

# 上海市金山区人民政府

金府规发〔2024〕1号

---

## 金山区人民政府关于印发 《金山区政府投资管理办法》的通知

各镇政府、街道办事处、园区管委会，区政府各部门、各直属单位：

《金山区政府投资管理办法》已经第53次区政府常务会议讨论通过，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市金山区人民政府

2024年6月7日

# 金山区政府投资管理办法

## 第一章 总 则

**第一条（目的和依据）** 为了充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，规范金山区政府投资行为，激发社会投资活力，根据《政府投资条例》《上海市市级政府投资管理办法》等有关规定，结合本区实际，制定本办法。

**第二条（适用范围）** 本办法所称金山区政府投资是指本区行政区域内全额或部分使用区级政府性资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、改建、扩建、技术改造等。

金山区政府性资金包括一般公共预算和政府性基金预算安排的建设资金、纳入财政预算管理的专项建设资金、政府债券建设资金以及法律法规规定的其他政府性资金。

**第三条（投资领域）** 金山区政府投资资金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。

**第四条（投资方式）** 金山区政府投资资金按项目安排，以直接投资为主；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。有关方式含义如下：

（一）直接投资，是指安排政府投资资金投入非经营性项目，并由政府有关机构或其指定、委托的机关、团体、事业单位、国有企业等作为项目单位组织建设实施的方式。

（二）资本金注入，是指安排政府投资资金作为项目的资本金，指定政府出资人代表行使所有者权益，项目建成后政府投资形成相应国有产权的方式。

（三）投资补助，是指安排政府投资资金对市场不能有效配置资源、确需支持的经营性项目，适当予以补助的方式。

（四）贷款贴息，是指安排政府投资资金对使用贷款的投资项目贷款利息予以补贴的方式。

**第五条（投资原则）** 区级政府投资资金的安排应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则；应当服务国家和本市总体发展战略，符合本区国民经济和社会发展规划；应当与地方经济社会发展水平及财政收支状况相适应，有利于区域经济社会和人口资源环境的协调可持续发展。

## **第六条（职责分工）**

（一）成立金山区政府投资管理工作联席会议（以下简称“政府投资联席会议”），研究全区政府投资形势，研究制定相应政策、措施建议；研究政府投资项目实施过程中遇到的问题，提出加强政府投资管理的意见和建议。

（二）区发改委是区级政府投资主管部门，按照国家有关规定和本办法履行区级政府投资综合管理职责。负责编制区级政府投资项目储备库、政府投资年度计划、年度重大工程和实事项目计划等；负责办理政府投资项目建议书、可行性研究报告、概算、节能等审批；组织开展项目建议书评估、可行性研究报告评估、

概算审核、社会稳定风险评估、节能评审等；负责金山区政府投资管理信息系统管理（以下简称“区级管理系统”）；负责政府投资项目后评价工作；协助区财政局做好政府投资资金管理、项目成本预算绩效管理等工作。

（三）项目主管部门负责编制行业专项规划，组织开展本行业储备项目前期研究工作；负责申报区级项目储备计划、政府投资年度计划；协调土地、水面积、绿地、林地、工程渣土消纳、征收安置房源等行业资源要素保障；负责本行业项目全过程监管和项目决算初步审核等工作；协助做好本行业项目成本预算绩效管理、后评价工作。

（四）区规划资源局负责区级政府投资项目建设规划、用地、方案、工程（含竣工）等审批；新增建设用地指标和耕地占补平衡指标的统筹、储备、调配等管理，并与政府投资年度计划做好衔接工作。

（五）区建管委、区水务局根据职责分工办理区级政府投资项目初步设计审批，区建管委负责区级政府投资项目信息报送、招标投标监督管理、施工许可、质量安全监督、消防审查验收、竣工验收备案等事项办理和日常监督管理。

（六）区财政局负责区级政府投资项目预算评审、预算安排、采购管理、资金拨付和监管、资产管理、竣工财务决算审批和项目成本预算绩效管理等工作；协助区发改委编制区级政府投资年度计划。

（七）区数据局负责编制和申报区级政府投资信息化项目年度计划和储备库计划；负责区级政府投资信息化项目审批管理工作，并将项目批复抄送区发改委。其中，新建区级政府投资项目中的信息化工程由区数据局会同区发改委做好立项工作。

