

# 上海市浦东新区人民政府文件

浦府规〔2023〕3号

---

## 浦东新区人民政府关于印发《浦东新区 区级政府投资管理办法》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《浦东新区区级政府投资管理办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

2023年3月30日

（此件公开发布）

# 浦东新区区级政府投资管理办法

## 第一章 总则

**第一条（目的和依据）** 为进一步规范新区政府投资行为，提高政府投资效益，加强区级政府投资项目管理，根据《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》《政府投资条例》等有关规定，参照《上海市市级政府投资管理办法》等有关规定，结合浦东新区实际，制定本办法。

**第二条（适用范围）** 区级政府投资，是指使用区级预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、改建、扩建、技术改造等。

**第三条（安排原则）** 区级政府投资资金的安排应当符合新区国民经济和社会发展规划，有利于新区经济社会和人口资源环境的协调可持续发展，有利于经济结构的优化。应当严格遵守科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则。

**第四条（投资领域）** 区级政府投资资金主要投向新区范围内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。

**第五条（投资方式）** 区级政府投资资金的安排，以采取直

接投资和资本金注入方式为主，也可以采取投资补助和贷款贴息等方式。有关方式含义如下：

（一）直接投资，是指安排政府投资资金投入非经营性项目，并由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单位组织建设实施的方式。

（二）资本金注入，是指安排政府投资资金作为项目的资本金，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。

（三）投资补助，是指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。

（四）贷款贴息，是指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。

采取直接投资、资本金注入方式投资的项目，为政府投资项目，实行审批制。以投资补助和贷款贴息等投资方式投入的项目按有关规定执行。

区级政府投资资金的安排，应当符合区级财政事权和支出责任划分改革的有关规定，平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

**第六条（职责分工）** 区发改委依照本办法和国家有关规定，作为投资主管部门履行区级政府投资综合管理职责。

项目主管部门负责行业专项规划编制，对建设项目策划、

建设标准等进行行业指导和统筹；负责本行业区级政府投资计划的编制和执行，负责将符合条件的、前期工作成熟的项目纳入政府投资年度计划和三年滚动投资计划，做好项目全过程管理和项目决算审核等工作。

区规划资源局负责区级政府投资项目的建设规划审批和用地等审批，新增建设用地指标的统筹、储备、调配等管理，并与政府投资计划做好衔接工作。

区建交委负责本行业区级政府投资项目初步设计审批，征收安置房源的全区统筹、储备、调配等管理，并与政府投资计划做好衔接工作；负责各类建设工程质量与安全管理工作。

区生态环境局负责本行业区级政府投资项目初步设计审批，填堵河道水系平衡和占用林地、绿地平衡的全区统筹、储备、调配等管理，并与政府投资计划做好衔接工作。

区财政局负责区级政府投资项目的资金管理、决算审核、财务管理、项目绩效及资产管理等工作。

区审计局以及其他相关职能部门在各自职责范围内对区级政府投资项目进行监督。

项目单位负责项目的前期研究、落实建设条件、项目报批、建设推进、投资控制、项目结算、竣工决算以及资产移交入账等工作。

## 第二章 项目投资决策

**第七条（决策依据）** 经市、区政府批准的国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、专项发展建设规划及中期财政规划等是区级政府投资决策的重要依据。

区规划资源局在编制政府投资项目涉及的控制性详细规划时，应书面征询区发改委、区财政局和项目主管部门意见，各部门应当根据行业发展规划、建设标准和周边相邻条件等提出建议。

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，应在社会中介机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上，报区层面审议后作出是否批准的决定。原则上，应在可行性研究报告审批阶段报请区层面审议，对特别重要的功能性项目，应在项目建议书审批阶段上报。

**第八条（审批内容）** 项目单位应当组织编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算，按照规定程序报批。项目单位依据项目建议书批复，委托具有相应经验和能力的社会中介机构编制可行性研究报告。

项目单位应当选择具有相应工程设计资质的机构，编制初步设计及概算。

项目单位应当加强区级政府投资项目的前期工作，保证前

期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算以及依法依规应当附具的其他文件的真实性负责。依法附具的其他文件应当有效。

**第九条（简化程序）** 列入相关发展规划、专项规划和区域规划的政府投资项目，可以不审批项目建议书。

房建类项目、符合条件的城市基础设施节点工程，以及信息化项目可以合并审批可行性研究报告和初步设计及概算。

改扩建项目和建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，可以合并编制、审批项目建议书、可行性研究报告和初步设计及概算。

