

株洲市人民政府文件

株政发〔2022〕8号

株洲市人民政府 关于印发《株洲市政府投资管理办法》的通知

各县市区人民政府，株洲高新区、经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

现将《株洲市政府投资管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。



株洲市政府投资管理办法

第一章 总 则

第一条 为进一步加强政府投资管理，规范政府投资行为，降低政府投资成本，提高政府投资效益，根据《政府投资条例》（国务院令第712号）、《湖南省人民政府办公厅关于进一步加强省本级政府投资项目审批及概算管理有关事项的通知》（湘政办发〔2019〕13号）、《湖南省人民政府办公厅关于印发〈进一步规范政府性投资项目决策和立项防范政府债务风险的管理办法〉的通知》（湘政办发〔2022〕26号）等，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称政府投资，是指使用下列资金进行的固定资产投资建设活动，包括新建、改建、扩建、技术改造等。

- （一）本级财政预算资金；
- （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；
- （四）其他纳入财政管理的资金。

第三条 政府投资资金主要投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域项目，以非经营性项目为主。

政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对确需支

持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

第四条 政府投资应当与经济社会发展水平和财政收支状况相适应，坚持尽力而为、量力而行，注重经济合理、节约高效。强化政府投资资金预算约束，各级政府及相关部门、国有企业不得违法违规举借债务筹措政府投资项目资金，不得违规使用市场化融资新增政府隐性债务。

第五条 建立健全部门联动、分工协作、信息共享的全生命周期管理机制，统筹推进政府投资项目建设。

（一）发改部门是政府投资主管部门，履行政府投资综合管理和统筹协调职能，负责建立和管理项目储备库、年度计划编制、项目可行性研究报告和投资概算审批（或委托行业主管部门进行投资概算审批）、招投标指导协调、代建管理、评估督导等工作。

（二）建设行政主管部门履行建设管理职责，负责设计及其优化审批管理、招投标监督、施工和代建项目全过程监督管理、竣工验收及备案管理工作。

（三）财政部门是政府投资资金管理部门，负责年度预算计划编制、资金拨付审核、项目预算评审（最高投标限价）、规定范围内的结算评审和竣工财务决算评审及批复、较大变更的造价审查、政府采购监管等工作。

（四）审计部门负责对政府投资项目全过程审计监督。

(五) 司法行政部门负责对政府投资项目合同进行监督。

(六) 公安、教育、民政、资规、生态环境、住建、交通、水利、农业农村、文旅广体、卫健、应急、城管、林业、乡村振兴、行政审批等部门按职责对政府投资项目监督管理和行业统筹调度（包括对实行代建制的项目按职责进行管理）。

(七) 国资部门负责对所监管的国有企业投资建设的经营性固定资产投资项目进行协调监管、绩效评价和考核奖惩等。

第六条 加强政府投资廉政建设。要坚持以人民为中心和为人民理好财的底色，严格执行政府性投资降成本和招投标改革各项制度规定，严守制度防腐底线，严格执行工程管理的纪律红线，坚决杜绝索拿卡要和“打招呼”、“提篮子”等违纪违法行为，努力建设廉洁工程。

第二章 前期工作

第七条 强化政府投资项目的前期研究和项目储备，健全提前谋划、分级统筹、分类指导、归口管理的工作机制。发改部门负责项目前期工作的统筹协调，资规部门负责项目规划方案研究，住建、交通、水利等行业主管部门负责相应行业项目策划和建设方案研究等前期工作。对于暂未明确建设单位的项目，可由行业主管部门报同级政府批准后先行开展方案研究等前期工作，必要时出具调查研究报告。前期工作经费经报请本级政府批准后，由同级财政予以保障。

第八条 完善全市政府投资项目储备库。各县市区人民政府、行业主管部门根据国民经济和社会发展规划、专项规划，建立本地区、本行业政府投资项目储备分库，市发改部门商市财政等部门建立全市政府投资项目储备库，作为政府投资项目决策和编制政府投资年度计划的重要依据。未进入储备库的项目原则上不得纳入政府投资实施计划。

