

云南省交通运输厅

云交建设便〔2021〕212号

云南省交通运输厅关于反馈2021年玉溪市 公路建设市场督查意见的函

玉溪市交通运输局，省交发公司，弥玉高速公路投资开发有限公司、玉溪市永金高速公路投资建设有限公司：

为进一步加强云南省高速公路建设市场监管，督促建设各方落实质量安全责任，推动建设项目质量和安全管理水平进一步提升，根据《交通运输部关于印发公路建设市场督查工作规则的通知》（交公路发〔2015〕59号）、《云南省交通运输厅关于开展2021年公路建设市场督查工作的通知》（云交建设便〔2021〕166号），厅采取“双随机”方式，于2021年10月11日至15日对玉溪市公路建设市场监管情况进行了督查。厅督查组通过听取汇报、座谈问询、查阅资料、实地检查等方式，检查了玉溪市公路行业管理情况，对抽取的G8012弥勒至楚雄高速公路弥勒至玉溪段工程PPP项目、S45永金高速公路新平（戛洒）至元江（红光）段高速公路项目建设情况进行督查。现将督查意见反馈如下：

一、总体情况

被督查单位深入贯彻落实习近平总书记对交通运输和云南考察重要讲话和指示精神，牢牢把握交通运输高质量发展总要求，主动担当作为，聚力攻坚克难，坚决落实“年度建设目标不

变、任务不减”的要求，努力扩大交通固定资产有效投资，持续深化供给侧结构性改革，交通发展品质和交通服务水平不断提升，各项工作成效显著。近年来，玉溪市在公路建设过程中重视建设市场监管工作，持续深化“放管服”改革，营商环境不断优化，违法违规行为惩处力度不断加大，公路建设市场总体规范有序。

（一）建设市场管理

公路建设市场管理不断规范。玉溪市交通运输局在公路建设市场管理中认真执行国家和省公路建设和市场准入相关管理制度，对近几年出现的工程违法分包等违规行为进行了立案查处。弥玉、永金高速公路项目公司结合项目实际，制定了项目管理有关办法和规章制度，对总包单位的分包合同进行了审查备案，并对从业单位的人员资格进行了审查。

（二）建设程序执行

可行性研究、初步设计、施工图设计可等程序及前期报批程序基本完整，各阶段设计批复严格执行公路工程技术标准等国家和行业标准规定；玉溪市交通运输局及时对施工图设计文件进行了审查；受检项目管理机构人员基本能满足管理要求，建立了设计变更管理台账，基本能按照规定权限、条件和程序审查批准一般变更或报批较大、重大设计变更。

（三）招投标（采购）管理

招标投标活动不断规范。玉溪市交通运输局对公开招标事项均参与全过程监管，及时完成招标备案登记、最高投标限价审批等工作，评标专家的管理及抽取监督到位。弥玉、永金高速公路

项目公司均建立了相应的招投标管理办法，成立了招投标领导小组，通过公开招标、竞争性谈判、询价等招标方式按照法律法规、管理办法及相关文件要求开展采购工作。在招标过程中由招投标领导小组牵头负责招标工作的审议、批准、重大事项研究、过程中督查等工作。开标、清标评标、定标均符合法律法规要求，目前无相关投诉问题。

（四）信用建设管理

信用管理成效明显。玉溪市交通运输局落实了信用管理专门机构、专职人员，认真开展了信用评价工作，对年度信用评价结果及时上报省交通运输厅。严格将信用评价结果应用于公路建设项目招标评标工作中。

（五）合同履约管理

合同履约管理不断加强。项目公司积极督促参建单位按合同文件要求到位技术管理人员和相应机械设备，及时完善人员变更手续。设计变更、资金拨付等环节不断完善，设计变更四方签认手续齐全，农民工工资能按要求按时支付。

（六）质量安全管理

弥玉、永金高速建设项目各参建单位建立了质量保证体系，质量目标明确，制定了项目工程质量管理办法，积极开展质量安全专项活动，如“坚守质量安全红线”专项行动、平安工地考评、风险辨别月调度会、汛期隐患排查等。