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，根据有关法律法规由区政府认定为应急项目的，区发改委可以根据经审定的应急项目方案直接核定总投资。

**第十条（项目建议书的审批）** 项目建议书应当对项目建设的必要性、项目选址、主要建设内容、建设规模、投资匡算、资金筹措以及社会和经济效益等进行初步分析。

区发改委对项目建议书提出的项目建设必要性等内容进行审查，并征询有关部门意见，必要时可委托有专业能力的社会中介机构进行评估。对符合条件的项目，区发改委批准项目建议书。对缺乏规划等相关依据、未列入储备库的项目不予受理；

对项目建议书内容和深度、建设条件等不符合规定要求的不予审批。

项目建议书批复有效期为 1 年。在项目建议书批复有效期内未能上报项目可行性研究报告、确需延期的，项目单位应在有效期届满的 30 个工作日之前向区发改委申请延期。未按规定申请延期的，项目建议书批复自动失效。每个项目只能申请延期 1 次，延期后仍无法按时上报可行性研究报告的，该项目退出年度计划且 2 年内不得再列入。

**第十一条（项目建议书申报材料）** 项目单位在申报项目建议书时，应当按照有关规定提供以下材料：

- （一）项目建议书审批申请文件；
- （二）项目建议书文本。

**第十二条（可行性研究报告的审批）** 可行性研究报告应当对项目在技术和经济上的可行性以及社会效益、生态环境、资源利用、节能措施、社会稳定风险、绩效、建设工期和招投标方式等进行全面分析，论证项目自身与配套项目的周边相邻关系，初步落实土地指标、安置房源、水系平衡、绿（林）占补平衡等建设条件，并按照有关规定取得相关许可、审查意见，以及有关征询意见反馈。

区发改委应当委托具有专业能力和社会中介机构进行可行性研究报告评估和论证。可行性研究报告的编制单位和评估单

位应为两个互相独立的机构。

区发改委根据社会中介机构出具的评估报告，对项目技术经济可行性、社会效益、建设工期以及项目资金等主要建设条件落实情况进行审查，符合有关规定、具备建设条件的项目，作出批复。

原则上，可行性研究报告批复的有效期为2年。项目单位应在可行性研究报告批复有效期内报送初步设计及概算，在有效期内未能上报初步设计及概算的，需要重新审批可行性研究报告。

区级政府投资项目按规定实行节能审查。

对涉及相关特定领域或情形的区级政府投资项目，应结合项目可行性研究报告审批，开展社会稳定风险评估。

区级政府投资项目按规定纳入政府投资绩效管理。项目主管部门要研究制定本行业、本领域区级政府投资项目绩效目标体系，绩效目标设置要突出适用性、相关性和可行性。项目单位在报送项目可行性研究报告时，应同步上报经项目主管部门初审的项目绩效目标表，并由可行性研究报告评估机构一并开展评估。经区发改委审核确定后，与可行性研究报告批复文件同步下达。

**第十三条（可行性研究报告申报材料）** 项目单位在报送可行性研究报告时，应当按照有关规定提交以下材料：



- (一) 可行性研究报告审批申请文件;
- (二) 可行性研究报告文本 (包括工程和前期、以及相关节能和社会稳定风险评估等文件);
- (三) 规划资源主管部门核发的建设项目规划土地意见书 (或房地权属证明);
- (四) 根据项目实际情况按规定应提交的其他材料。

**第十四条 (初步设计及概算的审批)** 初步设计及概算应严格按照批准的可行性研究报告中的建设内容、规模、标准、总投资和有关批复要求, 以及国家规定的设计规范、规程、技术标准和相关行业管理规定进行编制。

项目单位向初步设计审批部门提交项目初步设计审批申请时, 应同步向区发改委报送初步设计及概算, 初步设计审批部门在审批时应征询区发改委意见。概算由区发改委核定并批复。

区发改委应当委托具有专业能力的社会中介机构对初步设计及概算进行评估。根据评估报告, 对初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求进行审查, 并作出批复。

经区发改委核定批复的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。项目单位应当严格按照批复的概算组织实施。

**第十五条 (初步设计及概算申报材料)** 项目单位在提交初步设计及概算申请时, 应当按照有关规定提交以下材料:

(一) 初步设计及概算审批申请文件;

