关于加强政府投资项目管理的意见

（征求意见稿）

各街道办事处、镇政府，区府直属各单位：

　　为进一步规范我区政府投资项目审批程序，科学谋划重大项目，加强政府投资项目前期管理，提高财政资金使用绩效，根据《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》、《广州市政府投资管理条例》、《广州市发展改革委关于印发贯彻落实穗府令〔2017〕157号文中市投区建项目审批操作方案的通知》、《广州市花都区人民政府办公室关于印发花都区政府投资建设项目管理办法的通知》、《广州市花都区人民政府办公室关于印发花都区财政投资评审监督管理办法的通知》等有关文件规定，结合我区实际，现就我区加强政府投资项目管理有关事项通知如下，请认真贯彻执行。

　**一、进一步规范政府投资项目审批管理**

**（一）政府投资基本建设项目审批**

**1、审批程序。**政府投资基本建设项目由投资主管部门依次审批项目建议书、可行性研究报告，依据省、市、区投资管理有关规定可优化和简化审批流程的除外。

**（1）市、区财政共同出资，由区负责实施的项目审批**

对市、区财政出资各占50%的建设项目，除需全市综合平衡的项目外，由区发改局审批项目建议书和可行性研究报告。

对市级财政出资额小于50%的建设项目，由区发改局审批项目建议书和可行性研究报告。

对市级财政出资大于50%（包括市级财政全额出资），由区负责实施的建设项目，原则上市发改委只审批一次，后续审批事项下放至区实施。由市各行业主管部门牵头编制该领域近期实施计划，纳入近期实施计划的项目视同已审批项目建议书，其中，总投资1000万元（不含本数）以下的项目，不再审批工程可行性研究报告；总投资1000万元（含本数）以上、3000万元（不含本数）以下的项目，由区发改局审批可行性研究报告；总投资3000万元（含本数）以上的项目，由市发改委审批可行性研究报告。未纳入近期实施计划、但市政府明确确须建设的项目，由市发改委审批项目建议书，项目建议书内容达到可行性研究报告深度，按有关规定需审报可行性研究报告的，由区发改局审批可行性研究报告。项目建议书或可行性研究报告上报工作由区发改局统一上报，相关行业主管部门予以配合。

**（2）区权限内政府投资项目审批**

列入区年度主要建设项目投资计划或经区政府批准同意建设并明确资金来源的项目，且估算总投资1000万元以下（不含1000万元）的，视同已审批项目建议书和可行性研究报告。估算总投资1000万元（含本数）以上、3000万元（不含本数）以下的项目，仅需编报项目建议书，需达到可行性研究报告的内容及深度要求。估算总投资3000万元以上的，需分别审批项目建议书和可行性研究报告。

**2、项目审批前置条件。**区政府批准开展前期准备工作的项目，建设单位按有关要求向区发改局申报项目建议书。项目建议书批准后，建设单位依据项目建议书批复文件分别办理规划选址、用地预审等审批手续。建设单位取得规划选址意见书和用地预审意见后，向区发改局报送项目可行性研究报告，由区发改局审批项目可行性研究报告并出具批复。建设单位在暂未取得规划选址意见书和用地预审意见的情况下，可凭国土、规划等方面的初审意见，先向区发改局递交可行性研究报告，由区发改局开展可行性研究报告审查相关工作，必要时可出具项目可行性研究报告技术审查意见。对未取得规划选址、用地预审审批文件的项目，区发改局不予审批可行性研究报告。国土规划部门明确无需办理用地预审和规划选址意见书的项目除外。可行性研究报告未经批准，项目建设单位不得开工建设。

**3、项目可行性研究报告批复前的服务类项目招标活动。**采用公开招标方式且选择委托招标和全部招标的勘察、设计、监理等服务类项目，在项目可行性研究报告批复前，可先行开展招标活动，不再单独核准。

**4、项目评审。**由区发改局委托具有项目咨询评估服务范围的工程咨询机构对政府投资建设项目总投资额超过3000万元人民币（含本数）或对全区经济、社会或者环境有重大影响的建设项目的项目建议书和可行性研究报告进行评估论证，未经评估论证或未通过评估论证的，不予批复。

区财政每年安排专项资金800万元，由区发改局建立项目委托咨询评估机构库，组织对项目进行评审。

**（二）更新改造和其他固定资产投资类项目审查、审批**

区财政部门负责对改建、装饰装修、维护维修、技术改造等更新改造类项目以及房屋、装备、设备、工器具购置等其他固定资产投资类项目进行审查、审批。

**（三）党政机关办公用房等楼堂馆所项目审批**

党政机关办公用房等楼堂馆所项目审批按上级部门党政机关办公用房等楼堂馆所管理的有关规定执行。

　　**二、进一步强化政府投资项目计划管理**

**（四）政府投资项目储备库。**区发改局定期组织相关部门根据区国民经济和社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、相关行业规划以及实际需要，申报并建立政府投资项目储备库。列入项目储备库的政府投资项目，经区政府批准后，方可开展前期准备工作。经区政府批准开展前期准备工作且前期准备工作计划和费用预算经区发改局和区财政局审查同意的项目，方可申请前期准备工作费用，用于开展项目咨询、勘察、初步设计等前期工作费用的支付。列入政府投资计划的项目必须首先纳入政府投资项目储备库管理。未列入政府投资项目储备库的项目，未经批准开展前期准备工作的项目，不予安排项目建设资金。