（七）造价管理

项目公司重视造价管理工作，造价管理机构健全，人员基本到位；建立了计量支付、合同管理、新增单价等造价管理制

度，各项造价管理制度基本完善；建立了计量支付、投资控制、设计工程量等造价管理台账，并能及时动态更新。

二、督查项目情况

（一）项目工程概况

G8012 弥勒至楚雄高速公路弥勒至玉溪段（以下简称弥玉高速），起自红河州弥勒市新哨镇习岗哨，接已建广昆国家高速公路，止于玉溪市红塔区研和镇多依树，接已建的昆磨国家高速公路和拟建的玉溪至楚雄公路。项目按双向六车道高速公路标准建设，路基宽度为 33.5 米，设计速度 100 公里/小时，汽车荷载等级：公路-I 级，全长 115.66Km。

S45 永金高速公路新平（戛洒）至元江（红光）段位于云南省中部的玉溪市，经新平县、元江县两县。起点位于新平县戛洒北，在达哈枢纽与大戛高速相交，止于元江县水塘村与 G8511 高速相接。按双向四车道高速公路标准建造，设计速度 80 公里/小时，主线路基宽度 25.5 米。主线全长 60.676 公里（新平县境内 46.507 公里，元江县境内 19.468 公里），主线改扩建 G8511 段（红光号枢纽立交至止点段）长 5.299 公里。

（二）项目建设情况

弥玉高速采用 PPP 建设模式，目前全线质量监督手续已办理完成，施工许可正在办理中。批复概算总金额为 251.6 亿元，截至目前已完成投资 190.15 亿元，占比 75.55%。

永金高速采用“股权合作+BOT+施工总承包”模式进行项目的投融资、建设、运营管理和移交。目前全线质量监督手续已办理

完成，施工许可正在办理中，永金高速公路批复概算 100.2322 亿元，本年已完成投资 27.9981 亿元，占比 27.93%。

三、督查发现的问题

（一）建设程序执行

1. 弥玉高速

（1）设计变更管理不规范。一是项目制定的变更管理办法中第九条“变更审批权限”与《云南省公路工程设计变更管理办法》（云交规〔2019〕5号）相关规定不一致。二是变更审批滞后。截至2021年9月底，共发生一般变更2057份，已审批1022份，未审批1035份，未审批比例50.3%。三是部分较大未变更程序资料不齐全。截至检查时，共发生10份较大变更，已送审9份，1份较大变更（龙洞1号大桥改为路基）未见会议纪要等依据资料。

（2）保证金管理不符合规定。施工总承包合同约定4%的其它保证金，不符合《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》（国办发〔2016〕49号）“对建筑业企业在工程建设中需缴纳的保证金，除依法依规设立的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金外，其他保证金一律取消”的规定。

（二）招投标管理

1. 弥玉高速

竣工环境保护验收技术服务项目竞争性谈判文件中约定：“服务工期：按照甲方的要求完成相应竣工环境保护验收工作；服务质量要求：符合国家相关法律法规的要求”。申请人云南湖柏环保科技有限公司二次报价单中质量承诺：满足相关法律法规通过主

管部门验收，工期承诺空白；申请人云南绿色环境科技开发有限公司二次报价单投标总价手写涂改。

2. 永金高速

(1)《S45 永金高速公路新平（戛洒）至元江（红光）段施工监理服务合同》（1、2、3、4 标段）、《S45 永金高速公路新平（戛洒）至元江（红光）段机电工程施工监理服务合同》于 2020 年 12 月 16 日发出中标通知书，2021 年 1 月 20 日签订合同，不满足招标投标法中“发包人应自发出中标通知书之日起 30 日内签订合同”的相关约定。

(2)《S45 永金高速公路新平（戛洒）至元江（红光）段建设项目全过程跟踪审计服务招标文件》中缺少行业主管部门及项目公司对咨询人服务质量考核纳入计量支付的约定。

(三) 信用建设管理

1. 玉溪市交通运输局未按照《云南省公路建设市场信用信息管理实施细则（试行）》《云南省公路施工企业信用评价实施细则（试行）》（云交基建〔2012〕515 号）建立信用评价管理台帐，未对信用评价工作进行动态管理。

2. 弥玉高速公路投资开发有限公司未按照《云南省公路建设市场信用信息管理实施细则（试行）》《云南省公路施工企业信用评价实施细则（试行）》（云交基建〔2012〕515 号）建立信用评价管理台帐，未对信用评价工作进行动态管理；未将信用评价结果应用于项目招投标、履约监管等方面，项目公司招标项目履约得分设置条件均为“满足信誉最低要求得满分”。