（八）区农业农村委负责编制和申报区级农业投资项目年度计划和储备库计划；负责金山区农业投资项目审批管理工作，并将项目批复抄送区发改委。

（九）区审计局以及其他相关职能部门在各自职责范围内对区级政府投资项目进行监督管理。

（十）项目单位负责项目前期研究、落实建设条件、项目报批、建设推进、投资控制、项目结算、竣工决算以及资产移交入账等工作。

## **第二章 计划管理**

**第七条（决策依据）**国家宏观调控政策和本区国民经济和社会发展规划、区总体规划、控制性详细规划、专项规划、郊野单元规划是区级政府投资决策的重要依据。

各街镇（园区）在编制政府投资项目涉及的控制性详细规划时，区规划资源局应组织书面征询区发改委和项目主管部门意见，各部门应当根据行业发展规划、建设标准和周边相邻条件等提出建议。

**第八条（项目储备库）**区级政府投资项目实行项目储备库管

理制度。区级政府投资项目储备库是安排政府投资年度计划，财政预算，土地、林地、水面积等配套资源性指标，上级财力补贴等工作的重要依据。

各项目主管部门根据国家和市、区级发展规划、专项规划，本区发展需求，编制本行业项目储备库。

区发改委汇总各行业、各领域项目储备库，统筹编制区级政府投资项目储备库。根据各行业储备项目成熟度和项目前期工作情况，实施分类动态管理，会同相关部门预安排前期研究经费，用于项目前期方案编制、论证、研究等。

未纳入区级政府投资项目储备库的项目原则上不得列入区级政府投资年度计划。

## **第九条（年度计划）**

（一）计划编制。区发改委组织编制区级政府投资年度计划，年度计划项目原则上从项目储备库中选择。计划内容应当包括项目名称、建设主体、建设依据、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资及资金来源和资源性指标落实情况等。列入政府投资年度计划的项目需可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定。

（二）编制程序。区级政府投资年度计划与本级财政预算同步编制。

项目主管部门应根据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划和相关领域专项规划、专项发展建设规划，结合行业发展

实际，提出本行业年度投资计划方案建议，并通过区级管理系统报送区发改委。项目主管部门需对所报项目信息的真实性、合理性、完整性负责。

区发改委根据本区经济社会发展年度计划，综合区政府年度工作目标任务及年度政府投资资金安排等情况，汇总各行业政府投资年度计划，统筹平衡，与预算编制衔接后，形成政府投资年度计划方案，报区委、区政府审议。

（三）资金安排。区财政局应当根据预算法有关规定，对列入区级政府投资年度计划的项目按照以下规定安排当年资金：

1. 采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告批复后可安排前期工程费用和工程建设其他费用，初步设计及概算批复后可安排工程费用。

2. 采取投资补助、贷款贴息等方式的，按照国家和本市有关规定执行。

（四）计划执行。项目主管部门是政府投资计划执行的责任主体，应确保完成全年投资任务。

区级政府投资项目实行月报制。项目单位应当按月向项目主管部门上报项目进度和计划执行情况等。各项目主管部门应当按月将项目进度和计划执行情况上报至区级管理系统，并做好项目信息维护工作，确保信息的时效性和准确性。区财政局根据区发改委确认的项目进度拨付资金。

（五）计划调整。政府投资年度计划一经下达，应当严格执

行。计划执行过程中，确需调整年度投资额或增减投资计划项目的，项目主管部门应向区发改委提出调整申请。区发改委会同区财政局，结合区级政府投资资金安排情况和计划实施情况，经综合平衡后提出区级政府投资年度计划调整方案，提请区政府审议。因政策调整等不可抗力因素确需调减出当年度投资计划的项目，可申请调减出当年度投资计划。申请增补纳入当年度投资计划项目，必须满足以下条件之一：

1. 市委、市政府文件中明确规定本年度内须开工实施的项目；
2. 列入本市对区委、区政府当年度考核范围内的项目；
3. 区委、区政府决策本年度内须开工实施的项目。

### **第三章 决策管理**

**第十条（审批程序）** 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目审批程序包括项目建议书审批、可行性研究报告审批、初步设计和概算审批。

#### **第十一条（分类审批）**

（一）新建、改建、扩建项目审批程序包括项目建议书审批、可行性研究报告审批、初步设计和概算审批。

（二）建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目可以合并审批项目建议书、可行性研究报告和初步设计及概算。

