

# 长沙市人民政府文件

长政发〔2020〕5号

## 长沙市人民政府 关于印发长沙市政府投资建设项目 管理办法的通知

各区县（市）人民政府，市直机关各单位：

现将《长沙市政府投资建设项目管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。



（此件主动公开）

# 长沙市政府投资建设项目管理办法

## 第一章 总 则

第一条 为进一步健全科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明、严格监管的政府投资管理体制，提高政府投资效益和管理水平，根据《政府投资条例》（国务院令第712号）和《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18号）及有关法律、法规，结合长沙实际，制定本办法。

第二条 政府投资资金主要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项目，以非经营性项目为主。

建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化投资方向和结构。依照国家相关政策规定，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向前款规定的领域。

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投入，也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

第三条 本办法所称政府投资建设项目，是指使用下列资金投资建设的固定资产投资项项目，包括新建、扩建、改建、技术改造等类型的项目。

- (一) 本级财政预算资金。
- (二) 地方政府债券资金。
- (三) 国际金融组织和国外政府贷款等政府主权外债资金。
- (四) 其他纳入财政管理的资金。

第四条 凡使用本办法第三条（一）、（二）、（三）项所列资金的建设项目，采取直接投资方式、资本金注入方式的实行审批制，其建设管理适用于本办法；采取投资补助、贷款贴息等方式的应当按照国家有关规定办理手续。使用本办法第三条（四）项所列资金的建设项目，参照上述原则执行。

市属国有企业使用本办法第三条所列资金以外的自筹资金的建设项目，按项目性质采取核准制（属于核准目录范围内）或备案制。

第五条 国家和省对使用国际金融组织和国外政府贷款等政府主权外债资金，及中央和省财政专项补助资金的建设项目另有规定的，从其规定。

第六条 政府投资应与经济社会发展水平和财政收支状况相适应。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。

第七条 建立政府牵头、部门联动、分工协作、信息共享的运行机制，统筹推进政府投资建设项目建设。

（一）发展改革部门是政府投资主管部门，履行政府投资综合管理和统筹协调职能。负责建设项目前期工作统筹、建立和管理政府投资建设项目库、编制和下达政府投资年度计划，按权限负

责政府投资建设项目的审批，会同财政和行业主管部门下达政府补助和贴息建设项目资金计划。负责重大建设项目调度考核、招标投标监督指导、代建管理、评估督导等工作。

（二）财政部门是政府投资资金管理部门，负责政府投资年度预算编制、资金拨付审核、政府采购监管、财务活动监督、资产划拨批复，以及政府投资建设项目的施工图预算（招标控制价）评审、重大和较大工程变更预算评审、结算评审、竣工财务决算审核批复。

（三）审计部门负责对政府投资建设项目进行全程审计监督。

（四）司法行政部门负责政府投资建设项目合同的统一监督管理。

（五）自然资源规划、住房城乡建设、生态环境、交通运输、水利、数据资源等相关部门，按各自职责对政府投资建设项目进行监督管理和行业统筹调度。

第八条 政府投资建设项目应当遵循以下规定：

（一）坚持创新、协调、绿色、开放、共享投资理念，符合国家产业政策、国民经济和社会发展规划、国土空间规划、各专项规划，以及资源节约、生态环境保护等规定。

（二）政府投资年度计划的安排应遵循“量入为出、综合平衡”的原则。

（三）投资决策和建设项目实施强化全寿命周期成本控制。

（四）审批报建、建设实施、竣工验收等各个环节严格执行基

本建设程序，禁止边勘察、边设计、边施工。

（五）建立健全建设项目责任制。严格执行建设项目法人制、代建制、招标投标制、合同管理制、工程监理制、安全生产责任制、工程质量终身负责制和重大建设项目跟踪审计制。

（六）政府投资建设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。

## 第二章 前期工作

第九条 强化政府投资建设项目的前期研究和项目储备，完善提前谋划、分级统筹、分类指导、归口管理的工作机制。建立政府投资建设项目前期工作联席会议制度，投资主管部门负责建设项目前期工作的统筹协调；自然资源规划部门负责建设项目的规划布局研究和项目策划生成工作；住房城乡建设、交通运输、水利、数据资源等行业主管部门负责相应行业建设项目策划和方案研究等前期工作。对于暂未明确建设单位的建设项目，可由各级行业主管部门报同级人民政府批准后先行开展方案研究等前期工作。

第十条 建立全市政府投资建设项目库。湘江新区管委会、国家级园区管委会、区县（市）人民政府、行业主管部门依据经济社会发展规划编制专项建设规划和建立政府投资建设项目分库，在此基础上由投资主管部门商财政等部门建立全市政府投资建设项目库（含待安排的预备项目和前期研究项目），作为政府投资建

设项目决策和编制政府投资年度计划的重要依据。

第十一条 未进入全市政府投资建设项目库的，原则上不纳入政府投资年度计划，不安排资金和用地指标。

第十二条 项目建设单位应当加强政府投资建设项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对资金申请报告、项目建议书、可行性研究报告、初步设计、施工图设计以及依法附具的其他文件的真实性负责。

### 第三章 政府投资年度计划

第十三条 编制政府投资年度计划，合理安排政府投资。湘江新区管委会、国家级园区管委会、区县（市）人民政府、行业主管部门等向市级投资主管部门提交相应建设项目计划，投资主管部门根据经济社会发展规划、可用建设资金规模、入库项目的轻重缓急等，商财政、自然资源规划等部门统筹提出政府投资年度计划建议方案，报市人民政府常务会议审定后以市人民政府文件下达，纳入国民经济和社会发展年度计划草案，并向社会公示。

