

株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2021〕17号

株洲市人民政府办公室 关于印发《株洲市政府投资项目成本控制 管理暂行办法》的通知

各县市区人民政府、株洲经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

《株洲市政府投资项目成本控制管理暂行办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

株洲市人民政府办公室
2021年12月31日



株洲市政府投资项目成本控制管理暂行办法

第一章 总 则

第一条 为进一步加强我市政府投资项目成本管控,节约财政资金,提高投资效益,根据《政府投资条例》(国令第 712 号)、《湖南省人民政府办公厅关于进一步加强省本级政府投资项目审批及概算管理有关事项的通知》(湘政办发〔2019〕13 号)等规定,制定本办法。

第二条 本办法所称政府投资项目,指株洲市域范围内使用市本级财政预算资金;以市本级财政资金为还款来源的地方政府债券资金和国外政府、国际金融组织贷款等政府主权外债资金;其他纳入市本级财政预算管理的资金,进行固定资产投资建设的项目。

第三条 发展改革、财政、审计、各行业主管部门、征拆主体和项目单位等按照职能分工,共同落实政府投资项目投资管控责任。

(一)发展改革部门负责政府投资项目工程可行性研究报告和投资概算的批复及调整,对项目概算执行情况进行监督和检查。

(二)财政部门负责政府投资项目资金来源安排,预算、决算的审核批复,结算的监督,全过程的资金监控、财务管理以及绩效评价工作。

(三)审计部门负责对政府投资项目的真实性、合法性和效益性进行审计监督,并做好审计业务管理。

(四)各行业主管部门对投资控制负监管责任。批复政府投资

项目工程初步设计或概算,初步设计按照批复的概算严格控制成本,在施工图设计、招标、设计变更、动用预备费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。

(五)项目单位对投资控制负主体责任(不含土地成本和征拆成本控制)。根据批准的投资计划和建设内容,负责自项目启动前期工作至工程竣工、交付使用全过程的投资控制;按照经批准的概算控制投资,不得擅自修改设计方案,不得随意进行设计变更、施工签证及超范围、超标准、超投资施工;严格建设和合同执行,控制投资、工期、质量和安全,自觉接受监督。

(六)各征拆主体要根据项目建设计划,及时完成征地拆迁,杜绝因征地拆迁影响项目推进,拖延工期,提高投资成本。

第四条 受委托的社会中介机构充分运用专业技术和管理经验,履行各自的投资控制责任。

(一)实行代建制的项目,代建单位承担项目单位建设期间的相关责任,严格执行项目概算,加强概算管理和控制。

(二)设计单位应当依照法律法规、设计规范和概算文件,履行概算控制责任,做好限额设计,初步设计及概算应当符合相关批复文件要求,并达到相应的深度和质量要求。

(三)施工单位应按设计图纸施工,确保工程质量、工期和安全,无审批的工程变更不得施工,如实申报工程计量资料,及时提交竣工资料。

(四)监理单位应严格按合同和有关规范、标准严格投资控制、

工期控制、质量控制、纠纷调解。签证、工程计量审核应与实际保证一致。依规严格审查工程变更程序、变更单价和变更工程量等。

(五)咨询、勘察、评估、招标代理、设备材料供应商等参建单位按照法律法规和合同约定,落实项目投资控制责任。

第二章 项目决策管理

第五条 政府投资项目严格实行储备制。建立市本级政府投资项目储备库,作为政府投资项目决策的重要基础。储备库分谋划库(五年期)、预备库(三年期)、待建库(一年期)、实施库(当年建设)等四类。未纳入谋划库的政府投资项目,原则上不予审批项目建议书;未纳入预备库的政府投资项目,原则上不予批复可行性研究报告;除抢险应急项目外,未纳入待建库的政府投资项目,原则上不列入年度政府投资计划;当年建设的政府投资项目,必须列入年度政府投资计划,由行业主管部门会同财政部门明确建设资金来源,确保不新增隐性债务。项目库实行月报制度,行业主管部门或项目单位每月 25 日前,将符合标准的项目申请入库。发展改革部门及时更新储备库中项目的储备阶段,并实施动态退库机制。

