



淮南市人民政府办公室关于印发 淮南市政府性投资建设工程实施阶段 全过程造价管理办法的通知

淮府办〔2022〕17号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《淮南市政府性投资建设工程实施阶段全过程造价管理办法》已经淮南市第17届人民政府第27次常务会议审议通过，现印发给你们，请遵照执行。

淮南市人民政府办公室

2022年12月30日



淮南市政府性投资建设工程实施阶段 全过程造价管理办法

第一章 总 则

第一条 为加强政府性投资建设工程的造价管理,规范工程造价计价行为,合理确定和有效控制工程造价,提高政府性投资效益,维护建设市场秩序,根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《安徽省政府投资管理办法》、《安徽省建设工程造价管理条例》、《安徽省工程造价咨询业信用信息管理办法》等有关法律、法规及有关规定,结合我市实际,制定本办法。

第二条 市本级,包括淮南高新技术产业开发区、淮南经济技术开发区、安徽(淮南)煤化工产业园,政府性投资建设工程实施阶段的全过程造价管理,适用本办法。

第三条 本办法所称政府性投资建设工程,包括下列建设工程:

(一) 财政预算资金、政府专项资金(基金)、政府债务资金以及其他财政性资金占概算总投资比例50%以上(含50%)的建设工程,或者不足50%但政府拥有控制权的建设工程;



政府与社会资本合作项目、政府注入资本金的国有和国有资本占控股地位或者主导地位的企业（含金融机构）投资项目；其他投资建设或者代建，由政府回购的建设工程。

（二）法律、法规、规章和市人民政府规定的其他政府性投资建设工程。

交通、水利等专业建设工程实施阶段全过程造价管理办法参照本办法另行制定。

第四条 建设工程实施阶段全过程，包括设计、交易、施工和竣工验收阶段。

建设工程实施阶段全过程造价管理内容，包括设计概算、工程量清单、最高投标限价、投标报价、中标价、施工合同价管理、施工期间工程价款的变更、签证、工程计量支付及工程价款结算管理、竣工结算及决算管理等。

第五条 政府性投资建设工程实施阶段应当实行全过程造价控制，以投资估算控制设计概算，以设计概算控制施工图预算（最高投标限价），以施工图预算（最高投标限价）控制工程结算，确保项目总投资控制在设计概算以内。

投资估算、设计概算经项目审批部门批准后，建设、设计单位不得擅自扩大建设规模、增加建设内容、提高建设标准。估算、概算确需调整的，报经原审批部门批准。

鼓励政府性投资建设工程推行全过程造价咨询，委托具备相



应能力的咨询企业提供全过程造价咨询服务，加强投资管控，节约建设成本，提高工程质量效益。

第六条 发改部门负责政府性投资建设工程项目建议书、可行性研究报告和规定权限内项目初步设计（含概算）的审批。

住建部门负责政府性投资建设工程最高投标限价审核、备案和实施阶段全过程造价监管。

财政部门负责纳入年度政府投资计划的建设工程财政资金筹集、政府采购管理、财务活动监督等工作。

公共资源交易管理部门负责政府性投资建设工程招投标全过程的监督管理。

审计部门依法对政府性投资建设工程项目全过程进行审计监督，对1亿元以上项目根据进度情况纳入审计计划进行跟踪审计。

住建、发改、财政、审计、公管、重点工程建设管理等部门安排专人，成立“淮南市政府性投资建设工程实施阶段全过程造价审核专班”（以下简称价审专班），负责政府性投资建设工程实施阶段全过程造价审核监管。自然资源和规划、生态环境、交通运输、水利等部门，按照各自职责配合价审专班履行政府性投资建设工程监督管理职能。

第二章 设计阶段造价管理



第七条 建设单位对工程设计的合理性、经济性、实用性负责。推行限额设计，在设计过程中，通过技术比较、经济分析和效益评价，优化设计方案，设计概算应根据初步设计合理编制，施工图预算、工程量清单及最高投标限价应依据施工图合理编制。

第八条 建设单位依法选择勘察、设计单位，依据市发改委批复的项目建议书、可行性研究报告等文件资料进行初步设计。初步设计应明确各个单项工程（单位工程）的建设内容、建设规模、建设标准、用地规模、主要材料、设备规格和技术参数等设计方案，并据此编制投资概算。