第十四条 列入全市政府投资年度计划的建设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设计概算已经核定。旧城改造（含棚户区改造）、城中村改造等拆迁类土地整理项目，已由行业主管部门纳入专项计划或者征收补偿方案已经有关部门批准。

(二) 采取投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国家有关规定办理手续。

(三) 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接，列入当年计划的建设项目须明确资金来源。

(四) 市人民政府提出的其他条件。

已列入政府投资建设项目库但因达不到上述规定条件而未列入计划的项目，预计当年能达到条件且实现开工的，编入政府年度投资计划储备目录作为附件列入，待条件成熟后动态调整进入政府年度投资计划。

第十五条 政府投资年度计划的安排，应优先重点工程和保障社会民生建设项目、优先补短板建设项目、优先续建项目、优先中央和省投资建设项目的配套。政府投资年度计划应当包括下列内容：

(一) 年度政府投资总规模（续建项目需说明累计完成投资）。

(二) 单个建设项目年度投资计划，应包括项目名称、项目建设单位、建设规模和内容、建设期限、项目总投资和年度投资规模、资金来源、续建项目竣工和新建项目开工时间等内容。

(三) 其他应当说明的情况。

第十六条 政府投资年度计划确定后必须严格执行，原则上不予调整或新增。确有特殊情况的按以下要求办理：

(一) 政府投资年度计划内建设项目确需调整的，行业主管部门根据项目建设单位的申请提出调整意见报分管副市长同意后，

由投资主管部门汇总统筹提出调整方案，报常务副市长批准后实施。

（二）政府投资年度计划外且未进入储备目录的建设项目，原则上不予批准。存在特殊情况需要新增的建设项目须报市人民政府批准后再依规办理相关手续。其中，项目资金来源可在分管副市长分管领域建设经费中统筹解决的，报分管副市长批准（楼堂馆所及业务技术用房项目除外）；其余则须报常务副市长批准；资金额度较大或情况较为复杂的项目还须报市长批准。

#### 第四章 审批管理

第十七条 除涉及国家秘密的建设项目外，投资主管部门和其他有关部门应当通过长沙市工程建设项目审批管理系统（即“多规合一”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建设项目审批手续。严格执行项目代码制度，依法实现“一项一码”。加强项目代码应用，贯彻落实国家有关完善固定资产投资项目代码制度加强项目代码管理和应用工作的相关要求，充分发挥项目代码作用。

投资主管部门和其他有关部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规划、产业政策等，公开政府投资建设项目审批的办理流程、办理时限等，并为项目建设单位提供相关咨询服务。

第十八条 政府投资建设项目的审批流程分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段。

(一) 立项用地规划许可阶段主要包括项目建议书审批、用地预审与选址意见书核发、项目可行性研究报告审批、建设用地规划许可证核发等。

(二) 工程建设许可阶段主要包括初步设计审批(含概算审查)、建设工程规划许可证核发等。

(三) 施工许可阶段主要包括施工图设计文件审查确认、施工许可证核发等。

(四) 竣工验收阶段主要包括自然资源规划、住房城乡建设(含消防)、人防、水利、市政公用、档案等并联验收及竣工验收备案等。

其他行政许可、强制性评估、中介服务、市政公用服务以及备案等事项纳入相关阶段办理或与相关阶段并行推进。依法依规需要委托第三方机构参与的事项,原则上须进入政府投资项目网上审批中介超市选择承接主体。

按照工程建设项目审批规范流程,每个审批阶段实行“一家牵头、并联审批、限时办结”,由牵头部门组织协调相关部门严格按照限定时间完成审批。

政府投资信息化项目由相关行业主管部门结合实际,制定相应的审批程序。

第十九条 政府投资建设项目由项目建设单位向投资主管部门申报项目建议书批复,作为办理项目后续手续的依据。

列入政府投资年度计划储备目录的建设项目,可以不审批项

目建议书，直接进入可行性研究报告审批程序。可研审批之前的用地预审与规划选址意见等手续办理以纳入储备目录为依据。符合公开招标条件的项目，项目单位以计划或储备目录为依据，开展代建、勘察、设计公开招标投标相关工作，不再单独办理招标方式、招标组织形式和招标范围核准，但应在报送的可行性研究报告等材料中予以说明。

第二十条 项目建设单位应依据项目建议书批复文件，或直接（适用于已列入政府投资年度计划储备目录的项目）组织开展项目可行性研究，按国家相关规定申请办理用地预审与规划选址等审批手续，并依规进行环保、水保、防洪、通航、消防、地震、人防、节能、气象等专项审查或评估。

第二十一条 项目建设单位可依规选择相应的中介机构编制项目可行性研究报告报投资主管部门审批。

（一）可行性研究报告的编制格式、内容和深度除应当达到国家规定要求外，还应包括社会稳定风险分析、节能评价、招标事项、安全生产等内容，并对项目资金等主要建设条件的落实情况说明。投资主管部门组织相关职能部门、专家及中介机构对可行性研究报告进行评审评估。