（三）房建类项目、符合条件的城市基础设施节点工程可以合并审批可行性研究报告和初步设计及概算。



## **第十二条（项目报送）**

项目主管部门及项目单位应加强政府投资项目前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，组织编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算。项目主管部门应通过区级管理系统组织申报立项。

项目主管部门及项目单位要对项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

## **第十三条（项目建议书审批）**

项目主管部门及项目单位组织编制项目建议书，应当对项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措以及社会效益、经济效益、成本效益等进行初步分析，并按照有关规定附具以下文件：

- （一）项目建议书请示（函）公文；
- （二）项目建议书报告；
- （三）根据有关法律法规应当提交的其他相关资料。

对符合有关规定并确有必要建设的项目，区发改委审批项目建议书。对缺乏规划等相关依据、未列入区级政府投资项目储备库的项目不予受理；对项目建议书内容和深度、建设条件等不符合规定要求的不予审批。

项目建议书自批复之日起，有效期两年。项目单位应当在项目建议书批复文件有效期届满的 30 个工作日内，向区发改委申请延期。未按照规定申请延期的，项目建议书批复自动失效。

#### 第十四条（可行性研究报告审批）

项目主管部门及项目单位应当按照项目建议书批复，组织开展可行性研究，委托具有相应经验和能力的工程咨询单位按照政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲有关要求编制可行性研究报告。

可行性研究报告对项目在技术和经济上可行性以及社会效益、成本效益、生态环境、资源利用、节能措施、社会稳定风险、绩效、建设工期和招投标方式等进行全面分析，论证项目自身与配套项目的周边相邻关系，分析功能定位，把握主导功能，区分支出责任，突出项目建设方案的适用性和经济性。初步落实土地指标、安置房源、水系平衡、绿（林）占补平衡等建设条件，并按照规定，取得相关许可、审查意见。项目可行性研究报告应当按照有关规定附具以下文件：

- （一）可行性研究报告请示（函）公文；
- （二）可行性研究报告；
- （三）规划资源部门出具的规划土地意见书（或房地权属证明）；
- （四）根据法律、行政法规规定应当提交的其他文件。

对符合有关规定、具备建设条件的项目，区发改委批准可行性研究报告。

区级政府投资项目按规定实行节能审查。

对涉及相关特定领域或情形的区级政府投资项目，应结合项

目可行性研究报告审批，开展社会稳定风险评估。

区级政府投资项目按规定纳入政府投资绩效管理。项目主管部门及项目单位要研究制定本行业、本领域区级政府投资项目绩效目标体系，绩效目标设置要突出适用性、相关性和可行性，在报送项目可行性研究报告时，应同步上报项目绩效目标表，并由可行性研究报告评估机构一并开展评估。经区发改委审核确定后，与可行性研究报告批复文件同步下达。

### **第十五条（初步设计及概算审批）**

项目单位应当按照招标投标法等有关要求，选择具有相应工程设计资质的机构，编制初步设计文件。设计单位应严格按照可行性研究报告批复要求以及国家有关规定和标准进行设计。初步设计及概算应当按照有关规定附具以下文件：

- （一）初步设计及概算文件报批请示（函）公文；
- （二）初步设计文本和概算书（包括文字说明、图纸等）；
- （三）根据法律、行政法规规定应当提交的其他文件。

项目单位向初步设计审批部门提交项目初步设计审批申请时，应同步向区发改委报送初步设计及概算，初步设计审批部门在审批时应征询区发改委意见。

区发改委应当对初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求进行审查，出具概算核定意见并抄送初步设计审批部门。

经区发改委核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依

据。项目单位应当严格按照批复的概算组织实施。

## **第十六条（评估论证）**

区级政府投资项目在项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算审批阶段，可委托具有相应经验和能力的工程咨询单位评估论证，也可征询相关部门意见。承担评估的机构及与其有重大关联的机构不得承担同一项目的咨询、设计、监理等业务。项目评估经费由区财政保障。

**第十七条（项目调整）**区级政府投资项目的审批调整包括项目建议书调整、可行性研究报告调整和初步设计概算调整。具体内容如下：

（一）项目建议书调整。区级政府投资项目可行性研究报告中的建设主体、地点、内容、规模、总投资等与项目建议书批复内容相比有重大变更的，项目单位应重新编制项目建议书并按程序报区发改委审批。