第九条 项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对资金申请报告、项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工图设计以及依法附具的其他文件的真实性负责。相关行政审批部门结合工作职责，建立政府投资项目投资估算、设计概算、施工图预算等指标体系，作为审查审批相应投资的参考依据。

第三章 政府投资年度计划

第十条 政府投资项目实行年度计划管理。各行业主管部门或区人民政府于每年第三季度向市发改部门提交相应建设项目实施计划。市发改部门商市财政、资规、住建等部门统筹提出政府投资计划建议方案，报市政府常务会议审定后下达，并向社会公示。除应急抢险救灾工程外，未列入计划的项目原则上不安排资金和用地指标。对于前期要素不完备的项目纳入储备计划，待前期手续齐全后自动调整进入年度实施计划。

第十一条 列入政府投资年度计划的项目应当符合以下条件。

(一) 政府投资年度实施计划应当和本级预算相衔接，列入年度实施计划的项目须明确资金来源，并由财政部门对资金来源进行审核或评估论证。

(二) 采取直接投资方式、资本金注入方式的项目，可行性研究报告已经批复或者设计概算已经核定。棚改等征拆类土地整理项目已由行业主管部门纳入专项计划或者征收补偿方案已经相关部门批准。

(三) 采取投资补助、贷款贴息等方式的项目，已经按照上级有关规定办理手续。

第十二条 政府投资项目履行立项手续前，必须按相关规定履行决策程序。未按规定履行程序的，发改部门不得办理立项手续。政府投资计划执行期内遇特殊情况，对于总投资不超过 500 万元且不需政府新增财政预算的项目，经报请市人民政府常务副市长审批同意，可予以立项。

第四章 审批管理

第十三条 除涉及国家秘密的项目外，发改部门和其他有关部门应当通过湖南省投资项目在线审批监管平台（湖南省工程建设项目审批管理系统，简称“在线平台”）生成的项目代码办理项目审批手续。项目代码是项目全建设周期唯一的身份标识，依法实现“一项一码”。

项目审批部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规

划、产业政策等，公开政府投资项目审批的办理流程、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。

第十四条 政府投资项目主要审批流程分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段。

（一）立项用地规划许可阶段，项目建议书、可行性研究报告、招标事项和是否实行代建制由发改部门审批，用地预审与选址意见书和建设用地规划许可证由资规部门核发等。

（二）工程建设许可阶段，初步设计由行业主管部门审批，概算由发改部门（或委托行业主管部门）审批，建设工程规划许可证由资规部门核发等。

（三）施工许可阶段，施工图设计文件由行业主管部门审批或备案，施工许可证由行业主管部门核发等。

（四）竣工验收阶段，由行业主管部门牵头，组织资规、消防、人防、气象、水利、市政公用、档案等部门联合验收及竣工验收备案等。

其他行政许可、强制性评估、中介服务、市政公用服务等事项纳入相关阶段办理或与相关阶段并行推进。政府投资信息化项目由市行政审批局结合实际，按有关审批程序执行。

第十五条 已列入国民经济和社会发展规划、专项规划、政府投资计划的项目，不再批复项目建议书，直接批复可行性研究报告。经批复的项目可行性研究报告是确定项目投资的依据，未完成可行性研究报告批复的项目不得批复初步设计及概算。

第十六条 项目可行性研究报告的投资估算主要包括工程建设费、工程建设其他费（其中征地拆迁补偿费、管线迁改费分别单列）、预备费等费用以及建设期利息。征地拆迁补偿费（含办理用地红线向有关部门缴纳的相关税费）根据征地拆迁估算指标进行估算并纳入总投资估算。用地税费最终以实际缴纳的为准，其余征地拆迁补偿费用以征地拆迁管理部门审定的为准。