（二）可行性研究阶段的方案评审，应进行科学论证和多方案综合比选。

（三）对经济、社会和环境有重大影响的政府投资建设项目，在可行性研究报告批复之前，其设计方案须由相关主管部门会同

投资主管部门及相关单位初审后上报市人民政府审定。

(四) 需要报上级投资主管部门审批的建设项目，由投资主管部门组织初审后提出意见上报。

第二十二条 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（其中征地拆迁补偿费、管线迁改费分别单列）、预备费等费用以及建设期利息。征地拆迁补偿费（含办理用地红线向有关部门缴纳的相关税费）由属地区县（市）人民政府征地拆迁管理部门出具经审查后的征地拆迁估算明细表并纳入可行性研究报告总投资估算。用地税费最终以实际缴纳的为准，其余征地拆迁补偿费用以征地拆迁管理部门审定的为准。

管线迁改应由项目建设单位组织编制初步迁改方案（应包括管线种类、相应工程量和造价指标），并据此编制估算明细表纳入可行性研究报告的总投资估算。

第二十三条 项目建设单位依法选择勘察、设计单位，依据项目可行性研究报告批复文件、方案设计等文件资料进行初步设计。初步设计编制完成后，由项目建设单位按规定程序报送相应行业主管部门审批。未完成可行性研究报告批复的项目不得批复初步设计及核发建设工程规划许可证。

第二十四条 项目建设单位在进行初步设计时同步编制设计概算并向概算审查部门报批。设计概算主要包括工程建设费、工程建设其他费（其中征地拆迁补偿费、管线迁改费分别单列）、预备费等费用以及建设期利息。项目建设单位组织管线权属单位编

制管线迁改初步设计，并据此编制概算明细表纳入项目初步设计概算。

设计概算由投资主管部门或相关行业主管部门在初步设计阶段依规评审后核定。

第二十五条 项目建设单位按照批准的初步设计及概算进行施工图设计。按相关规定需进行施工图审查的，施工图设计应经符合资质要求的审图机构进行审查后，报行业主管部门确认（备案）。项目建设单位按规定组织编制项目施工图预算（招标控制价）并报财政部门评审。轨道交通等特殊项目可按“一事一议”的原则报市人民政府批准后执行。招标控制价及其成果文件须报行业主管部门审查（备案）的，从其规定。

第二十六条 简化小额政府投资建设项目审批流程。

（一）本办法所称小额政府投资建设项目是总投资1000万元及以下且不新征建设用地的政府投资建设项目。

（二）立项用地规划许可阶段：总投资100万元及以下的小额政府投资建设项目，已明确资金来源且原则上在部门经费预算总额范围内统筹解决的，此阶段无需办理投资审批手续；总投资100万元至200万元（不含）的小额政府投资建设项目只审批资金申请报告（可由项目建设单位自行编制）；总投资200万元至1000万元（含）的建设项目，只审批可行性研究报告，同时可参照项目建议书的要求简化可研报告内容，重点阐述项目建设的必要性、建设依据、建设内容及规模、建设方案、招标事项、投资估算、资金

来源等。

(三) 小额政府投资建设项目可以不报批初步设计及概算，按相关规定完成施工图设计审查。

第二十七条 简化建设内容单一、技术方案简单建设项目及拆迁类土地整理项目的审批流程。

(一) 技术较简单的二级及以下公路建设及养护项目，在工程建设许可阶段可采用一阶段施工图设计，由行业主管部门直接审批施工图及预算。

(二) 规划 24 米及以下路幅宽度的新建城市支路（技术较简单且无复杂路基处理、无高边坡，同时不含城市桥梁或隧道）在完成可研审批后，经初步设计深化并完成概算审批，即可进入施工图设计阶段。

(三) 旧城改造（含棚户区改造）、城中村改造等拆迁类土地整理项目，可只审批项目建议书。

第二十八条 规范应急抢险救灾工程审批管理。

(一) 明确应急抢险救灾工程范围。本办法所称应急抢险救灾工程是指本市行政区域内因突发事件，必须迅速采取紧急措施的工程。主要包括：因自然灾害和其他不可抗力因素引起的地质灾害、环境保护及防洪、排水、防火等的抢险排险、修复加固工程；房屋建筑和市政、环境卫生、交通运输、供电等公共设施的抢险修复工程；因事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件发生后需及时采取应急措施的应急抢险救灾工程。

(二) 应急抢险救灾工程的认定及其建设主体、建设范围、建设内容、资金来源由市人民政府研究确定。

(三) 各相关职能部门应在职权范围内对规划、设计、用地、施工许可等相关行政审批(许可)程序予以简化,加快办理。对经济、社会和环境有重大影响的应急抢险救灾工程项目,由项目建设单位将设计方案、投资规模报市人民政府批准。

(四) 如不采取紧急措施将发生严重危害或者危害结果进一步扩大,需要立即开工的应急抢险救灾工程,可立即处险并将设计方案和投资规模同时报告分管副市长,事后按要求完善相关行政审批手续并提供影像等佐证资料。其中属于临时使用土地的,灾后应当恢复原状并交还原土地使用者,不再办理用地审批手续;属于永久性建筑使用土地的,建设单位应当在灾情结束后6个月内完成用地审批手续补办工作。

(五) 项目建设单位可在相应行业主管部门监督下采取直接委托或邀请招标等方式选取具备相应资质的勘察、设计、监理、施工单位,签订框架合同后组织实施;确因情况紧急未签订框架合同的,应当自工程实施之日起15日内补签合同,明确施工单位、工程量、工程费用、验收标准及质量保证责任等内容。