投资概算应包括国家及省规定的项目建设所需的全部费用。

第九条 初步设计投资概算由发改部门牵头组织价审专班审核后依规报批。

经批准（核定）的初步设计投资概算是项目建设实施和控制政府性投资项目总投资的依据。投资概算应当依据初步设计和概算定额等计价依据以及建设期间价格、利率、汇率等因素编制。设计概算超过可行性研究报告批准的投资估算 10%的，建设单位应当向市发改委报告。对初步设计未按可行性研究报告批复要求、擅自扩大工程量或提高建设标准的，市发改委不予批准其概算，并要求项目单位重新按照可行性研究报告批复进行初步设计



(含概算)。对于可行性研究不充分、不深入，导致估算不能满足建设需要的，市发改委应当要求建设单位重新编制和报送可行性研究报告。

第十条 设计单位应严格按照设计任务书明确的质量要求进行设计，不得违反国家规定的强制性标准。

施工图设计完成后，建设单位要审核各专业图纸是否符合标准、设计概预算是否超出投资估算等，并进行施工图设计审查，未经审查批准的不得使用。

第十一条 勘察、设计合同应明确双方权利和义务，明确约定因勘察设计深度不足等原因造成的工程质量问题或重大设计变更的，勘察、设计单位应承担的责任。设计费按施工阶段（比例）支付，重点保证项目施工阶段的设计服务工作。

第三章 交易阶段造价管理

第十二条 政府性投资建设工程依法应进行招标的，应当按照规定的招标范围、招标方式、招标组织形式进行。任何单位和个人不得将招标项目化整为零或以其他方式规避招标，不得将应由一个承包单位承担的建筑工程肢解给多个承包单位，不得以不合理的条件限制或排斥潜在的投标人，不得违反公平竞争规则实行歧视待遇。



第十三条 依法应招标的政府性投资建设工程应当采用工程量清单计价方式。

最高投标限价和 EPC 承包模式的初设概算应按照安徽省建设工程计价依据进行合理编制，并随招标文件予以公布，最高投标限价应包括总价和各单位工程分部分项工程费、措施项目费、其他项目费、不可竞争费和税金。EPC 承包模式的初设概算应包括工程费用（建筑工程、安装工程、设备购置等）、其他费用（土地、青苗等补偿和安置费、建设单位管理费、勘察设计监理费等）和预备费等。

第十四条 政府性投资建设工程工程量清单、最高投标限价和 EPC 承包模式的初设概算应由具备编制能力的建设单位或委托具备相应信用评级的工程造价咨询企业编制。

工程量清单、最高投标限价和 EPC 承包模式的初设概算的准确性、完整性由建设单位负责。

第十五条 严格控制招标暂估价设置，暂估价、暂列金额的累计金额分别不得超过最高投标限价的 10%，超过 10%的不予备案。以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务，属于依法必须进行招标的项目范围，且达到国家规定规模标准的，应当依法公开招标。

暂估价项目招标要在招标文件的合同条款中规定暂估价的计价标准、原则和暂估价价格组成，明确违约责任。



第十六条 政府性投资建设工程投标报价不应高于最高投标限价且不应低于工程成本价。

第十七条 最高投标限价由建设单位择优选择工程造价咨询企业编制成果文件。

“安徽省工程造价咨询业信用信息管理系统”内工程造价咨询企业信用报告可作为选用最高投标限价编制工作企业的信用分值评定依据。

建设单位将最高投标限价成果文件报住建部门，由住建部门牵头组织价审专班负责审核。

第十八条 最高投标限价编制合同应明确双方权利和义务，因最高投标限价编制原因导致项目清单工程量与图纸工程量差异较大或因清单错项、漏项导致工程量变更较大的，追究最高投标限价编制单位责任。