(二) 初步设计文本和概算书(包括文字说明、图纸等)。

**第十六条(审批调整)** 政府投资项目的审批调整包括项目建议书调整、可行性研究报告调整和概算调整。具体内容如下:

(一) 项目建议书调整。区级政府投资项目可行性研究报告中的建设主体、建设内容、规模、标准、投资估算等与项目建议书批复内容相比有重大变更的,项目单位应重新编制项目建议书并按程序报区发改委审批。

(二) 可行性研究报告调整。区级政府投资项目的可行性研究报告批准后,建设主体、建设内容、规模、标准、总投资等发生重大变化,工程概算超过经批准的可行性研究报告的10%且500万元及以上的,项目单位应按程序重新报送可行性研究报告。项目可行性研究报告审批调整,节能审查、绩效目标需要同步调整的,应一并进行调整。原则上项目开工后,不再进行可行性研究报告的调整。

(三) 概算调整。区级政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的概算。因政策调整、价格上涨等不可抗因素确需增加概算的,项目单位应当提出调整方案,按程序报区发改委重新核定。其中,已开工项目的工程总投资超过批复概算的10%且500万元及以上的,可商请区审计局进行审计监督后,再由项目单位按程序报区发改委对概算进行重新核定。由于价格上

涨增加的投资不作为计算其他费用的取费基数。因项目建设内容、规模、标准、地点未经批准作较大变更，致使原定项目目标、效果等无法完成，并增加投资概算的，原则上由区审计局进行审计监督，按照有关规定进行整改后，再由项目单位按照规定程序报区发改委对概算进行重新核定。

**第十七条（项目代码管理）** 区级政府投资项目应当严格执行固定资产投资项目代码制度。除涉及国家秘密的项目外，区发改委及其他负责项目审批和管理的部门应当落实项目代码管理要求，使用在线平台生成的项目代码办理区级政府投资项目审批手续。

项目单位领码后，应当在办理相关审批事项中使用该唯一代码，并在编制审批、资金申请等各项申报材料中标注项目代码。

各有关部门应当做好项目代码日常管理，防止多码、错码。在受理投资项目审批事项时，应当首先查验项目是否具有项目代码，通过在线平台核验项目代码真实性、申报材料与在线平台的项目信息是否一致。对没有项目代码、未通过项目代码核验的，不得受理并告知项目单位。

区级政府投资项目批准文件延期，项目代码保持不变。投资项目需要重新审批的，原则上应当重新赋码。

### 第三章 政府投资计划编制及管理

**第十八条（编制原则）** 区级政府投资资金是财政预算的重要组成部分，应当严格执行预算管理刚性约束等相关规定。

编制区级政府投资计划应遵循统筹兼顾、确保重点、量入为出、综合平衡的原则，并与年度区级预算相衔接。

**第十九条（编制部门）** 区发改委会同有关部门组织编制区级政府投资年度计划和三年滚动投资计划，并分解下达。

各项目主管部门负责编制本行业领域区级政府投资年度计划和三年滚动投资计划，并按程序报送区发改委。

**第二十条（三年滚动投资计划）** 编制三年滚动投资计划是新区政府投资项目储备的重要方式，也是区级政府投资年度计划的编制基础。

各项目主管部门应当根据国家 and 市、区级发展规划、专项规划，围绕新区重点工作，编制本行业领域三年滚动投资计划。

区发改委汇总各行业领域三年滚动投资计划，统筹编制区级政府三年滚动投资计划。原则上，未纳入区级政府三年滚动投资计划的项目不得列入区级政府投资年度计划。

**第二十一条（年度计划和储备管理）** 年度计划应当包括项目名称、建设主体、建设依据、建设内容和规模、项目总投资、建设工期、年度投资额及资金来源和资源性指标落实情况等。

年度投资计划按月按进度分解为月度计划。

储备库项目原则上从三年滚动投资计划中选择。项目进入储备库后，项目单位应按照相关规定，在一定期限内完成前期研究工作。超过期限未能报送项目建议书的，项目须退出储备库，且2年内不得重新列入。

项目建议书批复后，储备库项目转入实施库。

初步设计及概算批复并满足开工条件后，实施库项目转入新开工项目。

**第二十二条（项目资金的安排条件）** 列入区级政府投资年度计划的项目按照以下规定于当年安排资金：

（一）采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告批复后可安排土地前期费用和其他前期工作经费，初步设计及概算批复后可安排工程费用；