(六) 应急抢险救灾费用支付。

1. 使用财政性资金的应急抢险救灾工程建设费用实行国库集中支付,对需支付预付款的,经常务副市长批准后,由财政部门开辟绿色通道,按照合同额支付30%预付款。

2.工程完工后，建设单位按程序将勘察、设计、监理、抢险措施及过渡费用、工程费报财政部门评审并出具结算评审报告后支付余额。

3.应急抢险救灾建设项目除险后，按照市人民政府认定的责任划分，由责任方按比例承担相应费用。超出已认定应急抢险救灾范围自行建设其他内容的，超出部分的费用由项目建设单位自行承担。

## 第五章 投资控制

第二十九条 政府投资建设项目须按照“估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算”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，提高政府投资建设项目的投资效益。

第三十条 经投资主管部门或者其他有关部门核定的概算是控制政府投资项目总投资的依据。各部门应加强政府投资项目概算的监督管理，确保项目总投资控制在批复的概算以内。

（一）政府投资的市政、交通运输、水利、信息化建设项目的初步设计概算由相应行业主管部门审批，其他政府投资建设项目的初步设计概算由投资主管部门审批。

（二）项目主管部门和概算审批部门对建设项目概算管理负监督责任，按照批复的概算严格控制，在施工图设计、招标、项目施工、重要设备及原材料采购等重要环节开展概算控制检查，制

止和纠正违规超概算行为。

(三) 项目建设单位对概算控制负直接和主体责任，按照批复概算严格执行，并接受有关部门的监督检查。

(四) 设计、监理、评估、勘察、施工等参建单位依据法律、法规和合同约定，履行相应的概算控制责任。

(五) 未批复初步设计概算的小额政府投资建设项目，以资金申请报告或可行性研究报告批复的投资估算作为施工图预算（招标控制价）等后续投资控制的依据。

第三十一条 项目建设单位应遵循“估算控制概算”的原则进行初步设计。

(一) 项目初步设计概算超过可行性研究报告批复估算10%以内的（不含征地拆迁补偿费和管线迁改费），由概算审批部门批复，同时项目建设单位将概算批复抄报投资主管部门和财政部门。超出10%以内的资金按照可行性研究报告批复明确的来源渠道（或比例）解决。

(二) 项目初步设计概算超过可行性研究报告批复估算10%的（不含征地拆迁补偿费和管线迁改费），或建设性质、建设地点、建设规模、技术方案等发生重大变化的，应当及时向投资主管部门报告，投资主管部门可以要求项目建设单位重新报批可行性研究报告；或要求项目建设单位严格按照可行性研究报告批复修改初步设计及概算，重新报批；或责成项目建设单位或项目实施机构调减建设规模或内容、降低建设或装修标准，重新开展初步设

计、重新编制项目设计概算。概算审批部门须根据投资主管部门的审核意见，对项目初步设计重新审查并出具批复意见，确保设计概算不超过批复可行性研究报告投资估算的10%。

第三十二条 建设项目施工图预算（招标控制价）不得超过批复的设计概算中工程建设总费用及相应的基本预备费之和。

第三十三条 严格控制工程变更。

（一）政府投资建设项目应当严格按照批准的设计文件和概算进行施工建设，任何部门和单位不得无故擅自变更，确有必要调整和变更的，应遵循“先批准，后变更；先设计，后施工”的程序，实行分类管理、分级审批，按行业主管部门工程变更管理相关细则要求办理。

（二）因变更需要增加合同规定以外的内容，应按国家现行招标投标法律、法规执行。

（三）加强工程变更的投资控制。未经批准而自行实施工程变更的，由项目建设单位或项目实施单位承担全部责任，并不予支付变更增加的费用。对于“正负零”或地面以上等建设条件简单、明晰的分部工程，不得以工程变更名义增加投资规模；对于经批准的负向工程变更，应核减投资规模。

（四）工程实施过程中因突发事件、紧急事务，为避免发生严重危害或者危害结果进一步扩大，必须迅速采取措施或者变更方案的工程，应立即报工程变更审批部门确认并先行处险。建设单位在下达变更指令后5个工作日内按程序补办变更审批手续，并提

供影像等佐证资料。

(五) 轨道交通建设项目按市轨道交通项目工程变更管理办法执行。

#### 第三十四条 规范概算调整。

(一) 初步设计概算获批复后，应当严格执行，原则上不得突破和调整。

(二) 政府投资建设项目建设过程中由于建设期价格大幅上涨、政策调整、地质条件发生重大变化和自然灾害等不可抗力原因导致原批复概算不能满足工程实际需要的，或者经批准的工程变更导致超原批复概算需调整投资规模的，项目建设单位应在建设项目竣工且已完善工程变更等手续的情况下，按照政府投资财政评审相关规定报财评部门出具预评审结论，并征求原概算审批部门意见后，向市人民政府提交调整申请（应含拟调整概算与原核定概算对比表，并说明调整原由及依据）。经市人民政府批示后，由投资主管部门对投资规模调整进行论证并提出意见报分管副市长和常务副市长批准。财评部门据此出具建设项目最终结算评审报告，原概算审批部门据此下达概算调整批复。

(三) 申请调整概算的政府投资建设项目，如未按法定程序批准，擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案等造成超概算的，项目建设单位必须明确违规超概算的责任主体，并提出筹措违规超概算投资的意见，以及对相关责任单位及责任人的处理意见。由投资主管部门会同相关部门对上述情