第十九条 招标人与中标人应当根据招投标文件约定的计价条款和中标价订立合同，严禁背离招标文件实质性内容订立施工合同。

第二十条 在合同条款中应当对下列有关造价事项进行约定：

（一）工程承包范围及其相应的工程合同价款、合同价格方式；

（二）预付工程款的数额、支付时间及抵扣方式；



- (三) 安全文明施工措施费用的支付计划、使用要求等；
- (四) 工程计量与支付工程进度款的方式、数额及时间；
- (五) 工程设计变更、现场签证的认定及相应工程价款的调整方法、程序、支付及时间；
- (六) 实行工程量清单计价的工程量清单错项、漏项、计算错误的认定及相应价款调整的计算方法；
- (七) 人工、机械、材料、设备等要素价格约定承担风险的范围、幅度以及超出约定范围和幅度的调整方式；
- (八) 工期及工期提前或者延后的奖惩办法；
- (九) 工程结算价款的编制、审核方式及期限；
- (十) 工程结算价款的支付方式、数额和期限；
- (十一) 工程质量保修金的数额、预留方式及期限；
- (十二) 违约责任以及发生合同价款争议的解决方法及期限；
- (十三) 与履行合同、支付金额有关的担保事项；
- (十四) 双方认为需要约定的其他工程造价计价事项。

第四章 施工阶段造价管理

第二十一条 政府性投资建设工程严格现场工程计量。承包人应按照合同约定，向建设单位和监理单位递交已完工程量报



告。监理单位提出初审意见后，由建设单位按合同约定进行核定。

第二十二条 严格工程进度款支付审核。承包人应在每个付款周期末，向建设单位和监理单位递交进度款支付申请，并附相应的证明文件。建设单位和监理单位应在合同约定时间内核对和支付工程进度款，禁止超额支付工程款。

第二十三条 政府性投资建设工程原则上不允许发生工程变更，有下列情形之一确需变更的，由项目建设管理单位依照有关规定申请变更：

（一）勘察、设计成果与项目地质、水文、地形等条件不符的；

（二）工程量清单错项、漏项的；

（三）因政策、规划和国家强制性规范要求的；

（四）项目规划、设计有重大缺陷的；

（五）受疫情、台风、地震、洪水、战争、文物保护等不可抗力影响的；

（六）在不降低工程质量、使用功能、安全、节能、环保的前提下，能有效减少工程量、降低施工难度、减少工程成本、加快施工进度而进行设计优化的；

（七）施工过程中，由于非施工单位原因，致使工程存在重大安全隐患或可能发生重大安全事故，需进行加固、抢险等措施的；



（八）其他法定变更的情形。

对于确需变更的项目，应按规定严格审批程序，不得拆分处理。因勘察、设计、审图、造价等故意或重大过失原因造成工程变更的，严格依法依纪追究相关责任单位和责任人的责任。

第二十四条 实施工程变更时相关单位的职责：

（一）建设单位及其主管部门工作职责：建设单位为工程投资管理的第一责任人，应按项目法人负责制要求，负责对项目工程变更进行有效控制、管理、认定、审核和报批，负责各类工程变更资料的台帐整理和管理工作。

建设单位主管部门负责工程变更的监管，制定工程变更审查审批制度、组织对工程变更的审查审批工作。

（二）参建单位工作职责：勘察、设计单位负责各类工程变更的勘察、设计相关服务工作，具体参与各类工程变更审核，并负责提出技术性意见。

监理单位按合同约定权限负责工程变更的监理工作。负责审核工程变更资料的真实性和完整性，对工程变更方案及变更造价提出审核意见，并对工程变更的实施进行监理。

施工单位根据工程变更批复意见和项目实施要求，及时编制工程变更的实施方案及工程变更费用预算，负责工程变更的具体实施工作。

（三）发改、财政、审计、住建等政府相关主管部门根据各



自职责与分工，负责对工程变更进行监督检查工作。

第二十五条 建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位等五方责任主体应加强工程变更签证的管理。各责任主体要强化工程设计变更的监督审核，重大设计变更需组织专家进行技术和经济论证，并征求原设计单位书面意见，严禁出现随意变更、随意签证及先变更后审批行为。

