，鼓励各地进一步探索政府和社会资本合作（PPP）模式等新的融资模式下的其他有效建设管理模式。

（七）自管模式。由项目建设管理法人统一负责项目的全部建设管理工作和监理工作。项目建设管理法人必须具备相应的管理能力和技术能力，并配备具有相应执业资格的专业人员，能够完成项目管理全部工作，包括《公路工程施工监理规范》规定的相关工作，对项目质量、安全、进度、投资、环保等负总责。根据建设项目的规模和技术复杂程度，项目建设管理法人应依据自身监管能力从具有相应资质等级的监理单位聘请有相应资格的监理人员负责监理工作。

（八）改进的传统模式。由项目建设管理法人通过招标等方式，选择符合相应资质要求的监理单位对项目实行监理。按照监理制度改革的新要求，在监理合同中应明确项目建设管理法人与监理单位的职责界面，项目建设管理法人对项目建设管理负总责，监理单位受其委托，按照合同约定和授权依法履行相应的职责。

（九）代建模式。由出资人或项目建设管理法人通过招标等方式选择符合项目建设管理要求的代建单位承担项目建设管理工作。代建单位依据代建合同开展工作，履行合同规定的职权，承担相应的责任。鼓励代建单位统一负责项目建设管理工作和监理工作。

（十）建设管理模式确定程序。项目法人在向交通运输主管部门报送设计文件时，应明确拟采用的建设管理模式（包括相应的监理选择方式）并提交相关的

材料。设计文件批复时要明确项目建设管理模式，以及建设管理法人、法人代表及项目主要负责人等，采用代建模式的，应明确代建单位及主要负责人等。项目建设管理模式、项目建设管理法人等变更时，应报原审批设计文件的交通运输主管部门备案。

#### 四、逐步推行设计施工总承包方式

（十一）各级交通运输主管部门应鼓励项目建设管理法人根据项目特点，科学选择工程承发包方式，逐步推行设计施工总承包。设计施工总承包单位应按有关规定通过招标等方式确定，由其负责施工图勘察设计、工程施工和缺陷责任期修复等工作。要通过合同明确项目建设管理法人与总承包单位的职责分工和风险划分。设计施工总承包可以实行项目整体总承包，也可以分路段实行总承包，或者对机电、房建、绿化工程等实行专业总承包。实行设计施工总承包方式，要深化初步设计及概算工作，加强设计审查及设计变更管理，确保质量安全标准不降低，工程耐久性符合要求。探索推行设计、施工和固定年限养护相结合的总承包方式。

#### 五、建立健全统一开放的公路建设市场体系

（十二）完善公路建设市场信用体系。

加强信用信息的基础性建设工作。完善全国统一的从业单位和从业人员数据库，利用信息化手段，实现信息共享，做到市场主体信用信息公开、透明、有效。规范信用信息的应用管理，完善守信激励和失信惩戒的相关制度。

要拓展对市场主体的评价工作。做好对勘察设计、施工、监理、试验检测等单位的信用评价工作，试行对项目建设管理法人、代建单位的信用评价，并将各市场主体的信用情况与招投标、资质审查等工作挂钩。

建立主要从业人员信用评价体系。对项目建设管理法人、代建单位、勘察设计、施工、监理及试验检测等各参建单位的项目负责人、技术负责人、安全生产负责人及其他关键岗位负责人等主要从业人员，建立个人执业信息登记和公开制度，开展个人信用评价，将评价结果计入个人信用信息档案，并与招投标等工作挂钩。大力整治从业人员非法挂靠、虚报资格（质）、履约不到位等问题，以净化市场环境。

（十三）加强代建市场的培育。各级交通运输主管部门要建立健全代建项目

管理的规章制度，推进项目管理专业化。要通过政策引导和有效管理，促进代建市场规范有序发展。

（十四）加强从业人员管理工作。交通运输主管部门、项目法人及有关从业单位应充分考虑不同层次、不同岗位从业人员的差异化需求，加强各类培训和经验交流。公路建设项目各参建单位对一线操作人员要积极创造学习条件，定期举办技术交流培训，促使操作人员熟练掌握工作技能，不断提高文化和职业素质。

（十五）完善工程保险制度。根据项目规模、技术复杂程度、企业业绩、管理水平等，逐步实行差异化保险费率和浮动费率。通过市场风险管理机制，促使企业增强品牌意识、诚信意识和法律意识，规范市场行为。

## 六、强化政府监管

（十六）强化事中事后监管。各级交通运输主管部门要按照行政管理体制改革要求，逐步精简事前审批事项，减少市场准入限制，加强对项目的事中事后监管，特别是对项目出资人资金到位情况、招标投标、设计审查、工程变更、工程验收等关键环节的监管，重点整治招投标中的非法干预、暗箱操作、围标串标行为，以及试验数据和变更设计造假、层层转包和非法分包、虚报工程量、多计工程款等违法违规行为，加强对工人工资支付情况的监管。实行项目建设管理法人及其他参建单位责任登记制度，细化、分解相关单位及人员的责任。建立工程质量终身责任追究制度和工程造价监督管理制度，完善设计变更管理制度、工程项目信息公开制度和材料设备阳光采购制度。对存在违法违规行为的参建单位和个人要依法严惩，列入“黑名单”，给予限期不准参加招标投标、吊销资质证书、停止执业、吊销执业证书等相应处罚。

（十七）创新监管方式。要研究制定针对新的项目管理模式和新的融资方式的建设项目的监管模式、重点和措施，对社会资本投资的项目，要制定相应的监管方案，明确监管单位、人员、职责和监管措施，提高监管的针对性。要认真审核特许经营协议中关于质量、安全、工期、环保、检测频率等内容条款，明确项目建设管理法人的相关责任、义务和权利。严格审查技术标准、建设规模和重大技术方案，重点加强对建设程序执行、建设资金使用、质量安全等措施的监管。必要时政府可通过招标等方式选择第三方专业机构，提供技术审查咨询、试验检测等相关技术服务，丰富监管手段，有效发挥监管作用。

## 七、有关要求

(十八) 提高思想认识, 加强组织领导。省级交通运输主管部门要高度重视公路建设管理体制改革工作, 按照部公路建设管理体制改革的总体部署, 因地制宜地制定本地区改革实施方案, 明确责任、精心组织、狠抓落实, 推进公路建设管理体制改革不断深化。

(十九) 积极开展试点, 稳步推进改革。省级交通运输主管部门要结合本地区实际情况组织开展自管模式、代建模式、监理改革和设计施工总承包等试点工作, 改革试点方案报部备案。处理好改革、发展、稳定的关系, 既要积极推进改革, 又要稳妥可靠, 既要做好改革的顶层设计和总体规划, 又要因地制宜提出具有可操作性的解决方案。要跟踪试点进展情况, 及时研究解决试点中发现的问题, 总结经验, 完善制度, 加以推广。

(二十) 完善法规体系, 实现依法建设。根据公路建设管理体制改革的总体要求, 结合试点情况, 及时修订有关法规、规章及规范性文件, 完善管理制度, 细化配套措施, 健全法规体系, 不断提升公路建设管理水平, 实现公路建设管理的法制化。

交通运输部

2015年4月13日

---

抄送: 各有关单位, 部规划研究院、政策研究室、法制司、综合规划司、安全与质量监督管理局。

---

交通运输部办公厅

2015年4月14日印发