西安市人民政府文件

市政发〔2021〕8号

西安市人民政府关于印发《西安市政府投资管理实施细则》的通知

各区、县人民政府，市人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《西安市政府投资管理实施细则》印发给你们，请认真抓好贯彻落实。

西安市人民政府

2021年7月14日

西安市政府投资管理实施细则

第一章　总　　则

第一条　为规范我市政府投资行为，提高政府投资效益，激发带动社会投资活力，健全科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的政府投资管理体制，根据《政府投资条例》《陕西省政府投资管理办法》等有关法律法规，结合我市实际，制定本细则。

第二条　本细则所称政府投资，是指在西安市域内使用一般公共预算、政府性基金预算等预算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。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），按照本细则规定履行决策审批手续。

直接投资是指县级以上人民政府、开发区管委会安排政府投

资资金投入非经营性项目，并由县级以上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。

资本金注入是指县级以上人民政府、开发区管委会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国有产权的方式。

投资补助是指县级以上人民政府、开发区管委会安排政府投资资金，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。

贷款贴息是指县级以上人民政府、开发区管委会安排政府投资资金，对使用贷款的投资项目贷款利息予以补贴的方式。

第五条 县级以上人民政府、开发区管委会发展改革部门为政府投资综合管理部门（以下简称政府投资主管部门），依法履行政府投资综合管理职责。其他有关部门按照本细则和本级人民政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

第二章 政府投资决策

第六条 县级以上人民政府、开发区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，规范使用各类政府投资资金。

政府投资应当坚持量力而行，充分考虑地方财政承受能力和

政府投资能力，严格落实项目建设条件，区分轻重缓急、科学有序推进，严禁建设政绩工程、形象工程，坚决防范化解地方政府隐性债务风险。

第七条 各级政府投资项目主管部门应当依据前款规定，依托西安市“多规合一”项目策划平台，将意向项目信息提交相关职能部门会商、集成建设条件。各职能部门于15个工作日内反馈意见，完成项目生成。策划生成的项目纳入平台前期计划库。

第八条 负责安排政府投资资金的各有关部门，于每年第一季度，依托纳入前期计划库的项目编制拟建项目前期计划，报本级政府研究同意后下发执行。列入前期计划的项目，由负责安排政府投资资金的各有关部门按需向项目单位预支一定数额的项目前期经费，启动项目前期工作。项目前期经费来源应与项目总投资资金来源保持一致，项目实施后计入项目总投资一并核算。

项目前期计划应当明确项目单位、项目名称、主要建设内容及规模、预估项目总投资、预支前期经费额度、资金来源等事项。

第九条 项目单位应当依据项目前期计划或政府同意启动项目前期工作的有关依据，编制政府投资项目建议书、可行性研究报告、初步设计，由项目主管部门审核后，按照规定的政府投资管理权限和程序，报投资主管部门或其他有关部门审批。

项目建议书、可行性研究报告一般应由具备相应专业和服务范围的工程咨询机构编制，初步设计应当由具备相应资质的工程设计单位编制。项目建议书、可行性研究报告、初步设计的编制

格式、内容和深度要达到相关规定要求。

第十条 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，项目审批部门应当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。工程建设项目审批平台要与在线平台互联互通，不得要求项目单位重复申报项目审批事项。

第十一条 项目建议书要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、资金筹措及社会效益和经济效益等进行初步分析。申报时应提供以下材料：

（一）申请文件；

（二）项目建议书文本；

（三）其他相关材料。

第十二条 项目单位应依据项目建议书批复文件，组织编制可行性研究报告，对项目在技术和经济上的可行性、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，以及法律法规要求在可行性研究阶段进行评价评估的其他事项，进行全面分析论证。申报时应提供以下材料：

（一）申请文件；

（二）可行性研究报告文本；

（三）资源规划部门出具的用地预审及选址意见书（按有关规定无需出具用地预审及选址意见书的，资源规划部门应予以函告说明）；

（四）经批准已明确资金来源的项目前期计划或资金来源证明;

（五）项目社会稳定风险评估报告及审核意见（涉及新征土地及周围群众利益调整的重大项目）;

（六）根据有关规定应当提交的其他文件。

可行性研究报告应当包含项目勘察、设计、施工、监理以及重要设备、材料等采购的招标实施方案。招标实施方案应对招标范围（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）予以明确。

可行性研究报告批复文件应包含招标实施方案核准意见。

第十三条 项目建议书、可行性研究报告的审批权限划分如下:

（一）以各区县政府、开发区管委会投资为主的政府投资项目，由各区县、开发区投资主管部门或其他有关部门审批;