**（五）政府投资项目计划。**各项目主管单位每年9月初向区发改局申报下一年度政府投资计划项目。区发改局与区财政局会商形成政府投资项目年度计划（拟定稿），报区政府审定。列入政府投资项目计划的项目，必须是已纳入政府投资项目储备库的项目。基本建设类竣工项目和续建项目可直接申报列入政府投资项目计划；新开工项目的初步设计已获批准，项目总概算已经核定，方可列入政府投资项目计划。政府投资项目计划一经批准必须严格执行，未经规定程序，任何单位和个人不得擅自变更。

**（六）区重点建设项目中政府投资项目计划跟踪管理及考核。**区发改局根据区重点建设项目投资计划，会同有关部门对区重点建设项目中的政府投资项目进行督查督办，对政府投资项目计划事项执行情况进行全程监管，并组织年度考核工作。政府投资项目计划事项执行情况纳入项目主管单位绩效考核范围，作为区委区政府对项目主管单位年度绩效考核的重要指标。

**三、进一步严格控制政府投资建设项目工程变更**

**（七）政府投资建设项目坚持估算控制概算，概算控制结算，决算不超概算的原则。**已批复项目建议书的公路工程、大中型道路桥隧工程等线性工程以及大中型水务工程，在工程可行性研究报告批复前，建设单位可按照初步设计深度先行开展设计和编制概算工作，待可行性研究报告批准后，方可将初步设计及概算报相应行政主管部门审批。政府投资建设项目实行限额设计，初步设计的建设内容、建设规模和建设标准原则上不得超过可行性研究报告批复范围，初步设计概算不得超过经批准的可行性研究报告总投资；政府投资项目编制工程预算所依据的施工图设计必须严格按审定的初步设计的建设内容、建设规模和建设标准、审定的概算金额进行限额设计，严禁擅自扩大规模或提高标准。

**（八）概、预算财政投资评审。**经审查的初步设计概算超过经批准的可行性研究报告总投资10%以下（不含10%）的，行政主管部门应要求建设单位优化设计方案或降低建设标准，将概算控制在经批准的可行性研究报告总投资以内后再送区财政部门进行评审。经优化设计方案或降低建设标准后，项目初步设计概算仍超过经批准的可行性研究报告总投资10%（不含10%）以内的，由初步设计技术审查部门在审查结果中确认，项目建设单位在评审申报时说明超额送审原因，并附造价分析材料，区财政部门审核后决定是否受理。

政府投资项目的初步设计概算财政投资评审结果作为审批初步设计概算的参考依据。政府投资项目预算的财政投资评审结果作为项目采购、招标及签订合同的依据之一。

**（九）政府投资建设项目工程变更。**政府投资建设项目实施过程中，项目建设单位应按照经批准的设计进行施工，不得擅自调整建设规模、建设标准和建设内容。

如有下列情形之一确需进行设计变更或增减工程量的，应遵循先审核、后变更的原则，及时报项目主管部门批准或向原初步设计及概算审批部门申请调整概算，并按以下程序办理：

1、工程变更情形

（1）因自然灾害等不可抗力造成项目建设条件发生重大变化的；

（2）因国家和省、市、区重大政策变化或者材料价格波动超过行政主管部门规定的风险包干幅度，对项目造价影响较大的；

（3）因自然资源、水文地质、工程地质、考古及调查、勘察等实际状况与原勘察结果出现重大偏差，需要调整建设方案，造成投资较大变化的；

（4）其他经区委、区政府研究同意调整的。

2、审批程序：（1）因工程变更导致增加投资后总投资不突破经批准概算的项目，简化审批程序，根据监理单位、设计单位等确认的工程变更内容由项目业主单位组织编制变更预算，报经行业主管部门批准后方可组织实施。同时抄送区投资主管部门、财政部门备案。（2）变更后的累计工程费用超过批复概算的，由项目主管部门报原概算审批部门批准，原概算审批部门批复调整概算前，应当征求投资主管部门和财政部门意见。其中变更后的累计工程费用超过批复概算10%的，原概算审批部门应报区人民政府批准后，方可调整概算。