第六条 规划方案引入经济技术比选。在规划方案阶段,行业主管部门或项目单位要提供两个或两个以上规划方案,并引入经济技术比选。自然资源和规划部门要做好控制性和约束性指标的管控,规划方案由自然资源和规划部门组织发展改革、财政、行业主管部门和有关专家审查,形成书面审查意见后,报市国土空间规

划委员会决策。不得搞形象工程、政绩工程,不得搞超标准建筑。

第七条 严格可行性研究报告审批。项目单位可委托具有技术方案设计能力的机构编制工程可行性研究报告,可行性研究报告应进行多方案经济技术比较,推荐经济合理、技术可行的方案。发展改革部门牵头会同财政、自然资源和规划、行业主管部门等,对纳入预备库项目的可行性研究报告进行预审。防止建设内容缺项漏项或隐瞒实际工作量等手段来取得项目可研批复,在建设过程中通过调增投资搞“钓鱼工程”。总投资超过1亿元或政府直接投资超过3000万元的,项目可行性研究报告也可由发展改革部门委托第三方机构开展评审,着重关注优化方案控制投资节约成本,根据重大行政决策程序有关规定报请市投融资决策委员会审议通过后批复可行性研究报告。

第三章 项目概算管理

第八条 严格概算管理程序。市本级政府投资项目概算由发展改革部门在项目初步设计阶段委托评审后审批,或由发展改革部门核定额度后提交相关行业主管部门与初步设计一并批复,市人民政府另有规定的,从其规定。概算评审与初步设计评审可以同步安排,合并评审。其中,采用“一阶段设计”的项目(初步设计与施工图设计合一),其施工图设计及工程预算应执行概算审批的有关规定。由国、省审批的市本级政府投资项目,其初步设计及概算审批(或审核)按国、省有关规定执行。集体土地征拆概算由自然资源和

规划部门批复,国有土地上房屋征收概算由住房和城乡建设部门批复。禁止未批概算先审预算。经概算审批部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据,原则上不得调整。

发展改革部门审核或审批投资概算时,如发现超出批复的可行性研究报告投资估算 10%的,可要求项目单位或项目实施机构重新编报可行性研究报告,或责成项目单位或项目实施机构调减建设规模或内容、降低建设及装修标准,重新开展初步设计、重新编制项目投资概算。住建、交通运输、水利、农业农村、生态环境、行政审批等行业主管部门,须根据发展改革部门审核意见,对项目初步设计方案重新审查并出具批复意见,确保投资概算不超出批复的可行性研究报告投资估算 10%。

第九条 严格限额设计。项目单位与设计单位签订设计合同时,应专门设定限额设计条款,无地质勘测资料不能设计。初勘完成后按批准的投资估算进行初步设计,详勘完成后按批准的概算进行施工图设计,预算由施工图设计单位同步完成。对未达到限额设计要求的,应按照设计合同约定承担相应违约责任。

第十条 从严控制概算调整。当出现自然灾害、战争、政策发生变化等不可抗力造成超概算的,由项目单位组织原设计单位编制设计及概算调整方案,并商财政部门落实增加的资金来源,经概算审批部门审核后报市政府审定。

第十一条 实行跟踪审计监督。审计部门每年随机抽取一定比例的在建项目进行审计监督,将项目完工后超概已成事实的结论

性审计变为过程监督,及时发现和查处可能的超概行为。

第十二条 实行设计文件第三方控成本评审。对于重点项目以及超建设标准或预算支出(评审)标准的项目,初步设计和概算、施工图设计和预算,审批部门无相关专业力量的,可委托资质不低于原设计单位的咨询机构进行第三方评审(含概预算评审),按经济合理、技术可行的原则,防止过度设计和漏项设计、防止高套定额和高估单价等。概预算审批部门要制定第三方评审管理办法。

第十三条 加强项目拆迁费用监管。严格征拆征收中的评估管理和审查,严惩虚高估价、虚列标准数量、提高收益等违规评估问题。落实征地拆迁补偿标准,不允许在政策之外自定补偿办法。征地拆迁补偿概算资金及个案处理费用要严格按照程序规定申报、审核、拨付,个案处理费用应控制在征拆征收不可预见费额度内。在初步设计及概算批复前,原则上全部完成征地拆迁并及时结算。对政府投资项目的征地拆迁,审计部门应加强全面审计监督。

