

附件

# 汉中市政府投资管理办法

(征求意见稿)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 政府投资决策
- 第三章 政府投资年度计划
- 第四章 政府投资项目实施
- 第五章 监督管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，规范政府投资行为，加强政府投资管理，激发社会投资活力，根据《政府投资条例》（国务院令 第 712 号）、《陕西省政府投资管理办法》（陕西省人民政府令 第 226 号），结合我市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称政府投资，是指全市范围内使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。

**第三条** 政府投资资金应当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的项目，以非经营性项目为主。

**第四条** 政府投资应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则。

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，市、县区人民政府应当加强对政府投资资金的预算约束。政府及其有关部门不得违规举借债务筹措政府投资资金。

**第五条** 政府投资资金按项目安排，以直接投资方式为主；对于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。

直接投资是指市、县区人民政府安排政府投资资金投入非经营性项目，并由市、县区人民政府有关机构或其指定、委托的机关、团体、事业单位等作为项目法人单位组织建设实施的方式。

资本金注入是指市、县区人民政府安排政府投资资金作为经营性项目的资本金，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的国有产权的方式。

投资补助是指市、县区人民政府安排政府投资资金，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。

贷款贴息是指市、县区人民政府安排政府投资资金，对使用贷款的投资项目贷款利息予以补贴的方式。

安排政府投资资金，应当符合推进中央与地方财政事权和支

出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

**第六条** 市、县区人民政府发展改革部门为政府投资综合管理部门（以下称投资主管部门），依法履行政府投资综合管理职责。

财政部门是政府投资资金管理部门，负责编制和安排本级政府投资年度预算，办理资金拨付，并依法对相关财务活动进行监督管理。审计部门依法对政府投资项目实施审计监督。

自然资源、生态环境、住建、行政审批、交通运输、水利、教育、农业农村、城市管理、林业、文旅等有关部门按照各自职责对政府投资项目进行行业管理和监督。

项目主管部门负责项目的业务指导、综合协调、监督管理等工作。项目单位是政府投资项目实施主体，应当按照基本建设程序及有关规定，做好项目的组织实施工作。

**第七条** 本办法所称项目审批部门是指政府赋予项目审批权的部门。项目单位是指具体承办政府投资项目的项目法人单位。项目主管部门是指牵头组织推进政府投资项目的行政主管部门，项目主管部门也可作为项目单位。行业主管部门是指政府投资项目所属行业的行政管理部门。

## 第二章 政府投资决策

**第八条** 市、县区人民政府应当根据国民经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，结合经济社会发展水平和财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范管理

使用各类政府投资资金。除上级政府及有关部门另有规定外，原则上使用本级政府预算安排资金的项目由本级项目审批部门审批。

**第九条** 采用政府和社会资本合作模式的固定资产投资项  
目，按照政府投资项目管理。党政机关办公用房建设项目和维修  
改造项目，按照《汉中市党政机关办公用房管理办法》严格管理。

**第十条** 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项  
目（以下统称政府投资项目），项目单位应委托具备相应资信的  
工程咨询机构编制项目建议书、可行性研究报告，委托具备相应  
资质的工程设计单位编制初步设计，按照政府投资管理权限和规  
定的程序，报项目审批部门或者其他有关部门审批。

**第十一条** 除涉及国家秘密的项目外，项目单位应当通过陕  
西省投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台）申报项目，  
项目审批部门和其他有关部门应当通过在线平台，使用在线平台  
生成的项目代码办理政府投资项目审批手续，严格执行项目代码  
制度，依法实现“一项一码”。

投资主管部门、项目审批部门和其他有关部门应当公开与政  
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、办理条件、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。

**第十二条** 项目单位应当加强项目前期工作，保证项目建议  
书、可行性研究报告、初步设计的编制格式、内容和深度达到规  
定要求，并对相关文本和附具的其他文件的真实性、合法性、完  
整性负责。

**第十三条** 项目审批部门和其他有关部门在批复可行性研

究报告、初步设计前，应当履行咨询评估程序，咨询评估意见应当作为项目审批的重要参考。

对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的政府投资项目，项目审批部门和其他有关部门应当在中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上作出是否批准的决定。