管线迁改应当由项目单位组织编制初步迁改方案（应当包括管线种类、相应工程量和造价指标），并据此编制估算明细表纳入总投资估算。

第十七条 项目单位应当遵循“估算控制概算”的原则开展初步设计和概算编制。初步设计应当按批复的可行性研究报告中建设内容、建设规模、建设标准等进行设计，初步设计编制完成后，由项目单位按程序报行业主管部门审批，概算审批部门根据批复的初步设计进行概算审批。经批准的初步设计及核定的概算是项目实施建设和控制投资的依据，应当严格执行，原则上不得突破。

（一）概算超过批复估算 10%以下的（不含征地拆迁费和管线迁改费），项目单位落实增加部分资金来源并经财政部门认可后，由原概算审批部门批复，并抄送财政部门。

（二）概算超过批复估算 10%以上的（不含征地拆迁费和管线迁改费），或建设性质、建设地点、建设规模、技术方案等发生重大变化的，项目单位应当及时将情况报送发改部门。发改部

门要求项目单位重新报批可行性研究报告，或者要求项目单位调减建设规模或内容、降低装修标准、优化设计方案，重新开展初步设计和编制概算。

第十八条 项目单位按照批准的初步设计及概算进行施工图设计，并按规定组织编制项目施工图预算（最高投标限价）报财政部门评审，施工图预算（最高投标限价）不得超过批复概算的建安工程费用。

第十九条 对于建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单且不需要新增建设用地的政府投资项目优化审批流程。

（一）总投资 60 万元以下、已明确资金来源且原则上在部门经费预算总额范围内统筹解决的项目无需立项，可按政府采购有关规定执行。

（二）总投资 60 万元及以上 1000 万元及以下的项目可以实行“一阶段设计”（初步设计与施工图设计合一），不再报批初步设计和概算（涉及公共安全的项目除外），按相关规定完成施工图设计审查和预算评审，其建设投资按批复的总投资估算进行控制。总投资 400 万元以下的项目可简化可行性研究报告内容，重点阐述项目建设的必要性、建设依据、建设内容及规模、建设方案、投资估算和资金来源等。

第二十条 规范应急抢险救灾工程审批管理。应急抢险救灾工程是指本级行政区域内因自然灾害、突发事件引发，存在重大安全隐患，可能造成或者已经造成严重危害，必须立即采取紧急

措施的工程。主要包括：因自然灾害和其他不可抗力引起的水土保持、环境保护及绿化、火灾的抢险修复工程；防汛、排涝等水务设施的抢险加固工程；崩塌、地面塌陷、地面沉降等地质灾害抢险治理工程；道路、桥梁、轨道交通等交通设施抢通、保通、修复、临时处置及技术评估等工程；房屋建筑和市政、环卫等公共设施的抢险修复工程。

（一）工程认定及其建设主体、建设范围、建设内容、设计方案、投资规模和资金来源等，由行业主管部门报市人民政府分管副市长和常务副市长确定。

（二）相关部门应当在职责范围内对规划、立项、设计、用地、施工许可等相关行政审批（许可）程序予以简化，加快办理。

（三）如不采取紧急措施将发生严重危害或者危害结果进一步扩大、需要立即开工的项目，行业主管部门可立即安排处险，同时将设计方案和投资规模报市人民政府分管副市长和常务副市长同意，事后按要求完善相关行政审批手续并提供影像等佐证资料。

（四）项目单位在行业主管部门的监督下，可先采取直接委托或邀请招标方式选取具备相应资质的勘察、设计、监理、施工单位，签订框架合同后组织实施。确因情况紧急未签订框架合同的，应当自工程实施之日起 15 个工作日内补签合同，明确施工单位、工程量、工程费用、验收标准及质量保修责任等内容。

（五）使用财政性资金的工程建设费用实行国库集中支付。

对需支付预付款的，经市人民政府常务副市长批准后，由财政部门开辟绿色通道，支付不超过合同额 30% 的预付款。项目完工后，项目单位按程序将工程费及勘察、设计、监理、抢险措施等其他费用报财政部门评审并出具结算评审报告后支付余款。