（二）可行性研究报告调整。区级政府投资项目的可行性研究报告批准后，建设主体、内容、规模、标准、总投资等发生重大变化，工程概算超过经批准的可行性研究报告，项目单位应按程序重新编制可行性研究报告，并按程序报区发改委审批。原则上项目开工后，不再进行可行性研究报告的调整。

（三）初步设计及概算调整。区级政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。项目单位不得擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准或改变设计方案。确需调整且可能突

破批复投资概算的，必须事前向区发改委正式申报，事后申报概不受理。项目一旦申请调概，项目资金暂停拨付。

1. 因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整依据、调整方案和资金来源，按程序报区发改委，区发改委委托第三方服务机构审核后核定调整，由于价格上涨增加的投资不作为计算工程建设其他费用的取费基数。核定后，报政府投资联席会议研究确认，区发改委根据研究结论按程序办理。

2. 除前一条以外原因确需增加投资概算的，项目单位应当提前提出调整依据、调整方案和资金来源，项目主管部门界定超概算的责任主体，并出具对相关责任单位及责任人的处理意见。待相关责任单位和责任人处理意见落实并整改完成后，区发改委委托第三方服务机构进行审核，核定后报政府投资联席会议研究，研究结论提请区政府常务会会议审议。区发改委根据审定意见按程序办理。

## **第四章 实施管理**

**第十八条（项目开工）**政府投资项目开工建设，应该符合有关法律法规、规章规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

区级政府投资项目应当严格按照国家有关规定，合理确定并严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预。

**第十九条（招投标及政府采购）**区级政府投资项目应当严格

按照招标投标法及政府采购法等相关要求执行。属于必须招标范围内的工程项目，应当在市或者区统一的建设工程招标交易场所进行全过程招标投标活动。属于政府采购集中采购目录内或者达到政府采购限额标准以上的货物、工程、服务等，应当依法进行政府采购。

**第二十条（施工管理）** 区级有关部门按照职责分工，对项目现场质量、安全、环保等进行监督管理。

**第二十一条（投资控制）** 经核定的概算应作为项目建设实施和控制投资的依据。批复概算中的工程费用、工程建设其他费用及前期工程费用应严格按照批复内容执行，不得相互统筹使用。工程费用、工程建设其他费用及前期工程费用超批复概算的，参照第十七条（三）执行。

项目主管部门、项目单位和代建单位应当加强项目投资全过程管理，确保项目总投资控制在批复概算以内。

项目主管部门履行概算管理和监督责任，按照核定概算严格控制，在施工图设计（含装修设计）、招标、结构封顶、装修、设备安装等重要节点应当开展概算控制检查，制止和纠正违规超概算行为。

项目单位是区级政府投资项目投资控制的责任主体，应当对概算管理负主要责任。概算核定后，项目单位应当按月向项目主管部门报告项目进度和概算执行情况。

实行代建制的项目，代建单位应当按照合同约定，落实投资控

制要求，未经批准，不得擅自变更建设规模、建设标准、建设内容和投资概算。

设计单位、工程咨询单位、招标代理单位、勘察单位、施工单位、设备材料供应商等参建单位依据法律法规等有关规定和合同约定，履行相应的概算控制责任。其中，设计单位应当依照法律法规、设计规范和批复概算，履行概算控制责任。概算核定后，项目实行限额设计，施工图设计（含装修设计）及预算应当符合批复概算。

**第二十二条（合同管理）**各类建设工程合同应严格按照政府采购或招投标结果签订，不得随意变更。项目建设应严格按照签订合同执行。实际发生的工程费用不得超出合同价，若预计超合同价不超批复概算的，项目单位应事前提出，项目主管部门界定超合同价的责任主体，并出具对相关责任单位及责任人的处理意见。待相关责任单位和责任人处理意见落实并整改完成后，区发改委委托第三方服务机构进行审核，核定后报政府投资联席会议研究确认。

**第二十三条（变更管理）**项目单位须严格按照批复的建设规模、建设标准进行施工建设，在施工过程中不得随意更改施工图，扩大建设规模，提高设计标准。确需变更的，应履行相关报批程序，按照“先报审、后变更、再实施”的程序执行。变更审查应包括变更方案与原方案间的技术经济性比选。