况进行核实并确认处理意见落实后，由原概算审批部门按规定程序办理。

（四）概算调整批复前对超概算部分资金不予追加安排。

第三十五条 结算与决算评审。

（一）建设项目竣工验收后，项目建设单位应当在规定时间内整理完善项目结算资料并送审，财政部门按规定及时完成审核并出具结算审核报告，并按规定办理结算及支付。对于轨道交通等有多个施工合同的建设项目，可按合同分批次办理结算。

（二）项目建设单位应当按要求及时完成竣工决算报告的编制，报财政部门办理竣工（财务）决算审核、批复，报送情况纳入项目建设单位年度绩效考核范畴。财政部门出具的竣工财务决算评审报告作为政府确定投资回报、财政资金拨付和固定资产移交的依据。

（三）竣工（财务）决算评审报告的投资总额不得超过批复的概算或经依规调整后的概算（征地拆迁补偿费、管线迁改费分别单列）。

## 第六章 项目建设管理

第三十六条 政府投资建设项目应当明确项目法人，不具备实行项目法人责任制条件的政府投资建设项目，由市人民政府研究确定项目建设单位。

第三十七条 政府投资建设项目鼓励集中建设管理方式。实

施相对集中专业化管理，采用包括组建集中建设机构或竞争选择企业实行代建的模式，严格控制工程项目投资，科学确定并严格执行合理的工程建设周期，保障工程质量安全，竣工验收后移交使用单位，提高政府投资建设项目的专业化管理水平。

第三十八条 鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营，经市人民政府批准采用PPP、BOT等模式建设的项目，应当依法通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商等竞争方式选择社会合作方，其审批及建设管理按有关规定执行。

对适合采用工程总承包模式的项目，审批、招标投标、建设管理按有关规定执行，切实发挥其优势。

第三十九条 政府投资建设项目的代建、勘察、设计、施工、监理和重要设备材料的采购等应按照招标投标法和政府采购法等相关法律、法规执行。

（一）依法必须招标的政府投资建设项目，招标采购活动原则上在长沙公共资源交易中心进行，确有特殊情况需要到其他公共资源交易平台进行交易的建设项目，经行政监督部门初审后，报市公共资源交易管理委员会批准同意后实施。因法定情形申请邀请招标或不招标的，须报政府招标投标工作委员会批准后予以核准。

（二）市本级政府投资建设单项合同估算价1亿元及以上的项目（含工程总承包项目），须进行招标方案审查。项目建设单位须将项目招标方案（含标段划分、评标委员会的组建、评标办法、

投标人基本资格条件、招标时间安排等) 经行业监管部门初审后, 报政府招标投标工作委员会审查同意。以上项目由投资主管部门会同相应行业监管部门对其招标投标的全过程进行监管。

第四十条 政府投资建设项目必须实行合同管理制。

(一) 政府投资建设项目的代建、勘察、设计、施工、监理和重要设备材料的采购等事项都要依法签订合同。

(二) 严禁任何单位擅自超概(预)算签订建设合同或未经有权部门批准变更签订合同。经批准变更签订合同时, 应当由原签订单位签订, 或者由原签订单位书面授权签订。

第四十一条 政府投资建设项目实行工程监理制。监理单位应当根据有关法律、法规、规章、工程建设标准、规范、工程设计文件和监理合同以及其他工程建设合同, 对工程建设进行监理。

第四十二条 政府投资建设项目实行工程质量终身负责制。政府投资建设项目的建设单位相关行政领导、项目法人代表和勘察设计、施工以及监理单位的相关责任人, 按各自的职责对工程质量终身负责。

第四十三条 政府投资建设项目应科学确定建设工期并按期完成建设任务, 并依法实行竣工验收和交接制度。

(一) 政府投资建设项目的的设计应达到正常维护管理标准, 维护管理部门应参与建设项目的技术审查。建设项目竣工后, 由住房城乡建设、交通运输、水利等相应行业主管部门牵头组织项目建设单位、自然资源规划、生态环境、城管执法、公安交警等相

关部门根据经审查确认后的施工图设计文件进行综合验收。总投资50万元以下的维修改造项目，原则上也可由建设单位自行按相关规定组织验收。

(二) 政府投资建设项目工程验收合格并达到维护管理移交条件后，由各类建设项目维护管理移交牵头单位组织相关行业主管部门及其维护管理单位进行建设项目移交。

(三) 确因特殊原因，不能及时办理接管手续的建设项目，按照市人民政府相关文件精神执行。

第四十四条 项目建设单位应自竣工财务决算批复后30个工作日内，依法办理公共资产登记，纳入公共资产监督管理。其中，项目建设单位与产权单位不一致的，项目建设单位要及时将符合建设基本程序的资料移交给产权单位办理相关手续。

第四十五条 验收合格后2个月内，项目建设单位须向资产接收部门移交项目资产和账务。需要办理产权登记的建设项目，产权单位应当事先办理产权登记。建设项目经财政部门对竣工财务决算进行审核批复后，资产接收部门应在批复后1个月以内调整资产价值。

第四十六条 政府投资建设项目应按有关规定严格执行统计、档案管理及信息报送制度。建设项目审批、施工、验收、决算等各环节的实施情况均录入项目库管理信息系统备查。

第四十七条 政府投资建设项目实行项目后评价制度。投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家有关规定选择有代表性