（二）采取投资补助、贷款贴息等方式的，已按照国家和本市有关规定办理手续。

**第二十三条（编制程序）** 区级政府投资年度计划与本级预算同步编制。

项目主管部门应根据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划和相关领域专项规划、专项发展建设规划并结合实际，汇总行业内各项目实施进度，提出具体年度投资计划方案建议，并通过在线平台报送区发改委。

项目主管部门要按照财政资金预算管理有关规定和问效机制要求，对所报送项目材料、数据的真实性、合理性、完整性负责。

区发改委应根据新区经济与社会发展年度计划，综合新区年度目标任务和年度政府投资资金安排等情况，汇总各行业领域年度政府投资计划，经统筹平衡，与预算编制衔接后，形成年度投资计划方案，按规定程序报区层面审定后下达。

**第二十四条（计划执行）** 项目主管部门是政府投资计划执行的责任主体，应确保完成全年投资任务。

区级政府投资项目实行月报制。项目单位应当按月向项目主管部门上报项目进度和计划执行情况等。各项目主管部门应当按月将项目进度和计划执行情况上报至在线平台，并做好项目信息维护工作，确保信息的时效性和准确性。

**第二十五条（计划调整）** 区级政府投资年度计划一经下达，应当严格执行。

计划执行过程中，确需调整年度投资额或增减投资计划项目的，项目主管部门应向区发改委提出调整申请。区发改委会同区财政局，结合区级政府投资资金安排情况和计划实施情况，经综合平衡后提出区级政府投资年度计划调整方案，报区层面审定后实施。