(四) 合同履约管理

1. 监理单位人员变更率高、部分批复变更人员资格降低，部分单位人员履约到岗率较低。弥玉高速第一驻地办人员变更率 64.3%、2 人资格降低，第三驻地办人员变更率 54.7%，安全总监资格降低。弥玉高速第三驻地办人员到岗率 60%，永金高速第一驻地办人员到岗率 64.4%、第四驻地办人员到岗率 65%。弥玉高速设计单位（中交第二公路勘察设计研究院有限公司）隧道、路基路面设计代表 2 人未办理人员变更手续。

2. 设计变更管理存在不规范。一是设计变更审批工作滞后，弥玉高速已发生变更金额批复比例占 53.82%；永金高速设计变更均未上报项目公司审批。二是设计变更台帐登记不规范，弥玉高速 MYTJLJ-BG01-1-2021-04 存在变更原因与处理内容不一致；永金高速第十二分部提供的变更台帐未及时更新，现场处理卡填写不规范，存在变更内容与处理卡内容不一致的情况，涉及填方段处理卡原地基处治变更部位描述与实际处治部位不对应。

3. 分包管理备案工作开展不规范。弥玉高速三总包部分包管理中，对施工单位提出的分包性质审查不严谨，如 K46+400.96-K48+305 劳务分包合同中出现大量主要施工设备及工程清单计价；永金高速存在分包申请备案表未填写日期，项目公司未严格进行审批。

4. 农民工工资支付管理不到位。弥玉高速未严格按照《保障农民工工资支付条例》（国令第 724 号）规定编制农民工工资书面支付台帐或台帐反映信息不全。

（五）造价管理

1. 弥玉高速

(1) 台账管理不规范，未执行《云南省公路工程计量支付管理办法》(云交规〔2021〕3号)台账相关要求。合同台账不完整，未包括签约方式，且不能说明反映项目截止目前所签订全部合同，如：缺少前期工作、工程建设其他合同；施工图设计台账中完善设计内容不规范；无设计变更处理卡台账；设计变更台账格式、填写内容不规范。

(2) 设计变更管理不规范。设计变更 B5、B6 表日期签字为同一人用铅笔签写；一般变更审批滞后，截至 2021 年 9 月底，共发生一般变更 2057 份，已审批 1022 份，未审批 1035 份，未审批比例 50.3%；较大变更程序资料不完整，龙洞 1 号大桥改为路基，未见会议纪要等依据资料；勘察设计段 A 标段变更台账汇总表中 208-7-1-1 护面墙 C25 混凝土单价 153.47 元/m³，单价水平严重不合理，不能真实反映变更费用。

(3) 中期支付证书签批程序不规范，9 月份中期支付证书中财务签字日期先于其他部门，签字栏日期统一打印。

(4) 部分从事造价活动的人员未取得造价从业资格证，持证率低。项目公司合约部 6 人，持证人员仅 2 人；总承包 1 合同段计量合同管理人员 7 人，持证人员 1 人；总承包 3 合同段无持证人员。

2. 永金高速

(1) 工程量清单管理不规范。设计工程数量台账未审定；项目已开始计量，合同单价未按照总承包合同要求及时审定；总承包编制合同单价中部分单价明显不合理，强夯 32 元/m²，隧道明洞开挖石方 47 元/m³，级配碎石底基层(15cm)36 元/m² 高于水稳碎

石基层（15cm）单价 30 元/m²。

（2）总承包合同材料价差调整条款不明确，约定“按年度进行一次价差调整，消耗量为该阶段内累计计量工程量所对应的定额消耗量”，调差方式约定不具体，不具备可操作性。

（3）造价管理台账不规范，未执行《云南省公路工程计量支付管理办法》（云交规〔2021〕3号）台账相关要求。

（4）部分从事造价活动的人员未取得造价从业资格证，持证率低，项目公司经济合约部 3 人，均未持证。

（六）质量安全管理

1. 弥玉高速

（1）弥玉项目公司对 2021 年第一季度质量综合检查中发现的个别问题督促整改不到位，如 SDJC-2 项目部（北京市建设工程质量第三检测所有限责任公司）全站仪检定过期的问题整改结果为送计量单位校准，不符合要求。