第十四条 严格配套管线迁改成本控制。对同一区域内规划的迁改需求,由住房城乡建设部门统筹,按照配套管线布局规划通过总包干方式一次迁改到位,以迁改工程量比例由区域内土地控规单位或项目单位分摊资金。迁改工程要组织审查设计和预算的合理性,并合理确定材料价格,依法依规组织实施。拆除的旧管线设备要合理回收利用,并在总包干费用中核减相关费用。

第十五条 统筹全市项目土石方调配。初步设计阶段加强对项目土石方调配方案的审核工作,对不按要求编制土石方工程施工

调配方案的不予审批初步设计及概算。对建设项目自身无法自我平衡的挖方及需回填的缺方,项目单位应及时将弃(缺)方情况报送至住房城乡建设部门,由住房城乡建设部门及时发布弃(缺)方信息,相互间可自行联系协调对口消纳,不能现场利用的土石方需原勘察单位鉴定并做出详细说明。

第四章 项目招投标及中介机构管理

第十六条 推行最低价中标。对采用常规通用技术标准的政府投资项目,可以依法实行经评审的最低投标价中标,并实行严格的履约保函防止恶意低价中标,并要在合同中明确履约保函的具体动用条件。中标人未按招标文件要求提交履约保函的,或中标人无正当理由放弃中标的,应当取消其中标资格,并依合同约定承担相应违约责任。

第十七条 推行评定分离定标。对必须采用国家相关标准和规范中没有的技术或专利技术的政府投资项目,经行业主管部门审核认可的,可采用综合评估法,推行评定分离定标。其招标文件须经行业主管部门审核同意,建安工程投资 5000 万元及以上项目需报经公共资源交易委员会审定。项目单位须保存全部投标人的投标资料备查,杜绝利用综合评估法操纵中标和围标串标。依法严禁政策外的费率招标和模拟清单招标,原则上不设专业暂估价。

第十八条 规范设计施工总承包。对采用常规通用技术标准的政府投资项目,实行设计施工总承包需经市政府批准。设计施工总

承包项目概算建安费造价在 4000 万元以上的,需完成详勘和扩大初步设计,扩大初步设计深度应通过财政部门的资料预审,确定招标控制价后组织招投标。招标控制价由财政和审计部门联合审查,中标单位应与招标人签订固定总价包干合同,不得违规与设计 and 施工单位分别签订设计合同和施工合同。

第十九条 加强大数据在招投标领域应用。招投标管理部门要促进招投标与大数据深度融合,提高招投标效率和透明度,降低交易成本。运用大数据理念、技术和资源,通过依法高效采集、有效整合和充分运用招投标信息数据,强化招投标事中事后监管和信用管理。

第五章 项目建设管理

第二十条 落实项目单位建设过程管理责任。项目单位(代建单位)要熟悉勘测、设计、预算资料,加强投资控制、合同管理、进度管理、质量管理和安全管理。严格依规审签签证、变更设计和索赔,及时全面收集建设过程资料,包括工程签证、变更设计文件、隐蔽工程记录、计量支付、气象、日志等,并建立台账。

第二十一条 实行报表制度。政府投资项目达 1000 万元及以上的,由项目单位每月(季)向发展改革部门和行业主管部门报送项目投资进度报表,发展改革部门汇总后向市委、市政府报告。

第二十二条 严格控制建设工期。项目单位要在招标文件和施工合同中明确项目总工期和关键节点,以履约保函作为工期履约

担保。项目单位可在招标文件和施工合同中约定因施工单位原因造成关键节点和总工期延迟的,一切损失由施工单位承担。要按合同及时组织工程计量支付,签批的设计变更内容完工的要一并纳入计量支付,工程进度款应严格按合同要求支付,不能随意超付或拖欠工程进度款。因不可抗力影响和项目单位要求确需赶工而超概算的,要严格审查赶工措施费用,不得重复计费。要及时协调保障施工环境,及时解决阻工问题。