（二）以市政府投资为主的政府投资项目，由市政府投资主管部门审批;

（三）跨地区的政府投资项目报请共同上级审批;

（四）国家和我省有明确规定的，从其规定。

第十四条 项目单位应当按照国家有关规定和可行性研究报告批复组织编制初步设计，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，并编制投资概算。投资概算应包括国家

规定的项目建设所需的全部费用。初步设计及投资概算编制完成后，报可研审批部门审批（水利基建项目按国家有关规定报水行政主管部门审批）。申报时应提供以下材料:

（一）申请文件;

（二）初步设计及概算文本。

第十五条 经批准的可行性研究报告提出的投资估算是编制投资概算的依据。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10%的，项目单位应当向原可研审批部门报告，原审批部门可以要求重新报批可行性研究报告。

第十六条 项目审批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，将咨询评估意见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。

项目审批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。

第十七条 对下列政府投资项目，可以按照有关规定简化需要报批的文件和审批程序:

（一）经批准的规划、计划中已经明确的项目，或不涉及新增建设用地的扩建、改建项目，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）经政府认定的为应对自然灾害、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，总投资在1000万元以下的项目，或者建设内容单一、技术方案简单的项目，可以将可行性研究报告和初步设计合并为初步设计(代可行性研究报告）审批。合并审批的初步设计（代可行性研究报告）应同时满足可行性研究报告、初步设计相关编制要求。

国家或我省关于简化审批程序和报批文件有专门规定的，从其规定。

第十八条 对于市政道路、城市桥梁等市政基础设施项目，设计方案经市住建部门组织审核(其中重大项目设计方案由市住建部门报市政府审定）后，由项目单位报政府投资主管部门或其他有关部门审批。项目申报时应附设计方案审核意见。

第十九条 对拟建总投资1亿元以上的市级重大投资项目，市政府投资主管部门要会同项目主管部门，对项目建设方案和资金筹措方案进行充分论证，报市政府研究同意后，出具可行性研究报告批复。设计方案已经市政府研究同意的项目，可不再报市政府研究。

第二十条 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

第二十一条 县级以上人民政府、开发区管委会应当组织编

制政府投资年度计划。

负责安排政府投资资金的各有关部门应对接财政预算情况，安排本行业、本领域政府投资，并编制部门年度投资计划，于每年第四季度向政府投资主管部门报送下年度部门投资计划。

第二十二条 政府投资主管部门汇总部门年度计划，会商财政部门与本级财政预算衔接，确定年度政府投资资金总规模，统筹使用本级财政可用于政府投资项目的各类资金，编制本级政府投资年度计划。

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、社会安全事件等应急建设项目除外）。

第二十三条 政府投资年度计划经本级人民政府批准后，各有关部门按照职责下达本行业、本领域的投资计划，并将投资计划文件抄送投资主管部门。

各级财政部门应当根据经批准的政府投资年度计划和预算，及时、足额拨付资金。

第二十四条 政府投资年度计划应明确项目名称、项目单位、主管部门、建设规模和内容、建设期限、项目总投资、年度投资、资金来源和投资方式等内容。

第二十五条 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，已经按照国家和我省有关规定办理手续;

（三）县级以上人民政府有关部门、开发区管委会规定的其他条件。

第二十六条 以直接投资、资本金注入方式安排的项目，需在下达投资计划的当年开工建设；以投资补助方式安排的项目，需已开工建设；以贷款贴息方式安排的项目，贴息范围、贴息标准等需经本级人民政府或管委会同意。

第二十七条 政府投资年度计划一经批准，必须严格执行，任何单位和个人不得擅自变更。确需调整的，由负责安排政府投资资金的各有关部门会同政府投资主管部门、财政部门制定调整方案报本级人民政府批准，经批准的调整计划下达时应抄送政府投资主管部门。

第二十八条 项目审批部门应当将本年度审批的政府投资建设项目的批复文件和投资计划及时抄送本级审计机关。

项目主管部门应当在每年10月底前，向本级审计机关提交本年度已经开工的政府投资项目目录和相关资料，以及下一年度具备竣工决算审计条件的政府投资项目目录和相关资料。

审计机关根据项目审批部门、主管部门抄送和提交的资料，按照本级人民政府和上级审计机关的要求，确定政府投资建设项目审计工作重点，编制年度审计计划。

第四章　政府投资项目实施

第二十九条　政府投资项目开工建设，应当符合有关法律、法规规定的建设条件；不符合规定建设条件的，不得开工建设。

第三十条　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。

第三十一条　政府投资项目应当按照项目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、提高建设标准或改变设计方案。确需变更建设地点，或者对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定程序报原审批部门审批。