对可行性研究报告、初步设计进行中介服务机构专家评议工作经费，按照国家有关规定纳入部门预算。

项目审批部门和其他有关部门对项目不予批准的，应当书面通知项目单位并说明理由。

**第十四条** 政府投资项目一般应经同级政府常务会议研究审定，项目审批部门和其他有关部门依据政府相关文件履行投资审批程序。

**第十五条** 项目建议书应当包含项目建设的必要性、主要建设内容、拟建地点、拟建规模、投资匡算、资金筹措及社会效益和经济效益分析，并附相关文件资料（包括应由相关部门出具的审核审查意见）。

申报项目建议书需提供以下项目资料：

1. 申请人提交的加载统一社会信用代码的企业营业执照或统一社会信用代码证书。
2. 项目主管部门出具的项目建议书申请文件。
3. 申请人提交的项目建议书文本。
4. 申请人提交的确定实施该项目的本级政府会议纪要或相关文件。

**第十六条** 对本级政府有明确要求需要评估的项目，项目审批部门可委托工程咨询机构对项目建议书进行评审。对符合有关规定、确有必要建设的项目，批准项目建议书。在项目建议书批复文件中可注明批复文件的有效期，有效期一般为 2 年，到期不具备可行性研究报告报批条件的，自动失效。

**第十七条** 项目单位依据项目建议书批复文件，组织编制可行性研究报告。可行性研究报告应当对项目在技术和经济上的可行性以及社会效益、节能资源综合利用、生态环境影响、社会稳定风险、资金筹措方案等进行全面分析论证。

可行性研究报告应当包含项目的勘察、设计、施工和监理以及重要设备、材料等采购活动的具体招标范围（全部或者部分招标）、招标组织形式（委托招标或者自行招标）和招标方式（公开招标或者邀请招标）。

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（包括项目前期费、建设单位管理费、征地拆迁费等）、预备费等费用及建设期利息。

申报项目可行性研究报告需提供以下资料：

- 1.项目主管部门出具的项目可行性研究报告申请文件。
- 2.申请人提交的具有相应资信等级的工程咨询机构编制的可行性研究报告。

- 3.自然资源部门出具的建设项目选址意见书(各级城乡规划划定的建设用地范围内建设的审批、核准或者以划拨方式提供国有土地使用权的项目)，项目用地预审意见（不涉及新增用地，在已批准的建设用地范围内进行改扩建的项目，可以不进行用地预

审，但需提供土地权属证明)。

4. 申请人提交的由县(市、区)政府财政部门出具的配套资金承诺函。

5. 申请人提交的项目所在地县(市、区)政府授权部门(单位)(涉及跨县(市、区)的项目由市级政府授权部门(单位))出具的项目社会稳定风险评估报告及审查意见。

6. 行业主管部门出具的项目技术审查意见。

7. 根据有关规定应当提交的其他文件。

**第十八条** 项目审批部门履行咨询评估程序后，对符合有关规定、具备建设条件的项目，批准可行性研究报告。可行性研究报告批复应包含项目名称、建设地点、主要建设内容和规模、建设工期、投资估算和资金来源、招标投标审批意见等内容。在可行性研究报告批复文件中可注明批复文件的有效期限，有效期限一般为2年，到期不具备初步设计报批条件的，自动失效。

**第十九条** 政府投资项目自取得可行性研究报告审批文件2年内不具备初步设计报批条件，需要延期开工建设的，项目单位应当在2年期限届满的30个工作日前，向项目审批部门申请延期开工建设。项目审批部门应当自受理申请之日起20个工作日内，作出是否同意延期开工建设的决定，并出具相应文件。延期开工建设只能延期一次，期限最长不得超过1年。

