

# 镇江市人民政府文件

镇政发〔2020〕50号

---

## 镇江市人民政府 关于印发镇江市政府投资管理暂行办法的通知

各市、区人民政府，镇江新区、高新区管委会，市各委办局，各直属单位：

《镇江市政府投资管理暂行办法》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

镇江市人民政府

2020年12月31日

# 镇江市人民政府投资管理办法

## 第一章 总则

**第一条** 为进一步提高政府投资效益，严格规范政府投资行为，依据中共中央、国务院《关于深化投融资体制改革的意见》、国务院《政府投资条例》、省政府《江苏省政府投资管理办法》以及国家、省有关政策，结合本市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称政府投资，是指在镇江市境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、大中修（包括维护、改造、装饰等）、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、生态环境保护和修复、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** 政府投资应当与经济社会发展水平和财政收支状况相适应。

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法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；对确需支持的经营性项目，主要采用资本金注入方式。

**第六条** 政府投资项目主体包括党的机关、人大机关、行政机关、政协机关、审判机关、检察机关、人民团体以及党政机关的派出机构，事业单位。

**第七条** 市、辖市区政府（管委会）投资主管部门履行政府投资综合管理职责，负责政府投资项目的年度计划编制、审批管理、竣工验收、后评价等；其他有关部门依照本办法和各级政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

**第八条** 建立由投资主管部门，以及财政、自然资源和规划、生态环境、住建、交通运输、水利、农业农村、文广旅、大数据、城管、审计、政务服务办等部门组成的政府投资管理联席会议（以下简称联席会议）制度，负责研究、协调政府投资项目管理的重大事项。联席会议日常工作由投资主管部门负责。

## 第二章 政府投资决策

**第九条** 市、辖市区政府（管委会）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，结合财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范使用政府投资资金。

**第十条** 市、辖市区政府（管委会）投资主管部门应当会同同级其他职能部门（单位）建立使用政府投资资金的项目储备库（以下简称储备库）。相关行业行政主管部门向同级投资主管部

门提出下一年度本领域内政府投资项目的安排需求，由投资主管部门牵头研究论证研究项目的必要性、紧迫性、合理性，在批复项目建议书后纳入储备库。

**第十一条** 投资主管部门负责对储备库实施动态管理，对已完成项目建议书批复的项目及时纳入储备库，对已纳入政府投资年度计划或短期内暂不具备实施条件的项目及时调出。储备库是编制政府投资年度计划的重要依据。

**第十二条** 负责组织实施政府投资项目的项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门审批。项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算的编制格式、内容和深度应达到规定要求。

**第十三条** 使用政府投资资金的项目，原则上由本级投资主管部门审批。跨地区的项目，由所涉及地区共同审批，或者报请共同的上级投资主管部门审批。国家、省市另有规定的除外。

党政机关办公用房建设项目，按照国家、省市有关规定审批。

**第十四条** 除涉及国家秘密的项目外，投资主管部门和其他相关部门应当通过投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台），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。

投资主管部门和其他相关部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规划、用地、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。

**第十五条** 项目建议书应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、资金筹措渠道以及社会效益和经济效益等进行初步分析。

**第十六条** 项目建议书编制完成后，由项目单位按照规定程序报送投资主管部门审批。报送项目建议书时，应当附具以下文件：

（一）项目建议书报批申请；

（二）项目建议书文本；

（三）项目单位主管部门对项目建设，以及财政部门对项目建设资金筹措渠道的初审意见；

（四）住建部门对工程建设类项目集中建设单位的初审意见；

（五）建设依据证明材料，包括国家、省市相关文件提出的明确要求，以及经同级党委、政府（党工委、管委会）研究同意或联席会议研究同意的意见；

（六）依照国家、省市规定应当审查的其他事项材料。

**第十七条** 投资主管部门对符合有关规定、确有必要建设的项目，批准项目建议书。项目单位依据项目建议书批复文件，组织开展可行性研究。

**第十八条** 在可行性研究阶段，应当完成法律、行政法规和国家有关规定明确的项目审批前置手续；未规定为前置手续的，可以根据可行性研究的需要合理选择办理时序。在充分分析项目

技术经济可行性、社会效益和落实主要建设条件的基础上，委托具有相应资质和能力的工程咨询单位编制项目可行性研究报告。

**第十九条** 报送可行性研究报告时，应当附具以下文件：

- （一）项目可行性研究报告报批申请；
- （二）项目建议书批复文件（复印件）；
- （三）可行性研究报告文本；
- （四）建设项目用地预审与选址意见书（复印件）或其他规划审查意见；
- （五）固定资产投资项目节能承诺表；
- （六）建设项目招标方案申请核准表；
- （七）依照国家、省市规定应当审查的其他事项材料。