第二十三条 严控签证和设计变更。签批签证时应对照设计文件和预算定额,避免工程内容和工艺等重复计价。非必要不得变更设计,不得随意提高标准和变更设计增加造价,凡变更设计都需由原设计单位同意并出具变更设计文件,涉及地质变化的由原地勘部门出具补勘成果文件。设计变更要查找原勘测和设计单位的责任,并防止迎合承包商不平衡报价进行变更。确需签证和变更设计要按规定及时签批,没有审批的,施工单位不得变更施工,否则不予计量计价和支付工程款。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,应立即报项目单位确认并先行处险。因不可抗力影响的应急抢险变更,要在5日内补办审批手续,并提供影像等佐证资料。

第二十四条 推广信息技术在工程全过程管理中的应用。打造基于信息技术的全过程联审和数字化管理监督平台,实现政府投资建设各方在各阶段多维建设信息(含技术文件、管理流程、咨询

结论、现场进度、变更审签、计量支付、验收结算等)基础上的数据共享和协同,全过程留痕和提醒。积极推广建筑信息模型(BIM)技术的应用,提升政府投资建设项目全过程管理和成本控制的水平。

第六章 项目竣工结算管理

第二十五条 推行项目单位编制结算制度。项目单位应在竣工验收后 30 天内编制好结算文件交施工单位审查,避免施工单位编制虚假结算资料虚增结算价套取政府建设资金的现象。施工单位有异议的,可提供相关证据与项目单位协商确认,也可依法提起诉讼。工程结算原则上应在竣工验收后 3 个月内办结,并同时将结算资料按规定报审计或财政部门进行监督,项目单位应严格按合同及时支付工程款,施工单位不得拖欠民工工资。审计或财政部门监督发现结算存在违规的,项目单位应及时纠正。项目单位负责结算档案资料的保管,保管期自办理结算之日起不得少于 15 年。总投资超过 1 亿元或政府直接投资超过 3000 万元的项目,档案资料移交档案馆管理。

第七章 奖励及追究

第二十六条 鼓励项目单位(代建单位)通过加强管理优化设计节约投资,在项目竣工财务决算后,按照建安概算节余资金的一定比例奖励参建单位(因不可抗力概算调整的应予以相应调整节余资金金额)。项目单位可在合同中签订概算节余资金奖励办法,

对监理、第三方控成本评审节余资金以及设计单位无变更的予以奖励。具体奖励办法由财政部门牵头另行制定。

第二十七条 加强绩效管理监督问责。把政府投资项目绩效管理作为提高政府投资效益,加强投资项目监管的重要手段。部门间实行交叉监管,重点论证立项必要性、投入经济性、绩效目标合理性、实施方案可行性、概算控制合规性等。审计部门要依法对政府投资项目绩效管理情况开展审计监督,财政、审计、发展改革、行业主管部门等发现违纪违法问题线索的,应当及时移送纪检监察机关。

第二十八条 政府各相关部门有下列行为的,依法依规追究相关责任。

(一)对可研和设计、估算和概(预)算审查把关不严,存在重要漏项,搞豪华建设、政绩工程和形象工程,放任过度设计和超概算投资、违规批准和超标准批准楼堂馆所建设的。

(二)违规批准招标方式、评标方法的。

(三)对降成本的合理化建议不采纳不落实的。

(四)对招标文件审查把关不严影响招标充分竞争的。

(五)对第三方(含勘测、可研、设计概(预)算、招标代理、监理、咨询、造价等)参与单位的违法违规不依法依规严肃追责和进行信用记录。

(六)在项目审批、评审中“索、拿、卡、要”,出现懒政、不作为的。

(七)有其它违规行为造成损失浪费的。

第二十九条 项目单位和代建单位有下列行为的,依法依规追究相关责任,代建单位属社会招标情节严重的取消代建资格。

(一)对可研、设计和概(预)算把关不严,存在重要漏项、搞豪华建设、不进行设计方案技术经济比选、放任过度设计、超概算投资的。

(二)对委托的招标代理、监理、造价审计等单位与潜在投标人、监理对象、利害关系方搞不正当接触,甚至串通和共谋损害国家利益的行为监管不力、按合同追究违约责任不到位、甚至包庇和共谋的。