（2）弥玉项目公司对部分已投入使用场站标准化建设未开展验收工作，如土建 2 分部 2#T 梁预制场、土建 4-1 分部 1#、2#T 梁预制场。

（3）云南建投总承包部部分质检资料逻辑性差，如山心村大桥 8 号墩的同一墩位下部与基础桩号不一致。

（4）云南建投施工总承包部对安全检查中发现的“红线问题”未按要求登入台账，如 7 月份总承包项目部检查发现钱王隧道安全步距超标、下台阶开挖不符合要求等问题未登入统计台账。

（5）河南路桥施工总承包部未按照制定的应急演练计划开展相关应急演练工作，如制定的 2021 年 9 月车辆伤害事故应急演练

未按计划开展。

2. 永金高速

(1) 场站标准化验收工作开展不到位，永金高速项目公司未对目前已投入使用的钢筋加工场、拌合站开展验收工作。

(2) 部分质量管理制度执行不到位。一是首件工程验收制度执行不到位，项目公司未按要求开展首件验收工作，未建立相关台账，十二分部已完成墩柱 20 棵，但还未完成墩柱首件总结报告和审批工作。二是隐蔽工程验收制度落实不到位，云南建投总承包部未建立隐蔽工程验收台账，十二分部桩基工程钢筋安装隐蔽工程验收无现场检测数据。

四、意见和建议

根据本次督查情况，项目公司要继续采取切实有力的措施，研究解决建设市场和项目管理中的难点、问题，建立健全长效机制，不断完善公路建设市场管理体系和造价管控措施。

(一) 规范项目分包管理。进一步理顺项目管理体系，规范项目分包行为管理，健全分包管理台账，严格对分包单位资格进行审查，杜绝违法分包行为，确保项目合法有序建设。

(二) 加强合同履行管理。严格人员变更审批程序和变更审核，保证现场管理人员符合投标承诺要求。完善设计变更台账管理，严格执行变更程序，及时履行变更手续，切实加强设计变更管理。

(三) 严格履行基本建设程序。建设单位应按国家、部省相关法律法规的规定尽快完成项目建设相关报件的报、审批、完善基本建设程序，及时办理工程施工许可和施工图预算报、审报批

手续，保证工程建设依法依规。

（四）深入推进信用体系建设。做好2021年度设计、施工、监理单位及监理工程师信用评价工作，及时上报评价结果，做到动态管理。规范信用台账管理，落实相关责任人，切实提高各项评价依据的可追溯性。

（五）各监理单位要按公路工程施工监理规范的要求开展工作，加强施工单位人员及设备履约检查，认真进行现场巡视检查和关键工序的旁站监理，切实履行工程建设质量、安全监理职责。

（六）进一步提升工程质量水平。各施工单位要采取切实措施，加强质量通病治理，强化工程关键部位、关键环节质量管控，抓好现场文明施工形象和细节管理，按《云南省高速公路施工标准化实施要点》全面推行施工标准化，提升工程实体质量。

（七）各参建单位要树立风险防控意识，加强施工安全生产管理。继续深化“平安工地”建设，推行工程安全风险预控管理，加强隐患排查治理，督促项目参建单位充分吸取生产安全事故教训，不断完善风险评估方法。严格专项施工方案的编制、审查、验收及监督检查，完善防汛预案，加强应急演练。规范安全生产费用的提取、使用的管理，提升施工安全生产标准化水平，确保工程建设安全。

（八）进一步提升造价管理水平。工程建设各方应充分认识造价管理工作的重要性，强化合同意识、契约精神，严格计量支付、工程变更等各项管理制度，加强现场及过程造价管理，提升造价管理水平，有效控制工程投资。

对本次督查存在的存在问题，你单位应督促相关责任单位举

一反三逐条对照整改，并在收到报告 30 日内将整改情况书面报厅（地高项目由玉溪市交通运输局汇总上报，国高项目由省交发公司汇总上报），对一时难以整改的问题应拟定整改方案，明确责任人、整改时限和整改措施，其失信行为由玉溪市交通运输局、省交发公司按职责分工据实纳入 2021 年度信用评价体系。



2021 年 11 月 16 日

(联系人及电话：黄永强，0871-65305672)