的已建成政府投资建设项目，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。

第四十八条 具备条件的政府投资建设项目经市人民政府批准后依法转让产权或股权，回收资金统筹用于政府投资建设项目。

## 第七章 事权划分

第四十九条 建立“分工合理、事财匹配、权责明晰、运行高效”的政府投资建设项目事权划分机制。

第五十条 投资主管部门在编制政府投资年度计划时，会同财政等有关部门按照建设项目类型进行事权划分，纳入政府投资年度计划，报市人民政府常务会议审定后作为执行依据。

第五十一条 事权划分应遵循以下基本原则：

（一）加强市级统筹、落实分级负责。按照“两级政府、两级建设”的原则，落实市级与芙蓉区、天心区、岳麓区、开福区、雨花区投资建设分工，市级加强全市区域内政府投资建设项目的铺排布局、调度协调及资金安排等统筹管理。望城区、长沙县、浏阳市、宁乡市的建设项目原则上自行负责。湘江新区、各国家级园区及其他享受土地出让收益市级财力返还的园区，其建设项目原则上自行负责。湘江新区与岳麓区之间的事权划分按现行体制执行。

（二）下移建设重心，强化属地负责。除跨区域和市级重大设

施及重大平台之外，对于服务本辖区内的基础设施和公共服务类建设项目，按照“谁受益、谁负责”的原则由属地区县（市）人民政府负责投资建设，市级根据建设项目类型及相关文件或会议纪要给予相应补助。

（三）厘清职责分工，强化主体责任。进一步明晰政府投资建设项目各建设主体的职责分工，增强建设管理责任主体意识，提升专业管理水平，提高政府投资建设项目管理科学性、投资控制的严肃性。

第五十二条 按建设项目类型划分事权：

（一）市政基础设施类建设项目

市级负责：统筹市政类建设项目的计划编制、统筹调度；承担市域内轨道交通建设项目的投资与建设（其中资本金由市与区县市两级分担）；芙蓉区、天心区、岳麓区、开福区、雨花区区域内的城市快速路和城市主干道（含相应的桥梁隧道）、单建式人防工程（平战结合工程）、公共交通工程（含快速公交系统、综合交通枢纽、公交站场及配套设施）、垃圾处理场、污水处理厂、自来水厂等建设项目的工程投资建设。

芙蓉区、天心区、岳麓区、开福区、雨花区人民政府负责：次干道（含相应的桥梁隧道。其中，跨区次干道由市级统筹，区级分段负责投资建设）、支路街巷（含相应的排水管网）、区级公园（含社区公园和小游园）及辖区内江河风光带建设、城乡绿道、单建式人行立体过街设施等建设项目的投资建设。

市级国有企业作为开发主体的重点片区：市级国有企业承担片区范围内土地开发的，承担与土地开发相应的片区内公益性市政基础设施新建项目的投资建设。区县（市）人民政府负责片区内建设项目的维护维修和提质改造，以及片区外围为本片区配套的基础设施建设。片区内需要由市级分担和共同建设的区县（市）建设项目，报市人民政府批准后实施。

依附市政道路的配套基础设施如排水和电力管道、综合管廊等建设，按照所依附市政道路的事权划分责任相应执行；片区水环境综合整治、水系综合整治类建设项目按照一事一议原则经市人民政府批准后执行。

## （二）公路航运类建设项目

国省干线公路（含新增、改扩建高速公路互通）、农村公路建设项目，主要是按照属地原则，由区县（市）人民政府负责建设，国家、省及市根据项目类型视情况给予定额补助；除中央、省、市有明确规定外，航道、港口码头等项目一般由项目建设单位自筹资金建设。

## （三）保障性安居工程类项目

除市人民政府已明确为市级统筹（市、区两级财政分担比例按照市人民政府相关文件精神执行）的项目以及直接由市属国有企业作为实施主体的项目外，保障性安居工程类项目原则上由属地区县（市）人民政府（含园区管委会）负责投资建设。

## （四）城市管理类建设项目

市级负责：统筹城市管理类项目的计划编制和设计方案，建设项目的调度考核；承担城市快速路大中修、市级管辖桥梁隧道的维护维修及提质改造。

芙蓉区、天心区、岳麓区、开福区、雨花区人民政府负责：主次干道、支路街巷等道路维修及综合提质改造（含沿街立面整治和慢行系统改造）、社区及老旧小区改造、站厕等环卫基础设施建设及改造、城区生活垃圾分类收集运输处理体系、绿化亮化提质改造等城市管理建设项目的投资建设，市级以专项切块资金形式给予相应补助。

#### （五）社会事业类建设项目

各类机关事业单位办公业务用房建设项目，科研、教育、文化、卫生健康、体育、园林、会展场馆、民政及社会福利等社会事业建设项目，按照行政隶属关系确定投资建设主体。其中，非经营性建设项目资金由同级财政承担，经营性建设项目资金由业主自筹，市级根据建设项目类型视情况给予相应补助。

