

LCDR-2023-0010002

济南市历城区人民政府文件

济历城政发〔2023〕3号

济南市历城区人民政府 关于印发济南市历城区政府投资项目 管理办法的通知

各街道办事处，区政府各部门：

现将《济南市历城区政府投资项目管理办法》印发给你们，
请认真组织实施。

济南市历城区人民政府

2023年8月14日

（此件公开发布）

济南市历城区政府投资项目管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范政府投资行为，提高政府投资效益，防范化解重大风险，激发社会投资活力，根据《政府投资条例》等有关法律、法规的规定，结合我区实际，制定本办法。

第二条 本办法所称政府投资项目，是指使用财政预算安排的资金投资建设的固定资产投资项目，包括新建、扩建、改建、技术改造等类型的项目。

第三条 政府投资应当坚持质量第一、效益优先，民生为本、环境为要，尽力而为、量力而行，保障发展、防范风险的原则，以非经营性项目为主，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。凡是能通过市场化方式实施的产业化等经营性项目，应当主要通过政府投资基金投资、资本金注入等方式支持，撬动社会和金融资本投入，更好发挥市场配置资源的决定性作用。

前款规定的产业化等经营性项目，应当按照“谁决策谁负责”的原则，由企业作为项目法人自主决策，独立核算，自负盈亏。

第四条 行政事业单位、国有企业使用财政预算安排的资金建设的项目，采取直接投资、资本金注入方式的，实行审批制；采取投资补助、贷款贴息等方式的，按照国家有关规定管理。

国有企业使用自筹资金建设的项目，按照国家和省市区有关规定采取核准制或者备案制。按照市场化原则已进行核准、备案，又申请财政资金投入的项目，应当按照本办法规定履行决策评估及相关审批程序。

第五条 政府及有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资资金。政府投资项目确需通过政府举债的，只能在限额内通过发行地方政府债券的方式举借。严禁地方政府以建设一移交、带资承包、垫资施工、不动产虚假登记抵押等方式建设政府投资项目。严禁违法分包、转包政府投资项目，严禁拖欠工程款和农民工工资。

第六条 严格执行党中央、国务院和省委省政府、市委市政府、区委区政府关于不得违规修建楼堂馆所的有关规定，严禁以任何理由新建楼堂馆所，严禁以建技术业务用房名义搭车新建楼堂馆所，严禁改变技术业务用房的用途，严禁以城市改造、城市规划等理由在他处重新建设楼堂馆所，严禁以“学院”“中心”等名义建设楼堂馆所，严禁以危房改造等名义改扩建楼堂馆所，严禁以任何理由购置楼堂馆所，严禁接受任何形式的赞助建设和捐赠建设，严禁借企业名义搞任何形式的合作建设、集资建设或者专项建设。

第七条 政府招商引资项目应当与本地产业发展规划相结合，按照规定开展项目评估。不得引进环保不过关、不符合产业政策、产能过剩、搞形象工程的项目；不得承诺最低收益、兜底项目债务、回购投资本金；不得通过拼资源、拼地价、拼补贴、

拼税收返还等方式引进项目；严禁不计成本、盲目跟风、假投资真圈地。政府不得对招商引资项目形成的债务兜底。

以政府和社会资本合作、特许经营、股权合作等模式建设的项目，政府不得承诺固定回报、最低收益和回购等，不得为项目融资提供任何形式的担保、还款承诺等。

第二章 政府投资项目库

第八条 依托历城区重点项目全生命周期管理平台，建立全区政府投资项目库。

行业主管部门根据行业发展规划，提出拟实施政府投资项目，并录入全生命周期管理平台。发展改革部门根据项目储备情况，统筹编制政府投资项目库，并实行动态调整管理。

第九条 发展改革部门会同财政、行业主管部门依托政府投资项目库，与中期财政规划相衔接，编制政府投资三年滚动计划。自然资源、住房城乡建设等部门应当核实有关项目国土空间规划等建设条件，并及时反馈发展改革、财政部门及行业主管部门。