**第二十条** 投资主管部门可组织相关部门及行业专家，或委托具备相应资质和能力的机构（单位），对项目可行性研究报告进行咨询论证。对通过咨询论证，并符合国家、省市有关规定、具备建设条件的项目，批准可行性研究报告。项目单位应当依据可行性研究报告批复文件，按照规定办理规划、用地等相关手续，并开展初步设计及概算编制。

**第二十一条** 项目初步设计应当由具备相应资质和能力的设计单位编制；投资概算应当由具备相应资质的设计单位或工程造价咨询企业编制，应当包括国家、省市规定的项目建设所需的全部费用。初步设计及其提出的概算应当符合可行性研究报告批复文件以及国家有关标准和规范要求。

**第二十二条** 报送初步设计及概算时，应当附具以下文件：

- （一）项目初步设计及概算报批申请；
- （二）项目可行性研究报告批复文件（复印件）；
- （三）项目初步设计及概算文本；
- （四）规划总平面图、用地红线图或其他规划审查意见；
- （五）依照国家、省市规定应当审查的其他事项材料。

**第二十三条** 投资主管部门可组织相关部门及行业专家，或委托具备相应资质和能力的机构，对项目初步设计及概算进行咨询论证；对通过咨询论证，并符合可行性研究报告以及国家有关标准和规范要求初步设计予以批准，对投资概算予以核定。对建设内容简单或零散的项目，可直接编制投资概算，不再审批初步设计。

**第二十四条** 经批准（核定）的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。

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偏差超过 10%（含 10%）的，项目单位应当向投资主管部门报告，投资主管部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

**第二十五条** 投资主管部门在项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算批复文件中规定文件的有效期限，批复文件有效期限一般为一年；涉及跨区域、跨流域、投资较大或技术方案复杂的重大项目，批复文件有效期限可适当延长，原则上不超过两年。

项目在投资主管部门出具批复文件的有效期内未开工建设，需要延长批复文件有效期的，项目单位应当在批复文件有效期限届满的 30 个工作日内，向原项目审批部门申请延期。原项目审批部门应当根据项目实际情况，作出是否同意延期，并出具相应文件。批复文件有效期只能延期一次，期限最长不得超过 1 年。

**第二十六条** 项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，并对项目建议书、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。

**第二十七条** 投资主管部门对政府投资项目不予批准的，应当书面通知项目单位并说明理由。

**第二十八条** 对下列政府投资项目，可以按照国家有关规定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、市政府批准的发展规划、专项规划、区域规划中已经明确，且前期工作达到一定深度要求的项目，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；

（二）总投资在 1000 万元以下，建设内容单一、技术方案简单的扩建、改建、大中修（包括维护、改造、装饰等）、整治类项目，可以合并编报和审批项目建议书、可行性研究报告；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，经市政府研究同意需要紧急建设的项目，以

及总投资在 500 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、初步设计及概算。

(四)对如不采取措施将发生严重危害的应急抢险救灾工程建设项目，经市政府同意后，项目建设与前期手续办理同步开展。

**第二十九条** 采用工程总承包方式实施的政府投资项目，招标人可根据项目特点，在可行性研究或者方案设计或者初步设计完成后，以工程投资估算或者概算为经济控制指标，以限额设计为控制手段，按照相关技术规范、标准和确定的建设范围、建设规模、建设标准、功能需求、投资限额、工程质量、工程进度等要求，进行工程总承包招标。工程总承包应当优先选择在可行性研究完成即开展工程总承包招标。

可行性研究或者方案设计、初步设计应当履行审批手续的，经批准后方可进行下一阶段的工程总承包招标。

工程建设范围、建设规模、建设标准、功能需求、投资限额、工程质量、工程进度等前期条件不明确、不充分的项目不宜采用工程总承包方式。

### **第三章 政府投资年度计划**

**第三十条** 投资主管部门对其负责的政府投资按项目安排，当年拟安排的政府投资项目应列入政府投资年度计划；市（区）

级以上地方政府投资主管部门按照本级政府的规定，负责牵头编制本级政府投资年度计划。政府投资年度计划经同级市政府（管委会）研究同意后下发执行。

**第三十一条** 政府投资年度计划下达以后，必须严格执行，原则上不予调整。确需调整的，由项目单位或者项目主管部门提出申请，由投资主管部门按原决策程序报请同级市政府（管委会）批准后进行调整，原则上每年下半年可根据实际情况作一次适当调整（包括项目的增补、删减，建设内容及年度目标的调整优化）。