消防站点建设项目由市级统筹规划，原则上由区县（市）人民政府根据属地原则负责投资建设。

#### （六）政法基础设施类建设项目

市级负责：公安、司法市级机关及直属机构的办公和业务技术用房的投资建设；

区级负责：公安、司法区级机关及基层机构的办公和业务技术用房的投资建设，市级根据建设项目类型视情况给予相应补助。

法院、检察院政法基础设施建设项目根据现行管理体制实行省级财物统管，投资建设审批管理按照省级有关文件执行。

#### （七）农林水利类建设项目

农业、林业和水利工程主要按照属地原则，由区县（市）人民政府负责投资建设，根据项目类型视情况给予补助。

#### （八）智慧城市类建设项目

信息化及“互联网+”项目，市级负责顶层设计，分线分级投资实施，市、区两级共联共享共同维护。

#### （九）专项行动及其他类建设项目

中央和省在长重点工程的配套建设项目，以及其他不便于归类且非长期的专项行动建设项目，按照“一事一议”的原则，由市人民政府专题会议研究明确。

### 第五十三条 明晰征地拆迁工作及支出责任。

（一）政府投资建设项目征地拆迁工作均由建设项目属地区县（市）人民政府负责，征地拆迁补偿费用原则上由项目建设单位纳入项目总投资。

（二）由市级投资建设的城市快速路和主干道建设项目，除办理用地手续时向有关部门缴纳的相关税费由市级承担外，其余征地拆迁补偿费用由属地区县（市）人民政府承担。因项目施工需要在项目用地红线外临时占用土地且不能恢复原状的，按照属地原则由区县（市）人民政府组织实施，并承担由此产生的临时占地费用（含建构筑物拆除、绿化移植、青苗补偿等）。

(三) 市级统筹的保障性安居工程项目等市人民政府有明确规定由市、区两级共同承担征地拆迁补偿费用的建设项目，征地拆迁补偿费用由市、区两级按比例分担，其中办理用地手续时所涉及的相关税费由项目建设单位负责缴纳。

(四) 项目建设单位按程序缴纳相关补偿款后，自然资源规划部门应限期负责办理不动产权注销及土地权属收回等手续，确保后续建设项目工期和进度。

## 第八章 资金管理

第五十四条 政府投资建设项目资金拨付按下列程序进行：

(一) 投资主管部门根据政府投资年度计划、可行性研究报告批复、资金申请报告批复、项目投资补助计划的通知等形式下达的建设项目年度资金安排计划，作为项目资金拨付的依据。财政部门 and 项目建设单位依据年度资金安排计划、政府投资年度计划、初步设计概算批复、合同等，按工程进度支付资金。财政部门会同项目建设单位应按有关规定对政府投资建设项目建设资金（国际金融组织和国外政府贷款等政府主权外债资金除外）实行监督管理。

(二) 政府投资建设项目实行直接拨付资金制度。使用财政预算资金的项目，项目建设单位凭投资主管部门的项目年度资金安排计划文件、项目有关批复文件，以及设计、施工、监理等相关合同和建设单位负责人签署的拨款申请（代建项目应有代建单位

的专业审核意见)，到国库集中支付核算中心办理拨款手续；国库集中支付核算中心按程序审核后直接向设计、施工、监理或设备供应等单位拨付建设资金。政府投资采用资金补贴形式的，由财政部门直接拨付给项目建设单位。

（三）使用本办法第三条（二）、（三）、（四）项规定的建设资金，也必须按政府投资年度计划、项目年度资金安排计划和资金拨付程序进行管理。

第五十五条 政府投资建设项目不得由施工单位垫资建设。政府投资建设项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、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。项目建设单位应督促施工单位将已拨付或已落实的资金优先保障农民工工资。

第五十六条 建设项目前期工作经费按下列程序管理：

（一）本办法所称建设项目前期工作经费主要包括项目前期研究经费，项目审批阶段评估评审费用，以及项目开工前的咨询论证和报批报建所发生的费用。其中，项目前期研究经费是指职能部门所承担的项目谋划储备、规划论证、专项课题研究、相关标准体系制定等。项目开工前的咨询论证和报批报建费用是指具体项目的建设方案研究、专项论证、可行性研究论证、测量测绘、勘察、设计等咨询论证工作所产生的费用，以及办理用地手续等报批报建需向有关部门缴纳的相关税费。

（二）由行业部门作为前期研究单位或建设单位的政府投资建

设项目，前期工作经费由财政部门承担。财政部门按行业设立前期工作经费并列入年度预算，由各行业部门统筹管理。各行业前期工作经费额度由财政部门商行业部门确定。

（三）由市属国有企业承接的公益性建设项目，前期工作经费由财政统筹。由财政部门先行安排了前期工作经费的建设项目，但后期由市属国有企业或区县（市）人民政府筹资和承接的建设项目，应予以扣还。

第五十七条 对政府投资建设项目资金必须按照基本建设财务规则和会计制度进行核算，并严格按建设项目年度资金安排计划的要求实行专款专用。

第五十八条 财政部门和建设单 位应按建设项目年度资金安排计划及工程建设进度依规拨付资金，原则上执行合同审 结前工程款支付按比例控制进度（1亿元以内的支付比例不超过合同价的70%，1亿元以上的支付比例不超过合同价的80%）；工程相关服务 费按合同约定比例支付（合同审 结前支付比例不超过相应合同价的70%）。确需超比例支付的，必须事先报常务副市长批准。产生资金超付的（含未达到法定招标规模的建设项目），由项目建 设单位自行承担风险和主体责任。

第五十九条 对于因建设期价格大幅波动以及政策性原因导 致的费用调整，项目建 设单位应本着风险合理分担、权责边界清晰的原则，根据相关法律、法规在合同中明确约定调整的适用条 件、范围、计量计价规则、支付流程以及双方权责义务等内容。