工程实施过程中，因突发事件、紧急事务，不立即处理将造成人员伤害或者重大财产损失的，应当立即报行业主管部门确认并先行处险。建设单位在下达变更指令后5个工作日内，按程序报行业主管部门补办变更手续，并提供影像等佐证资料。

**（十）政府投资建设项目项目建议书调整。**拟建项目发生投资估算与经批准的项目建议书投资估算的差异超过10%以上（含10%）或者拟建内容、规模、关键要素重大变更等情况，项目建议书应重新编制并重新报批。

**（十一）政府投资建设项目可行性研究报告调整。**经评估的初步设计概算超过经批准的可行性研究报告总投资10%（含10%）或者建设单位、建设地点发生变更以及建设规模、主要建设内容、工艺技术方案、建设标准发生重大变更等情况，项目主管部门应当重新编制可行性研究报告报批。

**（十二）政府投资建设项目的审计。**区审计部门加强对政府投资建设项目的审计监督，根据审计力量，每年从超概算10%的政府投资建设项目中选取部分项目纳入年度审计计划，对其进行审计。

　　**四、建立健全重大项目决策机制**

**（十三）需启动重大项目决策机制的重大项目范围。**需启动重大项目决策机制的重大项目是指使用财政资金及形成政府性债务资金5亿元以上（含5亿元）的交通、水务、市政、环保、保障性住房等项目和使用财政资金1亿元以上（含1亿元）的其他政府投资项目。

**（十四）重大项目决策前期准备工作。**一是深入调查研究。项目主管部门对拟决策重大项目的基本情况、必要性、需解决的问题、可行性、利弊分析以及决策风险等情况进行深入调查研究，拟定重大项目决策初步意见。二是广泛征求意见。项目主管部门按照重大项目涉及范围征求相关部门及公众意见。三是专家论证。项目主管部门向区投资主管部门提交决策初步意见，由区投资主管部门委托第三方咨询机构对决策初步意见的必要性、可行性、科学性进行论证。专家论证报告作为重大项目决策的重要依据。区投资主管部门根据专家论证报告及相关资料提出项目决策初审意见回复项目主管部门。项目决策初审意见分为通过、复议和否决三种形式。四是形成重大项目决策建议书。对项目决策初审意见为通过的项目，由项目主管部门将收集到的各方面意见进行归纳整理，形成重大项目决策建议书。对项目决策初审意见为复议的项目，由项目主管部门完善有关资料，可在规定时间内重新申请第二次论证。两次论证均未通过的项目，按否决项目对待。对项目决策初审意见为否决的项目，不再启动重大项目决策程序。开展重大项目决策前期准备工作产生的费用由区财政安排专项资金予以解决。

**（十五）重大项目决策程序。**项目主管部门将重大项目决策建议书提交区政府，由区政府根据项目情况，召开区政府常务会议进行集体讨论。必要时提交区委常委会进行集体讨论。通过决策的重大项目，纳入区政府投资项目储备库管理。

**五、进一步落实法律责任**

**（十六）严格落实政府有关部门的法律责任。**政府有关部门有下列行为之一的，由区人民政府或监察机关责令限期改正并通报批评：

1、违法批准项目建议书、可行性研究报告、初步设计和概算的；

2、违法拨付建设资金的；

3、未经依法批准擅自提高建设标准、擅自扩大投资规模、擅自扩大投资预算或者擅自扩大年度政府投资总规模的；

4、强令或者授意有关部门违反基本建设程序，或者违法干预建设项目决策的；

5、滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的其他行为。

有本款所列情形之一的，对负有责任的主管人员和其他直接责任人员，由任免机关或者监察机关按照管理权限给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**（十七）严格落实建设单位的法律责任。**建设单位有下列行为之一的，由相关部门责令限期改正，并依法追究建设单位责任人和直接责任人的行政责任；造成经济损失的，依法承担赔偿责任；情节严重的，暂停或者停止项目建设；涉嫌构成犯罪的，移送司法机关处理；法律、行政法规另有规定的，依照其规定：

1、违反国家、省、市、区有关规定擅自开工建设的；

2、不按国家、省、市、区有关规定履行招投标程序的；

3、未经依法批准擅自提高建设标准、擅自扩大投资规模、擅自扩大投资预算或者擅自扩大年度政府投资总规模的；

4、未按照先审批、后变更的原则先行组织建设的；

5、提供虚假材料骗取项目审批和政府投资的，转移、侵占或挪用建设资金的；

6、玩忽职守造成政府投资项目资金严重浪费或者工程进度严重拖延的；

7、其他违反基本建设程序和相关法律、法规的行为。

**（十八）**政府投资建设项目发生重大安全质量事故的，依法追究项目建设单位、建设管理单位和勘察、设计、施工、监理单位，以及直接负责的主管人员和其他直接责任人员的法律责任。

**（十九）**本意见自下发之日起执行，由区发改局负责解释。