(六) 工程除险后，按照市人民政府认定的责任划分，由责任方按比例承担相应费用。超出已认定应急抢险范围自行建设其他内容的，超出部分费用由项目单位自行承担。

第二十一条 积极推行项目代建制，对总投资 3000 万元及以上的非经营性政府投资项目实行代建制管理，采用代建制的项目在可行性研究报告批复中应当予以明确。对总投资 3000 万元以下的非经营性政府投资项目，鼓励实行代建制管理。上级文件另有规定的从其规定。

第五章 国有企业投资管理

第二十二条 强化国有企业登记注册管理。国有企业是指纳入全省名录管理的市、县市区属融资平台公司和国有投融资企业。严禁为规避项目审批监管而新成立融资平台公司等开展政府性投资项目建设。

第二十三条 国有企业投资建设的一定规模的经营性固定资产投资项目，在完成本级政府决策程序后，由上级发改部门牵头，对项目建设资金来源以及是否符合产业政策等开展联审。

第二十四条 国有企业投资建设的经营性固定资产投资项目

按照有关规定采取核准制或备案制，并参照政府投资项目降成本等办法强化全过程管理，严控投资成本和防范债务风险。未按规定履行决策程序的，不得核准或备案。国有企业投资建设的非经营性固定资产投资项目按照政府投资项目审批和管理。

第二十五条 市国资委负责编制和管理全市国有企业经营性项目年度计划，并按程序报市人民政府常务会议审定。

第六章 实施管理

第二十六条 政府投资项目应当严格执行项目法人责任制、招标投标制、工程监理制、合同管理制、安全生产责任制、工程质量终身负责制和重大项目跟踪审计制等相关制度。

第二十七条 政府投资建设项目应当在项目招标公告发布之日起至少提前 15 天公开招标计划，项目的代建、勘察、设计、施工、监理和重要设备材料的采购等应当按照《招标投标法》、《政府采购法》和株洲市发布的现行办法等相关法律、法规执行。

第二十八条 政府投资项目所需资金应当由财政年度预算安排，不得由施工单位垫资建设，严禁违法分包、转包，严禁拖欠工程款和农民工工资。政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。财政部门应当根据已经批准的预算和政府投资年度计划，按照法律、法规和国库管理的有关规定，及时足额办理政府投资资金拨付。

第二十九条 严格控制工程变更。工程实施过程中，任何单

位不得无故擅自变更，确有必要调整和变更的，应当遵循“先批准，后变更”的程序，按照一般、较大和重大三个等级工程变更，实行分级管理、分级审批。未经批准而自行实施工程变更的，由项目单位或施工单位承担全部责任，并不予支付变更增加的费用。

（一）对单次变更金额在 50 万元以下且累计变更后工程费用在最高投标限价以内的一般工程变更，由项目单位审核批准。

（二）对单次变更金额在 50 万元及以上且累计变更后工程费用超过最高投标限价但未超过批复概算建安工程费的较大工程变更，由概算审批部门会同财政等部门审核后批准。

第三十条 对工程实施过程中，因突发事件、紧急事务，为避免发生严重危害或危害结果进一步扩大，必须迅速实施工程变更的，按应急抢险救灾工程审批程序办理。变更完成后 5 个工作日内按程序补办变更审批手续，并提供影像等佐证资料。

第三十一条 政府投资项目在建设过程中因政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化、自然灾害等不可抗力因素，或市委市政府主要领导决策同意对项目建设规模、建设内容、建设方案等予以较大调整，导致原批复概算不能满足项目实际的，由项目单位提出调整申请，按以下程序进行调整。

（一）增加的工程建设费和工程建设其他费（不含征地拆迁费）未超过最高投标限价，由项目单位审核并将审核意见报行业主管部门批准，抄报概算审批部门备案。

(二) 增加的工程建设费和工程建设其他费（不含征地拆迁费）超过最高投标限价但可以通过使用预备费解决，由项目单位提出动用预备费申请，报概算审批部门审核批准。

(三) 增加的工程建设费和工程建设其他费（不含征地拆迁费）不能通过使用预备费解决，但未超过已批复建安工程费的10%，先由审计部门进行专项审计并提出审计意见，项目单位落实增加部分资金来源后，概算审批部门结合审计意见报市人民政府常务副市长批准后，再按程序调整概算；