**第三十二条** 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、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）项目建设资金已落实；
- （三）县级以上人民政府有关部门规定的其他条件。

**第三十三条** 政府投资年度计划应当明确项目名称、项目单位、集中建设单位、建设地点、主要建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额、年度财政安排资金等事项。

**第三十四条** 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。

**第三十五条** 财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、行政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。

**第三十六条** 对因部分建设条件暂未落实，但确有必要安排

的项目，可作为备选项目列入政府投资年度计划。备选项目符合第三十二条规定的各项条件后，自动转为正式项目予以推进实施。

#### 第四章 政府投资项目实施

**第三十七条** 项目单位应当按照批准（核定）的项目初步设计及概算内容进行施工图设计。住建、交通运输、水利等行政主管部门按行业规定组织开展施工图设计审查监管工作。

**第三十八条** 项目单位应当按照国家标准、采用工程量清单计价方式编制招标控制价，招标控制价应当在施工图预算限额内。

财政部门可组织对项目预（概）算进行评价与审查，审核内容包括项目招标控制价、前期费用、管理费用、财务费用等。

**第三十九条** 项目单位应当严格制定招标方案，依法选择勘察、设计、施工、监理单位和设备材料供应单位（国家对招标方式另有规定的，依照其规定），依法办理规划、用地、施工许可等手续，禁止“边勘察、边设计、边施工”。住建、交通运输、水利等有关行政主管部门按照职责分工依法对项目招投标活动实施监督。

项目工程施工招标前应具备以下条件：已纳入当年政府投资年度计划、初步设计及概算已经批准（核定）、有招标所需的设

计图纸及技术资料、工程量清单和招标控制价已经财政部门审核并报行政主管部门备案。

**第四十条** 政府投资项目开工建设，应当符合本办法和有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合规定条件的，不得开工建设。

**第四十一条** 政府投资项目建设应当坚持概算控制预算、预算控制决算的原则，建立健全项目责任制，严格执行基本建设程序，遵守安全生产、质量管理、招标投标、生态环境保护等法律法规规定。

**第四十二条** 政府投资项目应当按照投资主管部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；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，应当按照规定的程序报原项目审批部门审批。

**第四十三条** 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。

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，项目单位应当提前报告，提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原项目审批部门核定；涉及预算调整或调剂的，按照有关规定办理。

概算调整幅度超过经核定的投资概算 10%（含 10%）的、或调增超过 500 万元（含 500 万元）的，原项目审批部门可委托具备相应资质和能力的审计、造价等机构进行审核，并根据审核

意见,会同相关部门对概算调整内容进行初审;通过初审的项目,由原项目审批部门报同级政府(管委会)研究同意后,出具概算调整批复。

**第四十四条** 财政部门可牵头组织对项目工程施工期间的款项支付、重大变更(签证)、内部控制制度执行等事项进行跟踪评审。

**第四十五条** 政府投资非盈利工程项目应当采用集中建设方式组织实施。项目范围按《江苏省省级政府投资非盈利性工程项目集中建设管理办法》有关规定执行。采用集中建设方式组织实施的项目,项目使用单位、集中建设实施单位应按照《镇江市政府投资项目集中组织建设实施方案》(镇政办发〔2019〕64号)规定的分工开展前期手续、建设实施、竣工交付等环节工作,并承担相应责任。

**第四十六条** 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。

政府投资项目不得由集中建设实施单位或施工单位垫资建设。

**第四十七条** 政府投资项目应当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。

**第四十八条** 政府投资项目建成并在国家规定的各专项验收合格后,应当由政府投资主管部门或者其他有关部门按照国家、省市有关规定组织进行竣工验收。

**第四十九条** 政府投资项目在竣工验收合格后，应当按照国家有关规定编制竣工财务决算并办理审批手续。

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。

**第五十条** 政府投资项目在竣工验收合格并完成财务决算后，项目单位应在 30 天内，将必要的工程资料、工程实物及工程保修合同关系正式移交给使用（管理）单位。使用（管理）单位在接收后 20 天内向国有资产监督管理部门办理资产登记手续。城市基础设施项目在工程竣工验收合格后，先行移交专业单位进行管理。