第十条 对于纳入政府投资三年滚动计划的项目，项目单位应当按照政府投资项目管理权限，组织做好项目建议书、可行性研究报告、初步设计等前期工作，确保前期工作深度达到规定要求，并对其真实性负责。

第三章 决策评估

第十一条 建立健全政府投资项目决策评估机制。政府各部门按照权限牵头开展项目决策评估，评估论证作为政府决策的依

据。发展改革、财政部门会同相关行业主管部门负责评估论证工作，重点论证项目实施的必要性、可行性、公益性、收益性、资金来源可靠性，对财政承受能力、资金平衡方案、能耗、可能形成的重大风险隐患以及重大项目社会稳定风险隐患等进行评估。

发展改革、财政部门会同行业主管部门可委托具有相应资质或者能力的中介机构开展评估论证工作，根据中介机构评估意见和行业主管部门审查意见，出具综合评估报告。评估论证所产生费用纳入本级财政预算。未通过决策评估的项目不得立项、不得列入政府投资年度计划、不得安排预算。

第十二条 建立健全政府投资项目审议决策机制。政府投资项目应当在开展评估论证基础上，报区政府常务会议审议决策。未经区政府常务会议审议决策研究同意实施的项目，一律不得开工建设，各部门不得为其办理立项批复、项目入库、预算安排、资金拨付等事项。为对应自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全等突发事件需要紧急建设的项目，可以按照国家有关规定简化有关程序。

第十三条 项目单位不得以任何方式压低项目投资估算或者拆分项目，规避项目决策评估程序。

第十四条 上级投资补助资金且需要本级配套资金的项目，应当充分考虑本级财政承受能力及配套资金到位的可行性，按照权限开展决策评估。

第十五条 行政审批部门和有关部门应当通过相关渠道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。

第四章 政府投资年度计划

第十六条 发展改革和项目单位应当依据政府投资三年滚动计划，经履行决策评估程序，达到《政府投资条例》规定的前期工作深度，按照轻重缓急，突出重点，制定本级政府投资年度计划。

第十七条 政府投资年度计划按照以下程序编制：

（一）行业主管部门按照规定向发展改革、财政部门报送下一年度政府投资年度计划建议；

（二）发展改革、财政部门统筹研究各行业主管部门报送的计划建议，与财政年度预算衔接平衡后，共同拟订本级政府投资年度计划草案，并报区政府常务会议审议；

（三）政府投资年度计划应当纳入国民经济和社会发展年度计划草案，报区人民代表大会批准后，由发展改革部门会同财政部门按程序下达。政府投资年度计划与财政预算同步调整、同步报批。

已履行决策评估程序，但前期工作深度达不到有关要求的，可作为预备项目，待条件成熟后按程序纳入政府投资年度计划。预备项目年度投资占比不得超过政府投资年度计划的10%。

第十八条 发展改革部门会同财政部门，根据政府投资年度计划和财政年度预算，分批下达项目投资计划，作为项目资金拨付的依据。项目单位根据项目投资计划、概算批复、已签订合同

等，按照工程进度支付资金。任何单位和个人不得截留、挪用、挤占政府投资资金。

第五章 国有企业投资管理

第十九条 履行政府出资人职责的部门，应当建立健全监管企业的投资管理制度，切实履行投资项目决策评估和监管责任。国有企业投资项目应当聚焦主业发展，突出质量效益，严格按程序开展评估论证，应当与财务承受能力相匹配。

第二十条 国有企业对外投融资应当遵循审慎原则，不得脱离实际盲目举债，不得投资收益不能覆盖融资成本的项目，在举债融资时需主动声明不承担政府融资职能、所举债务是企业债务，政府不承担偿债责任。国有企业对存量债务应当制定年度偿债计划，落实还款资金来源，严格控制债务风险。

第二十一条 国有及国有控股企业应当剥离其政府融资职能，自主经营、自负盈亏。对只承担政府融资职能且主要靠财政资金偿还债务的“空壳类”国有及国有控股企业，一律按照相关规定和程序撤销。对严重资不抵债、失去清偿能力的国有及国有控股企业，要依法实施破产重组或者清算。