第二十六条 政府性投资建设工程变更实行会审制。由建设单位主管部门组织价审专班及有关单位，召开变更审查会议。会审结论以会议纪要形式确定。

第二十七条 工程变更实行分级管理，按以下标准执行：

（一）工程变更增加投资在 20 万元以下（含 20 万元）的，须经项目建设单位主管部门审查同意；

（二）工程变更增加投资 20 万元以上 50 万元以下的，由项目建设单位主管部门按照本办法第二十六条规定会审决定；

（三）工程变更增加投资 50 万元以上的，由项目建设单位主管部门按照本办法第二十六条规定会审。会审通过后，工程变更增加投资 50 万元以上 100 万元以下的，报请建设单位的市政府分管市长通过会议研究决定；工程变更增加投资超过 100 万元的，报请建设单位的市政府分管市长或市长通过会议研究决定；重大变更事项，提请市政府常务会议研究决定；

（四）项目实施过程中需变更设计且不增加投资的，设计单



位编制变更设计说明，由项目建设单位主管部门按照本办法第二十六条规定会审通过，方可组织实施；

（五）非因法定事由，项目价款变更累计超过 100 万元或超过合同价款 10%的，启动责任追究。

第二十八条 招标工程单项变更总额超过合同价款 10%，或单项工程变更超过 400 万元，且不属于原招标范围的，应重新编制最高投标限价，对编制结果进行审核，重新组织招标确定施工单位。

第五章 竣工（交工）验收阶段造价管理

第二十九条 工程竣工后，承包人应在提交竣工验收报告的同时，向建设单位递交竣工结算报告及完整的结算资料。

第三十条 建设单位及其主管部门负责政府性投资建设工程价款结算审核工作。政府性投资建设工程结算由建设单位择优选择工程造价咨询企业进行审核，建设单位的主管部门在结算审核过程中应加强监督和管理。

“安徽省工程造价咨询业信用信息管理系统”内工程造价咨询企业信用报告可作为选用结算审核工作企业的信用分值评定依据。

第三十一条 建设单位应当自工程竣工结算审核完毕之日起



起十日内，将竣工结算文件报建设行政主管部门备案。

第三十二条 政府性投资建设工程完工可投入使用或试运行合格后三个月内，建设单位应编制竣工财务决算，报同级财政部门和主管部门审批后，由审计机关进行决算审计。

第六章 监督保障

第三十三条 工程造价管理机构应当依法记录工程造价咨询企业、工程造价专业人员的基本情况、违法处理结果等，纳入市场主体的信用信息系统，供公众查询使用。

第三十四条 工程造价咨询企业应严格遵守《建设工程造价咨询规范》《建设工程造价咨询成果文件质量标准》等标准，针对工程咨询业务特点建立质量管理体系，并按照要求进行签章。

工程造价咨询成果文件的编制、审核人员应在工程造价咨询成果文件上签名并加盖个人执业印章，承担相应责任。

第三十五条 各从事建设工程实施阶段造价管理活动的单位，有下列情况之一的，项目建设单位可以根据法律法规和合同约定向有关单位追偿，建设行政主管部门视情节轻重，依法依规给予相应行政处罚、记入不良信用记录。

（一）因勘察、设计单位未按照项目审批核准文件、工程建设强制性标准和国家规定的工程勘察、设计要求等编制勘察、设



计文件，造成工程造价超概算的；

（二）因施工、监理单位及工程造价咨询、招标代理等中介机构违反规定或合同约定，造成工程造价超概算的。

第三十六条 发展改革、财政、审计、住建、公共资源交易管理等部门应加强对政府性投资项目工程的监督管理，建立各司其职、协同配合、信息共享、移送处置的监管长效机制，着力规范造价咨询、招标投标、造价变更、工程结算、资金使用、预算执行等建设程序。

第三十七条 因建设单位擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案，或者由于管理不善、故意漏项、报小建大等，造成工程造价超概算的，依法依规依纪追究建设单位主要负责人和分管领导及其他责任人员责任；因监督管理部门未履行职责或违反相关规定，增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案造成工程造价超概算的，依法依规依纪追究相关责任人员责任；涉嫌犯罪的，移交司法机关处理。

第三十八条 本办法自发布之日起施行。市政府之前出台的相关文件与本办法不一致的，以本办法为准。

本办法适用于市本级建设工程项目（含淮南高新技术产业开发区、淮南经济技术开发区、煤化工产业园），各县区参照执行。