(四) 增加的工程建设费和工程建设其他费（不含征地拆迁费）超过已批复的建安工程费的10%，先由审计部门进行专项审计并提出审计意见，项目单位落实增加部分资金来源后，概算审批部门结合审计意见报市人民政府常务副市长、市长批准后，再按程序调整概算。

第三十二条 概算审批部门必须严格落实政府投资项目的概算审批、监督和调整职责，在项目建设过程中定期开展概算控制检查，发现违规超概算的，应当责令停工整改，并书面通知同级财政部门暂停付款，对相关责任单位及责任人先行追责问责到位，再严格按程序履行评估论证、重新决策、调整概算等手续后，方可继续实施。

(一) 行业主管部门应当督促项目各有关责任主体严格按照审定的施工图设计文件实施项目，发现违规的及时处罚处置，并将可能引起的概算变化情况书面告知概算审批部门、财政部门、

审计部门。

(二) 财政部门根据批复或核定的投资概算及行业主管部门核定的项目资金申请，按工程进度拨付资金。对于超过概算的项目，未经批复调整，不得拨付资金。

(三) 审计部门应当根据项目管理层级，按有关规定将本地区重大政府性投资项目列入下年度审计计划，相关审计结果及整改建议经本级党委、政府研究通过后，报上级审计机关、发改部门和财政部门备案。

(四) 项目单位对概算控制负主要责任，并按照批复概算严格控制资金使用，在施工图设计（含装修设计）、招投标、主体结构封顶、装修、设备安装等重要节点开展概算控制自查，并通过合同约定、第三方评审、绩效考核等加强对参建单位的监督管理，制止并纠正违规超概算行为，相关情况应当及时书面告知概算审批部门。造价咨询、招标代理、勘察、设计、施工、监理、设备材料供应商等机构依据法律法规和合同约定，履行相应的概算控制责任。

第三十三条 项目建成后，项目单位应当按照有关规定及时办理结算和竣工财务决算。竣工财务决算投资总额不得超过批复的概算或按程序调整后的概算。

第三十四条 政府投资项目建立节约投资奖励机制，在项目竣工决算后确有节约投资，为有效节约财政性资金做出具体贡献的单位和个人，按照有关办法给予奖励。

第七章 监督管理

第三十五条 加强全生命周期管理，建立全市“估算、概算、预算、结算、决算”的五算闭环系统，行业主管部门对照各自职能，对“五算”闭环系统各环节进行严格把关，发改、纪委监委等部门对项目进行全流程监督管理，推动构建项目成本控制全过程监督管理信息平台。

第三十六条 行业主管部门负责本行业内政府投资项目行业监管和统筹调度，并按照统计要求，及时指导新开工项目单位通过所在地统计联网直报平台申报固定资产投资入库入统。对项目实施过程中出现的问题应当及时反馈至发改部门，涉及重大问题应当及时报告市人民政府。

第三十七条 发改部门和纪委监委、财政、审计等负有监督管理职责的部门应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查。

第三十八条 强化政府投资建设项目的事中事后监管，发改部门和行业主管部门应当建立完善政府投资项目评估督导制度并组织实施，审计机关要加强建设项目绩效审计，提出相关评价意见和建议。建立政府投资项目后评价制度，发改部门会同有关部门按照国家规定选择有代表性的已建成政府投资项目，委托中介服务机构对所选项目进行后评价。后评价应当根据项目建成后的实际效果，对项目审批和实施进行全面评价并提出明确意见。后评价结果作为下年度安排行业内政府投资项目计划和财