第二十二条 政府各部门不得授意或者以行政决议方式，违规将应当由政府出资建设的项目交由国有及国有控股企业筹资承建；不得将招商引资项目通过国有及国有控股企业违规转为政府投资项目；不得在未履行投资合规程序前决策国有及国有控股企业投资；不得通过国有及国有控股企业举债或者变相融资；不

得为国有及国有控股企业融资提供任何形式的担保或者承诺；未落实资金来源的项目，不得采取代建方式，委托国有及国有控股企业实施。

第二十三条 国有企业市场化方式融资建设的项目，无后续资金保障以及因决策失误难以继续实施的，按照“谁决策谁负责”的原则，由国有企业自行负责清理处置，政府不承担兜底或者偿还债务责任。

第六章 项目实施管理

第二十四条 政府投资项目应当落实项目法人责任制，项目单位和法定代表人对项目建设的安全生产质量负总责。严格落实招标投标制，按照有关规定和要求做好项目招投标工作，并将强制性安全质量标准等作为招标文件的实质性要求和条件。落实工程监理制，监理单位要认真履行监理职责，加强对关键工序、重要部位和隐蔽工程的监督检查。落实合同管理制，建设工程的勘察设计、施工、设备材料采购和工程监理等要依法订立合同，并明确安全质量要求以及违约责任等。

实行政府投资项目代建制的按代建制管理办法执行。

第二十五条 政府投资项目应当按照匡算控制估算、估算控制概算、概算控制预算、预算控制决算的原则控制投资成本，规范概算审批和调整，实行全过程造价控制。

在施工过程中应严格按照设计图纸施工，工程变更必须严格履行审批程序，明确审批权限，加强对工程变更的管理：对于变

更额度达到本单位“三重一大”事项约定的，按规定履行决策程序；对于变更额度超工程概算 10%及或 300 万元以上的，需提交区政府研究决定。

第二十六条 项目单位对投资概算控制负直接责任和主体责任，政府投资项目应当根据建设目标、建设规模、建设内容、建设标准科学合理编制概算，严格按照批复概算建设项目，并接受监督检查。设计、监理、勘察、施工等参建单位、中介机构依据法律、法规和合同约定，履行相应的概算控制责任。严禁采取拆分、漏项等方式故意压低概算。严禁人为因素引起的超概行为。

第二十七条 严格执行概算管理，项目实施过程中不得超概。因自然灾害造成重大损失、国家或者省市区出台的重大政策调整、地质条件发生重大变化、主要建筑材料及设备价格上涨等不可抗因素导致投资超概，且工程完成投资额达到原批准概算 80%以上的，由行业主管部门委托有资质的中介机构出具审计意见，按照概算调整有关规定执行。概算超 10%及或 300 万元以上的，由发展改革、财政部门及行业主管部门提出意见，报区政府研究。违规超概的，应当先行对有关单位和责任人处罚、处理。概算调整批复前，对超概资金不予追加安排。

政府投资建设项目，对追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的采购金额不得超过原合同采购金额 10%。

第二十八条 按照规定程序调整投资概算的项目，原则上按照原批复的资金来源渠道解决资金缺口。

第二十九条 按照国家、省市区有关规定，在充分评估论证

的基础上合理确定建设工期，严禁边勘察、边设计、边施工。严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预、任意压缩工期。确需调整工期的，项目单位必须要充分论证，并采取相应措施，通过优化施工组织等，确保工程安全质量。

第三十条 政府投资项目实行工程质量终身负责制。可行性研究报告要对涉及工程安全质量的重大问题进行深入分析、评价，提出应对方案。初步设计要严格执行工程建设强制性标准，提出安全质量防护措施，并对施工方案提出相应要求。法人代表、勘察设计、施工以及监理单位的相关责任人，按照各自的职责对工程质量终身负责。

第三十一条 项目建成后应当按照国家、省市区有关规定依法履行竣工验收、财务决算和资产交付使用等手续，并依法办理产权登记。未经竣工验收或者验收不合格的，不得交付使用，使用单位不得接收。