经批准的工程变更费用按照变更管理办法办理支付，变更合同审结前支付比例不得超过原主合同支付比例。若因价格涨幅、政策性调价原因导致建设项目投资超批复概算，则超概算部分在建设项目实施过程中不予调价和支付，应将其列入超概算原因一并纳入投资规模调整范畴，对于建设项目因价格涨幅、政策性原因调价引起的费用变化须单独列示。

第六十条 政府投资建设项目在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。政府投资建设项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。

第六十一条 超概算资金筹措任务由项目建设单位或项目实施机构和责任部门承担。

（一）因未经批准擅自增加建设内容、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算的，项目建设单位或项目实施机构和责任部门是行政事业单位的，财政部门编制下一年度部门预算时商投资主管部门，可按照超概算比例同比例扣减该单位部门预算，用于填补超概算资金缺口；项目建设单位是市属国有企业的，由其自行承担超概算资金。

（二）因建设期价格大幅上涨、政策调整、地质条件发生重大变化和自然灾害不可抗力等客观原因造成超概算的，原则上按建设项目原批复的资金来源渠道（或比例）解决资金缺口。

（三）情况特别复杂的建设项目，由投资主管部门商财政部门提出意见后，按照“一事一议”原则报市人民政府审定。

## 第九章 监督检查

第六十二条 政府投资建设项目的绩效管理、建设工程质量管理、安全生产管理等事项，依照有关法律、法规和国家有关规定执行。

第六十三条 强化政府投资建设项目的事中事后监管，建立完善政府投资建设重大项目评估督导的制度并组织实施，提出相关评估评价意见和改进措施建议。

第六十四条 行业主管部门对政府投资建设项目负管理责任，依规在职责范围内负责对本行业内项目实施进行行业监管、统筹调度，对项目实施过程中出现的问题及时向市人民政府及有关部门报告。

第六十五条 强化超概算建设项目惩戒问责。

(一) 对于建设项目在实施过程中变更较多、存在超合同价、超概算风险的项目，行业主管部门可通过发函警示、约谈项目负责人、项目建设单位或项目实施机构负责人，并视情况依法依规对直接责任人给予相应处分进行惩戒。

(二) 对于因勘察设计深度不够或设计缺陷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、缺项等导致建设项目超概算10%以上的，依规限制有关责任中介机构承担我市各类政府投资建设项目的相关业务。

第六十六条 凡不涉及国家安全、国家秘密和法律、法规未禁止公开的政府投资建设项目，应当按照政府信息公开的有关规

定，将项目相关信息向社会公开，并接受人大代表、政协委员、新闻媒体和社会各界的监督。

## 第十章 责任追究

第六十七条 政府有关行政管理部门有下列行为之一的，根据具体情况依法依规进行责任追究：

- （一）违反国家相关规定和基本建设程序进行批复（许可）。
- （二）违反本办法规定批准超规模、超标准、超概算的。
- （三）违法干预招标投标活动的。
- （四）违反本办法规定拨付资金的。
- （五）审查或监督结论严重失实或弄虚作假的。
- （六）其他违反本办法以及相关法律、法规的行为。

第六十八条 项目建设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，涉嫌犯罪的移交有权机关处理。

（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建设项目。

（二）弄虚作假骗取政府投资建设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建设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) 擅自增加设计概算。

(五) 要求施工单位对政府投资建设项目垫资建设。

(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建设项目。

(七) 其他违反本办法以及相关法律、法规的行为。

第六十九条 国家机关工作人员在政府投资建设项目实施过程中滥用职权、徇私舞弊、索贿受贿，玩忽职守、监管不力、行政不作为或乱作为，以及行政过失等失职渎职行为造成重大损失的，依法依规追究责任单位主管领导和有关人员的行政责任；涉嫌犯罪的，移送有权机关处理。

第七十条 承担政府投资建设项目相关业务的参建单位及其从业人员进行串通违规操作、弄虚作假的，出具的成果报告或审查结论严重失实的，或造成项目质量低劣的，根据情节轻重，将其不良行为记入信用档案或列入黑名单予以公布；因主观过错造成超概算的，相关单位应按合同约定条款承担相应责任；造成经济损失的，依法承担赔偿责任；涉嫌犯罪的，移送有权机关处理。

第七十一条 政府投资建设项目发生重大质量或安全生产事故的，按照国家和省、市有关规定，依法追究有关部门和单位及相关人员的责任。

## 第十一章 附 则

第七十二条 湘江新区管委会、国家级园区管委会、区县

(市) 人民政府投资建设项目管理参照本办法执行，也可在本办法框架以内制定相应管理制度。

第七十三条 政府投资建设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。本市原有政府投资管理相关规定与本办法不一致的，按本办法执行。法律、法规、规章以及上位规范性文件另有规定，从其规定。

第七十四条 党政机关办公用房等楼堂馆所建设项目，按党中央、国务院和省委、省人民政府有关规定严格管理。项目资本金管理等按照国家、省有关文件精神执行。

第七十五条 本办法自 2020 年 7 月 1 日起施行。《长沙市人民政府关于印发〈长沙市政府投资建设项目管理办法〉的通知》（长政发〔2017〕9 号）同时废止。

---

抄送：市委有关部门，长沙警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市中级人民法院，  
市人民检察院。  
各民主党派市委。

---

长沙市人民政府办公厅

2020年6月1日印发

---