**第二十条** 项目单位应当按照国家有关规定和可行性研究报告批复文件的要求组织编制初步设计。

初步设计应当明确各单项工程或者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。投资概算应包含国家规定的项目建设所需的全部费用。

申报项目初步设计需提供以下资料：

- 1.项目主管部门出具的项目初步设计申请文件。
- 2.申请人提交的具有相应资质的工程设计单位编制的项目初步设计。

**第二十一条** 项目审批部门履行咨询评估程序后，对符合有关规定和标准的初步设计及概算，予以批准（核定）。法律法规对项目初步设计审批权限另有规定的，从其规定。

经项目审批部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。

**第二十二条** 初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算 10%的，或者项目单位、建设性质、建设地点、技术方案等发生重大变更的，项目单位应当报告项目审批部门，项目审批部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

**第二十三条** 对下列政府投资项目，可以简化需要报批的文件和审批程序：

(一)经国务院及有关部门或者省政府批准的发展规划、专项规划、区域规划中已经明确的项目，市、县区人民政府相关规划中已经明确的项目，且前期工作达到一定深度要求的，原则上不再编报项目建议书，可以直接审批可行性研究报告。政务信息化项目简化审批程序按《国家政务信息化项目建设管理办法》和省有关规定执行。

(二)总投资在 2000 万元及以下的政府投资项目，部分扩建、改建项目，部分建设内容单一、技术方案简单或者纯属购置设备项目，可以合并编报和审批项目建议书、可行性研究报告。其中，总投资在 1000 万元以下的政府投资项目，除危化、易爆、实验等有特殊要求的外，可以视情况合并编报和审批项目建议书、可行性研究报告、初步设计。国家另有规定的，从其规定。

(三)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要紧急建设的项目，可持相关行业主管部门同意实施的意见，直接报批项目初步设计及投资概算。

(四)合并审批或者直接审批的可行性研究报告应包含项目建设的必要性内容。合并审批或者直接审批初步设计的另需提供项目决策、规划、土地、资金等建设条件落实情况相关材料。

**第二十四条** 采取投资补助、贷款贴息等方式安排政府投资资金的，项目单位应当按照国家有关规定办理手续。

### **第三章 政府投资年度计划**

**第二十五条** 市、县区人民政府行业主管部门应当组织编制本行业、本领域的政府投资部门年度计划草案，提交本级人民政府常务会议研究。

政府投资年度计划草案经市、县区人民政府常务会议研究通过后，行业主管部门按照职责下达本行业、本领域的投资计划，投资计划文件应当抄送本级投资主管部门和审计等部门。

投资主管部门负责汇总行业部门年度计划，汇编本级政府投资年度计划。

**第二十六条** 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。未纳入政府投资年度计划的项目当年不予安排预算资金，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要紧急建设的项目除外。

**第二十七条** 政府投资年度计划应当明确项目单位、项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额及资金来源等事项。

**第二十八条** 列入政府投资年度计划的项目应当符合下列条件：

(一)采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定；

(二)采取投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国家和本省有关规定办理手续；

(三)项目资金来源已明确；

(四)县级以上人民政府有关部门规定的其他条件。

**第二十九条** 财政部门应当根据经批准的预算，按照法律法规的有关规定，及时、足额办理政府投资资金拨付。

**第三十条** 政府投资年度计划在执行过程中，确需调整年度政府投资总额或者增减项目的，由项目行业主管部门向本级人民政府提出调整申请，报政府研究通过后执行。

**第三十一条** 行业主管部门应当每年向本级政府报告政府投资项目年度计划执行情况。

#### 第四章 政府投资项目实施

**第三十二条** 政府投资项目开工建设，应当符合本办法和国土空间总体规划、自然资源管理、环境保护、消防、人民防空、文物保护等有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合法律、行政法规规定的建设条件的，不得开工建设。

**第三十三条** 鼓励政府投资项目采用工程保险和履约担保的方式进行风险管控。

**第三十四条** 政府投资项目应当按照审批部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，不得擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准或者改变设计方案。拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应由项目主管部门或项目单位报请本级政府同意后，按照规定的程序报原审批部门重新审批可行性研究报告。