项目主管部门应当建立完工项目转为固定资产的工作机制，对已完工但未转为固定资产的项目，发展改革部门应当会同自然资源、住房城乡建设、行政审批等部门，按照审批权限依法依规加快相关审批手续办理。

第三十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家、省市区有关规定落实到位，不得通过第三方借资或者由施工单位垫资、借资建设。项目单位应当按照合同约定及时拨付工程款，并督促施工单位将已拨付或者已落实的资金优先保障农民工工资。

第三十三条 政府投资项目实行绩效评价制度。发展改革部

门或行业主管部门应当按照有关规定对已建成政府投资项目进行绩效评价。绩效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。绩效评价费用纳入同级财政预算。绩效评价成果应当作为规划制定、项目审批、资金安排、项目管理的重要参考依据。

第三十四条 加强政府投资项目全过程绩效管理，强化绩效目标实现程度和预算执行进度“双监控”，规范开展绩效自评和重点绩效评价，将绩效评价结果与完善投资政策、预算安排有机衔接。

第三十五条 政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家和省市有关规定缴回国库。

第七章 项目监督管理

第三十六条 按照“谁主管谁监管”的原则，采取在线监测、现场核查等方式，强化政府投资项目事中事后监管。对于发现的问题，要责令项目单位予以整改，拒不整改的，停止对项目建设资金拨付，并将情况及时上报区政府。违纪违法问题线索要及时移交纪检监察机关或者司法机关。

第三十七条 行业主管部门应当根据行业发展规划加强对本系统政府投资项目的指导服务和监督管理。

第三十八条 建立政府投资项目信息共享机制，将政府投资项目大数据监管平台与工程建设项目审批、劳务就业、政务服务、公共资源交易等平台打通，实现互联互通、数据共享、业务协同、

综合监管。

第三十九条 实行政府投资项目审计监督全覆盖。建立以政府审计、内部审计和社会审计共同参与的审计监督体系。督促整改审计中发现的问题，建立长效管理机制。

第四十条 建立完善政府投资项目评估督导机制。发展改革部门会同财政、行业主管部门按照属地管理、事权职能的原则，每年对政府投资年度计划执行情况以及在建项目的有效性、后续资金来源可靠性进行绩效评估，针对外部环境和项目本身情况变化，分别提出停建、缓建、转建、续建的处置意见，报区政府进行再决策。对后续资金来源不落实或者因建设条件发生变化难以继续实施的存量项目，应当通过市场化改造、战略重组、引入战略投资者等方式盘活，最大限度挽损、减损、止损。

第八章 项目资产管理

第四十一条 政府投资项目当在建设项目竣工验收合格后及时办理资产交付手续，并在规定期限内办理竣工财务决算，期限最长不得超过1年。投资实施主体对已交付但未办理竣工财务决算的建设项目，应当按照国家统一的会计制度确认资产价值。

第四十二条 政府投资项目按照“谁承担管理维护职责由谁入账”的原则，将公共基础设施等固定资产分类登记入账。根据相关会计制度要求，规范和加强各类资产的会计核算，做到账实相符，确保资产信息的全面、准确和完整。

第四十三条 切实做好政府投资项目资产权属管理，及时办

理土地、房屋等资产权属证书。因资产变动、部门调整等隶属关系发生变化的，应及时办理权证变更登记，避免权属不清。

第九章 责任追究

第四十四条 政府及其有关部门有下列情形之一的，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。按照干部管理权限，由相关部门按程序对责任单位及责任人进行追责问责。按规定需要给予组织处理的，应当向组织人事部门提出处理建议；存在违纪违法行为的，移交相关纪检监察机关或者司法机关处置：

- （一）超越审批权限审批政府投资项目；
- （二）未履行决策评估程序，或者不按规定程序报经政府同意，就进行立项批复、开工建设、安排预算、拨付资金；
- （三）对不符合规定的政府投资项目予以批准；
- （四）未按规定核定或者调整政府投资项目的投资概算；
- （五）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；
- （六）对决策评估的有关要件、数据等弄虚作假；
- （七）要求施工单位对政府投资项目垫资建设或者拖欠工程款和农民工工资；
- （八）因决策失误导致项目停建、缓建、烂尾、遗留且造成损失的；
- （九）必须进行项目招标而未进行招标，或者违规以任何方