**第五十一条** 投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家、省市有关规定，选择有代表性的已建成政府投资项目，委托中介服务机构开展后评价。

**第五十二条** 政府职能部门组织的项目论证、审查、评审，或聘请中介机构的相关服务费纳入财政预算安排；项目行政主管部门和项目单位聘请中介机构，评审费纳入项目建设成本。

## 第五章 监督管理

**第五十三条** 政府投资年度计划的执行应当依法接受本级人民代表大会及其常务委员会的监督。

**第五十四条** 按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，

投资主管部门及其他依法对政府投资项目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。监督检查的主要内容包括：

（一）是否通过在线平台如实、及时报送项目开工建设、建设进度、竣工等建设实施基本信息；

（二）需要变更建设地点或者对已批准建设规模、建设内容等作较大变更的，是否按规定办理变更手续；

（三）是否按照批准的建设地点、建设规模、建设内容、建设工期等进行建设；

（四）项目建设资金是否按照规定用途使用；

（五）其他需要监督检查的事项。

**第五十五条** 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；并按月向投资主管部门报送包括项目审批、设计变更、投资计划执行、项目竣工验收等情况的《政府投资项目月报表》。

**第五十六条** 项目单位违反法律法规和本办法规定，有下列情形之一的，由有关行政主管部门做出限期整改、通报批评、停止安排年度投资计划、停止审批其他项目、停止拨款等处理，情节严重的由上级行政部门追究行政责任：

（一）以拆分工程、提供虚假材料等不正当手段取得项目批复文件的；

（二）应当审批而未经批准擅自开工建设的；

(三) 未经批准擅自调整改变建设地点、建设内容、规模和标准的;

(四) 非因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因, 导致超过经批准的投资概算 10% (含 10%) 的;

(五) 项目完工后, 无正当理由超过规定期限, 未报送工程结算、财务决算资料的;

(六) 未按时竣工验收或者竣工验收不合格即交付使用的;

(七) 其他违反本办法规定的行为。

**第五十七条** 投资主管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, 通过在线平台实现信息共享, 并依照各自职能对政府投资项目实施监督管理。

**第五十八条** 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, 将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。

**第五十九条** 政府投资年度计划、政府投资项目审批和实施以及监督检查的信息应当依法公开。

**第六十条** 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、规章和国家、省市有关规定执行。

**第六十一条** 投资主管部门和其他有关部门应当依法接受单位、个人对政府投资项目在审批、建设过程中违法违规行为的

投诉和举报，并按照有关规定进行查处。

**第六十二条** 参与政府投资项目建设的中介机构有下列情形之一的，由有关行政主管部门依法依规作出通报批评、暂停承担政府投资项目相关工作等处理，记录不良行为，并进行信用扣分：

（一）工程咨询、勘测、造价、审计等机构在提供中介服务活动中弄虚作假或提供的结论严重失实的；

（二）设计单位不按批准的可行性研究报告和投资概算进行初步设计及施工图设计，情节严重的；

（三）施工单位不按经审查合格的施工图和有关建设规定组织施工情节严重的；

（四）施工单位转包或违法分包建设工程的；

（五）监理单位不按国家有关规定履行职责情节严重的；

（六）招标代理机构违背国家有关招标代理规定的；

（七）集中建设单位违背有关管理规定的；

（八）其他违反本办法规定的行为。

社会中介机构及其工作人员的不良记录应归集到市公共信用信息平台，项目单位委托相关业务前应当查询不良行为记录名单；被列入不良行为记录名单的单位，项目单位五年内不得委托其承担政府投资项目的相关工作。

**第六十三条** 投资主管部门、其他有关部门以及项目单位、集中建设实施单位违反本办法有关规定，按相关法律法规和国家

规定追究相关单位及责任人员责任。

## 第六章 附则

**第六十四条** 国有企业、政府融资平台等实施的政府投资项目，适用本办法。

**第六十五条** 丹阳市、句容市、扬中市的政府投资管理参照本办法执行。

**第六十六条** 本办法自印发之日起施行，《镇江市市级政府投资项目管理办法（暂行）》（镇政办发〔2017〕162号）同时废止。

---

抄送： 市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，  
市法院，市检察院，军分区。

---

镇江市人民政府办公室

2020年12月31日印发

---