**第三十五条** 财政部门应当根据经批准的政府投资计划及预算，按照法律、行政法规和国家有关规定办理政府投资资金拨付，并确保政府投资项目所需资金落实到位。

政府投资项目建设单位应当按时足额支付工程款，不得由施工单位垫资建设。

**第三十六条** 经核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。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。

项目建设期间，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，项目单位应当编报调概报告，提出调整方案及资金来源，由项目主管部门或项目单位报请本级政府审定后，按程序报原初步设计审批部门核定。

原初步设计审批部门应当对概算调整方案进行咨询评估。其中，概算调增幅度超过原核定概算 10%及以上的，经审计部门或审计部门批准授权项目主管部门组织审计，由项目主管部门根据审计结果提出审查意见、落实超概责任、明确超概资金来源、报请本级政府研究审定后，原初步设计审批部门再进行调整。

涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律法规和国家有关规定办理。

**第三十七条** 政府投资项目应当按照国家和本省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。

**第三十八条** 政府投资项目建成后，应当按照有关规定进行竣工验收。

项目竣工验收合格后，项目单位应按照有关规定及时办理竣工财务决算和固定资产移交。

政府投资项目结余的财政资金，应当按照有关规定缴回国库。

**第三十九条** 项目审批部门或者行业主管部门应当按照国家有关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。

## 第五章 监督管理

**第四十条** 行业主管部门负责监督检查本级本行业政府投资年度计划的执行情况，并向本级人民政府专题报告。

**第四十一条** 项目审批部门和依法对政府投资项目负有监

督管理职责的其他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。

**第四十二条** 项目审批部门和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，通过在线办理或者系统关联等方式，将审批事项、要件办理情况等项目信息通过在线平台实现共享。

**第四十三条** 项目单位应当通过在线平台如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、竣工等基本信息。

项目单位应当按照国家有关规定，将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档。

项目单位、工程咨询机构、工程设计单位和中介服务机构应当接受行政执法机关依法进行的监督检查，如实提供有关资料。

**第四十四条** 除涉及国家秘密的项目外，政府投资年度计划、政府投资项目审批、实施以及监督检查的信息应当按照政府信息公开的规定依法公开。

**第四十五条** 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，依照有关法律法规、国家和本省有关规定执行。

## **第六章 法律责任**

**第四十六条** 有下列情形之一的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

- (一)超越审批权限审批政府投资项目；
- (二)对不符合规定的政府投资项目予以批准；

(三)未按照规定核定或者调整政府投资项目的投资概算;

(四)为不符合规定的项目安排投资补助、贷款贴息等政府投资资金;

(五)履行政府投资管理职责中其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的情形。

**第四十七条** 有下列情形之一的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定追究法律责任:

(一)政府及其有关部门违法违规举借债务筹措政府投资资金;

(二)未按照规定及时、足额办理政府投资资金拨付;

(三)转移、侵占、挪用政府投资资金。

**第四十八条** 项目单位有下列情形之一的，责令改正，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，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分:

(一)未经批准或者不符合规定的建设条件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)未经批准变更政府投资项目的建设地点或者对建设规模、建设内容等作较大变更;

(四)擅自增加投资概算;

(五)要求施工单位对政府投资项目垫资建设;

(六)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。

**第四十九条** 项目单位未按照规定将政府投资项目审批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、资料的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

**第五十条** 中介服务机构及其工作人员在工作过程中有弄虚作假或者重大疏忽情形的，责令改正，依照有关法律、法规规定予以处罚，并将相关信息纳入全国企业信用信息公示系统（陕西）和全国信用信息共享平台（陕西）。

**第五十一条** 违反本办法规定的行为，法律、法规已有处罚规定的，从其规定。

## 第七章 附 则

**第五十二条** 各县区人民政府，汉中经济技术开发区管委会可根据本办法制定相关管理办法。

**第五十三条** 本办法自发布之日起施行。