式规避公开招标;

(十)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、骗取截留、挤占挪用的情形。

第四十五条 政府及其有关部门有下列情形之一的,对负有责任的领导人员和直接责任人员,依照有关预算的法律、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)违法违规通过国有企业举借债务,导致新增政府隐性债务;

(三)未按规定及时、足额拨付政府投资资金;

(四)转移、侵占、挪用政府投资资金。

第四十六条 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(超概算10%及或300万元以上的);对追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的采购金额超过原

合同采购金额 10%。

（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。

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。

第四十七条 中介机构等参建单位及其从业人员，有下列情形之一的，应当根据项目建设具体情况，停止拨付资金或者收回已拨付的资金，暂停建设活动，纳入信用记录黑名单进行联合惩戒。按规定需要给予组织处理的，应当向组织人事部门提出处理建议；存在违纪违法行为的，移交相关纪检监察机关或者司法机关处置：

（一）边勘察、边设计、边施工；

（二）因勘察设计深度不够、设计缺陷或者管理不当造成项目建设发生重大变更，以及工程咨询、造价、评估等中介成果中出现漏项、缺项、高估冒算等导致超概 10%及以上的；

（三）泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料的，或者与招标人、投标人串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的；

（四）无正当理由不实施或者不按照已批准建设工期实施

的，或者违法分包、转包的；

（五）弄虚作假骗取政府投资资金或者转移、侵占、挪用政府投资资金的；

（六）未按照合同约定履约，导致项目未通过验收的；

（七）其他违反项目建设管理相关规定的。

第四十八条 未经批准擅自变更建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案和管理不善等主观原因造成超概，项目单位是行政事业单位的，财政部门在编制下一年度部门预算时商发展改革部门或者行业主管部门，在保障单位正常运转前提下，按照不低于单位公用经费或者财政补助经费年度预算的 10% 进行扣减；项目单位是区属国有企业的，由其自行承担超概资金。

存在违规行为造成超概的，由相关部门核实并对违规情形进行认定。对负有责任的领导人员、直接责任人员等，根据情节轻重，依规依纪依法给予批评教育、责令检查、诫勉，提请组织人事部门、纪检监察机关给予组织处理、党纪政务处分。

第四十九条 政府投资项目发生重大质量或者安全生产事故的，或者项目完工后未竣工验收就投用的，按照国家和省有关规定，依法追究有关部门和单位及相关人员的责任。

第五十条 国有企业变相为政府举债或者融资的，按照“谁授意谁负责”“谁决策谁负责”的原则，按照第四十六条规定对主要责任人进行处理。主要责任人因渎职失职造成国有资产损失、引发重大风险以及恶意逃废债等严重问题的，有权单位应当依法给予处分，需要移送纪检监察机关处理的，及时移送。

第五十一条 违反本办法规定，法律法规已有处罚规定的，从其规定；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十章 附 则

第五十二条 政府各部门应当根据本办法对所属部门、单位及企业的投资行为制定监管实施细则。政府投资项目管理中涉及行业管理未尽事宜，各行业主管部门应当按照本办法规定制定实施细则。原有政府投资管理相关规定与本办法不一致的，按照本办法执行。法律、法规、规章另有规定的，从其规定。

第五十三条 本办法印发之前已建成并投入使用的存量超概项目，项目单位应当按要求提供具有相应资质单位编制的调整概算书及有关印证材料，报行业主管部门评审，对调概环节和原因进行分析，严格划清责任并整改后再向相关部门报送概算调整申请，由相关部门评审核定后提报区政府研究。

第五十四条 本办法自发文之日起30日后施行。

抄送：区委各部门，区人大常委会办公室，区政协办公室，区监委，
区人武部，区法院，区检察院。

济南市历城区人民政府办公室

2023 年 8 月 14 日印发