政预算资金的重要依据。

第三十九条 政府投资职能部门在履行政府投资管理职能的同时，不得向项目单位收取任何费用，不得利用职权推荐或介绍施工企业、分包企业，不得推荐建筑材料、设备供应商等谋取私利。受委托的审查和服务单位也必须执行前述廉洁规定。项目评审等经费由同级财政预算予以保障。

第四十条 加强超概算建设项目监管。

(一) 对项目实施过程中变更较多、存在超合同价、超概算风险的项目，行业主管部门可发函警示或约谈项目负责人、项目单位负责人。因项目单位原因导致超概算的，由相关部门依法依规对相关责任人予以处分。

(二) 对因勘察设计深度不够或设计缺陷造成项目建设发生重大变更，以及工程咨询、造价、评估等中介成果存在漏项、缺项导致建设项目超概算的，依据相关规定对中介机构开展联合惩戒。

第四十一条 项目单位应当按照国家有关规定加强政府投资项目档案管理，将项目审批、实施到工程竣工验收过程中的有关文件、资料存档备查。

第四十二条 政府投资相关信息应当依法公开，并接受人大代表、政协委员、新闻媒体和社会各界的监督。

第四十三条 政府投资项目的绩效管理、建设工程质量管理、安全生产管理等事项，依照有关法律、行政法规和有关规定执行。

第八章 责任追究

第四十四条 有下列情形之一的，责令改正，对负有责任的领导和直接责任人依规给予处分。存在违纪违法行为的，移交纪检监察机关或者司法机关处置。

（一）在必要文件缺失情况下予以立项的，追究发改部门相关人员责任；

（二）人为压低投资规模或拆分项目，规避决策程序的，追究项目单位相关人员责任；

（三）资金来源评估论证文件等必要文件弄虚作假的，追究对应主管部门相关人员责任；项目单位提供的相关数据、文件弄虚作假的，追究项目单位相关人员责任；

（四）未履行概算调整决策及审批程序，超概算的，追究项目单位法定代表人及相关人员、代建单位责任；

（五）未及时按照程序实施应急抢险救灾工程并造成生命财产损失的，追究行业主管部门和项目单位责任；

（六）未按规定实行代建制的，追究项目单位相关人员责任；

（七）履行政府投资管理职责中行政不作为或乱作为、失职渎职、玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊等情形，依法追究相关单位和人员责任。

第四十五条 项目单位有下列行为之一的，责令整改，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，由相关部门对负有责任的领导和直接责任人依

规给予处分。

(一) 未经批准或不符合规定建设条件擅自开工建设政府投资项目；

(二) 弄虚作假骗取政府投资项目审批或者投资补助、贷款贴息等政府投资资金；

(三) 擅自变更建设地点、建设标准、建设规模、建设内容等；

(四) 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项目；

(五) 未按规定将政府投资项目立项和实施过程中的有关文件、资料存档备查，或者转移、隐匿、篡改、毁弃项目有关文件、资料。

第四十六条 规范项目咨询、代建、勘察、设计、施工、监理、招标代理等中介机构及其从业人员管理。对于与项目单位或相关方串通进行违规操作的，出具的成果报告或审查结论弄虚作假、严重失实的，或未履行合同职责导致项目各种损失（包括但不限于经济损失、质量安全事故损失等）的，根据情节轻重，将其不良行为记入信用档案，同时在媒体上予以公布，并依据相关规定开展联合惩戒。对造成经济等损失的，依法承担赔偿责任。

第四十七条 在政府投资项目审批、监管和实施过程中，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第九章 附 则

第四十八条 党政机关办公楼等楼堂馆所建设项目，按照有关规定严格执行。县市区政府投资项目和市属、县市区属国有企业投资建设的项目，参照本办法相关规定执行。

第四十九条 本办法涉及行业管理未尽事宜，行业主管部门应当按照本办法规定制定实施细则。法律、法规、规章以及上位规范性文件另有规定的，从其规定。本办法自公布之日起施行。

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市人民检察院。

各民主党派市委，各人民团体。

株洲市人民政府办公室

2022年11月23日印发