## 第四章 项目实施

**第二十六条（项目实施方式）** 区级政府投资项目由项目单位组织实施。

项目单位缺乏相关技术人员和建设管理经验的，可以采取代建制。

**第二十七条（招投标及政府采购）** 区级政府投资项目应当严格按照招投标法及政府采购等相关要求执行。属于必须招标范围内的工程项目，必须采用招标方式；属于政府采购目录内的货物、工程、服务等，应当依法进行政府采购。

原则上，施工招标应当在初步设计及概算批复后实施。保密工程按照国家和本市有关规定管理。

**第二十八条（项目开工）** 区级政府投资项目开工建设，应当符合有关法律、法规、规章规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

按规定应当审批开工报告的项目，按照规定办理开工报告审批后方可开工建设。

区级政府投资项目应当严格按照国家有关规定，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。

**第二十九条（施工管理）** 区建交委、应急管理局、生态环境局、公安分局、城管执法局等各相关职能部门按职责分工，

分别负责对项目现场的质量、安全、环保、交通组织等的管理、监督和执法。

**第三十条（投资控制）** 区级政府投资项目应当严格依照批复概算进行投资控制。

项目主管部门、项目单位、代建单位、设计单位、监理单位等参建单位应当加强项目投资全过程管理，确保项目总投资控制在概算以内。

项目主管部门履行概算管理和监督责任，在施工图设计(含装修设计)、招标、结构封顶、装修、设备安装等重要节点应当开展概算控制检查，制止和纠正违规超概算行为。

项目单位是区级政府投资项目投资控制的责任主体，应当对概算管理负主要责任。概算核定后，项目单位应当按月向项目主管部门报告项目进度和概算执行情况。

实行代建制的项目，代建单位应当按照合同约定，落实投资控制要求，未经批准，不得擅自变更建设规模、建设标准、建设内容和投资概算。

设计单位应当依照法律法规、设计规范和批复概算，履行概算控制责任。概算核定后，项目实行限额设计，施工图设计(含装修设计)及预算应当符合批复概算。

代建单位、工程咨询单位、招标代理单位、勘察单位、施工单位、设备材料供应商等参建单位依据法律法规等有关规定



和合同约定，履行相应的概算控制责任。

**第三十一条（信息管理）** 项目主管部门应当通过在线平台如实报送区级政府投资项目的基本信息、审批手续办理、开工建设、建设进度、计划执行和竣工等信息。项目主管部门对在线平台上报数据的准确性、完整性和真实性负责。

**第三十二条（竣工验收）** 区级政府投资项目建成后，应当按照国家和本市有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。

## 第五章 项目资金管理

**第三十三条（管理原则）** 区级政府投资项目所需资金应当按照有关规定确保落实到位。财政部门应当根据经批准的预算及相关规定，及时、足额办理政府投资资金拨付。

区级政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

区级政府投资资金必须专款专用，项目单位不得拆借，不得滞留，不得挪作他用。

**第三十四条（资金申请及核拨）** 项目单位应按照下达的政府投资计划向区财政局提出用款申请，区财政局按政府投资项目资金管理规定，以及项目合同和项目建设进度情况，及时核拨建设资金。

**第三十五条（财务管理）** 项目单位要按照基本建设财务管理规定，建立完善的基本建设财务制度，加强政府投资资金使用和管理。

区财政局对政府投资资金的使用情况和项目的财务活动实施管理和监督。

**第三十六条（项目竣工财务决算）** 区级政府投资项目竣工后，应在3个月内完成竣工财务决算报告编制并组织委托决算审核。政府投资项目可以按新区相关规定委托社会中介机构开展建设费用价款结算、决算审核。对社会中介机构的选派、管理等应符合政府采购及其他有关规定。

项目单位为项目主管部门或其下属事业单位的，由项目主管部门组织工程价款的结算、竣工决算等工作。项目主管部门应建立健全内部控制制度，工程管理部门与价款审查、审核部门应予分离。项目主管部门应将社会中介机构审定后的审核结果以书面形式抄送区财政局、发改委、审计局等相关部门，由区财政局按照相关规定开展竣工财务决算审核批复工作。项目单位依法办理核销拨款、固定资产移交和入账等手续，并加强固定资产的管理。

项目单位为其他单位的，由项目单位向项目主管部门提出竣工财务决算申请，项目主管部门负责组织委托决算审核工作。

**第三十七条（档案管理）** 项目单位应当按照国家有关规定

加强区级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。

## 第六章 监督管理

**第三十八条（在线监测）** 区发改委和依法对区级政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当建立项目信息共享机制，通过在线平台实现信息共享，采取在线监测、现场核查等方式，加强对区级政府投资项目实施情况的监督检查。

**第三十九条（财务（投资）监理）** 区发改委、区财政局根据有关规定，共同委托财务（投资）监理单位对区级政府投资项目进行全过程财务管理和投资控制工作。对委派财务（投资）监理的项目，财务（投资）监理单位应当依照法律法规、有关技术标准、经批准的设计文件和建设内容、建设规模、建设标准等，履行概算监督责任。

**第四十条（项目评价）** 对区级政府投资项目，区发改委可组织对有代表性的已建成政府投资项目进行后评价。后评价应当根据项目建成后的实际效果，对项目审批、实施和绩效进行全面评价并提出明确意见。

**第四十一条（审计监督）** 区审计局按照有关规定，根据年度审计工作计划，围绕项目审批、征地拆迁、工程招投标、物

资采购、工程结算、资金管理等关键环节，进行审计监督。

审计结束后，区审计局出具的相应书面文书应抄送区发改委、区财政局等相关部门。

**第四十二条（社会中介机构管理）** 咨询评估、设计、监理、审价、审计、招标代理等参与政府投资项目的社会中介机构，应当按照法律法规等有关规定和合同约定开展相关工作。各相关社会中介机构管理部门应当完善社会中介机构服务评价机制和诚信管理体系。

**第四十三条（责任追究）** 社会中介机构违反合同约定，存在擅自变更建设内容、扩大建设规模、提高建设标准，或者因重大过错致使工期延长、投资增加等情形的，相关责任单位应当依照合同约定追究其违约责任。

相关主管部门、项目单位、社会中介机构及其工作人员存在违法违规行为的，由有关部门依法依规处理；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

相关单位及其工作人员失信信息，依法依规纳入公共信用信息记录。

## 第七章 附 则

**第四十四条（党政机关办公楼及其他项目）** 党政机关办公

用房等楼堂馆所项目按国家和本市党政机关办公楼管理的有关规定执行。

使用城市基础设施配套费等其他财政性资金的项目按本《办法》及新区有关规定执行。

**第四十五条（参照执行）** 各镇政府使用本级财力投资的项目可参照本办法执行。

**第四十六条（实施日期）** 本规定自 2023 年 5 月 1 日起实施，有效期为五年。

---

抄送：区委各部门，区人大办、区政协办，区纪委监委，区法院、  
区检察院，各人民团体。

---

上海市浦东新区人民政府办公室

2023年3月30日印发

---