第三十二条　严格政府投资项目概算管理，概算审批部门履行概算管理的监管职责，项目单位对概算管理负直接责任。

第三十三条　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。

因国家政策调整、价格上涨、自然灾害、地质条件发生重大变化等不可抗力因素影响，确需增加投资概算的项目，由项目单位落实资金来源，委托具备相应资质的工程设计或造价咨询单位编制概算调整方案，附调整概算相关支撑材料，报原概算审批部门核定。

第三十四条　原概算核定部门一般应对概算调整方案进行

咨询评估，对超概的合理部分和违规部分进行界定。对于违规超概的情形，应当由项目主管部门，明确责任主体、提出对相关责任单位和责任人的处理意见，并由项目单位落实该部分资金来源，报本级人民政府研究同意后，再按程序进行概算调整。概算核定部门可以采取适当方式对违规超概单位予以通报。

概算调增幅度超过原核定概算10%的项目，可以商本级审计机关进行审计后，根据审计结果进行处理。

涉及预算调整或者调剂的，应依照有关预算的法律、法规和规定办理，需要报本级人民政府的，由项目单位结合概算调整一并报送。

第三十五条 政府投资项目单位应按照有关规定和工程施工协议，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 政府投资项目建设内容、规模没有实质性变化，累计增加投资不突破原概算的工程变更或签证，项目单位可自行核定。

第三十七条 政府投资项目应当按照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，应当按照国家和我省、我市有关规定，在完成初步验收（或交工验收）后进行竣工验收。

第三十九条 竣工验收按照“谁审批、谁验收”的原则，由可行性研究报告审批部门组织实施，也可由其委托的项目主管部门组织实施。国家和我省对验收主体有明确规定的，从其规定。

第四十条 项目竣工验收合格后，项目单位应当按照有关规定，及时办理竣工财务决算和固定资产移交手续。未办理竣工验收或竣工验收不合格的项目不得交付使用，不得办理固定资产移交手续。确需试运营的项目按照国家和我省有关规定进行试运营。

政府投资项目结余的财政资金，应当按照资金管理有关规定缴回同级财政。

第四十一条 政府投资主管部门或其他有关部门，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，对项目审批和实施情况进行全面评价，并提出明确意见。

第五章 监督管理

第四十二条 政府投资主管部门负责监督检查本级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。

第四十三条 政府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。

第四十四条 政府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共享机制，将项目审批信息通过在线平台进行共享。

第四十五条 项目审批、招标投标、公共资源交易、监督检

查、后评价、行政处理、行政处罚、信息公开等涉及使用项目名称时，应当同时标注项目代码。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。

第四十六条 负责安排政府投资资金的各有关部门、项目主管部门负责执行经本部门上报批复的项目预算，监督资金使用，开展绩效评价。

第四十七条 财政部门负责组织政府投资项目预算执行、绩效管理，对资金使用情况和财务管理工作进行监督，确保财政资金管理规范、使用合理。

第四十八条 审计部门依法对政府投资项目预算执行情况、工程结算、竣工财务决算等进行审计监督。

第四十九条 项目单位应当严格落实主体责任，加强项目全过程管理，控制工程投资，配合审计、督查、评估督导等工作。每月通过在线平台如实报送政府投资项目建设进度等信息，及时报告项目实施中出现的重大问题。按照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。

项目单位涉及国有企业的，需将项目相关情况及时向企业出资人报备。

第五十条 项目单位有违规变更工程内容和规模、投资计划下达后不按期开工建设、不按项目进度和合同约定支付工程进度款等情形的，由相关部门视情节轻重，对其作出限期整改、通报

批评、停止安排资金、收回资金、暂停或停止建设活动、停止审批其他项目等决定。违反相关法律法规的，依法追究法律责任。

第五十一条 政府投资项目审批部门和负有监督管理职责的其他部门违反本细则规定的，按照《政府投资条例》《陕西省政府投资管理办法》和相关法律法规，追究相关单位及责任人员责任。

第六章 附 则

第五十二条 使用政府资金的征收补偿项目，由住建部门牵头制定年度征收计划，并将计划主要内容纳入全市国民经济发展年度计划，依程序批准后即可启动征收程序，不纳入本细则管理。

第五十三条 本细则中限定仅适用于市级的条款，各区县、开发区可参照执行。

第五十四条 本细则自发布之日起施行。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，西安警备区。
市法院，市检察院，各人民团体。

西安市人民政府办公厅　　2021年7月15日印发