**第二十四条（预备费管理）**预备费原则上不予动用，若确需动用的，项目单位书面报区发改委审核，附项目主管部门初审意见及投资专题报告等，审核后报政府投资联席会议研究，视情况按

照第十七条、第二十一条、第二十二条有关规定执行。

**第二十五条（资金管理）**项目单位应当按照基本建设财务管理规定，建立完善的财务制度，按项目单独核算；政府投资项目必须专款专用，项目主管部门、项目单位不得拆借、不得滞留、不得挪作他用。

**第二十六条（竣工验收）**项目建成后，应当按国家及本市有关规定进行项目竣工验收。项目各单项验收完成后，可以由项目立项审批部门自行或委托项目主管部门组织项目竣工验收。

**第二十七条（竣工财务决算）**区级政府投资项目竣工后，项目单位应在3个月内完成竣工财务决算报告编制。特殊情况确需延长的，中小型项目不得超过2个月，大型项目不得超过6个月。

对于列入年度审计计划的项目，区审计局组织实施项目审计。

对于未列入年度审计计划的项目，项目单位通过区级管理系统申报项目竣工财务决算审计，区发改委和区财政局共同委派有资质的第三方审计机构对项目竣工财务决算审计并出具审计报告。

区财政局依据工程竣工财务决算相关材料及审计报告进行审核，并经区发改委、项目主管部门及项目单位对项目决算会签后批复竣工财务决算。

项目单位依法办理核销拨款、资产交付手续，并加强固定资产管理。



## **第五章 监督管理**

**第二十八条（代理建设制度）** 政府投资项目通过招标等方式选择专业化的代建单位负责项目的组织实施。代建单位按照与项目单位签订的合同，承担项目建设实施的相关权利义务，严格执行项目的投资概算、质量标准和建设工期等要求，在项目竣工验收后将项目交付项目单位。对于项目单位缺乏相关技术人员和建设管理经验的，区发改委会同有关部门根据项目具体情况，在工程可行性研究报告阶段研究确定是否实施代理建设制度。

**第二十九条（监理制度）** 政府投资项目应当执行监理制度。工程监理单位应当切实落实施工现场的监理责任，加强项目安全质量监督。具体按照国家及本市有关规定执行。

区级政府投资项目实行财务监理制度，财务监理单位应当切实进行项目全过程资金监控、财务管理、投资管理工作。财务监理单位应当依照法律法规、有关技术标准、经批准的设计文件和建设内容、建设规模、建设标准等，履行概算监督责任。

**第三十条（在线监测）** 项目主管部门及项目单位应当通过区级管理系统如实报送区级政府投资项目的基本信息、审批手续办理、开工建设、建设进度、计划执行和竣工等信息，并对数据的准确性、完整性和真实性负责。

区发改委会同依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当建立政府投资项目信息共享机制，通过区级管理系统实现信息共享，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。

**第三十一条（档案管理）**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，将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。同时，按照固定资产投资统计规范要求，真实、准确、完整、及时地提供统计调查所需材料。

**第三十二条（审计监督）**区审计局对区政府投资和以区政府投资为主的建设项目的预算执行情况和决算，对其他关系国家利益和公共利益的重大公共工程项目的资金管理使用和建设运营情况，进行审计监督。

**第三十三条（项目后评价）**区发改委对有代表性的已建成政府投资项目开展项目后评价。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。

### **第三十四条（责任追究）**

社会中介机构违反合同约定，存在擅自变更建设内容、扩大建设规模、提高建设标准或因重大过错致使工期延长、投资增加等情形的，相关责任单位应当依照合同约定追究其违约责任。

相关主管部门、项目单位、社会中介机构存在违法违规行为的，由有关部门依法依规处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

相关单位及其工作人员失信信息，依法依规纳入公共信用信息记录。

## **第六章 附 则**

**第三十五条** 涉及国家和市级投资建设项目，还应当严格执行国家和本市有关规定。申请投资补助、贷款贴息等投资方式投入的，按照本市有关规定执行。

**第三十六条** 土地储备项目、城市维护类项目、大中修项目参照本办法执行。为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件需紧急建设项目，按照国家和本市有关规定执行。保密工程按照国家和本市有关规定执行。

**第三十七条** 各镇（园区）政府投资项目参照本办法执行。街道作为区政府派出机构应执行本办法。区属国有企业（控股公司）按照政府投资和企业投资的相关法律法规分类管理。

**第三十八条** 本办法自 2024 年 7 月 7 日起实施，有效期五年。



---

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区法院，  
区检察院，各人民团体。

---

金山区人民政府办公室

2024年6月7日印发

---