(三)对设计、勘测单位成果文件存在较大差错造成投资增加和损失不进行责任追究,建设过程中要求或串通相关单位以签证做假的。

(四)施工中进度、质量、安全管理不严,造成工期严重延误、出现严重质量和安全事故的。

(五)无依据(数量计算依据和估价依据等)签认单项金额超过20万元以上的签证和设计变更等增加投资的。

(六)在财政资金及时足额拨付的前提下,无合规理由人为不按合同和实际工程进度及时支付工程款,不对农民工工资支付情况进行监管造成阻工上访的。

(七)不及时编制结算(决算)、编制虚假工程量、虚高价格的结算文件搞利益输送造成损失的。

(八)有其它违规行为造成损失浪费的。

第三十条 参与政府投资项目可研、设计和概(预)算编制、招标代理、监理、咨询、造价审计、社会评委等中介机构及个人,有下列行为的,依法依规追究相关责任。

(一)可研和设计不完整、严重漏项、过度设计、滥用工艺方法等行为的。

(二)概(预)算编制高套定额标准、拆分重复套用定额增加投资、主材价格不做市场调查的。

(三)编制招标文件时与潜在投标人串通设置或变相设置条件差别对待投标人的。

(四)评委评标时对存在废标情形而不提出废标意见、违规废除投标人投标、评分严重偏离投标文件实际而影响中标的。

(五)勘测和设计重大失误或误差差错率超出规范标准的。

(六)无依据签认增加投资的签证和变更设计的。

(七)监理对投资、进度、质量控制不严格把关,对隐蔽工程不旁站监理、不做好隐蔽工程记录,不如实做好监理日志的。

(八)受委托进行结算造价审计不严格把关误差率超 3%的。

(九)利用委托权刁难施工单位、收受或索取施工单位各种好处、甚至与施工单位串通做假增加投资的。

(十)有其它违规行为造成损失浪费的。

第三十一条 实行施工单位“黑名单”管理。住房城乡建设部门及城管执法部门要按照“谁处罚、谁列入”的原则,将在政府投资项目中存在下列情形的项目参建单位,列入政府投资项目“黑名单”。

(一)利用虚假材料、以欺骗手段取得企业资质的。

(二)施工企业投标中有评标加分条件而不申报加分明显无心中标的,发现1次的停止1年市域内政府投资工程(下同)投标资格,2次的停止3年投资资格,3次的永久取消投标资格。投标文件中的设计文件和施工组织设计等技术文件粗制滥造,并与其资质不等级严重不相符明显无心中标的,停止3年投标资格。

(三)施工单位串通其它参建单位虚报多报工程量,刻意隐瞒工程质量安全隐患,违规进行转包分包及假借资质受到行政处罚的。

(四)发生重大及以上工程质量安全事故,或1年内累计发生2次及以上较大工程质量安全事故,或发生性质恶劣、危害性严重、社会影响大的较大工程质量安全事故,受到行政处罚的。

(五)经法院判决或仲裁机构裁决,认定为拖欠工程款,且拒不履行生效法律文书确定的义务的。

(六)上年度受到行政处罚或被建设行政主管部门记录湖南省不良行为的。

(七)上年度不按照合同履行义务的。

对被列入“黑名单”的参建单位,住房城乡建设部门及城管执法部门应当向社会公布相关信息,并将“黑名单”上报省有关部门,实施联合惩戒,在市场准入、资质资格管理、招标投标等方面依法依规追究相关责任。

第三十二条 对所有参与工程建设管理的人员(含社会参与方)实行终身责任制。

第八章 附 则

第三十三条 本办法由市人民政府办公室解释,具体解释工作由发展改革部门会同财政、审计和概算审批部门负责具体解释,本办法相关规定与其他办法不一致的以本办法规定为准。国有企业(国有控股)的投资建设项目(自主开发的经营性建设项目除外)参照本办法执行。

第三十四条 本办法自公布之日起施行。

抄送:市委各部门,株洲军分区战备建设处。

市人大常委会办公室,市政协办公室,市中级人民法院,市人民检察院。

各民主党派市委,各人民团体。

株洲市人民政府办公室

2021年12月31日印发